
Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mål for prosjektet	7
1.3 Avgrensing og utdyping av problemstillinger	7
1.4 Metode	9
1.5 Organisering	11
1.6 Rapportens innhold	11
2 Justisdepartementet før og nå – bakgrunn for, og resultat av, omorganiseringen	13
3 Faglig sekretariat for politisk ledelse	16
3.1 Økt bevissthet om rollen som sekretariat	16
3.2 ... men også forskjeller mellom avdelingene	18
3.3 Viktig, men ikke tilstrekkelig prioritert analysefunksjon	19
4 Helhet og samordning	22
4.1 Lite, men godt samarbeid mellom avdelingene	22
4.2 Positiv giv i toppledelsen, men er den et team?	24
4.3 Behov for noe koordinering av departementets internasjonale arbeid	25
5 Utnyttelse av kompetanse og ressurser	27
5.1 Godt kollegialt arbeidsmiljø, men stor arbeidsbelastning	27
5.2 Ulike avdelinger, ulike ledelsesutfordringer	28
5.3 Nye organisasjons- og arbeidsformer – positiv holdning, men beskjeden praksis	31
5.3.1 Små endringer i organiseringen	31
5.3.2 Forsiktig eksperimentering med nye arbeidsformer	33
5.3.3 Liten fleksibilitet i ressursbruken	35
6 Forholdet til underliggende virksomheter	37
7 Statskonsults vurderinger og anbefalinger	39
7.1 Innledning	39
7.2 Faglig sekretariat for politisk ledelse	39
7.2.1 Dilemmaer i sekretariatsrollen	39
7.2.2 Utfordringer for ny analysefunksjon	40
7.3 Helhet og samordning	41
7.3.1 Mindre, men ikke helhetlig departement	41
7.3.2 Samordning – hva innebærer det, og hvordan få det til?	43
7.4 Effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse	44
7.5 Forholdet til underliggende virksomheter	46
7.6 Anbefalinger	47

Vedlegg 1	Prinsipper for utforming av Justisdepartementet (stadfestet 2002)
Vedlegg 2	Intervjuguide (hele JD)
Vedlegg 3	Oversikt over informanter
Vedlegg 4	Evaluering av JD – Spørreskjema
Vedlegg 5	Referansegruppens sammensetning
Vedlegg 6	Oversikt over underliggende virksomheter
Vedlegg 7	Oversikt over forkortelsene

Sammendrag

Justisdepartementet (JD) har de siste årene gjennomført en rekke store endringer som ledd i arbeidet med å skape ”det nye Justisdepartementet”. I den forbindelse har JD gitt Statskonsult i oppdrag å gi en helhetlig vurdering av i hvilken grad departementet har oppnådd målene med omorganiseringen.

Prosjektet er gjennomført i to faser. Første fase av evalueringen omfattet to avdelinger og ble gjennomført høsten 2002. I andre fase av evalueringen har vi hatt fokus på de øvrige fem avdelingene og på å gi en samlet vurdering av hele departementet. Både fase 1 og fase 2 er dokumentert i egne arbeidsnotater, mens den foreliggende rapporten oppsummerer funnene fra begge fasene i prosjektet.

Evalueringen er basert på dokumentstudier, spørreskjemaundersøkelse og en relativt omfattende intervjuundersøkelse. For å sikre en helhetlig tilnærming, har vi valgt å vurdere det nye JD i forhold til de målene som ble satt for omorganiseringen, og de prinsippene som gjelder for departementet. Fokus har derfor vært på fire hovedområder:

- Ivaretagelse av funksjonen som faglig sekretariat for politisk ledelse
- Helhet og samordning i departementet
- Effektiv utnyttelse av kompetanse og ressurser
- Forholdet til underliggende virksomheter

Gjennomgangen viser følgende:

Faglig sekretariat for politisk ledelse

Et nytt og mindre JD skulle legge grunnen for en styrking av avdelingenes sekretariatsfunksjon overfor politisk ledelse. Informantene i departementet uttrykker stor grad av enighet om hva som ligger i et godt faglig sekretariat for politisk ledelse. Holde frister, ha høy kvalitet på produktene, belyse saker fra ulike ståsteder, være i forkant, ha nese for det politiske aspektet ved en sak er stikkord som nevnes av mange. Det kan derfor være nærliggende å anta at bevisstheten om denne funksjonen er høy.

Det er imidlertid ulikheter mellom avdelingene med hensyn til i hvilken grad de opplever å ha sekretariatsfunksjoner. Politiavdelingen (PIA) er f.eks. den avdelingen med klart størst etterspørsel fra politisk ledelse, mens Sivilavdelingen (SIA) som har en stor produksjon av enkeltsaker, ikke opplever sekretariatsrollen like sterkt.

Mange av våre informanter opplever at deres egen avdeling ivaretar sekretariatsfunksjonen på en god måte. Det er imidlertid flere som også trekker frem at det største forbedringspotensialet ligger i å være mer i forkant, ha ressurser til å ta initiativ overfor politisk ledelse og ha et langsiktig perspektiv i politikktutforming.

Helhet og samordning

Justisdepartementet har nå færre avdelinger og markert færre ansatte enn før omstillingen. Departementet er også rent fysisk mer samlet enn tidligere.

Spørreskjemaundersøkelsen i fase 2 av prosjektet viser også at et flertall opplever JD som et mer enhetlig departement etter omorganiseringen. Informantene oppgir også at selv om det er lite samarbeid mellom avdelingene, så fungerer det som finner sted meget bra. Det gis likevel uttrykk for at det er sterke avdelingsvise kulturer i departementet. Det er avdelingen den enkelte hører til, og det er egen sektor og underliggende virksomheter den enkelte er opptatt av.

Et annet slående funn i andre fase av evalueringen er at de fem avdelingene som i liten grad har vært berørt av de organisatoriske endringene, i liten grad gir uttrykk for at Det nye JD angår dem. Prinsippene for det nye JD er lite kjent blant medarbeiderne, og det fremstår som om dette på mange måter er irrelevant for dem. Den sterke fokuseringen på straffesakskjeden har også medført at deler av departementet har følt seg nærmest tilsidesatt.

Effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse

Et gjennomgående trekk er at mange fremhever at det er et godt kollegialt arbeidsmiljø i departementet. Samtidig gis det uttrykk for at arbeidspresset i deler av departementet er bekymringsfullt stort.

Ledelse har vært et sentralt tema i evalueringen. I første fase av prosjektet kom det frem at mange ansatte opplevde at ledelsen i PIA og Kriminalomsorgsavdelingen (KOA) var lite tilgjengelig. Dette skyldtes hhv. stor etterspørsel fra politisk ledelse og bevisst prioritering av oppbygging av ytre etat i en periode. Selv om det også fremkommer kritiske synspunkter i andre fase av prosjektet, gir de fleste informantene uttrykk for at de har en ledelse som er tilgjengelig og gir god oppfølging av medarbeiderne.

Selv om vi i begge faser av evalueringen har merket oss en overveiende positiv holdning til alternative arbeids- og organisasjonsformer som prosjektarbeid og forsøk med organisering i team og faggrupper, synes det å være vanskelig å få dette til i JD. Prosessene blir formalisert, det brukes mye tid på å bemanne team (PIA) og å gi dem instruksjoner (Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA)). Alt dette tyder på at det er vanskelig å gi slipp på tradisjonelle organisasjons- og arbeidsformer, og det gir ikke optimal fleksibilitet i bruk av ressursene for JD totalt sett. Samtidig viser funnene i begge faser av prosjektet at mange medarbeidere faktisk ønsker å påta seg mer ansvar og jobbe mer på tvers både i egen avdeling, eget departement og overfor andre departementer.

Forholdet til underliggende virksomheter

Med unntak av Lovavdelingen (LOV) og PAA har alle avdelingene i ansvaret for underliggende virksomheter. Både PIA, KOA og SIA har nylig fått nye underliggende virksomheter, og Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA) vil få ansvaret for det nye Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Nye etater innebærer både utfordringer og muligheter for departementet i etatsstyringen. Ikke minst gjelder det å finne en egnet detaljeringsgrad i styringen av underliggende virksomheter. For PIA og KOA er utfordringen å slippe taket i "gamle" oppgaver, mens det for SIAs del krever god balansekunst for å få til en egnet styringsdialog til Domstolsadministrasjonen (DA).

Statskonsults anbefalinger

Vurderingen av denne evalueringen avhenger mye av øynene som ser. På den ene siden kan det fokuseres på at mye fungerer rimelig bra i JD, og at det i mange sammenhenger fungerer bedre enn før omorganiseringen. På den annen side kan det fokuseres på at departementet har langt igjen før det kan sies å nærme seg det som ble trukket opp som visjoner og prinsipper for det nye JD.

Dette kan gi et moment til å vurdere ambisjonene for det videre utviklingsarbeidet: På den ene siden kan departementet velge å konsolidere de endringene som er gjort, og legge opp til en forsiktig trinnvis utvikling innenfor enkelte utvalgte forbedringsområder, for eksempel styringen av de nye etatene.

På den annen side kan departementet velge å holde fast ved visjonen om Det nye JD, som i stor grad samsvarer med de linjene Statskonsult trakk opp i sitt notat om fremtidens departement. Dette er kjennetegnet av bl.a. stor leveringsdyktighet i rollen som sekretariat for politisk ledelse, fleksibilitet og evne til å omprioritere ressurser og bruk av nye arbeidsformer.

Statskonsult oppfordrer til at JD fortsatt legger til grunn et høyt ambisjonsnivå for sitt utviklingsarbeid, bl.a. i form av sterk satsing på følgende temaer:

Prinsippene må holdes levende!

Omstillingen har så langt vært ensidig fokusert på strukturendringer. Prinsippene for JD er derfor lite levende i store deler av departementet. Vårt syn er at for å kunne bidra til den videre utvikling av departementet må prinsippene forankres i alle avdelingene. Dette tilsier at prinsippene bør tas opp igjen og eventuelt revurderes. For å være mer retningsgivende og for å stimulere til mer engasjement bør de kanskje være færre, men tydeligere? Trolig er også omstendighetene nå endret slik at prinsippene bør ses i nytt lys.

I denne sammenhengen vil vi også peke på et premiss som ble lagt til grunn i strategiprojektet. Den gang ble kriminalitetsbekjempelse/straffesakskjeden og lovarbeid identifisert som departementets kjerneoppgaver. Dette førte til en viss misnøye i de fagavdelingene som følte at de ble definert ut av kjernen. Både på den bakgrunn og sett i lys av den faktiske situasjonen i dag bl.a. med langt sterkere vekt på sikkerhet og beredskap, anbefaler vi at JDs kjerne diskuteres på nytt med sikte på å komme frem til en mest mulig omforent oppfatning. Dette vil også gjøre det lettere å fremstå som et helhetlig departement utad.

Tenk utviklingsorganisering!

I arbeidet med å realisere prinsippene tror vi det kan være viktig å tenke utviklingsorganisering, dvs. lage strukturer på tvers som kan følge opp ambisjonen om et mer helhetlig JD. Departementet har allerede arenaer som kan egne seg for dette: det administrative ekspedisjonssjefsmøtet, mellomledersamlingene og spesialistsamlingene.

Rollen som sekretariat for politisk ledelse må utvikles!

Langt på vei har bevisstheten om sekretariatsrollen økt, samtidig som innholdet i rollen ikke er entydig. I deler av departementet er også arbeidspresset knyttet til denne funksjonen svært stor. I en slik situasjon er det etter Statskonsults

vurdering viktig at embetsverket i større grad søker å synliggjøre konsekvenser av prioriteringer overfor politisk ledelse. Dette vil også være viktig for å hindre at departementet igjen øker så mye i størrelse at noen av gevinstene ved omorganiseringen forsvinner.

Analysefunksjonen må brukes og følges opp!

For å bli bedre i sekretariatsfunksjonen – særlig i forhold til å ta initiativ og være i forkant – er det viktig at departementet klarer å utnytte den nye analyseenheten på en god måte. Det er en utfordring å få analysefunksjonen til å fungere i samspill med departementets avdelinger.

Arbeidet med prosesser og arbeidsformer må prioriteres!

Justisdepartementet har vært gjennom en stor omstilling som har berørt deler av departementet i meget stor grad. Mange ”bokser” er nå på plass både i JD og i underliggende virksomheter. Selv om *organiseringen* er endret, er ikke *omstillingen* over. Etter Statskonsults vurdering bør fokus nå være å få de ansatte til å fungere i den nye organisasjonen, og prioritere å få arbeidsprosesser til å fungere best mulig.

Samtidig mener vi at departementet i større grad kan ta i bruk prosjektarbeidsformen både innenfor og mellom avdelinger. På bakgrunn av erfaringene i PIA bør også flere avdelinger vurdere teamorganisering, noe som potensielt kan gi en større fleksibilitet i ressursdisponeringen. Med det store presset på avdelingenes ledelse, anbefaler vi også større grad av delegering og at det i større grad benyttes alternative kvalitetssikringsveier, bl.a. kollegabaserte vurderinger og ved å la flere saker gå direkte fra saksbehandler til ekspedisjonssjef eller politisk ledelse (såkalt ”bypassing”).

Større grad av helhetlig intern styring bør vurderes!

Større grad av samordning og helhet har også vært et viktig prinsipp i departementets omstillingsarbeid. Da må departementet også belønne helhetstenkning – det å ta ansvar ut over eget ansvarsområde. Tydelige forventninger til ansatte på alle nivåer, tydelige tilbakemeldinger og en insentivstruktur som bygger opp under departementets prinsipper, blir da nødvendig. Med bistand fra PAA kan departementsråden ta en sterkere og tydeligere rolle i den interne styringen i departementet.

Mer samarbeid om etatsstyringen!

JD har mange ulike underliggende virksomheter med ulikt behov for oppfølging. Departementet har imidlertid flere ”nye” virksomheter som innebærer at forholdet mellom departement og virksomhet fremdeles er i støpeskjeen. Vi tror avdelingene i JD kan ha god nytte av å diskutere erfaringer om etatsstyring med hverandre. Vi tror også at departementet kan ha nytte av å utveksle erfaringer også med andre departementer.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

JDs Strategiprojekt som ble avsluttet i 1999, hadde som mål å

- redusere departementets saksmengde og kontrollspenn
- gjennomføre organisatoriske endringer i departementet og i sektor for å gjøre oppgaveløsningen mer oversiktlig og håndterlig og sikre at oppgavene ble utført på riktig nivå.

Strategiprojektet resulterte i en rekke endringsforslag som i det påfølgende året ble innordnet i en ambisjon om å skape Det nye Justisdepartementet. I løpet av 2000 utarbeidet departementets ledelse ”Prinsippene for det nye JD”¹. Det overordnede prinsippet for hvordan JD skal fungere i fremtiden er å *oppvurdere og videreutvikle departementets funksjon som faglig sekretariat for politisk ledelse.*

Statskonsult har fulgt endringene i JD og justissektoren bl.a. gjennom utarbeidelsen av notatet ”Framtidens departement”² på bestilling fra JD. På eget initiativ har Statskonsult dokumentert og evaluert Strategiprojektet som lå til grunn for mange av endringene i departementet. På denne bakgrunn bad JD høsten 2002 Statskonsult om bistand for å foreta en helhetlig evaluering av de gjennomførte endringene i departementet.³

1.2 Mål for prosjektet

Målet med evalueringen har vært å gi en helhetlig vurdering av i hvilken grad JD har oppnådd målene med omorganiseringen. I tillegg til en vurdering av oppnådde resultater skal Statskonsult gi anbefalinger og forslag til konkrete tiltak som kan bidra til at departementet kan realisere intensjonen med de fastsatte prinsippene.

1.3 Avgrensning og utdyping av problemstillinger

JD la vekt på at evalueringen skulle rettes mot departementet som helhetlig organisasjon, med fokus på en vurdering av *resultatene* av omstillingen i forhold til de målene som ble satt. Dette innebærer at evalueringen ikke omfatter *prosessen* frem til iverksettelse av endringene. Evalueringen omfatter heller ikke *effektene* omorganiseringen har hatt i sektoren/samfunnet.

Samtidig som JD ønsket et helhetlig fokus på departementet, var det ønskelig i første fase av prosjektet å gå noe mer i dybden i to avdelinger, PIA og KOA. Første fase av evalueringen ble gjennomført høsten 2002 og arbeidet er dokumentert i et arbeidsnotat. I andre fase av evalueringen har vi hatt fokus på de øvrige fem avdelingene (Lovavdelingen (LOV), SIA, RBA, Polaravdelingen

¹ For oversikt over prinsippene for utforming av Justisdepartementet stadfestet i 2000, se vedlegg 1

² Statskonsult Notat 2000:4 Framtidens departement – utfordringer og muligheter for departementene

³ Plan- og utredningsprosessen er dokumentert i Statskonsult rapport 2001:28 Fra idé til beslutningsgrunnlag

(POA) og PAA) og på å gi en samlet vurdering av hele departementet. Gjennomgangen av de fem avdelingene er dokumentert i et eget arbeidsnotat, mens den foreliggende rapporten oppsummerer funnene fra alle de sju avdelingene.

I samråd med JD ble det besluttet at evalueringen ikke skulle inkludere en arbeidsmiljøundersøkelse. Arbeidsforhold og arbeidsmiljø har likevel vært et av flere temaer i gjennomgangen av avdelingene.

For å sikre en helhetlig tilnærming, ønsket vi å vurdere det nye JD i forhold til de målene som ble satt for omorganiseringen, og de prinsippene som gjelder for departementet. Fokus har derfor vært på fire hovedområder:

Faglig sekretariat for politisk ledelse

Det har vært et hovedpoeng i omstillingen at JD skulle bli et bedre faglig sekretariat for politisk ledelse. Vi har bedt om å få informantenes syn på hva det innebærer å være et godt faglig sekretariat for politisk ledelse, og hvordan departementet fungerer på dette området nå sett i forhold til situasjonen for to år siden. Er departementet kommet mer ”i forkant”? Det har fra JDs side også vært ønskelig å fokusere på hvordan analysefunksjonen og koordineringen av det internasjonale arbeidet fungerer.

Helhet og samordning

Et annet sentralt prinsipp har vært å sikre større grad av helhet og samordning i departementet. Det har blitt færre avdelinger og færre ansatte, og det i seg selv burde være et godt utgangspunkt for å få til større grad av samordning. Vi har ønsket å få informantenes synspunkter på hvordan samspeillet mellom avdelingene er, hvordan sentrale prosesser samordnes, og hvordan departementets ledergruppe fungerer.

Effektiv utnyttelse av kompetanse og ressurser

PIA og KOA har gjennomført til dels store endringer i sin interne organisering i løpet av de siste to årene. De øvrige avdelingene har i mindre grad foretatt endringer av organisasjonen. Vi har ønsket å belyse hvordan alle avdelingene fungerer i forhold til intensjonene med omorganiseringen. Temaer som er berørt, er synspunkter på avdelingens organisering, synspunkter på avdelingens kompetanse, vurderinger av hvordan ledelse utøves, og informasjon og kommunikasjon internt i avdelingen. Det er på dette området informantene (særlig i PIA og KOA) har hatt de fleste og de sterkeste synspunktene. Dette er temaer som ligger nær de flestes hverdag, og det er derfor på dette området vårt datagrunnlag er bredest.

Forholdet til underliggende virksomheter

Flere av avdelingene har underliggende virksomheter og et betydelig etatsstyringsansvar. Uten at vi i denne evalueringen har hatt anledning til å gå i dybden i forhold til styringen av hver enkelt virksomhet, har vi ønsket å få informasjon om hvordan styringsdialogen mellom departementet og underliggende virksomheter fungerer. Er rollefordelingen klar og omforent? Fungerer styringsdokumentene bra? Hvordan oppfattes styringsmøtene? Dette er temaer vi har ønsket å berøre. I tillegg har det vært et poeng å få frem

hvorvidt informantene mener det er potensial for ytterligere delegering av oppgaver.

1.4 Metode

Hovedtilnærmingen i prosjektet har vært dokumentstudier, intervjuer og bruk av spørreskjema (fase 2).

Vi har gjennomgått bl.a. tildelingsbrev til virksomhetene, budsjettproposisjonen for JD og diverse interne dokumenter. Dokumentene har vært særlig viktige som bakgrunnsinformasjon for intervjuene. I alle avdelinger har vi hatt en kontaktperson som har bistått oss med å få tak i aktuelle dokumenter, og som også har kommet med forslag til utvalg av informanter.

Fase 1

I første fase foretok vi 35 intervjuer; hvorav 11 intervjuer i hhv. PIA og KOA. I tillegg har vi intervjuet representanter for underliggende virksomheter, departementets ledelse og samtlige hovedtillitsvalgte i departementet.⁴

I begge avdelinger ønsket vi å intervjuer samtlige tre i ledelsen ettersom de er sentrale i oppfølgingen av omorganiseringen. I tillegg bad vi om forslag til utvalg som skulle dekke ulike ansettelsestid i avdelingen, begge kjønn, begge seksjoner og ulike utdanningsbakgrunn. Med noen tilføyelser valgte vi å følge forslagene fra avdelingene.

Ved starten av prosjektet deltok vi på informasjonsmøter i begge avdelingene for å orientere om prosjektet. I forbindelse med disse møtene og i forbindelse med utvalg av informanter kom det frem at det var et stort behov i begge avdelingene for at flest mulig skulle bli intervjuet. For å imøtekomme dette behovet innenfor rammene av prosjektet, valgte vi å distribuere intervjuguiden til alle ansatte i de to avdelingene slik at de kunne komme med skriftlige innspill til oss innenfor en gitt frist. I alt fikk vi inn ett innspill fra PIA og sju fra KOA, der seks av innspillene kom fra ansatte i Straffegjennomføringsseksjonen. Vi har derfor intervjuet eller fått innspill fra i alt 18 personer i KOA.

Bruk av en intervjuguide som grunnlag for å komme med skriftlige innspill har sine klare begrensninger. Intervjuguiden er *veiledende* og ikke utformet som et spørreskjema. Vi gav også uttrykk for at informantene ikke trengte å komme med innspill på alle punktene i guiden, men kun de punktene de hadde sterke synspunkter på. Det gjør det mer sannsynlig at vi har fått flest synspunkter på områder der de ansatte har sterkt positive eller negative synspunkter. Det er også generelt en høyere terskel for folk å komme med skriftlige innspill enn å bli intervjuet. Det kan medføre at det kun er de aller mest engasjerte eller mest negative som svarer. Vi har derfor valgt å legge størst vekt på den informasjonen vi har fått gjennom intervjuene, samtidig som de skriftlige innspillene vi har fått har vært svært viktige for å forsterke eller nyansere inntrykk. Det store engasjementet det har vært i begge avdelingene rundt utvalget av informanter,

⁴For intervjuguide og oversikt over informanter, se vedlegg 2 og 3

og det sterke ønsket om å få komme til orde, har også i seg selv vært et viktig funn i prosjektet.

Evalueringen av PIA og KOA ble gjennomført høsten 2002. Endringer har funnet sted i begge avdelinger etter dette tidspunktet. Enkelte av disse endringene er reflektert i den foreliggende rapporten, men vi har ikke foretatt nye intervjuer med ansatte for å få kjennskap til hvordan endringene oppleves.

Fase 2

Ressursrammene for fase 2 av prosjektet tillot ikke samme grad av ”dypdykk” i de øvrige fem avdelingene. Ettersom disse fem avdelingene i mindre grad hadde gjennomført organisatoriske endringer, så oppdragsgiver heller ikke samme behov for grundige analyser i disse avdelingene. I praksis har dette betydd en sterk begrensning i antallet intervjuer i hver avdeling samt at vi av hensyn til tidsbruken arrangerte et felles informasjonsmøte for alle medarbeidere i de berørte avdelingene. Av samme grunn har vi heller ikke prioritert intervjuer med representanter for underliggende virksomheter. Dette er en klar begrensning ved materialet, og vi vil derfor presisere at de synspunktene som fremkommer på etatsstyringen, kun er fra departementets side.

Vi har gjennomført i alt 26 intervjuer i fase 2. Av disse var to gruppeintervjuer med seksjonslederne i hhv. RBA og PAA. Totalt blir derfor antallet informanter 30. Ekspedisjonssjefen i hver avdeling ble intervjuet i tillegg til et utvalg medarbeidere. For å få informasjon om hvorvidt det nye JD fungerer mer samordnet og helhetlig, har vi også hatt samtaler med tidligere departementsråd Sven Ole Fagernæs og assisterende regjeringsråd Arne Spildo ved Statsministerens kontor (SMK).

På bakgrunn av begrensningene knyttet til antallet intervjuer ønsket vi å supplere intervjuene med bruk av spørreskjemaundersøkelse. I tillegg hadde resultatene fra fase 1 synliggjort enkelte områder som vi mente det var viktig å få belyst bredere, særlig knyttet til ledelse og informasjon.

Spørreskjemaet ble distribuert elektronisk via kontaktpersonene i de berørte avdelingene. Det var mulig å besvare skjemaene enten per e-post eller per post. Vi oppmuntret også de som ble intervjuet til å besvare spørreskjemaet. Svarprosenten ble likevel lav (53 %), og ulik mellom avdelingene. Vi har lagt til grunn at N er det faktiske antallet ansatte i hver avdeling. For RBAs vedkommende har vi likevel valgt å holde Nødnettprosjektet (Tetra-prosjektet) utenfor.

LOV: 20 av 49 ansatte (svarprosent 41)

RBA: 13 av 19 ansatte (svarprosent 68)

POA: 5 av 6 ansatte (svarprosent 83)

SIA: 19 av 47 ansatte (svarprosent 40)

PAA: 27 av 37 ansatte (svarprosent 73)

Vi har fått inn svar fra i alt 49 kvinner og 35 menn. 65 av dem som har svart, er saksbehandlere/rådgivere, ti er ledere og ni er kontormedarbeidere. Ingen ledere i SIA eller POA har besvart skjemaet.

Vi tolker den lave svarprosenten bl.a. som et utslag av at mange ikke opplever at Det nye JD berører dem. Avdelingen de tilhører har ikke gjennomgått organisasjonsendringer, og det meste fungerer som før. Til forskjell fra fase 1 i evalueringen har også interessen for Statskonsults prosjekt generelt vært lavere, og vi har på ingen måte fått inntrykk av at det var mange som ønsket å bli intervjuet. Lav svarprosent kan også skyldes usikkerhet om anonymiteten. Vi bad respondentene sende inn utfylt spørreskjema enten på e-post eller ordinær post. E-post ville innebære at en person i Statskonsult ville kjenne identiteten til respondenten inntil data ble anonymisert i statistikkprogrammet. Ordinær post ville sikre full anonymitet. Anonymitet i presentasjon av data ville bli sikret i begge tilfeller.⁵ Usikkerhet om anonymitet kan ha medført at de som er mest kritiske, ikke har besvart skjemaet. Dette var imidlertid åpenbart ikke tilfellet når det gjaldt skriftlige innspill fra KOA i fase 1. Av den grunn mener vi det ikke er grunn til å tro at dette er tilfellet i fase 2 heller.

En lav svarprosent er en klar svakhet. Vi har likevel valgt å bruke datamaterialet, fordi det primært er ment som et supplement til de mange intervjuene.

1.5 Organisering

JD har vært oppdragsgiver for prosjektet. Etter Statskonsults ønske ble det i begge faser opprettet en referansegruppe⁶ for prosjektet med representanter fra de berørte avdelinger, to representanter fra tjenestemannsorganisasjonene i JD og oppdragsgiver. Referansegruppen har fungert som et forum for diskusjon, og den har bistått Statskonsult med å kvalitetssikre faktagrunnlaget. Statskonsult har hatt et selvstendig ansvar for evalueringen og de vurderingene som inngår i denne.

1.6 Rapportens innhold

Denne rapporten oppsummerer funnene fra begge faser av prosjektet og Statskonsults vurderinger av departementet som helhet. Rapporten bygger på arbeidsnotatene som i større grad gjengir funn og vurderinger knyttet til den enkelte avdeling. For nærmere omtale av de ulike avdelingene henviser vi derfor til disse notatene.

I kapittel 2 gir vi en kortfattet oversikt over bakgrunnen for, og resultatet av, omorganisering av JD. Rapporten for øvrig er disponert etter de fire fokusområdene for prosjektet, og i kapitlene 3, 4, 5 og 6 oppsummerer vi funnene fra intervjuene i begge faser av prosjektet og resultatene av spørreskjemaundersøkelsen fra fase 2.

Mens de første kapitlene så langt som mulig er beskrivende, det vil si at vi har forsøkt så objektivt som mulig å gjengi hvilke synspunkter informantene har

⁵ Se også vedlegg 4, Statskonsults evaluering av JD - Spørreskjemaundersøkelse

⁶ Se vedlegg 5: Oversikt over medlemmer i begge referansegruppene

hatt, inneholder kapittel 7 Statskonsults egne vurderinger av hvilke resultater omstillingen i Justisdepartementet har gitt så langt. I tilknytning til vurderingene har vi også foreslått mulige forbedringstiltak.

2 Justisdepartementet før og nå – bakgrunn for, og resultat av, omorganiseringen

Justisdepartementets Strategiprojekt som ble avsluttet i 1999, hadde som tidligere nevnt som mål å redusere departementets saksmengde og kontrollspenn og gjennomføre organisatoriske endringer i departementet og i sektor for å gjøre oppgaveløsningen mer oversiktlig og håndterlig og sikre at oppgavene ble utført på riktig nivå.

I 1999 hadde JD totalt 437 ansatte fordelt på ni avdelinger med svært ulik størrelse: PIA, KOA, LOV, SIA, Domstolsavdelingen (DOM), Utlendingsavdelingen (UTA), RBA, POA og PAA.

I tillegg til et stort kontrollspenn utgjorde et sterkt økende saksvolum en stor belastning på departementets politiske og administrative ledelse. I tillegg hadde departementet direkte styringsdialog med 217 enheter, og to av avdelingene (PIA og KOA) hadde selv etatsledelsen av store underliggende etater.⁷

Etter 1999 har Politidirektoratet (POD) blitt opprettet og en rekke oppgaver og ressurser er flyttet fra PIA til POD. Likeså er oppgaver og ressurser lagt ut fra KOA til de nyopprettede Kriminalomsorgsregionene. UTA ble overført til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) i tillegg til at enkelte andre oppgaver ble overført til andre departementer. Fra november 2002 ble DA satt i drift i Trondheim, og DOM ble nedlagt som en følge av dette.

Etter omorganiseringene består departementet av i alt sju avdelinger etter at DOM er lagt ned og UTA ble overført til KRD.

Tabell 1 viser at departementet på visse områder har gjennomgått store endringer. Antallet journalførte dokumenter har gått kraftig ned som følge av opprettelsen av POD og DA, og overføring av utlendingssakene til KRD. Antallet journalførte dokumenter har imidlertid økt i enkelte avdelinger. Særlig gjelder dette i KOA som har en økning i antall saker fra 5705 i 1999 til 8359 i 2002.

⁷ Omstillingen i JD er dokumentert i Rapport 2001:28 Fra idé til beslutningsgrunnlag

Tabell 1: Oversikt over journalførte dokumenter, blåsaker og antall ansatte

Avdeling	Antall journalførte dokumenter i 1999	Antall journalførte dokumenter i 2002	Antall blåsaker ⁸ i 2002 ⁹	Antall stillinger tildelt i budsjettet for 1999	Antall stillinger tildelt i budsjettet for 2003	Antall ansatte per 23.05.03 ¹⁰
PAA	7911	7021	79	46,5	42,0	37
KOA	5705	8359	250	75,0 (4)	43,5 (4)	41
PIA	17 041	5452	1249	82,5	33,5	44
SIA	32 545	23 618	345	39,5	37,0 (0,5)	47
POA	2772	1036	8	7,0	6,0	6
LOV	5872	5942	395	31,0 (1)	39,5 (5)	49
RBA	10 145	2712	163	20,0	19,0 (1)	28
Andre (se fotnoter)	13 992 ¹¹			120,5 ¹²	28,0 ¹³	40
Hele JD	95 983	54 140	2.489	422 (5)	248,5 (10,5)	292

Som det fremgår av tabellen har det også vært en markert nedgang i antallet ansatte i departementet siden 1999. Fra å være et av de største departementene er JD nå på størrelse med et gjennomsnittsdepartement med 248 stillinger. Samtidig ser vi at antallet *ansatte* per mai 2003 er på i alt 292. Dette skyldes enkelte deltidsstillinger, men også at departementet er tilført ressurser i forbindelse med midlertidige oppdrag som f.eks. Nødnettprosjektet (tidl. Tetra-prosjektet) i RBA og Joly-prosjektet i PIA.

Vi ser også at det har blitt markert mindre forskjell på avdelingene når det gjelder størrelse. PIA var departementets største avdeling med over 100 ansatte, og også KOA har redusert antallet ansatte betraktelig. POA er fremdeles JDs og forvaltningens minste departementsavdeling med bare seks ansatte.

Endringene som følge av strategiprojektet har vært størst i PIA og KOA, som begge har opprettet underliggende virksomheter. Det er også disse to

⁸ Blåsaker er en betegnelse som brukes på post til politisk ledelse som videresendes til avdelingene. Blåsakene er påtegnet forskjellig tekst som indikerer videre behandling. Avdelingene vurderer selv hva som bør gjøres med "saker til behandling i avdelingen". Noen av disse sakene blir besvart. Saker som er merket "til orientering og til arkivering" blir brukt som bakgrunnsinformasjon og arkivert. Kilde: Justisdepartementet.

⁹ DOM, som ble nedlagt 1. november 2002, hadde 237 blåsaker, informasjonskontoret hadde tre, statsrådets kontor hadde 124, og 16 saker har utgått. Kilde: statsrådets forvarelse.

¹⁰ Antall ansatte og gjennomsnittsalder per 23.05.03 for Dokumentasjonssentret er henholdsvis 16 ansatte og 45,38 år, for Departementsråd- og statsrådsseksjonen seks ansatte og 56,83 år, for Infoenheten seks ansatte og 38,3 år, for omstilte medarbeidere, dvs. tidligere ansatte i DOM som ikke hadde fått ny jobb og ble tilbudt stilling i JD, er tre ansatte og 38,33 år og for utvalg ni ansatte og 33,78 år.

¹¹ Herav DOM 7527 journalførte saker, og UTA 6465 dokumenter.

¹² Omfatter DOM (39 stillinger), UTA (70,5 stillinger), Departementsråd- og statsrådsseksjon (fem stillinger) og Infoenheten (seks stillinger).

¹³ Omfatter Departementsråd- og statsrådsseksjon (seks stillinger), Dokumentasjonssentret (16 stillinger) og Infoenheten (seks stillinger)

avdelingene som har gjennomført de største endringene i avdelingens organisering, og i tillegg har PIA hatt ambisjoner om å prøve ut nye arbeidsformer. I de øvrige avdelingene i departementet er det kun i mindre grad foretatt endringer i organiseringen etter strategiprojektet.

3 Faglig sekretariat for politisk ledelse

3.1 Økt bevissthet om rollen som sekretariat

Da JD utformet sine prinsipper i kjølvannet av Strategiprojektet var rollen som sekretariat for politisk ledelse sentral. Det overordnede prinsipp ble derfor oppvurdering og videreutvikling av departementets funksjon som faglig sekretariat for politisk ledelse.

Departementet hadde tidligere en overveldende mengde enkeltsaker, og utlendingssakene krevde størstedelen av oppmerksomheten til politisk ledelse. Både i rapporten om Framtidens departement (Statskonsult Notat 2000:4) og i Strategiprojektet, ble det påpekt at ett av problemene for det daværende JD var at et stort antall enkeltsaker ble behandlet på for høyt nivå. Dette bidro til et unødvendig høyt saksvolum i departementet og gikk på bekostning av rollen som sekretariat for politisk ledelse. Det ble også vist til at departementets ledelse ble involvert i enkeltsaker som ikke bør få en politisk behandling.

Et nytt og mindre JD skulle legge grunnen for en styrking av avdelingens sekretariatsfunksjon overfor politisk ledelse. Oppgavene knyttet til sekretariatsfunksjonen omfatter generelt sagt de prosesser som finner sted før politiske ramme- og/eller prinsippvedtak blir truffet samt den løpende bistand overfor politisk ledelse som besvarelse av spørretimespørsmål, interpellasjoner, internasjonal deltakelse og ikke minst håndteringen av media og ekstern informasjon. Politikktutforming må i stor grad bygge på analyser for å få klarlagt effekter og konsekvenser av tiltak og virkemidler. Mye av denne typen kartlegging og analysearbeid kan utføres utenfor departementet, men ansvaret for bestilling og bearbeiding av analysene innenfor en politisk kontekst må ligge i departementet.

Hva har så skjedd nærmere tre år etter stadfestingen av prinsippene?

Tabell 2: "Det er tydelig hva rollen som sekretariat for politisk ledelse innebærer"

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	6	7	3	1	3	20
SIA	5	7	6	1	0	19
RBA	4	6	2	1	0	13
POA	0	5	0	0	0	5
PAA	8	11	5	1	2	27
Sum	23	36	16	4	5	84

I fase 2 av evalueringen oppgir et stort flertall av dem som har besvart spørreskjemaet, 70 %, at det er tydelig hva rollen som sekretariat for politisk ledelse innebærer. Det er imidlertid 20 ansatte (24 %) som ikke opplever at rollen er tydelig. Vi ser også at det er fem personer som har krysset av i kategorien "kjenner ikke til/uaktuelt" på dette spørsmålet. Dette gjelder i hovedsak kontormedarbeidere, som antakelig opplever at sekretariatsrollen

ligger fjernt fra deres hverdag, men det gjelder også enkelte medarbeidere i LOV. Det siste er interessant i og med at LOV er den avdelingen som kanskje sterkest har vektlagt det *faglige* i sekretariatsrollen (og dermed at en del ansatte kanskje ikke assosierer seg med sekretariatsrollen).

Selv om et stort flertall opplever at det er tydelig hva rollen innebærer, er ikke det nødvendigvis det samme som at de har samme oppfatning om *innholdet* i sekretariatsrollen. I intervjuene fremkommer det imidlertid en relativt bred enighet om hva det innebærer å være et godt faglig sekretariat for politisk ledelse. Stikkord som holde frister, ha høy kvalitet på produktene, belyse saker fra ulike ståsteder, være i forkant, ha nese for det politiske aspektet ved en sak nevnes av mange. ”Vi må gjøre politisk ledelse oppmerksom på det de ikke spør om” nevnes også som et viktig moment. Andre uttalelser som er betegnende er: ”Vi må vite hvor vi kan hente informasjon og kunne reagere raskt” og ”Vi må følge med i samfunnsdebatten og det politiske liv”.

Selv om flertallet av dem som har svart på spørreskjemaet i SIA sier det er tydelig hva sekretariatsrollen innebærer, kom det frem noe usikkerhet i enkelte av informantintervjuene om hva som egentlig ligger i denne rollen. Dette ble forklart med avdelingens profil som en produksjonsbedrift, som gir liten tid til langsiktig tenkning. ”Politisk ledelse etterspør konkrete, kortsiktige ting, til rett tid og med OK kvalitet” sa én av informantene som ikke var sikker på hvor analytisk denne avdelingen skulle være.

Tabell 3: ”Rollen som sekretariat for politisk ledelse ivaretas bedre etter omorganiseringen”

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/Uaktuelt	Sum
LOV	2	6	4	0	8	20
SIA	1	7	6	1	4	19
RBA	0	5	2	3	3	13
POA	1	1	0	0	3	5
PAA	2	11	6	1	7	27
Sum	6	30	18	5	25	84

Vi har også stilt spørsmål om rollen som sekretariat for politisk ledelse ivaretas bedre etter omorganiseringen av departementet. Selv om det totalt sett kun er 36 ansatte (44 %) som mener dette er tilfellet, må vi her ta i betraktning at en stor andel av de spurte har svart at dette er uaktuelt å besvare. Årsaken til dette er først og fremst at dette er medarbeidere som har begynt i departementet etter omorganiseringen. Trekker vi fra denne andelen, ser vi at det er et flertall som mener departementet ivaretar denne rollen på en bedre måte, men det er riktig nok kun et fåtall som sier seg ”helt enig” på dette punktet.

Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at de ansatte opplever at JD har blitt mer ”politisk” de siste årene. Samtidig er det flere som stiller spørsmål om dette har med omorganiseringen å gjøre. Mange mener nok at dette har vel så mye med den sittende politiske ledelsen å gjøre. Likevel, det kan synes som om det er en økt bevissthet om rollen som sekretariat for politisk ledelse.

Gjennom intervjuene har vi fått inntrykk av at det særlig er evnen til å ligge i forkant de fleste avdelingene sliter med. Dette har vært mest påfallende i PIA. Svarene på spørreundersøkelsen viser derimot at et flertall mener at egen avdeling faktisk evner å være i forkant og ta initiativ overfor politisk ledelse. Det er kun i LOV at noen få oppgir at de er ”helt enig” i at avdelingen ikke tar initiativ. Det er også kun i LOV at det er et flertall som er enige i at avdelingen ikke evner å være i forkant og ta initiativ overfor politisk ledelse. Dette er interessant både fordi LOV for øvrig er opptatt av *fagligheten*, men det kan også være et uttrykk for at de ansatte i LOV opplever at arbeidspresset er så stort (og etterspørselsstyrt) at det ikke blir tid til å ta initiativ. Dette stemmer godt med det inntrykket vi fikk i PIA, som også er sterkt etterspørselsstyrt. For øvrig er det også på dette punktet et relativt stort antall som ikke opplever at dette spørsmålet er aktuelt for deres arbeid. Flertallet av disse er ansatt i PAA.

Tabell 4: ”Jeg opplever at min avdeling ikke evner å være i forkant og ta initiativ overfor politisk ledelse”

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	4	8	4	1	3	20
SIA	0	7	8	3	1	19
RBA	0	2	6	4	1	13
POA	0	1	2	1	1	5
PAA	0	5	9	7	6	27
Sum	4	23	29	16	12	84

Det er imidlertid en utbredt oppfatning blant informantene at det er ved å ta initiativ og å være proaktiv at departementet har det største forbedringspotensialet når det gjelder å fylle sekretariatsfunksjonen.

3.2 ... men også forskjeller mellom avdelingene

Selv om det er relativt samstemmige vurderinger i alle avdelingene i JD av hva som er et godt sekretariat, er avdelingene ulike mht. i hvilken grad de har denne sekretariatsrollen, og i hvilken grad de opplever at de er et *godt* sekretariat.

Ser vi på fordelingen av de såkalte ”blåsaker” er det store forskjeller mellom avdelingene. Mens PIA hadde hele 1249 blåsaker i 2002¹⁴, hadde POA bare åtte. Ut fra oversikten hadde SIA relativt mange blåsaker og var ”på tredje plass” i 2002. Samtidig er det ansatte i denne avdelingen som kanskje i størst grad opplever at de i liten grad har sekretariatsrollen, noe som igjen kan tilskrives SIAs løpende produksjon av enkeltsaksbehandling.

Heller ikke i LOV synes sekretariatsrollen å være tema for diskusjon i avdelingen. Avdelingen er etterspurt som sekretariat, samtidig som dette primært gjelder dens *faglige* vurderinger. På mange måter er avdelingen like

¹⁴ Se tabell 1 i kap. 2

mye et stabs- eller spesialistorgan for hele regjeringsapparatet, ikke bare JD. LOV er også i en særstilling ved at den som eneste departementsavdeling, kan avgi tolkningsuttalelser på eget brevark, og hvor ekspedisjonssjefen i slike sammenhenger ikke undertegner ”etter fullmakt”.

I RBA opplever medarbeiderne på sin side at avdelingen har vært et sekretariat hele tiden. Avdelingen er liten og relativt nylig opprettet (1996), og den kan på mange måter sies å være en typisk departementsavdeling med stor vekt på oppgaver med utredningskarakter, få enkeltsaker og et klart etatsstyringsansvar. Samtidig har avdelingen et samordningsansvar med pådriverrolle overfor andre departementer når det gjelder beredskapshensyn.

POA er som sagt en svært liten avdeling, men til tross for de få blåsakene, har den gjennom sin særskilte rolle som samordningsmyndighet for polarsaker en klar sekretariatsfunksjon. For øvrig kjennetegnes avdelingen av et – relativt sett – omfattende etatsstyringsansvar overfor Sysselmannen på Svalbard.

I PAA opplever informantene i liten grad å være et sekretariat for politisk ledelse. Avdelingen er først og fremst en serviceavdeling for fagavdelingene. Unntaket er budsjettsaker og koordinering av høringsaker og R-notater hvor det er tett kontakt med politisk ledelse.

Vårt klare inntrykk fra første fase av evalueringen er at de ansatte i KOA primært oppfatter seg som etatsledere – dvs. som Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning (KSF) – og avdelingen fremstår mer som et direktorat enn som en departementsavdeling. Vi synes også å spore en tendens til at informantene i KOA var noe mer fornøyd med egen avdelings rolle som sekretariat enn det informantene i PIA var. Samtidig var medarbeiderne i KOA også mer opptatt av *fagligheten* i sekretariatsfunksjonen enn medarbeiderne i PIA.

PIA er den avdelingen i JD med det klart største trykket fra politisk ledelse. Saksfeltet er sterkt fokusert i mediene, og mye av arbeidet i avdelingen får karakter av brannslukking. Kanskje nettopp derfor er informantene i PIA noe mer opptatt av, og mindre fornøyd med, ”initiativdelen” av sekretariatsrollen enn det vi synes å spore i de øvrige avdelingene. Samtidig mener de at avdelingen er blitt et bedre sekretariat enn de var før omorganiseringen.

3.3 Viktig, men ikke tilstrekkelig prioritert analysefunksjon

En styrking av analysefunksjonen har vært vurdert som viktig for JD. Ikke minst er denne funksjonen viktig for at departementet skal kunne ivareta rollen som sekretariat for politisk ledelse fullt ut. Analyse av kunnskapsgrunnlaget er én av flere forutsetninger for å kunne være initierende, proaktiv og ha et mer langsiktig perspektiv. Det er nettopp på disse områdene at våre informanter mener de har størst forbedringspotensial i forhold til å utøve sekretariatsrollen best mulig.

Ansvar for analyse følger de faglige ansvarslinjene i departementet, men det er lagt et delt koordineringsansvar for analyse i straffesakskjeden mellom PIA

og PAA. I PIA er området primært lagt til PU-seksjonen, og i dag ivaretas dette i hovedsak av én person. I PAA har arbeidet med analyse ligget noe nede, som følge av at medarbeidere har sluttet.

Analysefunksjonen er imidlertid lite kjent i store deler av departementet. ”Analysefunksjonen, hva er det?” er et vanlig svar på vårt spørsmål om denne funksjonen. ”Jeg husker at jeg leste et notat om saken, men jeg har ikke hørt noe fra den”, er et annet typisk utsagn. ”Jeg vet ikke hvordan analysefunksjonen fungerer; jeg får lite informasjon om den” uttaler en annen. I beste fall assosieres analysefunksjonen med straffesakskjeden og betraktes som lite relevant for en del av departementets avdelinger. I LOV ble det også pekt på at avdelingen dessverre ”falt utenfor” det informasjons- og analysebehovet som straffesakskjeden tilsier. Eller som en informant i SIA sa det: ”Vi er positive til analysefunksjonen, men den har ”kokt bort i kålen”.

Gjennom intervjuene oppgir et flertall av informantene som har uttalt seg om dette feltet, at det er et område som bør styrkes. Det gis et klart inntrykk av at departementet ikke har klart å prioritere arbeidet med analyse så høyt som ønsket. Når analysearbeidet i prinsippet er forutsatt å skulle inngå i det ordinære arbeidet, drukner det fort når arbeidspresset for øvrig er stort. Det legges også vekt på at JD har få forsknings- og utredningsmidler¹⁵, noe som innebærer at analysefunksjonen ikke alltid har det ønskede statistikk- og datamaterialet tilgjengelig.

Det er delte meninger med hensyn til hvor godt analysefunksjonen i PIA og PAA fungerer i dag. Enkelte hevder det fungerer bedre i PAA enn i PIA, mens andre mener at analysearbeidet i PAA har stoppet helt opp. I første fase av evalueringen mente langt de fleste av informantene som har synspunkter på dette området, at det er naturlig at analysefunksjonen er delt mellom PIA og PAA. Enkelte stilte imidlertid spørsmål ved hvilken rolle PAA har på dette feltet.

I andre fase av evalueringen er synet på organisering av analysefunksjonen gjennomgående annerledes, det vil si i den grad informantene har en bevissthet rundt dette spørsmålet. Flere sier det er like naturlig at en annen (fortrinnsvis deres egen!) avdeling kunne ivareta dette som PIA. Mange gir også uttrykk for at avdelingene selv har de beste forutsetninger for å drive analyser på sine respektive fagområder og at dette eventuelt kunne koordineres fra PAA.

Hittil har POA selv drevet analysearbeid, og dette har foregått helt uavhengig av analysefunksjonen som er forankret i PIA og PAA. I den forbindelse trekkes Det interdepartementale polarutvalget¹⁶ frem som initierende. En viktig oppgave for POA i den sammenheng er analyse av situasjonen på Svalbard om 10–15 år i lys av at kullressursene blir borte, og det blir gradvis færre oppgaver for Store Norske Spitsbergen kullkompani.

¹⁵ JD er det departementet som bruker minst ressurser til forskning

¹⁶ POA er sekretariat for Det interdepartementale polarutvalget som er et koordinerende og konsultativt organ for sentraladministrasjonenes behandling av polarsaker. I utvalget sitter bl.a. seks departementer

I SIA er det ønske om mer tid og muligheter til å være proaktiv og i den sammenheng ha ressurser til å skaffe tallmateriale. ”Vet vi hvordan ting egentlig er?”, sier én av informantene på spørsmål om departementets og SIAs analysefunksjon.

4 Helhet og samordning

4.1 Lite, men godt samarbeid mellom avdelingene

I intervjuene med samtlige informanter har vi tatt opp temaet ”helhet og samordning i departementet”. Prinsippene for det nye JD har fokusert nettopp helhet og samordning høyt.

Mange medarbeidere understreker imidlertid at de ikke har så mye til felles med de andre avdelingene i departementet. ”Dette er ikke ett departement, det er en haug med avdelinger” er det én som uttrykker. Det vises til at departementet også etter omorganiseringen har mange avdelinger med til dels svært ulik type oppgaveportefølje. Enkelte har underliggende virksomheter, som PIA, KOA, POA og RBA, og skal fungere primært som sekretariat for politisk ledelse, mens SIA fremdeles har et stort omfang enkeltsaker. KOA på sin side fungerer også som et direktorat. LOV er en faglig tung avdeling med store utredninger og med en tilnærmet stabsrolle for hele departementsfellesskapet. POA er en miniavdeling som utfører alle typer departementsoppgaver knyttet til et klart definert saksområde. PAA er en klassisk administrasjonsavdeling, men med noen færre fellesfunksjoner enn i enkelte andre departementer.

PIA er kanskje den avdelingen, med unntak av PAA, med bredest kontaktflate til de øvrige avdelingene. RBA, POA og to av enhetene i LOV arbeider klart mer med oppgaver overfor andre departementer enn samarbeid internt i JD. Men de er også svært forskjellig seg imellom: RBA er avhengig av andre for å fylle sin samordningsrolle, mens LOV har en uavhengig ekspertrolle som andre er avhengig av.

Holdningen til samarbeid med andre avdelinger er imidlertid svært positiv. Som tabell 5 illustrerer, er det få som mener at alt snakket om samarbeid på tvers er overdrevet.

Tabell 5: ”Jeg mener at alt snakket om behov for samarbeid på tvers er sterkt overdrevet”

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	1	3	8	8	0	20
SIA	0	3	9	6	1	19
RBA	0	1	6	6	0	13
POA	0	2	2	1	0	5
PAA	1	0	9	17	0	27
Sum	2	9	34	38	1	84

På spørsmål om hvordan samarbeidet på tvers av avdelingene fungerer, svarer de aller fleste informanter i departementet at det fungerer bra, men at det er for lite samarbeid. ”Jeg har et veldig godt forhold i det daglige til PAA, men jeg kjenner jo de folkene” er et utsagn som er ganske betegnende. Samarbeidet med

andre avdelinger går bra, men det er veldig personavhengig og avhengig av at ansatte selv finner sine ”makkere”.

Tabell 6: ”Jeg opplever at det er bedre tilrettelagt for samarbeid med andre avdelinger nå enn før omorganiseringen”

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	0	5	3	2	10	20
SIA	0	6	2	7	4	19
RBA	1	4	3	4	1	13
POA	0	2	0	0	3	5
PAA	3	13	7	2	2	27
Sum	4	30	15	15	20	84

Til tross for at mange informanter ser behovet for større grad av samarbeid med andre avdelinger, viser spørreundersøkelsen kanskje noe overraskende at relativt mange opplever at det er bedre tilrettelagt for samarbeid nå enn før omorganiseringen, selv om det er få som sier seg ”helt enig” i denne påstanden. Det er også omtrent like mange som er uenig i påstanden, og det skal bemerkes at det er relativt mange (20) som svarer ”kjenner ikke til/uaktuelt” på dette spørsmålet. Som vi ser av tabell 6 gjelder det særlig LOV. Delvis dreier det seg her om medarbeidere som har vært ansatt kort tid, men dette alene kan ikke forklare det store antallet. Det kan derfor også ses som et uttrykk for at deler av LOV pga. saksområdet ikke anser samarbeid med andre avdelinger for aktuelt.

Tabell 7 : ”Jeg opplever JD som et mer enhetlig departement nå enn for 2 år siden”

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	3	8	3	1	5	20
SIA	0	8	4	2	5	19
RBA	0	5	6	1	1	13
POA	0	3	0	0	2	5
PAA	6	16	1	1	3	27
Sum	9	40	14	5	16	84

Like gledelig, sett med departementets øyne, må det være å se at et klart flertall opplever JD som et mer enhetlig departement nå enn for to år siden. Som vi ser av tabell 7, er det 49 som er helt eller delvis enige i dette, mens bare 19 er helt eller delvis uenige.

Flere informanter har vært inne på at avdelingene i departementet har blitt ”likere” etter omorganiseringen. De peker særlig på at PIA nå har blitt mer som en vanlig departementsavdeling, og at samarbeidet med denne avdelingen er blitt mye bedre.

Flere informanter både fra ledernivå og saksbehandlernivå etterlyser flere arenaer for faglige diskusjoner på tvers av avdelingene. Enkelte har også sagt at

de savner de felles møtene som ble arrangert i forbindelse med omorganiseringen. De samme peker også på et behov for at ledelsen og PAA tar et ansvar for fortsatt å holde dette varmt.

Selv om alle våre informanter ser det som positivt og viktig med samarbeid på tvers og fremhever at det samarbeidet som finnes er godt, kommer det også frem litt mer ”kritiske” synspunkter på andre avdelinger. Om PAA får vi høre fra enkelte at avdelingen er blitt for stor og at den kan oppleves som noe stivbeint. Et moment som flere har nevnt er at forholdet mellom PIA og KOA bærer noe preg av å være et slags storebror-/lillebrorforhold. PIA og politisektoren har tradisjonelt fått tildelt flere ressurser enn det KOA og kriminalomsorgen har fått tildelt. Fra informantene i KOA opplevde vi også at det gjerne ble trukket sammenligninger mellom de to avdelingene, f.eks. når det gjaldt lønnsnivå.

Fra ulikt hold pekes det også på at grensene mellom PIA og RBA enkelte ganger er uklare, og at de to avdelingene ikke alltid er samordnet. Det har også kommet frem synspunkter på at ansvaret for krisehåndtering ikke er tydelig nok, selv om informantene i RBA mener samarbeidet med PIA har blitt mye bedre.

Vi har også fått inntrykk av at det er svært lite samarbeid mellom avdelingenes forværelser. Det er ikke vanlig at ansatte i ulike avdelinger avlaster hverandre på forværelsene annet enn når hele avdelingen er borte på seminar o.l. Gjennom intervjuene har det ikke fremkommet mange synspunkter på dette, men det synes som om det er ulike oppfatninger om behovet for mer samarbeid. Dette ser ut til å henge sammen med hvilket behov den enkelte avdeling/forværelse synes å ha for avlastning. Dette synes særlig fremtredende i PIA som opplever er stor belastning på forværelset, og POA som er sårbare pga bemanningen. Vi er videre blitt kjent med at det i regi av PAA nylig har blitt arrangert et felles seminar for de ansatte på forværelsene, og at dette er noe som planlegges årlig. I tillegg er det etablert lunsjseminarer for denne gruppen.

4.2 Positiv giv i toppledelsen, men er den et team?

Departementets administrative ledergruppe består av departementsråden, assisterende departementsråd og ekspedisjonssjefene. Ledergruppen opplever selv at denne gruppen fungerer bra, og mye bedre enn den gjorde før omorganiseringen. Dette skyldes bl.a. at gruppen er blitt mindre. Temaet på de administrative ekspedisjonssjefsmøtene er først og fremst gjensidig informasjon, men informantene gir uttrykk for at de gjerne vil ha større mulighet for faglige diskusjoner. ”PAA styrer agendaen da det er fellessaker som dominerer. Vi andre bør bli flinkere til å melde saker” er det én som sier. Samtidig gis det uttrykk for at de har blitt flinkere til å sette av tid til felles lederseminarer, og at det er stor kollegial åpenhet i ledergruppen. Enkelte mener at dette bl.a. henger sammen med en stor andel kvinnelige ledere.

Gjennom intervjuene fremkommer det at de ansatte i departementet i liten grad har formeninger om hvordan ledergruppen fungerer. ”Jeg vet lite om hvordan den fungerer, men det virker greit, og den opptrer enhetlig utad” er et utsagn

som er betegnende. Eller: ”Vet ikke noe særlig om AE-møtet. Tror ikke de diskuterer de store ting. Ikke strategisk lederskap”. Ser vi på svarene fra spørreskjemaene (tabell 8) viser det seg at et stort flertall opplever at departementets administrative ledergruppe ivaretar helheten på en god måte. Det kanskje mest slående er likevel at hele 18 medarbeidere krysser av for kjenner ikke til/uaktuelt på dette punktet. Vi tolker det dit hen at mange ikke opplever at de har noe grunnlag for å vurdere hvordan ledergruppen fungerer. Samtidig er det få som eksplisitt uttrykker ønske om en annen type ledergruppe.

Tabell 8: ”Jeg opplever at departementets administrative ledergruppe ivaretar helheten i departementet på en god måte”

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	3	7	2	1	7	20
SIA	1	11	3	1	3	19
RBA	2	4	4	0	3	13
POA	1	3	0	0	1	5
PAA	7	11	4	1	4	27
Sum	14	36	13	3	18	84

Det er svært få som har kontakt med andre av ledergruppen enn egen ekspedisjonssjef, og flere forteller at de aldri har hilst på verken departementsråden eller assisterende departementsråd. Det er for eksempel ikke vanlig at disse to ”stikker innom” i avdelingene, ei heller er det noen rutine for at nyansatte presenteres for departementets øverste embetsperson, slik det er tradisjon for i flere andre departementer. Departementsråden og assisterende departementsråd har fordelt departementets saksfelt seg i mellom, slik at departementsråden har det daglige ansvaret for sakene i LOV, SIA, POA og PAA, mens assisterende departementsråd har ansvaret for de tre øvrige. De aller fleste av informantene som har synspunkter på dette, mener at dette er hensiktsmessig ut fra den store saksmengden, og de fremhever at departementsråden og assisterende departementsråd har et tett og godt samarbeid. Det gjennomgående inntrykket som gis er likevel at departementsråden er lite synlig i departementet, med unntak av enkelte deler av PAA.

Flere hevder da også at kulturen i departementet tilsier at kontakten med departementets administrative og politiske ledelse skal skje på ledernivå. Det er få av våre informanter som har erfaring fra andre departementer, men fra disse hevdes det at kulturen til dels er svært annerledes andre steder der det er mer direkte kontakt mellom saksbehandlere og ledere på ulike nivåer.

4.3 Behov for noe koordinering av departementets internasjonale arbeid

Justisdepartementet har opprettet en gruppe som skulle ha til oppgave å koordinere det internasjonale arbeidet internt i departementet. Viktige grunner for å etablere en slik gruppe var at alle i størst mulig grad skulle kjenne til hvilket internasjonalt engasjement de ulike avdelingene hadde, unngå at flere

avdelinger sendte representanter til de samme møtene uten å kjenne til hverandres deltakelse osv. Ansvar for arbeidet ble lagt til PIA, men alle/flere avdelinger skulle delta i gruppens arbeid.

I ettertid har det vist seg at gruppen knapt nok har fungert. Dette er imidlertid ikke det samme som at det ikke er kontakt om internasjonalt arbeid på tvers av avdelingene. Det later derimot til å skje innenfor bestemte områder og har til felles med mye annet samarbeid på tvers av avdelingene at det er personavhengig og avhengig av den enkeltes engasjement og initiativ.

Blant flere eksempler vi har funnet når vi har spurt om de ulike avdelingers internasjonale engasjement og koordineringsgruppa, kan vi nevne POA. Da vi spurte informantene der om koordineringsgruppa, var den ikke kjent. Det ble opplyst at POAs internasjonale engasjement ikke inngår i noen felles koordinering av JDs internasjonale oppgaver. Avdelingen deltar blant annet i Arktisk råd og i Barentssamarbeidet, men dette er oppgaver som i sin helhet er forankret i POA.

Også i LOV blir departementets koordinering av internasjonalt arbeid vurdert som svak eller ikkeeksisterende. Samtidig var flere informanter inne på at det heller ikke var så stort behov for slik koordinering fordi det er vel avgrensede ansvarsområder og relativt få innbyrdes berøringspunkter. Men det ble også etterlyst bedre koordinering med Utenriksdepartementet (DU) i EU/EØS-relaterte saker, bl.a. med henvisning til at informasjonsflyten til LOV i slike saker er for tilfeldig.

5 Utnyttelse av kompetanse og ressurser

5.1 Godt kollegialt arbeidsmiljø, men stor arbeidsbelastning

Vi vil understreke at informantene har forstått arbeidsmiljø som forholdet mellom medarbeiderne internt i avdelingene. Vi har for eksempel ikke stilt spørsmål om det fysiske arbeidsmiljøet. Videre vil arbeidsmiljø i mange sammenhenger også omfatte forhold som arbeidspress, fordeling av arbeidsoppgaver, kommunikasjon med ledelsen osv. Slike forhold er tatt opp særskilt, og det kan således godt være informanter som sier seg fornøyde med arbeidsmiljøet til tross for at de oppgir å ha et stort arbeidspress, eller er misfornøyde med andre interne anliggender.

Et gjennomgående trekk ved departementet er at mange fremhever at det er et godt kollegialt arbeidsmiljø. I første fase av evalueringen kom det frem til dels meget stor misnøye med ledelsen i PIA og KOA, samtidig som det i begge disse avdelingene ble fremhevet at forholdet til kollegene var veldig bra. Flere informanter var imidlertid opptatt av å begrense dette med utsagn som ”jeg er glad i kollegaene mine, men jeg er sliten, frustrert og lei meg når jeg går hjem fra jobb”. Andre følte også sterkt på mangelen på omsorg fra ledelsen. Vi vil anta at når så mange av informantene er så frustrerte over interne forhold, kan dette virke inn på det generelle arbeidsmiljøet, eller den generelle tilfredsheten med å være på jobb. På den andre siden kan vi ikke se bort ifra at en felles misnøye med interne forhold kan føre medarbeiderne tettere sammen og utfallet kan paradoksalt bli et ”godt arbeidsmiljø” kollegene i mellom.

I de øvrige avdelingene fremkommer det derimot at arbeidsmiljøet jevnt over er veldig bra. ”Det er et godt arbeidsmiljø i avdelingen, med stor takhøyde og romslighet” er det én som uttaler. ”Jeg tror alle synes arbeidsmiljøet er bra. Det er mye sosialt, fredagspils etc”, uttaler en annen. Med noen få unntak er inntrykket vårt fra disse avdelingene at ikke bare forholdet til kollegaene er godt, men totalopplevelsen av miljøet i avdelingen er tilfredsstillende. Dette kan underbygges av ytringer knyttet til tilstedeværende ledere, både faglig og sosialt, følelsen av å bli sett, opplevelse av omsorg og omtanke osv.

Spørreskjemaundersøkelsen støtter funnene fra intervjuene. Det er kun én av dem som har besvart spørreskjemaet, som er delvis uenig i at arbeidsmiljøet er godt. Når så mange som 65 (eller 77 %) av dem som har svart er helt enige i at det kollegiale arbeidsmiljøet er godt, må dette sies å være veldig bra. Den lave svarprosenten tilsier likevel et lite forbehold her: Det kan være at de fornøyde er overrepresentert blant dem som har svart.

Det blir også gitt uttrykk for at arbeidspresset i enkelte deler av departementet er bekymringsfullt stort. Det største presset ser ut til å være på PIA og LOV, mens presset på deler av de andre avdelingene også er meget høyt i perioder. Stort arbeidspress innebærer slitasje og i verste fall lange sykemeldinger for medarbeidere. Flere ledere, blant annet i SIA, gir uttrykk for bekymring for dette. I PIA merkes presset særlig ved at ledelsen er lite tilgjengelig, mens i

LOV gir arbeidspresset seg utslag i mye overtidsarbeid og et mer eller mindre unisont ønske om økte ressurser til avdelingen.

Tabell 9: ”Jeg må ofte arbeide ut over normal arbeidstid for å få arbeidet unna”

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	11	7	1	0	1	20
SIA	5	4	6	4	0	19
RBA	3	4	3	2	1	13
POA	1	1	0	3	0	5
PAA	6	11	7	3	0	27
Sum	26	27	17	12	2	84

Som tabell 9 viser er det et flertall av dem som har besvart spørreskjemaet som opplever at de ofte må arbeide ut over ordinær arbeidstid. Dette er særlig markert for LOVs del. Det er også verdt å merke seg at dette er et område der det er en viss forskjell mellom kvinner og menn; 74 % av mennene oppgir at de ofte må arbeide overtid, mens det tilsvarende talet for kvinner er 55 %. Noe av forklaringen kan ligge i at de kontortilsatte som har svart, og som utelukkende er kvinner, i liten grad oppgir at de må arbeide overtid. Det bør også tas i betraktning at det generelt er ansett som ”riktig” å ha mye å gjøre. Det impliserer at man er en betrodd medarbeider og har viktige oppgaver.

Gjennom intervjuene fremkommer det også synspunkter på at arbeidspresset er ulikt fordelt innen avdelingen. ”Enkelte er flinke til å skjerme seg”, eller ”den andre seksjonen har mye lavere arbeidsbelastning enn oss” er utsagn som kan beskrive dette. I enkelte avdelinger er det også erkjent at arbeidsbelastningen mellom seksjonene ikke er lik. Dette gjelder f.eks. i RBA hvor det for tiden er mye større arbeidsbelastning i Beredkapsseksjonen enn i de øvrige seksjonene. Spørreskjemaene støtter funnene fra intervjurundene. Et stort flertall – 69 % – mener at arbeidspresset er ulikt fordelt i egen avdeling.

5.2 Ulike avdelinger, ulike ledelsesutfordringer

I første fase av prosjektet kom det frem relativt stor frustrasjon med ledelsen i PIA og KOA. Medarbeiderne i disse to avdelingene gav uttrykk for at de ikke fikk den informasjon eller oppfølging de hadde behov for, og de opplevde på mange måter at avdelingsledelsen hadde ”ryggen til avdelingen”. I PIA skyldes dette først og fremst stor etterspørsel fra politisk ledelse, noe som innebærer at ledelsen stadig må ”rykke ut”. I KOA prioriterte ekspedisjonssjefen å få på plass et velfungerende ytre apparat. Kriminalomsorgsregionene var nylig opprettet, og det var bevisst fra ledelsens side for en periode å prioritere ytre etat fremfor oppfølging av egen avdeling.

I andre fase av evalueringen har vi på ingen måte merket den samme frustrasjonen blant medarbeiderne når det gjelder avdelingenes ledelse, selv om det naturlig nok finnes medarbeidere som har innvendinger i forhold til enkeltes lederegenskaper. ”Ledelsen i avdelingen er bra” er likevel det gjennomgående

utsagnet. ”Ekspedisjonssjefen har ikke ryggen til avdelingen. Hun følger opp ansatte, og er synlig”, er et annet.

Tabell 10: ”Ekspedisjonssjefen er tilstedeværende og følger opp avdelingen på en god måte”

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	14	4	1	1	0	20
SIA	8	9	2	0	0	19
RBA	6	7	0	0	0	13
POA	2	2	0	0	1	5
PAA	13	11	2	0	1	27
Sum	43	33	5	1	2	84

Spørreskjemaene støtter funnene fra intervjurunden. Som vist i tabell 10 oppgir et stort flertall at de er helt eller delvis enige i påstanden om at ekspedisjonssjefen er tilstedeværende og følger opp avdelingen på en god måte.

Et stort flertall av dem som har besvart spørreskjemaet gir også uttrykk for at deres nærmeste leder gir dem den oppfølgingen de trenger. Dette står i kontrast til funnene i første fase av evalueringen, da det fremkom et stort ”sug” etter ledelse i både PIA og KOA. Bildet er likevel ikke helt rosenrødt i de fem øvrige avdelingene. Både gjennom spørreskjemaene og intervjuene fremkommer det at ikke alle er like fornøyde med den oppfølgingen de får. I én avdeling har det fremkommet synspunkter på at det ikke er like god oppfølging av *alle* ansatte. I en annen avdeling opplever enkelte at lederen er lite tilgjengelig pga. seksjonens størrelse og dermed blir en ”propp” i systemet.

Tabell 11: ”Jeg opplever at min nærmeste leder gir meg den oppfølging jeg trenger for å utføre jobben min”

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	8	10	1	0	1	20
SIA	10	7	2	0	0	19
RBA	6	4	2	1	0	13
POA	3	2	0	0	0	5
PAA	13	11	3	0	0	27
Sum	40	34	8	1	1	84

I første fase av evalueringen var det mange medarbeidere som etterlyste bedre informasjon fra ledelsen. Dette er i mindre grad tilfelle i de øvrige avdelingene. Informasjon er likevel et tema som opptar mange, og et område der det antakelig ikke er mulig å tilfredsstille alle fullt ut.

Tabell 12 : "Jeg får ikke tilstrekkelig informasjon til å gjøre en god jobb på mitt fagområde"

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	0	5	6	9	0	20
SIA	0	4	8	7	0	19
RBA	0	1	5	7	0	13
POA	0	1	1	3	0	5
PAA	0	7	4	16	0	27
Sum	0	18	24	42	0	84

Spørreskjemaundersøkelsen i andre fase av evalueringen viser at et klart flertall av dem som har besvart, opplever at de får tilstrekkelig informasjon. Det er likevel verdt å merke seg at det er 21 % av dem som har svart, som sier seg delvis enig i utsagnet om at de ikke får tilstrekkelig informasjon. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at enkelte opplever ikke å få informasjon raskt nok. Dette gjelder f.eks. informasjonen fra AE-møtene, som i de fleste avdelingene først formidles til seksjonsledere og deretter til medarbeidere i seksjonene. Flere av informantene i SIA, herunder ledelsen selv, trakk frem det uheldige i at informasjonen dermed "filtreres" gjennom to ledd.

Av den grunn har enkelte tatt til orde for at ekspedisjonssjefen kan formidle informasjonen fra AE-møtet direkte på e-post til alle ansatte. Dette har vært praktisert i den tidligere DOM, og vi er kjent med at dette nå er innført i KOA samt at PAA vurderer å gjøre det samme. Som en seksjonsleder selv uttrykte det: "Dagens ordning med formidling av informasjon gjennom avdelingsdirektør kler ikke en kunnskapsorganisasjon".

Både ledere og medarbeidere legger vekt på at det er viktig at medarbeiderne i størst mulig grad deltar på møter der oppgaver blir gitt. Det gjelder også på møter med politisk ledelse. "Det er lettere for saksbehandlere å oppfatte alle signaler når de selv får delta. Det er tidsbesparende også", uttrykte en leder. I PIA kom det frem en relativt stor misnøye med ledelsen på dette punktet. Her opplevde medarbeidere at nesten all informasjon gikk via ledelsen, og at de derfor gikk glipp av vesentlig informasjon.

Delegering er et tema som flere har vært opptatte av når ledelse er tema i avdelingen. Delegering er også en viktig forutsetning for prosjekt- og teamarbeid. I PIA fikk vi inntrykk av at ledelsen fremdeles håndterte de fleste saker selv, og at intensjonene om delegering på langt nær var nådd.

Tabell 13: "Ledelsen i min avdeling delegerer oppgaver og myndighet i stor grad"

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	8	7	3	1	1	20
SIA	7	9	3	0	0	19
RBA	5	5	3	0	0	13
POA	4	1	0	0	0	5
PAA	8	10	4	4	1	27
Sum	32	32	13	5	2	84

I andre fase av evalueringen er inntrykket av en lite delegerende ledelse ikke like entydig. Tvert i mot gis det i spørreskjemaundersøkelsen uttrykk for at ledelsen i stor grad delegerer oppgaver og myndighet. Dette spørsmålet er imidlertid stilt slik at det ikke er mulig å skille mellom delegering av oppgaver og delegering av myndighet. På bakgrunn av den utdypende informasjonen vi har fått gjennom intervjuene, har vi imidlertid grunn til å anta at de fleste som har besvart spørreskjemaet, har vurdert det slik at delegering i denne sammenhengen innebærer mer enn delegering av oppgaver (noe som alle ledere gjør). Det er f.eks. enkelte som i intervjuene gir uttrykk for at ledelsen ikke delegerer myndighet i tilstrekkelig grad. Eller som én i PAA kommenterte på spørreskjemaet: "Ha mot til å slippe folk til. Må ikke gjøre kontrollaspektet i saksgangen til det dominerende, det blir ineffektivt".

5.3 Nye organisasjons- og arbeidsformer – positiv holdning, men beskjeden praksis

Det nye JD skulle være kjennetegnet av mindre hierarkisk struktur i organisasjon og arbeidsform, mer prosjektorganisering og gruppebehandling, og det skulle motiveres til sirkulasjon av medarbeidere¹⁷. Hvordan er bildet i dag?

5.3.1 Små endringer i organiseringen

Det er liten tvil om at de største endringene i organiseringen av departementet er gjennomført i PIA og KOA. Avdelingene har blitt redusert i antall stillinger som følge av delegering av oppgaver til underliggende virksomheter, og har endret den interne organisasjonsstrukturen i avdelingen. PIA består nå av kun to seksjoner, og det tidligere kontornivået eksisterer ikke lenger. KOA har også organisert avdelingen i to seksjoner, men hadde i realiteten ikke fjernet kontornivået. Et resultat av det var at ledermøtene i denne avdelingen var stort, og at flere medarbeidere opplevde at endringene i organisasjonen ikke var reell. Etter at Statskonsult gjennomførte første fase av evalueringen har imidlertid den nye ekspedisjonssjefen i avdelingen foretatt endringer slik at kontornivået også i praksis er borte.

¹⁷ Jamfør Prinsipper for utforming av Justisdepartementet (2000)

Selv om endringene i PIA og KOA nok har blitt opplevd som omfattende av ganske mange, så kan ikke endringene på noen måte sies å være spesielt dramatiske sammenlignet med situasjonen i andre departementer. Begge avdelingene har nå fått den organisasjonsstrukturen som er den dominerende i departementene. Vi er imidlertid kjent med at PIA fra høsten 2003 vil iverksette den planlagte teamorganiseringen i avdelingen innenfor rammen av den eksisterende strukturen, slik at endringene blir mer markerte.

De øvrige fem avdelingene i departementet har vært lite berørte av omstillingen. ”Hvilken omorganisering?” spør enkelte når vi ber dem vurdere situasjonen før og etter omorganiseringen. ”Den berørte ikke oss i det hele tatt”, er et representativt utsagn fra medarbeiderne i disse avdelingene. I disse fem avdelingene har det ikke blitt gjennomført organisatoriske endringer som følge av strategiprojektet.

I LOV har det riktignok blitt gjennomført endringer i organisasjonsstrukturen, men det har vært mer som følge av veksten i avdelingen enn som følge av strategiprojektet og ”prinsippene”. Det er da også interessant å merke seg at LOV har gått i motsatt retning av PIA og KOA. Fra å være en flat organisasjon med ekspedisjonssjefen som eneste leder, er avdelingen nå delt inn i tre enheter. Bakgrunnen for endringen var først og fremst at det var vanskelig med en helt flat struktur når avdelingen fikk flere ansatte.

Resultatet av omorganiseringen i JD er at departementet nå gjennomgående består av avdelinger med ekspedisjonssjef og seksjonsledere, dvs. to ledernivåer (unntaket er POA som ikke har seksjonsinndeling).

Med ett unntak er alle som har svart på spørreskjemaet i SIA enige i at avdelingen er organisert på en hensiktsmessig måte i forhold til oppgavene deres. Inntrykket av tilfredshet med organiseringen befestet seg under intervjuene, der det ble vist til at det er vanskelig å lage en faglig inndeling av en slik ”juridisk landhandel”, og at seksjonsinndelingen derfor er basert på belastning og fordeling av arbeidsoppgaver. At det er to rene juristseksjoner og en samfunnsviterdominert seksjon later heller ikke til å volde de store problemer i SIA.

Gjennom intervjuer og spørreskjema fremkommer det en utbredt oppfatning av at RBA er moden for omorganisering. Organisasjonsstrukturen har vært uendret siden avdelingen ble opprettet i 1996. Mange peker på at oppgavene har endret seg i denne tiden og at det derfor er på tide med ny organisering. I forbindelse med opprettelsen av det nye Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap vil avdelingen få tillagt ansvaret for nye fagområder¹⁸, og avdelingsledelsen vil da vurdere organisasjonsstrukturen på nytt. I RBA er det også mange som uttrykker ønske om og behov for en mer fleksibel utnyttelse av ressursene.

I 2002 foretok PAA en mindre omorganisering av avdelingen, men har for øvrig vært lite berørt av endringene i kjølvannet av strategiprojektet.

¹⁸ Direktoratet for sivilt beredskap (DSB) slås sammen med Direktoratet for brann og elsikkerhet (DBE) fra 1.9.03, og JD overtar i den forbindelse etatsstyringsansvaret også for denne etatsens områder

Avdelingen har lagt ned stabsseksjonen, men beholdt de øvrige tre seksjonene så å si uendret. Hovedinntrykket både av intervjuene og spørreskjemaundersøkelsen er at avdelingens organisering fungerer greit. Det er imidlertid de som er uenige i dette, og det fremkommer kritiske bemerkninger til dagens organisering. Enkelte hadde nok store forventninger til omorganiseringen og ble skuffet da endringene viste seg å bli minimale.

Tabell 14: "Jeg mener at organiseringen i avdelingen er hensiktsmessig i forhold til oppgavene som skal utføres"

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	9	8	3	0	0	20
SIA	8	10	1	0	0	19
RBA	0	5	6	2	0	13
POA	3	0	2	0	0	5
PAA	9	11	5	1	1	27
Sum	29	34	17	3	1	84

5.3.2 Forsiktig eksperimentering med nye arbeidsformer

Arbeidsformene i JD kan i likhet med arbeidsformene i de øvrige departementene karakteriseres som relativt tradisjonelle. Det arbeides individuelt på saksbehandlernivå, og sakene sendes til ledelsen for avgjørelse. I tillegg er det på enkelte områder opprettet faggrupper, team og prosjekter. De fleste av disse er imidlertid innenfor den enkelte avdeling og seksjon.

PIA er den avdelingen i departementet som først dannet faggrupper innen seksjonene og team på tvers av seksjonene. Det har imidlertid vist seg å være vanskelig å få teamene til å fungere i praksis, og mange ansatte uttrykte skuffelse over at samarbeidet på tvers i avdelingen ikke hadde kommet lengre. Forventningene om andre arbeidsformer ble ikke innfridd, og mange opplevde at ledelsen ikke i tilstrekkelig grad delegerte oppgaver. Samtidig ble det hevdet at ikke alle ansatte i avdelingen har vært like positive til å arbeide i en flatere struktur. Fra høsten 2003 vil imidlertid team være etablert på tvers av seksjonene. Avdelingen har etablert og bemannet tre koordineringsteam – prioriteringsteam, planteam og etatsstyringsteam – og skal i tillegg bemanne i alt 16 fagteam (bl.a. vold, organisert kriminalitet, analyse). Noen av teamene reflekterer permanente oppgaver, mens andre team opprettes og nedlegges etter behov. Hver medarbeider tilhører ett eller flere team. Ledergruppen fordeler ansvaret for de ulike teamene mellom seg. Medlemmene i teamet er likestilte, men det utpekes en koordinator. Denne funksjonen som går på omgang. *Arbeidsformen* innenfor teamene kan variere; teamene kan arbeide i grupper eller fordele oppgaver seg imellom. Det er også forutsatt at kvalitetskontrollen (annenhandsbehandling) i stor grad foretas i teamet.

Også PAA har dannet faggrupper innenfor og på tvers av seksjonene. Disse faggruppene ble formelt opprettet i begynnelsen av juni 2003 og har derfor ikke vært aktive i evalueringsperioden. Gjennom intervjuene fremkommer det at

både ledelse og ansatte har store forventninger til at faggruppene skal vitalisere arbeidet i avdelingen og frigjøre ledelsesressurser. Likevel har det gjennom spørreskjemaet kommet frem et synspunkt om at ”det er byråkratisk at de nye faggruppene som skal ha en mer fleksibel oppgaveløsning, skal arbeide etter en god gammeldags instruks”.

Tabell 15: ”Jeg mener at arbeidsformene (måten oppgavene løses på) i avdelingen er lite tilpasset arbeidsoppgavene”

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	1	1	11	6	1	20
SIA	0	2	9	7	1	19
RBA	0	5	3	5	0	13
POA	0	1	1	3	0	5
PAA	0	11	7	9	0	27
Sum	1	20	31	30	2	84

Som tabell 15 viser, mener imidlertid flertallet av dem som har besvart spørreskjemaet, at arbeidsformene i avdelingen er tilpasset oppgavene. Det er likevel verdt å merke seg at det særlig i RBA og PAA er et vesentlig innslag av ansatte som ikke er enige i dette.

Vi har også spurt de ansatte i JD om deres synspunkter på å jobbe i prosjekter, team og grupper. I PIA, som jo har opprettet faggrupper og team, har vi fått inntrykk av at interessen for å arbeide på denne måten er stor. Både her og i KOA var det mange som gav uttrykk for frustrasjon over at forventningene om nye arbeidsformer ikke ble innfridd. Eller som én i KOA uttrykte: ”Det blir ofte fokusert på å jobbe på tvers, men lite gjøres”.

Tabell 16: ”Jeg ønsker i større grad enn i dag å jobbe i prosjekter og grupper”

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt	Sum
LOV	1	10	4	4	1	20
SIA	3	8	4	3	1	19
RBA	2	8	1	1	1	13
POA	0	1	2	2	0	5
PAA	5	11	7	3	1	27
Sum	11	38	18	13	4	84

Også i andre fase av evalueringen har vi fått inntrykk av at mange er positive til å benytte andre arbeidsformer. Spørreundersøkelsen viser også dette. Særlig interessant er det at det også er en relativt stor andel fra LOV som er positive til dette, ettersom de i intervjuene gir uttrykk for at de allerede har et godt og uformelt samarbeid seg imellom, og at det ikke er nødvendig å formalisere dette ytterligere. I SIA er det som nevnt tilfredshet med organiseringen av avdelingen, men det er svært mange som ønsker å prøve ut nye arbeidsformer. POA er kanskje mest tilbakeholden i forhold til å jobbe i prosjekter. Samtidig er

denne avdelingen liten, har en flat struktur og et tett forhold mellom medarbeiderne, noe som kanskje bidrar til at behovet for andre arbeidsformer ikke er like presserende. For øvrig er RBA og PAA avdelinger hvor mange i større grad ønsker å arbeide i prosjekter.

Gjennom intervjuene har det ikke fremkommet negative holdninger til prosjektarbeid. Svarene på spørreskjemaet viser likevel at ikke alle medarbeidere ønsker å arbeide i prosjekter o.l. Samtidig skal vi være åpne for at når noen sier de ikke ønsker å jobbe i prosjekter og grupper i større grad enn i dag, så kan det bety at de faktisk jobber på denne måten i en tilfredsstillende grad. Inntrykket vi får er imidlertid at prosjektarbeid ikke er veldig utbredt i JD, slik at det ikke er nærliggende å anta at dette gjelder i stor grad.

5.3.3 Liten fleksibilitet i ressursbruken

Som nevnt tidligere er det en sterk avdelingsidentitet i departementet, relativt lite mobilitet mellom avdelingene, og lite daglig, sosial kontakt mellom medarbeidere fra ulike avdelinger.

JD har imidlertid en ambisjon om å motivere til sirkulasjon av medarbeidere. Som ledd i dette har departementet lansert en idé om en pool av medarbeidere som kunne stille opp etter behov i ulike deler av organisasjonen. Det skulle være frivillig å være med i poolen og det var tenkt at de som meldte seg, ville få en viss kompensasjon gjennom et par ekstra lønnstrinn.

I praksis har det vist seg vanskelig å få i gang denne ordningen. Det har bl.a. vært vanskelig å avklare hvilken avdeling som skulle avlønne medarbeidere fra poolen; den avdelingen vedkommende hører til eller den avdelingen vedkommende blir lånt ut til. Departementet har derfor endret strategi og ønsker nå heller å gå i retning av en ”oppgavebørs”, der oppgavene ”legges ut” og at medarbeidere i alle avdelinger kan melde sin interesse for å bidra.

Gjennom intervjuene i begge faser av evalueringen kommer det frem at det i liten grad foretas endringer i prioriteringen av ressurser mellom avdelingene. Dette synes heller ikke å være tema i departementet. Det skyldes nok delvis at alle avdelingene opplever at de er så presset at det er vanskelig å skape forståelse for at noen skal avstå ressurser til en annen avdeling.

Tabell 17: ”Jeg kan ikke tenke meg å jobbe i andre avdelinger i JD for en periode”

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/ uaktuelt	Sum
LOV	9	4	1	5	1	20
SIA	2	2	6	9	0	19
RBA	2	1	2	8	0	13
POA	2	0	2	0	1	5
PAA	1	4	6	15	1	27
Sum	16	11	17	37	3	84

Selv om det har vist seg vanskelig å få til større fleksibilitet i bruken av ressursene i departementet, er det imidlertid stort sett positive holdninger blant de ansatte til å arbeid i andre avdelinger i en periode. Som tabell 17 viser, er det 64 % av dem som har svart, som er uenige i utsagnet ”Jeg kan ikke tenke meg å jobbe i andre avdelinger i JD for en periode”.

6 Forholdet til underliggende virksomheter

JD har etatsstyringsansvar for i alt ti underliggende virksomheter (se vedlegg 6). I tillegg er departementet administrativt ansvarlig for DA, den høyere påtalemyndighet, SEFO og Generaladvokaten.

Departementet har ansvaret for to direktorater; det nylig opprettede POD og DSB. Det sistnevnte skal inngå i det nye Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap fra 1.9.03.

Bortsett fra LOV og PAA, har alle avdelingene i JD ansvar for underliggende virksomheter. Gjennom intervjuene fremkommer det likevel at det så å si ikke er noe samarbeid mellom avdelingene når det gjelder etatsstyringen, og det er heller ikke lagt opp til noen felles strategi for dette arbeidet. De aller fleste mener dette både er naturlig og ønskelig. ”Virksomhetene er så ulike at vi har lite å lære av hverandre” er et utsagn som støttes av flere.

Det at virksomhetene er ulike stemmer langt på vei. POD og DSB er ordinære direktorater. KSF er plassert i departementet (i KOA), og dette ”direktoratet” har ansvaret for kriminalomsorgsregionene. Også RBA har etatslederoppdrag for to av sine etater; begge Hovedredningssentralene og begge Siviltjenesteadministrasjonene.

Forholdet til de underliggende virksomhetene er bredere dekket i arbeidsnotatene som omhandler de ulike avdelingene. I denne sammenheng vil vi trekke frem at det kanskje mest slående er at departementet de siste årene har gjennomført store endringer i det ytre apparatet. Opprettelsen av POD, Kriminalomsorgsregionene og DA er alle store reformer. Fra høsten 2003 opprettes det nye Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, og fra 2004 får Riksadvokaten ansvaret også for den administrative styringen av statsadvokatembetene.

Med så mange ”nye” underliggende virksomheter, er det ikke uventet at etatsstyringen ikke er helt på skinner. Dette gjelder kanskje særlig forholdet til POD og forholdet til den selvstendige DA, men også forholdet mellom RBA og DSB. Svarene fra spørreskjemaundersøkelsen i fase 2 av prosjektet viser imidlertid at langt de fleste informantene mener det er en god styringsdialog med underliggende virksomheter.

I første fase av evalueringen konkluderte vi med at både PIA og KOA strever noe med å tilpasse seg ny rolle som etatsstyrer. Dette viser seg bl.a. ved at avdelingene arbeider en del med å trekke opp linjene i forhold til underliggende virksomhet; hvilke oppgaver som skal løses av departementet, og hvilke som skal løses av underliggende virksomhet. Også RBA strever noe med forholdet til eget direktorat, men dette skyldes ikke at direktoratet er opprettet nylig. Tvert imot er situasjonen at direktoratet eksisterte før departementsavdelingen, noe som har medført at oppgaver ble tatt fra direktoratet og lagt til RBA ved opprettelsen. Det er også i RBA at det synes å være størst potensial for delegering av oppgaver til underliggende etat. Både gjennom intervjuer og spørreskjema fremkommer det at enkelte av etatslederoppdragene RBA har for

Hovedredningsentralene og Siviltjenesteadministrasjonen, kan delegeres til det nye Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

7 Statskonsults vurderinger og anbefalinger

7.1 Innledning

I dette kapitlet presenterer vi Statskonsults vurderinger og anbefalinger knyttet til de fire fokusområdene for evalueringen: rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse, helhet og samordning, effektiv utnyttelse av kompetanse og ressurser og forholdet til underliggende virksomheter. Noen av våre vurderinger er entydige, i andre tilfeller reiser vi spørsmål som ikke enkelt lar seg besvare. På noen av disse områdene ønsker Statskonsult å bringe problemstillingene videre i vårt eget arbeid.

En evaluering som denne innebærer ofte at det som ikke fungerer godt nok blir fokusert, mens det som fungerer bra kommer noe i skyggen. Dette vil også være tilfellet for våre vurderinger og anbefalinger. Vi vil derfor berømme JD for viljen til å få til endring, ønsket om å få til forbedringer, og ikke minst for at medarbeidere og ledere har vist vilje og mot til å vise frem både sine sterke og svake sider. Det i seg selv er det aller beste utgangspunktet for endring.

7.2 Faglig sekretariat for politisk ledelse

7.2.1 Dilemmaer i sekretariatsrollen

Informantene i JD uttrykker stor grad av enighet om hva som ligger i et godt faglig sekretariat for politisk ledelse. Det kan derfor være nærliggende å anta at bevisstheten om denne funksjonen er høy. Samtidig ser vi at enkelte, særlig i KOA, gir uttrykk for at de ikke er et godt nok sekretariat fordi de ikke har den daglige nærkontakten med driftsenhetene. I departementenes omtaler av sine respektive sekretariatsroller for politisk ledelse er det, så vidt vi kjenner til, bare JD som presiserer at det er et *faglig* sekretariat. Vi ser det som symptomatisk at ideen til denne presiseringen kommer fra LOV, som her har en posisjon å forsvare. Presiseringen av et *faglig* sekretariat kan imidlertid også ha legitimert at enkelte av avdelingene ikke vil ”slippe taket” i fagoppgaver som strengt tatt er delegert til underliggende virksomheter.

Vektleggingen av det faglige gjør at kompetanse om, og forståelse for, de politiske prosessene står i fare for ikke å bli vektlagt tilstrekkelig. Kjennskap til prosessene i forhold til Stortinget, ”spillet” med Finansdepartementet, evnen til å vite hva som er politisk brennbart, og så og si lukte hva som er en ”god” sak, er ofte det statsråden er mest opptatt av. Utvikling av denne rollen kan legge til rette for sterkere resultatorientering ved at embetsverket i større grad går inn i de taktisk-politiske vurderingene som i utgangspunktet tilhører den politiske sfæren. Dette er en vanskelig balansegang for alle departementsavdelinger fordi det kan sette tilliten til embetsverkets nøytralitet i fare.

Det ligger også et annet dilemma i sekretariatsrollen som gjelder alle departementene: Departementene legger selv vekt på å ha en prinsipiell og overordnet tilnærming til sekretariatsrollen samtidig som politisk ledelse gjerne etterspør konkrete dagsaktuelle spørsmål som ofte krever detaljert kunnskap. Dette er forsterket av en lang periode med mindretallsregjeringer, et aktivt

Storting og mediernes økte pågang. Den detaljerte og konkrete informasjonen som etterspørres, finnes vanligvis i underliggende virksomheter og ikke i departementet. Det er da en utfordring for departementet å skaffe til veie informasjonen uten selv å falle for fristelsen til å bygge opp fagkompetansen selv.

De siste årene har vi sett en økning i antallet politiske stillinger i departementene. Dette øker presset også på embetsverket, ved at det er flere personer som foretar ”bestillinger”. Som vi har nevnt tidligere i rapporten, kan medarbeidere i departementet ofte oppleve et dilemma mellom det å ha politisk nese, og det å være faglig apparat. Selv om de fleste mener at dette fungerer greit, er det ikke alltid helt klare grenser mellom politikk og administrasjon i et departement. Det er imidlertid viktig for embetsverket å beholde fagligheten og uavhengigheten, men ikke være så tilbakeholden at politisk ledelse ser seg tjent med å øke den politiske staben ytterligere.

Omfanget av sekretariatsfunksjonen vil selvsagt variere med ulike politiske ledelser. Men også innholdet kan variere, bl.a. i den forstand at andelen operative og/eller adhocpregede oppgaver prioriteres høyere av enkelte statsråder. Det er derfor en utfordring for ethvert departement å ha en organisasjon som er robust nok til å kunne betjene ulike politiske ledelser. På områder som er sterkt politisert og mediefokusert, vil det ofte uansett bli et stort press på adhoc saker for departementet. Det er imidlertid grenser for hvor operativt departementet til enhver tid kan være uten at det går på bekostning av de langsiktige og overordnede problemstillingene. Hvis dette over tid utvikler seg skjevt, bør muligheten for å holde en bedre balanse her kunne tas opp med den til enhver tid sittende politiske ledelse.

7.2.2 Utfordringer for ny analysefunksjon

Evnen til å være i forkant og selv ta initiativ i forhold til politisk ledelse henger nær sammen med det som JD kaller for analysefunksjonen. Som nevnt tidligere, er det bred enighet om at funksjonen er viktig, men at den ikke fungerer godt nok i dag. I første fase av evalueringen anbefalte Statskonsult at departementet skjermte dette arbeidet for å få frem gode analyser som grunnlag for politikktutforming. Videre anbefalte vi at dette arbeidet bør integreres bedre i avdelingenes arbeid, og at informasjon om analysearbeidet og -resultatene gjøres tilgjengelig for hele departementet. Samtidig må departementet arbeide for å klargjøre hva slags analyser og datagrunnlag som skal bestilles fra underliggende virksomheter eller eksterne analysemiljøer, dvs. øke sin bestillerkompetanse¹⁹. En viktig del av dette er også å klargjøre hva analysene skal brukes til, og hvem som har ansvaret for å følge dem opp.

Blant annet på bakgrunn av Statskonsults anbefalinger har departementet nylig besluttet å opprette en egen analyseenhet plassert direkte under departementsråden. Etter vår vurdering kan dette være et viktig grep for å sikre at analysefunksjonen får større tyngde og legitimitet i organisasjonen. Et større miljø for analyse vil være positivt, og organiseringen i egen enhet vil bidra til å skjermte de ansatte her fra det løpende arbeidet i departementet. Samtidig vil vi

¹⁹ Jamfør også *Framtidens departement*

peke på at organisering av oppgaver i stab ikke er uproblematisk. En analysefunksjon i stab kan risikere å miste nærheten til departementets øvrige arbeid, slik at analysene ikke blir like relevante sett fra avdelingenes ståsted. En analysefunksjon i stab kan medføre en risiko for oppbygging av dobbeltkompetanse; avdelingene får ikke de analysene de selv mener er relevante og bygger opp egen analysekompetanse. Denne utviklingen kan kanskje motvirkes ved systematisk rotasjon av medarbeidere mellom linje og stab, og utstrakt bruk av prosjektorganisering i analysearbeidet på tvers av stab og linje. Dette kan gjøres ved å trekke medarbeidere fra avdelingene aktivt med i analyseprosjekter.

Etter Statskonsults vurdering blir det også en utfordring for analysestaben å prioritere hvilke oppgaver som skal utføres. I den forbindelse er det viktig at det ikke foregår dobbeltarbeid i analysestaben og fagavdelingene. For å sikre god og bred forankring av analysestabens oppgaver, kan departementet la AE-møtet ha rollen som ”bestiller” av oppdrag. Analysestaben kan legge frem en årsplan (eller halvårsplan) for arbeidet som AE-møtet tar stilling til.

7.3 Helhet og samordning

7.3.1 Mindre, men ikke helhetlig departement

Justisdepartementet har nå færre avdelinger og markert færre ansatte enn før omstillingen. Departementet er også rent fysisk mer samlet enn tidligere, og avdelingene er blitt mer like i størrelse. Gjennom intervjuene har vi fått inntrykk av at det likevel er sterke avdelingsvise kulturer. Dette kommer også indirekte til uttrykk ved at få av informantene tar opp problemstillinger knyttet til hele JD, og ved at enkelte konsekvent oppfatter ”egen avdeling” når vi har sagt ”departementet”. Det er avdelingen den enkelte hører til, og det er egen sektor og underliggende virksomheter man er opptatt av.

Et annet slående funn i andre fase av evalueringen er at de fem avdelingene som i liten grad har gjennomgått endringer, også i liten grad gir uttrykk for at Det nye JD angår dem. Prinsippene er lite kjent blant medarbeiderne, og det fremstår som om dette på mange måter er irrelevant for dem. Den sterke fokuseringen på straffesakskjeden har også medført at deler av departementet har følt seg nærmest tilsidesatt. Fra LOVs side ble det f.eks. uttrykt bekymring for at fokuseringen på straffesakskjeden leder til at JD i for stor grad blir identifisert med kriminalpolitikk på bekostning av det sivile samfunn, rettsikkerhet og en god rettslig infrastruktur.

Det kan derfor spørres hvordan omstillingen kan utformes slik at disse avdelingene i større grad opplever at prosessen angår dem selv. Dette kan lede videre til spørsmål om hvordan de samme avdelingene kan bidra positivt til å gjøre JD til et mer helhetlig departement, og til et bedre sekretariat for politisk ledelse.

Den administrative ledergruppen fremstår som samlet, men lite tydelig overfor departementets ansatte. AE-møtene synes også i liten grad å være et forum for strategiske diskusjoner. Etter Statskonsults vurdering er det viktig at *alle* deltakerne i AE-møtet tar ansvar for å skape Det nye JD. Prinsippene er ikke

noe som bare kan eies av den tidligere departementsråden og noen ansatte i PAA. Dersom prinsippene ikke har gyldighet lenger, er det bedre å kutte dem ut eller revidere dem enn å beholde dem i skrivebordskuffen.

Det er også en diskusjon om hvor synlige ledergruppen faktisk skal være. I det daglige vil det viktigste for medarbeiderne være at deres nærmeste overordnede er tilgjengelig og tydelig. Det viktigste for Det nye JD er at alle avdelingslederne trekker i samme retning og gjennom det bidrar til å skape helhet. Etter Statskonsults vurdering kan ledergruppen likevel vurdere om større grad av synlighet kanskje kan bidra til større forståelse for ”det nye JD” i deler av departementet.

I det daglige har departementsråden og assisterende departementsråd ”delt” de ulike fagområdene mellom seg. Dette kan være hensiktsmessig ut fra oppgavemengden, og kan bidra til bedre kvalitetssikring. Samtidig bør et delt ansvar også hele tiden vurderes i forhold til departementets størrelse og den totale oppgavemengde. En deling av fagområdene kan også innebære mindre helhetlig styring av departementet. Uansett fordrer en slik deling av områdene en løpende og tett kontakt mellom de to involverte.

Det finnes i liten grad felles retningslinjer for hvordan departementsrådsrollen skal utøves. Instruksen for stillingen, fastsatt i 1986, slår fast at departementsråden – på vegne av departementssjefen (dvs. statsråden) – skal være den øverste leder og koordinator av arbeidet i departementet. Videre heter det at departementsråden skal sørge for at arbeidsplaner og bemanning blir avveid i forhold til hverandre, slik at det er rimelig samsvar mellom oppgaver og bemanning.²⁰ Det ligger altså et klart styrings- og samordningsansvar til departementsråden. Etter det Statskonsult kjenner til varierer praktisering av rollen både med tradisjonene i de ulike departementene, og med personlige preferanser hos dem som innehar stillingen. Enkelte departementsråder styrer departementet nesten som en ”konserndirektør”, enkelte har mer rollen som tilrettelegger overfor fagavdelingene, mens andre legger hovedvekt på å være rådgiver for statsråden. Vi tror ikke det verken er hensiktsmessig eller ønskelig å strømlinjeforme departementsrådsrollen, selv om vi tror det kan være nyttig med felles diskusjoner om hva som ligger i denne lederrollen. Vi mener også at det i JD er et potensial for å utnytte rollen som departementets øverste administrative leder ytterligere, for å bidra til å skape større grad av helhet i departementet. Dersom prinsippene skal realiseres, er det etter Statskonsults vurdering viktig at nettopp departementsråden tar et overordnet ansvar for dette.

Justisdepartementet er ikke det eneste av departementene som har avdelinger med få kontaktflater seg imellom. Dette er en situasjon vi fortsatt vil ha fremover. Etter Statskonsults vurdering er det også viktig at departementets avdelinger har stor faglig handlefrihet, og at departementets (administrative) ledelse utøver stor grad av delegering. Samspill på tvers av avdelinger må også springe ut av reelle felles interesser og behov for samordning. Vi vil likevel reise spørsmål om det kan være hensiktsmessig å ha en større grad av styring og oppfølging av avdelingene fra departementsrådets side. Når departementet nå

²⁰ Instruks for departementsråden. Fastsatt av Forbruker- og administrasjonsdepartementet 13. oktober 1986

har færre avdelinger, færre ansatte og er fysisk samlet, så gir det et godt utgangspunkt for å tilrettelegge for mer helhetlig intern styring og økt bruk av prosjekter og arbeidsgrupper på tvers av avdelinger.

Ønsket om et mer helhetlig departement reiser også spørsmålet om hvor strømlinjeformet JD skal være i sin organisering, etatsstyring og arbeidsformer. En aktuell problemstilling i så henseende gjelder LOVs motvilje mot å opprette felles arkiv og bibliotek (Dokumentasjonssenter), avdelingens forhold til lønnspolitikken og uviljen til å gi slipp på den tradisjonelle ordningen der kommentarer fra annen- og tredjehåndsbehandling påføres konseptet for hånd. På den ene siden kan det hevdes at det er viktig og berikende med mangfold i departementet, og at dersom det ikke direkte motvirker helhetstenkningen i departementet, så er det ingen grunn til å foreta ytterligere strømlinjeforming. På den annen side kan det i LOVs tilfelle forsterke inntrykket i øvrige deler av departementet av en avdeling som kanskje er seg selv nok, og som ikke viser tilpasningsvilje. Her er det en hårfin grense mellom på den ene siden å holde på viktige forvaltningsverdier, og på den andre siden å være rett og slett ”gammeldags”.

7.3.2 Samordning – hva innebærer det, og hvordan få det til?

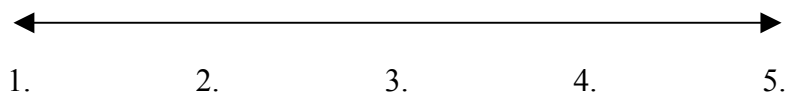
Samordning er blitt et sentralt begrep både i politikken og i forvaltningen. Det er vanlig å høre ”Vi må samordne virkemidlene”, eller ”Departementet må sørge for god samordning internt”. Samordning er blitt et satsingsområde, særlig når det gjelder brukerorientering. I JD er samordning og helhetstenkning også flagget høyt i forbindelse med omstillingsprosessen. Her heter det at ”organisasjon og arbeidsmåter skal lette samordning og fremme helhetstenkning”. Men hva mener vi egentlig med samordning? At samordning stort sett har en positiv klang er klart, men hva innebærer det egentlig?

Samordning er noe annet enn samarbeid. Samordning er nødvendig for at de ulike aktivitetene i departementet skal bidra til et felles mål. Samordning brukes både om *strukturer* som legger til rette for samordning, og om *prosesser* som innebærer faktisk samordning.²¹ I det første tilfellet vil samordning f.eks. innebære sammenslåing av avdelinger i et departement, mens i det andre tilfellet vil samordningen innebære å se ulike aktiviteter eller premisser i sammenheng. Det er den sistnevnte formen for samordning vi ønsker å belyse ytterligere i denne sammenheng.

Statskonsult har tidligere²² lansert et skala for å belyse det ulike innholdet som kan legges i begrepet samordning:

²¹ Statskonsult Rapport 1999:12 På kryss og tvers – Om departementenes samordningsmekanismer

²² Statskonsult Rapport 1999:21 Styrt selvstyre – om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren



1. Aktørene snakker sammen, og vet hva de andre gjør
2. Aktørene vet hva de andre gjør, og tar hensyn til det
3. Aktørene planlegger sammen
4. Aktørene definerer felles mål og integrerer virkemiddelbruken
5. Aktørene foretar avveininger og prioriteringer

En slik skala synliggjør ulike grader av samordning. Etter Statskonsults vurdering kan en slik skala være hensiktsmessig som utgangspunkt for avklaringer av samordningsbehovet i ulike saker i departementet. For eksempel vil vi anta at saker som skal til politisk ledelse, og som har konsekvenser for to eller flere avdelingers saksområder, krever at avdelingene, og i siste instans departementsråden, foretar avveininger og prioriteringer før saken sendes til ledelsen. Det betyr en ”samordningsgrad” på 5.

På mange andre områder vil det imidlertid være mer naturlig med en lavere samordningsgrad. Når det gjelder koordineringen av det internasjonale arbeidet, vil det f.eks. i de aller fleste tilfeller være tilstrekkelig at aktørene vet hva de andre gjør, ev. at de også tar hensyn til det. Departementet kan imidlertid finne det hensiktsmessig i enkelte tilfeller eller i en periode å ha en sterkere grad av samordning.

Skalaen kan brukes for å definere ønsket samordningsgrad for områder som berører flere avdelinger. Etter vår vurdering er det viktig at AE-møtet har en sentral rolle i å vurdere og klargjøre behovet for samordning internt i JD.

7.4 Effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse

I notatet ”Framtidens departement” pekte Statskonsult på en rekke *utfordringer* departementene vil bli stilt overfor i fremtiden. Rapporten angir også noen *muligheter* eller *råd* for departementene. Flere av rådene er knyttet til organisering og arbeidsformer: flatere struktur, organisering rundt oppgaver, større vekt på tverrfaglig kompetanse, mer bruk av prosjektarbeid, selvstendig-gjøring av medarbeidere, og en ledelse som delegerer og tilrettelegger.

Selv om vi i begge faser av evalueringen har merket oss en overveiende positiv holdning til prosjektarbeid og forsøk med team og faggrupper, synes det som om det er vanskelig å få til dette i JD. Prosessene blir formalisert, det brukes mye tid på å bemanne team/grupper (PIA) og å gi dem instruksjoner (PAA). Dette tyder på at det er vanskelig å gi slipp på den tradisjonelle arbeidsformen.

Det kanskje mest slående ved omorganiseringen både i PIA og KOA var at det var lite samsvar mellom intensjoner og realiteter. Eller kanskje er det slik at intensjonene ikke har vært klare nok, og ikke i tilstrekkelig grad vært omforent? Etter Statskonsults oppfatning kan det synes som om det er brukt mye tid og

krefter på å tegne det nye organisasjonskartet i departementet, mens det er brukt mindre tid på å finne ut *hvordan* man faktisk skal jobbe når intensjonen er at strukturen skal være flatere. Hva innebærer det å være saksbehandler i en ny struktur? Hva innebærer det å være leder i en ny struktur? Hvordan skal vi arbeide, og hvordan skal vi forholde oss til hverandre? Inntrykket vi sitter igjen med etter intervjuene særlig i PIA og KOA, er at det er et sterkt behov for klargjøring nettopp av disse spørsmålene. Samtidig vil vi berømme PIA som på tross av et stort arbeidspress har valgt å videreføre arbeidet med nye arbeidsformer. Avdelingens erfaringer med team på tvers av seksjonene bør være av stor interesse for de øvrige avdelingene i departementet.

Funnene i begge faser av prosjektet viser også at mange medarbeidere i alle avdelinger faktisk ønsker å påta seg mer ansvar og jobbe mer på tvers, både i egen avdeling, eget departement og overfor andre departementer, og de er skuffet over at de ikke slipper til. En generell tendens i arbeidslivet er også at de unge og nyutdannede faktisk forventer å arbeide mer i prosjekter og ha et større selvstendig ansvar. Det innebærer at departementet kan regne med at kravene og ønskene om mer delegering av oppgaver, større selvstendighet og større fleksibilitet i arbeidsformene bare vil øke i tiden fremover.

Flat struktur er ikke et mål i seg selv, men et middel for bedre oppgaveløsning. Det politiske ansvaret en statsråd har for alle de beslutninger de ansatte i departementet treffer, innebærer at ansvarslinjene må være tydelige og kvalitetskontrollen må være sikret. Kravene til politisk kontroll kan slik sett tale for å opprettholde en tydelig hierarkisk struktur. Samtidig kan noen av oppgavene i deler av departementet karakteriseres som kompliserte og avhengige av en tverrfaglig tilnærming for å bli løst best mulig. Dette, i tillegg til at omgivelsene også er uoversiktlige og dynamiske, kan tale for å ha en mest mulig fleksibel organisering²³.

Etter Statskonsults vurdering er det ingen enkel standardløsning for hvordan en departementsavdeling bør være organisert, eller hvilke arbeidsformer den bør ha. De ulike avdelingene i JD har antakelig ulike forutsetninger for å kunne fungere optimalt i en flatere struktur. Type oppgaver (f.eks. enkeltsaker vs. utredningsoppgaver), oppgaveomfang, grad av eksternt press, grad av risiko og avdelingens kompetanse er derfor elementer som bør være avgjørende for valg av organisasjonsstruktur og arbeidsformer.

Etter vår vurdering synes det imidlertid klart at JD har et stort potensial med hensyn til å utnytte den tilgjengelige kapasiteten bedre gjennom delegering, gjennom å la flere saker gå direkte fra saksbehandler til ekspedisjonssjef eller politisk ledelse (såkalt "bypassing"), og gjennom i større grad å benytte seg av teamorganisering, prosjekter og arbeidsgrupper for å løse kompliserte og tverrgående oppgaver. Mye kan også løses ved at det legges til rette for at folk kan snakke sammen, bl.a. når det gjelder plassering av ansatte. Samtidig innebærer lokalene med lukkede cellekontorer og knapp tilgang på møterom en klar begrensning i forhold til tilrettelegging for mer prosjektorientert arbeid.

²³ Rune Assmann, *Linjeløs organisering kan bli mislykket rot*, artikkel i Stat og Styring 5/2002

7.5 Forholdet til underliggende virksomheter

Både PIA, KOA og SIA har nylig fått nye underliggende virksomheter, og RBA vil få ansvaret for det nye Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Nye etater innebærer både utfordringer og muligheter for departementet i etatsstyringen. Ikke minst gjelder det å finne en egnet detaljeringsgrad i styringen av underliggende virksomheter. For PIA og KOA er utfordringen å slippe taket i ”gamle” oppgaver, mens det for SIAs del krever god balansekunst for å få til en egnet styringsdialog til selvstendige DA. For PIAs vedkommende er det også et problem å finne nivået i styringen på et område som er så sterkt politisert og med så mye medieoppmerksomhet som det politiet har. Behovet for demokratisk kontroll med det maktapparatet politiet representerer, forsterker dette.

Størstedelen av KOAs ressurser går med til direktoratsfunksjoner og blikket er til de grader rettet mot ytre etat og kriminalomsorgen som sådan. KOA – i egenskap av KSF – fremstår i all hovedsak som *etatsleder* for kriminalomsorgsregionene. I realiteten har departementet ikke noen *etatsstyringsrolle* overfor KSF i og med at KOA innehar rollen både som departementsavdeling, og som direktorat (KSF). Til tross for at informantene i KOA ikke opplever denne dobbeltrollen som problematisk, er vår vurdering at denne situasjonen ikke er optimal når det gjelder ryddighet i ansvarslinjene.

Det er ikke noe felles opplegg for etatsstyring i JD ut over den koordineringen som skjer fra PAA på budsjettsiden. Som tidligere nevnt, er det ingen av våre informanter som har uttrykt behov for noen sterkere grad av samordning. Etter Statskonsults vurdering er det riktig at etatsstyringen skal ligge til den avdelingen som har det faglige ansvaret. Vi mener likevel at JD bør vurdere å ha en noe mer felles tilnærming til etatsstyring. Dette vil kunne bidra til at JD oppnår målsettingen om å bli et mer helhetlig og samordnet departement. Ikke minst er dette viktig i forhold til styringen av underliggende virksomheter i straffesakskjeden. PIAs styring av POD vil også være relevant både for RBA og POA.

Etter vår vurdering kan avdelingene i JD antakelig ha noe å lære av hverandre når det gjelder etatsstyring. For eksempel kan RBA og PIA utveksle erfaringer om styringsdialogen med direktoratene, og SIA kan antagelig ha nytte av å høre om PIAs erfaringer med den administrative styring av påtalemyndigheten.

På sikt bør det også vurderes om ressursene knyttet til enkelte administrative oppgaver (økonomi og personal) i etatsstyringen i større grad kan benyttes i på tvers. I denne sammenheng bør de administrative ressursene i fagavdelingene og i PAA ses under ett.

Et konkret eksempel på en mer helhetlig tilnærming til etatsstyringen finner vi hos Finansdepartementet.²⁴ Der er det utarbeidet generelle retningslinjer for styring av alle departementets underliggende virksomheter, og departementsråden er direkte involvert i styringen av den enkelte virksomhet, bl.a. ved at han

²⁴ Statskonsult Rapport 2002:22 Evaluering av Finansdepartementets etatsstyring

leder alle årsrapportmøtene og har medarbeidersamtaler med virksomhetsleder. I tillegg er det lagt opp til relativt mye kontakt og samordning mellom de underliggende virksomhetene ved at departementet arrangerer møter der både underliggende virksomheter og ulike deler av departementet deltar. På samme måte trekkes det på ulike ressurser og kompetanse fra flere av departementets avdelinger i styringen av de underliggende virksomhetene.

7.6 Anbefalinger

Vurderingen av denne evalueringen avhenger mye av øynene som ser. På den ene siden kan det fokuseres på at mye fungerer rimelig bra i JD, og at det i mange sammenhenger fungerer bedre enn før omorganiseringen. På den annen side kan det fokuseres på at departementet har langt igjen før det kan sies å nærme seg det som ble trukket opp som visjoner og prinsipper for Det nye JD.

Dette kan gi et moment til å vurdere ambisjonene for det videre utviklingsarbeidet: På den ene siden kan departementet velge å konsolidere de endringene som er gjort, og legge opp til en forsiktig trinnvis utvikling innenfor enkelte utvalgte forbedringsområder, f.eks. styringen av de nye etatene.

På den annen side kan departementet velge å holde fast ved visjonen om Det nye JD, som i stor grad samsvarer med de linjene Statskonsult trakk opp i sitt notat om fremtidens departement. Dette er kjennetegnet av bl.a. stor leveringsdyktighet i rollen som sekretariat for politisk ledelse, fleksibilitet og evne til å omprioritere ressurser, og bruk av nye arbeidsformer.

Statskonsult vil oppfordre til at JD fortsatt legger til grunn et høyt ambisjonsnivå for sitt utviklingsarbeid, bl.a. i form av sterk satsing på følgende temaer:

Prinsippene må holdes levende!

Vårt inntrykk er at prinsippene for Det nye JD er lite levende i store deler av departementet. Dette kan skyldes at omstillingen så langt har vært ensidig fokusert på strukturendringer, og at prinsippene derfor oppleves som lite relevante i de avdelingene som ikke har hatt disse større omorganiseringene.

Vårt syn er imidlertid at for å kunne bidra til den videre utvikling av departementet må prinsippene forankres i alle avdelingene. Dette tilsier at prinsippene bør tas opp igjen og eventuelt revurderes. For å være mer retningsgivende og for å stimulere til mer engasjement bør de kanskje være færre, men tydeligere. Trolig er også omstendighetene nå endret slik at prinsippene bør ses i nytt lys.

I denne sammenheng vil vi også peke på et premiss som ble lagt til grunn i strategiprojektet. Den gang ble kriminalitetsbekjempelse/straffesakskjeden og lovarbeid identifisert som JDs kjerneoppgaver. Dette førte til en viss misnøye i de fagavdelingene som følte at de ble definert ut av kjernen. Både på den bakgrunn og sett i lys av den faktiske situasjonen i dag, bl.a. med langt sterkere vekt på sikkerhet og beredskap, anbefaler vi at departementets kjerne diskuteres på nytt med sikte på å komme fram til en mest mulig omforent oppfatning.

Dette vil også gjøre det lettere å søke samarbeid og samordning innad og å framstå som et helhetlig departement utad.

I arbeidet med å revurdere prinsippene og kjerneoppgavene ser vi det slik at departementsråden og PAA har viktige roller. Departementsråden bør aktivt virke til å trekke alle deler av virksomheten med i arbeidet, mens PAA initierer og forbereder diskusjoner i AE-møtet om videreutviklingen av JD. Vi ser AE-møtet som det potensielt viktigste forum for å gi tyngde til – og legge rammer for – dette arbeidet. Det bør også vurderes om informasjonsenheten kan fungere som en støttespiller for ledelsen i den interne kommunikasjonen om videreutviklingen av departementet.

Tenk utviklingsorganisering!

I arbeidet med å realisere prinsippene tror vi det kan være viktig å tenke utviklingsorganisering: Det bør eksistere fora for refleksjon om departementets utvikling til å bli mer helhetlig og et bedre sekretariat for politisk ledelse, samt hvordan de daglige oppgaver og arbeidsprosesser kan organiseres/innrettes for å understøtte denne utviklingen. Departementet har allerede fora som kan egne seg for dette: AE-møtet, mellomledersamlingene og spesialistsamlingene. I tillegg vil vi peke på departementsrådets mulighet når det gjelder oppfølging av avdelingene.

Prinsipper og visjoner står alltid i fare for å forbli bare ord. Det er derfor viktig at de diskusjonene det legges opp til og de tiltakene som iverksettes, støtter opp under sentrale og reelle arbeidsprosesser. Prinsippene – og den interne styringen og organisasjonsutviklingen som skal følge opp disse prinsippene – må gi rom for mangfold innenfor en helhet. Det betyr at strømlinjeforming av organisasjonen ikke nødvendigvis er riktig, men snarere er det viktig at alle avdelinger trekker i samme retning på et omforent verdigrunnlag.

Rollen som sekretariat for politisk ledelse må utvikles!

Departementet har lagt vekt på å utvikle rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse. Langt på vei har bevisstheten om rollen økt, samtidig som innholdet i rollen ikke er entydig. I deler av departementet er også arbeidspresset knyttet til denne funksjonen svært stor. I en slik situasjon er det etter Statskonsults vurdering viktig at embetsverket i større grad søker å synliggjøre konsekvenser av prioriteringer overfor politisk ledelse (jf. LOVs prioriteringsliste). Dette vil også være viktig for å hindre at JD igjen øker så mye i størrelse at noen av gevinstene ved omorganiseringen forsvinner. Departementet har i realiteten 292 ansatte, mens stillingsrammen er på 248 ansatte. Selv om det er langt igjen til de 437 ansatte departementet bestod av før omstillingen, er det et klart signal om å foreta klarere prioritering av oppgaver og ev. omprioritering av ressurser.

Analysefunksjonen må brukes og følges opp!

JD har lagt stor vekt på å styrke sin funksjon som sekretariat for politisk ledelse. For å bli bedre i denne funksjonen, særlig mht. å ta initiativ og være i forkant, er det viktig at departementet klarer å utnytte den nye analyseenheten på en god måte. Det er en utfordring å få analysefunksjonen til å fungere i samspill med departementets avdelinger. Mindre grad av detaljstyring av under-

liggende virksomheter vil for øvrig også kunne bidra til økt fokusering på langsiktighet og analyse i departementet.

Arbeid med prosesser og arbeidsformer bør prioriteres!

JD har vært gjennom en stor omstilling som i meget stor grad har berørt deler av departementet. Mange ”bokser” er nå på plass både i JD og i underliggende virksomheter. Selv om *organiseringen* er endret, er ikke *omstillingen* over. Og etter Statskonsults vurdering bør det nå satses på å få de ansatte til å fungere i den nye organisasjonen, og å få arbeidsprosesser til å fungere best mulig. Dette gjelder både på makronivå, f.eks. straffesakskjeden, og på mikronivå (internt i departementet).

Arbeidsformer er ikke det samme som *formell organisering*. Endrede arbeidsformer er heller ikke nødvendigvis et resultat av endret organisering. Erfaringene både fra PIA og KOA kort tid etter omorganiseringen viste dette med stor tydelighet. Vi mener imidlertid at departementet i mye større grad kan ta i bruk prosjektarbeidsformen både innenfor og mellom avdelinger. De øvrige deler av departementet kan også dra nytte av de erfaringene som PIA gjør mht. teamorganisering. Organisering i team muliggjør en langt mer fleksibel bruk av ressursene innen (og på sikt på tvers av) avdelingene. Tatt i betraktning det store arbeidspresset JD opplever, er bedre utnyttelse av ressursene kanskje den største utfordringen for departementet.

Formalisering av team eller faggrupper kan være nødvendig for å tydeliggjøre ansvar. Formalisering kan imidlertid også bety økt intern administrasjon og ytterligere oppdeling av organisasjonen. Det er derfor viktig hele tiden å vurdere hensiktsmessigheten av de ulike teamene, og samtidig legge opp til en viss rullering av medarbeidere mellom de ulike teamene.

Med det store presset på avdelingenes ledelse, anbefaler vi også større grad av delegering og at det i større grad benyttes alternative kvalitetssikringsveier, bl.a. kollegabaserte vurderinger²⁵. Videre nevner vi muligheten for såkalt ”bypassing”. Både i forhold til dette og i forhold til delegering generelt vil det være viktig å foreta en risiko- og vesentlighetsvurdering. Her vil vi også presisere at selv om myndighet legges nedover i organisasjonen, og saksbehandlere har selvstendig kontakt med ledere på høyere nivåer enn egen leder, så skal alltid egen leder orienteres. Dette kan i de fleste tilfeller gjøres per e-post.

Det handler likevel i siste instans om menneskene i organisasjonen. Setter man sammen de riktige menneskene til de riktige oppgavene, så er det mindre viktig hva slags organisering man ellers velger. Det er imidlertid viktig at organisering og ledelse ikke *hemmer* og *motvirker* gode arbeidsprosesser, men snarere *tilrettelegger* for dette.

Større grad av helhetlig intern styring bør vurderes!

Større grad av samordning og helhet har også vært et viktig prinsipp i departementets omstillingsarbeid. Da må departementet også belønne helhetstenkning

²⁵ Jamfør ”Framtidens departement”

– det å ta ansvar ut over eget ansvarsområde. Tydelige forventninger til ansatte på alle nivåer, tydelige tilbakemeldinger og en insentivstruktur som bygger opp under departementets prinsipper, blir da nødvendig.

Med bistand fra PAA kan departementsråden ta en sterkere og tydeligere rolle i den interne styringen i departementet. Det interne disponeringsskrivet kan benyttes til å stille omforente resultatkrav til avdelingene, og ”årsrapportene” fra avdelingene kan brukes for å vurdere resultatoppnåelse og som utgangspunkt for å gi tilbakemeldinger. En enkel måte å gjøre dette på, kan være at departementsråden har møte med den enkelte avdelings ledergruppe med tilbakemeldinger på en ”egenrapport”/årsrapport. Dette bør være styringsmøter der også de strategiske utfordringene for departementet blir drøftet.

Vår vurdering er at departementet er lite helhetlig, og at det blir lagt stor vekt på ”produksjon”. Vi mener derfor at departementsråden – i tillegg til produksjonen – bør følge opp avdelingene (og lederne) på andre viktige områder. Vi anbefaler at avdelingene og avdelingsledelsen blir vurdert og fulgt opp mht. hvordan de håndterer sine medarbeidere, og hvordan de ivaretar behovet for utvikling. Dette mener vi er sentralt for å styrke rollen som sekretariat for politisk ledelse. For å sikre flere mål enn det som går på selve produksjonen, anbefaler vi at JD vurderer å benytte elementer fra såkalt balansert målstyring i den interne styringen av departementet.

Mer samarbeid om etatsstyringen!

JD har mange ulike underliggende virksomheter med ulikt behov for oppfølging. Departementet har imidlertid flere ”nye” virksomheter som innebærer at forholdet mellom departement og virksomhet fremdeles er i støpeskjeen. Vi tror avdelingene i JD kan ha god nytte av å diskutere erfaringer om etatsstyring med hverandre. Vi tror også at departementet kan ha nytte av å utveksle erfaringer med andre departementer. Finansdepartementet og Miljøverndepartementet har begge erfaringer med en mer helhetlig tilnærming til etatsstyringen og kan være interessante i så måte.

Vedlegg 1

Prinsipper for utforming av Justisdepartementet (stadfestet i 2000)

Overordnet prinsipp:

- Oppvurdering og videreutvikling av departementets funksjon som faglig sekretariat for politisk ledelse

Prinsipper som ligger til grunn for de pågående endringene:

- Konsentrasjon om justissektorens kjerneområder og mål
- Organisasjon og arbeidsmåter skal lette samordning og fremme helhetstenkning
- Enkeltaksbehandling og detaljert etatsstyring legges ut av departementet så langt som mulig
- Det skal i størst mulig grad unngås å bygge opp dobbeltkompetanse i Justisdepartement og virksomhetene i sektoren

Prinsipper som skal prege et videreutviklet Justisdepartement:

- Departementet skal ligge i forkant av utviklingen og derigjennom gi regjering og statsråd mulighet til å sette den justisfaglige og justispolitiske dagsorden
- Departementet vil ha samfunnsengasjerte og samfunnsinteresserte medarbeidere med en tverrfaglig bakgrunn og orientering
- Det er ønskelig med større iderikdom og flere initiativ fra departementet
- Departementet skal i større grad hente administrative tjenester og spisskompetanse utenfra
- Det skal motiveres til sirkulasjon av medarbeidere
- Mindre hierarkisk struktur i organisasjon og arbeidsform
- Mer prosjektorganisering og gruppebehandling
- Departementet skal ha en dynamisk og overordnet lønns- og personalpolitikk som tjener til å gjennomføre prinsippene her

Vedlegg 2

Intervjuguide (hele JD)

Formalia:

Stilling

Hvor lang tid ansatt i JD?

Arbeidet ulike steder i JD?

Utdanningsbakgrunn

Annen arbeidserfaring (underliggende virksomheter eller andre departementer)

For å sikre en helhetlig tilnærming ønsker vi å vurdere det nye JD i forhold til de målene som ble satt for omorganiseringen og de prinsippene som (skal gjelde) gjelder for departementet. Fokus vil derfor være på følgende hovedområder:

- faglig sekretariat for politisk ledelse
- helhet og samordning
- etatsstyring
- effektiv utnyttelse av kompetanse og ressurser

På disse områdene ønsker vi en vurdering av hvordan JD som helhet og PIA og KOA spesielt fungerer nå sett i relasjon til situasjonen for 2 år siden og sett i lys av de målsetningene for departementet som ligger i ”prinsippene”.

Under hvert hovedområde har vi listet opp en rekke spørsmål. Spørsmålene er ment som et hjelpemiddel til å konkretisere samtalen om hvert hovedområde. Alle spørsmål vil ikke være like relevante for alle informanter og det kan også være andre problemstillinger det viser seg viktig å komme inn på i intervjuet.

Faglig sekretariat for politisk ledelse

- Hva kjennetegner etter din vurdering et godt faglig sekretariat for politisk ledelse?
- Hvordan fungerer JD på dette området nå, sett i forhold til situasjonen for to år siden?
- Hvordan fungerer PIA og KOA på dette området nå, sett i forhold til situasjonen for to år siden?
- Er avdelingenes forhold til politisk ledelse endret etter omorganiseringen (hyppighet i kontakt, type saker med mer)?
- Hvordan fungerer analysefunksjonen?
- Hvordan fungerer koordineringen av det internasjonale arbeidet?
- Hvordan fungerer arbeidet på det kriminalitetsforebyggende området?
- Er det hensiktsmessig at de tre nevnte oppgaver ligger i PIA?
- Er det hensiktsmessig at analysefunksjonen i departementet er delt mellom PIA og PAA?

Helhet og samordning

- *Hvordan er samspillet i og mellom avdelingene i departementet på ulike nivåer?*

-
- *Hvordan løses tverrgående oppgaver på ledernivå, mellomledernivå og mellom ansatte i departementet for øvrig?*
 - *Hvordan fungerer ledergruppa i departementet (ekspedisjonssjefsmøte)?*
 - *Hvordan skjer omprioritering av ressurser innenfor departementet?*
 - *På hvilken måte er planprosesser samordnet?*
 - *Din vurdering av samordning internt i JD ifm straffesakskjeden?*
 - *Synspunkter på andre avdelingers rolle ift å ivareta helhet i JD?*

Etatsstyring

- *Kan du beskrive styringsdialogen med underliggende virksomheter (hyppighet, deltagere osv)*
- *Har styringsdialogen funnet sin form?*
 - *Er rollene tydelige og omforent?*
 - *Er arbeidsdelingen mellom departementet og de underliggende virksomhetene hensiktsmessig?*
- *Synspunkter på styringsdialogen:*
 - *tildelingsbrevet*
 - *tydelige prioriteringer?*
 - *hvordan fremkommer prioriteringene?*
 - *årsrapporter*
- *Hvordan synes dere organisering av etatsstyringsfunksjonen i departementet fungerer?*
- *I hvilken grad og på hvilken måte er etatsstyringen koordinert i departementet? Er det et felles opplegg for etatsstyring? Hvis ikke, er det behov for større grad av strømlinjeforming av etatsstyringen?*
- *Hvilke forbedringsmuligheter finnes i etatsstyringen?*
- *Er det potensial for ytterligere delegering av oppgaver?*

Utnyttelse av kompetanse og ressurser i JD

- *Hvordan er oppgavesammensetningen i departementet (enkelt saker vs. utredningsoppgaver osv)?*
- *Er det store ulikheter mellom avdelingene mht oppgavesammensetning?*
- *Hvordan er arbeidsmengden og arbeidsflyten? Er det primært reaksjon på forespørsler ”ovenfra” eller er det rom for å kunne ta initiativ selv, gjøre analyser osv.?*
- *Hvordan fungerer ny (team)organisering i PIA?*
- *Hvordan fungerer den nye organiseringen for departementet som helhet?*
- *I hvilken grad har JD den kompetansen som er nødvendig for å utøve den nye rollen? (og PIA og KOA spesielt)*
- *Utnyttes kompetansen i JD på best mulig måte? (og i PIA og KOA spesielt)*
- *Hvordan har omorganiseringen og ny arbeidsform påvirket de ansattes arbeidssituasjon?*
- *Hvilke forbedringsmuligheter ser du ift organisering og arbeidsformer i departementet?*
- *Hvordan utøves ledelse i det nye JD? (og PIA og KOA) Hvordan følges medarbeidere opp?*
- *Hvordan kommunikasjonen mellom ledelsen og ansatte for øvrig (f eks formidling av informasjon)? (og i PIA og KOA)*

-
- Hvordan er arbeidsmiljøet i departementet?
 - Er det forskjeller mellom avdelingene mht arbeidsmiljø, og i så fall på hvilken måte?
 - Beskrivelse og synspunkter på hvordan (intern)administrative oppgaver er organisert:
 - avdelingsarkiv
 - IKT
 - personalsaker (internt og overfor underliggende virksomheter)

Til sist vil vi også stille et generelt overordnet spørsmål:

- Hva er dine synspunkter på omorganiseringen og hvor langt man har kommet ift prinsippene. Hvilke konkrete forslag til forbedringer har du?

Vedlegg 3

Oversikt over informanter

Fase 1:

Statsråd Odd Einar Dørum
Departementsråd Morten Ruud
Assisterende departementsråd Hans Olav Østgaard
Ekspedisjonssjef Karin Bugge, Plan- og administrasjonsavdelingen
Sylvia Peters, representant for Juristforbundet
Ragnhild Bendiksbj, representant for NTL
May Kristin Ensrud, representant for Samfunnsviterne
Ove Lillekroken, representant for 2fo

Politiavdelingen:

Ekspedisjonssjef Øystein Blymke
Avdelingsdirektør Kyrre Stenbro
Avdelingsdirektør Håkon Skulstad
Avdelingsdirektør Magnar Aukrust
Avdelingsdirektør Tom Brunsell
Avdelingsdirektør Evelyn Skarnes
Underdirektør Gunnar Johnsen
Underdirektør Jan Hellesø-Knutsen
Seniorrådgiver Anne Brita Mowinckel Norman
Politioverbetjent Gunnar Fugelsø
Kontorleder Klara Stange

Kriminalomsorgsavdelingen:

Ekspedisjonssjef Erik Lund-Isaksen
Avdelingsdirektør Kjerstin Askholt
Avdelingsdirektør Nina Messel
Underdirektør Unni Gunnes
Underdirektør Kari Meling
Underdirektør Jan Popelka
Rådgiver Nils L. Finstad
Rådgiver Ole Johan Heir
Rådgiver Bendix Gunvaldsen
Rådgiver Erika Tonna
Førstesekretær Merete Hauger

Fra ytre etater:

Politidirektør Ingelin Killengreen
Riksadvokat Tor Aksel Busch
Sjef for politiets sikkerhetstjeneste (PST) Per Sefland
Regiondirektør Ellinor Houm, Kriminalomsorgsregion Øst
Regiondirektør Bjørn Krogsrud, Kriminalomsorgsregion Sør

Fase 2:

Regjeringsadvokat Sven Ole Fagernæs
Assisterende regjeringsråd Arne Spildo, Statsministerens kontor

Lovavdelingen:

Ekspedisjonssjef Inge Lorange Backer
Avdelingsdirektør Toril Øie
Lovrådgiver Tonje Meinich
Fung. lovrådgiver Carl Edward Roberts
Rådgiver Guro Kleppe

Sivilavdelingen:

Ekspedisjonssjef Anne Herse
Avdelingsdirektør Per Andersen
Avdelingsdirektør Anne Pauline Jensen
Avdelingsdirektør Jan Gotaas
Seniorrådgiver Siri Kemeny
Rådgiver Jens Christian Leonthin

Polaravdelingen:

Ekspedisjonssjef Kristin Bølgen Bronebakke (nå ekspedisjonssjef I KOA)
Rådgiver Inger Aarvaag Stokke
Kontorleder Venche Rygh

Rednings- og beredskapsavdelingen:

Ekspedisjonssjef Karen Alette Melander
Avdelingsdirektør Mette Stangerhaugen
Avdelingsdirektør Ole Hafnor
Avdelingsdirektør Andreas Agersborg
Seniorrådgiver Knut Ellingsæter
Seniorrådgiver May Kristin Ensrud
Seniorrådgiver Ivar Swensen
Rådgiver Kirsten Nesse

Plan- og administrasjonsavdelingen:

Ekspedisjonssjef Karin Bugge (også intervjuet i fase 1)
Avdelingsdirektør Aase Skjebstad
Avdelingsdirektør Odd Storm-Paulsen
Avdelingsdirektør Thomas Bettum
Seniorrådgiver Jorunn Wolstad
Rådgiver Magnus Skaar
Rådgiver Anne Berit Berge Ims

Til: Alle ansatte i Lovavdelingen, Sivilavdelingen, Rednings- og beredskapsavdelingen, Polaravdelingen og Plan- og administrasjonsavdelingen

Fra: Statskonsult

Statskonsults evaluering av Justisdepartementet - spørreskjemaundersøkelse

Innledning

Justisdepartementets strategiprojekt ble avsluttet i 1999 og resulterte i en rekke organisatoriske endringer, som bl.a har medført at departementet består av færre avdelinger og har en mindre oppgaveportefølje. I løpet av 2000 utarbeidet departementets ledelse ”Prinsippene for det nye JD”. Det overordnede prinsipp for hvordan JD skal fungere i fremtiden er å *oppvurdere og videreutvikle departementets funksjon som faglig sekretariat for politisk ledelse*.

Som nevnt på informasjonsmøtet 2. april har Justisdepartementet gitt Statskonsult i oppdrag å foreta en evaluering av omstillingen i departementet. Første fase av evalueringen ble avsluttet i januar og omfattet først og fremst situasjonen i Politiavdelingen og Kriminalomsorgsavdelingen. Samtidig er det gjort en del foreløpige vurderinger av hvordan Justisdepartementet som helhet fungerer. Arbeidet resulterte i arbeidsnotatet ”Omstilling på rett spor” som er tilgjengelig på Justisdepartementets intranett. I annen fase av evalueringen skal vi rette oppmerksomheten mot de øvrige avdelingene i departementet og gi en samlet vurdering av JD som helhet. Utkast til rapport skal forelegges oppdragsgiver innen 1. juli og endelig rapport vil foreligge i september.

Målet med evalueringen er å gi en helhetlig vurdering av i hvilken grad JD har oppnådd målene med omorganiseringen. I tillegg til en vurdering av oppnådde resultater skal Statskonsult komme med forslag til tiltak som kan bidra til at departementet realiserer de fastsatte prinsippene.

JD legger vekt på at evalueringen rettes mot departementet som helhetlig organisasjon, med fokus på en vurdering av *resultatene* av omstillingen i forhold til de målene som ble satt. Dette innebærer at evalueringen ikke vil omfatte *prosessen* frem til iverksettelse av endringene. I samråd med oppdragsgiver har vi valgt å vurdere departementet i forhold til de målene som ble satt for omorganiseringen og de prinsippene som gjelder for departementet. Det betyr at vi fokuserer på fire hovedområder: rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse, helhet og samordning i departementet, effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse og forholdet til underliggende virksomheter.

I forbindelse med evalueringen vil vi foreta intervjuer i de fem berørte avdelingene. Av hensyn til tid og ressurser som står til disposisjon har vi imidlertid anledning til å foreta et begrenset antall intervjuer. Av den grunn ønsket vi å supplere intervjuene med bruk av spørreskjema. Spørreskjema gir også alle mulighet til å uttale seg og komme med forslag til forbedringer.

Veiledning til spørreskjemaet

Spørreskjemaet består både av spørsmål med faste svaralternativer og åpne spørsmål. Hovedtyngden av spørsmålene er formulert som påstander vi ønsker at du skal ta stilling til. Vi ber om at du bare setter ett kryss for hvert spørsmål. Vi ser gjerne at du benytter ledig plass på skjemaet eller et eget ark for å komme med mer utfyllende kommentarer og synspunkter som du mener er relevante i forhold til evalueringen.

Enkelte av dere har allerede blitt intervjuet av oss eller vil bli intervjuet i løpet av den nærmeste tiden. Vi setter likevel pris på om dere også tar dere tid til å fylle ut spørreskjemaet.

Statskonsult vil legge til rette for at den enkeltes anonymitet skal ivaretas både i behandlingen av data og i presentasjonen.

Vennligst returner utfylt spørreskjema innen **20. mai 2003**:

elektronisk til:

ingunn.botheim@statskonsult.dep.no

eller i papirutgave til:

**Statskonsult
Postboks 8115 Dep
0032 Oslo**

Ta gjerne kontakt med oss dersom noe er uklart eller det er ønskelig med ytterligere opplysninger eller presiseringer.

Ingebjørg Næs, tlf 22 45 12 37, ingebjorg.naes@statskonsult.dep.no

Dag Solumsmoen, tlf 22 45 12 22, dag.solumsmoen@statskonsult.dep.no

Ingunn Botheim, tlf 22 45 12 64, ingunn.botheim@statskonsult.dep.no

Vi håper at du tar deg tid til å fylle ut spørreskjemaet og dermed bidrar til prosjektet gjennom å formidle dine erfaringer og synspunkter.

På forhånd takk for hjelpen!

Vennlig hilsen
Ingunn Botheim
prosjektleder

Vedlegg 4

Evaluering av JD - Spørreskjema

Formalia

Vi vil aller først be om du fyller inn noen opplysninger om formalia.

Spørsmål 1:

Kjønn:

Mann	
Kvinne	

Spørsmål 2:

Alder:

Under 35 år	
36 til 45 år	
46 til 55 år	
56 år og over	

Spørsmål 3:

Stillingskategori:

Leder (med personalansvar)	
Saksbehandler/rådgiver	
Kontormedarbeider	

Spørsmål 4:

Ansatt i avdeling:

Lovavdelingen	
Sivilavdelingen	
Rednings- og beredskapsavdelingen	
Polaravdelingen	
Plan- og administrasjonsavdelingen	

Spørsmål 5:

Hvor lenge har du vært ansatt i JD?

0-2 år	
3-5 år	
6-10 år	
11 år eller lengre	

Rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse

Nedenfor har vi samlet noen påstander relatert til departementets rolle som faglig sekretariat for politisk ledelse. Vi ber deg om å ta stilling til disse påstandene ved å krysse av for i hvilken grad du er enig eller uenig i påstanden. (Sett kun ett kryss for hver påstand)

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt
Nr 5 Jeg opplever at det er tydelig hva rollen som sekretariat for politisk ledelse innebærer					
Nr 6 Jeg opplever at rollen som sekretariat for politisk ledelse ivaretas bedre etter omorganiseringen av departementet					
Nr 7 Jeg opplever at min avdeling ikke evner å være i forkant og ta initiativ overfor politisk ledelse					

Helhet og samordning

Vi vil i det følgende fremsette en del påstander som gjelder helhet og samordning i Justisdepartementet. Vi ber deg om å ta stilling til disse påstandene ved å krysse av for i hvilken grad du er enig eller uenig i påstanden. (Sett kun ett kryss for hvert spørsmål)

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt
Nr 8 Mitt arbeid er preget av at jeg ofte må ha kontakt med kolleger i andre avdelinger					
Nr 9 Jeg mener at alt snakket om behov for samarbeid på tvers er sterkt overdrevet					
Nr 10 Jeg opplever at det er bedre tilrettelagt for samarbeid med andre avdelinger nå enn før omorganiseringen av departementet					
Nr 11 I mitt arbeid har jeg oftere kontakt med andre departementer/sektorer enn jeg har kontakt med andre avdelinger i JD					
Nr 12 Jeg opplever JD som et mer enhetlig departement nå enn for 2 år siden					
Nr 13 Jeg opplever at departementets administrative ledergruppe (dep.råd, ass.dep.råd og ekspedisjonssjefer) ivaretar helheten i departementet på en god måte					

Effektiv utnyttelse av kompetanse og ressurser i departementet

Dette temaet berører spørsmål knyttet til bl.a organisering, ledelse og arbeidsmiljø. Dette er temaer som først og fremst berører arbeidet i den enkelte avdeling. Vi ber deg om å ta stilling til disse påstandene ved å krysse av for i hvilken grad du er enig eller uenig i påstanden. (Sett kun ett kryss for hvert spørsmål)

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt
Nr 14 Jeg opplever at min nærmeste leder gir meg den oppfølging jeg trenger for å utføre jobben min					
Nr 15 Jeg får ikke tilstrekkelig informasjon til å gjøre en god jobb på mitt fagområde					
Nr 16 Ledelsen i min avdeling delegerer oppgaver og myndighet i stor grad					
Nr 17 Jeg mener det er en god fordeling av interessante arbeidsoppgaver i min avdeling					
Nr 18 Jeg opplever at jeg ikke får brukt min kompetanse godt nok i min nåværende jobb					
Nr 19 Jeg opplever at arbeidspresset er ulikt fordelt i avdelingen					
Nr 20 Jeg opplever at ekspedisjonssjefen i avdelingen er tilstedeværende og følger opp avdelingen på en god måte					
Nr 21 Jeg må ofte arbeide ut over normal arbeidstid for å få arbeidet unna					
Nr 22 Jeg opplever at det er et godt kollegialt arbeidsmiljø i avdelingen					
Nr 23 Jeg mener at organiseringen i avdelingen er hensiktsmessig i forhold til oppgavene som skal utføres					
Nr 24 Jeg mener at arbeidsformene (måten oppgavene løses på) i avdelingen er lite tilpasset arbeidsoppgavene					
Nr 25 Jeg ønsker i større grad enn i dag å jobbe i prosjekter og grupper					
Nr 26 Jeg ser for meg en lang karriere i JD					
Nr 27 Jeg kan ikke tenke meg å jobbe i andre avdelinger i JD for en periode					

Forholdet til underliggende virksomheter

Et av hovedtemaene for evalueringen av JD gjelder forholdet til underliggende virksomheter (i denne sammenheng regner vi også med Domstolsadministrasjonen som departementet har oppgaver i forhold til). Ikke alle avdelingene i departementet har etatsstyringsansvar, og for ansatte i disse

avdelingene vil disse spørsmålene ikke være aktuelle. Dere kan derfor gå videre til spørsmål nr. 32.

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/ uaktuelt
Nr 28 Jeg mener det er en god styringsdialog mellom min avdeling og underliggende virksomheter avdelingen har ansvaret for , evt. virksomheter som avdelingen har oppgaver overfor					
Nr 29 Jeg mener det er potensial for ytterligere delegering av oppgaver til underliggende virksomheter					

7.7 Spørsmål 30

Hvis helt enig eller delvis enig på spørsmål 29, hvilke oppgaver kan delegeres?

7.8 Spørsmål 31

Hvilke forslag til forbedringer har du når det gjelder etatsstyringen?

8 Forslag til forbedringer

Til slutt vil vi gjerne ha dine forslag til forbedringer for Justisdepartementet som helhet og for egen avdeling. (Bruk gjerne ekstra ark hvis den avsatte plassen ikke er tilstrekkelig.)

8.1 Spørsmål 32

Hvilke forslag har du til forbedringer i egen avdeling?

8.1.1 Spørsmål 33

Hvilke forslag til forbedringer har du som gjelder hele JD?

Andre kommentarer til Statskonsult?

Vedlegg 5

Referansegruppens sammensetning

Fase 1:

Per Hvattum, Justisdepartementet, Plan- og administrasjonsavdelingen
Suzanne Five, Kriminalomsorgsavdelingen
Sissel Kofoed, Kriminalomsorgsavdelingen
Svein Eltvik, JD, Politiavdelingen
Knut Olsgard, JD, Politiavdelingen
Sylvia Peters, Juristforbundet, JD
Ragnhild Bendiksby, NTL, JD

Fase 2:

Per Hvattum, Justisdepartementet, Plan- og administrasjonsavdelingen
Vibeke Løvold, Lovavdelingen
Cathrine Tørum, Sivilavdelingen
Ingegjerd Nordeng, Polaravdelingen
Knut Ellingsæter, rednings- og beredskapsavdelingen
Bård Uleberg, Plan- og administrasjonsavdelingen
Sylvia Peters, Juristforbundet,
Ragnhild Bendiksby, NTL

Vedlegg 6

Oversikt over underliggende virksomheter

Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Kriminalomsorgsregionene (6 regioner)
Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS)
Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT)
Sysselemanden på Svalbard
Direktoratet for sivil beredskap (DSB)
Hoveredningsentralene (Nord- Norge og Sør-Norge)
Siviltjenesteadministrasjonen (Dillingøy og Hustad)
Grensekommisær for den norsk-russiske grense

Departementet er administrativt ansvarlig for:
Domstolsadministrasjonen
Den høyere påtalemyndighet (Riksadvokaten og Statsadvokaten)
SEFO
Generaladvokaten

Vedlegg 7

Oversikt over forkortelser

DOM	Domstolsavdelingen
KOA	Kriminalomsorgsavdelingen
KSF	Kriminalomsorgens sentrale forvaltning
LOV	Lovavdelingen
PIA	Politiavdelingen
POA	Polaravdelingen
POD	Politidirektoratet
PAA	Plan- og administrasjonsavdelingen
RBA	Rednings- og beredskapsavdelingen
SIA	Sivilavdelingen
UTA	Utlendingsavdelingen