

DFØ-rapport 2023-7

Midtveisevaluering av departementsstrategien for 2021- 2025

"Gode hver for oss. Best sammen"

- | **Sammendrag**
- | **1. Innledning**
- | **2. Organisering av oppfølgingen av strategien**
- | **3. Observasjoner midtveis i strategiperioden**
- | **4. Vurdering av tiltakenes relevans**
- | **5. Våre anbefalinger**
- | **Referanser og vedlegg**

Sammendrag

Stadig mer komplekse og sammensatte samfunnsutfordringer, strammere økonomisk handlingsrom og økte krav til kvalitet med brukeren i sentrum, krever at departementene samarbeider bedre. Dette var utgangspunktet for å etablere departementsstrategien «Gode hver for oss. Best sammen (2020-2025)».

DFØ har på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) gjennomført en midtveisevaluering av Strategi for departementsfellesskapet.

Undersøkelsen belyser hvordan strategien følges opp, og om tiltakene som er satt i gang fremstår som relevante for å nå målene som handler om flerfaglighet, samordning og attraktivitet. Undersøkelsen viser også i hvilken grad strategien er kjent i departementene og om det er behov for justeringer i det videre arbeidet.

DFØ har gjennomført undersøkelsen ved å intervjuer nøkkelpersoner som arbeider med å følge opp tiltakene for strategien og med enkelte andre aktører som representerer andre administrative fellestjenester i Sverige, Danmark og Norge. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse blant alle ansatte i departementene.

Sentrale observasjoner i undersøkelsen:

Departementsstrategien er ganske godt kjent og departementsansatte synes det er viktig at strategien er laget.

Spørreundersøkelsen viser at om lag syv av ti departementsansatte har hørt om strategien, mens om lag en av tre er kjent med innholdet. Hovedinntrykket er at strategien først og fremst er godt kjent blant administrasjonsavdelingene, ledere og medarbeidere som er involvert i saker som er direkte knyttet til strategien. Øvrige departementsansatte har i mindre grad kjennskap til strategien. En av tre departementsansatte har ikke hørt om den.

Undersøkelsen viser at det er stor oppslutning om å ha en egen strategi for departementsfellesskapet, samtidig som det vanskelig å si noe om hvilken betydning strategien har. I spørreundersøkelsen kommer det fram at om lag seks av ti synes det er viktig at strategien er laget. Intervjuene bekrefter dette.

Det er viktig at departementene jobber sammen for målene i strategien

Det er stor oppslutning om målene i strategien blant ansatte. Undersøkelsen viser at 8 av 10 synes det er viktig at departementene jobber for målet om et sterkere departementsfellesskap og hele ni av ti støtter opp under målene om mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk og styrket faglighet med mer attraktiv arbeidsplass med mange muligheter.

Departementsansatte kan bli bedre på å jobbe sammen der det er hensiktsmessig

Spørreundersøkelsen avdekker at mer en halvparten av de ansatte opplever at departementene bare i noen grad jobber sammen der det er hensiktsmessig. For alle oppfølgingstiltakene i strategien er formålet å jobbe sammen der det kan gi en gevinst, men det er kanskje først og fremst gjennom arbeidet i kjernegruppeforsøket vi ser hvordan departementene faktisk jobber sammen.

Ledere er tettere på strategien enn andre

Et gjennomgående funn i spørreundersøkelsen er at ledere skiller seg ut. De føler større tilhørighet, har bedre kjennskap til og større tro på strategien enn andre departementsansatte. Det er for eksempel 1 av 3 departementsansatte som ikke har hørt om strategien. For ledere gjelder dette bare 1 av 10. Dette inntrykket underbygges av de gjennomførte intervjuene.

Tiltakene i strategien fremstår som relevante, men gjennomføringen halter til dels. Undersøkelsen viser at alle tiltakene fremstår som relevante opp mot ett eller flere av målområdene for strategien. Et sentralt inntrykk er likevel at prosessene for oppfølging og gjennomføring kan bli bedre for noen av tiltakene.

Oppsummert kan vi si at strategien og de tilhørende tiltakene har svært ulik karakter og er uttrykk for ulike samordningsroller. Samordning av politikkinnhold er ulikt samordning av administrative støttefunksjoner. Videre er kompetanseutvikling i forvaltningen forskjellig fra tekniske støttefunksjoner som IKT og arkiv. Dette er etter vår vurdering en vesentlig observasjon fordi det gjør både den praktiske oppfølgingen og evalueringen mer komplisert.

De nyeste tiltakene som er etablert, ser også ut til å være de tiltakene som både er mest i rute, har god oppslutning blant våre informanter og er i godt driv. Disse tiltakene, Kjernegruppeforsøket og Departementsakademiet, er rettet mot bedre samordning og kunnskapsutvikling på tvers i departementsfellesskapet.

De administrative tiltakene framstår som mer utfordrende å gjennomføre. Felles for de administrative fellestjenestene og oppfølgingstiltakene Felles IKT og Felles sak-arkiv, er at de er videreført fra den forrige departementsstrategien. Det er det også gode grunner til. Kompleksiteten i disse tiltakene er høy, de krever store investeringer og vil potensielt føre til store endringer i dagens oppgaveløsning. Når det gjelder Felles HR, er vårt inntrykk at utfordringene først og fremst handler om at det er ulike syn på hvilke HR- tjenester som skal ligge hvor og hvordan de skal finansieres. Helhetlig etatsstyring har ikke etablert noen nye samarbeidsfora som følge av departementsstrategien, men viderefører de som allerede eksisterer.

Variierende bruk av Styrings- og beslutningsmodellen

Styrings- og beslutningsmodellen for departementene beskriver prosessene for å følge opp departementsstrategien. Vårt inntrykk er at modellen fungerer ulikt for de ulike tiltakene. Noen tiltak er i liten grad gjenstand for behandling i styrings- og beslutningsmodellen. Dette ser ut til å variere med tiltakenes størrelse og kompleksitet, og hvorvidt de har andre strukturer de følges opp i.

Det er derfor vanskelig å gi en entydig vurdering av hvordan styrings- og beslutningsmodellen fungerer som en støtte for oppfølging og gjennomføring av tiltakene. Etersom tiltakene er svært ulike, vil det heller ikke være hensiktsmessig å lage en modell som passer for alle tiltakene.

Våre anbefalinger

Samlet sett fremstår de igangsatte tiltakene som relevante. For å få et sterkere departementsfellesskap vil det i fortsettelsen også være viktig å jobbe med kulturendring for å skape forståelse for hva som er til departementsfellesskapets beste på sikt.

Alle departementene og Statsministerens kontor «eier» strategien sammen. De har formelt sett likt ansvar for å følge opp tiltakene som er etablert for å nå strategiens mål. For å lykkes med å nå målene i strategien er det viktig at alle departementene tar dette ansvaret.

KDD har imidlertid et særskilt ansvar for å koordinere arbeidet i kraft av deres overordnede ansvar for forvaltningspolitikken. I lys av denne rollen bør KDDs rolle som samordner for administrative tjenester styrkes.

Som pådriver for flere fellestjenester, vil det være viktig for KDD å sikre gode beslutningsgrunnlag som er godt forankret i departementsfellesskapet. Det vil også være

viktig å tilpasse styrings- og beslutningsmodellen til det enkelte tiltak. Dette vil bidra til klarere forventninger hos deltakerne i tjenesteforaene og i Strategisk forum.

1. Innledning

Utgangspunktet for departementsstrategien er en vurdering om at stadig mer komplekse og sammensatte samfunnsutfordringer, strammere handlingsrom og økte krav til kvalitet med brukeren i sentrum, krever at departementene samarbeider og samordner innsatsen i større grad enn tidligere.

1.1 Bakgrunn

Departementsstrategien *Gode hver for oss. Best sammen (2021-2025)* ble lansert i mai 2021. Den avløste departementsstrategien *Helhet, kvalitet og effektivitet. Strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departementsfellesskapet (2016–2020)*.

Strategien er et administrativt dokument av og for departementsfellesskapet, og har ikke vært gjenstand for politisk behandling.

Det overordnede målet for strategien er:

«Vi legger til rette for at prioriterte samfunnsutfordringer kan løses»

Det skal oppnås gjennom:

- «Flerfaglighet: Vi samarbeider på tvers for å utvikle det faglige grunnlaget for politiske beslutninger og i oppfølgingen av vedtatt politikk.
- Samordning: Vi følger felles mål og utnytter de samlede ressursene bedre.
- Attraktivitet: Vi tiltrekker oss, utvikler og beholder den beste fagkompetansen.»

Målområdene for strategien som følger av dette, er:

- Mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk
- Et sterkere departementsfellesskap
- Styrket faglighet og en mer attraktiv arbeidsplass med mange muligheter

1.2 Oppdraget

I tildelingsbrevet for 2023, fikk DFØ følgende oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) (s. 7):

"Bistand i oppfølgingen av strategien for departementsfellesskapet 2021–2025
DFØ skal i 2023 bistå KDD i oppfølgingen av strategien for departementsfellesskapet, «Gode hver for oss. Best sammen.» Bistanden gjelder følgende områder:

- DFØ skal dokumentere og oppsummere erfaringer med det pågående kjernegruppeforsøket i en rapport til departementet innen 31. mai 2024.
- DFØ skal senest 31. oktober 2023 oversende en midtveisevaluering av strategien, jf. Brev av 15. september 2022."

Denne rapporten omhandler midtveisevalueringen av strategien Gode hver for oss. Best sammen. 2021-2025. Oppdraget er en fortsettelse av et oppdrag gitt i 2022. I brev fra Kommunal- og distriktsdepartementet 15. september 2022 ble det gjort noen innholds- og tidsmessige justeringer av oppdraget som er retningsgivende:

«... DFØ forventes å se på om prosessene for å følge opp strategien generelt er effektive og fornuftige, og ikke kun for målområde 1, slik ordlyden er i tildelingsbrevet.

KDD forventer ellers at DFØ benytter tilgjengelige kunnskapskilder og eventuelle tilleggsundersøkelser som kan si noe om dette:

- I hvilken grad strategien og tilhørende tiltak er kjent i departementene. Det legges særlig vekt på målområde 1, som er nytt som felles definert utviklingsområde for departementene.
- Om det er etablert et fungerende system og egnede prosesser for å sette i gang og gjennomføre tiltak som følger opp strategien.
- Om tiltak som er i gang framstår som relevante gitt definerte prioriteringskriterier. Jf. Revidert styrings- og beslutningsmodell for oppfølging av strategien.
- Om det har skjedd endringer i departementene eller deres omgivelser som tilsier justeringer i oppfølgingen av strategien.

KDD forventer ikke at DFØ evaluerer effekter og resultater. Det legges til grunn at bidraget til midtveisevalueringen foreligger oktober 2023.»

1.3 Problemstillinger og avgrensninger

Oppdraget er belyst gjennom følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er strategien og tilhørende tiltak kjent i departementene?
2. Hvordan følges strategien opp?
 1. I hvilken grad er det etablert fungerende systemer for å følge opp strategien?
 2. I hvilken grad er det satt i gang egnede prosesser for å følge opp strategien?
3. I hvilken grad framstår tiltak som er i gang som relevante?
4. I hvilken grad har det skjedd endringer i departementene eller deres omgivelser som tilsier justeringer i oppfølgingen av strategien?

1.3.1 Avgrensninger

Som det går fram av oppdragsbeskrivelsen fra KDD, er dette oppdraget avgrenset til å primært handle om strategiens målområde 1: Mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk når det gjelder vurderinger knyttet til enkelttiltak.

I denne midtveisevalueringen omtaler vi bare kort hvordan kjernegrupperarbeidet oppfattes blant informantene. Dette er fordi DFØ også gjennomfører en egen evaluering av kjernegrupperforsøket på oppdrag fra KDD. Rapporten skal være ferdig våren 2024.

Vi har ikke tatt sikte på å evaluere effekter og resultater av tiltakene som sådan, men vil kort omtale våre vurderinger av arbeidet så langt.

1.4 Metode

Oppdraget for denne evalueringen er å vurdere oppfølgingen av strategien midtveis i strategiperioden. Formålet er å kunne gjøre justeringer i oppfølgingsarbeidet. Samlet sett er det først og fremst prosessene knyttet til oppfølgingen av tiltakene vi ser nærmere på i denne evalueringen.

Det benyttes flere ulike tiltak og fora for å følge opp strategien (nærmere omtalt i kap. 3). Alle oppfølgingstiltakene er svært ulike av karakter, i organisering og med varierende kompleksitet.

For å svare ut problemstillingene har vi:

- Gjort dokumentgjennomganger

- Gjennomført dybdeintervjuer av personer som er involvert i arbeidet med oppfølging av strategien fra ulike ståsted.
- Gjennomført en spørreundersøkelse blant alle ansatte i departementene.

1.4.1 Dokumentgjennomgang

Vi har gått gjennom ulike dokumenter som er relevante for arbeidet med departementsstrategien, som strategidokumenter, «Styrings- og beslutningsmodell for departementene», ulike mandater og annen relevant informasjon.

1.4.2 Dybdeintervjuer

Vi har gjennomført til sammen 38 dybdeintervjuer i ulike grupper som er tilknyttet arbeidet med strategien. Intervjuene er gjennomført i perioden 1. februar til 12. september 2023. Intervjuene ble gjennomført digitalt eller som fysiske møter.

Informantene fikk tilsendt en intervjuguide i forkant av intervjuet (se eksempler i vedlegg 1), og ble i intervjuet eller i e-post før intervjuet orientert om hvordan vi behandler data fra intervjuene, som at

- DFØ sletter referatene etter prosjektavslutning
- vi sikrer at det som sies i intervjuene ikke kan spores tilbake til enkeltpersoner eller virksomheter i vår rapport og ikke deles med andre enn de som er involvert i DFØs prosjektgruppe for midtveisevalueringen
- referatene lagres på en sikker måte.

Figur 1: Oversikt over intervjuer blant de ulike hovedgruppene for oppfølging av strategien



Figuren over viser hvilke grupper vi har gjennomført intervjuer med; KDD som er koordineringsansvarlig for strategien, Strategisk forum som består av administrasjonssjefene i departementene på ekspedisjonssjefnivå, de syv ulike oppfølgingstiltakene og tjenesteforum som er brukerinvolveringsarenaer. Vi har også gjennomført intervjuer med relevante fagmiljøer med ansvar for fellestjenester i Sverige og Danmark, og en fellestjeneste i Norge.

For enkelte av tiltakene, som f.eks. Felles anskaffelsesstrategi og Felles HR, foregår det også andre aktiviteter i departementsfellesskapet som ikke er en del av oppfølgingen av strategien. Vi utelukker ikke at enkelte av våre informanter kan ha uttalt seg om mer generelle aktiviteter på områdene og utover det som følger av strategien.

I Vedlegg 3: Beskrivelse av dybdeintervjuer, beskriver vi nærmere hvilke grupper som er intervjuet.

1.4.3 Spørreundersøkelse til departementsansatte

I perioden 24. april til 11. mai¹, gjennomførte vi en spørreundersøkelse i Questback blant alle ansatte i departementene, unntatt de politisk ansatte. Hensikten var i hovedsak å kartlegge deres kjennskap til departementsstrategien. Vi ønsket også å kartlegge i hvilken grad ansatte opplevde tilhørighet til departementsstrategien og departementsfellesskapet.

Vi mottok svar fra ansatte i alle departementene og andelen svar fra hvert departement samstemmer i all hovedsak med størrelsen på det enkelte departement. Av de som svarte var 14 prosent ledere med personalansvar, mens 86 prosent var saksbehandlere.

Undersøkelsen bestod av syv spørsmål om temaene kjennskap til strategien, viktighet av strategien, vurdering av samarbeid mellom departementene generelt og om tilhørighet til departementsfellesskapet.

Vi sendte ut to påminnelser i løpet av undersøkelsesperioden, og sluttresultatet ble at 42 prosent besvarte undersøkelsen, eller 1969 av 4691 personer. Se nærmere beskrivelse om spørreundersøkelsen og spørreskjemaet i vedlegg 2.

1.5 Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 fremstilles departementsstrategiens organisering for å følge opp målene i strategien. I kapittel 3 gjengir vi våre hovedfunn fra undersøkelsene, og fakta om de ulike tiltakene. I kapittel 4 presenterer vi våre vurderinger av dataene, og i kapittel 5 våre anbefalinger. Eksempler på intervjuguider og spørreskjemaet til departementsundersøkelsen ligger som vedlegg 1 og 2. Nærmere beskrivelser av dybdeintervjuene ligger i vedlegg 3 og vurdering av kjernegrupper midtveis i vedlegg 4.

Fotnoter

¹ Undersøkelsen ble lukket/avsluttet 14. juni 2023

2. Organisering av oppfølgingen av strategien

I dette kapitlet gir vi en beskrivelse av hvordan oppfølgingen av strategien er organisert gjennom Styrings- og beslutningsmodell for departementene og øvrige fora.

2.1 Styrings- og beslutningsmodell for departementene

Alle departementene og Statsministerens kontor «eier» strategien sammen og har formelt sett likt ansvar for å følge opp tiltakene som er etablert for å nå strategiens mål. Kommunal- og distriktsdepartementet har imidlertid et særskilt ansvar for å koordinere arbeidet i kraft av deres overordnede ansvar for forvaltningspolitikken. Siden departementene er likestilte organisatoriske enheter og ikke har noen form for konsernorganisering for gjennomføring av felles tiltak, må også oppfølgingsarbeidet baseres på konsensusprinsippet. KDD har derfor laget dokumentet «Styrings- og beslutningsmodell for departementene» som beskriver prosessene for å følge opp departementsstrategien.

«Styrings- og beslutningsmodellen for departementene» omtaler rollene til departementene/regjeringen, KDDs koordineringsrolle, Strategisk forum, tjenesteforumene og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) sin rolle som sekretariat. Den sier litt om tiltakene og hvilke rutiner for styring og beslutninger som er knyttet til oppfølging av strategien. Prinsippet er imidlertid at ordinære beslutningskanaler benyttes, og endrer ikke den enkelte statsråds konstitusjonelle ansvar. Figuren under beskriver hvordan oppfølgingen av strategien er organisert.



Figur 2: Organisering av departementenes arbeid med å følge opp strategien

Under utdyper vi kort de mest sentrale foraene som benyttes for å følge opp målene i strategien. Som figuren viser, er imidlertid tiltakene og foraene også koblet til departementenes ordinære system for fora og beslutningsprosesser. Departementene kan også ved behov drøfte aktuelle saker i departementsrådgruppen og/eller løfte saker til politisk nivå.

DSS har også en sentral og utøvende rolle i flere av tiltakene. I tillegg til å være sekretariat for tjenesteforaene er de også tjenesteleverandører på både IKT-tjenester, sak-arkiv, flere HR-tjenester og fra høsten 2023 også Departementsakademiet. DSS styres av Kommunal- og distriktsdepartementet. Fra 2024 vil imidlertid IKT-tjenestene for departementene overføres til en egen og ny felles IKT-organisasjon som KDD skal ha ansvar for.

2.2 Strategisk forum

Strategisk forum består av departementenes ledere av administrasjonsavdelingene.² Forumet beskrives slik: «Strategisk forum er KDDs viktigste rådgivningsorgan i gjennomføringen av strategien og styringen og utviklingen av fellestjenestene. Strategisk forum er opprettet for å ivareta ansvar og medvirkning på et strategisk nivå. Det er et mål å etablere tilslutning til felles prioriteringer. Overordnede problemstillinger omkring drift og utvikling av fellestjenestene drøftes i forumet, herunder spørsmål om finansiering av disse. Konklusjoner og anbefalinger i møtet føres til referat. Strategisk forum er sammensatt av ekspedisjonssjefene i alle administrasjonsavdelingene i departementene/SMK og ledes av KDD v/ekspedisjonssjefen i Statsforvaltningsavdelingen. Gruppen møtes i utgangspunktet

fem ganger i året – se vedlagte årshjul. Det er utarbeidet mandat for Strategisk forum.» (Styrings- og beslutningsmodell for departementene, s. 1)

2.3 Tiltak og tjenestefora

Som figur 1 over viser, er det samlet syv ulike tiltak for å følge opp målområdene i strategien. Dette er en samling av både nye tiltak og en videreføring av allerede pågående prosjekter/tiltak. Noen av disse tiltakene har også sin opprinnelse fra arbeidet med den forrige departementsstrategien Helhet, kvalitet og effektivitet – Strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departements-felleskapet (2016–2020), som i hovedsak handlet om administrative fellestjenester for departementsfellesskapet. En del av tiltakene ble utredet og omtalt i notatet Underlagsnotater for strategien Gode hver for oss. Best sammen (Strøm-rapporten) fra 2020.

De syv tiltakene for å følge opp departementsstrategien er:

- Forsøk med kjernegrupper/kjernegruppeforsøket (ledes av KDD) har følgende kjernegrupper:
 - Utsatte barn og unge
 - Klima og omstilling
 - Kunnskap i kriser
 - Vann og avløp
 - Kompetanse i staten og departementene
- Felles HR (ledes av KDD)
- Departementsakademiet (ledes av KDD)
- Helhetlig etatsstyring (ledes av FIN)
- Felles IKT (ledes av KDD)
- Felles sak-arkiv (ledes av KDD)
- Felles anskaffelsesstrategi (ledes av KDD)

I Styrings- og beslutningsmodellen for departementene beskrives rammer og ambisjoner for tiltakene slik: «Tiltakene som skal sikre gjennomføringen av strategien og utviklingen av fellestjenestene utgjør en portefølje, og vil fremgå av en tiltaksoversikt som utvikles trinnvis. I arbeidet defineres, balanseres, prioriteres og styres tiltakene på en slik måte at disse støtter opp om det overordnede målet og de tre målområdene i strategien, samt at departementsfellesskapets ressurser utnyttes best mulig. Et tiltak skal:

- A) være nyttig
- B) bidra til en balansert portefølje
- C) kunne gjennomføres» (Styrings- og beslutningsmodell for departementene, s. 4)

KDD og DSS har i mange år også hatt ulike tjenestefora for sine fellestjenester som skal ivareta brukermedvirkning i utvikling og videreutvikling av fellestjenestene fra DSS. Per i dag benyttes følgende tjenestefora i strategiarbeidet:

- Digitale tjenester (dekker tiltakene Felles IKT og Felles sak-arkiv)
- HR-tjenester (dekker Felles HR)
- Fasilitetstjenester (Felles anskaffelsesstrategi)

Tjenesteforaene er først og fremst til for å sikre brukerinvolvering og samle innspill, og er ikke beslutningsorganer. Det er KDD som leder foraene og DSS er sekretariat.

Fakta om de ulike tiltakene og tjenesteforumene beskrives også nærmere i kapittel 3 Funn.

2.4 Tilnærming til oppfølging av strategien

I juni 2021 ga Strategisk forum tilslutning til at oppfølgingsregimet for departementsstrategien skulle være i form av porteføljestyring. Det skulle ikke etableres et eget program for å følge opp strategien slik det ble foreslått i Strøm-rapporten.

Argumentene i notatet³ som Strategisk forum ga tilslutning til, var blant annet følgende:

«Mens programmer har en klar start og slutt, omfatter porteføljer de prosjektene, programmene og aktivitetene som trengs for å oppnå strategiske mål, dette kan også være tiltak som ligger i linja. Ved en stegvis utvikling av porteføljen vil den over tid bidra til mer relevans og redusere risiko for irrelevante eller lite gjennomførbare tiltak.

Erfaringene fra forrige strategiperiode tilsier at oppfølgingen av tiltak går utover strategiperioden og at nye tiltak kommer til etter hvert. Bredden i ny strategi tilsier også at det er krevende å lage et stringent og sammenhengende program for oppfølging av strategien.

Å trekke veksler på porteføljestyring i oppfølgingen innebærer at vi vil definere, balansere, prioritere og styre tiltakene/prosjektene på en slik måte at disse støtter opp om det

overordnede målet og de tre målområdene i strategien samt at departementsfellesskapets ressurser utnyttes best mulig.»

Fotnoter

²Strategisk forum ble etablert i forrige strategiperiode (2016-2020) under arbeidet med strategien Helhet, kvalitet og effektivitet. Strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departementsfellesskapet

³Notat om oppfølging av ny strategi for departementsfellesskapet til Strategisk forum 9. juni 2021, sak 1.

3. Observasjoner midtveis i strategiperioden

I dette kapittelet presenteres funn fra spørreundersøkelsen og våre samlede observasjoner fra intervjuene. Ut fra dette datamaterialet belyser vi i hvilken grad strategien og tilhørende tiltak er kjent i departementene, hvordan den følges opp og om det har skjedd endringer som tilsier justeringer i oppfølgingen av strategien.

3.1 I hvilken grad er strategien og tilhørende tiltak kjent i departementene?

For å kartlegge i hvilken grad departmentsstrategien og tilhørende tiltak er kjent i departmentsfellesskapet sendte vi ut en spørreundersøkelse til alle departementsansatte (se kap. 2.2.3). Spørreundersøkelsen viser blant annet at:

- 7 av 10 departementsansatte har hørt om strategien
- Ledere med personalansvar (f.eks. avdelingsdirektører, ekspedisjonssjefer mv.) skiller seg ut – de har bedre kjennskap til, og større tro på strategien. Det er for eksempel 1 av 3 departementsansatte som ikke har hørt om strategien. For ledere gjelder dette bare 1 av 10. Dette inntrykket underbygges av de gjennomførte intervjuene.
- Det varierer hvor mye som er gjort for å gjøre strategien kjent
- 1 av 3 departementsansatte opplever i stor grad tilhørighet til departementsfellesskapet, mens over halvparten av ledere med personalansvar gjør det samme.

3.1.1 Departementsstrategien er ganske godt kjent

Hovedinntrykket vårt er at strategien først og fremst er godt kjent blant administrasjonsavdelingene, ledere og medarbeidere som er involvert i saker som er direkte knyttet til strategien. Øvrige departementsansatte har i mindre grad kjennskap til strategien.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om i hvilken grad departementsansatte var kjent med departementsstrategien. Figur 3 viser at 26 prosent svarer at de er kjent med innholdet. 43 prosent svarer at de har hørt om den, men ikke kjenner innholdet. 30 prosent svarer at de ikke har hørt om den. Ser vi på ledere med personalansvar er det derimot 56

prosent som oppgir at de har hørt om innholdet, mens 31 prosent oppgir at de har hørt om den, men ikke er kjent med innholdet. 12 prosent av lederne har ikke hørt om strategien.



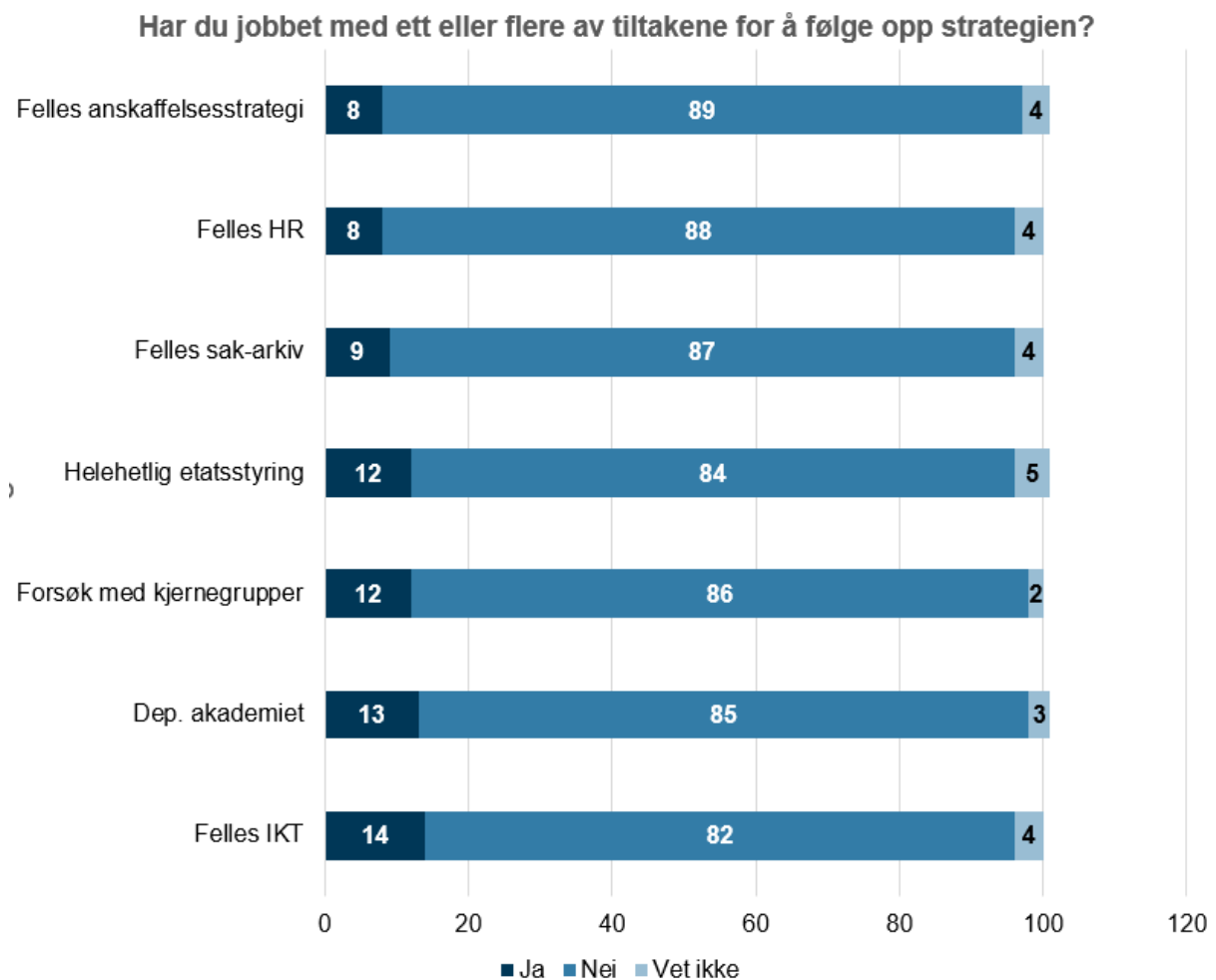
Figur 3: Er du kjent med departementsstrategien?

Blant gruppen som ikke er ledere, er det 21 prosent som oppgir at de kjenner innholdet i strategien. 45 prosent oppgir at de har hørt om den, men at de ikke kjenner innholdet. 33 prosent svarer at de ikke er kjent med departementsstrategien.

Blant de som svarte «ja, jeg kjenner innholdet i strategien» og «jeg har hørt om strategien, men kjenner ikke innholdet» stilte vi også spørsmålet om de har jobbet med ett eller flere av tiltakene som er etablert for å følge opp strategien. Det var i alt 1366 personer som svarte på dette spørsmålet.

Figur 4 under viser at blant de som har jobbet med ett eller flere av tiltakene for å følge opp strategien, er det flest som oppgir at de har jobbet med tiltakene knyttet til Felles IKT 14

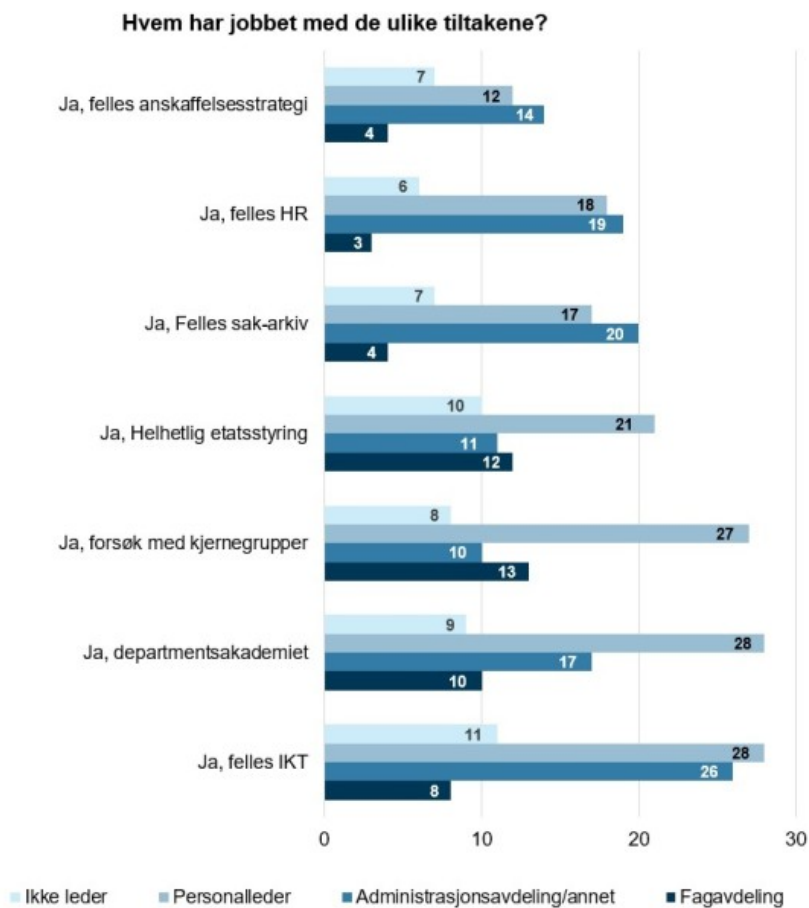
prosent (180 personer), Departmentsakademiet 13 prosent (164 personer), Forsøket med kjernegrupper og Helhetlig etatsstyring 12 prosent (157/152 personer). For de øvrige tiltakene har 9 prosent (118 personer) jobbet med tiltaket Felles sak-arkiv, 8 prosent (106 personer) svarer at de har jobbet med tiltaket Felles HR. Det er også 8 prosent (99 personer) som oppgir at de har jobbet med Felles anskaffelsesstrategi.



Figur 4: Har du jobbet med ett eller flere av tiltakene som er etablert for å følge opp strategien?

Figur 5 (under) viser at personalledere er involvert i flere av tiltakene, særlig Felles IKT, Forsøket med kjernegrupper og Departementsakademiet. Vi ser også at ansatte i administrasjonsavdelinger er mer involvert i flere av tiltakene som Felles HR og Felles

anskaffelsesstrategi, enn øvrige departementsansatte. Ansatte i fagavdelinger og ansatte med personalansvar utgjør den høyeste andelen av de som har jobbet med tiltaket kjernegrupper.

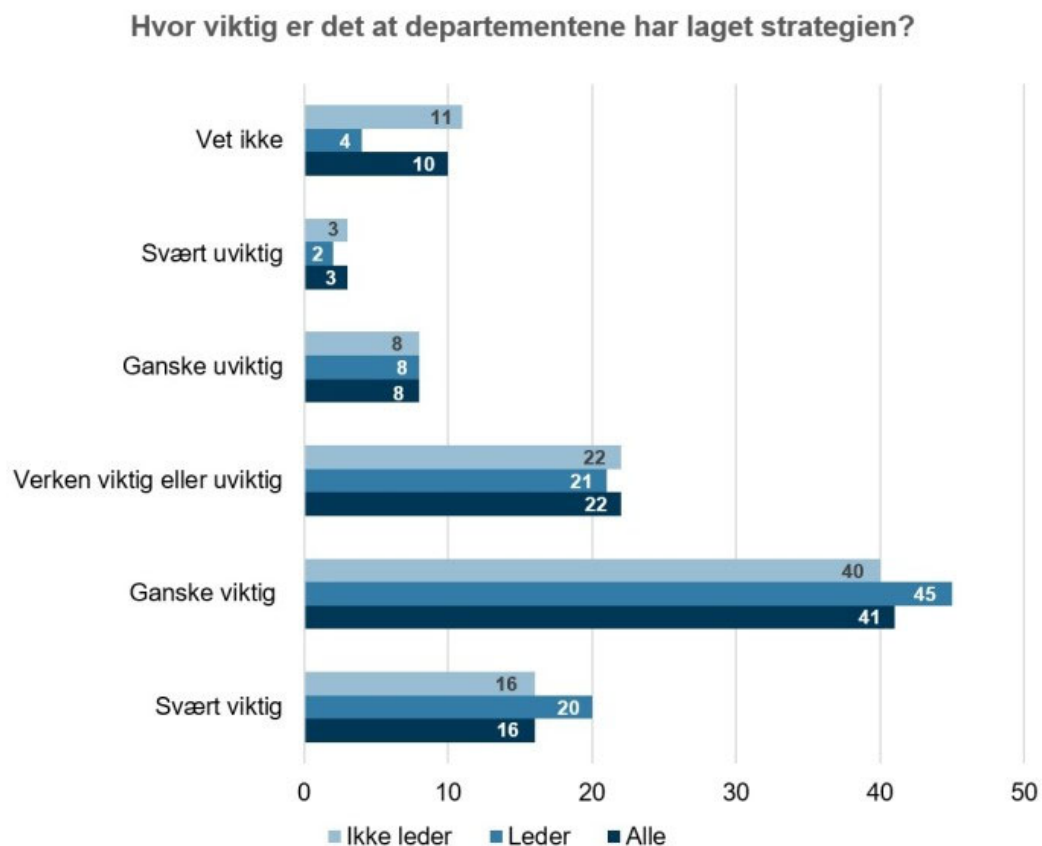


Figur 5: Hvilken rolle/avdeling har departementsansatte som har vært involvert i de ulike tiltakene for å følge opp departementsstrategien? N=99 - 180⁴

3.1.2 Flest synes det er viktig at strategien er laget

På spørsmål om hvor viktig ansatte synes det er at departementene har laget strategien, svarer 41 prosent at det er ganske viktig, mens 22 prosent svarer at det verken er viktig eller

uviktig. 16 prosent mener det er svært viktig, mens 8 prosent mener at det er ganske uviktig at strategien er utarbeidet.



Figur 6: Hvor viktig synes du det er at departementene har laget strategien? N=1969

Også her ser vi at det er en høyere andel ledere som svarer at det svært viktig eller ganske viktig at departementene har laget strategien. Det er 20 prosent av lederne som mener at dette er svært viktig, men blant de som ikke er ledere er andelen 16 prosent. 45 prosent av lederne svarer at det er ganske viktig at strategien er laget mens blant ikke ledere er tallet 40 prosent.

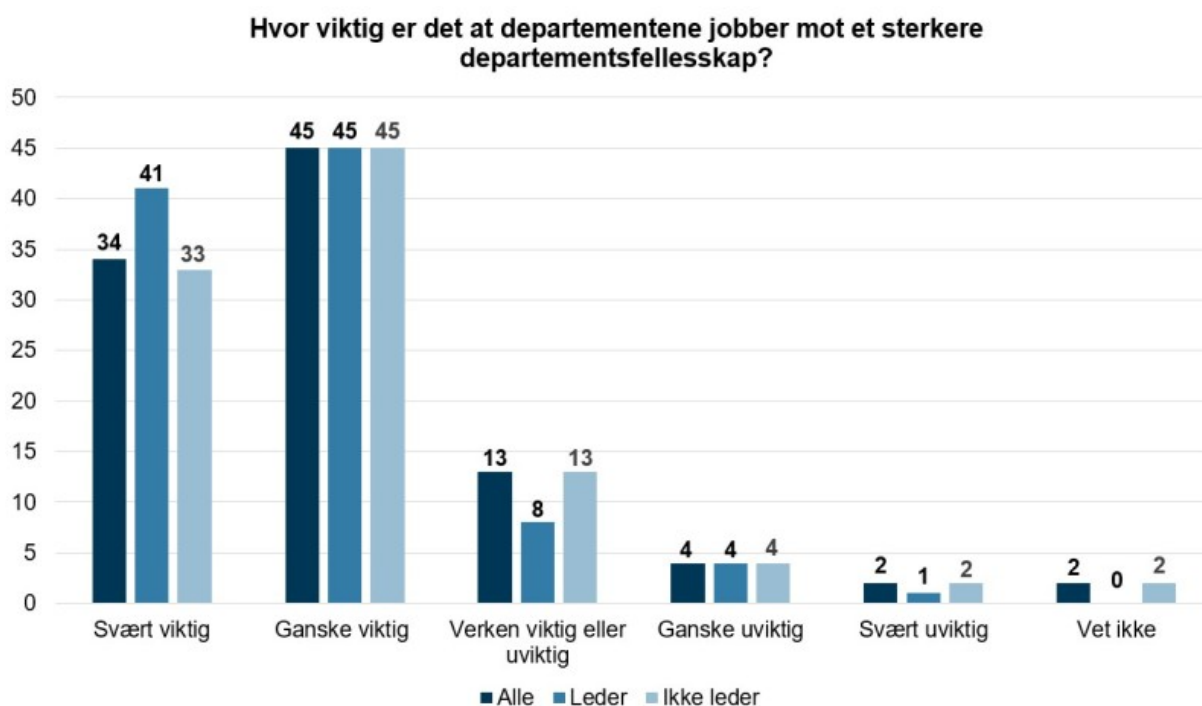
Intervjuene våre bekrefter dette inntrykket. Det er stor oppslutning om ideen av å skulle ha en egen strategi for departementsfellesskapet.

3.1.3 Det er viktig at departementene jobber sammen for målene i departementsstrategien

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvor viktig er det at departementene jobber mot målene: Et sterkere departementsfellesskap, mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk og Styrket faglighet og mer attraktiv arbeidsplass med mange muligheter.

Det er viktig å jobbe for et sterkere departementsfellesskap

I spørreundersøkelsen kommer det fram at det i alt er 79 prosent som oppgir at det er svært eller ganske viktig at departementene jobber for målet om et sterkere departementsfellesskap. Ser vi på svarene fra gruppen som er ledere med personalansvar, er det 86 prosent som oppgir at dette er ganske viktig (45 prosent) eller svært viktig (41 prosent). Vi ser altså at det er en større andel av lederne som mener at det er svært viktig å jobbe mot et sterkere departementsfellesskap enn øvrige ansatte; 41 prosent av lederne og 33 prosent av de som ikke er ledere.

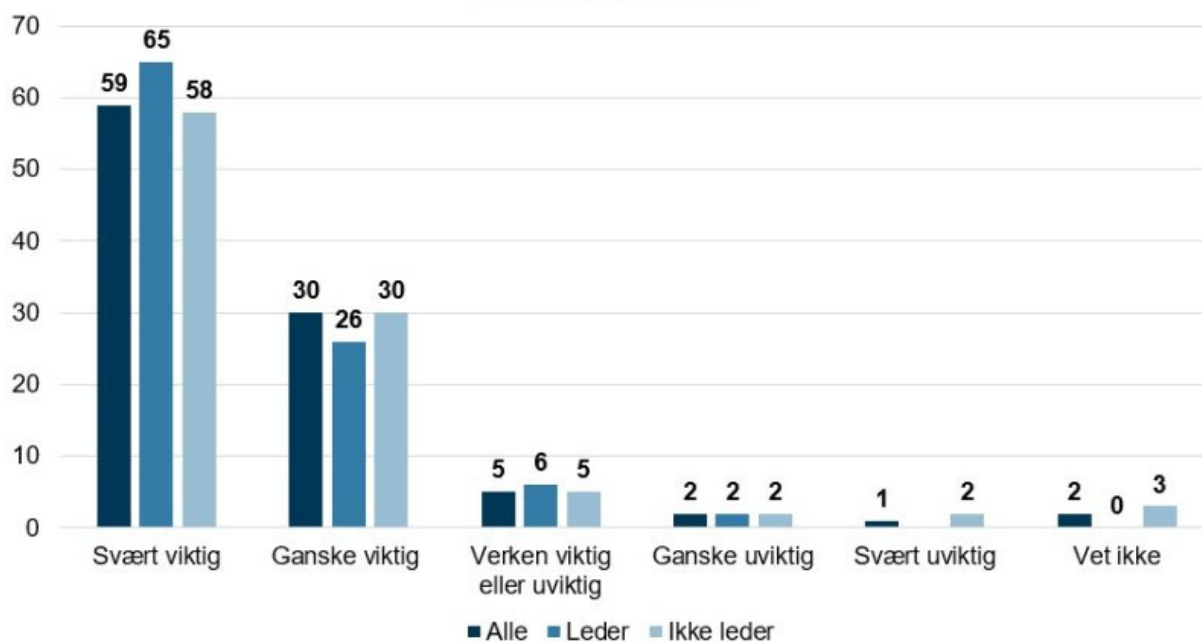


Figur 7: Hvor viktig er det at departementene jobber mot et sterkere departementsfellesskap? N= 1924

Mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk er viktig

Vi stilte spørsmålet om hvor viktig det er at departementene jobber mot mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk. Undersøkelsen viser at 59 prosent mener at samordnet gjennomføring av politikk er svært viktig, mens 30 prosent mener det er ganske viktig. Blant lederne er det 65 prosent som mener samordnet gjennomføring av politikk er svært viktig.

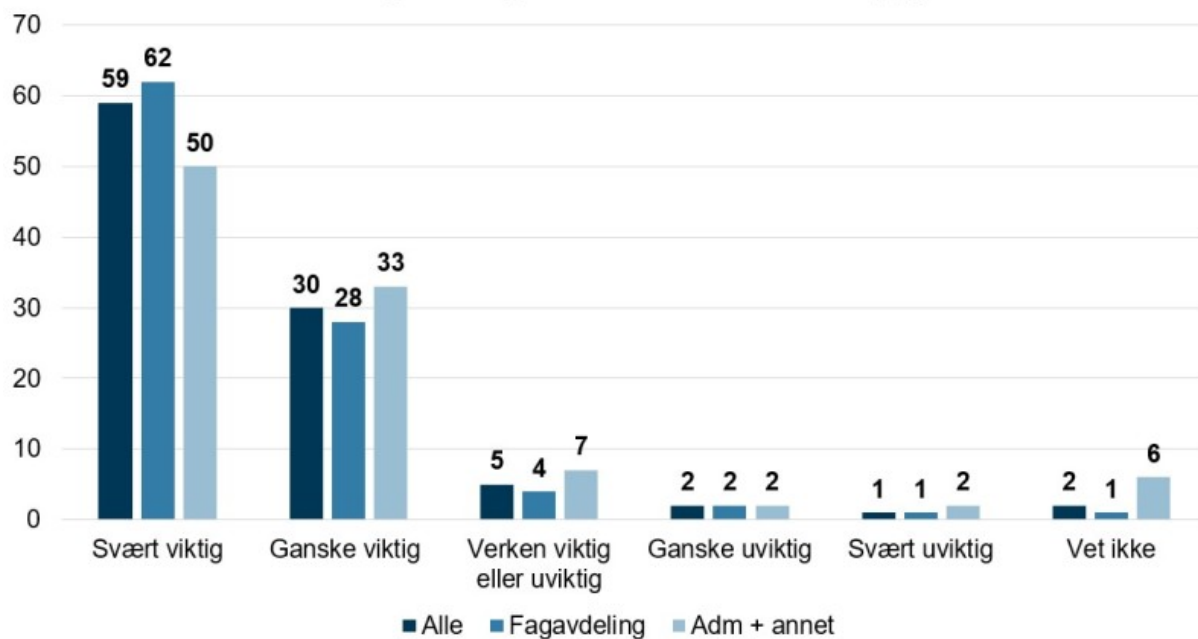
Hvor viktig er det at departementene jobber mot målet om mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk? Svar fordelt på ledere og ikke-ledere.



Figur 8: Hvor viktig er det at departementene jobber mot målet om mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk? Svar fordelt på ledere og ikke-ledere.

Hvis vi ser på forskjellene på hvor i departementene de ansatte jobber, finner vi at ansatte i fagavdelinger synes det er viktigere å jobbe for samordnet utvikling og gjennomføring av politikk enn de som er ansatt i administrasjonsavdelinger. Av figur 9 (under) kommer det fram at blant departementsansatte som jobber i fagavdeling svarer 62 prosent at samordnet utvikling og gjennomføring av politikk er svært viktig, mens blant ansatte i administrasjonsavdelinger og andre avdelinger svarer 50 prosent at dette er svært viktig. Blant ledere i fagavdeling er det 67 prosent som svarer at mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk er svært viktig.

Hvor viktig er det at departementene jobber mot målet om mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk? Svar fordelt på ansatte i fagavdeling eller har administrative oppgaver.

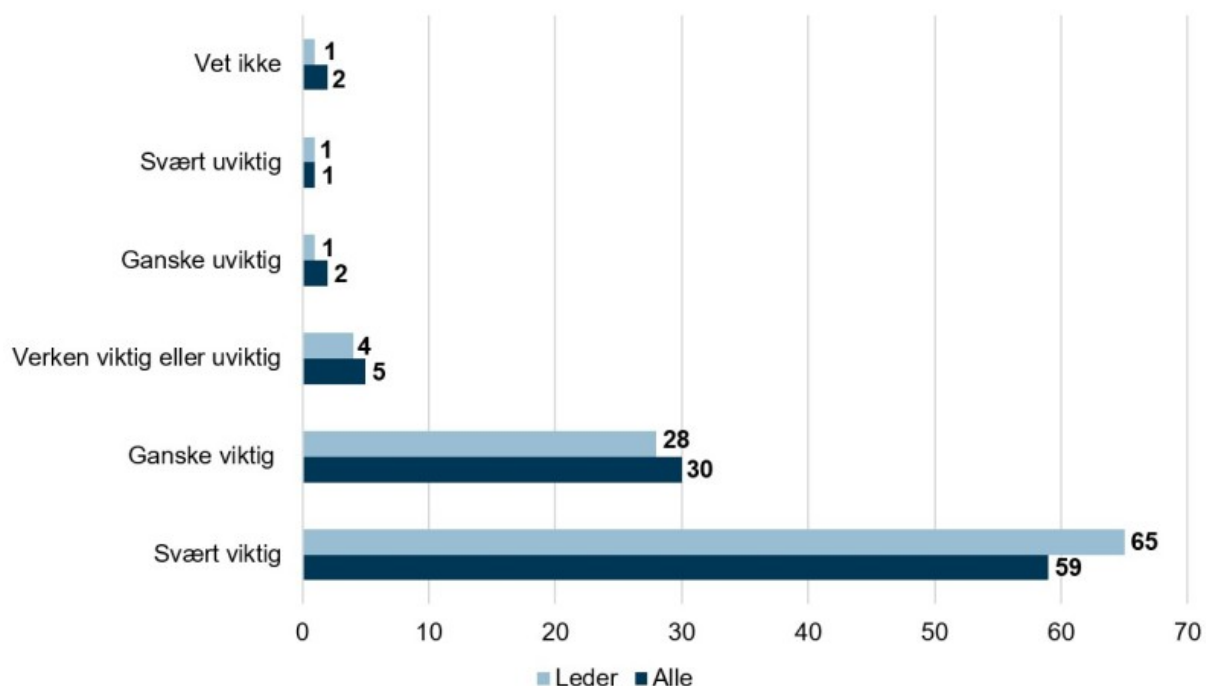


Figur 9: Hvor viktig er det at departementene jobber mot målet om mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk? Svar fordelt på ansatte i fagavdeling eller har administrative oppgaver

Viktig med styrket faglighet og mer attraktiv arbeidsplass

På spørsmålet om hvor viktig det er at departementene jobber for målet om styrket faglighet og departementene som en mer attraktiv arbeidsplass, svarer 59 prosent at dette er svært viktig. 30 prosent svarer at dette er ganske viktig. Blant ledere svarer 65 prosent at dette er svært viktig, mens 28 prosent svarer at det er ganske viktig.

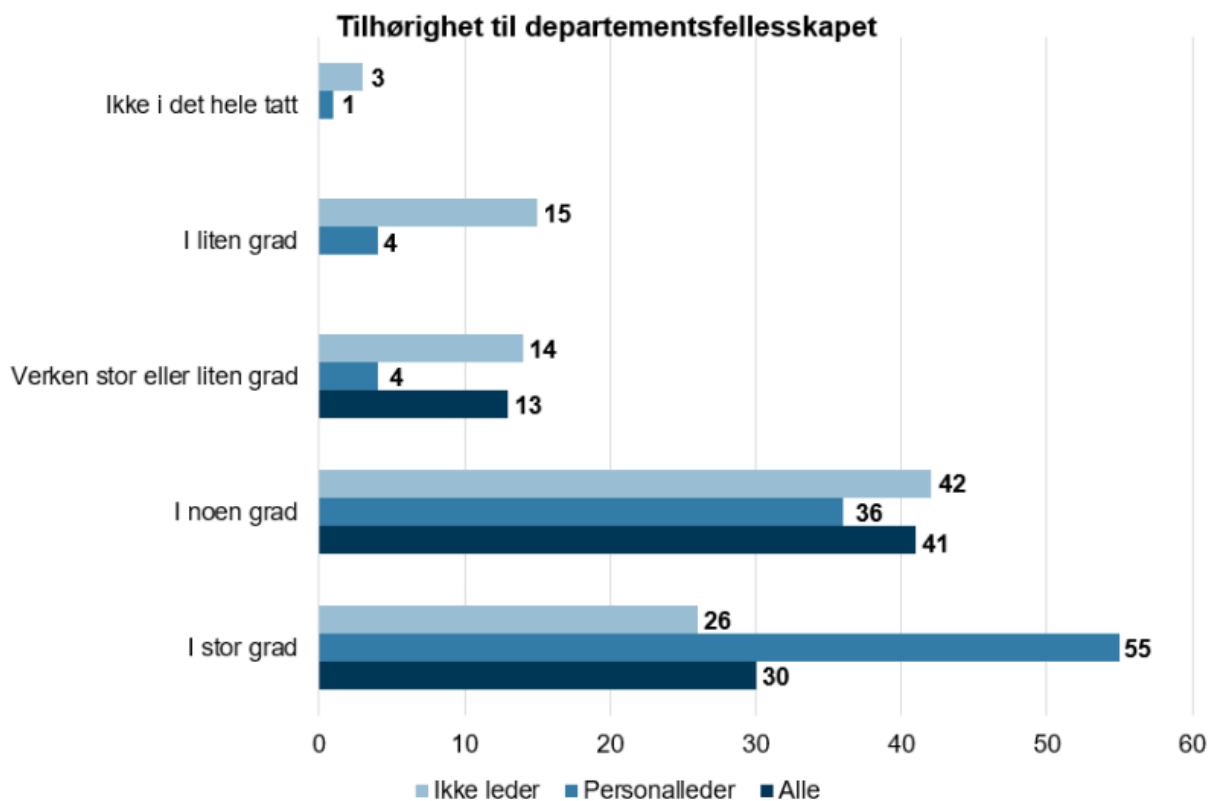
Hvor viktig er det at departementene jobber mot målet om styrket faglighet og en mer attraktiv arbeidsplass med mange muligheter?



Figur 10: Hvor viktig er det at departementene jobber mot målet om styrket faglighet og en mer attraktiv arbeidsplass med mange muligheter? N=1930

Stor grad av tilhørighet til departementsfellesskapet, og størst tilhørighet blant lederne

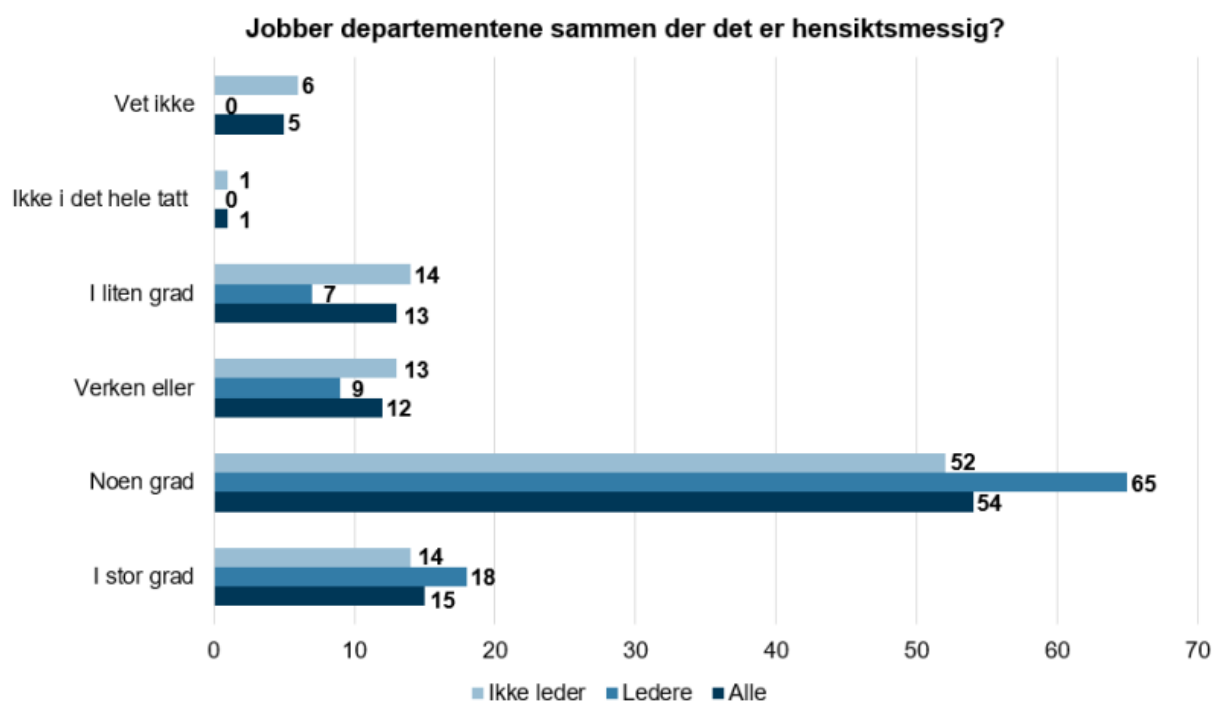
Vi spurte departementsansatte om i hvilken grad de opplever tilhørighet til departementsfellesskapet. Som figur 11 viser, var det i alt 30 prosent som oppga at de i stor grad opplevde tilhørighet til departementsfellesskapet, mens 41 prosent oppga at de i noen grad opplevde dette. 13 prosent oppga at de i verken stor eller liten grad opplevde en tilhørighet til departementsfellesskapet. Figuren under viser også at det er stor forskjell på de som er ledere og de som ikke har lederansvar. Blant lederne er det 55 prosent som oppgir at de i stor grad opplever tilhørighet til departementsfellesskapet, mens blant de som ikke har lederansvar oppgir 26 prosent det samme.



Figur 11: Tilhørighet til departementsfellesskapet N= 1961

Departementene kan bli bedre på å jobbe godt sammen, der det er hensiktsmessig

Vi spurte om i hvilken grad ansatte opplevde at departementene jobber sammen der det er hensiktsmessig. Figuren 12 (under) viser at 15 prosent svarer at de i stor grad opplever at departementene jobber sammen der det er hensiktsmessig, mens 54 prosent opplever at dette gjøres i noen grad. Ledere opplever i noe større grad at det samarbeides der dette er hensiktsmessig. 18 prosent av lederne opplever at dette skjer i stor grad, mens 65 prosent opplever at dette gjøres i noen grad.



Figur 12: I hvilken grad jobber departementene sammen der det er hensiktsmessig? N=1967

For alle oppfølgingstiltakene i strategien er formålet å jobbe sammen der det er hensiktsmessig og/eller kan gi en gevinst. Men det er kanskje først og fremst gjennom arbeidet i kjernegruppeforsøket vi ser hvordan departementene faktisk jobber sammen. I vår evaluering av kjernegruppene, vil vi se spesielt på hvordan ansatte fra departementer og direktorater som bidrar faglig til arbeidet i kjernegruppen, opplever arbeidet og betydningen det har for å utvikle de respektive fagområdene gjennom god samordning.

3.2 Hvordan følges strategien opp?

3.2.1 Tiltakene i strategien

I dette delkapitlet belyser vi prosessene rundt oppfølgingen av de enkelte tiltakene som er knyttet til strategien. Beskrivelsen av de enkelte tiltakene er ikke uttømmende, men inneholder korte faktabeskrivelser som er relevante for å besvare våre problemstillinger.

Tiltakene som er etablert for å følge opp strategien er både ulikt dimensjonert og har ulik historikk og status.

Forsøk med kjernegrupper

Som omtalt i kapittel 1.1, gjennomfører DFØ en egen evaluering av kjernegruppene med leveranse til KDD 31. mai 2024. Omtalen av kjernegrupper er derfor basert på datainnsamling knyttet til denne egne evalueringen, i hovedsak intervjuer med deltakere i kjernegruppene, Strategisk forum og aktuelle tjenesteforum. Andre departementsansatte som er involvert i eller som på andre måter bidrar i kjernegruppeforsøket, er ikke intervjuet om dette i denne omgangen.

KDD har det overordnede ansvaret for å koordinere kjernegruppearbeidet. KDD har tatt initiativ til erfaringsutvekslingsmøter for ledere og sekretariatsledere, satt i gang et følgeprosjekt i DFØs regi og utarbeidet et sett med kriterier for arbeidet som revideres og oppdateres ved behov. Det er per i dag etablert følgende fem kjernegrupper: Utsatte barn og unge, Klima og omstilling, Kunnskap i kriser, Vann og avløp og Kompetanse i staten og departementene.

Felles for alle kjernegruppene er at de er etablert for å bidra til at særlig komplekse og tverrgående saksområder, skal få drahjelp til bedre og mer samordnet kunnskapsutvikling og styrings- og beslutningsprosesser.

Kjernegruppene består av de departementene som har eierskap i saksområdet, og ledes av det departementet som kan betegnes å ha et hovedansvar. Det er i all hovedsak departementsrådene som deltar i møtene, og denne forankringen på toppledernivå er et vesentlig trekk ved kjernegruppene. Alle kjernegruppene har etablert egne sekretariater som er ulikt organisert. Kjernegruppene har selv utarbeidet mandater for sitt arbeid.

Våre observasjoner midtveis⁵: Ser vi på oppslutningen om kjernegruppeforsøket, er det så langt få kritiske røster både blant deltakerne i kjernegruppene (departementsråder/ ekspedisjonssjefer) og strategisk forum (ledere i administrasjonsavdelingene i departementene). En overveiende andel av de vi har intervjuet er positive til dette forsøket, selv om andre er noe mer avventende eller uttrykker seg mer nøytralt. Samlet sett er dette kanskje også det oppfølgingstiltaket som har mest positiv omtale blant de vi har intervjuet i denne midtveisevalueringen så langt.

Deltakere i kjernegruppene peker på at topplederforankringen som skjer i dette arbeidet er et godt grep, men også at det gjenstår å se hvilke resultater arbeidet vil gi.

Utfordringene de ulike kjernegruppene er satt til å løse er av svært ulike karakter og resultater av arbeidet så langt varierer. De ulike problemene som kjernegruppene er satt til å løse, har også ulik historie med hensyn til i hvilken grad og på hvilken måte det har vært et organisert tverrsektorielt samarbeid tidligere. Sekretariatene er også ulikt organisert og tilpasset den enkelte kjernegruppe.

Ingen av tjenesteforaene dekker tiltaket for Kjernegruppeforsøket, så utover de omtalte støttende aktivitetene i KDDs regi, kan brukerinvolveringen i utviklingen av dette tiltaket sies å gå i den ordinære linjen.

I vedlegg 4: Vurdering av kjernegruppene midtveis, oppsummerer vi kort noen fakta og funn fra arbeidet i kjernegruppene så langt.

Felles HR

Felles HR-tjenester var ett av områdene som ble utredet under den forrige departementsstrategien Helhet, kvalitet og effektivitet. Tanken i den forrige strategien var å utvikle departementene i retning av ett helhetlig fellesskap, og den slo fast at det skal etableres fellestjenester på HR-området. DSS ble pekt på som hovedleverandør av fellestjenester til departementene (Strøm-rapport 2020: 62), og har også denne rollen i dag. Etter oppstarten i 2019 har DSS videreutviklet felles HR-tjenester blant annet innenfor rekruttering, kompetanse og andre tjenester som for eksempel leveranse av felles HR-håndbok.

I den nåværende departementsstrategien ble videreutvikling av felles HR-tjenester videreført, i likhet med øvrige fellesadministrative tjenester fra den forrige strategien. I tillegg ble det etablert et eget tiltak kalt Plan for videreutvikling av felles HR-tjenester. KDD er ansvarlig for dette tiltaket. Bakgrunnen for dette tiltaket var at KDD så det som nyttig å ha en overordnet plan for det videre arbeidet som kunne forankres i departementene (Tjenesteforum HR og Strategisk forum).

Målsettingen fremover er å videreutvikle felles HR-tjenester, også med tanke på første innflytting i nytt regjeringskvartal i 2026. I 2022 ble et utkast til plan for videreutvikling av felles HR-tjenester sendt på foreleggelse til departementsfellesskapet. Tilbakemeldingene på dette dokumentet var sprikende. Det ble derfor besluttet å endre tiltaket fra en plan for videreutvikling av felles HR til videreutvikling av felles HR-tjenester gjennom en pilot eller et prosjekt. Dette er under planlegging høsten 2023.

Det er overført noen stillinger til DSS for å jobbe med fellestjenester, men ikke midler til for eksempel HR-systemer. Det må eventuelt tas gjennom omfordelinger av ressurser,

«spleiselag» mellom departementene eller brukerfinansiering. Departementsakademiet som også kan sies å være et HR-tiltak, er etablert som et eget tiltak under strategiparaplyen.

Høsten 2019 ble det etablert et Tjenesteforum for HR som skal bidra til brukermedvirkning i utviklingen av HR-tjenester. Tjenesteforumet blir ledet av KDD, mens DSS er sekretariat for forumet. Her diskuteres allerede etablerte tjenester og forslag til nye tjenester. Forumet er et rådgivende organ og tar ikke beslutninger. Saker fra Tjenesteforum HR kan løftes videre til Strategisk forum i henhold til styrings- og beslutningsmodellen. Beslutning og eventuelle oppdrag til DSS blir gitt fra KDD, etter innspill fra tjenesteforum og eventuelt til Strategisk forum.

Våre observasjoner: Dette tiltaket har i hovedsak handlet om å utarbeide en plan for videreutvikling av felles HR-tjenester fra DSS. Våre informanter har i liten grad omtalt selve planen, men uttrykt mer om oppfølgingen av HR-tjenestene og status for disse på generelt nivå. Da er også vårt inntrykk at det i liten grad er avklart eller enighet om hvilke typer tjenester DSS skal levere, hva som departementene skal stå for selv og hvordan tjenestene skal finansieres.

Den viktigste årsaken til denne uklarheten synes å være manglende enighet i departementsfellesskapet om hvorvidt man skal ha slike fellestjenester og i hvilken grad det skal være opp til hvert enkelt departement å bruke dem.

Det blir også påpekt av en del informanter at KDD har få ressurser til å drive fram denne prosessen.

Blant informanter som er spørrende til mer fellestjenester på HR-området, er et argument at stordriftsfordelene på dette området er begrenset. Videre er det en viss frykt for å bli «fanget inn» i et opplegg som ikke holder faglig mål, og som kan resultere i at departementene likevel må bygge opp egne HR-ressurser. Noen har også opparbeidet høy og skreddersydd kompetanse innenfor sitt felt i eget departement, og vil gjerne sikre at denne kompetansen beholdes. Enkelte peker videre på at siden det er frivillig å ta i bruk DSS sine HR-tjenester, innebærer det en økonomisk risiko hvis de ikke tas i bruk i tilstrekkelig grad. At tjenestene er brukerfinansiert og ikke basert på rammeoverføring er også tema, og likeså hvorvidt tjenestene bør være frivillige eller obligatoriske å ta i bruk.

Som argumenter for å opprette felles HR-tjenester, peker andre informanter på faglige og økonomiske gevinster ved å bygge opp et sterkt fagmiljø. Dessuten er HR-behovene i departementene i stor grad sammenfallende.

DFØ har ikke evaluert tjenesteforum HR eller andre tjenestefora, men enkelte peker på at saksforberedelser og informasjonsformidling før og etter møter i tjenesteforum for HR har forbedringspotensial.

Departementsakademiet

Departementsakademiet ledes av KDD. Departementsakademiet var et anbefalt tiltak i utredningsarbeidet til departementsstrategien (Strøm-rapporten). Akademiet skal være et kompetansesenter og en møteplass for alle som arbeider i departementsfellesskapet. KDD besluttet i 2021 å legge tiltaket til DSS.

Utvikling av departementsakademiet ble drevet av en egen prosjektgruppe som rapporterte både til et eget Fagråd og Kjernegruppen for kompetanse. Fra høsten 2023 er Departementsakademiet etablert som en egen enhet i DSS. De har en portefølje med bl.a. Byråkratprogrammet, Introduksjonsprogrammet for nyansatte, Mentorprogrammet for nyansatte og et nyutviklet erfaringsbasert masterprogram i offentlig forvaltning. Flere nye tiltak innenfor EU/EØS-rett, kommunal styring og kommuneøkonomi, sikkerhet og beredskap og grunnleggende departementskompetanse er på trappene.⁶ De første kompetansetiltakene som er satt i gang har også en klar kopling mot målet om samordnet utvikling og gjennomføring av politikk. Det gjelder mastergraden som har håndtering av gjenstridige problemer som en egen modul og de nye tilbudene om EU/EØS-kompetanse og kommunekompetanse for departementsansatte. Begge disse representerer områder som departementsansatte trenger gode kunnskaper om, for å jobbe bedre med tverrgående utvikling og gjennomføring av politikk.

Fagrådet er et rådgivende organ for utvikling av kompetansetilbudet som skal inngå i Departementsakademiet. Det ble etablert før DSS fikk ansvar for Departementsakademiet. Det er sammensatt av utvalgte personer fra ulike departementer og etater/virksomheter som har særskilt god kunnskap om kompetanseutvikling i et forvaltningsperspektiv. De har jobbet med å legge et faglig fundament, gi retning til tilbudet og utviklingen av et kompetanserammeverk. Hensikten er å tydeliggjøre hva departementene trenger av kompetanse for å jobbe bedre i kjernefunksjonene og med tydelig vektlegging av samordningsbehovet. Fagrådet vil fortsette å virke også etter at Departementsakademiet overføres til DSS.

Våre observasjoner: Våre intervjuer tyder på en bred oppslutning om dette tiltaket. Finansiering synes imidlertid å være en risiko og mulig hindring for videreutvikling av departementsakademiet. I stramme budsjettider kan tiltaket lett lide hvis det er avhengig av spleiselag innenfor eksisterende rammer. Det kreves også friske midler til å etablere en fagseksjon i DSS til å drive tiltaket. Tildelingsbrevet til DSS for 2023 viser at: «Fram til

etableringen av Departementsakademiet som en permanent tjeneste i DSS, vil prosjektet også kartlegge ressursbehov og utvikle finansieringsorganisasjons- og ledelsesmodell for det framtidige akademiet. Departementet legger til grunn at DSS bidrar aktivt i dette arbeidet.»

Et spesielt trekk ved Departementsakademiet er at det også berører kjernegruppeforsøket. I praksis fungerer kjernegruppen for kompetanse som en styringsgruppe for utvikling av akademiet, i tillegg til Fagrådet. Kjernegruppen er ment å være en slags sparringsgruppe for departementene.

Departementsakademiet kan bidra til å nå målene for strategien, men strammere budsjetter kan påvirke prioriteringer og forsinke og begrense utviklingen av tiltaket.

Helhetlig etatsstyring

Tiltaket Helhetlig etatsstyring er et tiltak som Finansdepartementet (FIN) er ansvarlig for. FIN har også det overordnede ansvaret for økonomiregelverket og fagområdet etatsstyring i staten, og har delegert forvaltningen av økonomiregelverket til DFØ. DFØ formidler kunnskap og gir veiledning om blant annet etatsstyring. Det enkelte departement er ansvarlig for å styre sine underliggende etater i henhold til kravene som er fastsatt i økonomiregelverket. For dette tiltaket er det ikke etablert noen egen prosjektgruppe utover allerede pågående aktiviteter på området.

Bakgrunnen for tiltaket er at statlige etater har en viktig rolle i utvikling og iverksetting av politikk, herunder arbeidet med sektorovergrepene samfunnsutfordringer og omstilling. Etatsstyring er en kjerneprosess i dette arbeidet. Det er viktig at helhetlige, langsiktige og strategiske perspektiver i tilstrekkelig grad ivaretas i etatsstyringen. Tiltaket skal bidra til kunnskap, erfaringsdeling og kompetansetiltak som kan bidra til mer helhetlig, langsiktig og strategisk etatsstyring. Dette kan ha positive virkninger i form av mer effektiv utvikling og iverksetting av politikk, herunder arbeidet med sektorovergrepene samfunnsutfordringer og omstilling.

Tiltaket gjennomføres som en del av allerede pågående aktiviteter og har tre hovedkomponenter:

- DFØs løpende arbeid med kunnskapsutvikling og kompetansetiltak innen etatsstyring: I styringen av DFØ vektlegger FIN å integrere temaer som helhetlig, strategisk og langsiktig etatsstyring og samordning.
- FINs etatsstyringsnettverk: Etatsstyringsnettverket er en møteplass for erfaringsdeling og faglig utvikling. Målgruppen er alle i departementsfellesskapet som arbeider med etatsstyring eller som er interessert i dette.

- Oppdrag til DFØ om flerårig styring av underliggende etater: DFØ har utarbeidet et kunnskapsgrunnlag om hvordan departementene ivaretar et flerårig perspektiv i styringen av underliggende etater, og arbeider med oppfølging som kompetansetiltak mv. DFØ har også gjennomført en kartlegging av statsbudsjettprosessen og en gjennomgang av begreper i statlig styring.

Våre observasjoner: Vårt inntrykk er at strategien ikke har bidratt til økt oppmerksomhet om etatsstyring som sådan. Departementene og FIN synes å arbeide med dette feltet som før og at dette samtidig er innlemmet i departementsstrategien.

Felles IKT: Komplekst og tidkrevende å få til innen rammene for konsensusprinsippet

Tiltaket Felles IKT ledes av KDD. Dette tiltaket ble etablert under forrige strategiperiode, og er videreført i denne strategien. Dette er også det mest komplekse tiltaket, og har som mål å få felles IKT-systemer og tjenester for alle departementene, SMK og DSS og en felles organisatorisk enhet underlagt KDD. Før arbeidet med gjeldende strategi var påbegynt, ble det med utgangspunkt i forrige departementsstrategi bestemt at alle departementene skal benytte samme IKT-løsning.

Det er etablert et Tjenesteforum for digitale tjenester som skal sikre god faglig medvirkning fra departementene/SMK i utviklingen av IKT-fellestjenestene. Tjenesteforumet ledes av KDD, og DSS er sekretariat. Vi har gjennom intervjuer og ut fra Styrings- og beslutningsmodellen for departementene, oppfattet at forumet diskuterer allerede etablerte tjenester og forslag til nye tjenester, men at det ikke er et beslutningsforum. Innspill herfra løftes videre og drøftes eller tas beslutninger om i Strategisk forum, og etter konsensusprinsippet.

Våre observasjoner: Arbeidsgruppen som utredet grunnlaget for gjeldende strategi, anbefalte at det opprettes en ny virksomhet under KDD med ansvar for IKT-tjenestene. I 2024 skal det også opprettes det en ny IKT-virksomhet for departementsfellesskapet. Det nye forvaltningsorganet vil ligge under KDD og skal være totalleverandør av digitale tjenester til regjeringen, departementene, SMK, utenriksstasjonene og DSS.

Programmet for Felles IKT orienterer Strategisk forum om status. Selve strategien og styrings- og beslutningsmodellen synes ikke å ha hatt noen rolle av betydning i dette arbeidet, jf. at arbeidet var i gang da strategien ble etablert.

Felles sak-arkiv

Tiltaket Felles sak-arkiv ledes av KDD. Formålet er å få implementert ett felles sak-arkiv system for alle departementene.

Sak-arkivtjenesten som DSS leverer til 12 departementer i dag, hører innunder Tjenesteforum for digitale tjenester.

Som en del av oppfølgingen av forrige departementsstrategi, ble det besluttet at daværende KMD skulle anskaffe et nytt sak og arkivsystem. Det ble inngått kontrakt om anskaffelse av nytt sak- og arkivsystem i 2019. I henhold til den opprinnelige tidsplanen skulle utrulling av løsningen i departementene være fullført innen utgangen av 2022.

Våre observasjoner: Arbeidet med å innføre et nytt sak-arkivsystem har vist seg å bli svært krevende. Manglende framdrift har skapt mye frustrasjon i departementene. Sak-arkiv er et komplekst fagområde der teknologiutviklingen skjer svært raskt. Endringer som kreves handler både om organisering, arbeidsformer, rutiner, teknologiutvikling og regelverkstilpasning.

Når det gjelder årsaker til manglende framdrift, peker informantene våre både på prosessene rundt tiltaket og andre mer arkivfaglige årsaker. Et inntrykk fra intervjuer er at forarbeidet før beslutningen om å anskaffe nytt sak-arkivsystem ikke var godt nok.

Vi har ikke nok innsikt i dette prosjektet til å kunne trekke frem klare årsaker til manglende framdrift. Men vi finner det relevant å trekke frem at det generelt synes det å være et gap mellom den teknologiutviklingen som har skjedd og skjer innenfor feltet dokumentasjonsforvaltning og hvordan man tenker rundt valg av løsning og organisering for dokumentasjonsforvaltning. Dette kommer også fram i Arkivverkets arbeid med «innebygd arkivering» og DFØs kartlegging av dokumentasjonsforvaltning i staten fra 2021 (DFØ-rapport 2021:7).

Felles anskaffelsesstrategi

Tiltaket Felles anskaffelsesstrategi ledes av KDD. Dette er et tiltak som ble foreslått av en interdepartemental arbeidsgruppe i 2018, i forrige strategiperiode. Forslag om felles anskaffelsesstrategi for departementsfellesskapet ble drøftet i Anskaffelsesforum. Deltakerne var positive til å utarbeide en samlet overordnet anskaffelsesstrategi for departementsfellesskapet. Saken ble lagt fram for Strategisk forum høsten 2019, hvor det ble bestemt å opprette en interdepartemental arbeidsgruppe «for utarbeidelse av en anskaffelsesstrategi som ledes og fasiliteres av DSS».

Felles anskaffelsesstrategi ble vedtatt i juni 2022. Strategiens hovedmål er at «Anskaffelser skal bidra til høyest mulig verdiskaping med lavest mulig ressursbruk». DSS leder

Anskaffelsesforum, et faglig nettverk, som benyttes som møtepunkt for anskaffelsesmiljøet i departementsfellesskapet. Forumet skal bidra til digitalisering og standardisering på tvers av fagavdelinger og departementer. Det er utarbeidet en handlingsplan som DSS følger opp i samarbeid med Anskaffelsesforum.

Våre observasjoner: Mange departementer har etter hvert redusert egen bemanning på anskaffelsesområdet og gått over til å bruke DSS sine tjenester. De aller fleste av våre informanter fra departementene er fornøyd med anskaffelsestjenesten fra DSS. Stort arbeidspress hos DSS medfører imidlertid at det kan bli ventetid for å få behandlet saker. Siden strategien og handlingsplanen allerede er etablert og tjenesten for departementene er i drift hos DSS (juridisk bistand og rådgivning og felles rammeavtaler), var det heller ikke så mye oppmerksomhet om dette tiltaket i flere av intervjuene.

3.2.2 Ønske om et tydeligere lederdepartement

Styrings- og beslutningsmodellen for departementene beskriver de ulike «strategipartenes» roller: Kommunal- og distriktdepartementets overordnede koordineringsrolle, Strategisk forum, tjenesteforumene og DSS sin rolle som sekretariat. Dokumentet beskriver også hvilke rutiner for styring og beslutning som er knyttet til oppfølging av strategien. Prinsippet er imidlertid at ordinære beslutningskanaler benyttes. Når det er behov for politisk avklaring f.eks. om budsjettbehov, løftes dette til politisk nivå.

Mange av våre informanter fra Strategisk forum er ganske positive til å ha en slik styrings- og modell, og noen fremhever at prioriteringsprosedyrene er viktige. Dette handler om at KDD etter å ha hørt Strategisk forum, utarbeider prioriteringsnotater som presenterer og begrunner forslag til nye tiltak eller fellestjenester.

Vi sitter imidlertid igjen med et inntrykk av at styrings- og beslutningsmodellen ikke fungerer helt etter hensikten på enkelte områder. Momenter som trekkes frem i intervjuene, er manglende enighet om hvilke tiltak som skal satses på og hvordan de skal være. Andre momenter er at forankring og forberedelse av sakene ikke er god nok før de bringes inn for Strategisk forum.

KDD kan gjerne ta et fastere grep om koordineringen

KDD har en klart definert lederrolle i arbeidet med å gjennomføre og følge opp strategien. Mange informanter mener at utøvelsen av denne rollen er mangelfull og at KDD ikke har satt av tilstrekkelig kapasitet og ressurser til å utøve rollen på en tilfredsstillende måte. Andre viser til at KDD ikke har tilstrekkelig med fullmakter til å kunne ha en klar lederrolle i arbeidet med strategien. Departementsfellesskapet består av 16 uavhengige virksomheter

som ikke er enige om hvordan tiltakene skal utformes og gjennomføres. Så lenge det ikke er oppslutning om strategien og tiltakene fra alle, kommer det fram i intervjuene at det ikke er mulig for KDD å sikre god framdrift. Noen tar til imidlertid til orde for at når flertallet er enige, bør KDD også kunne ta en tydeligere lederrolle, og at en må bort fra at KDD ikke kan ta beslutninger hvis det ikke er enighet med alle departementene.

For å bøte på denne utfordringen er løsningsforslagene delte. Noen mener KDD må ha mer kompetanse og være tydeligere i sin lederrolle. Andre mener ambisjonsnivået for å få til fellesløsninger er for høyt. Man må først ha på plass løsninger som man er sikre på at vil gi betydelige gevinster, før man går i gang. På det andre ytterpunktet er løsningen å lage en konsernliknende modell hvor ansvaret for de administrative tjenestene sentraliseres.

3.3 Finansiering av administrative fellestjenester kan være utfordrende

En annen bakenforliggende årsak til at styringsmodellen ikke fungerer så godt som ønsket, er at det ikke følger egne midler til oppfølging av strategien. Finansieringen av tiltakene løses på ulike måter.

Ifølge styrings- og beslutningsmodellen er hovedprinsippet at:

«...obligatoriske fellestjenester er bevilgningsfinansiert. Det vil si at de standardiserte løsningene som DSS leverer dekkes av DSS' bevilgning, og brukerbetalte tilleggstjenester skal begrenses. Brukerbetaling benyttes for å regulere etterspørselen og ved behov for særlig tilpassede tilleggstjenester. Vedlikehold/løpende oppgraderinger skal dekkes av budsjettpostene for fellestjenestene. Investeringer i utvikling av tjenestene skal som hovedregel dekkes av budsjettpostene for fellestjenestene. KDD skal fremme forslag til, forankre og be om råd fra Strategisk forum når det gjelder finansiering av nye tiltak og endringer av etablerte fellestjenester, enten det skal skje innenfor tjenesteleverandørens budsjetttrammer, KDDs budsjetttrammer, departementenes felles budsjetttrammer eller gjennom satsingsforslag fremmet av KDD på vegne av fellesskapet. I tilfeller der det er en annen tjenesteleverandør enn DSS, vil KDD samarbeide med fagdepartementet om saksunderlag til departementene og oppfølging av rådet som gis i Strategisk forum.»

Selv om vi i utgangspunktet ikke har innhentet data fra alle informantene om deres synspunkter på finansieringen av tiltakene, er et inntrykk fra intervjuene at finansiering og finansieringsmodeller for noen tiltak er utfordrende. Dette handler både om finansieringsmekanismene og hvordan DSS kan utnytte handlingsrommet og ressursene innenfor rammene av brukebetalte tjenester. Enkelte peker på at budsjettmidler over KDDs

budsjett er et bedre alternativ for eksempel for Departementsakademiet og Felles HR. Enkelte tar også til orde for at spleiselagsmodellen faktisk kan bidra til å svekke oppslutningen om tiltakene.

Andre igjen peker på at finansieringen av Felles IKT er problematisk siden noen av tjenestene er tenkt brukerfinansiert og at brukerbetaling og grunnfinansiering blir kombinert.

3.4 Andres erfaringer med organisering av administrative fellestjenester

Vi har sett nærmere på hvordan administrative fellestjenester er organisert rundt Sveriges og Danmarks departementer og deres erfaringer med disse. Vi har også sett på enkelte administrative fellestjenester i Norge. Hensikten har vært å vise fram eksempler og sentrale erfaringer med organisering av administrative fellestjenester.

3.4.1 Sverige

Organisering av fellestjenester i departementer

Til forskjell fra Norge, har Sveriges departementer organisert sine administrative tjenester etter konsernmodellen. Det betyr at disse oppgavene/tjenestene i all hovedsak er lagt til Förvaltningsavdelningen i Regeringskansliet som fellestjenester.

I 1997 ble departementene i Sverige omdannet slik at Regeringskansliet ble en egen myndighet som omfatter alle departementene. Det var bl.a. begrunnet med at organisasjonen skulle møte utfordringer knyttet til sektorisering, ressursknapphet, styrbarhet og internasjonalisering. (Bengt Jacobsson m.fl. 2001, s. 16). At Sverige ble medlem av EU i 1995, var også en medvirkende faktor for å se nærmere på helheten. En arbeidsgruppe ledet av statssekretæren i Statsrådsberedningen i 1997 pekte f.eks. på at omverdenen stilte nye krav til Regeringskansliet: «Dels skapade den nya mer ansträngda statsfinansiella situationen behov av ett större helhetstänkande, dels förändrade internationaliseringen och EU-arbetet förutsättningarna för regeringens arbete» (Ibid).

Förvaltningsavdelningen er på samme organisatoriske nivå som departementene. Regeringskansliet rommer i tillegg til alle departementene og Förvaltningsavdelningen (som til dels tilsvare Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon) også Statsrådsberedningen (som nærmest tilsvare Statsministerens kontor).

Nærmere om organiseringen av administrative oppgaver

I tillegg til å ha en lang tradisjon for at kollektive beslutninger tas i regjeringen, var det behov for mer samordning av det administrative apparatet rundt regjeringen. Det første trinnet i overgangen til konsernorganisering av de administrative oppgavene, var ifølge våre informanter å sette dem sammen under én paraply. Deretter har samordningen av fellestjenestene blitt utviklet trinnvis og løpende helt opp til i dag.

I dag ligger det aller meste av de administrative oppgavene i Förvaltningsavdelningen, men på enkelte områder, som f.eks. HR og kommunikasjonsfunksjonen, er noen medarbeidere lokalisert ute i departementene. Dette er begrunnet i behovet for nærhet til departementene.

Overgangen med å overføre administrative oppgaver fra departementene til Förvaltningsavdelningen, har skjedd etter prinsippene om å være enhetlige, digitalisere og fleksible. Det har også vært et mål at endringsprosessene skal være smidige i den forstand at de ikke skal skape uro blant de som berøres. Som eksempel vises det til at effektivisering av ressurser heller tas lengre ut i løpet enn innledningsvis. Det er for å få til best mulige overganger og kunne benytte seg av bemanningsreduksjon ved naturlig avgang mv. Kravet til effektivisering og produktivitet, ligger uansett til grunn i alt de gjør. De viser også til at de selv med en slik tilnærming, har klart å redusere antall medarbeidere i organisasjonen betydelig fra et år til et annet og uten at tjenestetilbud eller kvalitet ble redusert.

Förvaltningsavdelningen skal bidra til at departementene kan gjennomføre sine kjerneoppgaver ved å tilrettelegge for at de administrative oppgavene fungerer best mulig, og de arbeider kontinuerlig med å profesjonalisere disse funksjonene. For tiden jobbes det for eksempel med å digitalisere departementenes beslutningsprosesser for at de skal bli mer effektive, øke kvaliteten og unngå manuell papirhåndtering.

Våre informanter sier at de i ettertid ser at effektene av å samordne de administrative oppgavene f.eks. er at de klarer å omstille seg raskt ved regjeringsskifter omorganisering av departementer og andre større endringer. Andre eksempler på effekter, er at mulighetene for å ivareta informasjonssikkerhet og god dokumentasjonsforvaltning øker fordi alle er på samme IKT-plattform. De peker også på at de som i utgangspunktet var kritiske til omstillingene, i etterkant gjerne mener at endringene har ført til bedre løsninger.

Fremgangsfaktoren informantene løfter fram er å ha en klar angitt retning og gode begrunnelser for hvorfor endring er nødvendig. De peker også på at Förvaltningssjefen er myndighetens øverste sjef i administrative saker under statsministeren, og at det at de får oppdrag fra politisk ledelse gjør arbeidet både tydelig og godt forankret. De peker også på

at dette er et langsiktig arbeid som krever både utholdenhet og tålmodighet. Et eksempel på det, er når digitalisering gjør at gevinstene kommer ute i departementene.

3.4.2 Danmark

I Danmark, som i Sverige, ligger ansvaret for statsforvaltningen hos Finansdepartementet.







I statlig sektor har de ulike fellestjenester som er rettet mot myndigheter og borgere. Finansministeriet i Danmark organiserer og tilbyr en rekke tjenester i form av administrative tjenester og systemer som:

- Lønn- og regnskap
- Basal It drift
- Økonomisystem
- HR-system
- LIS/BI rapportering
- Budsjettssystem
- Kurs-/kompetansesystem
- Reiseregning- og utleggssystem

I sine omtaler av administrative fellestjenester, skiller danskene gjerne mellom organisatoriske enheter eller tjenester, systemer (ikt-løsninger eller fagsystemer) eller standarder (praksis, retningslinjer mv).

Dette skillet illustrerer de slik ⁷:

There are a number of examples of shared services in Denmark

| Type of solution | Back-end | Front-end |
|--|--|---|
|  Shared standards |  AGENCY FOR PUBLIC FINANCE AND MANAGEMENT <ul style="list-style-type: none"> • Program for leadership development |  DANISH BUSINESS AUTHORITY <ul style="list-style-type: none"> • Digital security |
|  Shared systems |  AGENCY FOR PUBLIC FINANCE AND MANAGEMENT <ul style="list-style-type: none"> • EPR system portfolio |  AGENCY FOR DIGITISATION <small>MINISTRY OF FINANCE</small> <ul style="list-style-type: none"> • Digital post |
|  Shared center/units |  AGENCY FOR PUBLIC FINANCE AND MANAGEMENT <ul style="list-style-type: none"> • State procurement programme  AGENCY FOR GOVERNMENTAL ADMINISTRATION <ul style="list-style-type: none"> • Accounting and payroll services  AGENCY FOR GOVERNMENTAL IT SERVICES <ul style="list-style-type: none"> • Basic it services |  udbetaling danmark <ul style="list-style-type: none"> • Collection, disbursement and control of a number of public benefits |

I Danmark er det regjeringen som beslutter (gjennom kongelig resolusjon) å tilby fellestjenester. Regjeringen fastsetter også tydelige rammer for å gjennomføre og implementere nye løsninger. Til tross for at danskene har en regjeringsbeslutning om felles IT, er imidlertid ikke alle inne på fellesløsningen. Det er fortsatt noen ministerier som står utenfor. Billigere tjenester og et høyere sikkerhetsnivå blir trukket fram som fordeler ved felles IT.

Slik vi forstår gjennom intervju og tilsendt dokumentasjon, synes Danmark å ha gjennomført fellesløsninger for departementene først og fremst på IT- og økonomiområdet, og til dels på HR, kurs og kompetanse. I tillegg er det fellessystemer for lønn og regnskap. På HR-området og anskaffelser er det utviklet felles IT-verktøy.

Arkivtjenester er ikke en fellestjeneste. Det enkelte departement velger og inngår avtaler om arkivtjenester med private leverandører. De fleste har imidlertid den samme leverandøren, men med helt adskilte systemer.

Prinsippet som ligger til grunn for å etablere administrative fellestjenester, er at de må være bedre og billigere enn dagens tjenester. Vurderinger av å etablere slike tjenester skal også alltid behandles i regjeringen, og kvalitative og kvantitative gevinster må da synliggjøres.

Når tjenestene er etablert, arbeides det systematisk med benchmarking mot tilsvarende tjenester. Når nye tjenester skal utvikles, er de også opptatt av agil og trinnvis utvikling, snarere enn å etablere nye virksomheter og/eller store fellestjenester. Sentralt i arbeidet er samskaping og at man tar utgangspunkt i brukernes behov.

3.4.3 Norske erfaringer utenfor departementsfellesskapet

Som i Sverige og Danmark, har man gått lengst i utvikling av felles administrative tjenester innenfor lønn og regnskap også i Norge. Det er også her det er lettest å hente ut stordriftsfordeler og hvor muligheten for å standardisere løsningene er størst.

Vi har eksempler i Norge på hvor man har gått langt i å utvikle felles administrative tjenester mellom ulike typer statlige virksomheter på andre områder: Norsk helsenet leverer tjenester til alle statlige virksomheter underlagt HOD, Miljødirektoratet leverer tjenester til virksomhetene underlagt KLD og SIKT leverer fellestjenester til kunnskapssektoren.

Disse eksemplene viser at det er en stor fordel med en klar styringslinje til en overordnet virksomhet og klar oppgave- og ansvarsdeling når det gjelder utvikling av fellestjenester. Samtidig er de potensielle økonomiske gevinstene av å ha for eksempel felles arkiv og IKT-tjenester på tvers av virksomhetene i liten grad dokumentert. Det synes imidlertid å være klare gevinster når det gjelder kvalitet både ved at man får større fagmiljøer og at staten blir en større og mer kompetent kunde når løsninger skal kjøpes og utvikles i markedet.

3.5 Har det skjedd endringer som krever justeringer i strategien?

Vil beholde kursen for strategien, men viktig å levere på tiltakene

I intervjuene spurte vi om det er endringer i departementene eller i omgivelsene som tilsier at det er behov for justeringer i den videre oppfølgingen av strategien. Det var først og fremst det å levere på tiltakene flest av våre informanter var opptatt av. Det var ingen som tok til orde for større kursendringer, men noen hadde forslag til endringer i administrative prosesser.

Dette handlet eksempelvis om å spisse styrings- og beslutningsmodellen og å prioritere enkelte tiltak som Felles IKT og Felles sak-arkiv. I tillegg kom det fram at det er viktig å sikre at de som arbeider med Felles IKT, Felles sak-arkiv og Felles HR får tilført tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å styre dem.

Finansiering av tiltakene ble også trukket fram av enkelte. Det koster å få på plass fellestjenester og det er dyrt i oppstarten, noe som krever at en må tilføre mer ressurser og sikre finansiering i denne fasen. Det pekes også på at dagens budsjettsituasjon kan påvirke særlig de kostnadskrevenne tiltakene og føre til forsinkelser. Holdningen er også at alt som kan deles og brukes mindre penger på, og som gir stordriftsfordeler, er bra.

Spleiselagsprinsippet ble imidlertid også pekt på som utfordrende, og at det er viktig å få på plass gode fordelingsnøkler for disse finansieringsmodellene.

Fotnoter

⁴Felles IKT, N = 180 13 prosent, departementsakademiet, N = 164, forsøket med kjernegrupper, N = 157, helhetlig etatsstyring, N = 152, sak/arkiv, N = 118, felles HR, N= 106, felles anskaffelsesstrategi N = 99.

⁵Til oppdraget i [tildelingsbrev for 2022 \(s. 10\)](#) leverte DFØ et første notat til KDD om observasjoner av kjernegruppeforsøket; «Erfaringsoppsummering – opprettelse av kjernegrupper i departementene. Har kjernegruppene fått en god start?». Dette notatet vil også være et av kunnskapsgrunnlagene for erfaringsoppsummeringen vi skal levere i 2024.

⁶Supplerende tildelingsbrev nr. 7 til DSS i 2023

⁷Kilde: PowerPoint-presentasjonen Council of Europe visit - Shared services within central governmental bodies in Denmark mottatt fra våre informanter.

4. Vurdering av tiltakenes relevans

I dette kapittelet vurderer vi om tiltakene fremstår som relevante for å nå målene i strategien. Tiltakene i strategien er svært ulike og representerer ulike samordningsfunksjoner. De fremstår likevel som relevante, og sorterer under ett eller flere av målområdene i strategien.

En strategi med så ulike typer tiltak, kan være krevende å følge opp på en systematisk og helhetlig måte. På en annen side kan departementsstrategien ses som en pragmatisk tilnærming for å løse flere utfordringer som på ulike måter handler om samordning. En felles strategi, hvor departementene må samarbeide om konkrete tiltak kan også bidra til å bygge en felles kultur på tvers av departementsfellesskapet. Det har imidlertid vært et bevisst valg fra departementenes side å organisere oppfølgingen av strategien gjennom porteføljestyring framfor å samle alle tiltakene i et sammenhengende program slik det ble foreslått å gjøre i Strøm-rapporten.

4.1 Tiltakene er relevante, men gjennomføringen halter til dels

Ambisjonen for denne strategien er å få til bedre samordning av politikkinnhold og administrative tjenester. Strategien favner tre ulike målområder og har syv ulike tiltak.

Alle tiltakene fremstår som relevante opp mot en eller flere av målområdene. Men prosessene for oppfølging og gjennomføring kan bli bedre for noen av tiltakene.

Oppsummert kan vi si at strategien og de tilhørende tiltakene har svært ulike karakterer og er uttrykk for ulike samordningsfunksjoner. Samordning av politikkinnhold er ulikt samordning av administrative fellestjenester. Videre er kompetanseutvikling forskjellig fra tekniske støttefunksjoner som IKT og arkiv.

Vi kan skille mellom tiltak som dreier seg om samordning av politikkinnhold, tiltak som dreier seg om samordning av støttefunksjoner eller ressurser, nye tiltak og tiltak som var i gang satt før strategien ble lagt fram. Kjennetegnene for de ulike tiltakene illustreres i tabellen under.

Tabell 1: Ulike typer tiltak og ulike typer samordning i departementsstrategien

| Type tiltak/type samordning | Politikkinnhold | Administrativt/ støttefunksjoner |
|-----------------------------|---|--|
| Nytt | Forsøket med kjernegrupper Departementsakademiet | Departementsakademiet |
| Videreført | Helhetlig etatsstyring | Felles sak-arkiv Felles HR Felles IKT Felles anskaffelsesstrategi Helhetlig etatsstyring |

Tabellen viser at tiltaket Kjernegruppeforsøket skiller seg ut ved at det er et nytt tiltak som følge av strategien, og at det er et virkemiddel for samordning av politiske prosesser. Tiltaket Departementsakademiet er også et nytt tiltak i strategien, og samordningen kan sies å være av både administrativ og faglig karakter (politikkinnhold). Tiltakene Felles sak-arkiv, Felles IKT, Felles HR og Felles anskaffelsesstrategi er alle tiltak som er videreført fra forrige strategi eller allerede pågående prosjekter. Tiltaket Helhetlig etatsstyring er et virkemiddel av administrativ karakter, men som også kan være et virkemiddel for å påvirke politiske prosesser. Helhetlig etatsstyring har ikke etablert nye aktiviteter som følge av strategien, og følges opp i linjen i Finansdepartementet. Allerede etablerte nettverk, kunnskapsbygging og veiledningstiltak for etatsstyring er allikevel relevante aktiviteter for målene i strategien.

4.1.1 Tiltak for samordning av politikkinnhold og kompetanseutvikling er i godt driv

De nyeste tiltakene som er etablert ser også ut til å være de tiltakene som både er mest i rute, har god oppslutning blant våre informanter og er i godt driv. Det gjelder både Kjernegruppeforsøket og Departementsakademiet. Innholdet i disse tiltakene spiller også godt opp under alle de tre målområdene Mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk, Et sterkere departementsfelleskap og Styrket faglighet og en mer attraktiv arbeidsplass med mange muligheter. Det er også høy oppslutning om disse målene blant departementsansatte.

Ser vi nærmere på Kjernegruppesforsøket og de fem ulike kjernegruppene, ser vi at de alle har hatt en viktig funksjon. Den topplerforankringen og informasjonsutvekslingen som skjer mellom departementene i disse foraene, har en viktig funksjon i seg selv. Det gir departementene og departementsrådene en arena for å dele sentral kunnskap, og gir kraft og retning til noen av de mest komplekse samordningsutfordringene. Mens noen av kjernegruppene har konkrete resultater å vise til, som felles stortingsmelding og felles føringer i tildelingsbrevene, er andre mer i startgropen. I den kommende evalueringen av kjernegruppesforsøket skal vi også forsøke å gi svar på hvordan arbeidet i kjernegruppene oppfattes av involverte aktører i departementenes fagavdelinger og i involverte direktorater mv.

I Departementsakademiet er de godt i gang med å samle allerede eksisterende ressurser og tilbud om kompetanseutvikling, og etablerer både nye og skreddersydde kompetansetilbud. Både det erfaringsbaserte masterprogrammet og andre opplæringstiltak er allerede i gang, og planen er å videreutvikle tilbudene løpende.

4.1.2 Administrative fellestjenester er mer utfordrende

Felles for de administrative fellestjenestene og oppfølgingstiltakene Felles IKT og Felles sakarkiv, er at de er videreført fra den forrige departementsstrategien. Det er det også gode grunner til. Kompleksiteten i disse tiltakene er høy, de krever store investeringer og vil potensielt føre til store endringer i dagens oppgaveløsning. Gitt at de samordnes, kan det også få konsekvenser for ansatte som jobber innenfor disse fagfeltene i form av ny organisering eller nye arbeidsformer. Dette er også de mest krevende og komplekse tiltakene. Teknologiutviklingen på disse fagfeltene skjer i høyt tempo. Det igjen krever oppdatert kompetanse, tilstrekkelig kapasitet og gode konsekvensutredninger. Samlet sett vil det derfor være behov for egne og mer dyptgående evalueringer/følge-evalueringer av disse tiltakene enn hva som har vært mulig i dette oppdraget.

Når det gjelder Felles HR, synes utfordringene utover plan for videreutvikling av felles HR-tjenester, først og fremst å handle om at det er ulike syn på hvilke HR-tjenester som skal ligge hvor og hvordan de skal finansieres.

4.2 Styrings- og beslutningsmodellen brukes på ulike måter

Vi er bedt om å vurdere hvordan styrings- og beslutningsmodellen knyttet til departementsstrategien fungerer. Våre undersøkelser viser at bruken av styrings- og beslutningsmodellen varierer ganske mye for de ulike tiltakene. Noen tiltak er i liten grad behandlet i styrings- og beslutningsmodellen. Andre tiltak styres også formelt i andre strukturer. Det er derfor vanskelig å gi en entydig vurdering av styrings- og

beslutningsmodellen. Ettersom tiltakene er svært ulike, vil det heller ikke være verken mulig eller hensiktsmessig å lage en modell som passer for dem alle.

Ulike oppfatninger mellom departementene om hvilke fellestjenester man skal ha og hvordan disse skal utvikles, gjør at det er vanskelig å komme fram til beslutninger. KDD har ingen formell beslutningsmyndighet, og det er heller ikke rom for bindende flertallsbeslutninger. Dermed bidrar uenighet mellom departementene til at arbeidet bremses eller stoppes helt opp.

De store tiltakene Felles IKT og Felles sak/arkiv har en egen organisasjon med egne styringslinjer. For disse tiltakene har modellen og Strategisk forum først og fremst fungert som en arena for informasjonsutveksling. Vi sporer imidlertid en viss frustrasjon hos enkelte departementer over at det ikke har vært større grad av diskusjon og involvering rundt disse tiltakene i Strategisk forum.

Departementsakademiet og Kjernegruppeforsøket er to andre sentrale tiltak i strategien. Men heller ikke for disse tiltakene synes styrings- og beslutningsmodellen å ha en viktig rolle. Det har nok sammenheng med at dette er faglige tiltak som drives fram i andre fora. Dette underbygger et inntrykk av at styrings- og beslutningsmodellen er mindre egnet til å følge opp tiltak som ikke er av administrativ karakter.

4.3 Oppsummering av tiltakenes status og relevans

Det er store forskjeller på hvordan tiltakene er innrettet, hva de skal løse og hvor langt de har kommet i utvikling og implementering.

Felles anskaffelsesstrategi ser ut til å være tilnærmet i mål med arbeidet. Helhetlig etatsstyring har ikke etablert noen nye aktiviteter som følge av strategien og følges opp i linjen i Finansdepartementet, men allerede etablerte nettverk for etatsstyring er allikevel relevante aktiviteter for målene i strategien.

Utover dette ser vi to hovedretninger i status for de øvrige tiltakene; den ene retningen er at tiltakene er i godt driv (Kjernegruppeforsøket og Departementsakademiet), mens den andre retningen går på at tiltakene er både komplekse, tidkrevende og krever større investeringer, og at de derfor også utfordrende å få i mål (Felles IKT, Felles sak-arkiv og til dels Felles HR).

Vi ser at styrings- og beslutningsmodellen i varierende grad fremstår som relevant for oppfølging av tiltakene. Det sentrale er heller ikke hvordan tiltakene følges opp, men at de følges opp på en god måte.

5. Våre anbefalinger

Departementsstrategien har bred oppslutning blant departementsansatte selv om den har vært gjeldende i ganske kort tid. Alle tiltakene har en klar relevans opp mot ett eller flere av målområdene og er i prosess for videre utvikling og/eller gjennomføring. Vi har imidlertid observert noen forbedringspunkter og gir noen anbefalinger til det videre arbeidet.

5.1 KDDs rolle som samordner for administrative fellestjenester kan styrkes

KDDs rolle som samordner og ansvarlig departement for administrative fellestjenester kan med fordel styrkes. Det kan dels gjøres gjennom å styrke intern organisering, kapasitet og kompetanse, og dels gjennom samarbeid og utvikling i DSS. Et grep kan også være å tilføre ressurser fra andre departementer i en periode for å øke kapasitet og kompetanse til oppfølging av tiltakene der det er et behov.

5.2 Godt forankrete kunnskapsgrunnlag er viktige inn i beslutningsprosessene

Noen innspill fra informantene kan tolkes som en generell motstand mot å etablere fellestjenester i departementsfellesskapet, fordi den skreddersømme enkeltdepartementer har opparbeidet seg kan gå tapt dersom tjenester overføres til DSS. Slike utfordringer er det imidlertid vanlig å møte i overganger til større fellestjenester. Derfor bør det også tas høyde for at det er behov for kulturendringer i departementene. Det er viktig å skape forståelse og aksept for at de nye fellestjenestene skal bli like bra eller bedre, og at endringene i det lange løp er for fellesskapets beste.

All den tid felles beslutninger må baseres på konsensusprinsippet, blir det også svært viktig med godt forarbeid, dokumentasjon, god forankring og brukerinvolvering i planleggingen av fellesløsninger. Departementer vil naturlig nok være motvillig til å gi fra seg løsninger som fungerer greit når det er usikkert hva de kan få i et nytt system. Dermed er det sentralt å sannsynliggjøre viktige gevinster som økt informasjonssikkerhet, økt beredskap, tilgang til høy kompetanse, innsparinger i det enkelte departement mv. Som pådriver for mer fellestjenester, vil det være viktig for KDD fremover å sikre gode beslutningsgrunnlag som kan benyttes for å overbevise de som er mest kritiske. Godt forarbeid og grundige analyser handler også om å prøve og feile gjennom trinnvis (smidig) utvikling og brukerinvolvering.

Erfaringer fra Sverige og andre større virksomheter, tyder på at det er betydelige fordeler med mer felles administrasjon. Det har å gjøre med ressursbruk, kompetanse, utvikling, fleksibilitet og sikkerhet. Samtidig stiller det store krav til prosess for å få til gode fellestjenester. Mangelfullt forarbeid øker risikoen for feilinvesteringer.

Uklare prosesser og manglende involvering øker også risikoen for stor motstand underveis. Samtidig vil det alltid være en del støy og motstand i det en sammenslåing eller ny organisering trer i kraft. Slike motforestillinger kan også fort kan gi seg når nye modeller har fått virke en liten stund og viser seg å fungere.

For tiltak som møter stor motstand og hvor stordriftsfordelene ikke er åpenbare, kan det hende at man bør nedjustere ambisjonsnivået eller begynne i det små for å skaffe erfaringer.

5.3 Styrings- og beslutningsmodellen bør tilpasses det enkelte tiltak

Styrings- og beslutningsmodellen er preget av å først og fremst være en modell for administrative tiltak. Samtidig blir ikke alle tiltak som omhandler administrasjon fulgt opp gjennom denne modellen. De største tiltakene er organisert som egne prosjekter med egne styringsgrupper. For disse tiltakene er vårt inntrykk at modellen fungerer først og fremst som en informasjonskanal. Men det er også en viktig funksjon.

Vår vurdering er at det kan gjøres tydeligere hvilken funksjon styrings- og beslutningsmodellen skal ha mot de ulike tiltakene. Dette vil bidra til klarere forventninger hos deltakerne i tjenesteforaene og i Strategisk forum.

De administrative rutinene mellom de ulike organene som er knyttet til beslutnings- og styringsmodellen, bør også gjennomgås kontinuerlig for å nyttiggjøre seg sentral informasjon i og mellom de ulike foraene som tjenesteforumene, strategisk forum og oppfølgingstiltakene.

5.4 Oppsummering av våre anbefalinger

Vi vurderer de igangsatte tiltakene som relevante samlet sett. Men for å få et sterkere departementsfellesskap gjennom bedre samordning i politikktutviklingen og bedre administrative tjenester, vil det i fortsettelsen være viktig å jobbe med kulturendring for å skape forståelse for hva som er til departementsfellesskapets beste på sikt.

Alle departementene og Statsministerens kontor «eier» strategien sammen og har formelt sett likt ansvar for å følge opp tiltakene som er etablert for å nå strategiens mål. For å lykkes med å nå målene i strategien er det viktig at alle departementene tar dette ansvaret. Det er også et felles ansvar å nå målene for departementsstrategien.

KDD har imidlertid et særskilt ansvar for å koordinere arbeidet i kraft av deres overordnede ansvar for forvaltningspolitikken. I lys av denne rollen bør KDDs rolle som samordner for administrative tjenester styrkes.

Som pådriver for flere fellestjenester, vil det være viktig for KDD fremover å sikre gode beslutningsgrunnlag som også er godt forankret i departementsfellesskapet. Det vil også være viktig å tilpasse styrings- og beslutningsmodellen til enkelte tiltak. Dette vil bidra til klarere forventninger hos deltakerne i tjenesteforaene og i Strategisk forum.

Referanser og vedlegg

-

Litteraturoversikt

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2019). På toppen av styringssystemet. Om samordning i de Skandinaviske regjeringsapparatene. Difi-notat 2019:6

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021). Dokumentasjons- og arkivfunksjonen i statlige virksomheter. DFØ-rapport 2021:7

Jacobsson, Bengt m.fl. (2001). Hur styrs regeringskansliet? Om procedurer, prat och politik. SCORE (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor), Stockholm. Score Rapportserie 2001:8

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). Tildelingsbrev 2023 – Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Regjeringen.no

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). Supplerende tildelingsbrev nr. 7 for 2023 – DSS – Etablering av departementsakademiet. Regjeringen.no

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). Styrings- og beslutningsmodell for departementene fastsatt 280322

Kommunal- og distriktsdepartementet (2021). Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021–2025

Kommunal- og distriktsdepartementet (2020). Gode hver for oss. Best sammen. Strategi for utvikling av departementsfellesskapet 2021–2025. Arbeidsgruppens forslag 13.3.2020

Kommunal- og distriktsdepartementet (2020). Underlagsnotater for strategien Gode hver for oss. Best sammen. 2021–2025

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). Helhet, kvalitet og effektivitet. Strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departementsfellesskapet (2016–2020)

Vedlegg 1: Aktuelle intervjuguider

Strategisk forum

1. Hva mener du om at departementene har en felles strategi som skal bidra til bedre samordning, styrket departementsfellesskap og bedre kunnskapsutvikling?
2. Beskriv hvordan departementet har jobbet med å gjøre strategien og tilhørende tiltak kjent i departementet?
3. I hvilken grad er ditt departement involvert i tiltakene og hvordan vurderer du disse opp mot målene i strategien?
 1. Kjernegrupper:
 2. Departementsakademiet:
 3. Helhetlig etatsstyring:
 4. Felles IKT:
 5. Felles sak-arkiv:
 6. Felles anskaffelsesstrategi:
 7. Felles HR:
4. I hvilken grad mener du strategien bidrar til å oppfylle følgende ambisjon:
«Departementene samarbeider godt om kunnskapsgrunnlag og reformer når det er nødvendig for å lykkes»?
5. I hvilken grad mener du strategien bidrar til å oppfylle følgende ambisjon:
«Departementene er et fellesskap med sterk 'vi'-følelse, som har gode og effektive fellestjenester og er innrettet for å samarbeide og bruke ressurser effektivt»?
6. I hvilken grad mener du strategien bidrar til å oppfylle følgende ambisjon:
«Departementene er en attraktiv og effektiv arbeidsplass som tiltrekker, utvikler og beholder riktig fagkompetanse, og som legger til rette for mobilitet mellom sektorene»?
7. Hva er din vurdering av styrings- og beslutningsmodellen for oppfølging av strategien?
 1. Hvordan fungerer modellen generelt?
 2. Hvordan fungerer rolle- og ansvarsdelingen beskrevet i modellen?
 3. Hvordan fungerer Strategisk forum og møtestrukturen generelt?
 4. Hvordan har prosedyre for prioritering og gjennomføring av tiltak fungert?
8. Har det skjedd endringer i departementene eller i omgivelsene som tilsier at det er behov for justeringer i oppfølgingen av strategien eller i selve strategien?
9. Er det noe du ønsker i tilføy/som vi også burde ha snakket om?

Tiltaksledere

1. Hva er bakgrunnen for at tiltaket ble besluttet og når skjedde det?
2. Hvordan er arbeidet med tiltaket du leder organisert, og hvilke aktører er involvert i arbeidet?
3. Hva er status for arbeidet med tiltaket?
4. Er det noen spesielle hindringer eller muligheter for utviklingen av dette tiltaket du vil fremheve?
5. Hvordan fungerer styrings- og beslutningsmodellen (tjenestefora, strategisk forum m.m.) for oppfølging av tiltaket?
6. Hva er din vurdering av KDD og DSS' roller generelt i arbeidet med å drive og utvikle fellestiltakene?
7. Hvordan vurderer du de andre departementenes rolle i arbeidet med å drive og utvikle fellestiltakene?
8. Hvordan tenker du at tiltaket kan bidra til å oppfylle målene i departementsstrategien?
9. Er det noe du ønsker i tilføy/som vi også burde ha snakket om?

Ledere av kjernegruppene

Departementsstrategien «Gode hver for oss. Best sammen»

1. I hvilken grad tror du strategien og tilhørende tiltak er kjent i departementet?
2. I hvilken grad fremstår tiltakene som relevante og egnede for å nå målene for strategien?
 1. Felles IKT:
 2. Felles sak-arkiv:
 3. Felles anskaffelsesstrategi:
 4. Helhetlig etatsstyring og FINs rolle:
 5. Departementsakademiet:
 6. Felles HR:
3. I hvilken grad opplever du at det er etablert fungerende systemer og satt i gang egnede prosesser for å følge opp tiltakene i strategien?
4. Har det skjedd endringer i departementene eller omgivelsene som tilsier justeringer i hvordan strategien følges opp?
5. Hva er eventuelle fordeler og ulemper knyttet til gjeldende praksis for finansiering av tiltakene?

Kjernegruppene

6. Ser du noen resultater av arbeidet i kjernegruppene så langt med hensyn til
 1. Tverrfaglige kunnskapsgrunnlag?
 2. Tverrdepartementale arbeidsprosesser?
 3. Involvering/samarbeid med underliggende etater og/eller kommuner/kommunalt nivå?
 4. Forankring i politiske prosesser og tverrdepartementalt samarbeid?
7. Hvordan vurderer du kjernegruppenes potensial for å styrke de samlede resultatene framover?
8. Har du vurdert om arbeidet som gjøres i kjernegruppene kan ivaretas like godt eller bedre på «gamlemåten» eller andre alternative måter? I tilfelle hvordan?
9. Basert på erfaringene så langt, ser du noe som bør gjøres annerledes eller justeres?
10. Er det noen temaer som ikke er belyst her om departementsstrategien eller kjernegruppene som du vil trekke fram spesielt?

Vedlegg 2: Spørreundersøkelsen

Om spørreundersøkelsen

I perioden 24. april til 11. mai, gjennomførte vi en spørreundersøkelse i Questback blant alle ansatte i departementene unntatt de politisk ansatte. Hensikten var i hovedsak å kartlegge deres kjennskap til departementsstrategien. Vi ønsket også å kartlegge i hvilken grad ansatte opplevde tilhørighet til departementsstrategien. Vi sendte spørreundersøkelsen til ca. 4700 (4702 personer) og mottok svar fra 42 prosent.

Vi mottok svar fra alle departementene og andelen svar fra hvert departement samstemmer i all hovedsak med størrelsen på det enkelte departement. Av de som svarte var 14 prosent ledere med personalansvar mens 86 prosent var saksbehandlere.

KDD bisto DFØ med å skaffe e-postadresser. DFØ har behandlet både mottatte e-postadresser og data fra undersøkelsen etter retningslinjene for GDPR, som å oppbevare e-postadresser på et sikret område, slette dem når undersøkelsen er avsluttet, og slette alle data fra undersøkelsen når data er ferdig behandlet og prosjektet er avsluttet. Vi har også sikret at alle besvarelser er anonyme.

KDD bisto også DFØ med å sende ut informasjon til alle departementsansattes postmottak om at departementene om kort tid ville motta en spørreundersøkelse fra DFØ om departementsstrategien «Gode hver for oss. Best sammen. 2021-2025». Dette var viktig for forankringen av undersøkelsen i departementene.

Undersøkelsen bestod av spørsmål om temaene kjennskap til strategien, viktighet av strategien, vurdering av samarbeid mellom departementene generelt og om tilhørighet til departementsfellesskapet.

Vi sendte ut to påminnelser i løpet av undersøkelsesperioden, og sluttresultatet ble at 42 prosent besvarte undersøkelsen, eller 1969 av 4691 personer.

Spørreskjema

Departementsstrategien – midtveisevaluering

1. Hvilket departement jobber du i?

1. Arbeids- og inkluderingsdepartementet

2. Barne- og familiedepartementet

3. Finansdepartementet

4. Forsvarsdepartementet

5. Helse- og omsorgsdepartementet

6. Justis- og beredskapsdepartementet

7. Klima- og miljødepartementet

8. Kommunal- og distriktsdepartementet

9. Kultur- og likestillingsdepartementet

10. Kunnskapsdepartementet

11. Landbruks- og matdepartementet

12. Nærings- og fiskeridepartementet

13. Olje- og energidepartementet

14. Samferdselsdepartementet

15. Utenriksdepartementet

16. Statsministerens kontor

2. Hvilken type avdeling/seksjon jobber du i?

1. Administrasjonsavdeling

2. Fagavdeling

3. Annet

3. Er du leder med personalansvar (seksjonsleder, avdelingsdirektør, ekspedisjonssjef, departementsråd etc.)?

1. Ja

2. Nei

Et sentralt målområde for departementsstrategien er mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk.

4. I hvilken grad opplever du at departementene jobber godt sammen der dette er hensiktsmessig?

1. Ikke i det hele tatt

2. I liten grad

3. Verken stor eller liten grad

4. I noen grad

5. I stor grad

6. Vet ikke

5. I hvilken grad opplever du tilhørighet til departementsfellesskapet?

1. Ikke i det hele tatt

2. I liten grad

3. Verken stor eller liten grad

4. I noen grad

5. I stor grad

6. Vet ikke

6. Hvor viktig synes du det er at departementene jobber mot følgende mål?

1. Mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk

2. Et sterkere departementsfellesskap

3. Styrket faglighet og en mer attraktiv arbeidsplass med mange muligheter

7. Er du kjent med departementsstrategien "Gode hver oss, best sammen?"

1. Ja, jeg kjenner innholdet
 2. Jeg har hørt om den, men er ikke kjent med innholdet
 3. Nei
8. Hvor viktig eller uviktig synes du at det er at departementene har laget strategien «Gode hver for oss. Best sammen»?

1. Svært uviktig
2. Ganske uviktig
3. Verken viktig eller uviktig
4. Ganske viktig
5. Svært viktig
6. Vet ikke

9. Har du jobbet med ett eller flere av tiltakene som er etablert for å følge opp strategien? Kryss av hvilke tiltak du har arbeidet med.

1. Forsøk med kjernegrupper
2. Helhetlig etatsstyring
3. Felles IKT
4. Felles sak-arkiv
5. Felles anskaffelsesstrategi
6. Felles HR
7. Departementsakademiet

Vedlegg 3: Beskrivelse av dybdeintervjuer

Innledningsvis gjennomførte vi to intervjuer med nøkkelpersoner i KDD og DSS som er sentrale for implementeringen av strategien. Formålet var å få en bedre forståelse av konteksten rundt og innholdet i strategien og få innspill til aktuelle temaer til intervjuene og aktuelle informantgrupper.

I neste fase gjennomførte vi intervjuer i departementene med nesten alle medlemmene av strategisk forum (16 intervjuer). Dette er et forum for departementenes administrasjonssjefer på ekspedisjonssjefnivå. Formålet med disse intervjuene var å få en oversikt over deres vurdering av hvordan prosessene rundt strategioppfølgingen og tiltakene fungerer og om strategiens styrings- og beslutningsmodell spesielt.

For å følge opp målområdene i strategien er det etablert/retablert syv ulike tiltak som både representerer nye tiltak (Kjernegrufforsøket, Departementsakademiet) og der det er heftet på noen allerede etablerte tiltak (Felles sak-arkiv, Felles IKT, Felles anskaffelsesstrategi og til dels Felles HR og Helhetlig etatsstyring). For å få innsikt i status for tiltakene og hva som eventuelt oppleves utfordrende, intervjuet vi ledere av de fleste tiltakene (7 intervjuer).

I tillegg intervjuet vi de departementsrådene som leder kjernegrupper, som Barn og unge/KUBU, Klima i omstilling, Kunnskap i kriser og Kompetanse. (4 intervjuer).

DSS og KDD har også ulike tjenesteforum som skal bl.a. ivareta brukermedvirkning i utvikling og videreutvikling av tjenester. Det er KDD som leder disse foraene, og DSS som har sekretariatsansvaret. Vi gjennomførte derfor intervjuer med ledere og sekretariat for HR-tjenester og sekretariat for Digitale tjenester som representerer både IKT og sak-arkiv. (3 intervjuer).

For å få noe bedre innsikt i hvordan arbeidet i tjenesteforum oppfattes av ledere andre involverte ledere i departementene, intervjuet vi også enkelte avdelingsdirektører i utvalgte administrasjonsavdelinger som arbeider med HR i departementene (2 intervjuer).

Avslutningsvis gjennomførte vi også noen oppsummerende intervjuer med aktuelle nøkkelpersoner i KDD og SMK (2 intervjuer).

For å se på erfaringer med organiseringen av administrative fellesfunksjoner i andre skandinaviske lands departementer, har vi også gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner og ledere med ansvar for denne typen oppgaver i Sverige og Danmark (2 intervjuer).

Vi har også intervjuet en fellestjeneste i Norge (1 intervju).

Vedlegg 4: Vurdering av kjernegruppene midtveis

Utsatte barn og unge

Startet opp i februar 2021, og består av departementsråder fra BFD (leder), AID, JD, HOD, KUD og KDD. Temaet for denne kjernegruppen, har sitt utspring i «0-24-samarbeidet» som pågikk i perioden 2017-2021, men i 2020 ble det også foreslått å etablere en kjernegruppe om dette både i Strøm-rapporten og i DFØs rapport «Fra program til varig

struktur». Kjernegruppens arbeid handler i store trekk om å få til bedre kunnskapsgrunnlag, styring og samordning rundt utsatte barn og unge på tvers av både ansvarlige departementer og statlige og kommunale virksomheter.

Foreløpige observasjoner: Temaet til denne kjernegruppen kjennetegnes av at det er mange aktører både i statlig og kommunal forvaltning som har ansvar for oppfølging av utsatte barn og unge, og at det er et svært sammensatt og gjenstridig problem der løsninger og problemforståelse enten er uklare eller krever felles problemforståelse for å kunne løses. Det er krevende å få til med såpass mange aktører. Vi oppfatter ikke at det er store politiske interessekonflikter på dette feltet, men at det først og fremst samordningen og sammenhengene mellom de ulike ansvarsområdene som er krevende å få til. Vi ser at 024-arbeidet nok har dannet et godt grunnlag for arbeidet i denne kjernegruppen, og at et velfungerende og aktivt sekretariat gjør at både tilrettelegging og oppfølging av saker flyter godt både til kjernegruppen og til videre oppfølging. Vi har imidlertid så langt ikke sett nærmere på hvordan arbeidet fungerer og oppfattes på direktoratsnivå og i kommunene. Til nå ser vi imidlertid eksempler på at de har fått til konkrete resultater på alle deler av samordningstrappen, som for eksempel:

1. Trinn 1: Dele informasjon: De er gode på informasjonsutveksling, mye takket være et godt sekretariat
2. Trinn 2: Utvikle felles problemforståelse: Pilot for Programfinansiering handler om samordning av statlige tilskudd rettet mot målgruppen
3. Trinn 3: Unngå å svekke hverandres måloppnåelse: Jobber f.eks. aktivt med likelydende oppdrag i tildelingsbrev. Informasjonsutvekslingen i kjernegruppemøter bidrar også til dette
4. Trinn 4: Utvikle felles plan/tiltak: Det arbeides med en felles stortingsmelding.

Kunnskap i kriser

Startet opp i august 2021, og består KD (leder), JD, FIN, AID, BFD, HOD, NFD og KDD deltar, sammen med direktører for SSB, Forskningsrådet, Folkehelseinstituttet, Direktoratet for

e-helse, og etter hvert også Datatilsynet. Utfordringen som er utgangspunktet for denne kjernegruppen, er å tilrettelegge for nødvendig informasjons- og kunnskapsdeling mellom virksomheter i krisetider. Her handler det i hovedsak om å sikre at midlertidige tilpasninger i regelverk gjør dette mulig i framtidige krisesituasjoner.

Foreløpige observasjoner: Behovet for en mer effektiv og sikker infrastruktur for deling av data på tvers i forvaltningen, ble tydelig under koronakrisen. Problemet kjernegruppen

skal løse kan sies å være komplisert, men ikke et gjenstridig problem.

Hovedutfordringene er i hovedsak å finne løsninger gjennom endringer i dagens regelverk, eventuelt opprette nye regler. Dette er også både komplekst og tidkrevende. Gruppen har et sekretariat som fungerer godt, men som nok er sårbart fordi det er nøkkelpersoner i sekretariatet som drar mye av lasset av alene. Gruppen har så langt hatt god framdrift, og relevante data innhentes gjennom både ekspertgrupper og utredninger. Dette er også den eneste kjernegruppen som har åpnet for å ha med ledere av nøkkeldirektorater for å få til bedre kunnskapsdeling i kriser.

Klima og omstilling

Startet opp i oktober 2021, og består av KLD (leder), FIN, KDD, NFD, OED, SD og LMD. Kjernegruppens arbeid handler mye om utveksling og samordning av informasjon på klimaområdet.

Foreløpige observasjoner: Dette er muligens den kjernegruppen som er mest gjenstridig av karakter, og der hovedårsaken til det trolig ligger vel så mye i politiske interesseavveininger og sektorinteresser som faglig kompleksitet. Forvaltningen skal uansett være lojal til politiske beslutninger, så det faglige og sektorvise vil uansett farges av gjeldende politiske føringer. Arbeidet i kjernegruppen kan også så langt sies å preges noe av dette, og man har brukt tid på å få til felles problemforståelse på en del områder. Det arbeides også med en felles strategi omkring de administrative prosessene rundt klimaarbeidet i departementene. Det synes å være enighet om bedre samarbeid mellom departementene knyttet til de ulike politiske beslutningsprosessene. Sekretariatet består av to nøkkelpersoner fra KLD som koordinerer seg med aktuelle fagpersoner i de andre departementene.

Vann og avløp

Dette er den nyeste kjernegruppen og ble startet opp i 2022. Gruppen ledes av HOD, og har deltakere fra KDD, KLD, JD, OED. Formålet med gruppen er å oppnå bedre robusthet, beredskap og sikkerhet i vannforsyningen ved å sikre helhetlig forvaltning der vann, avløp og annet som kan påvirke drikkevann eller er viktig for samfunnssikkerheten, ses i sammenheng. Kjernegruppen skal arbeide for at nødvendige tiltak blir iverksatt for å håndtere det voksende vedlikeholdsetterslepet som foreligger i sektoren.

Foreløpige observasjoner: Dette er den «yngste» kjernegruppen, og det er derfor vanskelig å si noe konkret om status. Problemet karakteriseres ved at det er kjent, men løsningen er det ikke. Forvaltningen av vann er imidlertid komplekst, og likeså oppgavene de skal bidra til å løse. Så langt ser arbeidet ut til å ha kommet godt i gang. De har et lite sekretariat som er plassert i HOD.

Kompetanse i staten og departementene

Startet opp i februar 2021 og består av departementsråder fra KDD (leder), KLD, UD, KD og JD. Gruppen arbeider i hovedsak med å utvikle et bedre tilpasset kompetansetilbud for ansatte i departementene. De har også i stor grad fungert som «styringsgruppe» for tiltaket Departementsakademiet og for etableringen av en egen masterutdanning for primært departementsansatte.

Foreløpige observasjoner: Dette er den første kjernegruppen som selv har vurdert at de i realiteten er mer av en styringsgruppe enn en kjernegruppe ut fra de kriteriene som er satt for det. Det som kjennetegner problemet for denne gruppen er at det hverken er et gjenstridig eller et komplisert problem, men mer et sterkt ønske om å få til gode og felles kompetansetilbud for ansatte i departementene. Departementsrådene i kjernegruppen ses som katalysatorer for kompetansetilbudenes innhold og framdrift. Kjernegruppen kan allerede vise til en del konkrete resultater, som utviklingen av Departementsakademiet og masterprogrammet for departementsansatte. Departementsakademiet er jo også et av tiltakene i oppfølgingen av departementsstrategien, mens masterprogrammet har vært prosjektorganisert og ledet fra KD. Kjernegruppen har et lite sekretariat med to nøkkelpersoner fra KDD.