

Ikke bare pådriver ...

Om utøvelsen av KMDs samordningsroller

Rapport 2016:8
ISSN 1890-6583

Forord

Difi legger i denne rapporten fram en beskrivelse og analyse av KMDs samordningsroller, primært representert ved tre av avdelingene i departementet: Kommunalavdelingen, Planavdelingen og Statsforvaltningsavdelingen.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag av KMD, men prosjektet inngår også i Difis satsing på samordning. Dette er et satsingsområde vi har fulgt opp siden Forvaltningskonferansen 2014.

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

En særlig takk til ressurspersoner i KMD: Departementsråd Eivind Dale, ekspedisjonssjef Cathrin Sætre, ekspedisjonssjef Jarle Jensen og ekspedisjonssjef Sølve Steffensen. De har gitt innspill og kommentarer til prosjektplan, foreløpige funn og rapportutkast.

Prosjektets kontaktpersoner i KMD har vært Øystein Hauge, Baard Krag og Bjørn Horgen, som har kommentert prosjektplanen og har bistått med å kvalitetssikre faktagrunnlaget. De har også vært behjelpelige med å finne dokumentasjon, ordne intervjuavtaler mv.

Difi står alene ansvarlig for innholdet i rapporten.

Prosjektansvarlig har vært seksjonssjef Asgeir Fløtre. Prosjektleder har vært seniorrådgiver Dag Solumsmoen. Prosjektmedarbeidere har vært seniorrådgiver Helle Sekkesæter og spesialrådgiver Harald Nybøen. Intern kvalitetssikrer har vært seniorrådgiver Astri Hildrum.

Oslo, desember 2016



Steffen Tutorius

direktør

Innhold

Oppsummering	4
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	6
1.2 Mål og problemstillinger	6
1.3 Avgrensning og metode	7
1.4 Leseveiledning	8
2 Begreper om samordning	9
2.1 Hva er samordning – og hva skal samordnes?	9
2.2 Samordningsroller	9
2.3 Grader av samordning	10
2.4 Samordningsmekanismer og -virkemidler	11
2.5 Samordning i ulike faser	12
3 Samordningsroller i KMD	14
3.1 Kommunalavdelingen	14
3.1.1 Samordningsoppgaver og –virkemidler	14
3.1.2 Hvilke samordningsroller?	17
3.2 Planavdelingen	18
3.2.1 Samordningsoppgaver og virkemidler	18
3.2.2 Hvilke samordningsroller?	20
3.3 Statsforvaltningsavdelingen	21
3.3.1 Samordningsoppgaver og -virkemidler	21
3.3.2 Hvilke samordningsroller?	23
3.4 Oppsummert om de øvrige KMD-avdelingene	25
4 Samordningsroller i to andre departementer	27
4.1 Samordning av likestillingspolitikken.....	27
4.1.1 Ansvars- og rollefordeling på området.....	27
4.1.2 Virkemidler	27
4.1.3 Hvilke samordningsroller kan identifiseres?.....	29
4.2 Samordning av forskningspolitikken	30
4.2.1 Mål og ansvar for gjennomføring av forskningspolitikken.....	30
4.2.2 Hva skal samordnes og hva er formålet?	31
4.2.3 Samordne styringssystemet for Forskningsrådet.....	31
4.2.4 Samordne langtidsplanlegging for forskning	33

5	Momenter til å utvikle samordningsrollene.....	35
5.1	En utfordring for samordningen.....	35
5.2	Hva bør være ambisjonsnivået?	35
5.3	Hvordan utvikle rollen som pådriver?.....	36
5.3.1	Ambisjonsnivå for samordningen	36
5.3.2	Supplere med andre samordningsroller?	37
5.3.3	Relevante momenter fra andre departementer?.....	38
5.4	Hvordan utvikle rollen som interesseavveier?	39
5.4.1	Ambisjonsnivå for samordningen	40
5.4.2	Supplere med andre samordningsroller?	40
5.4.3	Relevante momenter fra andre departementer?.....	41
5.5	Hvordan utvikle rollen som systemforvalter?	41
5.5.1	Ambisjonsnivå for samordningen	41
5.5.2	Supplere med andre samordningsroller?	42
5.5.3	Relevante momenter fra andre departementer?.....	42
5.6	Oppsummert: Noen råd til vurdering av samordningsroller	42
5.6.1	Behov for hierarki	43
5.6.2	Behov for å supplere med frivillig tilpasning.....	45
5.6.3	Behov for politiske prioriteringer.....	46
5.7	Samordningsroller fordelt på trinn i samordningsstigen	48

Vedlegg:

1. Samordning i de øvrige KMD-avdelingene
2. Oversikt over informanter
3. Litteratur og dokumenter

Oppsummering

Difis analyse viser at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har tre samordningsroller overfor andre departementer: *pådriver*, *interesseavveier* og *systemforvalter*. Samordningen fungerer best når departementet kombinerer rollene og avdelingene tar i bruk virkemidler som er tilpasset et bevisst ambisjonsnivå. Politiske prioriteringer definerer i stor grad mulighetsrommet for samordning.

I denne rapporten vurderer vi hvordan KMD utøver enkelte typer samordningsroller. Analysen vil danne et grunnlag for å utforme egne retningslinjer for samordning i departementet. Bakgrunnen for oppdraget var blant annet Difis rapport om samordning (Difi 2014) som bl.a. hevdet at forvaltningen har relativt svak samordningsevne. Oppdraget skal også styrke kunnskapsgrunnlaget for regjeringens *Program for bedre styring og ledelse*, hvor ett av målene er å skape bedre samordning og mer samhandling.

KMDs avdelinger har hver sin primære samordningsrolle

Av kapasitetshensyn har vi ikke hatt anledning til å inkludere alle avdelingene i analysen. Vi har sett nærmere på tre avdelinger med ulike primære samordningsroller:

- Kommunalavdelingen har en rolle som *pådriver*, som vil si å påvirke andre departementers policy til fordel for de hensyn avdelingen er satt til å ivareta.
- Planavdelingen har en rolle som *interesseavveier*, som vil si å foreslå for regjeringen (ev. selv foreta) en interesseavveining hvor flere departementers premisser inngår.
- Statsforvaltningsavdelingen har en rolle som *systemforvalter*, som vil si å forvalte og utvikle tverrgående systemer, ordninger og prosesser.

Samordningsroller kan styrke hverandre

I tillegg til den primære samordningsrollen har de tre KMD-avdelingene også innslag av de to andre rollene. Slike kombinasjoner kan bidra til å styrke den primære rollen. For eksempel kan Kommunalavdelingens pådriverrolle få større tyngde ved at avdelingen er den som i praksis forvalter statens konsultasjonsordning med KS. Planavdelingen på sin side kan styrke sin rolle som interesseavveier ved å hente autoritet fra sin rolle som forvalter av et omfattende plan-system. Statsforvaltningsavdelingen har utviklet sin rolle som systemforvalter ved å være en pådriver overfor de andre departementene for å gi Fylkesmannen et større handlingsrom som regional samordner.

Andre departementer har tilsvarende samordningsroller

Vi fant tilsvarende samordningsroller som i KMD da vi sammenliknet med andre departementers samordning. Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har en tydelig pådriverrolle overfor de andre departementene når det gjelder samordning av likestillingspolitikken. Som samordner av forskningspolitikken har Kunnskapsdepartementet (KD) også en pådriverrolle overfor de andre departementene. Innenfor to mer avgrensede områder av forskningspolitikken har imidlertid KD en rolle som systemforvalter og en rolle som interesseavveier. Det gjelder henholdsvis samordning av styringssystemet overfor Forskningsrådet og samordning av langtidsplanlegging for forskning og høyere utdanning.

Ambisjonsnivået for samordning varierer med kompleksitet

Ambisjonsnivået for samordning kan variere fra helt uforpliktende utveksling av informasjon til å lage en felles omforent policy/strategi for å løse tverrsektorielle problemer.

Noen råd for videre utvikling

I denne rapporten har vi introdusert et begrepsapparat om samordning som departementene kan ta i bruk når de skal drøfte samordningsstrategier overfor andre departementer internt. Begrepsapparatet gjør det mulig å differensiere mellom ulike typer samordningsutfordringer og legger til rette for å utveksle erfaringer på tvers av departements- og avdelingsgrenser.

Hva er den primære samordningsrollen?

Ved drøfting av samordningsstrategier anbefaler vi først å avklare hva som er og bør være avdelingens primære samordningsrolle. Vi ser dette som et nyttig utgangspunkt for å vurdere kombinasjoner av samordningsroller og valg av virkemidler.

Hva er det aktuelle ambisjonsnivået for samordning?

Vi anbefaler også å avklare hva som er riktig ambisjonsnivå for samordning i ulike sammenhenger. Samordning har også en kostnad, og det høyeste ambisjonsnivået er ikke alltid nødvendig – for eksempel når det ikke er reelle interessemotsetninger.

Tilpass virkemidlene til den enkelte samordningsoppgaven

Valg og utforming av virkemidler må vurderes konkret for den enkelte samordningsoppgave. Virkemidler for samordning varierer over et bredt spekter. På den ene siden har vi hierarkibaserte virkemidler som bindende lover og regler, formell organisering og forpliktende planer. På den andre siden har vi tilrettelegging for frivillig tilpasning med virkemidler som nettverksbygging, felles informasjonssystemer og konsensusbygging. Ofte kan begge typer virkemidler være nødvendig.

Sett samordning høyere på politikernes dagsorden

Politiske prioriteringer – eller mangel på prioriteringer – definerer mulighetsrommet for samordning. Regjering og statsråder legger rammer for samordning bl.a. ved å markere at bestemte samordningsbehov har høy prioritet, ved å etterspørre konkrete samordningsgrep og ved å legge et positivt press på frivillig tilpasning som samordningsmekanisme. Derfor har embetsverket et ansvar for å sette samordning høyere på politikernes dagsorden når det er relevant.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Initiativet til dette prosjektet ble tatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), som ønsket å få vurdert hvordan departementet utøver enkelte typer samordningsroller. Dette som et kunnskapsgrunnlag for departementet til å utforme egne retningslinjer for samordning.

En bakgrunn for dette var Difis rapport om samordning (Difi 2014) der det bl.a. ble hevdet at forvaltningen framstår med relativt svak samordningsevne. En annen motivasjon for prosjektet var å kunne gi bidrag til kunnskapsutvikling for regjeringens *Program for bedre styring og ledelse* (KMD 2014) der ett av tiltaksområdene er *Bedre samordning og mer samhandling*.

1.2 Mål og problemstillinger

En viktig rammebetingelse for behovet for samordning er at den norske sentralforvaltningen er kjennetegnet ved at sektordepartementene kan operere relativt selvstendig, samtidig som det er få og svake samordningsdepartementer (se bl.a. Lægreid mfl. 2013).

For KMD representerer dette en utfordring. Departementet har samordning som sin viktigste oppgave på en rekke politikkområder, og det vil da være avgjørende å ha effektive virkemidler til rådighet for å løse disse oppgavene (St.meld. nr 19, 2008-2009).

For å kunne drøfte samordningsvirkemidler bør man imidlertid først ta i betraktning hvilken sammenheng de inngår i. Det innebærer å vurdere hvilke samordningsroller departementet spiller og eventuelt kan og bør spille overfor andre departementer. Dette er de gjennomgående spørsmålene i dette prosjektet.

Målet med prosjektet er nærmere bestemt

- å beskrive hvordan KMD utøver samordning eksternt
- å analysere hvordan KMD samordner og sammenlikne med hvordan andre samordningsdepartementer ivaretar liknende samordningsroller
- å drøfte mulige endringer som kan bidra til å styrke KMDs samordning.

Prosjektet vil med utgangspunkt i enkelte av KMDs avdelinger beskrive og analysere departementets samordning overfor andre departementer. Derimot tar vi ikke opp vertikal samordning mellom forvaltningsnivåene og heller ikke KMDs samordning internt mellom avdelingene.

Videre vil vi presisere at dette ikke må leses som en evaluering av KMDs evne til samordning eller av virkningene av KMDs samordning. Det har ikke vært intensjonen med prosjektet, og våre data gir heller ikke grunnlag for det.

Den primære målgruppa for prosjektet er ledere og medarbeidere i KMD, men vi håper at våre vurderinger og anbefalinger også vil kunne ha overføringsverdi til andre departementer som har liknende samordningsoppgaver som KMD.

Ulike typer samordningsroller

I arbeidet med dette prosjektet tok vi utgangspunkt i to hovedtyper av samordningsroller – en rolle som *pådriver* overfor andre departementer for å påvirke politikkinnhold, og en rolle som *interesseavveier* som utsettes for påvirkning fra andre departementer som fremmer ulike sektorhensyn. Dette blir nærmere utdypet i pkt. 2.2.

1.3 Avgrensning og metode

Alle fagavdelinger i KMD har en eller flere samordningsroller. Av kapasitets-hensyn kunne vi ikke gå inn på en full kartlegging av alle avdelingene, men nøyde oss med tre avdelinger, hvorav en fra tidligere Kommunal- og regionaldepartementet, en fra tidligere Miljøverndepartementet, og en fra tidligere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. I samråd med KMD kom vi fram til disse:

- *Kommunalavdelingen*, som har ansvar for samordning av statlig styring av kommuner og fylkeskommuner
- *Planavdelingen*, som har ansvar for å bidra til å samordne statlig, kommunal og fylkeskommunal arealplanlegging.
- *Statsforvaltningsavdelingen*, som har ansvar for å samordne styringen av fylkesmannsembetene.

I disse avdelingene dekker vi ikke alle ansvarsområdene fullt ut, men avgrenser oss til å identifisere og analysere noen områder der samordning står helt sentralt. For de øvrige avdelingene i KMD har vi gjort en enklere og mer overordnet datainnhenting (se vedlegg 1).

Referansecase

Som referansecase valgte vi to andre departementer med liknende samordningsroller: I Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), som er samordningsdepartement for likestilling, antok vi å finne en pådriverrolle. I Kunnskapsdepartementet (KD), som er samordningsdepartement for forskningspolitikken, antok vi å finne en rolle som interesseavveier (se kap. 4 for nærmere omtale).

Datainnhenting og metode

Vi har benyttet en rekke offentlig tilgjengelige dokumenter, herunder offentlige utredninger, stortingsdokumenter, Difi-rapporter. Vi har også hatt tilgang til enkelte interne dokumenter.

Intervjuer

Intervjuer har vært en viktig datakilde. Vi har gjennomført semi-strukturerte intervjuer med ledere og medarbeidere i de utvalgte avdelingene i KMD. I intervjuene har vi forsøkt å få beskrevet samordningsrollene ut fra bl.a. slike spørsmål:

- Hva går samordningen ut på? Hva/hvem skal samordnes?
- Hvordan er samordningsoppgavene knyttet til avdelingens målstruktur?

- I hvilken grad passer beskrivelsen av de typiske samordningsrollene?
- Hvilke erfaringer er gjort med de virkemidler som står til rådighet?

Vi har dessuten innhentet synspunkter fra informanter i enkelte av departementene som er gjenstand for KMDs samordning. Av kapasitetshensyn har imidlertid omfanget av dette vært svært begrenset.

Endelig har vi foretatt intervjuer i forbindelse med våre to referansecases for prosjektet: For synspunkter på samordning av likestillingspolitikken oppsøkte vi ledere i Forbruker-, rettighets- og likestillingsavdelingen i BLD. For synspunkter på samordning av forskningspolitikken kontaktet vi ledere og rådgivere i Forskningsavdelingen i KD. Etter samråd med avdelingen valgte vi å konsentrere oss om to samordningsområder, henholdsvis samordning av langtidsplanen for forskning og et samordnet styringssystem for Forskningsrådet.

Til sammen foretok vi ca. 30 intervjuer, inkludert enkelte gruppeintervjuer, jf. oversikt i vedlegg 2.

Dialog med ressurspersoner

Etter datainnsamlingen og sortering av noen hovedfunn hadde vi et møte med ressurspersoner i KMD, bl.a. departementsråden og de tre berørte ekspedisjons-sjefene, for å få synspunkter. Til dette hadde vi utarbeidet et foreløpig «rollenotat» for hver av de tre utvalgte avdelingene, der vi forsøksvis plasserte dem inn i de ulike samordningsrollene. Notatene fikk positiv respons, men også en del korrigerende innspill.

Senere har vi hatt møte med de samme ressurspersonene for å få synspunkter på et rapportutkast.

Spørsmål for skriftlig besvarelse

For de øvrige seks avdelingene i KMD valgte vi å utarbeide noen få spørsmål for skriftlig besvarelse for å få fram deres egen vurdering: I hvilken grad vurderer dere at de gitte rollebeskrivelsene samsvarer med deres egen praksis? En slik utvidelse av datamaterialet ga oss et bredere faktagrunnlag for å analysere KMDs samordningsroller. I vedlegg 1 har vi gitt en kort omtale av hver av avdelingene sett i lys av deres egen vurderinger samt noen oppfølgingsspørsmål vi har stilt dem og fått besvart i etterkant.

1.4 Leseveiledning

I kap. 2 redegjør vi for en del begreper om samordning som vi gjør bruk av senere i rapporten. I kap. 3 beskriver vi oppgaver og samordningsvirkemidler i de tre utvalgte avdelingene og analyserer hvilke samordningsroller de har.

I kap 4 har vi en tilsvarende beskrivelse og analyse av samordningsroller i de to avdelingene vi bruker som referansecase: Forskningsavdelingen i KD og Forbruker-, rettighets- og likestillingsavdelingen i BLD. I kap. 5 samler vi trådene og stiller opp noen momenter til hjelp for å videreutvikle de samordningsrollene vi har identifisert.

2 Begreper om samordning

I spørsmål om samordning blir det sjelden presisert hvilken betydning man egentlig legger i begrepet. Derfor redegjør vi i dette kapitlet for en del aspekter ved samordning. Her bygger vi videre på en tidligere rapport om samordning i norsk forvaltning (Difi 2014).

2.1 Hva er samordning – og hva skal samordnes?

Med samordning sikter vi her til en prosess der ulike mål, verdier, aktiviteter og/eller ressurser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og/eller tilpasset hverandre. Samordning er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å realisere mål som fordrer at flere aktører medvirker. Målet kan være alt fra å skape en omforent politikk/strategi til å iverksette en mer helhetlig tjenesteyting overfor bestemte brukergrupper.

Et viktig spørsmål er *hva* som skal samordnes.

Samordning av politikkinnhold

Behov for å samordne politikkinnhold bunner som regel i en form for *tverrsektoriell avhengighet*. Det kan gjelde direkte påvirkning mellom sektorer: Problemoppfatninger og policy/virkemidler som er utviklet i en sektor, kan skape utilsiktede konsekvenser for måloppnåelsen i en annen sektor. Motsatt kan enkelte sektorer være avhengige av medvirkning og drahjelp fra andre sektorer for å kunne oppnå sine mål. Det kan derfor være nødvendig med samordning både ved utformingen av beslutninger og i den påfølgende iverksettings- og driftsfasen (se nedenfor pkt.2.5).

Samordning av ressursbruk

Samordning av ressursbruk vil ofte dreie seg om økt kostnadseffektivitet. Sammen kan flere virksomheter utnytte stordriftsfordeler ved å sentralisere oppgaveløsningen, f.eks. når det gjelder fellestjenester. Dette kan også omfatte utnytting av fagkompetanse, kunnskap og gjenbruk av data.

Til denne kategorien vil vi også regne samordning av interne prosesser når det foreligger *sekvensiell avhengighet*, dvs. risiko for "flaskehalser" i arbeidsflyten mellom enheter og virksomheter. For vårt formål vil vi være særlig opptatt av samordning av styringssystemer og administrative prosesser som favner på tvers av departementsgrensene.

2.2 Samordningsroller

Vi startet prosjektet med å se etter to hovedtyper samordningsroller:

- *Pådriver*, dvs. et departement kan formidle kunnskap om - og vedtatt policy for - et bestemt mål eller hensyn departementet har ansvar for. Poenget er å påvirke andre departementer til å ha dette med i sine beslutningsgrunnlag og i sin politikkgjennomføring. Til denne rollen hører også å følge opp i etterkant at de andre departementene forholder seg til vedtatte mål og prinsipper.

- *Interesseavveier.* Et departement er ansvarlig for et politikkområde der andre departementer også har en «aksje». Departementet vil motta eller aktivt innhente innspill til en beslutning eller en politikkutforming, og foreslå for regjeringen en avveining av de interesser og hensyn som er fremmet av de andre departementene. Selv om dette formelt sett bare er en *tilrettelegging* for interesseavveining, ser vi på dette som en interesseavveierrolle. I noen tilfeller har departementet også fullmakt til selv å foreta avveiningen.

Tidlig i prosjektet så vi behov for å skille ut ytterligere en samordningsrolle:

- *Systemforvalter.* Denne rollen skiller seg fra de to første ved at den *ikke* retter seg mot *innholdet* i styringen, men snarere er rettet mot styringssystemer, administrative ordninger/prosedyrer og tilbakevendende prosesser som involverer flere departementer. Å forvalte slike systemer og ordninger er i utgangspunktet en administrativt preget rolle. Vi har valgt å kalle denne rollen systemforvalter, men presiserer at «system» da må oppfattes i vid betydning. Et forvalteransvar må dessuten også omfatte et ansvar for å *utvikle* systemet eller ordningen.

Vi understreker at disse samordningsrollene i praksis ikke er klart atskilt, men at det vil være glidende overganger og at de kan utfylle hverandre. Blant annet vil en prosess for å utvikle systemer og ordninger kunne omfatte et element av interesseavveining fordi endringene indirekte tilgodeser bestemte hensyn.

Innenfor hver av samordningsrollene vil departementet kunne anvende ulike virkemidler som kan innebære en mer eller mindre sterk evne til samordning. Det gjør f.eks. en vesentlig forskjell om departementet har hjemmel til å treffe bindende beslutninger om samordning, eller om det er henvist til å invitere til møter for å orientere om behovet for helhetlige løsninger.

2.3 Grader av samordning

Samordningsbegrepet er flertydig, og dette blir særlig tydelig når vi skjelner mellom ulike grader av samordning.

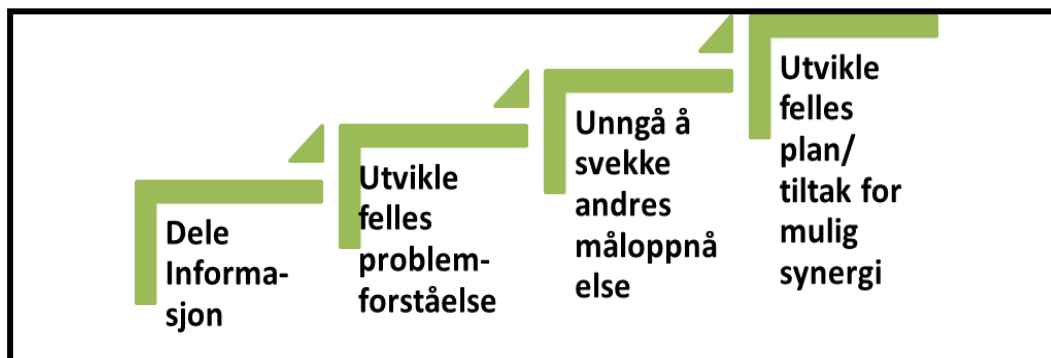
En lav grad av samordning kan f.eks. være når et departement informerer om planer som vil påvirke andre sektorer, for deretter å overlate til de andre departementene å vurdere om de bør tilpasse seg og/eller prøve å påvirke planene. Dette er relevant når samordningsoppgaven er relativt oversiktlig, f.eks. situasjoner preget av relativt enkle årsakssammenhenger og fravær av reelle interessemotsetninger. God informasjonsflyt vil også legge bedre til rette for frivillig tilpasning og kan innebære at en lav grad av samordning er tilstrekkelig.

En høy grad av samordning kan være å ta initiativ til å utvikle en felles strategi som grunnlag for de berørte departementenes prioriteringer og handlingsvalg. Strategien kan så gjøres forpliktende ved beslutning på overordnet nivå. Dette er relevant når samordningsoppgaven er mer kompleks og preget av mange aktører/nivåer med ulike interesser. Et slikt høyt ambisjonsnivå vil nok ofte avhenge av politiske prioriteringer, men for embetsverket vil det uansett være grunn til fortløpende å vurdere hvordan behov for ulike grader av samordning gjør

seg gjeldende.

I figuren nedenfor er ulike grader av samordning illustrert i en såkalt samordningsstige (Difi 2014).

Figur 1: Samordningsstigen



Trinn 1 og 2 kan være selvstendige utfall i form av frivillig tilpasning uten formelle beslutninger. Men de kan også være en forberedelse til beslutninger om interesseavveining på trinn 3 eller 4. Disse to siste trinnene utgjør to ulike utfall der vi kan skille mellom såkalt negativt og positivt definert samordning.

En typisk situasjon for negativt definert samordning er når det i beslutningsfasen legges fram motstridende beslutningspremisser. Da er det som regel for sent å forsøke å få til et kompromiss som imøtekommer alle parter og hensyn. De berørte partene blir i stedet henvist til å belyse negative konsekvenser og foreslå justeringer som begrenser skadevirkningene for egen og andres måloppnåelse.

Positivt definert samordning er når de berørte partene allerede tidlig i prosessen kommer sammen for å utvikle en felles problemoppfatning. På dette grunnlaget kan aktørene samarbeide om å utforme en omforent strategi/policy. Det kan gi et bedre samlet resultat enn om de enkelte aktørene ikke involveres før det nærmer seg en formell beslutning.

I kapittel 5 kommer vi tilbake til hvordan vi kan forstå de utvalgte avdelingenes samordningspraksis i lys av ulike trinn i denne samordningsstigen.

2.4 Samordningsmekanismer og -virkemidler

Vi skiller mellom hierarki og frivillig tilpasning som samordningsmekanismer.

Hierarki som samordningsmekanisme bygger på at samordningsbehov løses når de løftes til et nivå i hierarkiet der de relevante sektorinteressene og hensynene «møtes» via tjenestevei og kan sees i sammenheng, avveies mot hverandre og få en autoritativ avgjørelse. Som virkemidler for hierarki kan vi nevne

- juridiske virkemidler, bl.a. delegert beslutningsmyndighet, prosedyreregler som påbyr høring mv.
- organisatoriske/prosessuelle virkemidler, f.eks. sammenslåing av virksomheter, faste samordningsfora, oppnevning av offentlige utredninger,

utpeking av lederdepartement mv.

- økonomiske virkemidler, f.eks. øremerking av midler til samordningsformål.

Frivillig tilpasning skjer mellom formelt sideordnede aktører uten at dette er instruert eller regelfestet av et overordnet nivå og uten at det kan iverksettes sanksjoner for manglende samordning. Slik tilpasning kan være gjensidig slik at begge parter får noe igjen for å tilpasse seg, men det trenger ikke være et jevnbyrdig forhold.

Virkemidler for frivillig tilpasning som samordningsmekanisme er orientert mot å *tilrettelegge* for samordning. Eksempler er informasjon om betydningen av samordning, veiledning om hvordan det kan/bør samordnes, oppfordring til nettverksbygging, felles informasjonssystemer for bedre dialog og kunnskapsdeling, samt bygging av felles kultur på tvers av administrative grenser.

Hierarki og frivillig tilpasning vil i praksis ofte utfylle hverandre bl.a. ved at beslutninger fattet i hierarkiet implisitt forutsetter at det skjer en frivillig tilpasning mellom berørte aktører i oppfølgingen av beslutningen. I praksis kan dette vise seg å være utilstrekkelig, og i så fall bør det etableres et oppfølgingsregime som favner på tvers av sektorene for å sikre nødvendig gjennomslag.

Betydningen av politikk for samordning

I tillegg til samordningsmekanismer og -virkemidler på administrativt nivå vil vi understreke betydningen av politiske prioriteringer: Hvis den politiske ledelsen signaliserer økt prioritet til et samordningsområde, vil det normalt legge et press på begge samordningsmekanismene: Hierarkiet sørger for å gi samordningshensynet større vekt på bekostning av sektorhensyn der dette er relevant. Frivillig tilpasning mellom sideordnede parter får større gjennomslag når partene vet at samordnede løsninger er etterspurt og har høy prioritet i regjeringen.

2.5 Samordning i ulike faser

Samordning av politikkinnhold er relevant gjennom hele den sentrale beslutningsprosessen, men vil ha noe forskjellig innretning avhengig av hvilke faser det gjelder:

Samordning oppstrøms

Med «oppstrøms» sikter vi til det som skjer av samordning fra prosessen er startet fram til det eventuelt tas beslutning. Det er denne fasen vi kommer til å være mest opptatt av i dette prosjektet.

Samordning i denne fasen vil dreie seg om å sørge for tilfang av relevant informasjon og kunnskap samt premisser fra relevante aktører. Hvis samordningshensynet blir vektlagt tidlig, kan det skje en avveining ved frivillig tilpasning uten formell beslutning.

I motsatt fall går prosessen videre til å lage et beslutningsgrunnlag for en interesseavveining som også angir ansvars plassering. Underveis bør det ha vært vurdert om man skal ta sikte på nivå 3 eller 4 i samordningsstigen, bl.a. ut fra om det er et nullsumspill eller om ulike hensyn og interesser kan forenes.

Samordning nedstrøms

Med «nedstrøms» sikter vi til det som skjer av samordning etter at beslutning er tatt. En samordnet iverksetting vil generelt dreie seg om å ivareta hensynet til administrativ gjennomførbarhet og effektivitet, samtidig som det fastsatte samordningsformålet ivaretas. Det gjelder å bringe inn i prosessen de aktører som er nødvendige for iverksettingen.

I den påfølgende driftsfasen står brukerhensynet helt sentralt. Selv med samordning i alle forutgående faser vil det oppstå uforutsette situasjoner fordi en ikke har kunnet overskue alle konsekvenser av nye regelverk, administrative ordninger mv. Dette tilsier bl.a. at operative organer med felles målgrupper bør ha handlingsrom til å gjøre nødvendige innbyrdes tilpasninger av den løpende virksomheten.

Dette viser at selv om politikkinnhold i hovedsak blir fastlagt i utrednings- og beslutningsfasene, vil politikkinnholdet i siste instans også påvirkes av iverksetting og drift. Derfor vil også samordning i nedstrømsfasen være relevant for politikkens innhold satt ut i praksis.

3 Samordningsroller i KMD

I pkt. 3.1-3.3 gjengir vi hovedtrekkene ved de tre utvalgte avdelingenes samordningsoppgaver og drøfter hvilke samordningsroller de har. I pkt. 3.4 oppsummerer vi helt kort hvilke samordningsroller de øvrige KMD-avdelingene kan sies å ha.

3.1 Kommunalavdelingen

Blant Kommunalavdelingens ansvarsområder har vi festet oss ved ansvaret for å samordne statlige tiltak overfor kommunesektoren, herunder også utvikling og drift av inntekts- og finansieringssystemet for kommuner og fylkeskommuner, samt konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren.

Prinsippene om rammestyring av kommunesektoren blir stadig utfordret gjennom fagdepartementenes ønske om sterkere styringsvirkemidler med begrunnelse i nasjonale hensyn, likeverdig tjenestetilbud og rettssikkerhet. Økt behov for prioritering fra kommunesektorens side på grunn av stramme rammer kan medføre at presset for sterk statlig styring i enkeltsektorer øker i tiden framover.

3.1.1 Samordningsoppgaver og –virkemidler

Avdelingens oppgave er å bidra til at statlig styring ikke reduserer det lokale handlingsrommet. Samordningen skal bidra til enhetlig og samordnet styring i tråd med prinsippene for statlig styring av kommunesektoren.

Samordning av statlige tiltak overfor kommunesektoren

KOMM skal så tidlig som mulig forelegges og involveres i saker og tiltak som berører kommunesektoren. Med dette menes endringer i lov/forskrift, endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, nye og endrede ordninger eller tilskudd og andre økonomiske endringer. Denne forpliktelsen er forankret i Utredningsinstruksen. Tilsvarende heter det i retningslinjene for regjeringskonferanser at regjeringsnotater som berører kommunesektoren skal forelegges KMD (SMK 2013).

Instruksen innebærer at KOMM kommer i inngrep med aktuelle saker, prosesser og samordningsarenaer. Avdelingen skal påse og bidra til at det foreligger grundige utredninger ved innføring av nye oppgaver/reformer som berører kommunesektoren.

KOMM vektlegger i disse sakene å påvirke fagdepartementene til å ta hensyn til selvstyret ved bl.a. å formidle kunnskap om hvordan staten styrer kommunene gjennom bruk av juridiske, økonomiske og/eller pedagogiske virkemidler.

Avdelingen har m.a.o. mulighet til å påvirke hvordan fagdepartementene innretter sin bruk av styringsvirkemidler på et område. KOMM er i disse sakene en premissgiver og forsøker å påvirke fagdepartementene til å ta dette inn i sine styringspremisser.

Men informanter i KOMM peker på at avdelingen i sin dialog med fagdepartementene også erkjenner og aksepterer at staten kan ha et legitimt behov for å styre på måter som avgrenser kommunenes handlefrihet ut fra hensynet til andre nasjonale mål.

Et annet sentralt virkemiddel i samordningen er *Retningslinjer for statlig styring av kommunene* med tilhørende veileder (KMD 2014d). Retningslinjene følger opp Meld. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Veilederen redegjør for hvordan statlige tiltak og reformer som har konsekvenser for kommunesektoren bør utformes og håndteres. Målgrupper er departementer og etater som forbereder reformer eller andre tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner.

Veilederen er forankret i Utredningsinstruksen og er derfor «sterkt veiledende». Våre informanter peker på at den er kjent i fagdepartementene og brukes aktivt i samordningsarbeidet. KOMM bidrar til å gjøre retningslinjene og veilederen kjent i fagdepartementene i form av foredrag.

Viktige *samordningsarenaer* som arbeidsgrupper, statssekretærutvalg mv gir KOMM anledning til å påvirke ved å formidle kunnskap om hvordan statlige styringsinteresser kan ivaretas uten å svekke det kommunale selvstyret. Saksbehandlere i KOMM har faste kontaktpersoner i fagdepartementene for informasjonsutveksling blant annet for å kunne fange opp nye saker tidlig.

Et annet viktig virkemiddel for KOMM er kompetanse på fagdepartementenes områder. Informantene peker på at slik sektorkompetanse gir dem faglig autoritet til å påvirke sektordepartementene til å gi kommunene handlefrihet i oppgaveløsningen. Ved rekruttering ser KOMM imidlertid ikke primært etter folk med spesifikk sektorkompetanse, men etter generalister med departementspraksis som raskt kan sette seg inn i saksområdene og analysere komplekse problemstillinger. De må uansett kunne forholde seg til flere departementer og saksområder. Sektorkompetanse bygges opp ved at samme person følger samme departement over tid og ved at kompetanse deles mellom kolleger.

Samordning av kommuneproposisjonen og arbeidet med statsbudsjettet

KMD legger i mai hvert år fram kommuneproposisjonen for at kommunene skal bli varslet om planlagte endringer i kommende års statsbudsjett. Dette gjelder blant annet signaler om inntektsvekst for kommunene, endringer i finansieringssystemet, endringer i oppgavefordelingen mellom stat og kommune, endringer i tilskuddsordninger, samt regelendringer med økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunesektoren.

Omtale av saker i kommuneproposisjonen er basert på skriftlige innspill fra fagdepartementene. KOMM tar stilling til hvilke saker som bør omtales og redigerer tekstforslagene for å tydeliggjøre konsekvensene for kommunesektoren. Signaler om inntektsvekst samt endringer i finansieringssystemet besluttet i regjeringen. Dette skjer som en del av budsjettprosessen på grunnlag av felles regjeringsnotat fra Finansdepartementet (FIN) og KMD. KMD vil i prosessen ha et ansvar for å sikre at kommunene settes i stand til å ivareta sine oppgaver.

Ifølge et årlig budsjetttrundskriv (FIN 2015) skal alle budsjettforslag som berører kommunesektoren sendes til KMD. KOMM nedlegger et betydelig arbeid i å vurdere om budsjettforslagene fra fagdepartementene er i tråd med prinsippene for statlig styring av kommunene.

Oppfølging av konsultasjonsordningen

Fra 2001 har det vært regelmessige konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren v/KS om kommuneopplegget i statsbudsjettet. Det er to faste politiske møter i året. Det første møtet avholdes i forkant av regjeringens budsjettkonferanse og har rammene for kommuneopplegget som tema. Det andre møtet avholdes i forkant av kommuneproposisjonen og dreier seg om reformer og enkeltsaker som virker inn på kommunesektoren. Om høsten er det en bilateral møterekke mellom fagdepartementene og KS om enkeltsaker, innspill til statsbudsjettet og eventuelle bilaterale avtaler. Det er i tillegg løpende bilateral kontakt mellom KS og fagdepartementene mellom de ulike møtene.

Hovedformålet med konsultasjonene er å komme til enighet om hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer. Et annet mål er å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler ved å etablere enighet om prioriteringer av kommunesektorens ressurser. Ordningen er således et viktig virkemiddel i arbeidet med å fremme hensynet til det kommunale selvstyret og innebærer samordning med andre fagdepartementer.

Ordningen legger til rette for at departementene kan samordne de delene av aktivitetene sine som er rettet mot kommunesektoren. Det er derfor lagt opp til en tett dialog og tett samordning mellom departementene før KS blir involvert.

Dernest kan staten (ved enkeltdepartementer) og KS gjennom ordningen etablere bilaterale samarbeidsavtaler på utvalgte områder. Departementene må da rådføre seg med KOMM i forkant, slik at avtalene blir utformet i tråd med prinsippene for slike avtaler. Avtalene blir også forelagt regjeringen.

Konsultasjonsordningen forvaltes av KMD v/KOMM, og sekretariatet for ordningen ledes av KOMM og er sammensatt av departementene og KS. Avdelingen har utarbeidet en veileder om statens arbeid med denne ordningen.

Oppsummert om bruk av virkemidler

Virkemidler som KOMM har til rådighet i samordningen:

- Utredningsinstruksen
- Retningslinjer for regjeringskonferanser
- Veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner
- Konsultasjonsordningen med tilhørende veileder
- Samordningsarenaer som statssekretærutvalg, arbeidsgrupper mv.
- Utarbeidelse av kommuneproposisjonen
- FINs årlige budsjetttrundskriv gir KOMM en rolle i statsbudsjettprosessen
- Arbeidet med fagdepartementenes budsjettproposisjoner
- Seminarer og nettverk
- God kompetanse på fagdepartementenes område.

3.1.2 Hvilke samordningsroller?

Vi ser det slik at KOMM har en klar *pådriverrolle* i sitt arbeid med å fremme hensynet til det kommunale selvstyret. Avdelingens samordningsaktiviteter er i hovedsak basert på å formidle kunnskap og å påvirke sektorstyringen til fordel for det kommunale selvstyret. Avdelingen er premissgiver og forsøker å påvirke de andre departementene til å ta dette inn i sine premisser i forslag til tiltak som berører kommunesektoren.

Samtidig har avdelingen forståelse for at hensynet til det kommunale selvstyret i noen tilfeller må vike for andre nasjonale hensyn. Dette kan bidra til å styrke avdelingens legitimitet som pådriver overfor de andre departementene.

Avdelingens samordningsaktiviteter kan være proaktive eller reaktive. I utgangspunktet tar det enkelte departement i kraft av sitt saksansvar initiativet til å forelegge sakene for KMD. KOMM må som et minimum besvare disse sakene og fungerer da reaktivt. Men KOMM arbeider også proaktivt ved å utarbeide retningslinjer som formidles til departementene bl.a. ved at avdelingen fra tid til annen holder innlegg/foredrag om innholdet.

Utredningsinstruksen er et kraftfullt virkemiddel som utgangspunkt for pådriverrollen og gir KOMM tilgang til viktige samordningsarenaer og mulighet for å stanse eller modifisere forslag som ikke i tilstrekkelig grad har belyst konsekvensene for kommunesektoren.

Systemforvalter

I og med konsultasjonsordningen har KOMM en samordningsrolle overfor de berørte departementene i forberedelsene til møtene med KS. Dette er en administrativt preget samordning konsentrert om å forberede og arrangere møter med mange aktører, innhente relevant materiale, sette frister, osv. Dessuten må departementene konsultere KOMM før de går i dialog med KS om eventuelle bilaterale avtaler. Her kan avdelingen som sekretariatsleder for ordningen sies å være en *systemforvalter*.

Når det gjelder kommuneproposisjonen, ser vi at KOMM har en samordningsrolle ved å redigere tekstforslag fra fagdepartementene i forbindelse med framlegg av proposisjonen. Redigeringen er av teknisk/administrativ art og endrer ikke substansen i tekstene, slik at avdelingen også her kan sies å være en *systemforvalter*.

Interesseavveier?

Som nevnt legger KMD og FIN i forbindelse med statsbudsjettet fram felles regjeringsnotat med forslag til inntektsvekst og eventuelle endringer i finansierings-systemet for kommunesektoren for kommende år. Fagdepartementene har da på forhånd gitt innspill som gir grunnlag for interesseavveininger. Som budsjett-departement er FIN hovedaktøren i den prosessen, men KMD/KOMM synes å være så vidt sterkt medvirkende at de har en viss rolle som tilrettelegger for interesseavveining.

3.2 Planavdelingen

Planavdelingen (PLAN) skal ifølge sin virksomhetsplan *«ivareta departementets rolle som øverste myndighet etter plan- og bygningsloven. Loven gir departementet en nøkkelrolle innen sentrale samfunns- og arealspørsmål, der mange ulike lovverk, sektormyndigheter og interesser krever samordning og felles kunnskapsgrunnlag»*.

PLAN har ansvar for forvaltnings- og utviklingsoppgaver, fra utvikling av overordnede strukturelle rammer til rollen som plan- og avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker. Plan- og bygningsloven (PBL) legger rammene for hvordan kommuner, fylkeskommuner og statlige organer skal ivareta sitt ansvar for regionale og kommunale planer.

3.2.1 Samordningsoppgaver og virkemidler

Vi har valgt å se nærmere på hvordan avdelingen ivaretar ansvaret som sentral planmyndighet, herunder særlig oppgaven med utvikling av statlig rammeverk for kommunal og statlig planlegging, behandling av innsigelser og arbeidet med statlige planer. Vi er primært opptatt av den *horisontale* samordningen overfor andre departementer.

Den vertikale samordningen overfor andre statlige myndigheter og kommuner/-fylkeskommuner utgjør imidlertid også en vesentlig del av PLANs samordningsoppgaver. Den handler om å utvikle og forvalte et overordnet plansystem som skal sikre konsistens mellom ulike aktørers handlinger på ulike forvaltningsnivåer.

Avdelingen har for 2016 i alt 4 hovedmål og 12 resultatmål. Hovedmålene er:

- En bærekraftig og framtidsrettet samfunnsutvikling og arealbruk
- Attraktive, levende og bærekraftige byer og tettsteder
- Kart- og eiendomsinformasjon som felles grunnlag til nytte for privat og offentlig bruk
- En velfungerende og utviklingsorientert departementsavdeling.

Opgavene som (samordnende) planmyndighet kan rubriseres under de to første hovedmålene, og under bl.a. resultatmålene:

- a) mer effektive planprosesser, herunder videreføre forenklingsarbeid, lovutvikling og effektiv behandling av innsigelsessaker
- b) bedre regionale og kommunale planer, herunder å utvikle den regionale planleggingen for å sikre bedre sammenheng mellom plannivåene og styrke de nye regionenes rolle som samfunnsutvikler
- c) bruke statlig plan for gjennomføring av prioriterte nasjonale prosjekter
- d) effektiv og bærekraftig arealbruk og miljøvennlig transport, herunder oppfølging av retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Utforming av statlig rammeverk

Hvert fjerde år forbereder PLAN dokumentet *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* (KMD 2015), jf. plan- og bygningsloven § 6. Dette uttrykker regjeringens forventninger til regionale og kommunale planstrategier og planer. For å konkretisere disse forventningene er det utarbeidet planretningslinjer (KMD 2014b) og planbestemmelser. Til sammen utgjør dette det vi i vår sammenheng kaller det *statlige rammeverket*.

Statlige planretningslinjer gir rammer for planprosessen og tydeliggjør nasjonal politikk på viktige områder. De kan gjelde for hele landet eller et geografisk avgrenset område.

Statlige planbestemmelser er tidsbegrenset og inneholder et forbud mot iverksetting av særskilte bygge- og anleggstiltak uten samtykke fra departementet, eller til det foreligger avklaring i rettslig bindende arealplaner. Dette er altså et langt mer rettslig bindende virkemiddel enn retningslinjene. Det er nå bare én gjeldende planbestemmelse: Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre.

De nasjonale forventningene, retningslinjene og bestemmelsene inneholder både vurderinger og klargjøring av hvilke interesser som skal ha forrang i ulike planprosesser. Utarbeiding av og beslutning om rammeverket skjer gjennom involvering av alle berørte departementer, men det er KMD som initierer og leder prosessen, mens endelig beslutning skjer i regjeringen etter forslag fra KMD.

Samordning av innsigelser

Plan- og bygningsloven stiller krav til planprosessen og innebærer krav til samordning og medvirkning fra offentlige og private aktører. Kravene gjelder kunngjøring, planprogram, medvirkning under utarbeidelse av planene og til høringsfasen av et planutkast. Avvik fra disse prosessreglene innebærer at vedtak av planen er ugyldig.

Innsigelser kan fremmes i høringsfasen dersom kommunen fremmer planforslag som er i strid med nasjonale eller viktige regionale hensyn. Innsigelse innebærer at kommunen ikke kan sluttbehandle planen dersom innsigelsen ikke blir løst gjennom planprosessen eller gjennom mekling gjennomført av Fylkesmannen.

Kommunale arealplaner blir lagt fram for berørte offentlige og private aktører til vurdering og mulige innsigelser. Innsigelser må ikke forveksles med klager på vedtak, som bare kan fremmes til reguleringsplaner (områderegulering og detaljregulering), ikke til kommuneplaner.

I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* er det lagt nasjonale føringer på praktiseringen av innsigelsesinstituttet, bl.a. at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges. Innsigelse skal kun fremmes når det er nødvendig for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser, og for andre hensyn av særlig viktighet for sektoren når tidlig dialog ikke har ført fram. Det er gjennomført flere tiltak for å effektivisere og forenkle planprosessen, bl.a. forsøk der 12 fylkesmenn er gitt økt ansvar for samordning av statlige innsigelser (samordningsprosjektet).

Uenighetssaker som ikke er løst gjennom planprosessen avgjøres av KMD etter bestemmelser i plan- og bygningsloven. KMD sender innsigelsessaker på høring til berørte departementer, og det gjennomføres befaringer. Administrasjonen utarbeider forslag til vedtak som legges fram for politisk ledelse. Noen saker er gjenstand for politiske drøftinger mellom departementene, og noen få store og politisk kontroversielle saker blir også drøftet i regjeringen, som i så fall står for den endelige avveiningen.

KMDs behandling kan gi tre mulige utfall:

- Planen godkjennes uten merknader, og innsigelsene tas ikke til følge
- Planen godkjennes ikke, og innsigelsene tas til følge
- Planen godkjennes med enkelte endringer, innsigelser tas delvis til følge.

Arbeidet med statlige planer

I en del tilfeller velger staten å gjennomføre planprosesser i egen regi. Dette kan særlig være aktuelt ved større prosjekter eller utbygginger. Regjeringen har signalisert større vilje til bruk av statlig plan på samferdselsområdet for å sikre bedre framdrift. Det er KMD/PLAN som fastsetter premissene for statlige planer for derved å sikre at nasjonale føringer får gjennomslag. Sektormyndighetene har ansvaret for å utarbeide selve planen og for gjennomføring av prosjektet.

Autoritative beslutninger i forvaltningen som innebærer interesseavveining vil alltid være basert på lov og regelverk, altså bruk av juridiske virkemidler. Regelverket kan være detaljert eller mer rammepreget med åpning for større grad av skjønn i avgjørelsen av saker. Vi har ikke registrert ønsker om å endre regelverket for arealplanlegging slik det er i dag. Derimot har det vært reist synspunkter på forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlover som også regulerer planprosesser, f.eks. i energisektoren. En eventuell innlemmelse av sektorlover i plan- og bygningsloven vil ikke endre samordningsrollen i og for seg, men det vil innebære en utvidelse av saks- og ansvarsområdet for PLAN.

Bruk av juridiske virkemidler vil ha betydning for avdelingens samordningsevne. Vårt inntrykk fra intervjurunden med andre berørte departementer er at PLAN i hovedsak får positive tilbakemeldinger på hvordan de utøver sin samordningsrolle. En informant nevner likevel eksempler på at prosesser ikke har vært gode, bl.a. altfor korte tidsfrister i høringer av utkast til nye *Nasjonale forventninger*. Samme informant har også trukket fram manglende involvering i utvikling av regelverk og at konsekvensutredninger ikke alltid har holdt tilfredsstillende kvalitet.

Vi ser også enighet blant informantene om at overføringen av saksfeltet fra MD til KMD har fungert positivt og gitt PLAN en mer «nøytral» posisjon, samtidig som det har ført til et tettere samarbeid med tilgrensende avdelinger i KMD, f.eks. Kommunalavdelingen og Regionalpolitisk avdeling.

3.2.2 Hvilke samordningsroller?

Alle de tre omtalte samordningsoppgavene er preget av tverrsektoriell avhengighet; det som skjer på en sektor er avhengig av hva som skjer på en annen, eller påvirker utviklingen på en annen sektor. Samordningen er gjennomgående sikret gjennom bruk av juridiske virkemidler. Plan- og bygningsloven er en sterk samordningslov, og planretningslinjene og planbestemmelsene er også effektive virkemidler for samordning.

Men også andre virkemidler er i bruk. Med hjemmel i loven er det etablert regionalt planforum i alle fylker, og der deltar alle relevante statlige og kommunale/-fylkeskommunale aktører. Det er i tillegg etablert mange andre regionale nettverk i fylkene på frivillig basis. På departementsnivå er det under

forberedelse et «PBL-forum» for gjensidig informasjonsutveksling og avklaring av nasjonale interesser, eventuelt også bidra til frivillig tilpasning.

Vi ser det slik at PLAN som planmyndighet har en primær samordningsrolle som *interesseavveier* i sitt forhold til de andre departementene. Det viktigste aspektet ved rollen som interesseavveier er avdelingens posisjon som lederdepartement ved selve *utformingen* av det statlige rammeverket, dvs. nasjonale forventninger og planbestemmelser. Utformingen skjer i samråd med andre departementer, men PLAN er saksansvarlig og dermed i førerretet for å foreslå en interesseavveining overfor regjeringen, som kan slutte seg til forslaget eller gjøre endringer i avveiningen. De nasjonale forventningene er ikke rettslig bindende, men synes å ha stor autoritet.

Innsigelsessaker vil ofte være preget av motstridende interesser, typisk mellom jordvern og utbygging, mellom private og offentlige interesser etc. I behandlingen av disse sakene vil KMD/PLAN selv utøve den faktiske interesseavveiningen basert på beslutningsmyndighet som er gitt departementet i plan- og bygningsloven. Dette er det klareste uttrykket for at avdelingen har en rolle som interesseavveier siden disse sakene normalt avgjøres av departementet, ikke regjeringen. Også ved bruk av statlig plan har PLAN en posisjon til å legge avgjørende premisser for en interesseavveining selv om det er andre som utarbeider selve planen.

Andre samordningsroller

Vi kan også se at PLAN har en rolle som *systemforvalter*, men denne rollen trer tydeligere fram gjennom den vertikale samordningen. De ulike elementene som inngår i grunnlaget for samfunnsplanleggingen, herunder særlig regelverk og retningslinjer, utgjør et helhetlig plansystem.

KMD/PLAN som systemforvalter er tillagt ansvaret for å forvalte og utvikle dette systemet og påse at det følges i alle planprosesser. Her kombineres forvalterrollen med rollen som *pådriver* overfor departementer og andre sentrale og lokale myndigheter.

3.3 Statsforvaltningsavdelingen

For Statsforvaltningsavdelingen (STA) har vi festet oss ved samordningen av etatsstyringen av Fylkesmannen.

3.3.1 Samordningsoppgaver og -virkemidler

Statsforvaltningsavdelingen (STA) har et overordnet ansvar for organisering og inndeling av regional statsforvaltning, herunder ansvar for drift og utvikling av fylkesmannsembetene, og for samordnet styring av embetene.

Som administrativt ansvarlig for Fylkesmannen har STA et hovedansvar for tilrettelegging og kontroll av kvaliteten i styringssystemet, organisasjonsutvikling og et generelt ansvar for de administrative rammebetingelsene og IKT i embetene. Dette omfatter ansvaret for instruks, tildelingsbrev og ledersamtale med Fylkesmannen og et samordningsansvar overfor fagdepartementene som har lagt oppgaver til Fylkesmannen.

Fylkesmannens faste oppgaver skal finansieres over KMDs budsjett. Det enkelte fagdepartement har finansieringsansvaret for Fylkesmannens oppgaver innenfor eget saksområde, inkludert en forholdsmessig andel av administrative kostnader. KMD har finansieringsansvaret for sektorovergripende saker. Departementene bevilger i tillegg midler over egne budsjetter til tidsavgrensede oppgaver.

STAs samordningsansvar for etatsstyringen er uttrykt slik i målstrukturen:

Hovedmål 2: *Bidra til at Fylkesmannen er et tilpasningsdyktig og hensiktsmessig verktøy for gjennomføring av regjeringens politikk.*

- Delmål 2.1: *Samordne departementenes styring, finansiering og utvikling av Fylkesmannen.*
- Delmål 2.2: *Forbedre og tilrettelegge gode administrative systemer for departementene og direktoratenes styring av Fylkesmannen.*

Aktuelle virkemidler for samordning

Departementenes fylkesmannsutvalg

STA er leder og sekretariat for Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU), der det møter åtte departementer med styringsinteresser i Fylkesmannen. Utvalget er rådgivende og har ingen myndighet, men kan i praksis innebære styringskoordinering og virke konfliktløsende mellom deltakerne. Utvalget består av ledere i de ulike departementene.

Det avholdes et årlig møte med departementsrådene i DFU-departementene om styring og finansiering av Fylkesmannen. Møtet ledes av KMDs departementsråd. Det gjennomføres videre en rekke møter og informasjonsutveksling mellom saksbehandlere i de berørte departementene. Departementenes kontaktpersoner er sentrale i utarbeiding av styringsdokumenter og forberedelse av etatsstyringsmøter.

STAs arbeid i utvalget understøttes av at KMD har en egen fylkesmannsgruppe med representanter på saksbehandlernivå fra fem av avdelingene i KMD. Dette er et forum for informasjons- og erfaringsutveksling, som skal bidra til at KMD framstår som mer samlet utad i fylkesmannsspørsmål.

Uformelle kontakter

Våre informanter betoner betydningen av uformelle kontakter og nettverk med de berørte departementene. Det er viktig både for å være oppdatert og for å skape et godt samarbeidsklima og forståelse for sektorvise hensyn i styringen.

Høringsinstans

Utredningsinstruksen fastslår plikt til å utrede administrative og økonomiske konsekvenser. For STA er dette nyttig å kunne vise til i høringsrunder om nye tiltak dersom konsekvensene for Fylkesmannen ikke er tilstrekkelig utredet.

STA er i praksis fast høringsinstans for regjeringsnotater for alle saker som berører Fylkesmannen. Dette gir en klar påvirkningsmulighet overfor de andre departementene. Dels gjelder det å fremme aksept for å styrke avdelingens rolle som samordner av etatsstyringen, dels gjelder det å fremme synet på Fylkes-

mannen som en regional samordner som bør ha handlingsrom og ikke styres detaljert av sektordepartementene.

Finansieringsordningen

Finansieringsordningen gir STA et handlingsrom til å påvirke øvrige departementers vurderinger knyttet til Fylkesmannens rammebetingelser. Fagdepartementene må foreta grundige økonomiske og administrative konsekvensvurderinger ved overføring av nye oppgaver eller vesentlige endringer i oppgaveporteføljen. Videre er det i Rundskriv R-9/2015 (FIN 2015) fastsatt at forslag som berører Fylkesmannen skal sendes til KMD.

Et eksempel kan illustrere at STA har innflytelse i slike sammenhenger: Da vergemålsområdet ble overført fra kommune til stat v/Fylkesmannen, beregnet Justisdepartementet (JD) utgifter knyttet til dette. Etter ordningen skal ressurser overføres til KMDs budsjettkapittel når oppgaver overføres til embetene. KMD har utsatt overføring av ressurser fra JD, da beregningene har vært usikre og etter KMDs syn ikke gode nok.

Når andre departementer har tilført midler og fortsatt har finansieringsansvar for oppgavene, skal KMD i utgangspunktet ikke kunne omprioritere fra kap. 525 til andre formål innenfor KMDs ramme.

Ansvar for det sentrale styringssystemet overfor Fylkesmannen

STAs administrative ansvar for Fylkesmannen omfatter også ansvar for en samordnet etatsstyring. I dette arbeidet står det sentralt å utforme og anvende felles budsjettssystemer/-prosesser, felles rutiner og tidsfrister, felles standarder og maler for styringsdokumenter osv.

Relevant kompetanse

STA har også et virkemiddel i og med sin kjennskap til de enkelte embetene og sin kompetanse på å innrette en hensiktsmessig mål- og resultatorientert styring av Fylkesmannen. Denne kompetansen kan brukes til å påvirke sektordepartementene til å unngå motstridende eller overlappende styringssignaler osv.

3.3.2 Hvilke samordningsroller?

Hvilke samordningsroller er relevante for STA?

Systemforvalter

Når STA står som forvalter av styringssystemet for Fylkesmannen, innebærer det en samordning av styringen fra departementsnivå. Alle de berørte sektordepartementene må forholde seg til dette styringssystemet for å ivareta sine styringsbehov overfor Fylkesmannen.

STA foretar altså ikke en samordning av *innholdet* i styringen, men snarere en administrativ samordning av styringssystemet, dvs. en samordning av *hvordan* de berørte departementene styrer sine ansvarsområder regionalt. Vi kan si at STA er en *systemforvalter* og at dette er deres primære samordningsrolle.

Fra systemforvalter til interesseavveier?

Over tid kan vi se at STA har fått et grunnlag for en tyngre samordningsrolle:

- Overgang fra tre til ett budsjettkapittel for Fylkesmannen (ca 2000)
- Fylkeslege og utdanningsdirektør innlemmet i Fylkesmannen (2003).
- Fra ett tildelingsbrev og sektorvise embetsoppdrag til ett tildelingsbrev og virksomhets- og økonomiinstruks (2016). Det tildeles imidlertid fortsatt midler i sektorspesifikke oppdragsbrev.
- Det kan spores økende politiske forventninger om Fylkesmannen som samordner regionalt, f.eks. om å samordne innsigelser i planprosesser.

En overgang til nytt styringssystem i 2015-16 har endret STAs styringsrolle og måten fagdepartementene styrer på. Endret form på styringsdokumenter og tilrettelegging av styringsdokumentene gjennom en styringsportal gjør det lettere for det enkelte embete å se sitt handlingsrom. Samarbeidet departementene imellom for å komme frem til tverrsektorielle mål har også gjort det lettere for oppdragsgiverne å se helheten i oppdraget til embetene og sin egen interesse av at fylkesmennene samordner staten overfor kommunen.

I STAs strategidokument for 2016 heter det at « ... *Det nye rammeverket for styring av Fylkesmannen bidrar blant annet til at oppdragsgiverne er samordnet mht. tverrsektorielle forventninger for neste år, og av 20 etablerte nye delmål er 10 tverrsektorielle. Gjennom rammeverket har avdelingen allerede fått en tydeligere samordningsrolle.*» (KMD 2016, s.6).

STA bruker myke virkemidler som dialog og overtalelse («diplomati») overfor sektordepartementene, bl.a. ved utforming av mål for Fylkesmannen, selv om STA har hånd om saksforberedelsen og tekstutformingen. Avdelingen legger altså mindre vekt på hierarki som samordningsmekanisme enn de formelt kunne ha gjort. Dette til fordel for frivillig tilpasning som samordningsmekanisme for å styrke sin rolle som systemforvalter. Avdelingen opplever at de på denne måten får større legitimitet for sin rolle blant de berørte sektordepartementene.

Dette kan sees på bakgrunn av sektordepartementenes legitime krav om å beholde styring over det som deres statsråd står til ansvar for. I fylkesmannsinstruksen heter det at de enkelte departementer har direkte faglig instruksjonsmyndighet over Fylkesmannen innenfor vedkommende departements saksområde.

I strategidokumentet påpekes det at «*dette balansepunktet mellom de samordnende og tverrsektorielle perspektivene på den ene siden og de sektorbaserte målkravene på den andre siden utfordres jevnlig av sektordepartementene*» (KMD 2016, s. 6).

I dialogen med departementene kan STA spille på sin styringsfaglige kompetanse og argumentere for at aktivitetsstyring bør omformes til mer mål- og resultat-orientert styring uten at dette går på bekostning av sektorenes styringsbehov. Samtidig har sektordepartementene beholdt en viktig styringskanal gjennom budsjettåret ved å kunne bruke særskilte oppdragsbrev med tilhørende øremerket finansiering. Disse kommer i tillegg til det årlige felles tildelingsbrevet fra STA. Slike «bilaterale» oppdragsbrev har ikke STA innflytelse på.

Alt i alt har STA styrket sin posisjon som forvalter av styringssystemet for Fylkesmannen. Det enkelte departements formelle styringslinjer og ansvar for sine

fagområder er riktig nok uendret. Men når avdelingen sitter i førersetet for å tilpasse målstrukturen til et nytt styringssystem, vil det også innebære en viss tilpasning av styringssignalene til Fylkesmannen. Ved å rette styringen mer inn mot mål og resultater kan embetenes handlingsrom for samordning reelt sett bli større. STA har altså en samordningsrolle ved å kunne *tilrettelegge for et handlingsrom* for Fylkesmannen til å avveie og prioritere mellom sektorenes interesser. Her er det samsvar med avdelingens hovedmål 2: *Bidra til at Fylkesmannen er et tilpasningsdyktig og hensiktsmessig verktøy for gjennomføring av regjeringens politikk*. Vi vil likevel ikke se dette som en interesse-avveining, snarere som en aktiv og utviklingsorientert rolle som systemforvalter.

Pådriver?

Kan STA også ha en pådriverrolle knyttet til samordning av etatsstyringen? Når det gjelder finansiering av nye tiltak/oppgaver som pålegges Fylkesmannen, vil en samordnet etatsstyring tilsi at slike tiltak blir reelt fullfinansiert over budsjettet og ikke henvises til å spise av felleskapitlet. Her vil STA forsøke å påvirke sektordepartementene til å ta de reelle kostnadene med i vurderingene, dernest kan avdelingen eventuelt spille på lag med vedkommende sektordepartement for å få gjennomslag i budsjettprosessen.

Her kan vi også trekke inn delmålet om å fremme Fylkesmannens samordningsrolle overfor kommuner og regional stat. Det er nærliggende å se det slik at dette også omfatter å skape forståelse blant sentrale myndigheter for Fylkesmannens rolle i statens styringssystem, altså et slags «førstelinjeforsvar» for en samordnet etatsstyring: Hvis STA kan påvirke sektordepartementene til å ha større aksept for at Fylkesmannen skal ha handlingsrom til å være en reell regional samordner, kan sektordepartementene også forventes å ha større forståelse for avdelingens rolle som systemforvalter.

STA kan altså i enkelte sammenhenger oppfattes som en pådriver, men dette kan knyttes nært opp til den primære rollen som systemforvalter.

3.4 Oppsummert om de øvrige KMD-avdelingene

Hver av de øvrige KMD-avdelingene er gitt en kort omtale i vedlegg 1. Her gir vi bare en stikkordsmessig oppsummering av hva vi ser som de primære samordningsrollene for disse avdelingene:

Arbeidsgiverpolitisk avdeling (APA) er primært interesseavveier i kraft av ansvaret for utforming av forhandlingsposisjoner og gjennomføring av forhandlinger. Samtidig er avdelingen pådriver for å fremme bedre ledelse, omstilling, kompetanseutvikling mv. Avdelingen er også systemforvalter ved å forvalte Personalhåndboka og avtaleverket.

Avdeling for bygg, sikkerhet og tjenester (BST) har ansvaret for departementsfellesskapets infrastruktur. Den primære samordningsrollen er åpenbart en rolle som systemforvalter. Til denne rollen har avdelingen også et element av pådriverrolle for å få de andre departementene med på rasjonelle fellesløsninger.

Avdeling for IKT og fornying (AIF) er primært pådriver for en samordnet forvaltningspolitikk og IKT-politikk. Avdelingen har også elementer av en systemforvalterrolle ved å forvalte enkelte forskrifter, noe som kan gi støtte til pådriverrollen. Et lite element av interesseavveining er det når AIF på grunnlag av innspill fra departementene foreslår hva som skal være fellesføring.

Bolig- og bygningsavdelingen (BOBY) er i sitt arbeid med strategien *Bolig for Velferd* primært en pådriver for å legge boligsosiale premisser for berørte sektorer. Til støtte for dette forvalter avdelingen en prosess for likelydende tildelingsbrev til berørte direktorater.

Regionalpolitisk avdeling (REGA) er primært en pådriver for at regional- og distriktpolitikken får legge premisser for andre departementers planlegging og virksomhet. Til støtte for dette forvalter avdelingen retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser, og det kan også dreie seg om interesseavveining bl.a. når avdelingen har saksansvaret for å utforme ny regionalpolitikk, og ledelse og samordning av arbeidet med regionreform mv.

Same- og minoritetspolitisk avdeling (SAMI) er primært en pådriver for at de andre departementene følger opp regjeringens politikk overfor samer og nasjonale minoriteter. Avdelingen forvalter også konsultasjonsordningen mellom Sametinget og statlige etater.

4 Samordningsroller i to andre departementer

I dette kapitlet viser vi hvordan to avdelinger i andre departementer løser sine samordningsoppgaver og hvilke samordningsroller de kan sies å ha. Poenget med å omtale disse casene er å få et referansepunkt for hvordan KMD håndterer sine samordningsroller. Samtidig er det store forskjeller mellom departementene bl.a. når det gjelder rammebetingelser og trekk ved oppgavene. Vi kan derfor ikke foreta noen form for rangering av avdelingenes samordningsevne e.l.

4.1 Samordning av likestillingspolitikken

Barne- og likestillingsdepartementet, BLD, forvalter det nasjonale lovverket om likestilling og ikke-diskriminering. Dette lovverket omfatter fire lover som gjelder ulike diskrimineringsgrunnlag, henholdsvis kjønn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og etnisitet.

I vår vurdering av samordningsroller konsentrerer vi oss om arbeidet med *kjønnslikestilling*.

4.1.1 Ansvars- og rollefordeling på området

I BLD er det administrative ansvaret for likestillingsfeltet lagt til Forbruker-, rettighets- og likestillingsavdelingen. Avdelingen er organisert i tre seksjoner hvorav den ene har ansvaret for likestillings- og ikke-diskrimineringspolitikk.

Håndhevingen av diskrimineringslovverket er lagt til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Disse er administrativt underlagt departementet, men kan ikke instrueres i faglige spørsmål.

For å følge opp sektorenes ansvar og sikre en helhetlig likestillingspolitikk har BLD et samordningsansvar. På direktoratsnivå er det BUFdir som har samordningsansvaret. Som fagorgan skal direktoratet bidra til å gjennomføre likestillingspolitikken, bl.a. ved å bidra til å styrke kommunenes og sektormyndighetenes kompetanse på likestilling, drive faglig utviklingsarbeid og forvalte tilskuddsordninger på likestillingsområdet.

4.1.2 Virkemidler

Det sentrale virkemidlet for å sikre likestilling mellom kvinner og menn er likestillingsloven. For øvrig er virkemidlene departementet rår over gjennomgående av pedagogisk art, som kunnskapsformidling til alle deler av offentlig sektor. BLD legger til rette for at utviklingen på sentrale samfunnsområder kan dokumenteres, analyseres og følges over tid. Følgende virkemidler benyttes på området:

Likestillingsloven

Offentlige myndigheters plikt til aktivt likestillingsarbeid er forankret i likestillingsloven § 12. Den såkalte aktivitetsplikten pålegger offentlige myndigheter å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom

kjønnene. Offentlige myndigheter skal fremme og integrere likestilling i de offentlige virksomhetenes alminnelige arbeid, i alle steg av beslutningsprosessen og på alle nivåer i en virksomhet, slik det følger av aktivitetsplikten.

Likestillingsloven pålegger også alle virksomheter å utarbeide årsberetning og å redegjøre for likestillingstilstanden i virksomheten, og hvilke tiltak som er iverksatt eller planlegges gjennomført. Likestillingsredegjørelsen skal blant annet vise om virksomheten har oppfylt aktivitetsplikten. Etter Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillingsnemndas praksis, med hjemmel i likestillingslovens ordlyd, er det et krav at redegjørelsen for likestilling tas inn i årsrapporten.

Likestillingsloven stiller videre krav til kjønnsrepresentasjon i alle offentlige utvalg, men her kan BLD gi dispensasjon.

Utredningsinstruksen

Etter revisjon av utredningsinstruksen nevnes ikke lenger likestillingshensynet eksplisitt i instruksen, men disse hensynene skal fortsatt utredes når de er relevante. En veileder i utredning av konsekvenser for likestilling (BLD 2010) følger uansett instruksen, og denne skal nå revideres. Et annet sentralt virkemiddel i arbeidet med å fremme likestillingshensyn er høringsinstituttet.

Embetsgruppe og statssekretærutvalg

Det er etablert en embetsgruppe for likestilling med deltakere fra alle relevante departementer. Dette er et forum for informasjonsutveksling og policy-drøfting og ledes av en avdelingsdirektør i BLD. Fra BLDs side er det ønskelig at departementene, som ofte deltar med sine HR-rådgivere, også skal være representert på avdelingsdirektørnivå for å gi en sterkere forankring av policy-drøftingene.

Det er nylig lagt fram en likestillingsmelding (Meld. St. 7, 2015-2016), og i arbeidet med denne var det nedsatt et statssekretærutvalg.

Handlingsplaner

Arbeid med sektorovergripende handlingsplaner er et eksempel på verktøy for å samordne og videreutvikle likestillingspolitikken. Det finnes flere handlingsplaner på likestillingsområdet som BLD har ansvaret for eller er involvert i. Både ved utarbeiding og oppfølging av slike handlingsplaner blir det som regel nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe, og den ledes av BLD.

Rapportering

BLD samordner regjeringens arbeid med rapportering på gjennomføring av de sentrale menneskerettighetskonvensjonene på området. Sentralt for kjønnslikestilling er FN's «kvinnekonvensjon» og handlingsplanen fra den store kvinnekongressen i Beijing i 1995. Oppfølging av disse skal rapporteres til FN hvert fjerde år. Utarbeiding av rapportene til FN innebærer også å svare på eventuell kritikk som FN har rettet mot ulike områder.

Kompetanse og kunnskapsformidling

BLD legger stor vekt på å ha en kunnskapsbasert politikk for likestilling. Det er derfor sentralt å ivareta ansvaret for kunnskapsgrunnlaget, indikatorutvikling og

forskning på området. Dette er sentrale oppgaver for BUFdir som fagdirektorat. Likestillingsområdet har utviklet seg fra å være utpreget rettighetsorientert til i større grad også å vektlegge den samfunnsøkonomiske betydningen av et likestilt samfunn.

BLD arrangerer konferanser og seminarer på likestillingsområdet for å formidle kunnskap og kompetanse om likestilling.

4.1.3 Hvilke samordningsroller kan identifiseres?

I likestillingsmeldingen legges det til grunn at hver enkelt sektor tar sitt ansvar for å fremme likestilling. Dette sektoransvarsprinsippet legger ansvaret på samme sted som virkemidlene. Det legges opp til at likestilling skal være en del av vurderingene over alt i forvaltningen. Den enkelte myndighet skal følge situasjonen på sine områder og utrede konsekvenser for både kvinner og menn.

Pådriverrollen handler om å ivareta et særskilt mål eller hensyn overfor andre sektorer/departementer, og BLD ivaretar utvilsomt en slik rolle i samordningen av likestillingspolitikken. Sektoransvaret for å sikre likebehandling mellom kjønn har ligget som et avgjørende premiss. Dette ansvaret har vært koblet til målet om at likestilling skal integreres («mainstreames») i alle sektorpolitikker. Ulike former for rapportering skal sikre at dette følges opp.

BLD har få eller ingen egne virkemidler for å fremme likestilling utover å forvalte lovverket og håndhevingsapparatet, samt veilede og spre kunnskap.

BLD opptrer både proaktivt og reaktivt i rolleutøvelsen, noe avhengig av politisk prioritering og aktuelle tiltak under arbeid, som f.eks. ved utarbeiding av handlingsplaner eller meldinger. Inntrykket er at BLD i slike prosesser tradisjonelt har hatt en mer proaktiv rolle.

BLD er tillagt myndighet til å avgjøre søknader om dispensasjon fra krav til kjønnsrepresentasjon i alle offentlige valg. Hensynet til likestilling må i så fall vurderes opp mot behov for bl.a. fagkompetanse, dvs. at det ikke finnes nok kvalifiserte kandidater fra det ene kjønn. I slike tilfeller kan departementet utøve en rolle som *interesseavveier*. BLD får imidlertid svært sjelden slike søknader til behandling, slik at ordningen i praksis har svært liten betydning.

Et annet virkemiddel å vurdere er rapporteringen på gjennomføring av internasjonale forpliktelser på likestillingsområdet. BLD bestiller rapporter fra departementene og innspill fra frivillig sektor og utformer i samråd med Utenriksdepartementet det endelige rapportforslaget som skal legges fram for regjeringsbehandling. Dette kan tilsynelatende framstå som en avveining av sektorinteresser og –hensyn. Rapporteringen skal imidlertid legges til grunn allerede vedtatt politikk. Vurderingene vil derfor primært være av teknisk-redaksjonell karakter. BLDs rolle her er da mer å være en *systemforvalter*, ikke en *interesseavveier*.

En kunnskapsbasert politikk for likestilling innebærer også å innrette gode systemer for rapportering, dokumentasjon og analyse av likestillingsstatus på forskjellige samfunnsområder. På bakgrunn av det arbeidet BLD her gjør med å

administrerere slike systemer og rutiner, kan vi også her plassere departementet i en samordningsrolle som *systemforvalter*. Selv om noe av dette arbeidet er lagt ut til Bufdir, vil det uansett kunne bidra til å støtte departementets pådriverrolle, som er BLDs primære samordningsrolle på likestillingsfeltet.

4.2 Samordning av forskningspolitikken

Som et annet referansecase har vi sett på hvordan Kunnskapsdepartementet (KD) ved Forskningsavdelingen utøver sin samordningsrolle i gjennomføringen av forskningspolitikken. Etter dialog med departementet valgte vi å avgrense to samordningsområder:

- a) utvikling og forvaltning av styringssystemet for Norges forskningsråd
- b) utvikling og oppfølging av langtidsplanen for forskning.

4.2.1 Mål og ansvar for gjennomføring av forskningspolitikken

I langtidsplanen (Meld. St. 7, 2014-2015) har regjeringen satt tre overordnede mål for forskning og høyere utdanning:

- Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne
- Løse store samfunnsutfordringer
- Utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet

Det heter at målene må sees i sammenheng, f.eks. ved at *«utvikling av produkter, prosesser eller løsninger som bidrar til å møte store samfunnsutfordringer, i mange tilfelle også kan være utgangspunkt for næringsutvikling, økt konkurransekraft og innovasjonsevne»*.

I tillegg til de overordnede målene varsler regjeringen i meldingen en opptrapping av bevilgningene til forskning innenfor seks langsiktige prioriteringer. For å utvikle og gjennomføre forskningspolitikken og drive fram og bruke forskning, er det videre etablert et «forskningssystem» som inkluderer aktører på tre nivåer:

På *politisk nivå* utformer Stortinget og regjeringen mål og prioriteringer for forskningspolitikken. Hvert departement har ansvar for å avklare kunnskapsbehov og initiere og finansiere forskning innenfor egen sektor. KD har koordineringsansvaret for forskningspolitikken og står for nær halvparten av de offentlige forskningsbevilgningene.

På *strategisk nivå* har Norge ett forskningsråd. Om lag en fjerdedel av offentlige FOU-midler kanaliseres gjennom Forskningsrådet. Rådet har tre viktige roller: å finansiere forskning, å være forskningspolitisk rådgiver for myndighetene, og å være møteplass der aktører kan involveres i utforming og gjennomføring av forskningspolitikken.

På *utførende nivå* finnes en rekke aktører. Det meste av grunnforskningen foregår i universitets- og høgskolesektoren, instituttsektoren utfører mest anvendt forskning, mens utviklingsarbeidet dominerer i næringslivet.

De mange nivåene og aktørene som er involvert i forskningspolitikken sammenholdt med sektoransvarsprinsippet gir et sterkt behov for samordning for å nå overordnede mål.

4.2.2 Hva skal samordnes og hva er formålet?

KDs ansvar for å samordne forskningspolitikken gjelder både policy-innhold og ressursbruk. Samordning av *innhold* skjer særlig ved utarbeiding av overordnede strategier og planer, som f.eks. jevnlige stortingsmeldinger. Dessuten vil innholdet og omfanget av forskningen bli påvirket av de midler som stilles til rådighet og i hvilken grad forskning prioriteres i budsjettene. Spredningen av forskningsbevilgninger på mange departementer medfører også utfordringer knyttet til om bevilgninger utnyttes effektivt og på de områder hvor behovet er størst (Arbo 2016). Dette indikerer et klart behov for samordning av *ressursbruk*.

Overordnet skal samordningen sikre at forskningsaktivitetene rettes inn mot mål og prioriteringer som er trukket opp, og at effektiv styring og ressursbruk ivaretas. Dette skal sikres gjennom utvikling av felles problemforståelse og omforente strategier som alle departementer skal forholde seg til, jf. langtidsplanen.

KD har et sett av virkemidler å spille på i samordningen. De fleste av virkemidlene er av pedagogisk og organisatorisk/prosessuell art. Det er lite innslag av juridiske virkemidler.

Vi ser at KD i samordningen av forskningspolitikken generelt har en *pådriverrolle* overfor de andre departementene for å få dem til å knytte sine forskningsmidler til overordnede forskningspolitiske mål. Vi har imidlertid valgt å fokusere på to prosesser som eksempler på at KD utøver samordningsroller som *systemforvalter* og *interesseavveier*. Det er disse vi skal se nærmere på nedenfor.

4.2.3 Samordne styringssystemet for Forskningsrådet

KD har over tid utviklet sin samordning av departementenes styringssignaler til Forskningsrådet. Dagens styringssystem, som ble tatt i bruk i 2015, er fortsatt under utvikling og skal være ferdig i 2017. Systemet uttrykker de langsiktige ambisjonene for KDs og de øvrige departementenes styring.¹

Systemet er tuftet på prinsippet om mål- og resultatstyring. Regjeringen har fastsatt fem mål for Forskningsrådets virksomhet gjeldende fra 2015:

- Mål 1 økt vitenskapelig kvalitet
- Mål 2 økt verdiskaping i næringslivet
- Mål 3 møte store samfunnsutfordringer
- Mål 4 et velfungerende forskningssystem
- Mål 5 god rådgivning

Disse målene er i samsvar med mål og prioriteringer i langtidsplanen. Målene er felles og styrende for alle departementer som tildeler midler til rådet. I styringssystemet skal ikke departementene sette egne mål og delmål for rådet, men knytte sine bevilgninger til de fem felles målene. De fleste departementene vil finne ett eller flere av målene som særlig relevante for sine områder.

¹ Omtalen er hentet fra KD 2015: *Styringssystem for Norges forskningsråd*.

For hvert av målene er det utpekt 1-3 strategiske områder. De strategiske områdene er valgt ut på bakgrunn av vesentlighet og endringsbehov og skal til sammen fange opp sentrale temaer i regjeringens forskningspolitikk. KD har en dialog med departementene om de strategiske områdene, både for å vurdere de fastsatte områdene og behov for nye. KD stiller i samarbeid med departementene krav i tildelingsbrevene om styringsinformasjon knyttet til målene som Forskningsrådet skal rapportere på i årsrapporten.

I styringsdialogen mellom departementene og Forskningsrådet er de viktigste elementene tildelingsbrev, årsrapport, KDs etatsstyringsmøter og departementenes styringsmøter. For å bidra til koordinerte styringssignaler og forenkling både for departementene og Forskningsrådet er det utarbeidet en felles mal for tildelingsbrev. Som etatsstyrende departement utarbeider KD i tillegg et eget brev. KD har også utarbeidet felles struktur og forventninger til rådets årsrapport.

De formelle møtene mellom departementene og Forskningsrådet betegnes som «styringsmøter», herunder møter mellom KD som sektordepartement og Forskningsrådet. De fem målene gir den overordnede rammen for møtene. KD har som ansvarlig departement også et «etatsstyringsmøte» med Forskningsrådet etter at KD har hatt en dialog med Departementenes forskningsutvalg med utgangspunkt i en foreløpig vurdering av rådets måloppnåelse. Endelig utformer KD et tilbakemeldingsdokument til rådet.

Hva er formålet med det nye styringssystemet?

Ifølge styringsdokumentet skal styringen bli mer strategisk og langsiktig, ha økt oppmerksomhet på resultater, og ha hensiktsmessig omfang og detaljeringsgrad. Dessuten skal styringen gjennomføres på en effektiv måte med mer lik praksis mellom departementene i formen på styring og i rapporteringskrav.

KD, de øvrige departementene og Forskningsrådet har et felles ansvar for å følge opp og bruke styringssystemet i praksis slik at det utvikles en felles styringskultur. KD vil legge til rette for analyse- og erfaringsutveksling ved å bruke egnede møteplasser, bl.a. Departementenes forskningsutvalg.

Styringssystemet er utviklet i en tett dialog mellom KD og de øvrige departementene, med KD som prosessleder. Vi oppfatter dette som en primært *frivillig tilpasning* og at KD har vært på trinn 2 på samordningsstigen, der det gjelder å skape felles problemforståelse med tanke på et utviklingsbehov.

Det systemet som er utviklet, har etablert felles strukturer og rammer for styringen av Forskningsrådet. Disse kan ikke bare oppfattes som veiledende, men må også oppfattes som forpliktende for departementene. Vi tolker det slik at KD har beveget seg mot trinn 4 på samordningsstigen.

Hvilke samordningsroller kan identifiseres?

KD har ansvar for å forvalte og utvikle styringssystemet for Forskningsrådet. Dette utgjør en rolle som *systemforvalter* der KD både leder prosessen med utviklingen av det nye systemet og ivaretar oppfølging og videreutvikling av styringssystemet.

Det er sammenhenger mellom overordnede mål (langtidsplanen) og styringssystemet, og systemet skal gjøre det enklere å nå målene gjennom koordinerte styringssignaler til Forskningsrådet. Men systemet rokker ikke ved sektorprinsippet. Det betyr at det nye styringssystemet i seg selv ikke innebærer sterkere styring av departementenes forskningspolitiske prioriteringer. Men systemet kan likevel bidra til bedre sammenheng mellom sektorspesifikke mål og satsinger og overordnede forskningspolitiske mål.

Vi ser oppfølgingen av styringssystemet som et godt eksempel på en rolle som *systemforvalter* der rollen bygger på klart definerte rammer for systemet og klart definert ansvar for lederdepartementet og for sektordepartementene. Det er også utviklet en gjensidig forståelse for hvordan systemet skal utvikles, herunder departementenes deltakelse i prosessen.

4.2.4 Samordne langtidsplanlegging for forskning

Regjeringen har lagt fram en langtidsplan som gjelder til 2024. Bakgrunnen er å møte behovet for mer langsiktighet. *«Langsiktige og prioriterte satsinger skaper forutsigbarhet og bidrar til en bedre koordinert politikk for forskning og høyere utdanning»*. Og videre: *«For det første har langtidsplanen tiårige mål og prioriteringer som gir klare signaler til fagmiljøene, næringslivet og det offentlige. For det andre signaliserer regjeringen en forpliktelse til å følge opp langtidsplanen i de årlige statsbudsjettene»* (Meld. St. 7, 2014-2015).

Ved utvikling av planen ble det lagt vekt på å etablere en felles problemforståelse og sikre god forankring av planen. KD ledet - med drahjelp fra SMK - en større prosess som involverte alle departementene, og regjeringen besluttet mål og prioriteringer.

Langtidsplanen er *«regjeringens viktigste verktøy for å sikre god koordinering og gjennomføring av politikken for forskning og høyere utdanning»*. Det blir samtidig understreket at sektorprinsippet i forskningspolitikken blir videreført. Planen har således både et forskningspolitisk og sektorpolitisk utgangspunkt. Bedre koordinering må imidlertid ta høyde for forskningens uforutsigbare natur og ikke bli så tett at det hemmer omstilling og ikke fanger opp endringsbehov.

KD har flere virkemidler å spille på i oppfølgingen av planen. For det første skal det utvikles flere og bedre samarbeidsarenaer. Det kreves gode koplinger mellom universiteter og høyskoler, forskningsmiljøer, næringsliv og forvaltning. En samarbeidsarena som er etablert, er årlige toppmøter hvor statsråder diskuterer utfordringer og prioriteringer med forsknings- og utdanningsmiljøene.

For det andre er planen ment å virke retningsgivende for de årlige budsjett-tildelingene til forskning. Det ser ut til at KD er gitt et rom for å påvirke gjennom budsjettprosessen. KD har riktig nok ikke mandat til å kreve at departementene viser hvordan deres satsinger på forskningsområdet bidrar til å følge opp langtidsplanen, men i praksis blir dette likevel synliggjort overfor KD.

For det tredje har KD fått en tydeligere status som lederdepartement fordi de er gitt ansvar for å følge opp og sikre gjennomføring av langtidsplanen.

Hvilke samordningsroller kan identifiseres?

Det kan være fornuftig å skille mellom utviklings- og gjennomføringsfasen. I utviklingen av planen ble det lagt stor vekt på deltakelse og involvering, altså en tilrettelegging for frivillig tilpasning. KD ledet prosessene, som involverte både politisk og administrativt nivå, med uformell støtte av SMK. Vi har forstått det slik at forslagene til de seks langsiktige prioriteringene skjedde i et tett samarbeid med berørte sektordepartementer. Det samme synes å være tilfellet for de tre konkrete (budsjett)satsingene som ble presentert. Som prosessleder var KD opptatt av å få fram tverrsektorielle satsinger og dermed ivareta sitt særskilte ansvar som koordinerende departement for denne type satsinger.

Regjeringen var arena for den endelige interesseavveiningen ved å vedta mål og prioriterte satsinger. Vi kjenner ikke til i hvilken grad det var uenigheter mellom departementene om mål og prioriteringer, men uansett var KD ansvarlig for å fremme forslag for regjeringen om innholdet i planen. Avdelingen var følgelig en *tilrettelegger for interesseavveining*. Utforming av slike forslag vil normalt være av vesentlig betydning for det endelige resultatet og ikke minst for oppslutningen om vedtakene. Bred involvering og synliggjøring av sektorinteressene er viktig for å sikre et godt beslutningsgrunnlag og at prosessen oppfattes som legitim.

Hva med samordningsrollen i *oppfølgingen* av planen? I tråd med sektorprinsippet har departementene hver for seg et ansvar for å følge opp planen på sine politikkområder. Langtidsplanen er et nytt verktøy for samordning og styring av forskningspolitikken. Dette gir samtidig KD en rolle som *pådriver* ved å overvåke at departementenes forskningsaktiviteter er i samsvar med målene og de langsiktige prioriteringene som er trukket opp i planen.

Når gjennomføringen av planen er avhengig av budsjetttildelinger og følgelig er nært knyttet til den årlige budsjettprosessen, gir dette rom for KD til å påvirke innhold. Hvis KD i slike sammenhenger også får anledning til å gi mer helhetlige tilrådinger til Finansdepartementet eller regjeringen om budsjettprioriteringer, kan vi si at KD legger til rette for *interesseavveining* også i oppfølgingen av planen.

5 Momenter til å utvikle samordningsrollene

I dette avsluttende kapitlet samler vi trådene og stiller opp noen momenter som vi tror kan være til hjelp for å videreutvikle de tre samordningsrollene vi har identifisert i KMD. På dette grunnlaget håper vi at avdelinger i KMD med parallelle samordningsutfordringer kan utveksle og drøfte erfaringer med ulike måter å gå fram på.

5.1 En utfordring for samordningen

En rammebetingelse for samordning mellom departementene er sektoransvarsprinsippet: Enhver statlig oppgave skal kunne plasseres under en enkelt statsråds ansvarsområde. Det skal ikke være tvil om hvem av statsrådene som har myndighet til å instruere arbeidet med vedkommende oppgave.

Dette prinsippet er vel å merke ikke forankret i Grunnloven (Smith 2015). Den enkelte statsråds ansvar er avledet av det kollektive regjeringsansvaret. Konstitusjonelt sett er det derfor ikke noe i veien for å samordne på tvers av departementsgrenser. I praksis er likevel sektoransvarsprinsippet så grunnfestet at det oppfattes som en sterk føring mot å gjøre noe som kan oppfattes som innskrenkning av den enkelte statsråds myndighet over sitt departementsområde (Difi 2014).

Dette stiller samordningsdepartementer som KMD overfor en utfordring: Bare i de færreste tilfeller er de gitt myndighet til å treffe avgjørelser som binder andre departementer. Samtidig kan de åpenbart heller ikke bringe alle samordningsoppgaver opp til regjeringnivå. Det ville overbelaste regjeringens kapasitet som samordningsorgan.

Derfor er samordningsdepartementene henvist til å påvirke de andre berørte departementene ved hierarki og frivillig tilpasning som samordningsmekanismer. Her er det flere samordningsroller og -virkemidler som kan tas i bruk og utnyttet i ulike kombinasjoner.

5.2 Hva bør være ambisjonsnivået?

Når KMD vurderer bruk av samordningsroller og -virkemidler, bør de samtidig vurdere hva som er et optimalt ambisjonsnivå. Samordning er ikke et mål i seg selv og har dessuten en kostnad. Departementet bør derfor ikke nødvendigvis generelt sikte mot høyeste ambisjonsnivå, men snarere utforme samordningsroller som er tilpasset den enkelte avdelings situasjon og behov for å utvikle og gjennomføre politikken på sine områder.

Vi ser eksempler på en slik bevissthet når informanter i Statsforvaltningsavdelingen påpeker at de ikke ønsker å utvikle sin rolle som systemforvalter over i en rolle som interesseavveier. Tilsvarende når informanter i Kommunalavdelingen framholder at en pådriverrolle for kommunalt selvstyre ikke skal være så sterk at den får forrang framfor sektordepartementenes behov for sterk nasjonal styring.

I pkt. 2.3 introduserte vi samordningsstigen som en illustrasjon på ulike ambisjonsnivåer for samordning. Denne kan brukes som utgangspunkt for å drøfte hvordan de tre typiske samordningsrollene bør utformes i de tre utvalgte avdelingene, ev. også med et sideblikk til de øvrige KMD-avdelingene.

Som det vil framgå under pkt. 5.3-5.6, vil de fire trinnene på samordningsstigen arte seg litt forskjellig avhengig av hvilken samordningsrolle det gjelder. Vi har derfor i pkt. 5.7 oppsummert stikkordene for hva som kjennetegner de ulike samordningsrollene etter hvert som avdelingene beveger seg oppover samordningsstigen.

5.3 Hvordan utvikle rollen som pådriver?

Rollen som pådriver er den mest utbredte samordningsrollen for KMDs ulike avdelinger.

5.3.1 Ambisjonsnivå for samordningen

Av de tre utvalgte avdelingene er det Kommunalavdelingen (KOMM) som har pådriverrollen som sin primære samordningsrolle. Hvor på samordningsstigen kan vi plassere avdelingen når den er i pådriverrollen?

Ambisjonsnivået synes å være høyt i den forstand at KOMM vil bidra til at de andre departementene ivaretar både hensynet til kommunalt selvstyre og behov for nasjonal styring innenfor enkeltsektorer. Dette kan vi i så fall plassere på trinn 4 i samordningsstigen, men altså ikke slik at hensynet til kommunalt selvstyre har forrang framfor andre hensyn. Snarere er KOMMs ambisjon at nasjonale styringsbehov skal ivaretas på en måte som i rimelig grad tar hensyn til kommunalt selvstyre.

For å ivareta hensynet til kommunalt selvstyre må KOMM få lagt sine premisser til grunn i beslutningsprosesser som omfatter nasjonal styring. Det tilsier at avdelingen deltar allerede på et tidlig stadium i prosessen. I motsatt fall er KOMM henvist til kun å gi sine merknader (til regjeringsnotatene) i beslutningsfasen dersom hensynet til kommunalt selvstyre ikke er lagt til grunn for beslutningen i tilstrekkelig grad. I slike tilfeller kan vi si at tilretteleggingen for interesse-avveining befinner seg på trinn 3 i samordningsstigen. Regjeringen får da et beslutningsgrunnlag for en negativt definert samordning, jf. pkt. 2.3 ovenfor.

Sannsynligheten for å nå trinn 3 eller trinn 4 påvirkes av hvordan avdelingen posisjonerer seg på de lavere trinnene i samordningsstigen. Dersom KOMM som pådriver nøyer seg med å avgi uttalelse i en høringsrunde og eventuelt håpe at mottakeren tar dette med seg i beslutningsprosessen, vil dette være trinn 1 på stigen. I så fall går prosessen utenom trinn 2 og direkte til trinn 3. For beslutninger med begrensede samordningsbehov kan det være rasjonelt med slike forenklede prosesser når det vurderes opp mot den tid og ressursinnsats (på trinn 2) som vil være nødvendig for å nå trinn 4.

Dersom KOMM er mer proaktiv og tar initiativ til å skape en mer felles problemforståelse, f.eks. gjennom møteserier, prosessledelse av arbeidsgrupper,

statssekretærutvalg mv, kan vi si at avdelingen legger stor vekt på trinn 2, noe som vil øke sannsynligheten for at tilretteleggingen for interesseavveining når trinn 4 på stigen. Regjeringen får da et beslutningsgrunnlag for en positivt definert samordning, jf. pkt. 2.3.

5.3.2 Supplere med andre samordningsroller?

Som nevnt i kap. 3 har KOMM også innslag av andre roller, og vi ser disse som et supplement eller en forsterking av pådriverrollen.

For det første gjelder det konsultasjonsordningen, der vi fant at KOMM som sekretariatsleder for ordningen har en rolle som *systemforvalter*. Rollen kommer bl.a. til uttrykk i den veilederen (jf. pkt. 3.1) som avdelingen har utarbeidet for statens arbeid med denne ordningen. Samarbeidet og dialogen med de andre departementene om å representere staten i disse konsultasjonene kan bidra til at de andre departementene får større innsikt i og forståelse av avdelingens problemoppfatning (jf. trinn 2 i samordningsstigen). Ved å forvalte konsultasjonsordningen kan KOMM dessuten styrke sin autoritet som pådriver overfor departementene.

For det andre gjelder det statsbudsjettprosessen, som er et viktig virkemiddel i samordningsarbeidet. Vi fant at KOMM iallfall til en viss grad har en rolle som tilrettelegger for interesseavveining i budsjettprosessen selv om Finansdepartementet utvilsomt er hovedaktøren. I tillegg vil budsjettprosessen utgjøre en viktig arena for KOMM til å fremme hensynet til kommunene, noe som gir støtte til rollen som pådriver.

For det tredje gjelder det arbeidet med kommuneproposisjonen. Der fant vi at KOMM har en rolle som systemforvalter knyttet til redaktøransvaret for de delene av proposisjonen der flere departementer bidrar. Saker som omtales der, er i all hovedsak allerede avklart i den forutgående prosessen, og KOMM har da kunnet opptre i sin pådriverrolle for å påvirke fagdepartementene. Vi ser det slik at rollen som ansvarlig departement for proposisjonen legger økt tyngde til rollen som pådriver.

Vi kan også hente et eksempel fra en annen avdeling: Som etatsstyrer kan Bolig- og bygningsavdelingen (BOBY) ha et element av å være systemforvalter. Avdelingen legger vekt på å gi Husbanken legitimitet og rom til å lede samordning med berørte direktorater. Dette støtter samtidig BOBYs pådriverrolle ved at det legges boligpolitiske premisser for virksomheten i de andre departementsområdene (jf. vedlegg 1).

Same- og minoritetspolitisk avdeling (SAMI) har i likhet med KOMM en systemforvalterrolle knyttet til konsultasjonsordningen mellom Sametinget og statlige etater som støtter opp under avdelingens primære rolle som pådriver (jf. vedlegg 1).

Bedre utnytting av virkemidler?

Som fast høringsinstans i henhold til Utredningsinstruksen har KOMM et godt utgangspunkt fordi det sikrer at avdelingen blir gjort oppmerksom på planlagte

policy-endringer og har en kanal for å påvirke. Hvordan kan de ellers utnytte sine virkemidler bedre?

Vårt inntrykk fra intervjurunden er at KOMM over tid har lagt økende vekt på å bidra konstruktivt og i en tidlig fase når sektordepartementene skal utforme ny sektorpolitikk som legger føringer for kommunene. Dette kan tolkes som at avdelingen har beveget seg fra trinn 1 i retning av trinn 2 i samordningsstigen og dermed tatt et viktig skritt for å utvikle pådriverrollen.

Våre informanter i KOMM nevnte at de en gang i blant gir orienteringer om hensynet til kommunalt selvstyre. Målgruppene er gjerne nyansatte i de mest relevante sektordepartementene. Dette blir imidlertid vurdert som så vidt ressurskrevende at det sjelden blir prioritert. Et spørsmål er likevel om slike initiativ bør gis høyere prioritet hvis de kan systematiseres og kreve mindre ressursinnsats.

Som nevnt i kap. 3 framholdt informanter i KOMM at det er viktig å ha tilstrekkelig sektorkompetanse til å kunne imøtegå sektordepartementenes argumentasjon på deres egne premisser. Vi fant imidlertid at avdelingen har et bevisst svar på dette i form av systematisk rekruttering av generalister fra departementene og ved å prioritere kontinuitet i arbeidsdelingen for å fremme sektorspesialisering.

5.3.3 Relevante momenter fra andre departementer?

For å styrke en pådriverrolle er det nærliggende å forsøke å være mer proaktiv. Istedenfor å avvente utspill fra sektordepartementene kan pådriveren invitere til bilaterale møter eller holde felles seminarer for sektordepartementene om styring av kommunesektoren. Et sentralt spørsmål kan være: Hvordan ivaretas hensynet til kommunalt selvstyre når dere utvikler sektorpolicy? Dette er en tilnærming som Avdeling for IKT og fornying nå forsøker for å komme mer i inngrep med utviklingen på IKT-siden og når det gjelder forvaltningens organisering. For KOMM kunne dette være en måte for å få belyst og få en felles forståelse av aktuelle spørsmål i skjæringspunktet mellom kommunalt selvstyre og nasjonal (sektor)styring.

I tillegg til å kjenne til styringsutfordringene i den enkelte sektor kan KOMM ha behov for mer kunnskap om hvordan det står til med det kommunale selvstyre. Enkelt personer i KOMM har selvsagt slik kunnskap i dag, men spørsmålet er om det kan/bør systematiseres i noen enkle «tilstandsvurderinger» basert på indikatorer for detaljeringsgraden i styringen innenfor enkelte sentrale sektorer.

Inspirert av BLDs rapportering til FN om sektorenes oppfølging av konvensjonsforpliktelser og status for likestillingsarbeidet (jf. kap. 4) kunne man også tenke seg en rapporteringsordning fra sektordepartementene og KS. En slik utbygging av en systemforvalterrolle ville imidlertid etter alt å dømme bli for ressurskrevende i forhold til nytten ved ordningen.

Et annet virkemiddel som kan bygge opp under en pådriverrolle er handlingsplaner og langtidspaner. Langtidspanen for forskning gir KD et godt grunnlag for å bidra til at departementene er lojale mot overordnede mål for forskningen.

Likeledes vil mer kortsiktige sektorovergripende handlingsplaner og strategier bidra til samordning, både i utviklingsfasen og i gjennomføringsfasen, slik vi ser det bl.a. på likestillingsfeltet.

Et eksempel på en mye kraftigere pådriverrolle er en instruks som gir Justisdepartementet (JD) fullmakt til å føre tilsyn med de andre departementenes beredskap². Instruksen (JD 2012) klargjør ikke bare departementenes og JDs ansvar, men også organisering og ansvar for tilsynet med departementenes arbeid og organisering og ledelse av krisehåndtering. Det er departementene som har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap innenfor egen sektor, men JD er pålagt ansvar for at det føres tilsyn med departementenes beredskap og for å rapportere til regjeringen om manglende oppfølging. Samordningsrollen er også bygd ut med flere tverrgående utvalg og faste møter på høyt nivå, inkludert regjeringsnivå.

Dette synes imidlertid å være en uforholdsmessig sterk virkemiddelbruk for KOMMs pådriverrolle.

Til slutt er det grunn til å spørre om KOMM også bør vurdere sin samordningsinnsats på en bredere front. Pådriverrollen for avdelingen er i dag primært knyttet til utrednings- og beslutningsfasen (oppstrøms). Men vi vil anta at det også kan være mulig å påvirke premisser for iverksettings- og driftsfasen, f.eks. ved å ta initiativ til evalueringer av iverksatt sektorpolicy: Hva har det ført til av konsekvenser for det kommunale selvstyre?

5.4 Hvordan utvikle rollen som interesseavveier?

Av de tre utvalgte avdelingene er det bare Planavdelingen (PLAN) som kan sies å ha en primær samordningsrolle som interesseavveier overfor de andre departementene.

For å ivareta en rolle som interesseavveier vil det som hovedregel være nødvendig med *hierarki som samordningsmekanisme* og bruk av juridiske virkemidler. Departementets samordning i innsigelsesakene er nettopp basert på dette ved at plan- og bygningsloven gir departementet beslutningsfullmakt. I arbeidet med statlig plan vil innslaget av hierarki være mindre synlig, men PLAN har en sterk posisjon i prosessen. Når det gjelder utforming av de nasjonale forventningene, har PLAN saksansvar og dermed en posisjon som lederdepartement. Det gir mulighet til å tilrettelegge for en interesseavveining i regjeringen. De vedtatte nasjonale forventningene er ikke rettslig bindende, men synes å ha stor autoritet.

Samtidig ser vi at avdelingen legger økende vekt på å *tilrettelegge for frivillig tilpasning* i oppfølgingen av regelverk og retningslinjer, jf. bruken av regionale planfora, frivillige regionale nettverk, og «PBL-forum» på departementsnivå for gjensidig informasjonsutveksling og avklaring av nasjonale interesser.

² Det er JDs egen etat, Direktoratet for sikkerhet og beredskap, som gjennomfører tilsynene.

Vi finner at også andre virkemidler tas i bruk i samordningen, men kraften i disse er gjerne avhengig av eller bygger på de juridiske virkemidlene. Motsatt kan vi si at ved å tilrettelegge for frivillig tilpasning kan PLAN supplere en hierarkisk samordningsmekanisme.

5.4.1 Ambisjonsnivå for samordningen

Hvor på samordningsstigen kan vi plassere PLAN når avdelingen opptrer som interesseavveier?

For alle de tre oppgavene vil ambisjonsnivået som regel være å få til helhetlige, omforente og autoritative interesseavveininger, dvs. å nå opp til trinn 4. Vi har sett at PLAN arbeider for å skape felles problemoppfatning blant de berørte departementene, f.eks. når det inviteres til felles befarings i innsigelsessaker, eller når PLAN leder prosessen med å bearbeide premissene fra berørte departementer for utformingen av rammeverket for arealplanlegging. Dette tilsvarer å operere på trinn 2 på samordningsstigen. Hvis avdelingen ikke bruker tid og ressurser på dette trinnet, kan prosessen ende på trinn 3 med dissenser eller en «minste felles multiplum»-løsning.

5.4.2 Supplere med andre samordningsroller?

Med sitt ansvar for å forvalte og utvikle et omfattende plansystem er PLAN en *systemforvalter*, primært overfor myndigheter på lavere nivåer. Men en slik forvalterrolle kan også gi PLAN økt autoritet overfor departementene og dermed et bedre grunnlag for å spille rollen som interesseavveier.

PLAN legger også vekt på å være proaktiv, styrke aktørenes kunnskap, dels kunnskapen om de nasjonale hensynene som skal ivaretas, dels kunnskapen om hvordan plansystemet fungerer. Her suppleres altså systemforvalterrollen med å være pådriver for en felles problemforståelse blant de berørte sektordepartementene og øke respekten for de avveiningene som er gjort i *Nasjonale forventninger*-dokumentet. Mer konkret kan det redusere omfanget av innsigelser fra statlige organer og dermed lette behandlingen av de innsigelsene som faktisk kommer til departementsnivået.

Det synes fornuftig å se de andre samordningsrollene i sammenheng med rollen som interesseavveier, og det skjer også i praksis. Som nevnt har PLAN tatt i bruk andre mekanismer og virkemidler for samordning enn hierarki og regelverk. Dels handler det om å formidle kunnskap, utvikle gode prosesser og å skape samarbeidsfora, jf. PBL-forum mv. Og dels handler det om å utvikle transparente systemer med klare roller og ansvar for involverte aktører. Hensikten er i stor grad å skape felles problemforståelse, slik at interesseavveining og beslutning kan framstå som mindre krevende fordi det bygger på mindre skarpe motsetninger.

Generelt legger derfor avdelingen økt vekt på rollen som pådriver overfor departementene og lokale/regionale myndigheter. De aller fleste planvedtakene fattes på lokalt/regionalt nivå, og det er derfor viktig for PLAN å sikre at vedtakene fattes i samsvar med nasjonale føringer.

5.4.3 Relevante momenter fra andre departementer?

Vi har sett på hvordan KD har ivarettatt en samordningsrolle i utforming og oppfølging av langtidsplanen for forskning og i hvilken grad de har rollen som interesseavveier (kap. 4).

Det er både likheter og ulikheter mellom KDs og KMD/PLANs roller. Vi ser likheter i rollen som tilrettelegger for interesseavveining. Begge departementer vil ved utforming av henholdsvis langtidsplan og rammeverk legge til rette for at regjeringen kan foreta en god avveining av berørte hensyn og interesser.

Derimot er det klare forskjeller når det gjelder hvilken myndighet departementene er tillagt. I KMD er det bare PLAN som er tillagt myndighet til å avgjøre enkelt-saker uten regjeringsbehandling. En slik fullmakt er sjelden i departements-systemet, men framstår her som nødvendig for å løse en type saker som ikke egner seg for regjeringsbehandling.

KMD/PLAN tar bevisst i bruk flere roller og virkemidler i samordningen. En kombinasjon av roller og virkemidler finner vi også i KDs utvikling og oppfølging av langtidsplanen. Planen ble utviklet i nært samarbeid med og på grunnlag av forslag fra departementene. I oppfølgingen av planen er KD prosessleder og pådriver. Vi tror generelt at en kombinasjon av virkemidler vil gi større legitimitet til rollen som interesseavveier og dermed større gjennomslag også på lengre sikt.

5.5 Hvordan utvikle rollen som systemforvalter?

Av de tre utvalgte avdelingene er det bare Statsforvaltningsavdelingen (STA) som primært har en rolle som systemforvalter.

5.5.1 Ambisjonsnivå for samordningen

Siden denne rollen ikke er orientert mot policy-innhold, men mot å påvirke *hvordan* de andre departementene innretter sin styring av Fylkesmannen, kreves det noe tilpasning for å drøfte den i lys av samordningsstigen. For trinn 1 er det imidlertid relativt enkelt: STA forvalter et styringssystem som involverer en rekke andre departementer med legitime styringsinteresser i Fylkesmannen. Det betyr at avdelingen formidler informasjon til de berørte departementene om de rutiner, maler, frister og andre formkrav som styringssystemet forutsetter. STA kan også påpeke det når disse rutinene ikke følges opp av de andre departementene. Å være møteleder i Departementenes fylkesmannsutvalg er også et uttrykk for trinn 1 så lenge det primært dreier seg om informasjonsutveksling.

For å vurdere en plassering på høyere trinn i stigen må vi ta i betraktning STAs ansvar for å *utvikle* styringssystemet for Fylkesmannen: I samråd med de berørte departementene har STA ledet et utviklingsarbeid for å komme fram til en omforent problemforståelse. Dette har munnet ut i et nytt styringssystem med større samordningsambisjoner, herunder et større handlingsrom for Fylkesmannen både som regional samordner og til å håndtere sektorspesifikke oppdrag.

Som leder og sekretariat for prosessen med å forme et nytt styringssystem har STA hatt gode muligheter til å legge føringer. Vi kan sammenlikne dette med en overgang fra trinn 1 til trinn 2 i samordningsstigen. Intervjuer med de andre

sektordepartementene antyder at arbeidet med det nye systemet har brakt departementene nærmere hverandre med hensyn til problemforståelse.

5.5.2 Supplere med andre samordningsroller?

Samtidig har denne utviklingen hatt et potensial for STA til å gli over i en rolle som interesseavveier. Prosessen med å definere felles mål for Fylkesmannen kan ikke vurderes som et rent administrativt spørsmål, for den får også implikasjoner for innholdet i styringen, eventuelt i form av sektorspesifikke mål. Dette har imidlertid avdelingen søkt å unngå av hensyn til sektordepartementenes legitime styringsbehov. Avdelingen har derfor utformet såkalte rollebaserte mål for Fylkesmannen, bl.a.:

- Nasjonal politikk skal være kjent og iverksatt i fylket
- Statlig virksomhet på regionalt nivå skal være godt samordnet ...
- Rettssikkerhet skal være ivarettatt på en enhetlig måte i fylket
- Fylkesmannen skal ta de initiativ som finnes påkrevd og holde sentrale myndigheter orientert om tilstanden i fylket og effekten av statlig politikk.

Dette er sektoruavhengige mål som alle de berørte departementene kan knytte sine styringsbehov opp mot.

I sin rolle som systemforvalter arbeider STA for å skape et omforent styringssystem for mer samordnet styring av Fylkesmannen og mer samordnet ressursbruk ved embetene. Vi kan tolke dette som en ambisjon om å bevege seg fra trinn 2 til trinn 4 i samordningsstigen. Trinn 4 vil da innebære full enighet om styringssystemet, men uten at dette begrenser departementenes ansvar for å formulere sektorspesifikke mål. Ellers vil rollen som systemforvalter gli over i interesseavveining, med de konflikter det kan føre med seg.

5.5.3 Relevante momenter fra andre departementer?

Referansecaset i KD viser det samme bildet: Som forvalter av styringssystemet for Forskningsrådet har KD foreslått sektoruavhengige mål, så som økt vitenskapelig kvalitet, økt verdiskaping i næringslivet, evne til å møte store samfunnsutfordringer mv. Disse målformuleringene (som siden er vedtatt i regjeringen) er gjort felles for alle departementene som tildeler midler til Forskningsrådet.

Det gjelder altså å være bevisst på skillet mellom rollene som systemforvalter og som interesseavveier. Men kan en rolle som systemforvalter styrkes ved å inkludere elementer av en pådriverrolle? For STA kan det se slik ut: Vi har tidligere vist hvordan avdelingen kan oppfattes som en pådriver overfor de andre departementene for å få til et styringssystem som gir en mer samordnet etatsstyring og et større handlingsrom for Fylkesmannen som regional samordner.

5.6 Oppsummert: Noen råd til vurdering av samordningsroller

Hva er den primære samordningsrollen?

Etter vår oppfatning viser gjennomgangen av KMDs samordningsroller at det for hver avdeling er en av samordningsrollene som framstår som mer sentral enn de

andre. Vi tror nettopp dette bør være et utgangspunkt for avdelingenes vurderinger av hvordan utvikle samordningsfunksjonen: Avklar hva som er den primære samordningsrollen. Vi sikter da i første rekke til samordning oppstrøms (jf. pkt. 2.5), altså i prosessen til og med beslutningsfasen. En slik avklaring gir retning for å vurdere kombinasjoner av roller og valg av virkemidler.

Hva er relevant ambisjonsnivå?

Samtidig bør avdelingene reflektere over hvilke begrensninger som eventuelt bør gjelde for den primære samordningsrollen. Hva er relevant ambisjonsnivå i ulike sammenhenger? Det vil ikke alltid være nødvendig og heller ikke hensiktsmessig å ta sikte på trinn 4 i samordningsstigen. Samordning har en kostnad, og samordningsoppgaver som ikke omfatter interesseløsninger, vil kunne løses med en lavere grad av samordning.

Behov for elementer fra andre samordningsroller?

Dernest bør hver avdeling vurdere hvordan det valgte ambisjonsnivået best kan oppnås. Ambisjonsnivået må avstemmes mot ønsket måloppnåelse på det aktuelle politikkområdet. Et høyere ambisjonsnivå kan bl.a. nås ved at elementer fra andre samordningsroller kan kombineres med og bygge opp om den primære samordningsrollen, f.eks. slik Kommunalavdelingen forvalter konsultasjonsordningen. Dette bygger opp om pådriverrollen for kommunalt selvstyre.

5.6.1 Behov for hierarki

Videre trengs en kritisk vurdering av hvilke virkemidler som kan eller bør anvendes innenfor en samordningsrolle. Også dette må gjøres i en politisk kontekst og vurdert opp mot ambisjonsnivå.

Behov for juridiske virkemidler?

Bør det legges mer vekt på juridiske virkemidler som lov og forskrift bl.a. for å kunne binde opp de andre departementene? Hvis det dreier seg om å ha fullmakt til selv å foreta en bindende interesseavveining, slik som KMD/Planavdelingen har i innsigelsessaker, er svaret gitt. Slike fullmakter må være lovfestet, og det er følgelig en omfattende oppgave å få dem etablert. Hvis det anses som ønskelig å skjerme regjeringen for en type samordningsspørsmål, f.eks. fordi det gjelder enkeltsaker og/eller spørsmål av mer faglig karakter, kan imidlertid slike fullmakter være nødvendige.

Hvis samordningen dreier seg om å tilrettelegge for interesseavveining i regjeringen, er det derimot mindre relevant å vurdere formelle beslutningsfullmakter. Saksansvar for det aktuelle området vil som regel være tilstrekkelig for å kunne legge fram forslag til en interesseavveining. Men her kan andre juridiske virkemidler være relevante, f.eks. bruk av kongelig resolusjon.

En kongelig resolusjon, altså en beslutning fattet av Kongen i statsråd, kan gi beslutningsfullmakter til enkelte aktører, men kan også brukes til å fastsette ansvarsfordeling og prosedyrer osv. Et eksempel på det sistnevnte kan være instruks som bestemmer samordningsdepartementets oppgaver, ansvar og rolle knyttet til et bestemt forvaltningsområde. Det kan være et aktuelt virkemiddel for flere samordningsroller.

Hvilke forutsetninger bør være tilstede for at juridiske virkemidler kan være relevante for rollen som pådriver eller rollen som systemforvalter?

For det første kan det være allmenn enighet om at et politikkområde har behov for en sterkere pådriverrolle for å komme fram til resultater og løsninger, f.eks. fordi departementene ikke følger opp sitt sektoransvar som forutsatt. Et formelt mandat kan da bygge opp under en tyngre pådriverrolle der de andre departementene utsettes for et systematisk trykk for å gjennomføre politikken. Dette illustreres ved instruksen om sikkerhets- og beredskapsarbeidet (JD 2012), som gir Justisdepartementet (JD) fullmakt til å kunne rapportere de andre departementene til regjeringen for manglende oppfølging av beredskapsarbeidet.

For det andre kan et område være preget av uklarhet eller uenighet om behov og problemforståelse mellom samordningsdepartementet og øvrige berørte departementer. En formalisering av gjeldende politikk og ambisjonsnivå på området vil bidra til et felles utgangspunkt for planlegging og styring av virksomheten. Et eksempel kan være når likestillingsloven stiller krav til kjønnsrepresentasjon.

For det tredje kan det være uenighet om de involverte departementenes myndighet og ansvar. En slik situasjon vil også kunne tilsi behov for å klargjøre systemer og prosedyrer for samarbeid og følgelig gi et samordningsdepartement en tydeligere rolle som systemforvalter. Et tenkt eksempel kan være dersom det i forbindelse med utviklingen av nytt styringssystem for Fylkesmannen hadde oppstått uenighet om Statsforvaltningsavdelingens rolle.

Derimot kan formalisering av samordningsrollen være unødvendig i situasjoner der saksansvaret er entydig og erkjent av de berørte aktørene, for eksempel fordi det forutsettes en spesialkompetanse som de andre departementene ikke har, eller fordi de andre departementene ikke er så mye berørt.

Bruk av formelle mandater

For KD som systemforvalter for styringssystemet for Forskningsrådet er det relevant å vurdere om man burde ha et formelt mandat i ryggen for å samordne styringen. Spørsmålet ble berørt i forbindelse med en evaluering av styringssystemet for Forskningsrådet (Difi 2015). Difi var da tvilende til at dette ville være hensiktsmessig, men mente likevel spørsmålet burde vurderes nærmere. Et forhold som talte imot en kongelig resolusjon er at de berørte departementene kan velge å kanalisere sine forskningsbevilgninger utenom Forskningsrådet hvis de opplever KDs samordning som for inngripende (Arbo 2016).

Et interessant eksempel på bruk av kongelig resolusjon til å styrke en samordningsrolle er den tidligere nevnte instruksen for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Instruksens mål sees i sammenheng med kritikken som ble reist i 22.juli-kommisjonen (NOU 2012:14) om mangelfull ledelse og samordning av sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Det ble dokumentert et sterkt behov for å klargjøre ansvar og roller, herunder JDs generelle samordningsrolle.

I instruksen slås det fast at JD skal være pådriver for at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap prioriteres, og departementet gis fullmakt til bl.a. å rapportere de andre departementene til regjeringen for manglende oppfølging. Så vidt sterke virkemidler for en pådriverrolle utfordrer sektoransvarsprinsippet og må derfor ha et formelt mandat formaliseres for i det hele tatt å få aksept blant de andre departementene.

For Kommunalavdelingen ser vi ingen grunn til at pådriverrollen bør styrkes med slike virkemidler, men dette kan se annerledes ut for andre KMD-avdelinger med en pådriverrolle, så som Avdeling for IKT og fornying (AIF).

Pådriverrollen kan også støttes ved å formalisere en rolle som *systemforvalter*, f.eks. slik AIF har ansvar for å håndheve enkelte lover og forskrifter som er relevante for forvaltningspolitikken og IKT-politikken.

En enda sterkere støtte til pådriverrollen kan være å formalisere en avgrenset rolle som *interesseavveier*, f.eks. myndighet til å gjøre unntak fra vedtatt politikk, slik BLD har myndighet til behandle søknader om dispensasjon fra krav til kjønnsrepresentasjon.

Her kan vi også vise til at det for AIF kan være aktuelt å få departementets samordningsrolle for IKT-politikken nedfelt i en kongelig resolusjon (jf. vedlegg 1). En slik resolusjon kunne formalisere nåværende praksis med å gjennomgå og vurdere satsingsforslag for IKT i et samordningsperspektiv og dermed stadfeste at avdelingen har en legitim rolle som samordner på IKT-området. Eksempelet viser at en slik begrenset rolle som interesseavveier kan styrke pådriverrollen for avdelingen.

5.6.2 Behov for å supplere med frivillig tilpasning

Et argument mot hierarki og formelle mandater er at det kan bidra til et mindre gunstig samarbeidsklima med de berørte departementene. Formelle mandater og beslutninger i hierarkiet er tilsynelatende mer effektive, iallfall på kort sikt, men kan også føre til spillsituasjoner og svekket tillit. I tillegg kommer at hierarki rett og slett ikke har kapasitet til å samordne de mer kompliserte tilfellene, bl.a. såkalte «wicked problems» (Difi 2014). Derfor er det ofte grunn til å supplere eller kombinere hierarkiske virkemidler med tilrettelegging for frivillig tilpasning.

For en rolle som interesseavveier kan en slik kombinasjon være å beslutte å opprette utvalg og arbeidsgrupper med representanter for berørte aktører og gi dem i oppgave å komme fram til omforente forslag etter en gjensidig tilpasning. Dette kan være forslag til ny policy/strategi, regelendringer, handlingsplaner osv.

Vi har i dette prosjektet sett at flere avdelinger legger økende vekt på å skape felles problemforståelse som i sin tur kan bidra til å sikre konsensus. Vi tror dette er en helt nødvendig forståelse av de samordningsutfordringer KMD står overfor.

I en pådriverrolle kan det være grunn til å utforske en proaktiv utforming av rollen. Vi sikter da bl.a. til å utfordre de berørte departementene til å vise fram sine resultater på det utvalgte samordningsområdet, f.eks. ved å initiere en serie

bilaterale møter. Dette kan skape større engasjement og kanskje en mer felles problemforståelse.

For å styrke grunnlaget for gjensidig tilpasning kan det være nyttig å bygge et felles informasjons- og kunnskapsgrunnlag. Dette vil også gjøre det lettere å få til en felles problemforståelse. Særlig for en systemforvalter kan det inngå i rollen å være en oppdatert kunnskapsbase og forvalte denne på en måte som alle berørte parter kan dra nytte av. Vi kan f.eks. tenke oss at Statsforvaltningsavdelingen kan styrke sin rolle ved å systematisere og formidle kunnskap om embetene på en måte som er matnyttig for sektordepartementene. Generelt kan det å utvikle gode digitale informasjons- og samhandlingssystemer være nyttig for å bygge opp under kunnskapsdeling som basis for frivillig tilpasning som samordningsmekanisme i departementene.

Fra kunnskapsdeling kan veien gå videre til å utvikle kompetanse som kan være relevant for samordningsprosessene. Vi har tidligere nevnt fordelene ved å ha både god sektorkompetanse og generalistkompetanse som grunnlag for dialogen med de berørte departementene. Dette bidrar til å bygge gjensidig tillit, som er et viktig grunnlag for frivillig tilpasning som samordningsmekanisme.

Samtidig er det også noe som bør bygges ned: Det er ikke bare den enkeltes problemforståelse som har en tendens til å følge sektorgrensene. Vi kan også se ulike fagkulturer med sektorspesifikke begreper og tankemodeller. Jo sterkere man identifiserer seg med egen sektor og fagkultur, desto vanskeligere er det å ta inn over seg andres problemforståelse (Difi 2014). Slik sett er ikke problemet primært å tilegne seg tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om en sektor, men å overvinne sektorens skepsis mot utenforstående.

5.6.3 Behov for politiske prioriteringer

Til slutt er det grunn til å understreke betydningen av de prioriteringene som formidles fra politisk nivå og ned gjennom hierarkiet: «*Mulighetsrommet for samordning vil i stor grad være politisk definert*» (Difi 2014, s.31). Dette betyr at større samordningsbehov bør forelegges regjering og statsråder slik at de kan markere at slike behov har høy prioritet, og slik at de kan etterspørre relevante samordningsgrep nedover i hierarkiet. Dette vil også legge positivt press på frivillig og gjensidig tilpasning innenfor og mellom sektorer på lavere nivåer.

Da Regjeringen Solberg tiltrådte, definerte den åtte tverrsektorielle satsingsområder. Disse er blitt fulgt opp på ulike måter både politisk og administrativt. Slike definerte satsingsområder tjener til å forankre viktige samordningsprosesser og imøtekomme forvaltningens behov for klare signaler om betydningen av å finne løsninger på tvers av sektorene.

Samtidig er det viktig at embetsverket bidrar til å synliggjøre og løfte fram samordningsutfordringer (Difi 2014). Dette kan skje både i forbindelse med utvikling av ny politikk og ved gjennomføring av politiske vedtak. Embetsverket har også et ansvar for å legge til rette for gode prosesser, bl.a. gjennom å avklare eller foreslå hvilket departement som bør sitte i førersetet og å gi innhold til samordningsrollene, det være seg som pådriver eller systemforvalter.

Difi har ved ulike anledninger tatt til orde for å bruke områdegjennomganger eller sektoranalyser som et verktøy for å identifisere samordningsutfordringer, herunder såkalte gjenstridige problemer. Vi ser det slik at embetsverket har et ansvar for å foreslå slike gjennomganger gitt den kunnskap og erfaring de har med områder som ikke fungerer godt nok.

Vi ser en økende bruk av handlingsplaner som virkemiddel for å utvikle og gjennomføre politikk. Mange av planene går på tvers av sektorer og krever samordnet ledelse og iverksetting. I tillegg er det på noen områder lagt langtidsplaner, f.eks. for forsvaret, for transport og forskning. Hvordan kan handlingsplaner og langtidsplaner støtte opp under eller gjøre det enklere å utøve samordningsrollene?

Vi antar at planer kan være gode verktøy for å konkretisere pådriverrollen, i tillegg til den legitimiteten som følger med planene. Det vil være en fordel for pådriver om mål og strategier for det hensynet pådriver skal ivareta, er tydelige. I noen tilfeller kan pådriver bli oppfattet som dogmatisk og rituell av de øvrige departementene, og de kan bli kritisert for å neglisjere sektorenes interesser.

Vi tror også at mye av kraften og legitimiteten som slike planer kan gi til en pådriverrolle ligger i måten planene blir utviklet på, altså en god samordning «oppstrøms». Dette inkluderer politisk samordning ved at planer vedtas i regjeringen, gjerne på grunnlag av felles regjeringsnotater. Erfaringsmessig er det viktig at planer, særlig kortsiktige handlingsplaner, er presise når det gjelder ansvar for oppfølging.

Langtidsplaner har tradisjonelt en tung politisk forankring. Siden de inneholder forslag til økte/reduerte framtidige bevilgninger til ulike formål, vil de bli behandlet i Stortinget. Gitt denne koplingen både til politiske mål og strategier og til framtidige budsjettildelinger, gir planene gode muligheter for interesseavveining. Avveiningen kan skje både «oppstrøms» og «nedstrøms», men den politiske samordningen vil være særlig framtreddende i oppstrømsfasen. Det skjer også en interesseavveining i utvikling av handlingsplaner, men disse vil i mindre utstrekning enn langtidsplaner legge grunnlag for interesseavveining i gjennomføringsfasen.

Dette er eksempler på hvordan det politiske nivået kan legge rammer for samordningen, definere ambisjonsnivået og påvirke styrken til samordningsrollene.

5.7 Samordningsroller fordelt på trinn i samordningsstigen

I matrisen nedenfor har vi oppsummert noen stikkord for hva som kjennetegner de tre samordningsrollene på ulike trinn i samordningsstigen. Dette gjelder i hovedsak samordning i oppstrømsfasen.

	Pådriver	Interesseavveier	Systemforvalter
Trinn 4	Påvirke interesseavveier og få til en omforent policy/beslutning («mainstreaming»)	Foreslå policy/beslutning basert på omforent interesseavveining, f.eks. ved redefinering av problemet	Foreslå/beslutte utforming av endret ordning/system basert på dialog og felles problemforståelse
Trinn 3	Markere dissens for å synliggjøre egne premisser og begrense skadevirkninger for egen måloppnåelse	Ikke enighet om avveining. Foreslå minste felles multiplum eller skjære igjennom til fordel for en av interessene	Ikke enighet om endret ordning/system. Foreslå/beslutte med dissens eller modifisere forslag
Trinn 2	Proaktiv pådriver -Initiere og lede arbeidsgrupper mv -Lage retningslinjer og veiledninger -Tilføre kunnskap om aktuelle hensyn, bl.a. i foredrag/kurs/orienteringer	Søke felles problemoppfatning og -løsning Aktiv bearbeiding av premisser og forslag i dialog med andre departementer Aktiv prosessleder ev. i eget samarbeidsforum, og med utredningskapasitet	Skape felles forståelse av utviklingsbehov Utvikle forslag til endringer i dialog med andre departementer Aktiv prosessleder ev. i eget samarbeidsforum, og med utredningskapasitet
Trinn 1	Reaktiv pådriver Svare på høringsrunder og forespørsler	Sendte utkast på høring Foreslå beslutning/avveining	Forvalte tverrdepartementalt system/ordning Informere om prosedyrer, maler, frister osv. Møteleder i ev. kontaktforum

Vedlegg 1

Samordning i de øvrige KMD-avdelingene

På grunnlag av en enkel datainnhenting gjør vi her rede for de øvrige KMD-avdelingenes samordningsoppgaver og drøfter kort hvilke samordningsroller de utøver.

I Arbeidsgiverpolitisk avdeling

Arbeidsgiverpolitisk avdeling, APA, ivaretar den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten. Denne samordningsoppgaven er også avdelingens hovedoppgave.

Departementet har som mål å fremme en arbeidsgiverpolitikk som stimulerer til utvikling og resultatoppnåelse. Dette målet skal nås gjennom en aktiv og lokalt tilpasset arbeidsgiverpolitikk i virksomhetene. Også her gjelder at den enkelte sektor og virksomhet har ansvaret for å iverksette arbeidsgiverpolitikken.

KMD er gitt fullmakt til å forhandle tariffavtaler og forvalte partsrelevante lover. På grunnlag av tjenestetvistloven forvalter avdelingen statens sentrale partsansvar overfor hovedsammenslutningene. Som en konsekvens og oppfølging av det sentrale partsansvaret skal avdelingen formidle og avklare inngåtte avtalers virkeområde, forståelse og rekkevidde overfor statlig arbeidsgivere, slik at partsansvaret etterleves og at lokale arbeidsgivere opptrer så enhetlig som mulig.

Den sentrale arbeidsgiverfunksjonen innebærer videre å utvikle arbeidsgiverstrategier, rammebetingelser og virkemidler som skal være felles for staten. Dette kan omfatte bl.a. å vurdere konsekvenser av omstilling, kompetanseutvikling, ledelse, inkluderende arbeidsliv og tiltak for større mangfold på statlige arbeidsplasser.

Formålet med samordningen er i sum å bidra til at virksomhetene har best mulig rammebetingelser for å løse sine samfunnsoppdrag med effektiv og riktig ressursbruk. Felles problemforståelse og enhetlig praksis er viktige formål og som skal sikres gjennom sentrale lovverk og det felles avtaleverk.

Virkemidler for samordning

Det viktigste virkemidlet for samordning er det felles statlige lov- og avtaleverket. I tillegg fastsetter avdelingen også felles administrative bestemmelser. Ved siden av juridiske virkemidler benytter APA i hovedsak pedagogiske og prosessuelle virkemidler for å fremme samordning. Avdelingen utøver konkrete rådgiver- og støttefunksjoner, ikke minst ved statlige omstillinger.

På mange av områdene skjer samordningen i en blanding av nettverksarbeid, konferanser, høringer og bruk av referansegrupper. I tillegg utarbeides det veiledere og felles krav og forventninger, som f.eks. lederplakaten. Statens

personalhåndbok, PMer og andre veiledere og «håndbøker» er fortsatt det sentrale formidlingsverktøyet.

Hvilke samordningsroller?

Avdelingen mener selv at de ivaretar alle de tre nevnte rollene, og at den konkrete rollen avhenger av hva som er tema og hvilket formelt grunnlag temaet bygger på.

Vi ser det slik at avdelingens primære samordningsrolle er knyttet til selve forhandlingene. Utforming av forhandlingsposisjoner og gjennomføring av forhandlinger om lov- og avtaleverk skjer ved en *avveining av ulike interesser* og forutsetninger, bl.a. staten som arbeidsgiver, statens interesser som tjenesteyter og myndighetsutøver, økonomiske rammer og hensynet til de ansatte og samarbeid på arbeidsplassene. Avveiningene skjer selvsagt under statsrådets ledelse, men avdelingen er tilretteleggeren.

Rollen som interesseavveier er støttet av en rolle som *systemforvalter*. Den kommer til uttrykk gjennom arbeidet med og oppfølging av Personalhåndboka og hele avtaleverket. Her inngår også å veilede om tolkning og konsekvenser av avtaleverket.

I tillegg kan vi snakke om en *pådriverrolle* i og med avdelingens arbeid med å fremme omstilling, kompetanseutvikling, ledelse, IA-avtalen og lærling- og trainee-ordningen. Her er APA også rådgiver og støttespiller for statlige arbeidsgivere. Denne rollen kan til dels sees i forlengelsen av systemforvalter-rollen, bl.a. ved at avdelingen informerer om avtaleverket, men vi legger til grunn at det også dreier seg om en selvstendig pådriverrolle for å fremme bl.a. omstilling og kompetanseutvikling.

Den nye arbeidsgiverstrategien for staten legger bl.a. opp til at virksomhetenes rolle og ansvar skal styrkes. Dette kan få følger for rollen til APA, herunder samordningsoppgaver og –funksjoner.

II Avdeling for bygg, sikkerhet og tjenester (BST)³

Formålet med å etablere BST i 2012 var å styrke arbeidet med sikkerhet og fellestjenester etter terroranslaget. Avdelingen har 20 medarbeidere.

Hovedoppgaven er å sørge for at departementsfellesskapet har god infrastruktur. Saksfeltene er:

- Sikkerhet i departementsbygningene
- Forvaltning av lokalene for departementene
- Utvikling av de administrative fellesfunksjonene
- IKT i departementene
- Nytt regjeringskvartal

Avdelingen har ansvaret for etatsstyringen av Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS).

³ Etter vår datainnhenting er avdelingen nå slått sammen med Statsforvaltningsavdelingen.

Virkemidler for samordning

Samordningsoppgavene er direkte knyttet til målene for avdelingen ("sikre bygg", "effektive administrative funksjoner" etc.). Avdelingen benytter flere ulike virkemidler for samordning, ofte i kombinasjon. Eksempelvis vil en sak kunne håndteres både ved bruk av fullmakter, i samordningsfora og uformelle kontakter.

Fullmakter

BST har saksansvar på enkelte tverrdepartementale temaer:

- *Sikring av departementsbygninger.* Statsråden er tillagt ansvaret for sikring av disse bygningene. I prinsippet kunne KMD ha sikret byggene med bidrag fra Statsbygg, DSS og sikkerhetsfaglige rådgivere uten å ta hensyn til hva departementene måtte mene. I praksis foregår det omfattende drøftinger med departementene, enten i samarbeidsfora der alle departementene deltar (Sikkerhetslederforum), eller bilateralt.
- *Etablering av nytt regjeringskvartal.* Statsråden er tillagt ansvaret, og BST leder prosjektet, blant annet med en rekke faste samarbeidsorgan. I prosjektråd og brukergruppe deltar alle departementene (unntatt Forsvarsdepartementet), mens alle departementene deltar i undergrupper og seminarer/workshops etc.

På andre saksfelt er det annerledes. For noen år siden ønsket daværende FAD å få utvidede fullmakter mht visse fellestjenester slik at FAD kunne treffe beslutninger som de øvrige departementene ble bundet av. Dette initiativet førte ikke fram. I stedet har KMD/BST etablert prosesser for samordning uten å ha et uttrykkelig saksansvar. To eksempler på dette:

- *IKT-løsning i departementsfellesskapet.* KMDs ansvar for leveranse av IKT-løsninger er i utgangspunktet avgrenset til de 11 departementene der DSS leverer disse tjenestene. I noen år har KMD ledet flere samordningsprosesser for IKT i hele departementsfellesskapet. Dette har vært forankret i regjeringen ved at KMD er bedt om å utrede og komme tilbake til regjeringen osv.
- *Effektivisering av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet.* KMD har ansvar for de fellestjenestene som leveres fra DSS. I 2014 tok statsråden initiativ til en prosess for å effektivisere alle de administrative funksjonene i departementsfellesskapet. KMD/BST fikk dermed eierskap til en større prosess som har omfattet en utredning (CapGemini 2014), etablering av et fast organ for ekspedisjonssjefene i alle administrasjonsavdelingene, utvikling av strategi/handlingsplan, samt en rekke enkeltprosjekter.

Relevante samordningsfora

- Et nettverk (dvs. uformelt, uten dagsorden, referat etc) som møtes hver 14. dag. Her deltar ekspedisjonssjefene i alle administrasjonsavdelingene. Ekspedisjonssjef ved SMK leder møtene. BST deltar ikke i dette nettverket.
- Strategisk forum møtes ca 6 ganger pr år. Ekspedisjonssjef i BST leder møtene. For øvrig deltar de samme som i nettverket. Det foreligger dagsorden, sakspapirer og referat. Dette forumet, som er etablert med forankring i regjeringen, er et rådgivende organ for KMD når det gjelder effektivisering av administrative funksjoner i departementsfellesskapet. Temaer til drøfting er mandater og prosesser for effektivisering. BST vurderer at dette forumet er viktig for at forslag skal få forståelse og vinne oppslutning.

BST vurderer at *faglig autoritet* basert på spisskompetanse er særlig viktig for sikkerhetsfeltet, der BST har ressurser med særskilt kompetanse på sikring av bygg. Denne typen faglig autoritet kan i noen sammenhenger gi gode resultater mht samordning. Det forutsetter imidlertid at den faglige autoriteten brukes hensiktsmessig og godt tilpasset departementssystemet for øvrig.

Generelt vurderer BST det som krevende å samordne på det administrative området i departementsfellesskapet. De ser det som avgjørende å ha noen medarbeidere som er særlig dyktige til å håndtere dette systemet, og hittil har avdelingen hatt slike medarbeidere, bl.a. tidligere ledere med relevant erfaring.

Hvilke samordningsroller?

BSTs primære samordningsrolle er åpenbart å være *systemforvalter*. Det framgår av ansvarsområdene som i hovedsak gjelder administrativ ressursbruk, systemer, fellestjenester osv.

En slik forvalterrolle er ikke bare passivt «vedlikehold», men omfatter også utvikling med sikte på effektive systemer og tjenester for departementsfellesskapet som helhet. I dette tilfellet ser vi at BST er en *pådriver* overfor de andre departementene for å få dem med på rasjonelle fellesløsninger. Dette kan illustreres med at BST har initiert og ledet omfattende prosesser for administrativ effektivisering, bl.a. for å få til IKT-løsninger for hele departementsfellesskapet. Vi ser likevel dette pådriverelementet i forlengelsen av rollen som systemforvalter, altså som et virkemiddel for å styrke den primære samordningsrollen.

I enkelte tilfeller kan kanskje BSTs samordningsrolle omfatte *interesseavveining*. Det dreier seg da ikke om sektorpolitiske interesser, men mer om å fungere som "mekler" overfor departementenes ulike syn på omfang og innretning av fellestjenester. Som leder og sekretariat for utredninger/analyser av slike temaer kan BST også påvirke premissene for den avveining som eventuelt blir foretatt.

Eventuelle tiltak for å styrke avdelingens samordningsrolle

BST ser ikke behov for særskilte tiltak for å styrke sin samordningsrolle. De mener at saksansvar for enkelte tverrdepartementale temaer gir et grunnlag for å ta initiativ og drive prosesser overfor departementene med sikte på konsensus, eventuelt med bindende vedtak i regjeringen. De ser dette som en slags uformell fullmakt, men vel å merke bare når det gjelder temaer som ytre sikkerhet, altså som ikke griper direkte inn i departementenes indre liv. Derimot ser ikke BST behov for fullmakter til å treffe bindende vedtak som er mer inngripende i departementenes indre liv, f.eks. om departementenes valg av IKT-løsning. Etter avdelingens syn vil dette møte motstand og eventuelt generere spillsituasjoner.

III Avdeling for IKT og fornying (AIF)

AIF har to hovedområder for samordning: Forvaltningspolitikk og IKT-politikk.

Forvaltningspolitikk

AIF har ansvar for å koordinere forvaltningspolitikken, som fastsetter felles rammer for hvordan forvaltningen bør arbeide og være organisert. Dette

innebærer å fremme viktige forvaltningspolitiske hensyn på tvers, som brukerretting, forenkling, effektiv ressursbruk, samordning og personvern.

IKT-politikk

IKT-politikken griper på tvers av alle sektorer og er en viktig forutsetning for verdiskaping, produktivitetsøkning, forenkling og effektivisering. Som ansvarlig for IKT-politikken skal AIF samordne departementenes arbeid, inkludert arbeidet med digitalisering i offentlig forvaltning, gjennom å være pådriver og gjennom å identifisere sektorovergrepene utfordringer og initiere, koordinere og følge opp tverrgående tiltak.

Arbeidet med digitalisering av offentlig sektor anses både som en del av forvaltningspolitikken og som en del av den generelle IKT-politikken.

Virkemidler for samordning

Juridiske virkemidler, instruks og rundskriv:

Avdelingen forvalter bl.a. lov om statsforetak, forskrift om universell utforming av IKT-løsninger, eForvaltningsforskriften, forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning, fellesføringer (rundskriv), utredningsinstruksen⁴, digitaliseringsrundskriv, retningslinjer ved viderebruk av offentlige data mv.

Felles strategier og handlingsplaner

På IKT-siden utformer AIF bl.a. Nasjonal strategi for skytjenester, Handlingsplan for styrket informasjonssikkerhet i statsforvaltningen, tiltak for styrket digitalt førstevalg, og helhetlige digitale løsninger på tvers av kommunal og statlig sektor. For forvaltningspolitikken kan *Program for bedre styring og ledelse* (KMD 2014) med tilhørende satsingsområder stå som et sentralt eksempel på felles strategier.

Organisatoriske/prosessuelle virkemidler

AIF er sekretariat for statssekretærutvalget for IKT og leder en embetsgruppe for IKT-politikken. Avdelingen er også sekretariat for en statssekretærgruppe som følger arbeidet med regjeringens satsingsområde *En enklere hverdag for folk flest*.

AIF har hatt gjennomganger av status og utfordringer på digitaliseringsområdet med hvert enkelt departement. Gjennom prosessen er det enighet om å etablere en ekspedisjonssjefsgruppe for koordinering av nasjonale felleskomponenter mellom FIN, NFD og KMD. En tilsvarende runde med dialogmøter planlegges for de store prosjektene under Enklere hverdag/tidstyvarbeidet og *Program for bedre styring og ledelse*.

AIF koordinerer også departementenes arbeid med oppfølging av EUs IKT-politiske initiativer gjennom å lede det interdepartementale DSM-nettverket.

I noen tilfeller har AIF en definert lederrolle i samordningsprosesser med andre departementer, for eksempel ved utarbeiding av en felles stortingsmelding om IKT-politikken og ved å lede og følge opp tverrsektorielle prosjekter. I andre

⁴ Ansvar for utredningsinstruksen er overført til FIN. AIF benytter den likevel til å påpeke ev. mangler ved utredninger, bl.a. når det gjelder samordningsbehov.

tilfeller (f.eks. stortingsmeldingsarbeid i andre departementer, utvalgsarbeid, utarbeiding av r-notater) deltar avdelingen i viktige prosesser med betydning for IKT-politikken initiert av andre departementer. Avdelingen er også involvert i å bygge nettverk for forvaltningspolitikken, for eksempel i tidstyvarbeidet, og IKT-politikken bl.a. for å legge til rette for læring på tvers av sektorer.

AIF har også virkemidler i prosessen med statsbudsjettet. Før budsjettkonferansen i mars gjennomgår avdelingen alle IKT-relaterte satsingsforslag og gir forslag til prioritering av disse til FIN. Avdelingen involveres i tillegg ved eventuell oppfølging av satsingsforslag før budsjettkonferansen i august.

Pedagogiske virkemidler

AIF forsøker å sette samordningstemaer på dagsorden i mediene og på konferanser. Avdelingen informerer om sine politikkområder, lager veiledninger, utvikler kompetansetiltak og deler ut priser. På enkelte områder, for eksempel statistikk, samfunnsøkonomiske analyser og gevinstrealisering, har avdelingen spisskompetanse som kan gi grunnlag for faglig autoritet overfor andre departementer i samordningsspørsmål.

Underliggende organers kapasitet og kompetanse

AIF har etatsstyringsansvar for Difi, som er premissgiver for samordning og digitalisering. Difi har sekretariatsfunksjonen for SKATE og Digitaliseringsrådet og tilbyr råd og bistand til arbeid med klarspråk, tidstyver og andre tiltak i *Program for bedre styring og ledelse*. Difi administrerer medfinansieringsordningen for lønnsomme IKT-prosjekter og prøveordningen med støtte til bruk av tjenestedesign, som er to eksempler på bruk av økonomiske virkemidler for samordning. Difi fører også tilsyn med universell utforming av IKT-løsninger.

Hvilke samordningsroller?

I sin utøvelse av samordning har AIF i all hovedsak en *pådriverrolle*. Svært mange av aktivitetene/virkemidlene er ment å påvirke andre departementer til å følge gjeldende forvaltningspolitikk og IKT-politikk. På IKT-området antas det at 80% av ressursene går til dette, mens 20% går til tverrsektorielle initiativ og tiltak.

AIFs ansvar for lov og forskrifter gir et element av *systemforvaltning*, dvs. avdelingen informerer om, håndhever og videreutvikler regelverket. Dette kan tjene til å gi større autoritet til pådriverrollen og dermed øke sannsynligheten for vellykket påvirkning i spørsmål som omfattes av forskriftene.

Som ansvarlig for fellesføringer får AIF innspill fra ulike departementer. For å kunne fastsette hva som skal være fellesføring, må avdelingen foreta avveining mellom slike forslag. Det gir et element av *interesseavveining* som kan utnyttes til å styrke pådriverrollen ved å la forvaltningspolitiske hensyn veie tungt.

Behov for å styrke avdelingens samordningsroller?

For IKT-politikken ser AIF et behov for en ny kongelig resolusjon som fastslår departementets samordningsrolle (til erstatning for en resolusjon av 1997). En ny resolusjon kunne også stadfeste enkelte fullmakter KMD har overfor andre departementers sektoransvar, f.eks. til å gjennomgå satsingsforslag for IKT.

Samtidig kan det vurderes om AIF skal ha ansvar for nye forskrifter bl.a. knyttet til en revidert forvaltningslov og til deler av arkivloven. Dette kunne gi et klarere mandat for å utøve samordningsrollen overfor alle departementer.

Hvis man skal høyne ambisjonsnivået betydelig, kan det vurderes om AIF skal ha lovansvar for deler av forvaltningsloven og en ny lov til erstatning for e-signaturloven, samt den del av arkivloven som går på dokumentasjonsforvaltning i offentlig sektor. Dette vil kunne styrke rollen som systemforvalter.

Et annet formelt virkemiddel kunne være å revidere det gamle departementsreglementet som ble fastsatt på 1980-tallet og som i praksis har vært sovende de siste tiårene. Et nytt reglement sett i lys av gjeldende forvaltningspolitikk kunne gi AIF formell ryggdekning for å legge tydelige føringer for organiseringen i de andre departementene.

Når det gjelder SKATE som samordningsorgan for IKT, kan det vurderes å prøve ut en ordning med en felles pengepott til å finansiere mellomstore tverrgående prosjekter. AIF ser også behov for finansieringsmekanismer for å utløse større grad av felles prosjekter for kommunesektoren. Dette kan tolkes som forsøk på å gi AIF (og Skate) en rolle som pådriver og interesseavveier.

AIF vurderer å etablere en helhetlig oversikt over IKT-prosjekter i staten. Dette kan være et virkemiddel for å muliggjøre bedre styring og koordinering på tvers, unngå dobbeltinvesteringer i parallelle prosjekter, og bidra til kunnskapsdeling og kompetansebygging om gjennomføring av IKT-prosjekter. Avdelingen vurderer også å etablere en felles interdepartemental nettressurs med løpende oppdatering om alle tiltak som bidrar til å gjennomføre politikken nedfelt i Digital agenda. Slike tiltak kan bidra til videre utbygging av rollen som systemforvalter.

IV Bolig- og bygningsavdelingen (BOBY)

Bolig- og bygningsavdelingen har ansvar for å følge opp regjeringen bolig- og bygningspolitikk. De bolig- og bygningspolitiske målene skal nås ved hjelp av økonomiske og juridiske virkemidler, kompetanseoppbygging, veiledning og informasjon.

Avdelingen har ansvaret for etatsstyringen av Husbanken, Direktoratet for byggkvalitet og Husleietvistutvalget. Avdelingen har om lag 40 medarbeidere fordelt på seksjoner for henholdsvis byggeprosess, bolig, byggkvalitet, og økonomi-/etatsstyring.

I det følgende belyses primært BOBYs samordningsroller i oppfølging av den nasjonale strategien *Bolig for velferd* (KMD 2014c). Dette er avdelingens mest omfattende og helhetlige samordningsoppdrag. Strategien angir retning for det boligosiale arbeidet fram til 2020. Fem departementer er ansvarlige for strategien, og seks direktorat iverksetter den.

Formålet med strategien er å samle og målrette innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Den skal bidra til bedre samordning både mellom statlige aktører og mellom stat og kommune. De tre hovedmålene er:

- alle skal ha et godt sted å bo
- alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet
- den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv.

Samordningen på departementsnivå skal legge til rette for å utveksle informasjon og kompetanse, etablere grunnlag for felles tiltak og beslutninger, utvikle felles grep overfor underliggende etater og følge opp direktoratenes rapportering på måloppnåelse.

Virkemidler for samordning

Avdelingen har etablert en rekke virkemidler for samordning av strategien. Det er nedsatt et tverrdepartementalt utvalg med faste medlemmer. Utvalget har møter fire ganger årlig eller etter behov. På noen møter inviteres underliggende virksomheter eller andre samarbeidspartnere.

En gang årlig settes tematikk knyttet til strategien *Bolig for velferd* på dagsorden for et felles ekspedisjonssjefsmøte.

BOBY arrangerer hvert år boligsosial lederkonferanse for kommunene i samarbeid med KS og Husbanken. Etter at strategien trådte i kraft, har også de andre departementene og direktoratene blitt invitert til å delta på ulike måter som valg av agenda, utforming og gjennomføring.

Husbanken er koordinator for *Bolig for velferd*. Av tildelingsbrevet for 2016 framgår det at departementet har gitt Husbanken vide rammer til å påvirke hvordan strategien gjennomføres i praksis.

Når avdelingen svarer på høringer, departementsforeleggelse eller deltar i møter og arbeidsgrupper som initieres av andre departementer, ivaretas perspektivene i strategien. Eksempler er områdesatsinger i byer og ny Groruddalssatsing, innspill til oppdrag og Virksomhets- og økonomiinstruks (VØI) for Fylkesmannen, og deltagelse i arbeidsgruppe ledet av Justisdepartementet om helhetlig tilbakeføring etter gjennomført straff.

Viktige sektorovergripende tiltak ble også nedfelt i felles oppdragsbrev til direktoratene for 2015. Eksempelvis har både statlige virksomheter og kommunene etterspurt styringsinformasjon som kan gi bedre informasjon om hva innsatsen deres gir av resultater. Rapportering i KOSTRA og på bruk av de statlige virkemidlene gir noe relevant informasjon, men dataene og brukene av dem må videreutvikles.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bufdir, Kriminalomsorgsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Helsedirektoratet og Husbanken fikk derfor i oppdrag å invitere med seg kommunesektoren i et nasjonalt prosjekt for å sammenstille og utvikle indikatorer og resultatmål som støtter opp om strategiens mål og innsatsområder. Arbeidet bidrar til at både stat og kommune får bedre

informasjon om status på det boligsosiale området og om sammenhenger mellom innsats og resultater.

Det er ikke øremerkede midler til å gjennomføre *Bolig for velferd*. Måloppnåelsen er derfor avhengig av at arbeidet i departementene, direktoratene og kommunene alltid samordnes med faste oppgaver og andre pågående satsinger.

Hvilke samordningsroller?

BOBY leder regjeringens arbeid med å følge opp *Bolig for Velferd*, og vi oppfatter at avdelingen primært har en *pådriverrolle* for å fremme perspektivene i strategien overfor andre pågående prosesser på tvers av departementene. Dette skjer både proaktivt og reaktivt.

I arbeidet med budsjettprosesser knyttet til de boligsosiale virkemidlene vektlegger avdelingen også virkemidlenes betydning ut over boligsektoren. Bostøtte og tilskudd til utleieboliger er eksempelvis viktige virkemidler, ikke bare for å sikre at alle har et egnet sted å bo, men også for å redusere fattigdom.

Som et kraftfullt virkemiddel i pådriverrollen er avdelingen prosessleder for strategien, dvs. den leder og koordinerer den tverrdepartementale arbeidsgruppa og bidrar til at aktuelle problemstillinger står på dagsorden der.

Et utslag av en proaktiv pådriverrolle er utforming av likelydende tekst i tildelingsbrev til direktoratene. Dette er et resultat av en prosess i det enkelte departement og en prosess mellom de involverte departementene. I prosessen i hvert departement avveies ønsket om felles oppdragstekst opp mot den totale mengden av oppdrag som skal tillegges underliggende virksomhet, samt andre satsinger i sektoren. Her er BOBY pådriver for at prosessen gjennomføres.

Samtidig må departementene i fellesskap vurdere om felles tekst/oppdrag vil gi måloppnåelse i *Bolig for velferd*. Her kan BOBY til støtte for sin pådriverrolle være en *systemforvalter* ved å initiere og organisere denne prosessen.

Også som etatsstyrer kan BOBY ha et element av systemforvalter. Avdelingen peker selv på dette: Avdelingen legger særlig vekt på at Husbanken gis legitimitet og rom til å utføre koordineringsjobben på direktoratsnivået. Dette styrker samtidig pådriverrollen ved å legge boligpolitiske premisser for virksomheten i de andre departementsområdene.

V Regionalpolitisk avdeling

Regionalpolitisk avdeling (REGA) har ansvar for å følge opp regional- og distriktspolitikken. De politiske målene er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, nytte menneskelige og naturgitte ressurser i hele landet for størst mulig verdiskaping, sikre likeverdige levekår og å gi alle frihet til å bosette seg der de vil. En vellykket regionalpolitikk forutsetter innsats på en rekke sektorer. Departementene er ansvarlige for hver sine sektorer, mens kommunene har ansvar for å sikre gode levekår og likeverdige tjenestetilbud lokalt. REGA

skal bidra til at sektorenes prioriteringer gir best mulig vilkår for regional utvikling.

Virkemidler for samordning

Avdelingens samordningsoppgaver er nå særlig knyttet til arbeidet med regionreformen, utvikling av ny regional- og distriktpolitikk, nordområdesatsingen og lokalisering av statlige arbeidsplasser.

KMD/REGA har ansvaret for å følge opp Stortingets vedtak om ny regionreform. Arbeidet med reformen og med en proposisjon for våren 2017 innebærer tett samarbeid med andre departementer om oppgaver og struktur for et nytt regionalt folkevalgt nivå.

REGA og PLAN samarbeider om en stortingsmelding om ny regional- og distriktpolitikk. I arbeidet er det også et tett samarbeid med særlig NFD, SD og KD. Meldingen tar for seg utfordringer for by og land, med vekt på areal- og transportplanlegging, næringsutvikling og lokal samfunnsutvikling.

Avdelingen skal i samarbeid med UD (lederdepartement) følge opp regjeringens nordområdepolitikk. Arbeidet involverer og skal samordnes med flere sektordepartementer. REGA har et delansvar for å legge fram et nytt strategidokument for regjeringen. Strategien skal vise hvordan det tverrsektorielle samarbeidet kan utvikles gjennom nye arbeidsmåter og virkemidler.

REGA skal aktivt følge opp lokaliseringspolitikken gjennom forvaltningen av retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenester. Avdelingen har sekretariatsansvaret for å utarbeide plan for lokalisering. Dette innebærer oppfølging av retningslinjene overfor departementene, veiledning av saker under planlegging i andre departementer, respons på lokaliseringsutredninger og å ivareta rollen som høringsinstans.

Avdelingen har også ansvar for samordningen knyttet til forenkling av utmarksforvaltningen og kompetansesatsing i regionene, sistnevnte i nært samarbeid med KD.

Samordningen har flere formål. Regionreformen skal bl.a. bidra til effektiv styring og ressursbruk. For alle samordningsoppgavene er det viktig å skape felles problemforståelse blant berørte aktører. Det er noe varierende ambisjonsnivå, men for enkelte oppgaver synes det som om målet er nivå 4 på samordningsstigen, dvs. utvikle felles strategier og beslutninger. Dette kan være aktuelt for nordområdesatsingen, kompetansesatsingen og for lokalisering av statlige arbeidsplasser.

REGA rår over ulike samordningsvirkemidler. Noen er av juridisk karakter, bl.a. forvalter avdelingen retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser og påser at departementene følger de krav som ligger i retningslinjene.

De fleste virkemidlene er imidlertid knyttet til nettverk og prosesser. KMD/REGA leder prosesser der samordning er et viktig formål, slik som arbeidet med regionreformen, plan for lokalisering, forenkling av utmarksforvaltningen. I tillegg er avdelingen deltaker i en rekke faste samarbeidsfora på politisk og

administrativt nivå. Avdelingen er også deltaker i mange mer uformelle nettverk og møteplasser, der deltakerne kan være andre departementer, fylkeskommuner, Innovasjon Norge, SIVA og Forskningsrådet.

I mange av samordningsprosessene har KMD/REGA en klart definert lederrolle overfor andre departementer. Dels handler denne lederrollen om eierskap og ivaretagelse definerte samordningsprosedyrer, bl.a. inneholder retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser prosedyrekrav.

REGA rår over få økonomiske insentiver. Slike virkemidler forvaltes i hovedsak av de tilknyttede virksomhetene som Innovasjon Norge og SIVA. Avdelingen sitter på mye kunnskap på feltet og formidler denne til forvaltningen, herunder som høringsinstans på forslag som berører regional- og distriktspolitikken.

Hvilke samordningsroller?

Avdelingen vurderer det selv slik at de ivaretar alle de tre samordningsrollene. En rolle som systemforvalter er knyttet til forvaltningen av retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser. I håndhevingen av retningslinjene vil det også kunne skje en interesseavveining, dvs. rollen som systemforvalter understøtter en mulig rolle som interesseavveier.

En interesseavveining skjer også ved at REGA legger til rette for den avveiningen som skjer i regjeringen. Dette vil særlig gjelde for arbeidet med regionreform, utvikling av ny regionalpolitikk og lokaliseringspolitikk.

Den klart viktigste samordningsrollen for REGA er nok likevel å være pådriver. I utøvelsen av den rollen er avdelingen dels reaktiv, dels proaktiv. Den er primært reaktiv som sentral høringsinstans for andre departementers forslag til nytt lov- og regelverk som berører regionalpolitikken, eller andre planer eller meldinger. I andre tilfeller initierer avdelingen samarbeid med departementer om f.eks. nordområdetiltak (UD mfl.), kunnskapsutvikling (KD) eller forenkling av utmarksforvaltning (KLD, LMD, NFD).

For å styrke pådriverrollen peker avdelingen selv på at det er viktig å være lederdepartement, også når det kan være uenighet mellom departementene. For at slike prosesser skal gi resultater og for å legge til rette for samordning er felles problemforståelse og erkjennelse av sektoransvar avgjørende.

En regionreform vil innebære endringer i arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Følgelig kan det bli behov for å vurdere framtidige samarbeidsformer mellom departementene, mellom departementene og regionene og mellom regionene og kommunene.

VI Same- og minoritetspolitisk avdeling (SAMI)

Same- og minoritetspolitisk avdeling (SAMI) har det overordnede ansvaret for å samordne regjeringens samepolitikk og politikken overfor nasjonale minoriteter⁵. Fagdepartementene har ansvar for å følge opp samepolitikken og politikken overfor de nasjonale minoritetene innenfor sine områder, jf sektoransvarsprinsippet.

Grunnloven § 108 og sameloven er grunnlaget for målet regjeringa har om å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppa kan sikre og utvikle språket, kulturen og samfunnslivet sitt. Loven inneholder blant annet bestemmelser om språk, som berører en rekke departementer og etater.

Sametinget er regjeringens fremste premissleverandør og dialogpartner i samepolitikken. Sametinget har også overtatt forvaltningsansvar og virkemidler på enkelte områder. Sametinget har i stor utstrekning direkte kontakt med de ulike fagdepartementene. SAMI bistår ved behov departementene i slike prosesser.

SAMI har koordineringsansvaret for gjennomføring av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter i Norge. Avdelingen har derfor også fått ansvaret for samordning av statlig politikk som berører de aktuelle minoritetsgruppene i Norge. Avdelingen legger vekt på å ha en tett dialog med disse gruppenes organisasjoner for å sikre at deres synspunkter blir hørt. SAMI skal også være et kontaktpunkt i sentralforvaltningen for disse gruppene.

Regjeringen har som mål at det skal være helhet og sammenheng i politikken overfor samer og nasjonale minoriteter. I avdelingens virksomhetsplan er det et hovedmål at samene deltar i offentlige beslutningsprosesser. Et delmål er at konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget gjennomføres på en effektiv måte i tråd med ordningens formål. Et annet delmål er økt kunnskap i forvaltningen og i samfunnet – om samiske rettigheter, samisk kultur og samisk samfunnsliv.

Formålet med SAMIs samordning er å påvirke ved å informere og tilby kunnskap, skape felles problemforståelse, og å bidra til at tiltak ikke får unødvendig negative konsekvenser for samer og nasjonale minoriteter. Gode prosesser og involvering av samer og nasjonale minoriteter er videre et formål i seg selv.

Virkemidler for samordning

SAMI bidrar til samordning bl.a. gjennom å:

- informere andre avdelinger og departementer om nasjonale minoriteters rettigheter, kultur mv. samt å formidle kontakt med minoritetene.
- holde oversikt over tilskudd til samiske formål.
- veilede departementene om konsultasjonsprosedyrene mellom statlige myndigheter og Sametinget.

⁵ Rom, romanifolk/tatere, kvener/norskfinner, jøder og skogfinner

- bistå andre departementer når de utreder saksområder som direkte berører den samiske befolkningen og de nasjonale minoritetene.

Et virkemiddel på området er avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Disse gjelder for hele statsforvaltningen (kgl. res. 1. juli 2005). Bakgrunnen er urfolks rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem, jf. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Det er utarbeidet en veileder som gir praktiske råd for gjennomføring av konsultasjonene med Sametinget.

SAMI koordinerer rapportering på Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk og ILO-konvensjon nr. 169.

SAMI er videre høringsinstans for saker som berører samer og nasjonale minoriteter. Et virkemiddel i den forbindelse er å ha god kompetanse på områder som berører samer og nasjonale minoriteter, også innenfor andre departementers ansvarsområder. Avdelingen er involvert i arbeidet med flere handlingsplaner og tverrdepartementale grupper, bl.a. ved å lede og koordinere arbeidet med regjeringens handlingsplan mot antisemittisme. Videre leder avdelingen interdepartemental arbeidsgruppe for oppfølging av Samerettsutvalget 2.

Andre samordningsarenaer er bl.a. embetsgruppe for likestilling (BLD), embetsgruppe for menneskerettigheter (UD), tverrdepartemental arbeidsgruppe næringsliv og menneskerettigheter (UD). Videre er det uformelle nettverk og kontakter i en rekke departementer, og det arrangeres et årlig kontaktforum mellom nasjonale minoriteter og sentrale myndigheter.

Hvilke samordningsroller?

Som samordner er SAMI i stor grad i en rolle som *pådriver*. I konkrete saker betyr det gjerne at avdelingen gjør andre departementer oppmerksom på relevante forpliktelser – og mulige konsekvenser – og oppfordrer til å involvere samer og nasjonale minoriteter i beslutningene. I noen tilfeller skjer dette etter SAMIs eget initiativ, men ofte svarer avdelingen på andre departementers initiativ.

Resultatene i samepolitikken kommer i stor grad til syne gjennom arbeidet i andre departementer og i Sametinget. De ulike departementene har ansvar for regelverk som skal ivareta den samiske befolkningen, for eksempel bestemmelser i sameloven, opplæringsloven, reindriftsloven og internasjonale konvensjoner.

Departementene har i tillegg ansvar for tiltak som retter seg mot hele befolkningen, men som kan ha spesielle konsekvenser for samene og/eller de nasjonale minoritetene. Det kan for eksempel være tiltak i de nordligste fylkene som har særlige konsekvenser for den samiske befolkningen.

SAMIs pådriverrolle innebærer blant annet at avdelingen ofte må ta en proaktiv rolle. Avdelingen har fortsatt behov for god kompetanse på en rekke politikk-områder. SAMI er også avhengig av et godt kontaktnett i sentralforvaltningen og overfor samer og nasjonale minoriteter.

I tillegg til pådriverrollen kan det argumenteres for at SAMI har en rolle som *systemforvalter* i tilknytning til konsultasjonsprosedyrene. Disse medfører en mer formalisert kontakt mellom statlige etater og Sametinget. Avdelingen veileder om hvordan prosedyrene skal forstås og hvordan prosessen bør gjennomføres. Den endelige interesseavveiningen i sakene gjøres av det aktuelle departementet i konsultasjon med Sametinget.

Når SAMI koordinerer rapportering på Europarådets rammekonvensjon, kan vi også se en rolle som *systemforvalter*. Men heller ikke her er det snakk om interesseavveining.

Vedlegg 2

Oversikt over intervjuer

Ekspedisjonssjef Cathrin Sæthre, STA
Ekspedisjonssjef Sølve Steffensen, KOMM
Ekspedisjonssjef Jarle Jensen, PLAN

Avdelingsdirektør Hans Petter Gravdahl, KOMM
Fagdirektør Mari Jacobsen, KOMM
Avdelingsdirektør Thor Bernstrøm, KOMM
Avdelingsdirektør Siri Halvorsen, KOMM
Seniorrådgiver Odd Vegsund, KOMM
Avdelingsdirektør Bjørg Holen, STA
Avdelingsdirektør Svein Berbu, STA
Utredningsleder Baard Krag, KOMM
Avdelingsdirektør Bjørn Casper Horgen, PLAN
Seniorrådgiver Lise Solbakken, PLAN
Avdelingsdirektør Erik Vieth Pedersen, PLAN
Seniorrådgiver Karl-Inge Rommen, PLAN

Gruppeintervju i STA:

Spesialrådgiver Øystein Hauge, seniorrådgiver Synnøve Bøen, seniorrådgiver Benedicte Hoff og seniorrådgiver Arnfrid Arthur

Ekspedisjonssjef Lise Lyngby, KLD
Fagdirektør Gudrun Schneider, KLD
Avdelingsdirektør Hans Petter Zuna, BLD
Ekspedisjonssjef Petter Øgar, HOD
Avdelingsdirektør Maren Skaset, HOD
Seniorrådgiver Øystein Braaten, KD
Avdelingsdirektør Kjell Østby, JD
Avdelingsdirektør Geir Dalholt, LMD
Seniorrådgiver Morten Gundersen, SD
Ekspedisjonssjef Hege Nygård, BLD
Avdelingsdirektør Siw Ellefsen, BLD

Gruppeintervjuer i KD:

- Seniorrådgiver Marte Nordtug, og seniorrådgiver Anne Karine Nymoen
- Seniorrådgiver Sidsel A Arbo og seniorrådgiver Sigrid Tollefsen.

Vedlegg 3

Litteratur og dokumenter

- CapGemini 2014: *Utredning om effektivisering av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet*
- Difi, 2011: *Embetsstyringen av Fylkesmannen*. Rapport 2011:4
- Difi, 2012: *Styring av Fylkesmannen*. Rapport 2012:9
- Difi, 2013: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Rapport 2013:11
- Difi 2014: *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Rapport 2014:7
- Difi 2015: *Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken*. Rapport 2015:2
- Arbo, Sidsel Aarnæs 2016: *Trenger KD et formelt mandat for å samordne styringen NFR bedre?* Kursoppgave på UiO Statsvitenskap
- Lægrend mfl. 2013: *The quality of coordination in Norwegian Central Government*. COCOPS Working paper No. 14.
- Smith, Eivind 2015: *Ministerstyre – et hinder for samordning?* Nytt Norsk Tidsskrift nr 3/2015
- Uni Research 2016: *Fylkesmannens perspektiv på nytt styringsrammeverk*. Underveisrapport i en følgeevaluering

Andre dokumenter:

- Meld. St.12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*
- Meld. St. 7 (2014-2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024*
- Meld. St. 7 (2015-2016) *Likestilling i praksis – like muligheter for kvinner og menn*
- St.meld. nr 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- St.prp. nr 1(2015-2016) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*
- NOU 2012:14: *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*
- BLD 2010: *Konsekvenser for likestilling. Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv*. En veileder
- FIN 2015: *Retningslinjer for materialet til regjeringens første konferanse om statsbudsjettet for 2017*. Rundskriv R 9/2015
- JD 2012: *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*. Kgl.res. 15.6.2012
- JD 2015: *Operasjonalisering av JDs samordningsrolle for samfunnssikkerhet og beredskap*. Prosjektrapport 30.11.2015
- KD 2015: *Styringssystem for Norges Forskningsråd*. Styringsdokument, versjon 2
- KMD 2014: *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017*
- KMD 2014b: *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Kgl.res.
- KMD 2014c: *Bolig for Velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*
- KMD 2014d: *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Veileder H2277
- KMD 2015: *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Kgl.res.
- KMD 2015b: *Bedre styring av Fylkesmannen*. Mai 2015. Rapport
- KMD 2016: *Statsforvaltningsavdelingen – strategi 2016*. Internt notat.
- SMK 2013: *Om R-konferanser*. Retningslinjer fastsatt av Statsministerens kontor

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Ikke bare pådriver ... Om utøvelsen av KMDs samordningsroller
DIFIs rapportnummer:	2016:8
Forfatter(e):	Dag Solumsmoen, Helle Sekkesæter, Harald Nybøen
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	15-114
Prosjektnavn:	KMDs samordningsroller
Prosjektleder:	Dag Solumsmoen
Prosjektansvarlig avdeling:	LEO
Oppdragsgiver(e):	Oppdrag for KMD
I kap. 2 redegjør vi for en del begreper om samordning, og i kap. 3 beskriver vi oppgaver og samordningsvirkemidler i de tre utvalgte KMD-avdelingene og analyserer hvilke samordningsroller de har overfor andre departementer. Vi finner at KMDs avdelinger hver har sin primære samordningsrolle. Vi skiller mellom tre slike roller, henholdsvis <i>pådriver</i>, <i>interesseavveier</i> og <i>systemforvalter</i>. I kap 4 har vi en tilsvarende analyse av samordningsroller i de to avdelingene vi bruker som referansecase: Forskningsavdelingen i KD og Forbruker-, rettighets- og likestillingsavdelingen i BLD. I kap. 5 samler vi trådene og stiller opp noen momenter til hjelp for å videreutvikle de samordningsrollene vi har identifisert. Samordningen styrkes når den primære samordningsrollen kombineres med elementer av de to andre rollene og når avdelingene tar i bruk virkemidler som er tilpasset et bevisst ambisjonsnivå. I siste instans vil politiske prioriteringer definere mulighetsrommet for samordning.	
Emneord: samordning, samordningsrolle, interesseavveier, pådriver, systemforvalter, hierarki, frivillig tilpasning, samordningsstigen, samordning oppstrøms, samordning nedstrøms.	
Totalt antall sider til trykking:	65
Dato for utgivelse:	31.12.2016
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no