

# Ble det en bedre organisert stat?<sup>1</sup>

*Av Tormod Hermansen<sup>2</sup> & Inger Marie Stigen<sup>3</sup>*

## Innledning

Ble det en bedre organisert stat? Bakgrunnen for at dette spørsmålet stilles i denne artikkelen er at det nærmer seg 25 år siden Hermansen-utvalget avga en utredning med tittelen »En bedre organisert stat« (NOU 1989:5). Utredningen munnet ut i en rekke forslag til prinsipper og retningslinjer for hvordan staten burde organisere de ulike delene av sin forskjelligartete virksomhet. Bakgrunnen for at utvalget ble ned-satt i 1987 var misnøye, ikke minst internt i statsadministrasjonen, med den måten statlige institusjoner, etater og bedrifter var organisert og ble styrt på. Utvalgets for-slag, som i hovedsak var enstemmig, har etter manges mening utgjort en viktig del av premissgrunnlaget for mange av de reformer som senere er gjennomført i statlig organisering og styring i Norge. Etter så mange år, og etter så mange reformer, kan det derfor være betimelig å gjøre opp en slags status, og stille spørsmålet om staten faktisk er blitt bedre organisert.

Spørsmålet kan også stilles fordi det etter manges mening skjedde en grunn-leggende endring i den organisatoriske og styringsmessige tenkningen og i de prak-tiske grep fra slutten av 1980-årene. Mens staten hadde ekspandert både i bredden og dybden gjennom hele etterkrigstida, og stadig flere samfunnsområder hadde vært gjenstand for statlige tiltak, styring og kontroll, skjedde det nå en endring både i det økonomiske vekstforløpet, i de politiske strømninger, i statens ekspansjonstakt, og i tilnæringsmåten til hvordan samfunn og stat burde styres. Ikke minst skjedde det en utvikling i det internasjonale samarbeidet som førte med seg nye impulser både poli-tisk og organisasjons- og styringsfaglig, som kom til å få betydning for hvordan statlig organisering og styring kunne utformes på nye måter. Kort sagt; den sosial-demokratiske ekspansjonsstat ble utfordret av ny-liberalistiske ideer, og av praktiske løsningsforslag basert på konkurranse og markedstenkning. Selv om dette skiftet de første årene var mindre tydelig i Norge enn i en del andre land (Olsen 1993), kom de nye ideene likevel over tid til å få et slikt gjennomslag at det kan være rett å se på perioden fra slutten av 1980-årene som en ny epoke i organiserings- og styringsmes-sig sammenheng.

Det er i utgangspunktet rimelig å forutsette at det er en sammenheng mellom den måten en offentlig virksomhet er organisert og styrt på, og hvor godt virksomheten presterer. Noen enkel sammenheng er dette naturligvis ikke – også andre faktorer spiller inn – men intensjonsmessig må det være en slik sammenheng. Et første

spørsmål vil derfor være hvor fornuftig staten har organisert sin virksomhet på *de enkelte områder*, og hvor rasjonell styringen er, ut i fra de prestasjoner som kan observeres? Det var denne problemstillingen som stod i sentrum for utredningen fra 1989. Når en skal se på statens *samlete* virksomhet, er imidlertid dette bare ett av spørsmålene. Et annet og like viktig spørsmål gjelder hvor godt eller mindre godt staten klarer å håndtere problemer og oppgaver som krever samordning, helhet og avbalansering på tvers av departementsområder, eller som i sin karakter er områdeovergrepene. Samordning dreier seg dels om teknisk-administrativ organisering og styring av oppgaver og prosesser som er relatert til hverandre, og som derfor må tilpasses hverandre i tid, innhold og omfang. Og dels dreier det seg om å avveie og prioritere ulike verdier og formål som kan være motstridende eller stå i ressursmessig konkurranseforhold til hverandre. I den videre framstillingen vil begrepet samordning bli brukt som en fellesbetegnelse på begge disse oppgavene.

Spørsmålet om vi har fått en bedre organisert stat har altså minst to hoveddimensjoner. Det kan lett være slik at selv om staten er blitt bedre organisert langs en dimensjon, kan den ha blitt dårligere langs den andre. Artikkelen hovedspørsmål vil derfor bli drøftet langs begge disse dimensjonene. Et sentralt element i vurderingen vil være ministeransvaret.

Det *hovedsvaret* Hermansenutvalget ga på spørsmålet om hvordan staten kunne organisere sin virksomhet på en bedre måte var at staten måtte velge mellom organisasjons- og tilknytningsformer på *en mer bevisst- og systematisk måte* enn det som hadde vært vanlig inntil midten av 1980-tallet (jfr. NOU 1985:5, s.13). I forlengelsen av de to spørsmålene stilt ovenfor er dette selvsagt også et viktig spørsmål.

Innenfor rammen av en kommentarartikkel er det verken mulig å beskrive eller evaluere utviklingen i statens organisasjon i sin fulle bredde. Det vi gjør er – ved hjelp av sju spørsmål – å belyse *noen* erfaringer og utfordringer som etter vår mening utvilsomt fortjener plass i dagens forvaltningspolitiske debatt – både i Norge og i de øvrige nordiske land. Før disse spørsmålene stilles reflekterer vi innledningsvis over noen viktige trekk ved det norske samfunnet og den norske staten – hva angår verdifelleskap og politisk kultur. Dermed skisseres noen vanlige krav og forventninger til statlig organisering, før vi beskriver hovedtrekkene i den utviklings- og endringsprosess som har funnet sted i organisering og styring av statens virksomhet i Norge de siste 20-25 årene. Artikkelen rundes av med noen konkluderende refleksjoner, og et spørsmål om det er behov for et nytt forvaltningspolitisk utvalg; 25 år etter at Hermansenutvalget leverte NOU 1989:5, og 43 år etter at det såkalte Modalsliutvalget avga sin innstilling i 1970.

## Ulike ideologiske ståsteder, men likevel verdifelleskap og pragmatisme

Innledningsvis er det nødvendig å påpeke at det finnes ulike ideologiske ståsteder, og ulike verdimessige og interessemessige posisjoner og holdninger til de fleste spørsmål som gjelder hvordan staten skal organiseres og styres. Det kan derfor heller ikke påregnes noen enighet om svar på spørsmålet om staten er blitt bedre organisert. Svarene vil nok et godt stykke på vei reflektere ideologisk ståsted. Og for å komplisere ytterligere; også innenfor organisasjons-, administrasjons- og styringsfagene gjør det seg gjeldende uenighet mellom skoleretninger med ulike faglige posisjoner. Sva-

rene på hva som faglig sett er god eller dårlig organisering og styring, eller om en reform fører til en forbedring eller ikke, er heller ikke – faglig sett – tekniske spørsmål som lar seg besvare ut i fra objektive faglige premisser. Også fagfolkenes svar vil i noen grad bero på de interesse- og verdimeslige ståsteder disse innehar.

Det er likevel et par forhold som bør berøres før vi går videre. Dette er forhold som framstår som gjennomgående og viktige trekk ved det norske samfunnet og den norske staten. For det første: til tross for politisk uenighet og interessemotsetninger preges holdningene til staten og statlig virksomhet i Norge likevel av et bredt verdifelleskap, med moderate spennings- og motsetningsforhold. Dette gjelder i hvert fall hva de mer grunnleggende holdninger til samfunnsstyring og statlig ansvar og oppgaveløsning angår. Demokrati og rettsstatsverdiene står sterkt og er trygt forankret, og de interessemessige og ideologiske konfliktlinjene er mindre skarpe enn i mange andre land. Også de verdier som kommer til uttrykk gjennom velferdsstatens mange ordninger for inntektssikring, utjevning av levekår, og tilbud om tjenester innenfor sosial-, helse-, og utdanningssektoren, har bred tilslutning.

For det andre har Norge, og det henger antakelig sammen med det første forholdet, en tradisjon og politisk kultur preget av pragmatisme og løsningsorientering, snarere enn av ideologisk fundamentalisme og konfrontasjon. De fleste reformer har derfor fått bred oppslutning når de opprinnelige forslagene er «kvernet» ferdige i ofte tidkrevende beslutningsprosesser. Hva organisering og styring angår, har denne pragmatismen ført til at de fleste spørsmål har blitt løst ut fra sak-til-sak betraktninger, uten at det er lagt vesentlig vekt på generelle overordnede prinsipper og vurderinger på tvers av saksområdene. Selv om dette har ført til at staten samlet sett kan framstå som «litt rotete eller lite ensartet» organisert, har denne pragmatismen en verdi i seg selv, ikke minst fordi det på denne måten skapes bred oppslutning og legitimitet for de institusjoner og løsninger det gjelder. På den annen side kan pragmatismen også være en svakhet. Den kan bidra til at viktige langsiktige problemer blir oversett, eller at man gir etter for «hellige kuer», som for lengst burde vært slaktet. Det er også en kjensgjerning at mye omstilling er blitt påtvunget oss gjennom EU-tilpasning og annen internasjonal utvikling. Det kan derfor være betimelig å spørre om noen endringer ikke ville blitt gjort om vi ikke måtte.

## Forventninger og krav til statlig organisering

La oss innledningsvis også peke på det som vanligvis oppfattes som vanlige krav og forventninger til den norske staten og til de enkelte virksomheter staten kanalisere sitt engasjement gjennom. Det er disse kravene som må ligge til grunn for, og danne kjernen i de kriteriene som kvaliteten i organisering og styring vurderes ut i fra. Det var også flere av disse kravene som ble understreket i NOU-1989:5:

- Politisk styrbarhet, slik at det står en politisk ansvarlig bak det som gjøres og/eller det som ikke gjøres.
- Ivaretagelse av sentrale rettsstatsverdier som rettsikkerhet, likebehandling, forutsigbarhet.
- Åpen og transparent.
- Kunnskaps- og fagbasert med vekt på kompetanse, fagkyndighet, og grundighet.
- Effektiv, enkel tilgjengelig, »ubyråkratisk«, og serviceinnstilt.

- Kvalitet i prosedyrer og resultater.
- Påvirkningsbar for dem som vil bli berørt av planlagte reformer og endringer i regler, rettigheter og plikter.
- Ikke-korrupt og upartisk.
- Gjennomføringskraft i det som vedtas.

Flere av disse kravene har blitt mer aktualisert og tillegges større vekt i dag enn hva tilfellet var for 20-25 år siden. Dette gjelder for eksempel kravet til ikke-korrupthet. Problemstillinger knyttet til korrupsjon var i liten grad framme i den offentlige debatt tidligere, men utviklingen har vist at slike spørsmål også har aktualitet i vårt land (Gedde-Dahl, Hafstad og Magnussen 2008; Søreide 2013). Kravet til gjennomføringskraft er særlig blitt aksentuert etter 22-juli kommisjonens rapport (NOU 2012:14), og synes av enkelte å bli gjort til et hovedkrav til statlig virksomhet i sin alminnelighet.

Det er altså mange, og i forhold til tidligere, flere og til dels motstridende krav og forventninger som nå rettes mot staten og mot statlige virksomheter. Dette innebærer at det ikke er mulig å vurdere hvor godt eller dårlig en statlig virksomhet, eller staten som helhet er organisert og styrt, ut i fra ett enkelt av de kravene som er nevnt ovenfor. Målestokken må nødvendigvis være et aggregat av de ulike kravene, hvor det i utgangspunktet ikke kan forventes enighet om hvilken vekt de enkelte kravene bør tillegges.

En indikator for et slikt aggregat kan være den tillit folk i sin alminnelighet har til staten og statlige virksomheter på de ulike områdene. Generelt sett viser undersøkelser at den norske staten møtes med høy tillit (Skirbekk og Grimen 2011; Wollebæk og Seggaard 2011). Selv om noe av den høye tilliten i noen grad kan skyldes kraftig vekst i offentlige bevilgninger til de fleste formålene de seneste 10-20-30 årene, er den nok en indikasjon på at folk flest synes staten, i det store og hele, er rimelig godt organisert og styrt. Samtidig viser opinionmålinger og undersøkelser at tillit varierer fra område til område, fra etat til etat.<sup>4</sup> Dette henger antakelig sammen med at de forventninger og krav som stilles er forskjellige alt etter hva slags oppgaver det dreier seg om. Men det skyldes nok også at statens evne til å prestere i forhold til forventningene ikke er like god på alle områder. En vurdering av om staten er blitt bedre organisert eller ikke, krever derfor i prinsippet at en først ser på hvert enkelt oppgaveområde for seg og prioriterer kravene etter viktighet på de enkelte områdene, før en forsøker å »summere« for staten som helhet. Dette er naturligvis en oppgave som det i praksis er lite realistisk å gjennomføre.

I utredningen fra 1989 ble det videre foretatt en sontring mellom statens oppgaveområder og funksjoner som:

- Samfunnsstyrer og myndighetsutøver
- Interesseavveier og konfliktløser
- Verdi- og kulturforvalter
- Tjenesteyter
- Fordelingsadministrator
- Næringsdrivende
- Egenadministrator og intern tjenesteyter

Utvalget, som generelt var opptatt av at staten måtte differensiere sine organisasjons- og styringsformer etter oppgavens karakter, pekte på at en i forhold til hver enkelt oppgavetype, hvert enkelt virksomhetsområde, og hver enkelt virksomhet, måtte finne fram til den relative vektlegging av de ulike forventninger og krav ut i fra oppgavens karakter og virksomhetens formål. Utvalget understreket at dette måtte gjøres konkret. Det avgjørende måtte være å finne fram til den best mulige organisering i det enkelte tilfelle. Hensynet til uniformitet i organisering og styring på tvers av oppgaveområder burde følgelig ikke tillegges avgjørende vekt.

Utvalget var nok bevisst på at staten, ut i fra en slik retningslinje, kunne framstå som mindre ensartet organisert, og at det var en viss fare for fragmentering. Men for utvalget var det viktigere at staten kunne prestere godt på hvert enkelt område, enn at mest mulig var ensartet organisert og styrt. Eller sagt på en annen måte; en godt organisert stat er en stat som presterer godt i forhold til de krav og forventninger som rettes mot *den enkelte* etat, institusjon, eller det enkelte foretak. At statens mangeartete virksomhet er uensartet organisert var, slik utvalget så det, noe som først og fremst reflekterte mangfoldet av – og ulikhetene i – statens virksomhet i et moderne samfunn.

Naturligvis er det også nødvendig at staten, som nevnt innledningsvis, makter å samordne sin mangeartete virksomhet slik at den henger sammen på en fornuftig måte, og ikke minst at den klarer å håndtere sektorovergrepene oppgaver som krever at ulike departementer og virksomheter samhandler. I ettertid må det nok innrømmes at utvalget ikke gikk så mye inn på de utfordringer som samordning og håndtering av sektorovergrepene oppgaver reiser. Samfunnsutviklingen har imidlertid skjøvet nettopp disse utfordringene, blant annet innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, stadig mer i forgrunnen (jfr. f.eks. Fimreite, Lango, Lægredid og Rykkja 2011<sup>5</sup>). Hvor godt eller dårlig staten klarer å håndtere disse oppgavene må derfor også stå sentralt i en vurdering av om staten er blitt bedre organisert eller ikke. Nye oppgaver, og tydeliggjøring av ytterligere krav og forventninger til staten og statlig engasjement, er i seg selv en god illustrasjon av hvordan dynamikken i samfunnsutviklingen ikke bare skaper nye utfordringer for statlig organisering og styring, men også virker inn på verdimesseige og ideologiske holdninger og politiske prioriteringer. Dette gir seg igjen utslag i ny og endret lovgivning og forskyvninger i ressursbruken, og i at det institusjonelle systemet av statlig virksomheter for iverksetting og gjennomføring av politiske tiltak og politisk styring er under et stadig endringspress.

## Viktige utviklingstrekk

I den utviklings- og endringsprosess som har funnet sted i organisering og styring av statens virksomhet i Norge de siste 20-25 årene, har det utkrystallisert seg seks hovedtrekk:

1. Omdanning av departementene til å være mer rendyrkede sekretariater for statsrådene og politisk ledelse, med motsvarende desentralisering av operative oppgaver og delegering av myndighet til underliggende organer og til kommuner og fylkeskommuner.

2. Endring av styringsmåten overfor underliggende organer fra detaljert aktivitetsrettet budsjett-, regel-, og instruksstyring, til mål- og resultatstyring basert på bredere fullmakter til organenes ledelse.
3. Differensiering av tilknytnings- og styringsformene etter oppgavens karakter, med større vekt på rendyrking av oppgaver og roller, økt bruk av foretaksorganisering, utvikling av prinsipper for etatsstyring og eierstyring av foretak i kombinasjon med bruk av kontrakter og andre virkemidler.
4. Bruk av markeder og markedsanaloge styringsregimer, og markedsmessige organisasjons- og styringsformer også av forvaltningsvirksomhet, basert bl.a. på bestiller- utfører differensiering, bruk av kontrakter og kvasikontrakter, lederlønnsincentiver etc., med sikte på å legge til rette for konkurranse, privatisering og delprivatisering.
5. Framvekst av såkalte uavhengige statsorganer med oppgaver knyttet til tilsyn og klagebehandling, hvor avgjørelsene ikke skal kunne påvirkes av politiske vurderinger og hensyn.
6. Lovgivning med økt vekt på rettskrav og rettigheter, med sterkere roller for rettsvesen og domstoler på bekostning av folkevalgte organers mer skjønnsmessige vurderinger og avgjøelsesprosesser.

Drivkreftene bak denne utviklingen kan langt på vei sammenfattes i tre stikkord: teknologiutvikling, internasjonalisering, og økonomisk vekst. Det samfunnet vi har i dag, særlig hva angår produksjon og distribusjon, kommunikasjon og informasjonstilgang, er basert på nye teknologier som har muliggjort en vesentlig sterkere integrasjon i internasjonal økonomi og i det internasjonale samfunn enn for bare noen tiår siden. Integrasjonen har ikke bare skjedd på det økonomiske området, men også sosialt, og ikke minst kulturelt. Politisk innebærer dette at impulser for endringer sprer seg raskere enn noen gang tidligere. Et stikkord her er selvsagt internett. Flommen av impulser – ideer, informasjon og innovasjoner – forsterkes av vår deltakelse i en lang rekke internasjonale organisasjoner. De fleste av disse har nettopp til formål å legge til rette forutsetninger for samhandling og samarbeid land og stater i mellom.

Ytterligere et forhold, som på mange måter springer ut av de samme drivkreftene, er forskyvninger i verdimeslige og politiske holdninger i individualistisk og liberalistisk retning på bekostning av mer tradisjonelle fellesskaps holdninger. Det dreier seg her om tunge trender som preger samfunnsutviklingen i alle land i vår del av verden. Derfor har det i alle disse landene skjedd betydelige endringer i statlige oppgaver, og i organisasjons- og styringsformer for statlig virksomhet. Dels har disse endringene vært et resultat av tilpasninger til samfunnstrender og endrete behov, og dels et resultat av politiske initiativ med basis i liberalistiske ideer.

Det er som sagt ikke mulig i en artikkel som dette å gå systematisk gjennom alle reformer og enkeltheter i utviklingstrekkene i disse seks hovedtrendene. Samlet sett er det imidlertid ikke for sterkt å si at det som har skjedd i hver enkelt trend, og ikke minst i samspillet mellom disse, har ført til en langt på vei grunnleggende endring i den måten staten er organisert og blir styrt på. Men selv om endringene har vært omfattende både i bredde og dybde, har selve endringsprosessen gått over så mange år, at den ikke har hatt karakter av noen revolusjon. Staten lar seg fortsatt kjenne igjen. Slagord som »den nye staten« er derfor lite treffende. Vi ser heller en stat hvor «lag-på-lag»- og hybride organisasjonsformer vokser fram (Engelstad og Steen-Johnsen 2010, Christensen og Lægread 2011).

### **For mye politikkformidling, mer styringsaktivisme og mindre styringskraft i departementene?**

Ønsket om å rendyrke departementene til sekretariater for den politiske ledelsen og som overordnede styringsorganer har ført til at departementene har endret seg, både hva angår arbeidsoppgavens sammensetning, arbeidsformer, bemanning og organisering. I sitt arbeid er departementene i stadig sterkere grad blitt preget av politikk; ikke bare av utredning og utforming av politiske initiativ, men i økende grad også av formidling av og forsvar for den politikk som føres. De arbeider i mindre grad med tradisjonelle forvaltningsoppgaver, enkeltsaksbehandling og myndighetsutøvelse. Når det gjelder den interne organiseringen har det skjedd en forskyvning fra et stort antall fagkontorer i hver avdeling med en utpreget hierarkisk oppbygging til færre og større avdelinger med en mer fleksibel intern struktur. Mer tverrfaglighet og bruk av prosjektorganisering er et annet utviklingstrekk (DIFI 2011). I forhold til underliggende virksomheter er mål- og resultatstyring og mer variert bruk av tilknytningsformer – slik det ble tilrådd i NOU 1989:5 – sentrale utviklingstrekk.

Trenden i retning av rendyrking av departementenes roller som sekretariater for statsrådene og som overordnede styringsorganer – det være seg for underliggende forvaltningsorganer eller organer med andre tilknytningsformer – er likevel ikke entydig. La oss først peke på noen omorganiseringer som dreier seg om arbeidsdelingen mellom departement og direktorat – fra henholdsvis forsvars-, utenriks- og justissektoren.

Innenfor forsvarssektoren valgte man i 2002 å legge ned Forsvarets Overkommando og langt på vei integrere forsvarssjefen og hans strategiske funksjoner i Forsvarsdepartementet. Tidligere var Forsvarets Overkommando formelt sett å betrakte som et direktorat underlagt departementet. Noe tilsvarende er gjort på bistandsområdet, hvor Norad, som var et direktorat, ble innlemmet i Utenriksdepartementet i 2004. Argumentene for disse løsningene må antas å ha vært et ønske om tettere politisk kontroll med virksomhetenes operative sider. Hvorvidt den politiske styringen faktisk er forbedret er det vanskelig å ha noen oppfatning om. Like interessant er det å spørre om endringene har ført til redusert transparens og utydeliggjøring av hvem som har ansvar for hva, og om den operative effektiviteten er styrket.

I justissektoren hvor en tradisjonelt hadde den oppfatning at det sivile maktapparatet skulle være direkte styrt av en ansvarlig statsråd, ble Politidirektoratet endelig opprettet i 2002 – etter at spørsmålet hadde vært på den politisk-administrative dagsorden mange år (Lie 2004, Askeland 2005). Trolig var ønsket om styrket operativ effektivitet blitt viktigere enn hensynet til operativ politisk styring. Her har det imidlertid vist seg at statsråden i praksis har ønsket seg begge deler, og derfor ikke har disiplinert seg når det gjelder operative styringsinitiativ slik arbeidsdelingen mellom departement og direktorat forutsetter (Difi 2013). Likevel er svaret på dette neppe å integrere politiets operative ledelse i departementet slik det var. Det er heller et behov for å tydeliggjøre direktoratets fullmakter, og for å disiplinere departementets styringsarbeid i forhold til direktoratet, slik at en kommer bort fra aktivistisk detaljstyring.

Dette bringer oss over til en mer generell refleksjon om departementenes styring av underliggende organer. Det er utvilsomt at denne er blitt mer krevende de siste tiårene. Det skyldes både mangfoldet i tilknytnings-, styrings-, og arbeidsformer, og den allmenne samfunnsutviklingen der ikke minst medienes rolle har stor innvirkning på den politisk-administrative dagsorden.

Det at ministeransvaret inngår som et bærende prinsipp i norsk statstradisjon er i denne sammenhengen helt sentralt. Det følger av ministeransvaret at departementet har rett og plikt til å instruere og til å føre kontroll med sine underliggende organer, med mindre noe annet er bestemt av Stortinget. Enkelt sagt innebærer dette også at statsråden kan holdes politisk ansvarlig for alle enkeltavgjørelser som treffes av underliggende organer, også når myndigheten er delegert – vel å merke når virksomheten er del av staten som juridisk person.<sup>6</sup> Når myndighet delegeres, har departementet plikt til å utforme regler for hvordan myndigheten skal praktiseres – i forskrifts form eller på annen måte. Rent faktisk innebærer dette at etter hvert som etater og virksomheter overtar oppgaver og myndighet som tidligere lå i departementet, blir departementets styringsoppgaver stadig viktigere. Viktigheten av disse oppgavene øker dessuten sterkt som følge av at styringen mer og mer retter seg mot mål og resultater, noe som innebærer at kravene til at etater og institusjoner leverer i henhold til målsatt kvalitet, og opprettholder høy effektivitet, kommer mer i forgrunnen.

Et særdeles viktig spørsmål å stille er om og hvordan departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse har endret karakter de senere år, og hvilke konsekvenser dette i så fall har for rollen som etatsstyrer. Dette er et spørsmål som også Direktoratet for forvaltningsutvikling og IKT (tidligere Statskonsult) har drøftet i flere rapporter (Statskonsult 2007, Difi 2011).

Det hersker ikke tvil om at det mediepresset statsråder møter i dagens samfunn er vesentlig sterkere enn for bare få år siden. Medienes fokus er på enkeltsaker hvor det kan være grunnlag for kritikk. Kritikk av et departement eller en etat – for mangelfull styring, regelverk som slår urimelig ut, etc – vil raskt rette seg mot den ansvarlige statsråd. I stor utstrekning »jager mediene i flokk«, og tvinger statsråden og dermed departementet til å bruke uforholdsmessig mye oppmerksomhet og ressurser på enkeltheter som ikke nødvendigvis er viktige fra et overordnet styringssynspunkt. Den praktiske konsekvens av medieutviklingen er en sterk øking i antall informasjons- og kommunikasjonsrådgivere og politiske medarbeidere i de fleste departementene. Dette fører igjen til at politikkformidling legger beslag på en stadig større del av departementets ressurser.

En konsekvens av dette er antakelig at det blir mindre kapasitet, ikke bare til utforming og iverksetting av politikk, men også til langsiktig og helhetlig organisering, styring og oppfølging av underliggende organer. Som følge av kravet til at statsråden skal »ordne opp« etter mediepress, kan departementet lett bli drevet inn i en aktivistisk styringsmåte ovenfor etater som er i det politiske søkelyset. For etatene kan det videre bli vanskelig å opprettholde den nødvendige langsiktighet i prioriteringer og ressursanvendelse i sin egenstyring. Dette fører uvegerlig til at så vel effektivitet som kvalitet blir skadelidende.

Det er imidlertid ikke bare mediene som jager. For at statsråden skal framstå som politisk vellykket, både i Regjeringen, i Stortinget, og i eget parti, er det avgjørende med hyppig og positiv medieoppmerksomhet. Derfor går jakten begge veier – med det dette innebærer av tids- og ressursbruk på populære utspill og enkeltsaker – og på bekostning av bl.a. systematisk styring og oppfølging av etater og institusjoner.

Dessuten fører også medienes jakt på feil og mangler, og Riksrevisjonens mer omfattende forvaltningsrevisjon på enkeltområder (Christensen, Helgesen og Lægreid 2001, Roness 2012) til økt behov for detaljkontroll fra departementenes side. Dette påvirker naturligvis prioriteringer og ressursbruk, også i etatene, uten at det nødvendigvis styrker den mer helhetlige, systematiske, og langsiktige styringen mot



mål og resultater. En annen konsekvens, som er like betenkelig, er om organisasjonskulturen i de underliggende organer påvirkes i en retning som preges av at det ikke å gjøre noen feil, blir viktigere enn kreativitet og løsningsorientering.

### **For mange og smale departementer?**

Sett under ett utgjør departementene ikke bare et antall politiske sekretariater for statsrådene og Regjeringen. De utgjør også en inndeling av statens virksomhet som fastlegger en i prinsippet fullstendig ansvarsfordeling av saksområder mellom statsrådene. Slik faller enhver sak i utgangspunktet innenfor ett og bare ett departements ansvarsområde. Dette er naturligvis en teoretisk betraktning. En rekke spørsmål og oppgaver er etter sin karakter sektorovergripende, og fordrer tverrgående samordning. Dette aksentuerer følgende problemstilling: Har vi i dag en departementsinndeling og oppgavefordeling mellom departementene som er hensiktsmessig ut i fra hensynet til at statens samlede virksomhet skal organiseres og styres på en effektiv måte?

Dette er naturligvis et spørsmål som ikke er enkelt å svare på. Men det forhold at skiftende regjeringer, spesielt ved selve regjeringdannelsene, ofte har foretatt endringer i departementsstrukturen og oppgavefordelingen mellom ulike departementer indikerer at dette spørsmålet ofte har vært besvart ut fra situasjonsbestemte politiske forhold og prioriteringer, og ikke ut i fra mer langsiktige organisatoriske og styringsmessige hensyn. De nye regjeringspartnerne i regjeringen Solberg (2013-) – Høyre og Frp – var før årets stortingsvalg svært tydelige på at de ønsket å redusere antall departementer. Blant annet tok FrP klart til orde for at både Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet burde slås sammen med Nærings- og handelsdepartementet til et felles stort næringsdepartement. Når den nye regjeringen fra 1.1.2014 iverksetter endringene i departementsstrukturen er riktignok antall departementet redusert, men på langt nær i det omfang som enkelte nok forespeilet seg før valget.<sup>7</sup> Fiskeri- og kystdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet legges ned og det opprettes et nytt Nærings- og fiskeridepartement, men vel og merke med to statsråder. Landbruks- og matdepartementet opprettholdes som eget departement. Ellers legges Fornyings-, administrasjons og kirke departementet ned og sakene overføres til et nytt Kommunal- og moderniseringsdepartement.

For øvrig er innvandrings- og integreringsområdene eksempler på saksområder som gjennom flere år har vært på «organisatorisk vandring» i departementsstrukturen – fra Kommunaldepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet og videre til henholdsvis Justisdepartementet og til Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet. Det samme gjelder politikk for samer og nasjonale minoriteter som i regjeringen Stoltenberg etter hvert havnet i Fornyings-, administrasjons og kirke departementet. I 1993 endret det daværende Sosialdepartementet navn til Sosial- og helsedepartementet, men fra 2002 ble helse og sosialsaker skilt i henholdsvis et helsedepartement og et sosialdepartement. Senere har sosialsaker vært en del av Arbeidsdepartementets portefølje.

Det har sikkert vært gode politiske grunner til de endringene som over tid er gjort i departementsstrukturen. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvor tydelig rasjonalt bak enkelte av oppgavefordelingene har vært. Har mange av departementene (hatt) for smale ansvarsområder? Hva er i så fall implikasjonene av sammenslåinger til færre og bredere departementer?

En konsekvens av mange og smale ansvarsområder kan åpenbart være at statsråder blir mer sårbare for mediepress. Like viktig er det å spørre om et regjeringskollegium med mange statsråder og smale ansvarsområder gjør det vanskeligere å ivareta oppgavene knyttet til prioritering og avbalansering mellom innsats på ulike saksområder enn det ville vært i et kollegium med færre statsråder med bredere ansvarsområder. I en struktur med mange og smale departementer blir mange saker skjøvet oppover til regjeringnivået, som utvilsomt kan bli overbelastet. En meget interessant problemstilling er derfor om både politisk prioritering og avbalansering, kapasitet til etatsstyring, og samordning på tvers av sektorer (som vi skal reflektere over i en større bredde senere i artikkelen), ville ha tjent på at antall departementer og statsråder hadde vært vesentlig færre (jfr. også Mathisen og Egeberg i Aftenposten, henholdsvis 9.8.2013 og 14.8.2013).

På den ene siden kan det argumenteres for at regjeringen blir avlastet, og derfor får bedre mulighet til å konsentrere seg om de store spørsmålene og lange linjer på det angjeldende politikkområdet, mens faglige spørsmål knyttet til grunnlaget for politikktutforming, og til organisering og styring i større utstrekning vil bli overlatt til embetsverkets faglige analyser og vurderinger. I så måte kan arbeidsdelingen mellom politisk ledelse og faglig/administrativ ledelse i departementene styrkes. Den organisasjonsfaglige innvendingen mot dette er selvsagt at skillet mellom politiske og faglige saker ikke alltid er lett å dra, og at sammenslåinger derfor også kan medføre at avveininger og prioriteringer mellom konflikterende hensyn som burde vært behandlet politisk – enten av politisk ledelse i eget departement eller i et samlet regjeringskollegium – blir tatt hånd om og får sin avgjørelse i embetsverket. Når organisasjoner når en viss størrelse øker dessuten sannsynligheten for kapasitetsproblemer på toppen av organisasjonen og at enkelte deler av organisasjonen også av den grunn opptrer på egne premisser (Egeberg 1984:71). Enkeltaksfelt, konfliktlinjer og beslutningspremisser kan bli mindre synlige. Hvorvidt flere politiske stillinger er et svar på noen av disse dilemmaene er et åpent spørsmål.

### **Hvordan avgrense underliggende forvaltningsorganers virkeområde?**

Hermansenutvalget slo fast at forvaltningsorganformen fortsatt skulle være den sentrale tilknytningsformen for statlig virksomhet. Det er neppe tvilsomt at det, bl.a. som følge av forslagene fra NOU 1989: 5, er gjennomført en rekke tiltak som har forbedret bruken og styringen av etater og institusjoner som er organisert som forvaltningsorganer: Det er åpnet for en mer differensiert utforming av organiseringen med mulighet for særskilte og utvidete fullmakter og unntak fra gjennomgående regelverk, budsjettssystemet er sterkt forenklet og det er åpnet mulighet for økt bruk av nettobudsjettering for virksomheter som har egne inntekter. Dessuten er stillingshjemmel-systemet avviklet, og bevilgningene fra departementene stilles til disposisjon gjennom tildelingsbrev med mål og resultatkrav. Bruken av forvaltningsbedriftsformen er redusert ved at forretningsdrivende virksomheter i stor utstrekning er omorganisert til foretak, enten statsaksjeselskap, statsforetak eller særlovselskap. Det er også åpnet adgang for at forvaltningsorganer kan engasjere seg i såkalt randsonevirksomhet, alene eller sammen med andre, gjennom hel- eller deleide aksjeselskap.

Vi har allerede dvelt ved en utfordring knyttet til en mer aktivistisk styringskultur og mange kontrolltiltak fra departementenes side. Dette kan føre til usikkerhet om hvor langt underliggende forvaltningsorganers fullmakter strekker seg, noe som igjen kan føre til en passiv og reaktiv ledelseskultur i disse etatene. En annen utfordring

som etter vår vurdering også bør vies oppmerksomhet i den forvaltningspolitiske debatten dreier seg om avgrensingene av underliggende forvaltningsorganers virkefelt. I utgangspunktet bør det være slik at de underliggende forvaltningsorganene skal kunne relatere seg til et rimelig entydig formål, og til et sett av verdier og operative mål som er innbyrdes konsistente. Slik unngår en at organet ikke på eget grunnlag må ta standpunkt til politiske prioriteringer og avveininger. Dersom en får en dette til, vil statsråden og departementet ivareta den politiske styringen, og forvaltningsorganet forestå den operative styringen og saksbehandlingen på et faglig og juridisk grunnlag. I hovedsak ligger dette prinsippet – i hvert fall intensjonsmessig – til grunn for utformingen av underliggende forvaltningsorganer. Det forekommer imidlertid tilfeller hvor dette ikke synes å være iaktatt på en tilfredsstillende måte.

Et eksempel er etableringen av den norske Arbeids- og Velferdsetaten. Her er formålet fra et praktisk synspunkt så bredt og så generelt formulert at det er motsetningsfylt både operativt og verdimessig, samtidig som etaten skal stå ansvarlig for både statlige og kommunalt finansierte tiltak. Mange av tiltakene er vesensforskjellige i sin karakter. Ut fra en slik betraktning representerer NAV-reformen fra 2005 ikke en forbedring av statlig organisering og styring, men framstår heller som resultat av politisk ønsketenkning som ikke ble tilstrekkelig konfrontert med organisasjonsfaglig kunnskap. På tilsvarende måte er det grunn til å stille spørsmål ved den nylige sammenslåingen av Klima og Forurensningsdirektoratet og Direktoratet for Naturvern til et nytt Miljødirektorat i 2013. Er virkefeltet for det sammenslåtte direktoratet blitt så bredt og preget av til dels motsetningsfylte verdier og hensyn at direktoratet kan komme til å måtte treffe avgjørelser som etter sin karakter er politiske; og som derfor burde vært tatt av det politisk ansvarlige departement?

### **Mer profesjonell eierstyring av foretak, men passer modellen i sykehussektoren?**

Det som både konstitusjonelt og politisk er mest grunnleggende ved *foretaksorganisering* er at den direkte instruks- og ansvarslinjen mellom statsråd og utøvende organ, som ellers gjelder i statlig virksomhet, er brutt. Et foretak er et selvstendig rettssubjekt som handler i eget navn og under eget ansvar. Det er ikke en utøver av »statsviljen« slik som et forvaltningsorgan er. Nå er det naturligvis flere måter å organisere foretak på hva lovgrunnlag angår: ordinært aksjeselskap, statsforetak, og særlovsselskap. Gjennom utforming av vedtektene kan foretaket reguleres mer eller mindre omfattende. Men uansett vil relasjonen mellom statsråd og foretak ikke være en direkte instruksrelasjon, men en eierrelasjon som er nærmere definert ved den lovgivning som er valgt. Kravet til politisk styrbarhet og grunnlaget for at statsråden kan holdes ansvarlig for foretakets drift og prestasjoner knytter seg i denne situasjonen til at statsråden utøver sitt eierskap på en korrekt og formålsmessig måte. Eller sagt på en annen måte: at eierskapet er utøvet på en måte som statsråden har tilslutning til i Stortinget.

Hvor langt en statsråd, med grunnlag i eierskapet, kan gå i å gripe inn i styring og løpende drift av et foretak, og på hvilke måter dette kan gjøres, er i utgangspunktet fastlagt i den aktuelle lovgivning. Generelt gjelder det at et foretaksstyre og ledelse skal ha en forretningsfullmakt som er fornuftig avgrenset i forhold til foretakets formål. Utøvelse av eierskap til foretak har, til tross for at lovgivningen for så vidt er rimelig presis, vist seg å være et politisk »minefelt.« Dette er noe av bakgrunnen for at det i de senere år har vært truffet en rekke tiltak for å bedre grunnlaget for fore-

taksstyring, særlig fra Nærings- og handelsdepartementets side. Etableringen av en egen Eierskapsavdeling med profesjonalisert bemanning, systematisering av de praktiske rutinene for kontakt med hel- og deleide foretak – og med større tydeliggjøring av forventninger og krav og for rapportering – har representert en betydelig forbedring av eierforvaltningen. Det samme gjelder den inndeling som har blitt foretatt av foretakene i kategorier, med skille mellom foretak som er rent forretningsmessige, og foretak som skal realisere mer eller mindre spesifikt definerte sektorpolitiske formål. På dette området må en utvilsomt kunne slå fast at staten er blitt bedre organisert.

Generelt håndteres foretaksorganisering av statlige virksomheter i Norge, herunder valg av eierskapsmodeller, på en pragmatisk og fornuftig måte; også der det ikke er vel fungerende markeder. Unntaket er etter manges oppfatning måten en har valgt å foretaksorganisere sykehussektoren på. Denne organiseringen framstår som en hybrid med elementer både av selvstendige foretak og av politisk forankret forvaltningsstyring (Opedal, Læg Reid og Stigen 2005, Opedal og Stigen 2005). Formelle og faktiske ansvarsforhold, og de reelle styringslinjene framstår for mange som uklare og lite transparente. Her er det grunn til å spørre om en burde valgt en organisasjonsform som hadde tydeliggjort det politiske ansvaret for styring og resultater på en klarere måte.

Begrunnelsen er først og fremst at det forretningsmessige element, som jo er det mest karakteristiske for foretak uansett hva slags lovgivning som gjelder, ikke skal være den sentrale driftsmekanismen i styring og ledelsen av sykehus. Selv om det knytter seg få problemer til et begrenset innslag av kommersielle enheter i sykehussektoren som sådan, er systemansvaret for sykehussektoren lagt til staten og det er følgelig en forventning om politisk forankring og styring. Det politiske styringsansvaret for en sektor som skal ha et ikke-kommersielt verdigrunnlag tilsier – i tillegg til sektorens kompleksitet og iboende dynamikk – at den ansvarlige statsråd må kunne styre de strukturelle betingelsene direkte. Trolig ville forvaltningsorganer med utvidete fullmakter ha gitt en bedre mulighet til å balansere hensynet til overordnet politisk styring mot hensynet til faglig selvstendighet og desentralisert operativt driftsansvar, enn dagens foretaksorganisering.

### **De uavhengige statsorganene – nødvendige, men hvor uavhengige bør de være?**

Det som særlig har aktualisert spørsmålet om uavhengige statsorganer i de senere år, er framveksten av tilsyns- og klageorganer. Framveksten av slike har bl.a. sin bakgrunn i de endrete styringsregimer som har funnet sted på mange samfunnsområder gjennom av- og reregulering av tidligere statlige monopolområder, og etablering av konkurransemarkeder. Etableringene reflekterer således både større rendyrking av oppgaveporteføljer, og behovet for omfattende regelverk og regulatoriske tiltak for å få de nye markedene til å utvikle seg til effektive og opprettbare markeder.

At det er behov for egne tilsyns- og klageorganer – gitt nye styringsregimer – er neppe tvilsomt. At de er relativt spesialiserte er også rimelig, gitt at de er integrerte deler av de ulike sektorvise styringsregimene. Sammenslåing av tilsyn slik at ett og samme tilsyn skulle ivareta oppgaver i ulike styringsregimer ville trolig reise kompetansespørsmål og spørsmål om legitimitet, og vil ut fra dette neppe være en fornuftig vei å gå.

Et annet og etter vår oppfatning viktigere spørsmål er hvor uavhengige tilsyns- og klageorganer skal være i sin myndighetsutøvelse. Eller sagt på en annen måte, hvor langt skal statsrådets rett og plikt til å instruere slike organer begrenses eller avskjæ-

res, og hva skal Stortinget kunne holde en statsråd ansvarlig for? Nært knyttet til dette er også spørsmålet om uavhengige klageorganers myndighet og ansvarsområder versus de oppgaver som normalt tilligger domstolene.

Spørsmålet om de uavhengige statsorganenes rolle ble aksentuert av tidligere statsråd Victor Normann (H), da han som Forbruker- og administrasjonsminister (2001-2004) fremmet forslag om generelle prinsipper for statlig tilsynsvirksomhet i sin alminnelighet (St.meld. nr.17, 2002-2003). Av disse prinsippene – rendyrking og oppgaveavgrensing i forhold til andre tilsyn, spesifikk formålsbestemmelse, styrket fagkompetanse, og faglig uavhengighet fra sine departement – var det spesielt det siste som ble sett på som kontroversielt. Slik forslaget om faglig uavhengighet var formulert, innebar det et klart brudd med det hevdvunne prinsipp om at statsrådene hadde både plikt og rett til å instruere sine underliggende organer, med mindre sterke rettsikkerhetshensyn tilsa noe annet. Her var forslaget at instruksretten skulle avskjæres i enkeltsaker, at departementet ikke skulle ha rett til å overta en sak etter eget initiativ, og at klager skulle gå til uavhengige klagenemnder. Formålet med forslaget var å legge avstand mellom departementene og tilsynene, slik at aktørene ble beskyttet mot at avgjørelser ble truffet på politisk grunnlag. Den politiske styring skulle begrenses til utforming av generelle regelverk i lover og forskrifter. Noen generell nyordning av all tilsynsvirksomhet i tråd med Victor Normanns forslag har imidlertid ikke blitt gjennomført. Fortsatt er det slik at reglene for hvert enkelt tilsyn skal vurderes konkret på sitt eget grunnlag.

Direktoratet for forvaltning og IKT har de senere år gjort flere kartlegginger av, og vurdert viktige prinsipielle sider ved de uavhengige statsorganenes virksomhet (Difi 2010, 2012). Disse utredningene bør følges opp med en mer grunnleggende gjennomgang av de mange spørsmål som knytter seg til disse organene, både fra et demokrati- og styringsmessig synspunkt og fra et rettsikkerhetsmessig synspunkt. Det er sikkert mange ulike situasjoner som krever ulik grad av selvstendighet for slike organer, og det er neppe ønskelig med noen form for ensretting. Men det kan være nyttig at det i forhold til de enkelte tilsyn og klagenemnder blir tydeliggjort på en bedre måte hvorfor statsrådets rett og plikt til å instruere bør begrenses, og hvilke krav som i så fall bør settes til presisjonsnivå i de lov- og forskriftsbestemmelser som uttrykker den politikk som føres. Hvor langt er det fornuftig å gå når det gjelder avgrensing av departementenes roller i enkeltsaker? I en foranderlig verden hvor det ikke alltid er mulig å tilpasse lover og forskrifter tilstrekkelig raskt til å fange opp helt nye omstendigheter, og hvor det ikke er mulig å unngå skjønsmessige vurderinger, kan det argumenteres for at det er problematisk fra et demokratisynspunkt å avskjære den politisk ansvarlige statsråds mulighet for avgjøre saken i siste instans.

Det bør også vurderes om det også i vårt land kunne være formålstjenlig, i hvert fall fra et rettsikkerhetsmessig synspunkt, å benytte forvaltningsdomstoler som alternativ til klageorganer. Mange tilsynsorganer er gitt kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyrer til aktører som har overtrådt regler. Avhengig av alvorlighetsgrad kan det dreie seg om gebyrer av en betydelig størrelse. Selv om det foreligger klare hjemler i den aktuelle sektorlovgivning, er likheten med alminnelige bøter etter straffeloven så stor at det oppfattes som straff. Prosessen er imidlertid ikke kontradiktorisk, slik det ville vært med domstolsbehandling, men inkvisitorisk. Her er det grunn til å spørre om en har truffet balansepunktet mellom effektivitetshensyn og rettsikkerhetshensyn på en måte som gir tilstrekkelig legitimitet, både til illeggesprosessene og til reaksjonsnivåene.

### **Dagens kommunestruktur – et hinder for effektiv statlig organisering?**

Det må kunne sies at det i de norske fagdepartementene gjør det seg gjeldende et utpreget instrumentelt syn på kommuneforvaltningen. Den er til for å tjene statens styringsbehov og statens styringsinteresser. På politisk nivå og i Kommunal- og regionaldepartementet er det større forståelse for kommunen som politisk organ, og for den differensiering som kan bli resultatet av et reelt kommunalt selvstyre. Dette – som kan betegnes som et «maktspill» – mellom Kommunal- og regionaldepartementet og fagdepartementene har ført til at det på statens side, i det store og hele, er den instrumentelle holdningen som dominerer. Dog gjelder dette med ett unntak; kommunestrukturen. Denne har det vist seg vanskelig å endre i Norge, til tross for at kommunikasjonsteknologi og utbygging av vegsystemet har skapt forutsetninger for en struktur som mange vil hevde bør bestå av langt færre og vesentlig større kommuner enn dagens. For staten har dette skapt et dilemma. På den ene siden ville det trolig være rasjonelt for staten å legge ytterligere operative oppgaver til kommunene. På den andre siden setter dagens kommunestruktur med et stort antall små kommuner grenser for hvor langt det er mulig å gå. Svaret har blitt at staten blant annet styrer kommunene gjennom eksisterende og nye direktorater (som iverksettere og kompetanseorgan og via fylkesmannsembetet, jfr DIFI 2012) i et omfang og med oppgaver som sannsynligvis går utover det som ville være nødvendig i en struktur med vesentlig færre og større kommuner. Sett fra de aktuelle fagdepartementenes side synes det å være behov for et sterkere styringsgrep, særlig overfor de mindre og kompetanse-svake kommunene, enn det som kan oppnås gjennom veiledning og generelt tilsyn i tillegg til fylkesmannens legalitetskontroll.

At det plasseres ansvar rettet mot kommunene hos direktorater er for så vidt rimelig når det gjelder saksområder som er sterkt fag- og kunnskapsbaserte, og hvor de offentlige tilbudene skal være standardiserte med et begrenset spillerom for kommunale prioriteringer ut i fra lokale og politiske hensyn. På områder hvor det er tradisjon for at det kommunale selvstyre skal ha et bredere spillerom, kan det derimot lett oppstå kompetansestrid, og irritasjon i kommunene over at fagdirektorater overstyrer folkevalgte organer. Denne irritasjonen er i mange tilfeller forståelig. I tillegg kan flere kommunerettede oppgaver på direktoratsnivå føre til at styringssystemet blir unødvendig komplisert, lite transparent, og mer tids- og ressurskrevende enn det som ønskelig er. Det er derfor grunn til å spørre om staten bør være mer tilbakeholdende med å etablere og delegere oppgaver til direktorater på områder der oppgavene er lagt til kommunene. Fylkesmannens legalitetskontroll, supplert med generelt faglig tilsyn, burde i utgangspunktet være tilstrekkelig som supplement til lover og forskrifter.

Den nye regjeringen Solberg har bebudet en omfattende endring av kommunestrukturen. Det gjenstår å se om den nye regjeringen – til forskjell fra de senere tiårs skiftende regjeringer – har det politiske mot og den vilje som kreves, også på tvers av partiene, til å få til en så omfattende reform. Uten en slik reform må kanskje det mange vil hevde er en utdatert kommunestruktur fortsatt kompenseres med direktorater som innehar en aktiv rolle vis a vis kommunene. At dette er kostnadskrevende og kan framstå som unødig byråkratiserende og spenningskapende i forhold til en så grunnleggende demokratisk verdi som et reelt lokalt selvstyre må også tas i betraktning. En viktig og interessant problemstilling i den videre debatten om kommunestruktur – som ikke har hatt særlig fokus hittil – er derfor om, og i hvilken grad, dagens kommunestruktur representerer et hinder for å skape en effektiv organisering av

offentlig sektor *samlet sett*. Slik kan og bør kommunestrukturdebatten også plasseres i en bredere forvaltningspolitisk ramme.

### **Den vanskelige samordningen – kan vi organisere oss ut av den?**

Den norske staten har en utpreget sektorbasert organisasjon med sterke vertikale relasjoner, rotfestet i et konstitusjonelt system basert på ministeransvar. Det innebærer at statsrådene også spiller hovedrollene når det gjelder helhet, sammenheng og samordning i statens virksomhet, dels i egenskap av sjefer for sine departementer, men like mye i rollene som medlemmer av regjeringskollegiet. Med den hierarkiske oppbygging av statens organisasjon, og med de vertikale styringsrelasjonene som er dominerende, er det hovedsakelig fra toppen av hierarkiet, dvs. Regjeringen, at det er mulig å sikre samordning og helhet i statens samlede virksomhet. Det ligger i sakens natur at heller ikke dette er noen verdimeisig eller politisk nøytral teknisk-administrativ funksjon. Tvert i mot er det en sentral politisk oppgave hvor regjerings-sjefen nødvendigvis må spille en hovedrolle gjennom planmessig ledelse av regjeringskollegiet. Til grunn for samordningsbestrebelsene ligger regjeringens tiltrøstelseserklæring, de årlige trontaler – og ikke minst – partiprogrammene.

Med vårt ministeransvar er det, når det kommer til stykket, bare regjeringen som er i stand til å håndtere de utfordringene som knytter seg til effektiv samhandling, samordning og avbalansering av innsats mellom de ulike departementsområdene. Tradisjonelt har skiftende regjeringer benyttet statssekretærutvalg, dels permanente og dels situasjonsoppnevnte, til å forestå dette arbeidet. Spesielt i koalisjonsregjeringer – og i de senere år har vi hatt flere slike – er de politisk mest krevende samordningsakene blitt henvist til Underutvalget, bestående av statsminister og finansminister samt de partiledere som er medlemmer av regjeringen (se f.eks. Kolltveit 2012,2013). I de senere årene synes også departementsrådene å spille en viktigere rolle som problemløser i denne sammenheng. I Regjeringen Stoltenberg (II) ble arbeidet med samordning styrket gjennom at den daværende stabssjefen ble utnevnt til statsråd ved statsministerens kontor. Uformelt ble denne ministeren benevnt som samordningsminister.<sup>8</sup> Dette er antakelig en del av et adekvat svar på samordningsutfordringen, gitt vårt konstitusjonelle system med ministeransvar. Oppgaven er jo å bevege de stridende statsråder til å innordne sine prinsipale standpunkter til en løsning, som ut fra en helhetlig vurdering er bedre enn den de står for ut i fra sine egne sektorielle perspektiv. I en koalisjonsregjering, men ikke bare i slike, er dette naturligvis en krevende oppgave, som lett får karakter av maktspill, og som ikke nødvendigvis fører til de mest rasjonelle løsninger. Dessuten, er maktspill erfaringsmessig tidkrevende og kan, som en har sett ved flere anledninger, svekke den gjennomføringsevne som jo er viktig både for den enkelte statsråd og for regjeringen. I en koalisjonsregjering er nok disse samordningsprosessene ekstra krevende og mer energitappende enn i en ett parti-regjering, men også i en ettpartiregjering kan slike prosesser være sterkt belastende både for enkeltstatsråder og for regjeringen som kollegium.

Spørsmålet er videre om det finnes, eller kan utvikles noen supplerende mekanismer som kan settes i verk på tidligere stadier i beslutningsprosessene, og redusere belastningen på regjeringsnivå. Det mest nærliggende er naturligvis å peke på Finansdepartementet eller å utnevne «overministre» på sektorovergripende saksområder, f.eks. i klima- og miljøpolitikken. Utfordringene og begrensningene er like nærliggende: det er vanskelig å formalisere en rolle som overdepartement innenfor ram-

men av et konstitusjonelt system som har ministeransvar som en grunnleggende forutsetning. Ministeransvaret krever sterk organisasjons- og styringsfaglig autoritet hos det angjeldende departement, og det kreves antakelig mer evne til å megle og forhandle enn overordnet ledelse av en overminister. Trolig er regjeringssjefens evne til å skape et samarbeidsklima og en kultur for å finne fram til gode helhetsløsninger gjennom konstruktive »gi-og-ta« prosesser i regjeringen det avgjørende.

Samlet er det nok grunn til å utvise stor grad av nøkternhet når det gjelder muligheten for å håndtere sektorovergrepene oppgaver og utfordringer på nye og bedre måter innenfor regjeringsapparatet. Dette fordi utfordringene dels har sitt opphav i det konstitusjonelle systemet, og dels fordi politikken karakter av kamp og rivalisering når det gjelder posisjoner og resultater også gjør seg gjeldende innenfor regjeringene.

Det er likevel utvilsomt at mer kan gjøres for å styrke samordning og samarbeid, uten at regjeringsnivået blir belastet. På det operative planet sikres trolig dette best ved at det gis muligheter for, og oppmuntres til å finne løsninger i direkte kontakt mellom underliggende etater og organer. Dette kan gjøres ved at etatssjefer og institusjonsledere får definert et bredere handlingsrom, og blir gitt mandat og oppdrag til aktivt å samarbeide med andre etater når det er behov for det, ut fra hensynet til kvalitet og effektivitet samlet sett. Her er erfaringen med at erfarne fylkesmenn med politisk innsikt og administrativ kompetanse tar initiativ og påtar seg en regissørrolle for praktisk samordning så gode at det burde satses mer enn hittil på dette.

## Konklusjon – behov for et nytt »Modalsliutvalg«?

Hvordan skal så artikkelens hovedspørsmål besvares? Har vi samlet sett fått en bedre organisert stat i løpet av de nesten 25 årene som er gått siden Hermansenutvalget leverte sin innstilling? Er valgene av organisasjons- og tilknytningsformer blitt mer gjennomtenkte, systematiske og helhetlige?

Det har utvilsomt skjedd store endringer hva angår organisering og styring av den statlige virksomhet i Norge disse årene. Og verden har naturligvis ikke stått stille. Tvert i mot er det mange sider ved samfunnsutviklingen som har gitt nye utfordringer og nye problemer. Det er i dette perspektivet en må se de fleste av de reformene og endringene som er iverksatt. Det samme gjelder også det knippet av utfordringer eller spørsmål som er skissert i denne debattartikkelen. Det er derfor det heller ikke er så sikkert at vi i dag har en bedre organisert og styrt stat enn vi hadde tidligere. Det som er sikkert er at vi på mange måter har en annerledes organisert stat enn vi hadde for bare 20-25 år siden, og uten de mange endringene som er blitt gjennomført, hadde vi utvilsomt hatt en dårligere organisert og styrt stat.

Spørsmålet blir heller om staten har endret seg raskt nok i forhold til de underliggende utfordringene, problemene og behovene, om organisasjonstenkningen er helhetlig og systematisk, og hvordan endringsbehovene er blitt møtt og bør møtes i framtiden av ansvarlige politikere.

Den norske staten styres av politikere som er opptatt av reformer og som utvilsomt er reformvillige. Men spørsmålet er likevel om det er aktivistisk reformvillighet som er hovedsvaret på de utfordringer en står overfor når det gjelder organisering og styring av staten. En ting er at reformprosesser er tidkrevende og ressurskrevende, og ofte støter på politiske motsetninger knyttet til ulike ideologiske og verdimeslige



posisjoner. En annen ting er at de organisasjons og styringsformer staten benytter i liten grad gir incitament og motivasjon for å søke etter kontinuerlige forbedringer og til å generere reformforslag ut i fra virksomhetenes egne erfaringer og problemforståelse. Det er ikke alltid at nye reformer er svaret på den hovedutfordring staten har når det gjelder dynamisk effektivitet. Trolig bør en søke etter en bedre kombinasjon av kontinuerlige forbedringer der dette er fornuftig, og mer stegvist utformete reformprosesser som nyttiggjør seg innsikt og kunnskap som vinnes i selve prosessene. Store »big bang« reformer hvor alt settes på ett kort, som sykehusreformen og NAV-reformen, er antakelig en lite heldig reformstrategi. Det viser den vedvarende politiske og faglige debatten i kjølvannet av disse reformene.

Bakgrunnen for denne artikkelen er at det nå er gått nærmere 25 år siden Hermansenutvalgets innstilling ble avgitt. Samtidig er det i år 43 år siden det såkalte Modalsliutvalget (Modalsliutvalget 1970) avga sin innstilling om den sentrale forvaltningsorganisasjon. Dette er lang tid, og mye har hendt på disse 43 årene. Men til tross for dette er det fortsatt påfallende mange trekk ved departementene, direktoratene og statseide foretak som er de samme som den gang. Mange av de problemer som opptok dette utvalget, preger fortsatt den forvaltningspolitiske diskusjon. Kanskje er det nå på tide å sette ned et nytt forvaltningspolitisk utvalg? Dette utvalget bør imidlertid få et bredere mandat enn det Modalsliutvalget hadde. Mandatet bør ikke bare omfatte den sentrale forvaltningen, men alle de organisasjonsformene politikken og samfunnsstyringen kanaliseres gjennom. Formålet bør heller ikke bare være å vurdere dagens situasjon, men også å fremme forslag til hvordan staten gjennom systematisk forvaltningspolitikk kan feste et bedre grep om de organisasjons- og styringsutfordringer staten står overfor i en verden som endrer seg i et høyt tempo. Et slikt utvalg bør således ikke primært ha til oppgave å finne løsninger på aktuelle konkrete enkeltproblemer. Det bør ha sitt fokus på helhet, sammenheng og forvaltningspolitisk styring innenfor alle områder der staten engasjerer seg. Det sier seg dessuten selv at et slikt utvalg må legge stor vekt på å Norge, i dag og i framtida, vil være integrert i det europeiske og internasjonale samfunn for øvrig på en helt annen måte enn hva tilfellet var den gang Modalsliutvalget – og for så vidt også Hermansenutvalget – var i arbeid. I så måte må perspektiv og problemstillinger nødvendigvis være annerledes.

## Referanser

- Askeland, Knut Arne (2005). *Lang ferd mot direktorat: en studie av reorganiseringen av den sentrale politiledelsen*. Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Christensen, Tom, Sture Berg Helgesen og Per Læg Reid (2001) En revitalisert riksrevisjon. I Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.) *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2011) "Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges." *Public Organization Review*, vol. 11(4):407-423.
- Difi (2010) *Statlig, men uavhengig. Myndighetsutøvelse gjennom forvaltningsvedtak*. Direktoratet for forvaltning og IKT. Notat 2010:1. Oslo: Difi.
- Difi (2011) *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Direktoratet for forvaltning og IKT. Rapport 2011:1. Oslo: Difi.

- Difi (2012) *Direktoratets rolle i statens styring av kommunene. En kunnskapsoppsummering*. Direktoratet for forvaltning og IKT. Notat 2012:6. Oslo: Difi.
- Difi (2012) *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. Direktoratet for forvaltning og IKT. Rapport 2012:7. Oslo: Difi.
- Difi (2013) *Evaluering av politidirektoratet*. Direktoratet for forvaltning og IKT. Rapport 2013:2. Oslo: Difi.
- Egeberg, Morten (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten (2013) «Færre departementer?» *Aftenposten*. 14.8.2013.
- Engelstad, Fredrik og Kari Steen-Johnsen (2010) «Hva er det med hybride organisasjoner?» *Nordiske organisasjonsstudier*, vol. 12(3):3-8.
- Fimreite, Anne Lise, Peter Lango, Per Lægeid og Lise H. Rykkja (red.) (2011) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gedde Dahl, Siri, Anne Hafstad og Alf Endre Magnussen (2008) *Korrupsjon i Norge*. Oslo: Kagge forlag.
- Kolltveit, Kristoffer (2012) «Maktkonsentrasjon og politisk kontekst. Om underutvalgets rolle i to regjeringer». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol. 28 (1):24-47.
- Kolltveit, Kristoffer (2013) *Cabinet Decision-making and Concentration of Power: A study of the Norwegian executive centre*. Avhandling. Phd. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Lie, Amund (2004) *Politidirektoratet: en studie av fristilling og reorganisering i den sentrale politiledelsen i Norge*. Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Modalsliutvalget (1970) *Innstilling om den sentrale forvaltnings organisasjon*. Oslo: Utvalget til å utrede hovedprinsippene for oppbyggingen av den sentrale forvaltning organisasjon.
- NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*.
- NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- Mathisen, Gunnar (2013) «For mange departementer – for få politikere». *Aftenposten*. 13.8.2013.
- Olsen, Johan P. (1993) «Et statsvitenskapelig perspektiv på offentlig sektor». I Per Lægeid og Johan P. Olsen: *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer*. Oslo: TANO
- Opedal, Ståle og Inger Marie Stigen (red.) (2005) *Helse-Norge i støpeskjeen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lægeid, Per, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen (2005) «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 30 (6): 1035-1072.
- Roness, Paul (2012) «Riksrevisjonen si rolle: kva er ho, og kva bør ho vera?» *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*, vol. 28(3):196-205.
- Skirbekk, Helge og Harald Grimen (red.) (2011) *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica
- Statskonsult (2008) *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Statskonsult rapport 2007:27. Oslo: Statskonsult
- St.meld.nr 17 (2002-2003). *Om statlige tilsyn*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Søreide, Tina (2013) *Korrupsjon. Mekanismer og mottiltak*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Wollebæk, Dag og Signe Bock Seggaard (2011) *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

## Noter

1. Artikkelen bygger på foredrag av Tormod Hermansen, holdt for årsmøtet i det Nordiske administrative Forbund, den norske avdeling, april 2013 og for Parterforum UiO, juni 2013. Den norske redaktøren, Inger Marie Stigen, har bidratt med faglig redigering av et mer omfattende manuskript, og tilrettelagt dette for publisering i NAT. Takk til professor Rune Sørensen, BI, for kommentarer til et tidligere utkast.
2. Sosialøkonom og tidligere ekspedisjonssjef i Sosialdepartementet, departementsråd i Kommunaldepartementet og i Finansdepartementet, administrerende direktør i Televerket og konsernsjef i Telenor. Hermansen ledet det norske offentlige utvalget som i 1989 avga innstillingen «En bedre organisert stat» (NOU 1989:5).
3. Førsteamanuensis (dr.philos. i statsvitenskap) ved Institutt for offentlig administrasjon og velferdslag, Høgskolen i Oslo og Akershus. Stigen er også norsk redaktør av Nordisk Administrativ Tidsskrift.
4. Jfr f.eks. IPSOS MMI og RepTraks årlige omdømmeundersøkelser i norske offentlige virksomheter.
5. Samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering er også hovedtemaet Nordiske Organisasjonsstudier nr. 3 2013.
6. Dersom virksomheten er organisert som et foretak etter en relevant lovgivning som gjør det til en selvstendig juridisk person som staten eier, begrenserplikten og ansvaret seg til å forvalte eierskapet på en tilfredsstillende måte.
7. Regjeringen Solberg (H, FrP) har besluttet å gjøre følgende endringer i departementsstrukturen fra 1.1.2014: Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet legges ned og oppgavene overføres til det nye kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fiskeri- og kystdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet legges ned og det opprettes et nytt Nærings- og fiskeridepartement. Utenriksministeren får ansvaret både for utenriks- og utviklingspolitikken. Endringene innebærer således en reduksjon i antall statsråder og departementer. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/presesenter/pressemeldinger/2013/endringer-i-departementsstrukturen.html?id=742964>
8. I den nye regjeringen Solberg (2013-) er stillingen som statsråd ved statsministerens kontor opprettholdt. Statsråden har særlig ansvar for samordning av arbeidet med EØS-saker og forholdet til EU, i Utenriksdepartementet.