

Mot alle odds?

Veier til samordning i norsk forvaltning

Difi-rapport 2014:07
ISSN 1890-6583

Forord

Difi har gjennomført et prosjekt der formålet har vært å belyse samordning i norsk forvaltning og å peke på mulige veier til å forbedre samordningen, spesielt der forvaltningen står overfor det som vi har valgt å kalle gjenstridige problemer.

Prosjektet er initiert av Difi, men har vært gjennomført i forståelse med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Vi håper at det vil gi et godt kunnskapsgrunnlag for videre arbeid med konkrete tiltak og ordninger, blant annet innenfor rammene av regjeringens program for bedre styring og ledelse som ble lansert høsten 2014.

Vi vil takke alle som har stilt opp i intervjuer og seminarer, og som på den måten har bidratt med kunnskap, erfaringer og synspunkter. En særlig takk til dem som har bidratt med kommentarer og innspill til prosjektet i dets ulike faser.

Difi står alene ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av seniorrådgiver Astri Hildrum (prosjektleder), seniorrådgiverne Dag Solumsmoen, Oddbjørg Bakli og Marianne Sørtømme, og spesialrådgiver Harald Nybøen. Seniorrådgiver Inger Johanne Sundby deltok i prosjektets innledende fase. Assisterende direktør Vivi Lassen har vært intern kvalitetssikrer av prosjektet. Seniorrådgiver Peter Bøgh har bidratt med kvalitetssikring av rapporten.

Hovedtrekkene i rapporten presenteres på Forvaltningskonferansen i november 2014.

Oslo, 26. november 2014



Ingelin Killengreen
direktør

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	6
1.1	Hvorfor er samordning på tvers av sektorer viktig og nødvendig?.....	6
1.2	Mål og mandat.....	10
1.3	Avgrensninger	11
1.4	Betraktninger om data og metode	12
2	Begrep om samordning	14
2.1	Hva er samordning?	14
2.2	Samordning av hva?	15
2.3	Hvordan samordne?.....	17
3	Erfaringer med samordnet praksis	21
3.1	Innledning.....	21
3.2	Kort om politikkområdene og de konkrete eksemplene.....	21
3.3	Erfaringer og læringspunkter	22
3.4	Andre erfaringer med tverrgående samarbeid	23
3.5	Oppsummering	24
4	Rammebetingelser	26
4.1	En sterkt sektordelt sentralforvaltning	26
4.2	Departementskulturene er også sektordelt	29
4.3	Avhengighet av politisk drahjelp	31
4.4	Behov for samordning med kommunesektoren	31
4.5	EU/EØS medfører behov for særskilt samordningsstruktur	32
4.6	Kostnader ved samordning.....	32
5	Mulige virkemidler	35
5.1	Organisasjonsdesign.....	35
5.2	Regelverk	37
5.3	Samordningsroller	39
5.4	Styringssystemer og -prosesser	43
5.5	Midlertidige prosesser	46
5.6	Økonomiske insentiver.....	48
5.7	Nettverk for frivillig tilpasning	50
5.8	Tilrettelegging for en mer felles departementskultur	51
5.9	Ledelse som fremmer samordning	54
5.10	Digitalisering	56
5.11	Oppsummering	58
6	Forslag til prioriteringer.....	60
	Litteraturliste.....	63

Sammendrag

Bakgrunn og mål for prosjektet

Det er en voksende erkjennelse av at de politiske og administrative systemene står overfor stadig mer sammensatte og komplekse utfordringer.

Politikkområder følger ikke etablerte administrative inndelinger, men er tverrsektorielle og krever innsats fra flere sektormyndigheter og nivåer for at sentrale politiske mål skal nås.

I de siste årene har politikere, forskere og byråkrater pekt på framveksten av det vi har valgt å kalle gjenstridige problemer. Kjennetegnet på slike problemer er blant annet at de involverer flere sektorer og at det er vanskelig å dele opp problemene i ansvarsområder. De berørte sektorene har gjerne ulik problemforståelse, og årsaksforhold kan være uklare og til dels ukjente.

Målet for prosjektet er å svare på hvordan *departementene kan legge bedre til rette for at gjenstridige problemer fanges opp tidligere og håndteres bedre på operativt nivå*. For at departementene skal kunne gi konsistente og sammenhengende styringssignaler nedover i systemet, må de være godt samordnet seg i mellom. Derfor legger vi i dette prosjektet særlig vekt på å belyse hvordan *departementene kan bli bedre til å samordne seg innbyrdes*.

Erfaringer med gjenstridige problemer

Det foreligger lite systematisert kunnskap om samordning ved gjenstridige problemer. Derfor ba vi om innspill fra departementene om deres erfaringer. På bakgrunn av svarene, valgte vi å se nærmere på praktiske erfaringer med samordning ved oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid og ved integrering av innvandrere. Erfaringer og læringspunkter er dokumentert i elektronisk vedlegg til rapporten på www.difi.no.

Erfaringer fra våre kartlegginger og forskning tyder på at sjansen for å lykkes med å løse gjenstridige problemer øker gjennom en bevisst holdning til hvordan virkemidler knyttet til hierarki og frivillig tilpasning kan supplere hverandre.

Rammebetingelser som kan hemme samordningen

Det er viktig at de politiske samordningsmekanismene fungerer godt, at strategier for å løse samordningsproblemer er godt politisk forankret og at det gis mest mulig konsistente styringssignaler til forvaltningen.

Våre vurderinger:

- En streng forståelse og tolkning av ministeransvaret kan bidra til å forsterke sektortankegangen og svekke motivasjonen for oppgaveløsning på tvers.
- Forvaltningen er grunnleggende organisert med sterke sektordepartementer og relativt svake samordningsdepartementer og forvaltningen fremstår som oppsplittet. Flere faglig uavhengige organer som er skjermet fra politisk instruksjon, kan også bidra til å svekke mulighetene for samordning.

- Departements- og virksomhetskulturer er sektororienterte. Det stilles få krav om å søke tverrsektorielle løsninger, og systemet gir også liten motivasjon for dette. Vektlegging av rollen som sekretariat for politisk ledelse medfører en sterk lojalitet til egen statsråd. Samarbeid med andre departementer om oppgaver på tvers blir lett nedprioritert fordi gevinsten kan være usikker og uansett må deles med andre statsråder.
- Behov for og krav til vertikal samordning både innenfor statlig sektor og mellom stat og kommune, bidrar til å gjøre de horisontale samordningsutfordringene større.
- Oppfølging av EØS- og Schengen-samarbeidet innebærer særegne samordningsbehov.
- Kostnader ved samordning må veies opp mot forventet nytte, og samordning kan i visse situasjoner være prinsipielt uheldig.

Det finnes også rammebetingelser som kan fremme samordning. Digitalisering kan forstås som en ekstern drivkraft fordi den stiller krav til en mer samordnet forvaltning for å kunne dra nytte av mulighetene.

Virkemidler for å fremme samordningen

Vi har kartlagt og vurdert ulike virkemidler for samordning og hvor godt disse støtter opp under og fremmer samordning. Det finnes begrenset dokumentasjon av sentral samordning. Derfor gjennomførte vi intervjuer med ledere og arrangerte flere workshops og seminarer, i tillegg til bruk av dokumentstudier og tilgjengelig forskning.

Vi skiller mellom bruk av samordningsmekanismer og -virkemidler og den faktiske interesseavveiningen. Vi finner at for mange av virkemidlene kan uheldig praktisering og dårlig etterlevelse påvirke og svekke samordningen, snarere enn svakheter ved virkemidlet i seg selv. Dette gir grunn til å reise spørsmålet om hvor formålstjenlig virkemiddelet er.

Våre vurderinger:

- Det finnes flere regler og retningslinjer som inneholder krav til samordning og prosedyrer for samordning. Av de viktigste for å sikre samordning av politikkutforming er Utredningsinstruksen og retningslinjer for behandling av saker til regjeringskonferanser. Undersøkelser viser at etterlevelsen av instruksen er for svak i forvaltningen, herunder tidlig involvering av berørte departementer. Prosedyren for regjeringsbehandling gir et godt utgangspunkt for samordning, men kan svekkes ved at man unnlater å bruke forhåndsforeleggelse av utredningsinitiativ.
- Organisasjonsdesign vil ofte dreie seg om sammenslåinger, men kan også handle om å fordele arbeidsområder internt på en måte som skaper større sammenheng. Færre departementer kan ifølge OECD være et godt virkemiddel for bedre samordning. Endringer i departementsstrukturen skjer i hovedsak i tilknytning til regjeringsskifter.

- Mål- og resultatstyringssystemet er godt innrettet på å sikre en effektiv sektorstyring. Slik det vanligvis praktiseres, kan det føre til en for stor vekt på sektorhensyn. Systemet gir liten støtte til samordning, men står heller ikke i veien for en mer samordnet styring på tvers av departements- og etatsgrenser.
- Rollen til samordningsdepartementer oppleves til dels som uklar og følgelig ikke godt nok utnyttet. Forbedring kan handle om å klargjøre ansvar og fullmakter, og å styrke en pådriverrolle. Det er mulig å gi sterkere fullmakter til departementer som skal ivareta tverrgående hensyn, spesielt når det gjelder gjenstridige problemer. Det kan være behov for å vurdere og eventuelt styrke den rollen Statsministerens kontor (SMK) har som prosessovervåker og -leder.
- Det er bred enighet om at budsjettprosessen er den viktigste prioriterings- og samordningsprosessen i det politiske systemet. Det er grunn til å reise spørsmål om budsjettprosessen slik den nå er lagt opp bidrar til å løfte fram og sikre finansiering av de tverrsektorielle oppgavene. Vi ser at midlertidige prosesser knyttet til arbeid med stortingsmeldinger, handlingsplaner og langtidsplaner gir gode muligheter for samordning av politikkinnhold, men at iverksettingsfasen får mindre oppmerksomhet og ofte er lite samordnet.
- Det finnes et stort antall tverrsektorielle fora i form av nettverk og grupper. Dette omfattende uformelle samarbeidet kan ha stor betydning for å skape brede kontaktflater og godt samarbeidsklima, og for å sikre åpne kanaler for informasjons- og kunnskapsutveksling.
- Arbeidsgiverpolitikken bør i større grad bygge opp under verdier som lojalitet overfor felles brukere, respekt og kunnskap om andre fagmiljøer og å dele kunnskap.
- Departementskulturen bør være orientert mot å jobbe for å virkeliggjøre regjeringens politikk i et helhetsperspektiv, og ikke utelukkende mot å oppfylle sektormål. Økt mobilitet på tvers av departementsgrenser kan være et virkemiddel for å utvikle forståelse for behovet for samordning.
- Vi ser at det er behov for å utvikle lederroller og å stille sterkere krav til ledere for å sikre nødvendig samordning. Krav til ny lederrolle kan dreie seg om evne til å håndtere gjenstridige problemer, «oversette» mellom fagmiljøer og til ledelse av samordningsprosesser. Den nye lederplakaten inneholder tydeligere krav til lederes ansvar for å sikre samarbeid og samordning og er et skritt i riktig retning. Økt mobilitet på tvers av departementsgrenser kan være et virkemiddel for å utvikle forståelse for behovet for samordning.
- IKT har en viktig funksjon både som virkemiddel for å effektivisere ressursbruk og som tilrettelegger for kunnskapsdeling og dermed bidra til samordning av politikkinnhold.

Samlet ser vi at det finnes mange virkemidler for samordning, men at det også er et uutnyttet potensiale i virkemidlene. Dette gjelder også hvordan virkemidler kan inngå i en samlet strategi for samordning.

Hva bør prioriteres videre?

Difis inntrykk er at forvaltningen tar samordningsutfordringer på alvor, men at den likevel kan bli langt bedre til å løse oppgaver på tvers av sektorer. Vi ser også at det er mange virkemidler som kan fremme samordning, men at disse ikke utnyttes eller etterleves godt nok i dag. På grunnlag av våre funn og erfaringer, vil vi peke på noen punkter som bør gis særskilt oppmerksomhet i det videre arbeidet for bedre samordning av politikktutvikling og -gjennomføring.

For det første at *gjenstridige problemer bare kan løses gjennom tydelig politisk lederskap og forankring*. Politisk lederskap innebærer å ta initiativer og formulere strategiske mål, og å gi tydelige politiske signaler til administrasjonen om behovet for å prioritere denne type saker.

For det andre må det legges til rette for å *synliggjøre og løfte fram samordningsutfordringer*, herunder særlig de gjenstridige problemene. De gjenstridige problemene må identifiseres i det enkelte departement eller i grenseflaten mellom dem. Det må også legges et løp for hvordan arbeidet med problemene skal foregå. Område- eller sektorgjennomganger kan være et godt verktøy for å identifisere gjenstridige problemer.

For det tredje er det behov for å se kritisk på *om prosesser og arbeidsformer støtter opp under samordning* på en god nok måte. Prosessregler og retningslinjer må sikre at gjenstridige problemer og andre samordningsutfordringer fanges opp på et tidlig stadium. De må også sikre at det skjer en tidlig avklaring av ansvar for videre prosess. Det er behov for på ulike måter å klargjøre hva som skal ligge av fullmakter og handlingsrom i samordningsrollene.

For det fjerde er det behov for å *utvikle ledelse i forvaltningen* slik at den settes i bedre stand til å ivareta samordningshensyn. Ledere på alle nivåer, men i særlig grad toppledere, har et klart ansvar for å sørge for nødvendig samordning og bør utnytte økt handlefrihet til å ta initiativ. I det nye programmet for bedre styring og ledelse, tas det til orde for tiltak og ordninger som i sum kan sette lederne bedre i stand til å håndtere samordningsoppgaver.

1 Innledning

1.1 Hvorfor er samordning på tvers av sektorer viktig og nødvendig?

1.1.1 En evig utfordring

Forvaltningen består av et stort antall komplekse og mangefasetterte organisasjoner og har derfor åpenbart et stort behov for samordning. Dette behovet har over tid fått vekslende grad av oppmerksomhet. På 1980- og 90-tallet medførte innføringen av mål- og resultatstyring et stort trykk på å forbedre styring og effektivisering av det enkelte forvaltningsorgan. Da fikk den *vertikale* linjen innenfor hver sektor stor oppmerksomhet.

Til dels som en reaksjon på det vertikale perspektivet er det senere blitt langt større oppmerksomhet om det tverrgående *horisontale* perspektivet. Målet for norsk forvaltning er at den skal være godt organisert, ledet og ha riktig kompetanse. I forvaltningsmeldingen (St.meld. nr. 19 (2008-2009)), heter det også at «*Dei fleste av måla som statsforvaltninga skal nå, krev eit tett samarbeid mellom sektorar og at verkemidla er samordna. God måloppnåing på eitt område skal ikkje utilsikta føre til dårlegare samordning på eit anna. Dette gjer samordning til ei viktig oppgåve for forvaltninga.*»

En rekke reformer i offentlig sektor har hatt bedre samordning som et sentralt mål. Reformene kan sees som et svar på utbredelsen av styringsformer som har lagt vekt på deregulering, horisontal spesialisering, et sterkere skille mellom politikk og forvaltning, og mål- og resultatstyring. De nye styringsformene har til en viss grad erstattet sentralisert styring, regelstyring og fagledelse (Rykkja 2014).

1.1.2 Ny aktualitet

Befolkningen har stadig stigende forventninger til forvaltningen. De forventer å få skreddersydde, lett tilgjengelige og godt koordinerte tjenester og at forvaltningen står for en forståelig og samordnet myndighetsutøvelse.

Utviklingstrekk som globalisering, terrortrusler, klimaendringer og demografiske endringer, bidrar også til at forvaltningen står overfor flere og større tverrsektorielle problemer enn tidligere. En etterspørsel etter bedre samordning horisontalt har kommet til uttrykk både nasjonalt og internasjonalt. I et notat til den danske Produktivitetskommissjonen (2013), uttrykkes det at behovet for samordnet politikkutvikling, spesielt har blitt tydelig etter katastrofer som terrorangrep og naturkatastrofer som orkaner og tsunamier.

22. juli-kommisjonen (NOU 2012:14) pekte på en rekke utfordringer knyttet til politi og beredskap. For svak evne til samordning og samhandling var et av kritikkpunktene.

Riksrevisjonen har også kritisert forvaltningen for manglende samordning. I Dokument 1 (2013-2014) heter det at «*hvert departement og hver etat*

konsentrerer sine ressurser om egne ansvarsområder og kjerneoppgaver. Det skaper risiko for at kompetanse og innsats på områder i grenseland mellom sektorer og områder blir nedprioritert og at måloppnåelsen på disse områdene blir svekket.»

Et forskningsprosjekt om forvaltningsreformer i Europa, COCOPS, viser at topledere i sentraladministrasjonen i Norge og 10 andre europeiske land, ser på samordning som en av de viktigste reformtrendene. Samtidig oppleves det lite eller ingen faktisk forbedring av samordningen.¹ Samordning med andre politikkområder og på tvers av forvaltningsnivåer, oppleves som betydelig mer krevende enn samordningen innenfor egen sektor.

Samtidig er forvaltningen bedre rustet enn tidligere til å møte utfordringene, blant annet med hjelp av teknologi. I løpet av de siste 20 år har vi opplevd en digital revolusjon som gir unike muligheter for informasjonsutveksling og dermed for samordning. Digitale løsninger er et sentralt virkemiddel for en effektiv ressursbruk og kan gi nytt innhold til brukerperspektivet. Digitale tjenester kan ytes helhetlig istedenfor sektorvis.

1.1.3 Gjenstridige problemer som ekstra utfordring

De siste tiårene har forvaltningsforskere påpekt at problemer som går på tvers av administrative inndelinger i noen tilfeller utvikler seg til såkalte *wicked problems* (Rittel og Weber 1973). Vi har valgt å kalle disse for gjenstridige problemer.

Sentrale kjennetegn ved gjenstridige problemer er at de involverer flere sektorer og at det er vanskelig å dele opp problemene i avgrensede ansvarsområder. De respektive sektorene har ulik problemforståelse blant annet på grunn av ulike typer virkemidler, og årsaksforholdene er uklare og til dels ukjente.

Omorganisering gir ingen løsning på slike problemer, de bare framtrer på nye måter. «*Wicked problems krever et nivå av samordning som tradisjonelle byråkratier ikke har. De utfordrer offentlig sektor fordi de ikke kan løses innenfor de originale sektorene som alle velferdsstater er organisert etter. Vi har i dag en vertikal tradisjon som krever horisontal handling, og det innebærer blant annet uenighet om kunnskap, problemløsningsteknikker og metoder.*» (Fimreite, Rykkja og Læg Reid 2014).

Vi vil starte med å gi et eksempel for å illustrere hva dette dreier seg om mer konkret. Eksempelet kan gi oss et inntak til hovedproblemstillingen vi vil belyse i rapporten.

Et gjenstridig problem: Ungdom utenfor opplæring og ordinært arbeid
I Norge har andelen av ungdomskullet som gjennomfører videregående opplæring i løpet av 5 år lenge ligget relativt stabilt i underkant av 70 prosent.

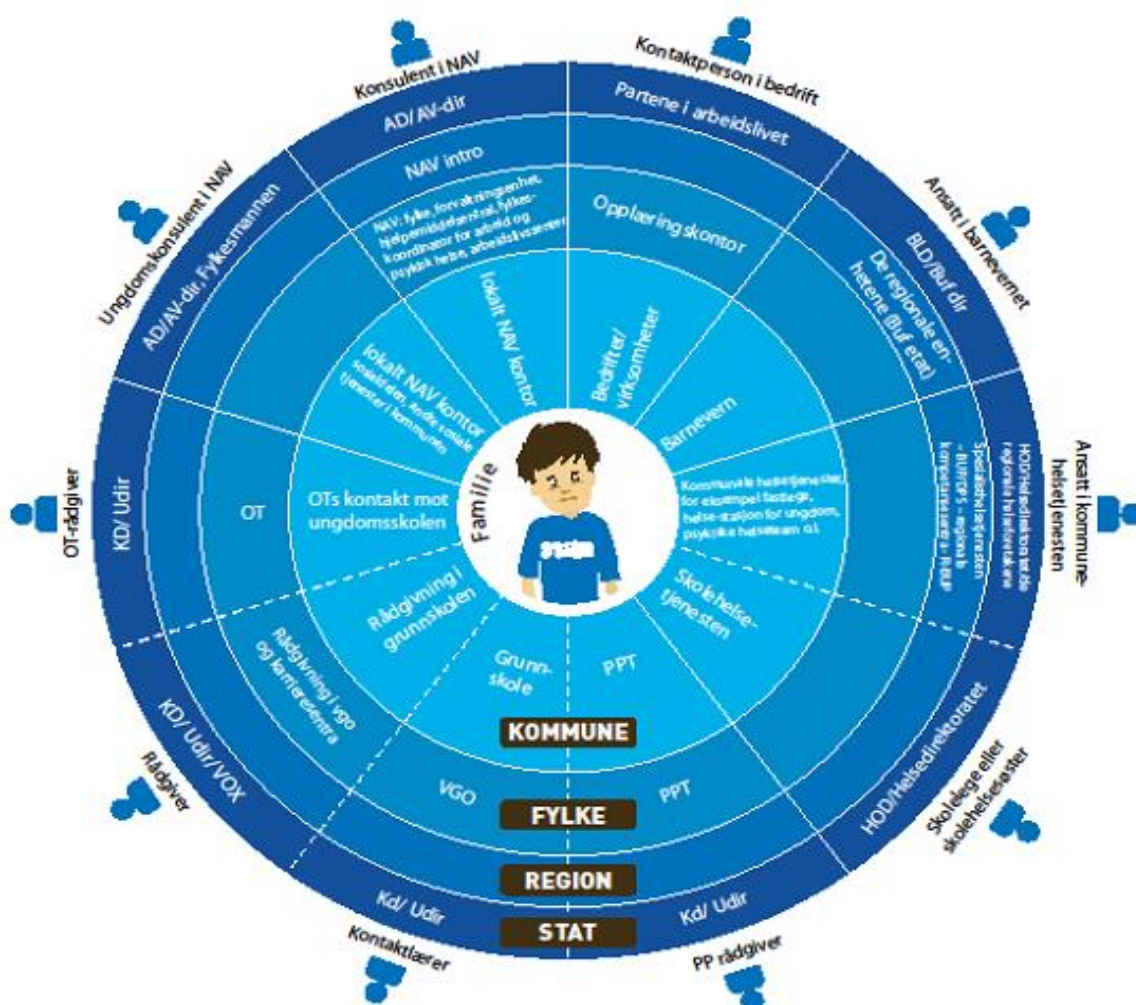
¹ COCOPS står for Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future. 20 300 europeiske toppbyråkrater deltok i undersøkelsen, som ble finansiert gjennom EUs rammeprogram for forskning, og ble avsluttet i 2014.

En stor andel ungdom har derfor bare grunnskole som utdanning. Disse står i fare for å bli mer eller mindre utestengt fra arbeidsmarkedet og risikerer langvarig avhengighet av velferdsstønader. På individnivå vil dette øke risikoen for helseproblemer, rusmisbruk og kriminalitet. På samfunnsnivå medfører det store kostnader. Problemet øker etter hvert som det blir stadig færre arbeidsplasser og stillinger som ikke krever opplæring på minimum videregående nivå.

Ansvar for å følge opp ungdom utenfor arbeid og opplæring er delt mellom flere sektorer og nivåer. På sentralt nivå er fire departementer med tilhørende direktorater involvert. På regionalt nivå er fylkeskommunen ansvarlig for å tilby videregående opplæring, og den har en egen oppfølgingstjeneste dels for å forebygge frafall, dels for å tilbakeføre «fracfalne» til opplæring. Primærkommunen har ansvar for grunnskolen og blir dessuten problemeier for de av ungdommene som ender opp som sosialklient.

Figur 1 illustrerer aktørbildet. Alle aktørene ser primært sin del av problemet og sitter med tilsvarende ulike virkemidler. Det medfører også ulike forståelser av hva problemet går ut på, for eksempel om det primært er et skoleproblem, et arbeidslivsproblem, et integrerings- eller barnevernsproblem eller et helseproblem.

Det er også forskjell på insentivene til å gjøre noe med problemene, og følgelig er aktørene i ulik grad motivert for å involvere seg og bidra til en felles problemløsning. Se også kapittel 3.

Figur 1: Aktørbildet for oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid²

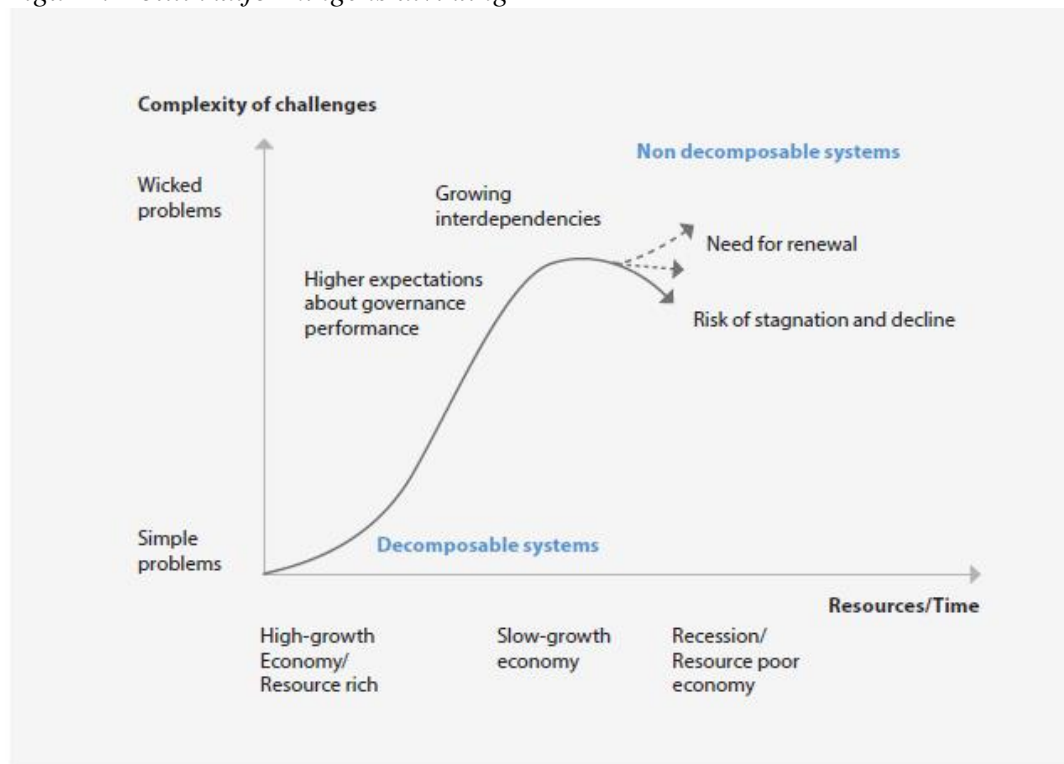
Er gjenstridige problemer en stor forvaltningspolitisk utfordring? Flere land ser det slik. Den australske regjeringen har for eksempel valgt å gi ut en egen veileder om håndtering av slike problemer (Australian Public Service Commission 2007).

Figur 2 viser hvordan fremveksten av slike problemer kan påvirke politikktviklingen (Sitra 2014), og er hentet fra en rapport om utfordringer for sentral styring i Finland. I denne rapporten argumenteres det tungt for at forvaltningen står overfor et veiskille, og at betydelige endringer og grep må til for at fremtidens forvaltning skal kunne bidra til å løse gjenstridige problemer. Det forventes at utfordringer knyttet til gjenstridige problemer vil øke samtidig som man får lavere tilfang av ressurser som følge av dårligere økonomiske tider. Norge har i langt mindre grad enn våre naboland erfart nedgangstider. Det

² Kilde: Høgskolen i Lillehammer

betyr ikke at vi for framtiden vil være forskånet for en situasjon der ressursene blir knappere. Utviklingen fra mer «tamme» til gjenstridige problemer kan føre til økte utfordringer også i Norge.

Figur 2: Politikutformingens utvikling



1.2 Mål og mandat

Difi har valgt å se nærmere på samordningsutfordringene som forvaltningen står overfor med utgangspunkt i beskrivelsene i forrige avsnitt. Prosjektet er satt i gang på Difis eget initiativ, men gjennomføres i forståelse med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Rapporten inngår som en del av grunnlagsmaterialet til regjeringens program for bedre styring og ledelse, som ble lansert høsten 2014.³

Vi har valgt departementsnivået som innfallsvinkel. Dette har blant annet sammenheng med at flere tidligere Difi-rapporter har omtalt samordningsbehov på departementalt nivå. Rapporten «Hva skjer i departementene» (2011), gav råd om å samordne bedre i alle faser av beslutningsprosessene, både ved utvikling av problemforståelse, i politikutformings- og beslutningsprosessen, og ved gjennomføring og oppfølging av politikkenes resultater.

Målet for prosjektet er å besvare følgende spørsmål:

Hvordan kan departementene legge bedre til rette for at gjenstridige problemer fanges opp tidligere og håndteres bedre på operativt nivå?

³ Program for bedre styring og ledelse (2014-2017), skal bidra til økt resultatorientering og gjennomføringskraft i forvaltningen.

For at departementene skal kunne gi konsistente og sammenhengende styringssignaler nedover i systemet, må de være godt samordnet seg i mellom. Derfor legger vi i dette prosjektet særlig vekt på å belyse *hvordan departementene kan bli bedre til å samordne seg innbyrdes, og med det legge til rette for at gjenstridige problemer kan fanges opp tidligere og håndteres bedre på operativt nivå.*

Samordningsbegrepet utdypes nærmere i kapittel 2. I kapittel 3 beskrives praktiske erfaringer med å møte gjenstridige problemer med utgangspunkt i konkrete erfaringscase og europeiske erfaringer. I kapittel 4 beskrives og vurderes sentrale rammebetingelser for departementenes styring og ledelse. Tilgjengelige virkemidler for samordning kartlegges i kapittel 5.

Samlet danner dette grunnlaget for tilrådninger til hvordan departementene kan bli bedre til å styre og legge til rette for håndtering av gjenstridige problemer i kapittel 6.

1.3 Avgrensninger

Vi gir ikke noe generelt svar på omfang og alvorlighetsgrad av samordningsbehovene i norsk forvaltning. Dette må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Så langt vi kjenner til, er det ikke gjennomført studier av de samlede samordningsutfordringer og mulige gevinster av samordningstiltak.

Når vi drøfter behov og muligheter for å styrke samordningen, legger vi til grunn den norske konteksten. Det vil si de mer grunnleggende prinsippene for styring, organisering og ansvarsplassering, blant annet prinsippet om ministerstyre og regjeringens kollektive ansvar. Vi kommer likevel til å stille enkelte spørsmål ved forståelsen av disse prinsippene.

Videre er det klart at samordningsutfordringene slår inn på både politisk og faglig/administrativt nivå. De må derfor møtes av et regjeringsapparat som fungerer helhetlig på tvers av skillet mellom politikk og administrasjon.

I praksis er det nærmest umulig å trekke et klart skille mellom politikk og administrasjon. Det vi kaller samordning befinner seg på begge nivåer. Når vi drøfter samordningsmekanismer og -virkemidler på departementsnivå, vil vi imidlertid primært fokusere på faglige og administrative sammenhenger. Vi går ikke inn på de mer regjeringsinterne samordningsbehovene og -virkemidlene.

1.4 Betraktninger om data og metode

Generelt

Vi har lagt vekt på å samle inn tilgjengelig informasjon og kunnskap med sikte på å få fram et korrekt bilde av hvordan samordningen fungerer og hva som hemmer og fremmer samordning. Dette omfatter forskning, tidligere Difi-undersøkelser og offentlige dokumenter.

Samtaler har utgjort en viktig informasjonskilde, både bilateralt som intervjuer og i form av workshops og seminarer. Noen intervjuer og samtaler har vært sonderende, andre av mer supplerende karakter. Intervjuene har bidratt både til bedre forståelse av problemstillinger sett fra ulike perspektiver og til testing av hypoteser/antagelser. Hensikten har vært å supplere det skriftlige informasjonstilfanget for å sikre at ingen sentrale perspektiver og synspunkter er unnlatt fra rapporten. Rapporten vil være den fremste dokumentasjonen på at dette er ivaretatt.

Erfaringscase om samordning ved gjenstridige problemer

Det foreligger lite systematisert kunnskap om samordning ved gjenstridige problemer. Derfor ba vi om innspill fra departementene om deres erfaringer. Svarene ga oss grunnlag for å velge to erfaringscase som vi kartla nærmere. Det ene caset gjaldt ungdom utenfor utdanning og arbeid, det andre integrering av innvandrere. I alt 23 intervjuer ble gjennomført i denne forbindelse.

For caset om ungdom utenfor ble det gjennomført et arbeidsseminar med fagpersoner fra berørte departementer. For caset om integrering ble det blant annet gjennomført dialog med representanter for kommunesektoren og for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) Midt-Norge. Disse erfaringscasene utgjør et bakteppe for å vurdere hvordan departementene kan styre og legge bedre til rette for samordning på operativt nivå.

Erfaringer og læringspunkter fra de to erfaringscasene kan i seg selv være av interesse for de som er involvert i tilsvarende oppgaver som krever samordning. De er dokumentert i elektronisk vedlegg til rapporten på www.difi.no.

Kartlegging av sentral administrativ samordning

Det finnes begrenset dokumentasjon av sentral administrativ samordning. Derfor gjennomførte vi i alt 10 intervjuer med til sammen 13 sentralt plasserte informanter, 8 av dem departementsråder. Vi la vekt på å få fram synspunkter fra ledere med særlig omfattende erfaringer med samordning, både med å samordne selv og med å bli samordnet. Den ansvarlige for denne delen av prosjektet har selv lang erfaring som departementsråd.

Intervjuene til denne delen av prosjektet ble gjennomført i to runder. Følgende temaer ble lagt til grunn i den første intervjurunden, som ble gjennomført i starten av prosjektet og omfattet 10 informanter:

- styrker og svakheter ved samordningen i dag
- forutsetninger for at samordning skal fungere
- mulige endringer og tiltak for å styrke samordningen

Etter en første analyse av dette ble det gjennomført intervjuer med tre nye informanter, som ble stilt spørsmål angående:

- insentiver til samordning i forvaltningen
- muligheter til bedre bruk av samordningsvirkemidler- og mekanismer
- muligheter til å forbedre sentrale prosesser for samordning
- betydningen av god ledelse for samordning
- betydningen av kultur, holdninger og normer for samordning

Vi har også støttet oss til annen fagekspertise, se henvisninger direkte i dokumentet. Enkelte departementsråder har kommentert tekstutkast i ulike faser av prosjektet.

I prosjektperioden ble det gjennomført tre seminarer om følgende temaer:

- svenske erfaringer med samordning, innledning ved Petter Kockum og Anders Widholm fra det svenske Statskontoret, med inviterte deltakere fra forvaltningen
- sentral samordning, med inviterte deltakere fra forvaltning og forskning
- mål- og resultatstyring og forskning, innledning ved førsteamanuensis Jostein Askim, med inviterte deltakere fra forvaltningen.

Vi har også trukket veksler på et eget prosjekt om samordning på forskningsområdet, som har foregått i samme periode. Dette er et prosjekt som Difi gjennomfører på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

2 Begrep om samordning

I daglig tale er samordning et honnørord som ofte unndrar seg kritisk vurdering. «Alle» vil gjerne ha samordning, men det gjøres sjelden klart hva man egentlig er ute etter. Dette begrepet brukes på mange måter, og vi ser derfor behov for noen avklaringer innledningsvis.

2.1 Hva er samordning?

Et grunnleggende utgangspunkt for enhver organisering er å utvikle en viss grad av *arbeidsdeling*. Dette gir deltakerne grunnlag for å spesialisere seg og utvikle stadig bedre faglig kompetanse. På den måten vil organisasjonen kunne oppnå økt kvalitet og effektivitet.

Samtidig vil arbeidsdeling innebære et behov for *samordning* av de spesialiserte oppgaveløsningene for at de sammen kan bidra effektivt til et felles mål. Uten samordning vil de kunne sprike i ulike retninger, eller de vil kunne innebære dobbeltarbeid, og de kan i verste fall motvirke hverandre.

De spesialiserte oppgaveløsningene kan være avhengige av hverandre ved at organisasjonensheter danner en verdikjede der output fra den ene er input for en annen, som i sin tur produserer input til en tredje osv. Eller de kan være gjensidig avhengige, dvs. at enhetenes virksomhet påvirker hverandre innbyrdes mht. måloppnåelse (Thompson 1967). Det er den gjensidige avhengigheten, som også er den mest kompliserte, vi kommer til å være mest opptatt av her.

I faglitteraturen finnes det ellers mange ulike definisjoner av samordning (Bouckaert mfl. 2010), herunder også varierende avklaringer av forholdet til beslektede begrep, som bl.a. koordinering. I denne rapporten opererer vi ikke med noen begrepsforskjell mellom samordning og koordinering, og vi kommer hovedsakelig til å bruke samordningsbegrepet.

2.1.1 Vår definisjon

Med samordning sikter vi her til en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre.

En samordningsprosess vil også omfatte to andre ledd: For å legge til rette for slike avveininger gjør man bruk av ulike *mekanismer og virkemidler* (se kap.2.3). I etterkant får prosessen et *utfall* i form av mer eller mindre samordnet forvaltningspraksis på operativt nivå, bl.a. samordnet myndighetsutøvelse og tjenesteyting mv.

Selv om det ofte vil være enighet om behovet for samordning, kan en konkret samordningsprosess være krevende å gjennomføre, også innenfor en enkelt organisasjon. Når det i tillegg dreier seg om samordning mellom flere organisasjoner, slik som i statsforvaltningen, blir prosessene potensielt svært kompliserte. De rommer ikke bare faglig uenighet om virkemidler, men også, i noen tilfeller, interessemotsetninger og målkonflikter. Det vil da gjerne bli nødvendig med beslutninger på overordnet nivå.

Her overlapper samordning med *styring*, som bygger på et hierarkisk forhold mellom over- og underordnet. I mange sammenhenger forutsetter samordning nettopp en felles overordnet instans. Men samordning overlapper også med *samarbeid*: Fellesnevneren er at det skjer en samhandling mellom formelt sideordnede aktører uten at dette er pålagt fra overordnet nivå. Samordning forutsetter imidlertid at man også kommer fram til en avveining av interesser og hensyn.

2.2 Samordning av hva?

Når det gjelder hva som skal samordnes, kan vi trekke et skille mellom samordning av *ressursbruk* og samordning av *politikkinnhold* (eller policies).

2.2.1 Samordning av ressursbruk

Samordning av ressursbruk vil ofte dreie seg om økt kostnadseffektivitet. Ved å gå sammen om felles støttefunksjoner som felles arkiv, sentralbord og husdrift, kan flere virksomheter spare ressurser gjennom å utnytte stordriftsfordeler. Dette kan også omfatte felles utnytting av faglige ressurser, for eksempel at et fagmiljø i en etat i enkelttilfeller bistår en annen etat med kompetanse og data. Dette kan gi innsparing ved mer samordnet utnytting av statens kompetanse og ved gjenbruk av innsamlede data. Da vil dessuten målgruppene slippe å avgi data flere ganger.

Også med tanke på formålseffektivitet kan det være relevant å samordne ressursbruk, blant annet å avtale *når* ulike ressurser skal settes inn, for eksempel i en utbyggingsprosess. Ved å samordne ressurser i tid og rom legges et nødvendig grunnlag for å løse sammensatte problemer, håndtere kriser og så videre.

Et annet uttrykk for å samordne i tid er når det foreligger risiko for "flaskehals" i arbeidsflyten mellom virksomheter. Dimensjoneringen av kapasiteten i slike virksomheter må tilpasses, slik som i straffesakskjeden i forholdet mellom politi/påtalemyndighet, domstol og fengsel. Nødvendig kapasitet må stå klar til å overta fra det ene ledd i kjeden til det andre slik at køer kan unngås.

Videre kan samordning av ressursbruk også dreie seg om *standardisering*. Det kan dreie seg å fastsette sentrale standarder for hvilke funksjonskrav departementene skal stille til sine leverandører av IT-utstyr og så videre.

2.2.2 Samordning av politikkinnhold

Samordning av politikkinnhold gjelder utforming av prinsipper, planer, regelverk, budsjettprioriteringer, enkeltbeslutninger, konkretisering av rammevedtak mv. Politikkinnhold er altså bredt forstått som det som er retningsgivende for forvaltningens praksis utad.

Behov for å samordne politikkinnhold bunner som regel i en eller annen form for *tverrsektoriell avhengighet*. Det kan gjelde direkte påvirkning mellom sektorer: Problemdefinisjoner, virkemidler og tilskuddsordninger som er utviklet i en sektor, kan skape utilsiktede konsekvenser for måloppnåelsen i en

annen sektor. Industriutvikling kan påvirke landbrukets vilkår negativt, mer moderne landbruksmetoder kan påvirke helse og miljø negativt og så videre.

Motsatt kan enkelte sektorer være avhengige av at andre sektorer medvirker for å kunne oppnå sine mål. Et eksempel på dette er når kriminalomsorgen trenger innsats fra helsesektoren og utdanningssektoren for å rehabilitere de innsatte.

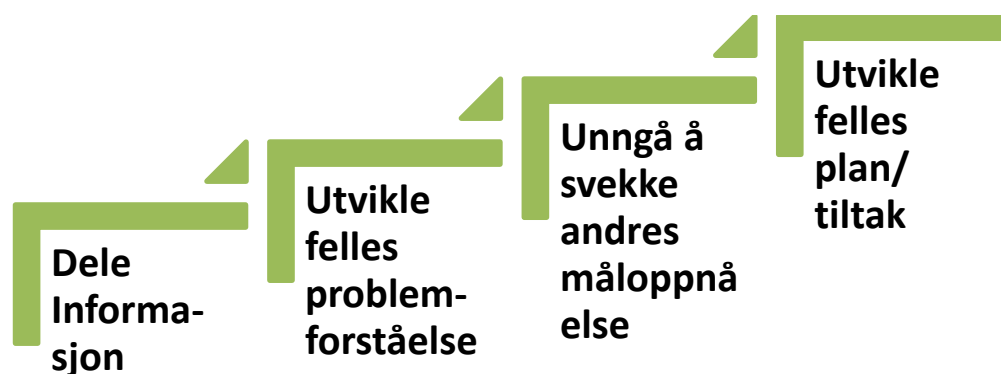
Dessuten oppstår nye politikkområder som er vanskelig å avgrense, som forgrener seg i ulike retninger og henger nært sammen med andre kompliserte spørsmål. Da blir det tilsvarende vanskelig å dele opp problemet i definerte oppdrag og fordele det i avgrensede ansvarsområder og administrative inndelinger.

2.2.3 Ulike grader av samordning

Samtidig som behovet for samordning varierer, kan vi også snakke om ulike grader av samordning. Dette kan framstilles i en «samordningsstige» med økende grad av gjensidig avhengighet og påvirkning (se også Hanssen mfl. 2014):

1. Et lavt ambisjonsnivå vil være å begrense seg til gjensidig informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling. Da er det opp til hver av enhetene å vurdere om og eventuelt hvordan de bør tilpasse seg den informasjonen de får.
2. På grunnlag av informasjonsdeling og dialog kan de aktuelle enhetene samle seg om å utvikle felles problem- og løsningsforståelse. Dette øker sannsynligheten for at de vil tilpasse seg hverandre uten pålegg ovenfra.
3. På grunnlag av dialog/forhandlinger endrer de berørte enhetene sine planer eller sin nåværende policy for ikke å svekke de andre enhetenes måloppnåelse.
4. De berørte enhetene samarbeider om å utvikle felles strategi/plan/tiltak på tvers av sektorene, blant annet for å oppnå synergieffekter.

Figur 3: «Samordningsstigen»



Så lenge man befinner seg på de to første trinnene er samordning primært basert på frivillig tilpasning. På de to siste trinnene vil det normalt være et vesentlig innslag av hierarki fordi det vil være nødvendig å treffe autoritative beslutninger om å avveie interesser og hensyn. Vi er særlig interessert i skillet mellom de to siste trinnene, som kan knyttes til et skille mellom såkalt negativt

og positivt definert samordning:

Negativt definert samordning bygger på en «enighet mellom aktørene om at de ikke vil skade hverandres program eller tiltak» (Fimreite mfl. 2011). I en dialog om mulige nye planer og tiltak, vil aktørene belyse utilsiktede konsekvenser for egne områder. Deretter vil de søke aksept for at tiltaket må justeres for å unngå disse konsekvensene. Et underliggende formål kan være å minimalisere konflikter.

Positivt definert samordning innebærer en mer offensiv tilnærming der man er «opptatt av å bygge opp sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler» (Fimreite mfl. 2011). Aktørene samarbeider allerede fra en tidlig fase om en felles løsning som også kan gi en synergieffekt, dvs. et bedre samlet resultat enn om de enkelte aktørene skulle ha operert hver for seg. Dette er særlig relevant overfor målgrupper uten klar sektortilhørighet. Eksempler er barne- og ungdomspolitik og asyl- og flyktningpolitikk. I slike tilfeller kan det være behov for at de involverte sektorene samarbeider om en felles strategi. De kan bli enige om å gi «drahjelp» til den sektoren som står nærmest til å håndtere problemet og til å betjene målgruppene.

2.3 Hvordan samordne?

2.3.1 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 i initiativ- og utredningsfasen

Samordning i disse fasene vil dreie seg om å sørge for et bredt tilfang av kunnskap og premisser fra relevante aktører og interesser slik at samordningshensynet blir vektlagt tidlig. Dette kan gjøre det mulig å bevege seg fra negativt til positivt definert samordning i beslutningsfasen.

Samordning i beslutningsfasen

Samordning i denne fasen dreier seg om å lage et beslutningsgrunnlag som har tatt opp i seg relevante premisser fra andre aktører, og å gjøre en rimelig interesseavveining som angir en klar konklusjon med tanke på gjennomførbarhet, herunder en entydig ansvars plassering.

Samordning i iverksettingsfasen

Samordning i iverksettingsfasen vil dreie seg om å gjøre beslutninger gjennomførbare. Dette tilsier at alle sektorer/aktører som er nødvendige for iverksettingen, involveres i denne fasen. Det kan dreie seg å samordne ressursinnsatsen i tid, å samarbeide om å utforme det faglige grunnlaget for praksis, men også om å konkretisere ansvarsfordelingen for driftsfasen.. Både i denne og neste fase kan det være aktuelt med vertikal samordning siden kommunene ofte står for gjennomføringen av offentlig politikk.

Samordning i driftsfasen

Samordning av løpende virksomhet er nært knyttet til hensynet til brukerne. Selv om det har vært samordning i alle forutgående faser, vil det likevel oppstå uforutsette situasjoner både for brukerne og for operativt nivå internt fordi en ikke har kunnet overskue alle konsekvenser av nye regelverk, administrative ordninger mv. Dette tilsier 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 det i siste instans også påvirkes av iverksettingsprosesser og praksis i driftsfasen. Derfor vil også samordning i disse fasene være relevant for at politikken innhold blir realisert i praksis.

Samordning av ressursbruk kan primært knyttes til iverksettings- og driftsfasene. Det er særlig den løpende driften som kan bli mer effektiv ved å standardisere og avpasse ressursinnsats på tvers av sektorgrenser og ved å samle ressurser for å utnytte stordriftsfordeler.

2.3.2 Mekanismer og virkemidler

For å drøfte hvordan det kan samordnes, kan vi skille mellom samordningsmekanismer og de mer konkrete *virkemidlene* innenfor disse mekanismene.

Hierarki er en helt sentral samordningsmekanisme. Det vil si at avveininger kan skje ved autoritative beslutninger på overordnet nivå. Dette er den klassiske samordningsmekanismen innenfor en byråkratisk forvaltningsstruktur.

Som andre mekanismer blir det gjerne vist til marked og frivillig tilpasning (Bouckaert mfl. 2010). Siden samordning av politikkinnhold er vårt hovedansvar, ser vi det som lite aktuelt å vurdere markeds mekanismer. Vi konsentrerer oss derfor om hierarki og frivillig tilpasning som samordningsmekanismer.

Frivillig tilpasning innebærer at det skjer en egeninitiert tilpasning mellom sideordnede aktører uten at dette er besluttet eller regelfestet av et overordnet nivå. Slik tilpasning gjennom konsensusprosesser, forhandlinger om samarbeidsavtaler mv. vil som regel være preget av gjensidighet slik at begge parter får noe igjen for å tilpasse seg.

Frivillig tilpasning som samordningsmekanisme har i senere år fått mye oppmerksomhet av forskere. De ser en dreining i måten sentrale myndigheter samordner seg med operativt nivå. Forholdet mellom stat og kommune blir omtalt som *vertikal samordning*. Framveksten av horisontale nettverk tolkes som et svar på at gjenstridige problemer er på frammarsj. «*Hierarki suppleres i stadig større grad med markeds- og nettverksmekanismer*» (Hanssen mfl. 2014, s.156).

Behovet for å supplere hierarki som samordningsmekanisme ble imidlertid erkjent for mange år siden: «*En effektiv administrasjon forutsetter utstrakt*

horisontalt samarbeid, i stor utstrekning uten overordnet samordningsledd. Samordningen må skje ved at ulike enheter i realiteten aksepterer et felles ansvar for og utvikler et samarbeid om oppgavene» (Glesne-utvalget 1970, s.8).

I praksis vil ofte hierarki og frivillig tilpasning opptre i sammenheng. Et eksempel på dette er at overordnet nivå gir underliggende enheter et pålegg om å samarbeide om å komme fram til en konkret løsning. Overordnet nivå kan også nøye seg med å tilrettelegge for at aktørene på det operative nivået tar initiativ til å samordne seg. Frivillig tilpasning mellom operative enheter kan være nødvendig for i det hele tatt å kunne konkretisere og iverksette en autoritativ beslutning som er fattet på sentralt nivå.

Virkemidler

Samordningsvirkemidler kan være av ulike typer. Siden samordning kan ha et sterkt element av styring, er det nærliggende å trekke fram en vanlig kategorisering av *styringsvirkemidler*:

- juridiske virkemidler, f.eks. regler som påbyr høring av bestemte aktører,
- organisatoriske virkemidler, f.eks. sammenslåing av virksomheter,
- økonomiske, f.eks. øremerking av midler til samordningsformål
- pedagogiske, f.eks. informasjon og veiledning om hvordan de andre virkemidlene bør anvendes.

De juridiske virkemidlene har bindende virkning og er nært knyttet til hierarki som samordningsmekanisme. Økonomiske og organisatoriske virkemidler kan også knyttes til hierarki når de er formalisert og autoritativt fastsatt. Men organisatoriske virkemidler kan også knyttes til frivillig tilpasning, for eksempel i form av egeninitierte nettverk og kontaktfora.

Pedagogiske virkemidler er det frivillig å etterleve, men de anvendes primært for å veilede om forståelsen av regelverk, organisering og økonomi. De framstår da som en del av en styring fra overordnet nivå. Vi velger å knytte dem til hierarki som samordningsmekanisme.

Andre typer virkemidler kan knyttes til frivillig tilpasning som samordningsmekanisme. Vi tenker særlig på virkemidler av mer *tilretteleggende* art. Eksempler er samlokalisering, kommunikasjonsteknologi og bygging av felles kultur og gjensidig tillit. Disse kan disponere for å tilpasse seg hverandre på tvers av sektorgrenser.

Ledelse er nødvendig på alle nivåer blant annet for å få initiert, besluttet og iverksatt en kombinasjon av de andre virkemidlene (jf. kap. 2.3.3).

Samordning skjer imidlertid ikke automatisk ved bruk av slike virkemidler. Selv om man slår sammen to enheter, er det ikke den formelle sammenslåingen, men prosessen i etterkant som kan gi en faktisk samordning av virksomhetene med sikte på bedre måloppnåelse. Enda tydeligere blir dette med frivillig tilpasning: Selv om kommunikasjonsteknologi er på plass, er det ingen garanti for at det skjer en faktisk tilpasning mellom de berørte enhetene.

2.3.3 Særskilt om ledelse

Ledelse handler ikke bare om å tilrettelegge for frivillig tilpasning, men må åpenbart også vurderes som en nødvendig del av hierarkiet. Ledelse er nødvendig for å drive fram en faktisk avveining av interesser og hensyn, og for at avveiningen nedfelles i praksis utad.

Ladegård og Vabo (2010) stiller spørsmålet: Hvordan koordinere organisert virksomhet og gi den retning og momentum mot målene? De definerer ledelse og styring som to sett av virkemidler for å løse koordineringsutfordringer. Samtidig ser de ledelse og styring som gjensidig avhengige av hverandre, som to sider av samme sak.

Ifølge Ladegård og Vabo kan ledelse utøves direkte ved sosial innflytelse i en personrelasjon eller mer indirekte gjennom å skape strukturer, verdier og ideologi. Den indirekte ledelsesfunksjonen handler da om «grenseregulering», utøvelse av skjønn og makt og myndighet til å gjøre unntak og bestemme over det «ikke-regulerte» (Sørhaug 1996, s.24). Ut fra en slik definisjon vil ledelse være særlig viktig for å få til samordning på områder der hierarki som samordningsmekanisme er lite relevant. Et eksempel kan være i tilfeller der en bruker samarbeidsavtaler på tvers av sektorer.

Ladegård og Vabo drøfter tre «dynamikker» for forholdet mellom styring og ledelse. Styring og ledelse kan *erstatte* hverandre, *konkurrere* med hverandre og *betinge* hverandre. I vår sammenheng kan særlig den sistnevnte dynamikken være relevant. Etablering av og styring på felles tverrsektorielle mål vil betinge ledelse med vekt på dialog og tilrettelegging for felles kultur og helhetsorientering.

Departementsråd Tor Saglie vurderer det slik at det kreves «.. *et samordnet lederansvar. Det handler om å lede på tvers av tildelte ansvarsområder og tradisjonelle handlingsrom for å kunne skape nye arenaer for felles forståelse og forpliktelse i møte med slike sammensatte og komplekse utfordringer.*» (sitert fra intervju med Stat og styring, 1/2013, s.30).

3 Erfaringer med samordnet praksis

3.1 Innledning

Dette kapittelet oppsummerer konkrete erfaringer med å samordne innsatsen på operativt nivå. Begge de to erfaringscasene finnes utdypet på Difis nettsider i notats form som elektroniske vedlegg til denne rapporten.

Vi ser også på i hvilken grad disse erfaringene er i tråd med erfaringer fra andre eksempler på tverrgående samarbeid.

3.2 Kort om politikkområdene og eksemplene

3.2.1 Integrering av innvandrere

Fra 2002 til 2012 økte innvandringen med 150 prosent. Integreringspolitikken retter seg mot personer som selv har innvandret og er utformet for at «...innvandrere skal kunne delta i samfunnet og forsørge seg selv i størst mulig grad» (NOU 2011:14).

For å nå målene på integreringsområdet kreves grep fra mange aktører, blant annet med ansvar for boliger, utdanning og kvalifisering, helse, barne- og familievern. Prinsippet om sektoransvar har ligget til grunn for politikken og arbeidet overfor innvandrerbefolkningen. Det betyr at alle fagmyndigheter, sektorer og forvaltningsnivåer på sine områder har det samme ansvar for personer med innvandrerbakgrunn som for den øvrige befolkningen, og for å vurdere tiltak som skal sikre at hele befolkningen får del i tjenestetilbudet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har et særskilt samordningsansvar i politikken på integreringsfeltet. For mer langsiktige integreringsmål som like muligheter, rettigheter, plikter og deltakelse, ligger sentrale virkemidler under andre departementers ansvarsområder. BLD anser arbeid med felles meldinger, handlingsplaner og felles prosjekter som samordnende også i forbindelse med andre prosesser som for eksempel budsjettprosessen.

For å få et innblikk i hvordan den operative samordningen foregår på integreringsområdet, har vi sett på to samordningspraksiser;

- Områdesatsning representert ved *Groruddalssatsningen*. Hovedansvaret for satsingen er delt mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Miljøverndepartementet fram til 2014, og byrådet i Oslo kommune. Samarbeidet er basert på en intensjonsavtale mellom partene fra 2007, og omfatter til sammen 17 statlige og 18 kommunale aktører.
- Partnerskapsavtaler mellom Integrerings- og Mangfoldsdirektoratets (IMDi) Region Midt-Norge og såkalte *K+kommuner* (de kommunene i regionen som bosetter flest og har flest deltakere inne i introduksjonsprogrammet). Målene er knyttet til bosetning og

introduksjonsarbeidet og regulerer gjensidig forpliktende samarbeid om jevn og kvartalsvis bosetting av flyktninger, stabile og gode resultater i introduksjonsordningen samt andreoppgaver som kommunen og IMDi er enig om å prioritere.

3.2.2 Oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

Utfordringene på dette området ble i korte trekk presentert i kapittel 1.1.3. Vi så på erfaringer med samordning i forbindelse med en stor nasjonal satsing, Ny Giv, og spesielt den delen av prosjektet som ble kalt Oppfølgingsprosjektet. Ny Giv hadde til formål å redusere antallet unge som ikke fullfører videregående opplæring (VGO). Ny Giv varte fra 2010 til 2014), ble ledet av Kunnskapsdepartementet (KD) og var organisert som et partnerskap.

Det overordnede målet var å øke andelen som fullfører VGO fra 69 til 75 prosent innen 2017. Det er for tidlig å fastslå om målet om økt gjennomføring innen 2017 blir nådd. Samtidig synes det klart at satsingen har hatt andre positive effekter. Et viktig ledd i Ny Giv var å styrke den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT). OT har nå har langt bedre oversikt over hvor målgruppene befinner seg i systemet enn tidligere. Ungdom som har deltatt i OT er positive. Etter at prosjektet er avsluttet, ser det ut til å etableres mer varige samordningsstrukturer både sentralt og lokalt.

Etter regjeringsskiftet høsten 2013, har regjeringen utgått fra Høyre og Fremskrittspartiet signalisert i regjeringsplattformen at den viderefører satsingen mot frafall. Det er angitt en langt høyere ambisjon for gjennomføringsgraden, den skal nå være på 90 prosent.

3.3 Erfaringer og læringspunkter

Hvis vi sammenholder det som kjennetegner *ungdom utenfor* som samordningsproblem, med kriterier for hva som skal kunne anses som et gjenstridig problemområde i kapittel 1, ser vi stor grad av samsvar. Det er krevende å dele opp problemet, problemforståelsen varierer og årsaksforholdene er kompliserte og uklare. Oppfølging av ungdom baserer seg på samspill mellom sektorer, med OT som det eneste organet med eksplisitt mandat for samordning på området.

For samordning på integreringsfeltet, finnes det derimot tydelige forvaltningsstrukturer og en klar departementsforankring. Det er tilsynelatende stor enighet om overordnede mål på integreringsfeltet, som også har god forankring på politisk nivå og departementsledelsene i de ulike sektordepartementene. Utfordringene handler mer om *hvordan* målene skal nås, hvem som skal gjennomføre tiltak og ikke minst hvem som skal finansiere dem.

Integrering av innvandrere er i likhet med oppfølging av ungdom utenfor, en langsiktig utfordring. Likevel er det det først og fremst for den tidlige fasen av integreringspolitikken at ansvar og virkemidler er samordnet og et hovedansvar for BLD. Det er ikke etablert faste samordnings- eller styringsfora på integreringsfeltet som kan bidra til mer langsiktig planlegging og samordning.

Følgende erfaringer synes felles ut fra vår kartlegging:

- Samordning er et modningsspørsmål og effekten kommer ikke med en gang nye arenaer etableres
- Profilerte satsinger og prosjekter med klar politisk forankring skaper oppmerksomhet og gi problemstillingene nødvendig drahjelp
- Vellykket samordning krever klare samordningsmandater
- Penger fremmer samordning/samarbeid dels som insentiv og dels som belønning
- En dialog- og nettverksbasert tilnærming gir grunnlag for en felles tilnærming til problemet, og til oppslutning blant dem som skal stå for iverksettingen
- Å bygge kunnskap om status og årsaksforhold er viktig for å gi departementer og andre sentrale aktører bedre oversikt over hvilke utfordringer de står overfor
- Nøkkelpersoner spiller en betydelig rolle, og relasjons- og kommunikasjonskompetanse er sentrale egenskaper for ledere av prosjekter og prosesser.

Ytterligere erfaringer kan leses i elektronisk vedlegg til denne rapporten på www.difi.no.

3.4 Andre erfaringer med tverrgående samarbeid

3.4.1 «Saman om felles mål?»

Difi (2010) har tidligere kartlagt erfaringer med samordning ved teknologitunge utviklingsprosjekter. Betydningen av å sikre god forankring av mål og planer, klar organisering, etablering av god styring på alle nivå og gode finansieringsmodeller, ble vektlagt i rapportens konklusjoner.

Det ble også understreket at relasjoner betyr mye og at det er nødvendig å akseptere at samordning tar tid. Virksomhetene må erkjenne at de er gjensidig avhengig av hverandre. Kontakt og kommunikasjon går lettere dersom fagfolk i samarbeidende virksomheter har den samme profesjonstilknytningen.

Departementenes rolle i å ivareta profesjonell styring fremheves. En erfaring er at ulike departementskulturer kommer til syne i form av variasjon i detaljeringsgrad og utforming og bruk av styringsindikatorer. Departementene trenger å finne balansen mellom overordnet tilrettelegging og en for detaljert prosjektstyring, ifølge rapporten.

3.4.2 Europeiske erfaringer

Det nylig avsluttede forskningsprosjektet COCOPS (omtalt i kapittel 1.1.2), tok for seg utvalgte samordningspraksiser i 12 land (Lægreid, Randma-Liiv, Rykkja og Sarapuu 2013). Flesteparten av eksemplene omtales som gjenstridige problemer. To av casene som inngår i prosjektet, var norske. Det gjaldt samordning på samfunnsikkerhet- og beredskapsområdet og opprettelsen av Arbeids- og velferdsetaten (NAV).

I oppsummeringen til denne rapporten framheves politisk forankring og forpliktelse som viktig for at nye samordningspraksiser skal lykkes. Forståelse av kontekst er også av stor betydning. Samordningspraksiser vil være dypt rotfestet i sine omgivelser, og det finnes ingen beste modeller som vil virke overalt. Derfor kan man heller ikke direkte kopiere en suksessoppskrift.

En annen lærdom er at samordning ikke handler om enkle løsninger. Iverksettingsproblemer vil forekomme, og forholdet mellom sentralt og lokalt nivå er ofte komplisert. Tålmodighet og langsiktig perspektiv er ofte nødvendig. Man må regne med motstand og tilbakeslag. Nettverk og partnerskap kan bidra til å veie opp for siloer og sterke interessekonflikter.

Godt design, realistiske mål og forventninger, felles problemforståelse og felles oppfatninger om mål spiller en stor rolle. En stegvis introduksjon til nye initiativer øker sjansen for å lykkes. Å sikre gode tilbakeføringsmekanismer og ordninger for felles læring, er også nødvendig. Det er ofte mangel på pålitelig kunnskap om effekter og implikasjoner.

Viktigheten av ansvar for felles resultater betones også. Gjenstridige problemer krever horisontal samordning, og vanligvis er det nødvendig å gå utover tradisjonell hierarkisk ansvars plassering og tillate horisontal ansvarsfordeling. Ellers får ikke aktørene sterke nok insitamenter til å jobbe sammen.

Det rådes til å starte med problemet, ikke med løsningen. En god start vil være å starte med å tydeliggjøre forholdet mellom politikktutvikling og iverksetting og å utvikle tverrgående mål.

Tverrgående koordinering krever høy grad av tillit og engasjement. Det vil være behov for sterk motivasjon og engasjement over tid. Forvaltningskulturen må i seg selv fremme samordning. Endringsledelse vil være fornuftig fordi eierskap og god involvering er viktig. Endringer i praksis kan ikke baseres utelukkende på styring ovenfra og ned.

Rapporten peker også på at samordning er ressurskrevende, og at større initiativ for å forbedre samordningen, ikke bør settes i gang uten at kostnader og forventede gevinster er vurdert.

3.5 Oppsummering

Frivillig tilpasning kan rekke langt, men i situasjoner der samordning har oppstått nedenfra, kan det likevel være nødvendig med noe tilrettelegging ovenfra. Å organisere en dialogpreget tilnærming på tvers forvaltningsnivåene, slik KD gjorde i forbindelse med Ny Giv, er en måte å understøtte frivillig tilpasning på. Å gi rom for å erkjenne ulike problemforståelser, å bygge kunnskap om tverrsektorielle årsaksforhold og å satse bredt på kommunikasjon, er også måter å bidra til dette.

Erfaringer viser samtidig at samordning som er initiert på operativt nivå, vil kunne støte på hindringer hvis forankringen oppover i systemet er svak. Da er

det nødvendig med mer formalisering og «trykk» ovenfra. Dette kan skje i form av en kraftfull politisk forankring der statsråden går i spissen for en nasjonal satsing og gir tyngde til nødvendig samordning. Eller det kan skje på administrativt nivå i form av mer permanente ordninger og formalisering av tverrgående tiltak. Hierarkiet står derfor sterkt som samordningsmekanisme, også ved gjenstridige problemer.

Hvordan håndtere gjenstridige problemer godt? Vi konkluderer med at god håndtering av slike problemer kjennetegnes ved en bevisst holdning til hvordan hierarki og nettverk kan supplere hverandre og inngå i en samlet strategi for samordning innenfor det aktuelle området. Departementsnivået vil ha en viktig rolle i å finne et slikt balansepunkt.

4 Rammebetingelser

Her vil vi omtale rammebetingelser for samordning, det vil si forhold som påvirker samordningsmuligheter og -behov, og som de aktuelle aktørene i forvaltningen ikke har kontroll over. Mange av disse rammebetingelsene kan være negative for samordning.

4.1 En sterkt sektordelt sentralforvaltning

En viktig rammebetingelse for samordning er at sentralforvaltningen er kjennetegnet ved mange sektordepartementer som opererer relativt selvstendig, samtidig som det er få og svake samordningsdepartementer (Lægreid mfl. 2013).

I vår intervjurunde er det varierte synspunkter på om dagens norske forvaltning er godt nok rigget for å håndtere saker som krever samordning på tvers av sektorer. Et synspunkt er at systemet langt på vei evner å møte samordningsbehov, og at mangel på samordning først og fremst handler om politiske prioriteringer. Sektordelt styring og ansvar oppfattes av enkelte som et godt utgangspunkt for samordning på tvers av sektorene.

Andre argumenterer for at sektordelingen og den måten den praktiseres på, representerer en reell samordningsutfordring. Også tidligere rapporter (bl.a. Difi 2011) har vist dette.

Den arbeidsdelingen som sektorstyringen bygger på, forutsetter at hierarki er en tilstrekkelig samordningsmekanisme. Men mange politikkområder er i sin natur sektoroverskridende og krever følgelig innsats fra flere sektoraktører for at politiske mål skal kunne nås på en formåls effektiv måte og for at tjenestetilbudet skal kunne holde god kvalitet.

I en artikkel i Stat og styring (Lægreid og Rykkja 2014) hevdes det at norsk forvaltningspolitikk har hatt lite å tilby når det gjelder å håndtere gjenstridige problemer preget av kompleksitet, uvisshet og tvetydighet og som typisk går på tvers av forvaltningsnivå og departementale siloer. De kan bare løses ved samordning og samarbeid på tvers. Samfunnsikkerhet og krisehåndtering pekes ut som et slikt område. Det hevdes at disse områdene har vært preget av negativ samordning. Utfordringen er å komme over i mer positiv samordning der en i fellesskap kan få til bedre oppgaveløsning. Sektorstyringen må i så fall suppleres med mer helhetlig styring.⁴

Kolltveit (2014) viser til tiltak som er satt i verk for å forbedre samordningskapasiteten i regjering og regjeringsapparat. Han konkluderer likevel med at samordningsproblemene fortsatt er til stede i det norske regjeringsapparatet. Et eksempel på en behovsanalyse som peker i den retningen, er *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Norway*, en diagnose av Norges kompetansepolitikk (2014). Her konkluderes det med at felles innsats

⁴ Det er flere begreper for dette, bl.a. «Whole of Government» og «Joined-up Government».

fra flere departementer er nødvendig for å lykkes med utvikle og bruke befolkningens kompetanse på en god måte, og det anbefales en «Whole of Government»-basert tilnærming på dette politikkområdet..

Utfordringer knyttet til svake overgripende systemer påpekes også i andre land, blant annet i en studie som omfatter Finland, Østerrike, Storbritannia, Skottland og Nederland. Selv om konstitusjoner og tradisjoner er forskjellige, har alle landene det samme målet om å «*komme seg ut av siloene*», og alle har gjort forsøk på å styrke evnen til horisontal koordinering på forskjellige måter (Ministry of Finance Finland 2013).

4.1.1 Sektorprinsippet står sterkt, men er det konstitusjonelt forankret?

Sterke sektordepartementer kan sees på bakgrunn av at sektorprinsippet står sterkt i forvaltningen. Det innebærer at inndelingen av statsforvaltningen er ordnet i samsvar med statsrådenes definerte ansvarsområder. Enhver statlig oppgave skal helst kunne plasseres under en enkelt statsråds ansvarsområde. Det bør ikke være tvil om hvem av statsrådene som har myndighet til å instruere arbeidet med vedkommende oppgave.

Videre forstås dette gjerne slik at når det etableres virksomhet, bevilges midler, iverksettes tiltak og organiseres oppfølging som berører flere statsråders ansvarsområder, er det uansett bare en av statsrådene som skal ha ansvaret for dette overfor Stortinget. Det blir gjort unntak fra prinsippet, men da slik at bare ett departement har det *administrative* ansvaret for virksomheten.

Dette sektorprinsippet understrekes av at den enkelte statsråd har et individuelt ansvar overfor både Riksretten og Stortinget. Dette utlegges gjerne som at departementets ansvarsområde er statsrådets konstitusjonelle ansvar («ministeransvaret»), altså at ansvarsdelingen er forankret i Grunnloven.

Flere av våre informanter peker på dette ministeransvaret som en reell hindring for tverrsektoriell oppgaveløsning. Andre uttrykker bekymring for at ministeransvaret tolkes for strengt, og de tror det er et uutnyttet handlingsrom for samordning.

22. juli-kommisjonen er en eksponent for det sistnevnte synet når den ser det som «...viktig at departementene seg imellom utviser årvåkenhet og oppmerksomhet vedrørende sikkerhetsspørsmål. Det er viktig at de våger å blande seg inn i et annet departements ansvarsområde når de har konkrete bekymringer, og at de føler et felles ansvar for at tverrsektorielle saker blir løst.» (NOU 2012:14).

Vårt inntrykk fra intervjurunden og fra tidligere erfaringer er at det er ulike forståelser av rekkevidden av statsrådenes ansvar for sine respektive departementsområder. Setter Grunnloven skranker mot tverrsektorielle løsninger? Dette kan gjøre departementene unødig tilbakeholdende med å fremme samordningstiltak på tvers.

Professor Eivind Smith har påpekt at ansvaret overfor både Riksretten, Stortinget og velgerne i første rekke hviler på den samlede regjeringen: «Den enkelte statsråd har bare slik beslutningsmyndighet som regjeringen ikke ønsker å utøve selv (gjennom kongelig resolusjon). I denne forstand utøver statsrådene myndighet som de har fått delegert fra en samlet regjering. Av dette følger at en regjering ikke kan unnskyldes svikt i nødvendig samordning innenfor regjeringsapparatet ved å vise til den enkelte statsrådens ansvar.

I et konstitusjonelt perspektiv er forholdet at den enkelte statsråd utøver sin myndighet som del av den samlede regjeringen, som i sin tur kan overta en hvilken som helst oppgave eller sørge for nødvendig samordning ved å vedta de instruksjer eller andre vedtak for en optimal gjennomføring av statens politikk og for å sette Stortingets vedtak og intensjoner ut i livet.

*Det er i siste instans regjeringen selv som velger å innrette den utøvende makt etter et sektorprinsipp. Derfor står det også i regjeringens makt å modifisere dette prinsippet når dette i enkelte situasjoner kan være hensiktsmessig. Men det må hele tiden være klart hvilken fagstatsråd, eventuelt statsministeren selv, som har førstelinjeansvaret for å følge opp».*⁵

Professor Jan Fridthjof Bernt har tilsvarende synspunkter:

«Så vidt jeg kan se, er det ingen rettslige hindringer for organisering på tvers av etablerte sektorinndelinger. I Grunnloven står det bare at Kongen «...fordeler forretningene blant statsrådets medlemmer således som han finner det tjenlig.» Det betyr at det er Regjeringen og ikke den enkelte statsråd som har det øverste ansvar for alle beslutninger. Det konstitusjonelle ansvar ligger riktignok i første hånd på vedkommende statsråd, men hvis virksomheten er organisert slik at flere departementer er inne i bildet, vil dette ansvaret selvsagt kunne omfatte flere statsråder...»⁶

Ut fra dette ser vi ingen *konstitusjonelle* hindringer mot for eksempel å tildele to statsråder et felles ansvar for et nærmere definert formål som berører begge ansvarsområder. Det ligger likevel i kortene at slike løsninger bare unntaksvis vil være aktuelle fordi andre hensyn av mer praktisk art vil tale for å følge et sektorprinsipp.

Siden det kan råde en viss usikkerhet om rekkevidde og konsekvenser av ministeransvaret, kan det være grunn til å vurdere nærmere hva som kan aksepteres som konkrete løsninger på tverrsektorielle problemer. I denne forbindelse bør også begrepsbruk vurderes kritisk. Eksempelvis blir statsrådets ansvar for sitt definerte departementsområde av enkelte omtalt som «statsrådets konstitusjonelle ansvar». Dette vil kunne oppfattes som at Grunnloven står i veien for samordningsløsninger som ellers ville være ønskelige, og det er altså ikke tilfellet.

⁵ Eivind Smith på arbeidsseminar med Difis prosjektgruppe og i e-postutveksling 13.10.14

⁶ Jan F. Bernt i e-post 16.10.14 til Difis prosjektgruppe

4.2 Departementskulturene er også sektordelt

4.2.1 Betydningen av fagkultur

Vitenskapelig basert kunnskap representerer et ideal for forvaltningen. Dette idealet understøtter prinsippet om faglig uavhengighet og bidrar til at forvaltningen kan ha samfunnets tillit.

I forvaltningens faglige arbeid står mål, problemforståelse og løsningsstrategier sentralt. Ethvert fagmiljø utvikler sin egen sektorspesifikke begrepsbruk for dette i den grad at vi kan snakke om en egen *fagkultur*. Nyansatte vil raskt bli sosialisert inn i samme tankesett og språk: «*Kontinuerlig fokus på spesielle oppgaver og problemer skaper naturlig nok en identitet og en kultur som også raskt bringes videre til nye tjenestemenn.*» (Statskonsult 2002, s.5). Dette har sin funksjon ved at det bidrar til å skape trygghet om den enkeltes roller og oppgaver.

Mer overordnet kan man si at fagmiljøer former sine egne «verdensbilder» ut fra egen sektor og eget faglig ståsted. Kommunikasjonen innenfor hvert miljø om de daglige arbeidsprosessene bidrar til å vedlikeholde disse verdensbildene. Stor grad av spesialisering kan dessuten føre til at fagmiljøer er mindre åpne for andres vurderinger.

Når ulike fagmiljøer forholder seg til de samme problemene, gjør de det med utgangspunkt i ulike verdensbilder. Når de møtes for å komme fram til en samordnet løsning, kan det lett bli problemer. Dels handler dette om at det blir et møte med noe ukjent, og dels om at man må være villig til å kompromisere med sitt eget faglige verdensbilde. Jo sterkere identitet man har med egen sektor og fagkultur, desto vanskeligere.

Fra før er konteksten rundt slike møter mellom fagkulturer gjerne preget av skarpe ansvarsgrenser og ressursknapphet. Dette gjør det ikke enklere for slike møter å få til samarbeid og samordning.

Gjennom intervjurunden påpekes det at det er liten kultur for å tenke på tvers i sentralforvaltningen. De mulighetene som finnes, blir heller ikke utnyttet i særlig grad. Motivasjonen for å finne felles løsninger snarere enn sektorløsninger oppfattes som svak. Det etterlyses sterkere støtte og større krav til å finne løsninger i samarbeid med andre departementer. Uten det blir det dag-til-dag-tenkningen som dominerer, og den er sektororientert.

... men det er rom for å eksperimentere

Sammenliknet med kontinentale forvaltningssystemer har norsk sentralforvaltning lav formaliseringsgrad. Flere sentrale rolleforventninger og

*«De fleste går inn i diskusjoner med det utgangspunkt at de selv har rett. Det er jo så selyfølgelig: Hvis de andre ikke deler våre synspunkter, må det være fordi de ganske enkelt ikke forstår. Og så sier vi det samme en gang til. Poenget er at slik tenker ofte den du snakker med også»
(Djuliman & Hjorth 2007)*

relasjoner er basert på sedvane og relativt vage, ulovfestede normer for god forvaltningsskikk.⁷

Med unntak for at sektorprinsippet ofte oppfattes å legge begrensninger, er embetsverket i liten grad ”inngjerdet” av detaljerte formelle regler og prosedyrer når de har behov for samarbeid og samordning både horisontalt og vertikalt. Det er rom for å ta kontakt og få til fornuftige tilpasninger på tvers av linjen.

Hvert enkelt departement har også relativt stor selvstendighet. Statsministerens kontor er ikke formelt overordnet, men snarere en ”primus inter pares” i departementssystemet. Slike rammer gir departementene et handlingsrom til å håndtere både sektorspesifikke forhold og forholdet til andre sektorer. Det åpner for at departementene kan eksperimentere med ulike kontakt-, samarbeids- og samordningsformer. Vårt inntrykk er at slik praksis varierer til dels betydelig, noe som kan være til inspirasjon og læring på tvers av sektorgrensene.

4.2.2 Profilerings av egen statsråd stadig viktigere

Departementene er ikke bare kjennetegnet ved ulike fag- og sektorkulturer. De er også preget av å ha sin primære lojalitet til vedkommende statsråd, mens lojaliteten til regjeringen og departementsfellesskapet kommer i annen rekke. Mange forhold bygger opp under dette, blant annet at medarbeiderne blir ansatt i det enkelte departement, ikke i departementsfellesskapet (se også kap. 5.8).

Et annet poeng er at departementene over tid har utviklet seg til å bli mer entydige sekretariater for politisk ledelse. Opprinnelig var dette for å bistå statsråden langt mer med politikkkutforming. Etter hvert har sekretariatsrollen også utviklet seg til å omfatte flere funksjoner. Statsrådene er stadig mer avhengig av å få bistand til å formidle sitt departements politikk og til å markere seg i offentlig debatt og på den politiske dagsorden. Dette har trolig bidratt til å forsterke embetsverkets lojalitet til den enkelte statsråd, og det kan bidra til større gråsoner mellom politikk og forvaltning (Difi 2011).

At embetsverket bruker mer ressurser på politikkkformidling kan bety mindre kapasitet til politikkkutforming, herunder arbeid med å samordne med andre departementer i utrednings- og beslutningsfasen (Difi 2011). Vel så viktig kan det være at når det blir stadig viktigere å få profilert sin egen statsråd i mediebildet, så blir det svakere motiv for å arbeide med tverrsektorielle initiativ der gevinsten for egen statsråd er usikker og uansett må deles med andre statsråder.

⁷ *Etiske retningslinjer for statstjenesten* (FAD 2012) er dog et eksempel på at noen normer er blitt formalisert i form av skrevne retningslinjer.

4.3 Avhengighet av politisk drahjelp

Det er tett samspill og gjensidig avhengighet mellom de politiske og de administrative samordningsmekanismene. For at regjeringen skal fungere som et kollektivt beslutningsorgan, kreves et godt faglig forarbeid som trekker på kunnskap uavhengig av sektor og som ivaretar alle relevante hensyn og interesser.

Samtidig er samordning ofte avhengig av politisk etterspørsel, både når det gjelder utredning av forslag og når det gjelder iverksetting av løsninger. Mulighetsrommet for samordning vil i stor grad være politisk definert. Alt dette tilsier at samordningsbehov og -tiltak jevnlig settes på regjeringens og statsrådenes dagsorden.

Ifølge informantene er regjeringens og statsministerens rolle helt sentral i å fremme samordning. Med en tydelig politisk plattform å styre etter, er det lagt godt til rette for en godt forberedt og samordnet beslutningsprosess. Politikerne må forvente en samordnet forvaltning, sier en informant. En annen påpeker at manglende samordning kan være et uttrykk for en villet prioritering.

Vi har for øvrig tidligere sett tegn til at evnen til samordning ofte kan være større på direktoratsnivå enn på departementsnivå, trolig fordi direktoratene er mer faglig drevet og fordi de har mer kontakt med brukerne og deres erfaringer. De aktuelle direktoratene er imidlertid ofte avhengige av at vedkommende departement(er) gir pålegg eller uttrykker klare forventninger om at direktoratene skal utnytte handlingsrommet (Difi 2013).

4.4 Behov for samordning med kommunesektoren

Det er en permanent spenning mellom statlig sektorstyring og lokalt selvstyre. Prinsippet om lokalt selvstyre står sterkt, men er under press og blir i praksis modifisert gjennom ulike former for statlig styring og påvirkning, bl.a. i form av økonomiske bindinger. Kommunene er også iverksettende organer for nasjonal politikk og har ansvaret for å yte en rekke tjenester til innbyggerne.

Kombinasjonen av lokalt selvstyre og desentralisert ansvar for å yte lovregulerte tjenester medfører et behov for vertikal samordning av tjenesteytingen slik at kvalitet og omfang av tjenestene ikke varierer for mye mellom kommunene. På noen områder ser vi også et økende behov for å avstemme statlig og kommunalt ansvar og tjenesteyting.

Også innenfor statsforvaltningen kan det være aktuelt med vertikal samordning. Over tid har det blitt etablert svært mange uavhengige forvaltningsorganer som er gitt myndighet til å treffe vedtak uten at departementet kan instruere eller omgjøre (Difi 2012b). Hierarkisk styring av slike organer må skje ved lov eller forskrift.

4.5 EU/EØS medfører behov for særskilt samordningsstruktur

Bredden i samordningsutfordringene som forvaltningen står overfor, kommer også til uttrykk gjennom deltakelsen i EØS- og Schengen-samarbeidet. I utgangspunktet er det lagt opp til at den alminnelige ansvarsdelingen mellom departementene gjelder også i EØS- og Schengen-saker. Dette er nå modifisert ved at et «koordineringselement» er lagt til SMK. Dette peker i retning av modellen i mange EU-land der koordineringsarbeidet er organisert hos statsministeren. Hos oss har Utenriksdepartementet fortsatt et særlig ansvar for samordning av norske synspunkter som fremmes i internasjonale fora, herunder EU/EØS-saker.

Mye av deltakelsen i programmer, arbeidsgrupper og ekspertkomiteer er lagt til underliggende etater og tilknyttede virksomheter. Departementene er ansvarlige for saksforberedelse og gjennomføring av beslutninger fattet i EØS- og Schengen-organene, og departementene har ofte også et koordinerende ansvar for øvrige myndighetsaktørers deltakelse i dette arbeidet.

Koordineringen av EØS- og Schengensaker foregår konkret på tre nivåer:

- På politisk nivå i regjeringens europautvalg
- På høyt embetsnivå i koordineringsutvalget for EØS-saker (ledet av UD)
- På embetsnivå i en rekke spesialutvalg.

Spesialutvalgene skal legge til rette for god samordning mellom departementene i regelverkssaker som berører flere departementer. Noen av dem omfatter mange departementer (UD 2014).

4.6 Kostnader ved samordning

Det er ikke alltid fornuftig å samordne. Kostnadene ved samordning må veies opp mot forventet nytte. Kostnadene knyttet til samordning er ofte nære og relativt sikre, mens gevinstene kan være mer fjerne og usikre.

En mulig fare ved samordning er at den går på bekostning av evnen til å jobbe effektivt sektorvis. Dersom denne faren ikke er til stede, vil samordningstiltak være en vinn-vinn-situasjon. Dette kan være tilfellet ved frivillig tilpasning, som nettopp oppstår fordi alle parter ser nytten, også for egen virksomhet.

Ambisjoner om økt samordning bør sees i lys av økte løpende kostnader, spesielt i form av bruk av tid og ressurser til kommunikasjon, planlegging og konfliktløsning hvis man skal samordne aktiviteter som hittil har fungert uavhengig av hverandre. Eksempelvis kan innsigelsesinstituttet og andre omfattende høringsrunder i noen tilfeller gi svært lite samordningsverdi, samtidig som tidstapet for gjennomføring kan bli betydelig. Dette tilsier kritisk vurdering både av behovet for samordning i det enkelte tilfellet og av effekten av de virkemidler som benyttes.

Særskilt om sammenslåing

Samordning i form av sammenslåinger kan innebære relativt store *gjennomføringskostnader*. Dette omfatter flytting til nye lokaler, merarbeid ved samordning av IT-systemer, utvikling av nye rutiner, organisasjonsutvikling og så videre. Gjennomføringskostnadene er imidlertid en engangskostnad og bør vurderes opp mot samordningsgevinster i et langsiktig perspektiv.

Ved sammenslåinger er det også mulighet for *varige samordningsulemper*. Små enheter kan ha en uformell og effektiv intern kommunikasjon som medfører en svært liten ressursandel til internadministrative rutiner, og dette kan endre seg negativt ved en sammenslåing. Videre kan det reises spørsmål om mindre enheter i større grad disponerer medarbeiderne for personlig ansvar og engasjement for effektiv målrealisering. Dette er i så fall kostnader som bør tas med i en kost/nytte-vurdering av sammenslåinger.

På den annen side vil en forvaltningsstruktur preget av et stort antall små enheter kunne medføre store ekstrakostnader fordi det motvirker en utnytting av stordriftsmuligheter. Med økende vekt på administrative støttefunksjoner, blant annet for å håndtere Økonomireglementet, anskaffelsesregelverket og krav til HMS-arbeid, er det også et spørsmål om i hvilken grad små enheter er i stand til møte nødvendige krav til kapasitet og kompetanse.

Også med tanke på samordning av politikkinnhold vil en fragmentert forvaltningsstruktur være negativt. Svært mye samordning vil da presses oppover i systemet med de kapasitetsproblemene det kan medføre for politisk nivå.

4.6.1 Grenser for samordning?

I tillegg til nytte-kostnadsvurderinger kan også mer prinsipielle vurderinger sette grenser for hva som bør samordnes.

Det kan være grunn til å unngå organisatorisk samordning hvis det dreier seg om å avveie motstridende interesser/premisser av politisk karakter. Dette er en viktig vurdering som bør gjøres før det utvikles nye samordningstiltak. Motstridende prioriteringer av politisk/prinsipiell karakter bør legges fram for politisk nivå for en avklaring, ikke «samordnes bort» på administrativt nivå.

En annen prinsipiell grense mot organisatorisk samordning kan knyttes til rettssikkerhetsverdier. Enkelte typer avgjørelser står i et slikt forhold til hverandre at de ikke bør tas av samme myndighet. Organisatorisk samordning kan i slike sammenhenger oppfattes som å sette «bukken til havresekken». Dette kan dreie seg om å unngå mistanke om misbruk av myndighet eller at det tas utenforliggende hensyn, eller mer generelt å opprettholde publikums tillit til forvaltningens integritet.

Et eksempel er den kritikk som ble reist mot at samme departement (Samferdselsdepartementet) inntil år 2000 hadde ansvar både for statens rolle som eier av Telenor og for statens rolle som reguleringsmyndighet for telesektoren. Dette kan gi god utnytting av statens kompetanse på telesektoren, men det åpner også for en intern informasjonsflyt og samordningsmulighet som

kan være problematisk. Det medfører formelt ikke inhabilitet, men det kan reises spørsmål om reguleringsmyndighetens troverdighet som nøytral overfor statens eierinteresser. Dette kan tale for å legge slike roller til ulike departementer.

5 Mulige virkemidler

I forrige kapittel omtalte vi rammebetingelser som kan virke *hemmende* på samordning. I dette kapitlet trekker vi fram faktorer som kan virke *fremmende* på samordning hvis de utformes og anvendes på en hensiktsmessig måte. Det vil i første rekke dreie seg om samordning på sentralt nivå, men vil også ha implikasjoner for samordning på operativt nivå.

Vi omtaler først (kap. 5.1-5.5) tradisjonelle styringsvirkemidler som organisering, regelverk, styringssystemer og -prosesser. Hvordan kan disse innrettes for å fremme samordning?

Dernest (kap. 5.6-5.8) går vi inn på mer indirekte virkemidler. Kan nettverk, økonomiske incentiver og staten som arbeidsgiver virke tilretteleggende for at det skjer en frivillig tilpasning på tvers av sektorgrenser?

Til slutt tar vi opp ledelse og digitalisering (kap. 5.9-5.10) som vi mener rommer begge disse perspektivene. Det vil si at de kan fungere både som direkte virkemidler og som tilretteleggere for samordning.

I løpet av kapittelet kommer vi også inn på noen konkrete eksempler fra andre land, og spesielt fra Sverige. Sverige har et system som på mange måter er ulikt det norske. Eksempelene kan likevel være interessante også i norsk kontekst.

5.1 Organisasjonsdesign

Med organisasjonsdesign sikter vi til formell organisasjonsstruktur. Som virkemiddel for samordning, vil organisasjonsdesign særlig dreie seg om sammenslåinger og omfordeling av oppgaveområder horisontalt for å få til en bedre sammenheng internt i det enkelte departement eller direktorat. Dette er byråkratiets klassiske svar på et samordningsbehov. De aktuelle virksomhetene slås sammen og underlegges en felles ledelse.

Sammenslåing vil normalt gi grunnlag for samordning av ressursbruk blant annet fordi de internadministrative tjenestene kan betjene flere enn før uten å oppbemannes tilsvarende. Sammenslåing kan også gi grunnlag for samordning av politikkinnhold. Dette forutsetter at man ikke bare sammenstiller de opprinnelige enhetene under samme hatt. De må også integreres innbyrdes med en endret intern organisering der dette er relevant for å utløse synergieffekter.

Det foreligger en veiledning i organisering av statlige virksomheter, riktig nok bare som høringsutkast (FAD 2012). Den er først og fremst rettet mot en hensiktsmessig organisering av den enkelte virksomhet, men tar også opp behov og muligheter for samordning internt og mellom virksomheter.

5.1.1 Endringer på departementsnivå

Færre departementer kan i følge OECDs undersøkelse *Value for money in Government: Norway 2013* være et virkemiddel for bedre samordning. OECD anbefaler et ekspertutvalg som vurderer en struktur som minimerer

samordningsbehovene. I rapporten pekes det på at antallet antagelig bør være mellom 13 og 15 ministre (OECD 2013).

Endringer på departementsnivået består hovedsakelig i sammenslåinger og omfordeling av oppgaver mellom departementene. Norge har relativt mange departementer, og en vanlig påstand er at jo flere departementer, desto større samordningsbehov. En motforestilling er at svært store departementer kan skape store og mer u håndterlige kontrollspenn for politisk og administrativ ledelse.

I praksis blir departementsstrukturen betraktet som et politisk anliggende. Det er nesten utelukkende ved regjeringsskifter at denne strukturen blir et tema. Embetsverket kan tilby faglig rådgivning i slike sammenhenger, men det er politiske vurderinger som er utslagsgivende.

På avdelingsnivå kan derimot sammenslåinger og omfordeling av oppgaveområder være et virkemiddel for samordning. Dette gjelder særlig med tanke på mer samordnet utredning av tverrsektorielle problemstillinger. Dette kan tilsi å lage større departementsavdelinger, og i perioden 2000-2011 økte gjennomsnittsstørrelsen for en departementsavdeling fra 39 til 42 ansatte (Difi 2011).

Flere av informantene peker på endringer i formell organisasjonsstruktur som effektivt for å fremme samordning og for å legge til rette for nye arbeidsformer med vekt på samarbeid. Men formell organisering og ansvarsdeling kan ikke løse alt. Endringer gir dessuten nye samordningsbehov. Som en informant hevder: Det trengs kontinuerlig oppmerksomhet om gråsoner for å sikre samarbeid også med dem man ikke organiseres sammen med.

5.1.2 Endringer på direktoratsnivå

På direktoratsnivå har det vært gjennomført mange sammenslåinger de siste 20 årene. Selv om det er opprettet en rekke nye direktorater ved utskilling fra departementene, har antall direktorater totalt likevel gått ned fra ca. 80 til ca. 60 siden 1990. Det aller meste av denne reduksjonen skyldes sammenslåinger (Difi 2013). Sammenslåingene har vært motivert både ut fra hensynet til å spare ressurser og ut fra behov for en mer samordnet politikk. De kanskje fremste eksemplene er sammenslåingen av en rekke mindre etater til det nye Sosial- og helsedirektoratet i 2002 og sammenslåingen av trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten til NAV i 2006.

For samordningshensynet er sammenslåinger av direktorater i første rekke relevant for å styrke grunnlaget for sentral samordning i iverksettings- og driftsfasen. Brede ansvarsområder for direktoratene kan også bidra til at departementene får mer samordnede faglige utredninger. Det er samtidig en risiko for at politiske konfliktspørsmål blir «samordnet bort» og ikke synliggjort for departementet.

5.2 Regelverk

En rekke regelverk og instruksjoner fastlegger prosedyrer som er relevante for samordningshensynet.

5.2.1 Utredningsinstruksen

I Utredningsinstruksen (FAD 2005) heter det at hovedformålet er å sikre en grundig konsekvensutredning ved utredning av reformer og tiltak. Dette omfatter at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i prosessen. For å sikre en nødvendig interesseavveining skal saker legges fram for berørte departementer på to tidspunkter i prosessen: før selve utredningen tar til (forhåndsforeleggelse), og når denne er avsluttet, men før saken sendes på høring.

Difi har tidligere kartlagt etterlevelsen av instruksen (Difi 2012). Et av funnene var en klar tendens til at forhåndsforeleggelsen i praksis blir sløyfet og erstattet med et første utkast til regjeringsnotat. Dette innebærer en vesentlig kortere frist for berørte departementer til å uttale seg om grunnlaget for den utredningen som skal settes i gang. Dette må vurderes som uheldig sett i et samordningsperspektiv.

I forordet til Utredningsinstruksen nevnes det flere formål, bl.a. at instruksen «.. skal bidra til å sikre samarbeid og koordinering i saksbehandlingen». I selve formålsparagrafen er ikke samordning eksplisitt nevnt. Det er heller ikke stilt noen krav til å vurdere forutsetninger for gjennomføring, for eksempel til å vurdere hvilke aktører som bør involveres og på hvilken måte.

Informantene oppfatter Utredningsinstruksen som et viktig rammeverk for å sikre samordning. De tviler samtidig på at instruksen blir etterlevd, også når det gjelder samordningshensynet. Primært utredes forhold som gjelder egen sektor. Det oppleves som noe uklart hva som omfattes av instruksen og hvem som skal høres. Instruksen vurderes som for detaljert og til dels utvannet. Flere er inne på at den bør forenkles kraftig. Det påpekes også at det er en sterk kontrast mellom generelle krav til utredning av konsekvenser og det strenge regimet som gjelder kvalitetssikring av store prosjekter. En informant foreslår at instruksen revitaliseres og koples tettere mot prosedyren for behandling av regjeringsnotater.

I intervjurunden fikk vi også synspunkter som gjaldt behov for et kunnskapsgrunnlag som kan fremme god saksforberedelse. Dette er krevende ved tverrgående problemer. En mulighet kan være å gi direktoratene større ansvar for felles kunnskapsgenerering, herunder å lage felles indikatorsett for oppfølging av felles målgrupper. En annen mulighet er å etablere felles kunnskapssentre som kan gi grunnlag for bedre virkemiddelbruk på tvers av sektorer, jamfør prøveordningen med et felles kunnskapssenter for direktoratene på velferdsområdet. Også en forsterkning av arbeidet med å legge ut åpne data, vil kunne bidra positivt til kunnskapsgrunnlaget for politiske beslutninger ved tverrgående problemstillinger.

5.2.2 Prosedyren fram til regjeringsbehandling

Det er egne retningslinjer som fastsetter prosedyren for foreleggelse av saker for regjeringen. Retningslinjene for behandling av saker i regjeringen har klare føringer for samordning av innhold og prosess fram til regjeringsbehandlingen (SMK 2013). Prosedyren legger opp til at regjeringen skal få et helhetlig beslutningsgrunnlag ved at alle saker skal forelegges berørte departementer før saken fremmes. Prosedyren skal bidra til at en sak enten legges fram som «enighetssak», eventuelt med visse justeringer av opprinnelig forslag, eller som uenighetssak.

Informantene er stort sett positive til prosedyren for foreleggelse av saker for regjeringen. Det påpekes samtidig at etterlevelsen kunne ha vært bedre og at det kunne stilles klarere krav til departementene om å løse uenigheter før saken legges fram for regjeringen. Det har også vært reist kritikk mot at berørte departementer har vært trukket inn for sent ved starten av regjeringsnotatprosessen, og mot for korte frister for behandling av sakene selv om fristen i 2013 ble utvidet fra tre til fire dager.

Sammenhengen mellom utredning og regjeringsbehandling

Manglende etterlevelse av Utredningsinstruksen kan svekke grunnlaget for at regjeringen fungerer som samordningsorgan. Hvis forhåndsforeleggelse erstattes med regjeringsnotat i tverrsektorielle spørsmål, kan relevante hensyn bli utelatt fra beslutningsgrunnlaget fordi det blir for kort frist. Spesielt for gjenstridige problemområder vil det være viktig å gå bredt ut og ta seg tid til å bearbeide problemforståelsen i lys av innspill fra andre sektorer. Dette tilsvarer trinn 2 i det vi tidligere har kalt «samordningsstigen», jf. kap. 2.2.3.

Den samordningen som skjer i prosedyren for regjeringsbehandling bygger i hovedsak på ferdige utredede forslag. Det ligger i kortene at det da er svært vanskelig å gjøre noe med den grunnleggende problemforståelsen. Samordningen vil da typisk dreie seg om at berørte departementer søker å begrense forslaget påvirkning på deres egne ansvarsområder. Departementet som fremmer forslag vil på sin side måtte tilpasse sitt forslag for å få det igjennom. Det er dette vi har kalt negativt definert samordning, og som vi har plassert som trinn 3 i «samordningsstigen».

For gjenstridige problemer vil ikke dette være tilstrekkelig. For å kunne håndtere slike problemer vil det være behov for å gå på tvers av sektorene allerede i initiativfasen. Berørte departementer (eventuelt med tilhørende etater) må samarbeide om en felles strategi, utarbeide felles forslag/tiltak og – eventuelt – stå felles ansvarlig for resultatene. Dette kan knyttes til trinn 4 i «samordningsstigen». I Utredningsinstruksen og r-notatprosedyren er det bare plikten til forhåndsforeleggelse som legger opp til en slik grad av samordning, og den blir altså ikke etterlevd i særlig grad.

Den svenske regjeringen stiller i sitt arbeid en rekke krav til høring og foreleggelse av saker som skal behandles i regjeringen. Et slikt prosedyrekrav er ordningen med «*gemensam beredning*», eller felles forberedelse. Den bygger på at regjeringen som kollegium fatter alle viktige beslutninger og at det ikke er ministerstyre. Kjernen i denne prosedyren er at visse saker skal behandles i

felleskap mellom berørte departementer. Det skal være tydelig definert hvilket departement som har hovedansvar og prosessledelse for en sak og hvilke saksområder som skal gjøres til gjenstand for «beredningen». Det er en forutsetning at prosessen skal ende i konsensus.

5.2.3 Andre regelverk

Både økonomiregelverket og forvaltningsloven inneholder liknende krav som Utredningsinstruksen. I tillegg kommer Finansdepartementets ordning med ekstern kvalitetssikring av store statlige prosjekter, den såkalte «KS-ordningen», som har langt mer omfattende krav til innhold og prosedyre.

Noen regelverk kan også omfatte en klargjøring av lederansvar for prosesser. I tillegg finnes lovverk som regulerer hvilke instanser som skal trekkes inn i behandling av bestemte saker, eller som regulerer samarbeid og ivaretagelse av interesser.⁸ Slike regler er mest relevante for iverksettings- og driftsfasen. Hensikten er ofte å sikre at brukerne gis et samordnet tilbud når flere virksomheter er involvert. Lover kan også regulere hvilke fullmakter de enkelte etatene har, herunder hvilke etater som har samordningsansvar, jf. f.eks. plan- og bygningsloven og forurensningsloven.

5.3 Samordningsroller

5.3.1 Samordningsdepartementer

Noen departementer har langt mer omfattende samordningsoppgaver enn andre og blir ofte betegnet som *samordningsdepartementer*. Dette gjelder primært Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Klima- og miljødepartementet (KLD). Statsministerens kontor (SMK) kan i en viss forstand også regnes til denne kategorien.

Hva som konkret ligger i samordningsrollen for slike departementer vil variere, blant annet ut fra hvor sterk fullmakt som er tillagt rollen, hvilken grad av kompleksitet og interessemotsetning som knytter seg til samordningsoppgaven, samt hvordan det enkelte departementet velger å innrette seg.

Informantene har stort sett positive erfaringer med hvordan samordningsdepartementene skjøtter rollen sin, men har ulike syn på hvor effektiv samordningen er, og på hvor vide fullmakter samordningsdepartementene bør ha. Det understrekes at de må ha konkrete mandater og oppgaver for å lykkes. Det er likevel en del skepsis til å gi økte fullmakter til å overprøve sektordepartementene, da dette oppfattes å være i konflikt med ministeransvaret, og fordi et samordningsdepartement ikke kan erstatte den samordningen som må skje i regjeringen.

⁸ Eksempler på lover som regulerer samarbeid og interesseavveining er lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (samhandlingsreformen) og lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (samarbeidet mellom kommune og stat).

Økt kapasitet ved SMK, spesielt på politisk nivå, har muliggjort en sterkere samordningsrolle. Økt samordningskapasitet kan komme til uttrykk gjennom styrket informasjon til og rådgivning av statsministeren, men også gjennom en mer aktiv og intervenerende rolle overfor fagdepartementene (Kolltveit 2013).

Informantene er opptatt av samordningsrollen, men det er delte oppfatninger om SMK bør ha andre samordningsoppgaver enn i dag. Det har lenge vært en utbredt oppfatning at SMK ikke skal ha en rolle med å overprøve fagdepartementene. Informantene oppfatter det som viktig at SMK ikke «tar luven fra» lederdepartementet i konkrete samordningsprosesser. Departementene bør heller ansvarliggjøres for å komme til enighet.

Enkelte informanter tar også til orde for at SMKs rolle bør utvikles med tanke på å gjøre departementene bedre til å legge fram saker for regjeringen. Dette kan for eksempel skje ved å sette en tydeligere standard for det kvalitative nivået på regjeringsnotatene. Det framkommer også at det i noen sammenhenger kan være noe uklart hvilken rolle SMK har, og at uklarheten oppfattes som problematisk, også for samordningshensynet.

Finansdepartementet oppleves av informantene som samordningsdepartementet med størst kraft og tyngde. Flere informanter forventer at det nye KMD nå vil tilta seg en sterkere rolle, og med en identitet som utvikler av hele den offentlige forvaltning, både stat og kommune, men at dette forutsetter at det gjøres noe med tenkningen og kulturen internt. Andre etterlyser et klart mandat som en forutsetning for at KMD skal bli et sterkt samordningsdepartement.

5.3.2 Ulike typer samordningsutfordringer

Før man vurderer hvor sterke fullmakter samordningsdepartementene bør ha, må man skille mellom hvilken type utfordringer de står overfor.

En første type er samordning av ressursbruk til intern administrasjon og utviklingsoppgaver, herunder IKT-systemer i departementsfellesskapet. Situasjonen i dag er at dette bare delvis er oppnådd. En mulighet er at KMD som administrasjonsdepartement gis en fullmakt til – i siste instans - å kunne pålegge de andre departementene felles løsninger supplert med innslag av lokale variasjoner innenfor gitte rammer.

En annen type utfordring er samordning av politikkinnhold, og her kan vi skille mellom:

- a. *Samordning på en begrenset del av sektordepartementenes ansvarsområde.* Et departement er ansvarlig for et politikkområde der andre departementer også har en «aksje», for eksempel forskningspolitikken. Samordningen går ut på å få de andre departementene til å bidra til en samlet politikk, til samordnede posisjoner i internasjonale fora og til en helhetlig styring av Forskningsrådet. Konfliktpotensialet er begrenset fordi departementenes sektorpolitikker i liten grad blir berørt, og fordi det vil være grunnlag for noen felles mål (f.eks. økte forskningsbevilgninger).

- b. *Samordning av sektorpolitikker.* Et departement har ansvar for et sektorovergripende politikkområde, f.eks. klimapolitikken, som har potensielt store implikasjoner for sektordepartementenes politikk. Her er konfliktpotensialet langt større, og samordningsdepartementets rolle blir mer kontroversiell blant sektordepartementene.
- c. *Gjenstridige problemer uten «eier».* I slike situasjoner er det ikke ett departement med særlig ansvar. Man står i utgangspunktet på trinn 1 i samordningsstigen (jf. kap. 2.2.3), dvs. kun informasjonsutveksling (i beste fall). For å håndtere problemet trenger man å nå trinn 4, dvs. en prosess for felles strategi og tiltak. Som vist i vårt erfaringscase med ungdom utenfor utdanning og ordinært arbeid (se kap. 3) kan det oppnås en langt bedre håndtering av slike problemområder, bl.a. dersom det signaliseres høy politisk prioritet og det mobiliseres en tverrdepartemental satsing.

Med utgangspunkt i disse typene av samordningsutfordringer (a-c) kan vi vurdere ulike samordningsroller:

Prosessleder (lederdepartement)

En mulighet er å gi samordningsdepartementer en rolle som prosessleder, jf. nåværende praksis med at det utpekes lederdepartement når flere departementer er involvert i en utredningsfase. Å være lederdepartement omfatter å kunne innkalle til møter og å være «motor» i en prosess for å komme fram til omforente forslag. Dette sikrer initiativ, bidrar til framdrift og motvirker ansvarspulverisering. Likevel er det neppe tilstrekkelig for å kunne møte samordningsutfordringer av typen b) og c). Det vil i så fall kunne resultere i et stort antall saksframlegg for regjeringen i tilfeller av uenighet.

Pådriverrolle

Samordningsdepartementenes rolle blir ofte benevnt som *pådriver*, uten at det gjøres klart hva dette innebærer. Som en minimumsambisjon kan vi peke på en rolle som kompetansesenter. Det vil si at det aktuelle departement kan formidle kunnskap til andre departementer om det hensynet det har ansvar for, og forsøke å påvirke dem til å ta dette inn i sine premisser. Et eksempel er Eierskapsavdelingen i Næringsdepartementet som skal spille rollen som ressurs- og kompetansesenter for å styrke interdepartementalt samarbeid i eierskaps spørsmål og dermed sikre at eierskapspolitikken gjennomføres på en konsistent måte, jf. Meld. St. 27 (2013-2014).

Dette er i praksis trinn 1 på det vi kalte samordningsstigen (jf. kap. 2.2.3): Det er opp til det enkelte departement å vurdere om de vil la seg påvirke og endre sin praksis. Pådriverrollen vil imidlertid kunne forsterkes på flere måter, blant annet ved at samordningsdepartementet er fast høringsinstans i bestemte sakstyper. I Utredningsinstruksen er en rekke slike samordningshensyn nevnt eksplisitt. Videre kan det knyttes rapporteringskrav til slike tverrgående politikkområder, og disse rapportene kan synliggjøres gjennom budsjettproposisjonene slik at Stortinget får mulighet til å drøfte status for det aktuelle politikkområdet.

En slik forsterket pådriverrolle kommer til uttrykk i en kongelig resolusjon (Justis- og beredskapsdepartementet 2012) som er en instruks for departementenes arbeid med sikkerhet og beredskap. Her er JDs samordningsrolle utbygd med flere tverrgående utvalg og faste møter på ulike nivåer, inkludert regjeringnivå. Sektorprinsippet er lagt til grunn, men JD skal være en sterk pådriver for beredskapshensyn blant annet ved å lage retningslinjer for de andre departementenes arbeid på området. Videre skal Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (på vegne av Justisdepartementet), føre tilsyn med de andre departementenes arbeid. Ved at manglende oppfølging skal det rapporteres til regjeringen. En slik fullmakt er trolig ment å være tilpasset samordningsutfordring av type b) ovenfor. Det kan likevel være behov for ytterligere forsterking.

«Utsettende veto»

Et samordningsdepartements rolle kan styrkes ved at regjeringen gir det fullmakter for eksempel til å stanse (ev. bare midlertidig) andre departementers forslag og planer på definerte gjenstridige problemområder. Med tanke på at regjeringen står fritt til å modifisere sektorprinsippet (jf. kap. 4.1) ser vi ingen konstitusjonelle hindringer mot dette. Et eksempel på en slik rolle ville være at Klima- og miljødepartementet gis fullmakt til å utsette enkelte typer forslag som har en klimaskadelig effekt og be om en bredere utredning. I så fall kan departementet bedre hankes med samordningsutfordring av typen b).

Silingsinstans

En beslektet rolle for et samordningsdepartement kan være å opptre som silingsinstans: SMK sikrer kvaliteten på beslutningsgrunnlaget for regjeringen ved å returnere regjeringsnotater som ikke holder mål. En mulighet er å utvide denne rollen slik at flere kriterier blir kontrollert, for eksempel om det har vært en forhåndsforeleggelse for berørte departementer.

Et interessant eksempel på silingsinstans kan hentes fra regionalt nivå: Det er nylig startet et forsøksprosjekt der fylkesmennene i seks fylker skal samordne statlige innsigelser til kommunale planer. Innsigelser som er motstridende eller ubegrunnede skal kunne avvises.

SMKs rolle

Gjenstridige problemområder uten «eiere» blir ikke så lett erkjent som prioriterte problemområder. Det gir grunn til å spørre om SMK kan ha en *initiativrolle* for å løse opp i gjenstridige problemområder. I så fall bør SMK kunne støtte seg på en kartleggingsfunksjon, for eksempel i form av en ordning med områdegjennomganger i regi av KMD. En eventuell slik ordning vil måtte forankres politisk.

Å initiere felles rolleutvalg kan også være en mulighet til å avklare grenseflater og gråsoner mellom grupper av departementer og direktorater ved gjenstridige problemer. Fra tidligere finnes gode erfaringer med rolleutvalg mellom departement og direktorat. Flere av våre informanter vurderte dette som en interessant mulighet til bedre samordning av gjenstridige problemer.

Endelig kan SMK sies å ha en rolle som *prosessovervåker*, dvs. å ha oversikt over framdrift i sentrale politikktutviklingsprosesser. En måte å styrke denne rollen kunne være å systematisere statusrapportering, spesielt med tanke på status på gjenstridige problemområder.

Andre samordningsroller

Et eksempel på en ny samordningsrolle er den svenske ordningen med «*nationella samordnare*» (Statskontoret 2014a). Regjeringen kan oppnevne en person eller en gruppe som får i oppdrag å drive fram en prosess som har «gått i stå». De kan ha en utrednings-, forhandlings- eller pådriverrolle. Ordningen er begrunnet med at de berørte sektorene ikke vurderes som egnet til å følge opp problemet, og/eller at området trenger nytenkning og synliggjøring. Samordnerens personlige egenskaper tillegges stor vekt. Vedkommende skal kunne bruke egen kompetanse aktivt og fritt, i stor grad basert på tillit fra politisk ledelse og i de aktuelle miljøene.

En motforestilling er at ordningen bryter med ordinære styrings- og ansvarslinjer. Det blir imidlertid stadig fremmet forslag om flere slike samordnere, bl.a. i en utredning (SOU 2013:74) om bedre oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid. Vi kan også merke oss at på flere typisk gjenstridige problemområder der Sverige har utpekt en samordner, er det lansert handlingsplaner i Norge. Dette gjelder bostedsløshet, vold i nære relasjoner og forebygging av ekstremistisk vold.

5.4 Styringssystemer og -prosesser

5.4.1 Mål- og resultatstyring disponerer ikke for tverrsektoriell oppgaveløsning?

Fra midten av 1980-tallet ble mål- og resultatstyring (MRS) introdusert for å gjøre styringssystemet mer resultatorientert og mindre aktivitetsstyrt. Systemet legger opp til at departementene definerer mål og resultatkrav for underliggende virksomheter, som samtidig etatsstyres og følges opp gjennom kontroll- og rapporteringssystemer.

Etter hvert ble det imidlertid påpekt at MRS også kunne bidra til å forsterke sektortenkningen og dermed samordningsproblemene. Gjennom vektlegging av resultater i egen sektor svekkes stimulansen til å bidra til tverrsektoriell oppgaveløsning. Jo mer det fokuseres på enkeltmål, desto mindre oppmerksomhet vil bli rettet mot tverrgående problemer. Eksempelvis uttalte administrasjonsminister Totland i en forvaltningspolitisk redegjørelse at man måtte være på vakt mot «*.. faren for at en for sterk resultatstyring i praksis kan føre til at statlige virksomheter blir seg selv nok og innsnevrer sitt ansvar for å bidra til andres resultater*» (AD 1994).

Denne type innvendinger har siden fulgt MRS, til dels som en kritikk mot selve systemet, men oftere som en påpeking av at praktiseringen av systemet ikke lever opp til intensjonen og forutsetningene. Liknende bekymringer er også kommet fram i Sverige: «*En slutsats är att resultatstyrningen förvärrar*

problemen genom att bidra till stuprörstänkande och så kallad sektorisering» (Statskontoret 2014d).

Førsteamanuensis Jostein Askim har pekt på en del sider ved mål- og resultatstyringssystemet som kan virke hemmende på samordning (Askim 2014). Det gjelder blant annet at resultatindikatorer lett vil framelske «organisatorisk egosentrisme» og at det knapt er mulig å lage indikatorer som fanger tverrsektoriell innsats på en slik måte at den enkelte virksomhets bidrag likevel kan isoleres. Når vedtatt politikk er avhengig av en tverrsektoriell innsats fra flere aktører, er det da mulig å individualisere ansvarsutkrevingen slik at den enkelte statsråd kan stilles til ansvar? Og er det nødvendig? (jf. kap. 4.1).

I intervjurunden og på seminarer i regi av prosjektet, kom det fram mange synspunkter på hvor godt egnet MRS er som styringssystem for forvaltningen. De fleste informantene mener at systemet i seg selv ikke blokkerer for samordning. Ingen av våre informanter ser for seg reelle alternativer til MRS som styringsprinsipp for forvaltningen.

5.4.2 Reglementet gir samordning liten støtte

Som det framgår av Økonomireglementet, er mål- og resultatstyringssystemet (MRS) gjennomgående innstilt på en vertikal sektor- og etatsstyring. To steder er det likevel åpnet for et tverrgående perspektiv:

I reglementet §5 heter det bl.a. at budsjettforslag skal utformes slik at det «*sikrer samordning på hvert nivå*». Dette er ikke utdypet, heller ikke i de tilhørende bestemmelsene, og det kan tyde på at det er samordning *innenfor* den enkelte sektor/virksomhet det siktes til. Det er iallfall ingen omtale av at MRS også kan praktiseres samordnet overfor flere virksomheter.

I reglementets tilhørende bestemmelser, kapittel 1.4, heter det: «*Mottar virksomheten bevilgninger fra flere departementer, skal det departementet som har det overordnede administrative ansvaret for virksomheten, samordne styringssignalene*» (FIN 2003).

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utarbeidet veiledere om praktiseringen av mål- og resultatstyring, bl.a. veileder om mål og resultatmåling i staten og en veileder i risikostyring (DFØ 2006 og 2007). Ingen av disse veilederne omtaler samordningsbehov spesielt.

Samordningsbehov er derimot omtalt i veilederen i etatsstyring (FIN 2011) både for det tilfellet at flere departementer styrer samme virksomhet, det tilfellet at flere departementer styrer hver sine etater og hver sine deler av samme politikkområde (utlendingsfeltet) der flere etater er involvert, og det tilfellet der flere departementer har en tverrgående styringsutfordring (IKT).

5.4.3 Budsjettprosessen

Enkelte faste prosesser er svært viktige i et samordningsperspektiv. Som det heter i forvaltningsmeldingen: «*Budsjettprosessen er den viktigaste*

prioriterings- og samordningsmekanismen i det politiske systemet vårt», jf. St.meld. nr. 19 (2008-2009).

I prinsippet er finansieringen av alle statlige aktiviteter oppe til diskusjon. Hvert år utarbeider Finansdepartementet retningslinjer for budsjettprosessen. I tillegg vil regjeringen drøfte hovedinnretningen av budsjettet på et tidlig tidspunkt i prosessen. Det finnes med andre ord et rammeverk for budsjettprosessen som kan tilpasses behov for tverrgående satsinger, men som også kan utnyttes mer aktivt slik det er utformet i dag.

I intervjurunden påpekte enkelte det positive ved at alle statsråder samles til budsjettkonferanse tidlig i prosessen. Det gir gode forutsetninger for helhetlige vurderinger. Andre informanter var mer opptatt av at det er svært krevende å få gjennomslag for tverrsektorielle satsinger og at konferansene derfor ikke fremmer samordning. Dels er dette fordi fellessatsinger mangler definerte talsmenn, dels fordi prosessen er lagt opp slik at det er sektorforslagene som drøftes med sikte på bevilgning til det enkelte departement. Det er *«lite i prosessen som legger opp til annet enn alle mot alle»*, som en informant sa. Til dette påpeker andre at det i forkant av prosessen bør legges politiske føringer om behov for fellessatsinger.

Noen stiller spørsmål ved budsjettprosessen og rollen til Finansdepartementet mer generelt. De ønsker en tydeligere rolle for departementet som tilrettelegger for diskusjoner i regjeringen om sentrale prioriteringer som går på tvers av sektordepartementene. Et helt konkret forslag er at materialet til budsjettkonferansene bør utformes slik at fellessatsinger synliggjøres bedre og dermed gi et bedre grunnlag for drøfting av slike satsinger. Det kan lages en egen mappe for slike saker, som behandles tidlig i prosessen.

Andre påpeker at det også har skjedd en positiv utvikling, for eksempel at regjeringen gir flere «bestillinger» på samordningstemaer/-områder utenom rene sektorformål (et eksempel gjelder tverrgående IKT), og at disse sakene også blir godt forberedt før regjeringsbehandling.

5.4.4 Tildelingsbrev

Når det vedtatte statsbudsjettet skal omsettes i tildelingsbrev til hver enkelt virksomhet, innebærer det samtidig behov og muligheter for samordning. For det første kan det enkelte departement samordne innholdet i tildelingsbrev til sine egne virksomheter når disse har ansvarsområder med innbyrdes samordningsbehov. Tilsvarende kan et departement samrå seg med andre departementer og stille samordnede resultatkrav til sine respektive virksomheter når disse har ansvarsområder med innbyrdes samordningsbehov.

For det andre kan flere departementer styre samme virksomhet. I så fall må styringen samordnes av det departementet som er tillagt det overordnede administrative ansvaret. Tildelingsbrevet skal da være uttrykk for en prioritering som er omforent mellom de involverte departementene. Som nevnt er dette tatt inn i kapittel 1.4 i Økonomireglementets bestemmelser.

For det tredje kan samordningsdepartementer via regjeringsvedtak få inn såkalte *fellesføringer* i alle tildelingsbrev slik at samtlige virksomheter pålegges samordningskrav fra sentralt hold, for eksempel om å ivareta et tverrsektorielt hensyn.

Våre informanter mener at tildelingsbrevene kan brukes bedre, og at det er mulig å legge samordning inn som en del av dem. Dette må i så fall gjøres konkret, ikke i form av generelle formuleringer. Inntrykket er at dette skjer i liten grad i dag. Intervjurunden viser at det i praksis tvert imot legges sterk vekt på vertikal styring og at fokus på resultater i egen sektor bidrar til å sementere «siloene» og å motvirke tverrsektoriell oppgaveløsning. En informant peker på muligheten for at man på enkelte særskilt prioriterte områder kan legge opp til at de berørte direktoratene skal avgi felles redegjørelser til statsministeren/regjeringen om framdrift og resultater.

Det er i noen grad tatt i bruk verktøy for å motvirke siloene. Dette omfatter felles styringsdialoger der flere departementer er involvert og også samordnede eller felles tildelingsbrev. Intervjuene tyder imidlertid på at felles mål- og resultatkrav er uvant og i praksis lite brukt. Det ser heller ikke ut til at det er vanlig at det stilles krav om å rapportere om samordningstiltak.

5.5 Midlertidige prosesser

Mange prosesser for politikkutvikling og politikkgjennomføring er relevante i et samordningsperspektiv:

5.5.1 Utredningsutvalg

Utredningsutvalg, enten de er oppnevnt i statsråd (NOU-serien) eller rent departementsoppnevnt, er et viktig virkemiddel for samordning i utredningsfasen. Intensjonen har gjerne vært å skape konsensus om et gitt tema på tvers av eventuelle interessekonflikter, og det har derfor ofte vært bredt sammensatte utvalg.

Enkelte av våre informanter peker også på NOU-instituttets betydning for å utvikle felles problemforståelse. Det siste tiåret har det imidlertid vært en klart nedadgående tendens i antall NOUer, med 36 i år 2000 og 16 i 2013 som ytterpunktene (regjeringen.no). Det synes å være en tendens til mer bruk av ekspertutvalg.

Det er utvilsomt også et stort antall *tverrdepartementale arbeidsgrupper* på embetsmannsnivå som blant annet har samordningsoppgaver. I 1999 ble det talt 100 slike grupper (Statskonsult 1999).

5.5.2 Stortingsmeldinger

Meldinger til Stortinget vil ofte omfatte politikkområder som berører flere sektorer. Arbeidet blir som regel organisert slik at det ansvarlige departementet trekker alle berørte departementer med i prosessen, både på politisk og administrativt nivå. Innholdet styres politisk i form av generelle føringer og helt konkrete tiltak og prioriteringer. Meldingsarbeid gir samtidig en anledning for

departementene i utredningsfasen til å samsnakkes og tilpasse seg hverandre innenfor de føringer som legges fra overordnet nivå.

I intervjurunden fikk vi formidlet gode erfaringer med meldingsarbeid som prosess eller arbeidsmåte for samordning. Gjensidige avklaringer av strategier i meldingene kan være viktige forutsetninger for senere felles satsinger eller gjensidig støtte.

Andre informanter har derimot erfaringer med at det kan være krevende å få til reelt sektorovergripende meldinger der sektoransvaret står sterkt. Meldinger som ikke inneholder konkrete tiltak eller klare planer for når tiltakene tenkes gjennomført, blir lite forpliktende for de involverte departementene. De gir dermed rom for å velge sektorkjente løsninger og strategier i iverksettingsfasen.

5.5.3 Strategier og handlingsplaner

Strategier og handlingsplaner er et virkemiddel med potensial for å samordne statlig politikk, spesielt med tanke på iverksettingsfasen. Inntrykket er imidlertid at slike planer sjelden blir sterke samordningsvirkemidler i praksis. Disse planene har et samordningspotensial når de forankres i flere departementer som alle medvirker til gjennomføringen.

Planene er gjennomgående mer forpliktende enn stortingsmeldinger selv om graden av konkretisering varierer, blant annet avhengig av om det er avsatt budsjettmidler og om det er satt klare tidsfrister. Det er tidligere pekt på at miljøhandlingsplanene ikke alltid følges opp, og at de kan framstå som ganske svake virkemidler (Statskonsult 2003b).

Mange av handlingsplanene som krever innsats på tvers av departementer og etater bærer preg av mange og detaljerte tiltak. Dette er med på å vise bredden i satsingen. men informanter peker på at handlingsplaner kan ta form av «lappetepper» som ikke angir nødvendig retning i politikken. Ambisjonene kan bli for høye og uprioriterte til at planene bidrar til samordning.

Vi har gått igjennom noen handlingsplaner⁹ som alle vektlegger samordningsbehov, med sikte på å danne oss et inntrykk av hvordan samordnet oppfølging av planene er tenkt sikret. Flere av planene har egne kapitler om samordning, men konkretiseringsnivået varierer. Helseberedskapsplanen fremstår som mest konkret i å definere aktørers roller, funksjoner og plikter overfor hverandre. Strategiplanen for boligsosialt arbeid er et eksempel på en plan der det er definert tydelige tverrsektorielle mål, spesifisert

⁹ De aktuelle planene er: Handlingsplan mot vold i nære relasjoner, Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme, Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, Handlingsplan for forebygging av selvmord og selvskading, Handlingsplan for forebygging av kriminalitet, Nasjonal helseberedskapsplan.

samordningsrelasjoner og ansvar på ulike nivåer, og beskrevet et tydelig oppfølgingsregime.

Det generelle inntrykket er likevel at samordningsansvar i liten grad operasjonaliseres til konkrete føringer for hvem som skal samordne hva, når og på hvilken måte. Det er neppe tilstrekkelig å overlate dette til frivillig tilpasning mellom berørte etater, da blir det for lite forpliktende. I stedet bør etatene pålegges eller oppfordres til å finne praktiske løsninger for nødvendig samordning.

En tilstrekkelig *finansiering* av ulike handlingsplaner og andre tidsavgrensede tiltak er generelt viktig for å sikre nødvendig forankring og oppslutning i de involverte departementene. Dette kan skje både ved at lederdepartementet aktivt fremmer forslag om bevilgninger i budsjettprosessen og at øvrige departementer støtter opp under dette, evt. også finner egne midler. At departementene bidrar med midler inn i felles tiltak vil erfaringsmessig bidra til å styrke motivasjonen for samordning. Dette gjelder også når et ansvarlig departement har satt av en pott til gjennomføring.

5.5.4 Langtidsplaner

På noen få områder er det utarbeidet *langtidsplaner* (transport, forsvar, forskning). Planene trekker opp de viktigste strategiene og handlingene på politikkområder som krever langsiktighet i planlegging, gjennomføring og investeringer. Samordningseffekten ligger først og fremst i avklaringer av langsiktige prioriteringer som berører flere sektorer. Det vil si at det skapes en forutsigbarhet som kan ha stor betydning for alle involverte aktører.

Et eksempel på en langtidsplan er «*Nasjonal transportplan*», som gjelder for en 10-års periode og rulleres hvert fjerde år. I planen heter det at: «*God samordning medfører mer effektiv bruk av ressursene gjennom samlet planlegging og gjennomføring av tiltak som samordnes i tid. Det gir også mulighet for at ulike tiltak kan settes sammen i større anbud. God samordning reduserer også tiden for gjennomføring av ulike tiltak slik at ulempen for trafikantene blir mindre*» (Meld. St. 26 (2012-2013) kap.1.4.1). Erfaringer fra koordinering av planarbeidet tilsier at uformelle nettverk er viktig i samarbeidet med andre departementer.

Et annet eksempel er den nye *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024* (Meld St. 7 2014-2015). Den er omtalt som regjeringens viktigste verktøy for å sikre en god koordinering og gjennomføring av politikken for forskning og høyere utdanning. Planen inneholder tiårige mål og prioriteringer, samt konkrete mål for første fireårsperiode. Kunnskapsdepartementet har ansvar for koordinering av politikken, og langtidsplanen vil legge grunnlaget for en mer helhetlig koordinering av offentlig innsats til forskning og høyere utdanning.

5.6 Økonomiske insentiver

Bevilgninger over statsbudsjettet følger sektorgrensene, og disse grensene følges også når det gjelder å rapportere på bruken av midlene. Det gjør det

vanskelig å få til en samordnet bruk av midler til formål som skjærer på tvers av sektorgrenser. Innenfor gjeldende budsjettammer og uten særskilt øremerkede midler er det utvilsomt krevende å skape enighet om en fordelingsnøkkel for å finansiere tverrgående oppgaver.

Prosjektmidler smører samarbeid

Inntrykket fra integreringsområdet er at ekstra prosjektmidler fremmer samordning. Erfaringer fra såkalte *områdesatsinger* som Groruddalssatsingen (IMDi 2014) har også vist at nye satsinger gjennom bruk av øremerkede midler har avgjørende betydning for gjennomføringen. Slike midler virker dels som et insentiv i forkant, dels som en «belønning» underveis. Det gir bedre samarbeidsklima og økt handlingsrom for å hente inn alternativ kompetanse, prøve ut nye, alternative løsninger og frigjøre ressurser hos samarbeidende enheter.

Prosjektmidler synes særlig viktig for kommuner, men kan også spille en rolle på etats- og departementsnivå. Groruddalssatsingen har så langt medført over en milliard kroner i ekstra midler, hvorav tre fjerdedeler kommer fra staten. For denne satsingen er det også verdt å merke seg at horisontal samordning på departements- og direktoratsnivå har hatt stor betydning for felles innsats på kommunenivå.¹⁰

I rapporten om områdesatsinger presenterer fem statlige velferdsaktører (NAV Oslo, Husbanken, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og IMDi) sine erfaringer fra blant annet Groruddalssatsingen (IMDi 2014). Positive forhold som trekkes fram, er økt tverrsektoriell kompetanse, større nettverk, og at virkemidler sees i sammenheng og kan tilpasses hverandre. Tverrsektorielt samarbeid oppfattes som utfordrende og utviklende, og en kommer ikke alltid i mål. Mer faglighet og bedre koordinering av like tiltak etterspørres. Aktører som ikke har med seg ekstra midler å skyte inn, gir uttrykk for at dette har gjort at de strever litt med å etablere en tydelig rolle i arbeidet.

Et annet eksempel på at staten krever samordnet virkemiddelbruk som motytelse for å stille midler til rådighet, er såkalte *bymiljøavtaler*. Slike avtaler bygger på programmet *Framtidens byer*, som er et samarbeid mellom staten og de 13 største byene i Norge om å redusere klimagassutslippene og gjøre byene bedre å bo i. Bymiljøavtalene ble vedtatt som nytt virkemiddel da Stortinget vedtok Nasjonal Transportplan 2014–2023. De skal gi større helhet i areal- og transportpolitikken i byområdene ved at staten, fylkeskommunene og kommunene forplikter seg til å følge opp felles mål.

Behov for samordnet bruk av økonomiske midler

I Difi-rapporten *Digitalt førstevalg - en kartlegging av muligheter og hindringer* (2011b), pekes det på utfordringer med hensyn til å utforme finansieringsmodeller som tar høyde for at investeringer som gjøres i en virksomhet, kan tas ut som gevinster i en annen virksomhet.

¹⁰ Jf. elektronisk vedlegg til denne rapporten, erfaringscase om samordning på integreringsområdet

Andre land er også opptatt av dette. I sluttrapporten fra den svenske innovasjonsdelegasjonen (SOU 2013:40) anbefales det å sette i gang forsøk som kan gi en mer samordnet bruk av økonomiske midler. Et eksempel er *sosiale investeringsfond*. Et slikt fond er foreslått rettet mot områder der det er sterkt belegg for at et vellykket utfall kan spare ressurser for det offentlige i framtiden. Det kan for eksempel være å redusere tilbakefall blant kriminelle, gi støtte til personer med særlig risiko for å falle fra i utdanning, påvirke folk til sunnere matvaner, eller øke sysselsettingen blant grupper med vanskeligheter på arbeidsmarkedet.

Innovasjonsdelegasjonen mente også at offentlige virksomheter burde gis større mulighet til å påvirke ressursbruken. Et eksempel er at en statlig myndighet er med på å bekoste en annen statlig myndighets medvirkning i et samordningsprosjekt. Tilsvarende ordninger og forsøksvirksomhet kan være en mulighet også i Norge.

5.7 Nettverk for frivillig tilpasning

Det finnes et stort antall tverrsektorielle nettverk i form av ulike typer fora, partnerskap, kontaktmøter både på departements- og direktoratsnivå. Mange av disse bidrar til horisontal samordning ved at de står for informasjons- og erfaringsutveksling, foreløpige drøftinger, gjensidig læring og så videre. Slike nettverk varierer fra løst sammensatte fora til noe mer formaliserte grupper.¹¹ Sammensetningen vil ofte være basert på faglige kvalifikasjoner og departements-/sektortilhørighet.

Ledernettsverk

Generelt blir uformelle nettverk vurdert svært positivt både som nyttig i seg selv og som et tillegg til eller del av de formelle prosessene. Sentrale ledernettsverk som departementsråds-kollegiet og forumet for ledere av administrasjonsavdelingene oppleves av våre informanter å ha hatt positiv effekt på samarbeidsklimaet mellom departementene.

Flere informanter opplever det som en stor verdi at departementsrådene kjenner hverandre godt. Noen mener kollegiet i større grad kan ta ansvaret for koordinering av internadministrative spørsmål i departementsfelleskapet. Enkelte ser behov for mer faglig rettet informasjonsutveksling, så lenge det ikke kommer i konflikt med politiske hensyn. Det har samtidig vært uttrykt en bekymring for at det å gi nettverkene en posisjon i beslutningsprosessen kan virke negativt på en funksjon som fora for informasjon og åpne drøftinger.

Direktørnettverket blant velferdsdirektoratene er et nettverk som er utviklet nedenfra, men som etter hvert har tatt initiativ til å samordne sin praksis overfor felles målgrupper. I kjølvannet av Ny Giv-prosjektet er dette nå koblet med en utvikling av mer permanente samarbeidsstrukturer mellom de berørte

¹¹ Hvis de er oppnevnt av overordnet nivå og gitt et detaljert mandat, blir de snarere å regne som virkemidler for hierarki (jf kap.5.5).

departementene for en mer helhetlig styring av et gjenstridig problemområde, jf. kapittel 3.

Et annet eksempel er Finansdepartementets nettverk om etatsstyring. Dette brukes i forbindelse med *Program for bedre styring og ledelse* for å styrke den erfaringsbaserte videreutviklingen av mål og rapportering i departementenes etatsstyring.

Skate¹² er et eksempel på et uformelt samarbeid mellom etater som har utviklet seg til å bli et samarbeidsråd med regjeringsdefinert mandat og med rapportering til KMD (se også kap. 4.10 om digitalisering). Skate har beveget seg oppover det vi kalte «samordningsstigen» i kap. 2.2.3: De første årene var Skate i praksis et forum for informasjonsutveksling mellom statsetater (nivå 1). Nå har Skate etablert et felles «veikart» som utgjør en felles problem- og løsningsforståelse når det gjelder felleskomponentene (nivå 2). En videre ambisjon er å innføre et «årshjul» med felles prioriteringer og arbeide med å utforme felles strategi og tiltak på tvers (nivå 3 og 4).

Generelt er det vår vurdering at den omfattende uformelle kontakten som skjer horisontalt i forvaltningen er en styrke for samordning, både direkte ved å finne omforente løsninger gjennom frivillig tilpasning og indirekte ved å avlaste hierarki som samordningsmekanisme.

En måte å underbygge bedre og mer målrettet bruk, er at nettverk og samarbeidsfora av og til oppfordres til å drøfte sine egne roller og hva som kommer ut av denne måten å samarbeide på, som en slags egenevaluering.

5.8 Tilrettelegging for en mer felles departementskultur

Under pkt 4.2 framstår de sektordelte departementskulturene som en negativ rammebetingelse for samordning. Disse vil rimeligvis også gjelde i stor grad for direktoratsnivå.

Sett i lys av at det også er sterke strukturelle pådriv for vertikal styring: Hvordan kan det legges til rette for mer felles departementskultur som bygger felles holdninger og fremmer lojalitet til regjeringen og departementsfellesskapet? Hvilke muligheter har staten som arbeidsgiver til å stille krav og forventninger til ledere og medarbeidere når det gjelder å ivareta et helhetlig perspektiv i det daglige arbeidet?

5.8.1 En arbeidsgiverpolitikk for å tenke på tvers

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for den statlige arbeidsgiverpolitikken og for å forvalte og utvikle lover, avtaler, administrative bestemmelser og andre rammevilkår for statens personal- og arbeidsgiverpolitikk. Innenfor disse rammene er det er ikke lett å få øye på

¹² Skate står for: *Styring og Koordinering Av Tjenester i E-forvaltning*. Formålet er å bidra til at digitaliseringen av offentlig sektor blir samordnet.

ordninger som kan bygge ned kulturforskjeller og fremme en mer felles identitet.

Den generelle tendensen over tid har vært delegering, jf. St.meld. nr. 19 (2008-2009): «*Verksemdene har ansvaret for å utvikle arbeidsgivarpolitikken sin innfor dei overordna verdiane og rammene som gjeld for staten.*» I tråd med mål- og resultatstyring som styringsprinsipp er den enkelte virksomhet gitt økt handlingsrom, herunder det løpende ansvaret for egne personalressurser.

KMD har regelmessige møter med personalsjefene i departementene for dialog og erfaringsutveksling, men det synes å være stor variasjon med hensyn til hvordan departementene innretter seg, blant annet hvilke kompetanseutviklingstiltak som iverksettes.

Det er bred enighet om at økt handlingsrom til virksomhetene har fungert effektiviserende. Det kan likevel stilles et spørsmål om noe har gått tapt på veien, Hva med behov for felles holdninger, ferdigheter og kompetanse på tvers i departementene og forvaltningen for øvrig?

Våre informanter påpeker at det er manglende kultur for å tenke på tvers og at de mulighetene som finnes, ikke blir ikke utnyttet i særlig grad. Motivasjonen for å finne felles løsninger er svak, og mange etterlyser sterkere støtte og større krav til å finne løsninger i samarbeid med andre departementer.

Et svensk eksempel

For å vurdere muligheter for å legge bedre til rette for en felles kultur og identitet kan vi se til Sverige: Den svenske regjeringen har kollektivt ansvar for og ledelse av den utøvende makt. Den enkelte statsråd har ikke egen beslutningsmyndighet og kan ikke instruere underliggende organer.

Alle i de svenske departementene er ansatt i en enkelt myndighet, *Regeringskansliet*. Ansvaret for tverrgående HR, organisasjonsutvikling, felles IKT og en rekke andre funksjoner er lagt til en egen forvaltningssjef knyttet til Statsrådsberedningen (statsministerens kontor). De enkelte departementene har små administrative team som i hovedsak jobber med planlegging og HR og som samarbeider nært med den sentrale enheten.

De svenske departementene rekrutterer og har det løpende personalansvaret selv, men forvaltningssjefen fastsetter generelle rekrutteringsprinsipper og andre sentrale administrative bestemmelser. Felles IKT-systemer i departementene er forvaltningssjefens ansvar. Krav til stillinger på ulike nivåer er beskrevet i en felles instruks, og gjennom en felles HR-strategi oppmuntres det til jobbotasjon, men det er ikke krav om bred erfaring for å få sentrale lederstillinger.

I Regeringskansliet ser man det som en viktig erfaring at det endringsarbeidet som startet med å innrette Regeringskansliet som en myndighet i 1997, tar lang tid og skjer stegvis. De ser det som viktig å fortsette med aktiv integrering ved å

utvikle felles arbeidsformer, kompetanse, støtte og servicefunksjoner. Arbeidet må gjøres strukturert i samarbeid med departementene.¹³

En finsk rapport vurderer at det svenske systemet i betydelig grad muliggjør en «whole-of-government»-tilnærming blant annet fordi ressursbruken kan bli bedre når IKT-systemer og mobilitetsordninger er et sentralt anliggende enn når hvert enkelt departement kan bestemme selv. Rapporten anbefaler at den finske regjeringen innfører en tilsvarende «fellesservice»-enhet som i Sverige. Argumentet er at dette er nødvendig for å løse komplekse problemer: «*Creating a truly functional «talent pool», institutionalized job rotation system and information system architecture and standards are virtually impossible under autonomous ministries. In our view the new administrative unit in the Prime Minister's Office will ultimately fail without a single, unified government approach. The ministries and agencies can always default to their own agendas and argue that "common services" will not serve their interests*» (Sitra 2014).

Difi har tidligere (2011) foreslått en felles «ressurspool» mellom departementene for å ivareta felles behov for organisasjonsutvikling, kompetanseutvikling, lederutvikling, støttetjenester for rekruttering etc. Det har ikke blitt fulgt opp. Det kan stilles spørsmål ved om tiltak for å fremme et felles perspektiv på ledelse, mobilitet og kompetanseutvikling vil få tilstrekkelig gjennomslagskraft med mindre en også vurderer å opprette en tydeligere pådriver- og samordningsfunksjon innenfor dette området.

Det finnes et departementsregelverk også i Norge, men dette er et sovende reglement som ikke har vært oppdatert siden 1980-årene. Spørsmålet om en sterkere sentralisering i departementsfellesskapet har vært lite framme, med unntak for IKT-støttefunksjoner, der man har pekt på at dette er et underutviklet område med behov for mer samordnede tjenester. Så vidt vi er vet, finnes ingen offentlige utredninger som vurderer en tilknytning av ansatte til departementsfellesskapet og hva et slikt tiltak eventuelt kan bety for å utvikle en mer helhetsorientert kultur.

5.8.2 Mobilitet for å fremme helhetsperspektiv

God kjennskap til og kunnskap om mål og virkemidler i andre sektorer fremmer evnen til å innta et helhetsperspektiv på tverrgående problemer. Mobilitet kan bidra til dette, bl.a. ved å skape kontaktflater som kan gjøre det lettere å ta kontakt ved behov.

Tall fra Statens sentrale tjenestemannsregister viser at ledermobiliteten er svært lav mellom departementene: Av 871 ledere i departementene i 2013 har bare 21 ledere byttet departement det siste året. Også mellom departement og direktorat er det lav ledermobilitet.

KMD har nylig utarbeidet retningslinjer for intern mobilitet i staten med en mal for avtale om hospitering, som er lagt ut på regjeringen.no. For å få vesentlig

¹³ Jf epostutveksling med Ulrika Grönquist, Ämnesråd, Förvaltningschefens kansli

økt mobilitet er det imidlertid neppe tilstrekkelig med frivillig tilpasning. Det må strukturelle endringer til.

Egne rekrutterings- og avansementskriterier?

Flere informanter peker på at det bør utvikles ordninger for hospitering, også på toppledernivå. Dette sees som spesielt relevant mellom departementer med tilgrensende ansvarsområder, f.eks. Utenriksdepartementet og Olje- og energidepartementet. Det vurderes som nyttig å få inn andres perspektiv og å forstå andre fagkulturer. En ide er midlertidig bytte av stillinger, f.eks. mellom departementsrådene. En slik gjensidig hospitering må i så fall være av en varighet som gir tilstrekkelig kunnskap om departementet og sektoren.

Enkelte av våre informanter hevder at det viktigste er at en departementsråd har en god og variert erfaringsbakgrunn før hun tiltrer i stillingen, gjerne også fra direktoratsnivå. Dette reiser i sin tur spørsmål om hva som skal legges til grunn ved rekruttering til topplederstillinger og ev. behov for mer felles kriterier, herunder krav til erfaringsbredde. Bør det for eksempel stilles krav (eller iallfall forventning) om erfaring fra mer enn én departementssektor for å kunne avansere til ekspedisjonssjef og departementsråd? Bør det innrettes avansementskretser som gjør det til en naturlig karrierevei å ha jobbet i to eller flere departementer med tilgrensende ansvarsområder? I dag gis ingen stimulans til statlige ledere om å jobbe i andre virksomheter. I den grad dette skjer, er det som oftest av eget tiltak.

I 2013 besluttet regjeringen å starte arbeidet med digital læringsplattform for distribusjon og deling av statlige opplæringsprogrammer, jf. Prop. 1 S (2013-2014). For å skape et felles digitalt læringstilbud og stimulere til kunnskapsdeling og gjenbruk, skal Difi etablere og implementere en felles læringsplattform for læring, deling og kompetansestyring. Ved å gjøre opplæringen mer rettet mot å utvikle felles forståelse av forventninger til ledere og medarbeidere, kan opplæringen også støtte opp under samordnet oppgaveløsning. Et eksempel på dette er det digitale læringsprogrammet *Å starte i staten - et introduksjonsprogram for nyansatte i staten*.

5.9 Ledelse som fremmer samordning

Ledelse oppfattes av mange informanter som nærmest avgjørende for å lykkes med samordning, og dette er det ikke vanskelig å slutte seg til. For å samordne spesialiserte enheters virksomhet trengs en ledelsesfunksjon som kan organisere nødvendige prosesser og binde sammen et nødvendig knippe av virkemidler.

Vi kan knytte ledelse til hver av de to samordningsmekanismene. Som virkemiddel for *hierarki* vil ledelse dreie seg om å sørge for iverksetting av sentrale beslutninger som er viktige for samordningshensynet. Uten ledelse vil man ikke få initiert og vedtatt endret organisering, regelverk, styringsprosesser osv.

Som tilrettelegger for *frivillig tilpasning* vil ledelse dreie seg om å initiere, lede og understøtte dialog på tvers med sikte på en avveining av interesser og hensyn. Herunder bør ledere kunne fungere som «oversettere» mellom

fagmiljøer for å legge til rette for felles problemforståelse. Det gjelder også å skape felles oppslutning om det som det blir enighet om. Dette er ikke minst viktig for å håndtere gjenstridige problemområder når hierarki som samordningsmekanisme ikke strekker til.

Ny lederplakat

Ifølge Statens personalhåndbok skal ledere i staten blant annet legge til rette for god styring, samarbeid og samordning, brukerorientering og fremtidsrettet bruk av teknologi. En kritikk fra våre informanter er at personalhåndboka og den tidligere Plattform for ledelse i staten (FAD 2008) ikke gir tydelig nok retning for statlig lederskap. Føringsene blir ikke oppfattet som forpliktende nok til å skjerpe statlige lederes oppmerksomhet om samordningsbehov.

Men en ny lederplakat for god ledelse i staten er nylig lansert. Den presiserer som en av fem forventninger til ledere at de « .. fremmer samhandling og effektiv oppgavefordeling». I programmet Bedre styring og ledelse i staten (KMD 2014) heter det at lederplakaten vil være et utgangspunkt for konkretisering og lokal tilpasning i den enkelte virksomhet.

Ifølge programmet vil et oppfølgingstiltak være å tilrettelegge for planmessige ordninger for rotasjon blant ledere, blant annet ved å dele «beste praksis». Det skal også vurderes behov for endringer i lov og avtaleverk og andre tiltak for mobilitet på tvers av departementsområder, departementer og virksomheter, og det skal utvikles et opplegg som kan benyttes av dem som ønsker det. Programmet vektlegger også utvikling av nettverk og møteplasser for ledere, samt strategisk kompetanseutvikling rettet mot ledere.

Lederlønnssystemet

Kravene til lederne som inngår i lederlønnssystemet skal være i samsvar med og støtte opp under virksomhetenes mål. God resultatoppnåelse for lederne skal i prinsippet gi individuelle lønnsplåslag. Men i den grad rene sektormål dominerer i lederlønnskontraktene, vil det svekke motivasjonen til å tenke på tvers av sektorer. Informanter viser til at det i noen av kontraktene stilles krav om samordning eller samarbeid med tilgrensende etater. Det uttrykkes samtidig tvil om hvor utbredt dette er, og om det har noen særlige effekter.

Et synspunkt fra intervjurunden er at både departementsrådenes og ekspedisjonssjefenes samordningsrolle kan tydeliggjøres. Dette knyttes til at det er store individuelle forskjeller i hvordan departementene styres. Det bebudes i programmet for bedre styring og ledelse at KMD i neste fase av arbeidet vil revidere standardkontraktene og tilhørende veileder slik at plikten til å evaluere måloppnåelse og resultater understrekes. Det sies derimot ikke noe om at det skal måles på samordning i lederlønnskontraktene.

Kompetanseutvikling

Tidligere var Forvaltningshøyskolen et felles tilbud for ledere i staten, men senere har mer kortvarige kurs overtatt. Det vil bli satt i gang et arbeid med å utrede innholdet i og mulige modeller for et «institusjonalisert» strategisk lederutviklingsprogram som gjør ledere bedre til å møte utfordringene forvaltningen står overfor.

5.10 Digitalisering

Digitalisering har stor betydning for samordning ved

- å være en ekstern drivkraft for forvaltningsutviklingen,
- å være et virkemiddel for å samordne offentlige tjenester og ressursbruk,
- å legge til rette for samarbeid og kunnskapsdeling.

5.10.1 Digitalisering som drivkraft

Digitalisering forutsetter forvaltningsutvikling

Forvaltningsutvikling og digitalisering er etter hvert nært knyttet til hverandre. For å høste samordningsgevinster av digitalisering, blant annet samordnede tjenester overfor befolkningen, må forvaltningen samordne seg. Det er blitt mer vanlig å tenke digitalisering av hele saksbehandlingsprosesser, som kan involvere tjenester og informasjon også fra andre offentlige virksomheter. Det er f.eks. ikke lenger tilstrekkelig å gjøre skjema tilgjengelig for utfylling og innsending på nett, slik det formelle kravet i Digitaliseringsrundskrivet er (jf. regjeringen.no).

For å møte utfordringen med digitalisering er det derfor nødvendig med en tverrsektoriell tilnærming. Det betyr at offentlige tjenester eller myndighetsutøvelse må kunne vurderes som sammenhengende samhandlingskjeder uavhengig av sektorgrenser. Dette stiller krav til en forvaltningsutvikling som legger bedre til rette for samordningshensynet.

For at ikke brukerne skal stå overfor et virvar av innloggings- og autentiseringsløsninger og for å unngå parallelle IKT-investeringer, må forvaltningen bl.a. kunne samordne seg for å utvikle og drifte såkalte felleskomponenter som kan betjene etater (tjenesteeiere) på tvers av sektorer. Dette stiller krav til at forvaltningen organiserer varige samordningsstrukturer, herunder samfinansiering, på tvers av sektorene.

Utviklingen av Skate-samarbeidet¹⁴ kan ses som et svar på dette, se også kap. 5.7. Skate ble opprettet som et samarbeidsforum mellom toppledere i virksomheter som har ansvar for nasjonale felleskomponenter. Senere er det formalisert med mandat fra Regjeringen. Formålet er å bidra til at digitaliseringen av offentlig sektor blir samordnet. Det innebærer blant annet å ta et felles ansvar for at felleskomponentene fungerer i sammenheng.

Skate er for øvrig et eksempel på hvordan et samordningsinitiativ kan bevege seg oppover i det vi har kalt «samordningsstigen» (jf. kap.2.2.3) og utvikle seg fra et uformelt nettverk til et mer hierarkisk forankret virkemiddel for samordning, se også kap. 5.7.

¹⁴ Skate: Styring og Koordinering Av Tjenester i E-forvaltning..

Digitalisering krever kompetanse

Digitalisering i offentlig forvaltning støter på en rekke utfordringer knyttet til tempo, styring og ledelse, prosjektgjennomføring og gevinstrealisering mv. For å utnytte de mulighetene som teknologien gir oss, er det avgjørende at ledere på alle nivåer i forvaltningen har tilstrekkelig kompetanse om hva IKT og digitalisering betyr og kan gjøre for komplekse organisasjoner.

5.10.2 Digitalisering som virkemiddel

Det stilles stadig sterkere krav om mer helhetlige og brukervennlige offentlige tjenester, og digitalisering utgjør nettopp et kraftig virkemiddel for å samordne tjenester overfor brukerne. En mulighet for å restrukturere hvordan tjenester framstår overfor brukerne, er å ta utgangspunkt i noen livshendelser, f.eks. ekteskap, skilsmisse, flytting, dødsfall, miste/søke arbeid mv. Slike hendelser vil være viktige og krevende for brukerne å håndtere når/hvis de inntreffer, og digitalisering sentrert rundt hver av disse hendelsene kan bidra til at de relevante myndighetene og tjenestene framstår som samordnet og brukervennlige.

IKT som virkemiddel kan også bidra til mer effektiv ressursbruk ved bl.a. å sentralisere og digitalisere administrative støttesystemer (økonomi- og regnskapssystemer, e-post, arkiv mv.) Utviklingen av interne støttesystemer synes å gå i retning av mer sentralisering for å dra nytte av stordriftsfordeler ved digitalisering.

Standarder og fellessystemer

Med tanke på samordnet ressursbruk vil det også være et effektivt virkemiddel å innføre obligatorisk bruk av standarder og fellessystemer. Det kan dreie seg om standardisering av arbeidsoppgaver, standardiserte krav til resultater og standardisering av normer (Vabo 2013). For eksempel har DFØs etablering av fellestjenester for lønn og regnskap gitt store besparelser i form av stordriftsfordeler, og disse benyttes nå av flertallet av statlige virksomheter.

Departementenes servicesenter (DSS) ivaretar en rekke fellesfunksjoner for departementene, og for disse er det hevdet at samordningsmulighetene som ligger i standardisering og utvikling av fellessystemer i departementene ikke på langt nær er utnyttet.

5.10.3 Digitalisering som tilrettelegger

Digitalisering kan også bidra mer indirekte til samordning, da som tilrettelegger for samarbeid og frivillig tilpasning. Det kan skje ved at felles informasjonssystemer gir raskere informasjonsflyt, noe som i sin tur gir grunnlag for bedre kunnskapsdeling og initiativ til samarbeid, for eksempel om felles prosjekter og utredninger/analyser.

Felles kunnskap om sammensatte saksområder er en forutsetning for effektivt samarbeid. Kunnskapen kan ofte være sektorspesifikk, men kjennskap til andre departementers kunnskapsgrunnlag vil være viktig for å forstå de andres roller og behov. Kunnskapsdeling gir derfor et viktig grunnlag for samordning.

Medarbeiderundersøkelsen i staten (Difi 2013b) viser at medarbeiderne i liten grad bruker samhandlingsverktøy, og at de generelt ikke er spesielt tilfreds med graden av digitalisering. Påstanden «*min virksomhet utnytter potensialet som ligger i digitale løsninger*» får lav score. Mange av våre informanter peker på behov for felles informasjonssystemer og at digitale samhandlingsverktøy kan lette informasjonsutveksling mellom departementene. Av en tidligere rapport går det fram at departementenes administrasjonssjefer ser behov for flere fellesløsninger, bl.a. når det gjelder teknologi (Difi 2011).

5.11 Oppsummering

- Samordningsmekanismene hierarki og frivillig tilpasning rommer mange muligheter for å fremme samordning. Disse mulighetene blir i varierende grad utnyttet. Eksempelvis er sammenslåinger mye brukt, men vi vet mindre om i hvilken grad slike omorganiseringer er fulgt opp med reell integrering av de opprinnelige enhetene.
- Prosedyren for regjeringsbehandling gir regjeringen et godt utgangspunkt for samordning, men samtidig vet vi at forarbeidet kan være for svakt blant annet når man unnlater å bruke forhåndsforeleggelse av utredningsinitiativ.
- Rollene som samordningsdepartementer utnyttes i varierende grad. Det er mulig å gi sterkere fullmakter til departementer som skal ivareta tverrgående hensyn, spesielt når det gjelder gjenstridige problemområder.
- Mål- og resultatstyringssystemet slik det praktiseres i dag, disponerer i liten grad for tverrsektoriell oppgaveløsning. Det samme gjelder opplegget for budsjettprosessen, men disse styringsprosessene kan gjøres mer tverrsektorielt orientert.
- Handlingsplaner har et stort potensial for bedre samordning av iverksettingsfasen der dette er relevant
- Obligatorisk bruk av standarder og fellessystemer vil bidra sterkt til mer samordnet ressursbruk
- Tverrsektorielle nettverk er av stor betydning for å skape brede kontaktflater og godt samarbeidsklima.
- Det kan tilrettelegges for en mer felles departementskultur ved bl.a. å tilrettelegge for langt større mobilitet horisontalt
- Ledelsespolitikken har ikke vært fokusert på samordning. Ny lederplakat gir plass til samordningshensynet
- Digitalisering kan effektivisere ressursbruk, bl.a. i administrative støttefunksjoner, men også være tilrettelegger for kunnskapsdeling og derved bidra til samordning av politikkinnhold.

Oppsummert ser vi et ganske stort uutnyttet potensial for samordning. Det er også grunn til å være bevisst på mulighet for samspill mellom de to samordningsmekanismene hierarki og frivillig tilpasning. Ved kombinert bruk

av direkte og indirekte virkemidler står man bedre rustet til å ivareta samordningshensyn, ikke minst ved gjenstridige problemer.

6 Forslag til prioriteringer

I denne rapporten har vi forsøkt å besvare spørsmålene om hvor godt forvaltningen evner å samordne seg og hvilke mekanismer og virkemidler som kan bidra til å fremme eller hemme hensiktsmessig samordning.

Difis inntrykk er at forvaltningen både tar inn over seg behovet for finne løsninger på tvers av sektorgrensene og at det finnes gode eksempler på samordning i praksis. Samtidig er sektorstyringen den dominerende styringslogikken, og det er derfor jevnt over lettere å nå sektorvise mål enn mål som krever samordnet innsats.

Å ta tak i de gjenstridige problemene framstår som særlig krevende. Det finnes ingen enkle løsninger for denne type problemer. Samlet sett mener vi at forvaltningen kan bli langt bedre til å løse oppgaver på tvers av sektorer. Vår beskrivelse og drøfting av mekanismer og virkemidler for samordning viser at mulighetene finnes, selv om noen av dem bør forsterkes og gjøres mer målrettede. Hovedproblemet synes å være at virkemidlene ikke etterleveres eller utnyttes godt nok.

Vi har ikke som mål å presentere en lang liste med konkrete anbefalinger og tiltak. På grunnlag av funn og erfaringer, vil vi peke på noen punkter som bør gis særskilt oppmerksomhet i det videre arbeidet for bedre samordning av politikikutvikling og -gjennomføring. De gjelder i særlig grad de tilfellene der man står overfor gjenstridige problemområder.

Tydlig politisk lederskap er avgjørende for å løse gjenstridige problemer
Gjenstridige problemer kan bare løses gjennom *et tydelig politisk lederskap* som innebærer å ta initiativer og beslutte strategiske mål. Dette vil møte administrasjonens behov for klare politiske signaler for å kunne prioritere denne type saker. Vi ser arbeidet med regjeringens 8 satsingsområder, som et eksempel på en god politisk forankring av viktige samordningsprosesser. Det kan være en ide å undersøke hvordan forskjellige mekanismer for politisk samordning fungerer med hensyn til å gi tydelig retning til arbeidet i departementene.

Samordningsutfordringer må synliggjøres og løftes fram

Det må legges til rette for å *synliggjøre og løfte fram samordningsutfordringer*, herunder særlig de gjenstridige problemene. Bredden av konsekvenser på tvers av sektorer må synliggjøres. De gjenstridige problemene må identifiseres i det enkelte departement eller i grenseflaten mellom dem. Det må også legges et løp for hvordan arbeidet med problemene skal foregå. Område- eller sektorgjennomganger kan være et godt verktøy for å identifisere gjenstridige problemer. Dette er også en framgangsmåte som OECD har tatt til orde for. Erfaringene tilsier at det er behov for et tydelig mandat og en politisk forankring for gjennomføring av slike gjennomganger.

Prosesser og arbeidsformer må støtte opp under samordning

Det er viktig å *se kritisk på om prosesser og arbeidsformer støtter opp under samordning* på en god nok måte. Prosedyreregler og retningslinjer bør sikre at gjenstridige problemer fanges opp på et tidlig stadium og at det skjer en tidlig avklaring av ansvar for videre prosess, herunder hvem som har «aksjer» i sakene. Det er etter vår oppfatning et klart behov for å sikre bedre etterlevelse av prosedyreregler, for eksempel Utredningsinstruksen. Det er også viktig å finne en god balanse mellom prosedyrekrav og en effektiv beslutningsprosess. Ulempene ved samordning må ikke overstige fordelene.

Basert på våre erfaringer og synspunkter fra informanter er det grunn til å reise spørsmål om hvor godt sentrale prosesser ivaretar samordningsbehov. Budsjettprosessen er en svært viktig samordningsarena, men fanger ikke godt nok opp tverrsektorielle satsinger. Tilsvarende støtter ikke praktiseringen av statens system for mål- og resultatstyring opp under samordningsbehov i nevneverdig grad.

Samordningsroller er viktige, men potensialet utnyttes ikke godt nok, bl.a. som følge av uklarheter om hva som ligger i rollen til samordningsdepartementer og lederdepartementer. En klargjøring og aktiv bruk av slike roller vil kunne ha stor betydning. I det hele tatt er det et bredt register av samordningsroller å spille på, gitt de muligheter som ligger i etablerte nettverk og prosesser. Vi ser likevel ikke at de utnyttes på en systematisk måte.

Det finnes også mange muligheter til å styrke departementenes samordning overfor det operative nivået. Det ligger i sakens natur at for å kunne håndtere gjenstridige problemer bedre, kan ikke de berørte aktørene bare være opptatt av oppgaver de er alene om. Også de oppgavene som skal løses i fellesskap må tillegges vekt.

Ledere og ledelse i forvaltningen må få og bruke handlefrihet slik at samordningshensyn ivaretas

Det er behov for å *utvikle ledelse i forvaltningen* slik at den settes bedre i stand til å ivareta samordningshensynet. Ledere på alle nivåer, men i særlig grad topplederne, har et ansvar for å sørge for nødvendig samordning og bør utnytte utvidet handlefrihet til å ta initiativer og legge til rette for gjensidig tilpasning på tvers av sektorer. Vi synes det er positivt at den nye «lederplakaten» stiller krav til at lederne skal fremme samhandling og effektiv oppgavefordeling, og det er viktig å følge opp at plakaten etterleves.

Bedre ledelse er et prioritert område i det nye programmet for styring og ledelse. Vi vil understreke viktigheten av mer faste og varige ordninger for blant annet kompetanseheving, rotasjon og mobilitet, utvikling av nettverk og møteplasser, og tydelige krav i lederlønnskontrakter, slik programmet også peker på. Dette er tiltak som kan bidra til å gjøre lederne bedre i stand til å håndtere samordningsoppgaver.

Det bør vurderes hvilke forutsetninger som må på plass for å sikre at programmets intensjoner nås. Det stilles for eksempel i varierende grad krav til breddeerfaring for å få en topplederjobb i departementene. Det kan stilles

spørsmål ved hvor hensiktsmessig dette er, i og med at det er departementene som skal stå i spissen for en forvaltning som evner å møte gjenstridige problemer på en helhetlig måte.

Til sist vil vi også framheve viktigheten av et godt kunnskapsgrunnlag. Vi har i arbeidet med denne rapporten hatt nytte av forskningsbasert kunnskap som er skaffet til veie som del av forskningsprogrammet COCOPS, jamfør kapittel 1.1. Vi ser behov for mer forskningsbasert kunnskap, herunder komparative data.

Vi ser det som naturlig at videre innsats for bedre samordning og samhandling i forvaltningen blant annet skjer i regi av programmet for bedre styring og ledelse. Vårt siktemål er at denne rapporten kan tjene som et godt grunnlag for å utarbeide og gjennomføre forbedringstiltak.

Litteraturliste

- AD 1994: *Forvaltningspolitisk redegjørelse*. Administrasjonsdepartementet
- Askim, Jostein 2014: *Kan MRS bidra til å ivareta forvaltningens samordningsbehov?* Foredrag for Difi 21.08.14
- Askim, Jostein, Ragna Eltun og Eivind Fremstad, 2014: *Mål- og resultatstyring. Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen?* Kapittel i Baldersheim og Østerud (red.) 2014: *Det norske demokratiet det 21. århundre*
- Australian Public Service Commission 2007: *Tackling Wicked Problems. A Public Policy Perspective*. Commonwealth of Australia 2007
- Beinecke, Richard H: *Introduction: Leadership for Wicked Problems*, The Public Sector Innovation Journal, Volume 14(1), 2009, article 1.
- Bouckaert, Geert, Guy Peters, Koen Verhoest 2010: *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*.
- Bouckaert, Geert and Christopher Pollitt 2011: *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, the Neo Weberian State and Public Governance*. 3rd edition. Oxford University Press.
- DFØ 2006: *Resultatmåling. Mål- og resultatmåling i staten*. En veileder
- DFØ 2007: *Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter*. En veileder
- Difi 2002: *Den norske departementsstrukturen*. Notat 2002:5
- Difi 2010: *Saman om felles mål? Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgaver*. Rapport 2010:18
- Difi 2011: *Hva skjer i departementene?* Rapport 2011:11
- Difi 2011b: *Digitalt førstevalg - en kartlegging av muligheter og hindringer*. Rapport 2011:3
- Difi 2012: *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene*. Rapport 2012:8
- Difi 2012b: *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. Rapport 2012:7
- Difi 2013: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*. Rapport 2013:11
- Difi 2013b: *Medarbeiderundersøkelsen i staten*. Rapport 2013:8
- Djuliman, Enver & Lillian Hjorth, 2007: *Bygg broer, ikke murer*. Humanist forlag
- FAD 2005: *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid*
- FAD 2008: *Plattform for ledelse i staten*
- FAD 2012: *Organisering av statlig virksomhet*. Høringsutkast
- FAD 2013: *Resultatene av fellesføringen om tilgjengeliggjøring av offentlige data - en kartlegging*.
- Falch, Torberg 2012: *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ungt utenforskap*. Foredrag konferanse Unge utenfor, Oslo oktober 2012
- Fimreite, Anne Lise, Peter Lango, Per Læg Reid og Lise Rykkja (red.), 2011: *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*
- FIN 2003: *Reglement for økonomistyring i staten*. Finansdepartementet
- FIN 2011: *Veileder i etatsstyring*. Finansdepartementet

- Greve, Carsten og Niels Ejersbo, 2013: *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor*. Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen.
- Grønlie, Tore og Yngve Flo, 2009: *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*, bind I-II
- Grønnegård Christensen, Jørgen 2013a: *Mål og resultatstyring. Den danske erfaring*. Foredrag 6. juni 2013 ved Institutt for statsvitenskap, UiO
- Hanssen, Gro Sandkjær, Sissel Hovik og Gunn Cecilie Hundere, 2014: *Den nye vannforvaltningen. Nettverksstyring i skyggen av hierarki*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr 3/2014
- Hermansen, Tormod og Inger Marie Stigen, 2013: *Ble det en bedre organisert stat?* Nordisk Administrativt Tidsskrift nr 3/2013
- IMDi, 2014: Tverrsektorielt samarbeid i områdesatsing.
- Jacobsen, Knut Dahl, 1960: *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. Tidsskrift for samfunnsforskning 1960, s. 231
- Kolltveit, Kristoffer, 2013: “*Cabinet Decision-making and Concentration of Power: A study of the Norwegian executive centre.*” Doktorgradsavhandling, Oslo 2013.
- Kolltveit, Kristoffer, 2014: *Samordning i det norske regjeringsapparatet*. Kapittel i Baldersheim og Østerud (red.) 2014: *Det norske demokratiet det 21. århundre*
- Ladegård, Gro og Signy Vabo (red.), 2010: *Ledelse og styring*
- Lægreid, Per, Åsta Nordø og Lise Rykkja 2013: *Public Sector Reform in Norway: Views and Experiences from Senior Executives*. Country report. COCOPS Program
- Lægreid, Per, Åsta Dyrnes Nordø og Lise H. Rykkja 2013. *The quality of coordination in Norwegian Central Government: The Importance of Coordination Arrangements and Structural, Cultural and Demographic Factors*. COCOPS Working Paper No. 14.
- Lægreid, Per, T. Randma-Liiv, Lise H. Rykkja og K. Sarapuu 2013: *The Governance of Social Cohesion: Innovative Coordination Practices in Public Management*. COCOPS Research Report
- Lægreid, Per og Lise Rykkja 2013: *Organisering for samfunnstryggleik*. Stat og styring nr.1, 2014
- Ministry of Finance (Finland) 2013: *Governments for the future*. Main report
- Mintzberg, Henry, 1979: *Structures in fives: Designing effective organizations*
- NIBR 2013: *Bedre Tverrfaglig Innsats. Følgeevaluering*. NIBR-rapport 2013:23
- OECD 2014: *Skills Strategy Diagnostic Report: Norway*
- Røiseland, Asbjørn og Signy Vabo, 2008: *Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr 1-2/2008
- Rittel, H. W. J and M. M. Webber, 1993: *Dilemmas in a General Theory of Planning*, Policy Sciences, Vol. 4, No. 2, June 1973, pp. 155–69.
- Rykkja, Lise 2014: *Bedre samordning – internasjonale erfaringer*. Foredrag for Statsviterkonferansen 22.05.14
- Sitra 2014: *Governments for the future. Building the Stratetic and Agile state*

- SMK 2013: *Om R-konferanser*. Retningslinjer fastsatt av Statsministerens kontor
- Statskonsult 1999: *På kryss og tvers. Om departementenes samordningsmekanismer*. Rapport 1999:12
- Statskonsult 2001: *På kryss eller tvers? Departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark*. Temahefte
- Statskonsult 2002: *Den norske departementsstrukturen*. Notat 2002:5
- Statskonsult 2003: *Sentral samordning. Impulser fra svensk og finsk regjeringsadministrasjon* Notat 2003:7
- Statskonsult 2003b: *Sektorvise miljøhandlingsplaner – et egnet virkemiddel?* Rapport 2003:6
- Statskontoret 2012: *Vad händer i den offentliga sektorn. En översikt över utvecklingen 2000–2011*
- Statskontoret 2013a: *Stärk kedjan! Erfarenheter från 20 analyser av statlig styrning och organisering*
- Statskontoret 2013b: *Flexibilitetens fördelar och faror. Perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*
- Statskontoret 2014a: *Nationella samordnare. Statlig styrning i utradisjonelle former?*
- Statskontoret 2014b: *En framtida förvaltning*
- Statskontoret 2014c: *Utvärdering av politiken för global utveckling*
- Statskontoret 2014d: *Effektivitet i statlig kärnverksamhet*
- Sørhaug, Tian, 1996: *Om ledelse*.
- Thompson, James D, 1967: *Organizations in action*
- Vabo, Signy og Gro Ladegård, 2011: *Ledelse, styring og verdier*, i Magma - Econas tidsskrift for økonomi og ledelse, s. 23-31.
- Vabo, Signy 2013, innlegg på faglunsj i Difi

Offentlige dokumenter

- Dokument 1 (2013-2014). *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012*
- Glesne-utvalget, 1970: *Innstilling om planleggings- og budsjetteringsorganene i staten*
- JD 2012: Kgl.res. av 15.6.2012: *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*.
- KMD 2014: *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017*
- Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*
- Meld. St. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*
- Meld. St. 26 (2012-2013) *Nasjonal transportplan (2014-2023)*
- Meld. St. 27 (2013-2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- NOU 2011:14 *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*
- NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*
- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet (oktober 2013)
- SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*
- SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*

- St.meld. nr. 19, 2008-2009 *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- UD 2014: *Midlertidige retningslinjer for forvaltningen av Norges deltakelse i EØS- og Schengen- samarbeidet*, med veileder. Utenriksdepartementet, 01.09.2014

Handlingsplaner og strategier

- *Et liv uten vold*. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2014-2017). Justis- og beredskapsdepartementet 2014
- *Felles trygghet - felles ansvar*. Handlingsplan for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. Justis- og beredskapsdepartementet 2014
- *Bolig for velferd*. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020). Departementene 2014
- Handlingsplan for forebygging av selvmord og selvskading (2014-2017). Helsedirektoratet 2014
- Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013-2016). Justis- og beredskapsdepartementet 2013
- Nasjonal helseberedskapsplan. Versjon 2.0. Helse- og omsorgsdepartementet 2014

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning
DIFIs rapportnummer:	2014:07
Forfatter(e):	Astri Hildrum, Dag Solumsmoen, Harald Nybøen, Oddbjørg Bakli, Marianne Sørtømme
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	13/01287
Prosjektnavn:	Samordningsprosjektet
Prosjektleder:	Astri Hildrum
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering
Oppdragsgiver(e):	Prosjektet er egeninitiert, men vil også utgjøre også et grunnlag for regjeringens program for bedre styring og ledelse (2014)
Resymé/omtale:	<p>Målet for undersøkelsen har vært å besvare spørsmålene om hvor godt forvaltningen evner å samordne seg og hvilke mekanismer og virkemidler som kan bidra til å fremme eller hemme hensiktsmessig samordning.</p> <p>Vår beskrivelse og drøfting av mekanismer og virkemidler for samordning viser at mulighetene finnes og kan brukes mer med sikte på å forbedre samordningen. Hovedproblemet synes å være at de ikke etterleves eller utnyttes godt nok.</p>
Emneord:	Samordning, regjeringen, departementsfellesskapet, gjenstridig problem, fagkultur, ledelse, beslutningsprosess, Utredningsinstruks, budsjettprosess, tildelingsbrev, handlingsplan, organisering, ledelse, frivillig tilpasning, hierarki
Totalt antall sider til trykking:	69
Dato for utgivelse:	26. november 2014
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no

