

DFØ-rapport 2020:11
desember 2020

Når støvet har lagt seg ...

Erfaringer fra statlige reformer



Innhold

Innhold.....	2
Forord	4
Sammendrag	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn og metode	7
1.1.1 Analysemodell – etter faser i reformprosessen	7
1.1.2 Problemstillinger	8
1.2 Avgrensning	8
1.3 Metode og datagrunnlag	9
2 Sentrale trekk ved reformer – et oversiktsbilde	11
2.1 Reformbegrepet brukes oftere i regjeringserklæringene	11
2.2 Tre ulike faser i reformprosessen.....	14
2.3 Tre hovedkategorier av reformer	14
2.4 Ulike perspektiver på reformer	16
2.5 Hvem er målgruppen for reformene?	16
2.6 Hvilke områder er gjenstand for reform?	17
2.7 I hvilken grad har reformene vært evaluert?	17
3 Erfaringer - med vekt på tre utvalgte reformer	18
3.1 Hva er bakgrunnen og målene for reformene?.....	18
3.2 Hvordan blir reformer initiert og utredet?.....	19
3.2.1 Reformers ulike forhistorier.....	19
3.2.2 Reformers mangelfullt utredet	20
3.2.3 Gevinstene blir overvurdert og kostnadene undervurdert	21
3.2.4 Stortinget vedtar noe annet enn det som er utredet	22
3.3 Hvordan blir store og komplekse reformer gjennomført?	23
3.3.1 Reformvedtak blir for lite konkretisert før iverksetting	23
3.3.2 Omfattende prosjektorganisering	24
3.3.3 Departementets styring veksler mellom detaljorientering og distanse.....	25
3.3.4 Departementsråden kan fungere som «portvokter».....	26
3.3.5 Ulike syn på hvordan struktur og innhold kan kobles.....	27

3.3.6 For mye skal skje på én gang.....	28
3.4 Hvordan vurderes resultater av reformer?	29
3.4.1 Resultater forventes tidlig, men det tar tid før resultatene foreligger	30
3.5 Hvordan påvirker reformer sektorene?	30
4 Hva er evalueringers rolle og funksjon i reformarbeidet?.....	32
4.1 Evalueringer har ulike formål og gjennomføres av ulike typer miljøer	32
4.2 Store reformer blir både følgeevaluert og sluttevaluert.....	33
4.3 Resultatene fra evalueringene blir ofte ikke anvendelige nok	34
4.3.1 Forskningsbaserte evalueringer bygger opp om mer langsiktig kunnskapsutvikling	35
4.3.2 Krevende balansegang mellom avstand og nærhet	36
4.4 Vanskelig å måle effekter av politiske reformer	36
5 Vurderinger	38
5.1 Reformers politiske karakter får konsekvenser.....	38
5.1.1 Faglig/administrativ rasjonalitet får en mindre sentral plass.....	38
5.1.2 Embetsverkets rolle utfordres.....	39
5.2 Behov for å balansere departementets rolle overfor berørte etater	40
5.3 Kravene til konsekvensvurderinger bør utdypes	40
5.4 En særskilt avklaringsfase mellom vedtak og iverksetting.....	42
5.5 Bør unngå at strukturendringer dominerer.....	42
5.6 Bare ett skritt av gangen	43
5.7 Departementene bør etterspørre utvikling og omstilling.....	43
5.8 Følgeevalueringer bør få en tilpasset organisering.....	44
5.9 Bør legge bedre til rette for sluttevalueringer	45
5.10 Hva skal til for å lykkes med reformer?.....	45
5.11 Forslag til videre oppfølging.....	47
Referanseliste	49

Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk i tildelingsbrevet for 2020 i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet å sammenstille et kunnskapsgrunnlag om erfaringer fra statlige reformer.

Vi takker alle informantene som velvillig har delt av sin kunnskap og sine erfaringer fra reformprosesser gjennom intervjuer og samtaler med oss.

DFØ står ansvarlig for innholdet i rapporten. Seksjonsleder Elisabeth Taraldsen Hyllseth har vært prosjektansvarlig. Arbeidet har vært utført av seniorrådgiver Dag Solumsmoen, seniorrådgiver Vivi Lassen, fagdirektør Eivor Bremer Nebben og seniorrådgiver Aud-Sissel Meringdal (prosjektleder).

Oslo, 17. desember 2020



Hildegunn Vollset
avdelingsdirektør

Sammendrag

Det foreligger lite sammenstilt kunnskap om statlige reformer

I tildelingsbrevet for 2020 fikk DFØ i oppdrag å framskaffe et kunnskapsgrunnlag om erfaringer fra statlige reformer, som kan gi læring til fremtidige reformprosesser i forvaltningen. En overordnet problemstilling som skal besvares er: Hva skal til for at reformer lykkes?

For å belyse dette har vi gjennomført en bred kartlegging av reformer fra perioden 2000 – 2020 og sett nærmere på NAV-reformen, samhandlingsreformen og nærpolitireformen. I tillegg har vi intervjuet et utvalg tidligere departementsråder, virksomhetsledere og de som har evaluert reformer, for å få deres erfaringer med statlige reformer. Dette har samlet sett gitt innsikt i noen utviklingstrekk ved reformer. På bakgrunn av disse erfaringene har vi identifisert noen læringspunkter som vi mener er sentrale for å kunne lykkes med statlige reformer.

Økende bruk av reformbegrepet

Fra år 2000 har det vært en økende bruk av reformbegrepet i regjeringserklæringene. Reformbegrepet brukes om både mindre administrative og større politiske endringer, samtidig som begrepet er nærmest fraværende innenfor enkelte sektorområder. En hovedandel av de i alt 32 kartlagte reformene dreier seg om strukturelle og/eller innholdsmessige endringer som skal gi bedre tjenester og resultater innenfor individrettede tjenestekområder.

Reformprosesser må primært forstås i en politisk kontekst

Grunnlaget for reformprosesser må primært forstås i en politisk kontekst. Reformers har ofte en lengre forhistorie og er kommet i stand etter lengre tids debatt og utredninger. Som følge av ulike endringer som skjer fram mot beslutningstidspunktet for reformene, får de reformene som vedtas ofte en annen utforming eller et annet innhold enn det som ble utredet. Reformenes politiske karakter fører også til at embetsverkets rolle utfordres i de ulike fasene av reformen. Den faglige og administrative rasjonaliteten får en mindre sentral plass enn i den løpende politikktutforming.

Reformer er mangelfullt utredet

Forberedelsene i utredningsfasen er avgjørende for hvordan reformer lykkes i gjennomføringen. Ofte er beslutningsgrunnlaget mangelfullt. Utredningene er preget av optimisme, der gevinster overvurderes og kostnader undervurderes. Videre er det stor usikkerhet forbundet med effektene.

Reformvedtak blir for lite konkretisert før iverksetting

En vellykket reformgjennomføring er avhengig av hvilke avklaringer som er gjort etter vedtak av reformen. Før oppdrag om gjennomføring blir gitt, er det behov for at departementet setter av mer tid til nødvendige avklaringer i dialog med det iverksettende nivået. Departementenes styring i gjennomføringsfasen veksler mellom detaljorientering og distanse, og det synes å være for liten bevissthet i departementene om implikasjonene av reformen for egen styring og organisering. Departementsrådsrollen blir trukket fram som sentral i styringen av reformarbeidet, både som koblingspunkt opp mot politisk ledelse og som bindeledd til de som skal gjennomføre reformen.

Reformer skaper høye forventninger til resultater

Selv om det tar tid før resultater av reformer foreligger, er erfaringen at politisk nivå etterspør resultater tidlig etter at reformene blir iverksatt. Ved beslutningen om reform er det i varierende grad anslått når resultater vil kunne foreligge, og det framstår som uklart når reformene er planlagt avsluttet. Reformers skaper store forventninger og et trykk som gjør at det kan være krevende for virksomhetene å stå i reformer over lang tid.

Følgeevalueringene er for svakt koblet til styringen av reformer

Evalueringer har etter hvert fått en selvskreven plass i statlige reformer, både i form av følgeevalueringer og sluttevalueringer. Følgeevalueringer kan gi et viktig kunnskapsgrunnlag for å justere kursen underveis, men resultatene fra evalueringene blir ofte ikke anvendelige nok, fordi de ikke er koblet tett nok opp til styringen.

Departementene vektlegger i for liten grad løpende utvikling og omstilling

Kapasiteten til å gjennomføre omfattende reformer blir ofte overvurdert, og departementene har for lite kompetanse på omstillings- og endringsarbeid. Mange reformer er preget av at mye skal skje på én gang. Ved å rykke fram skrittvis og åpne for justeringer underveis kan reformer bli mer gjennomførbare. Dette krever at det i større grad blir utviklet en endringskultur i forvaltningen, der virksomhetene blir utfordret på utviklings- og endringsbehov som ledd i den ordinære styringsdialogen.

Hva skal til for å lykkes med reformer?

Basert på de erfaringer som vi beskriver i denne rapporten, og det tilgjengelige datamaterialet, har vi avslutningsvis i rapporten oppsummert det vi ser på som de mest sentrale læringspunktene.

Læringspunkt 1: Departementet må ta høyde for at reformer er politiske i sin karakter og krever mer av departementet enn andre endringsprosesser.

Læringspunkt 2: Utredningene bør være konkrete på hva ulike løsninger vil innebære i praksis og ta høyde for hva reformen vil kreve av ressurser i gjennomføringen.

Læringspunkt 3: Departementet bør vurdere ytterligere utredninger dersom det skjer vesentlige endringer fram mot vedtak av reform, og legge til rette for en særskilt avklaringsfase mellom vedtak og iverksetting.

Læringspunkt 4: For å lykkes i gjennomføringsfasen bør departementene sørge for en skrittvis tilnærming med klar rollefordeling mellom departementet og vedkommende etat(er).

Læringspunkt 5: Departementet bør koble følgeevalueringer nærmere til styringen og legge til rette for løpende dialog med de som evaluerer.

Læringspunkt 6: For å redusere behovet for store reformer bør departementene etterspørre mer løpende utvikling og omstilling i underliggende virksomheter.

1 Innledning

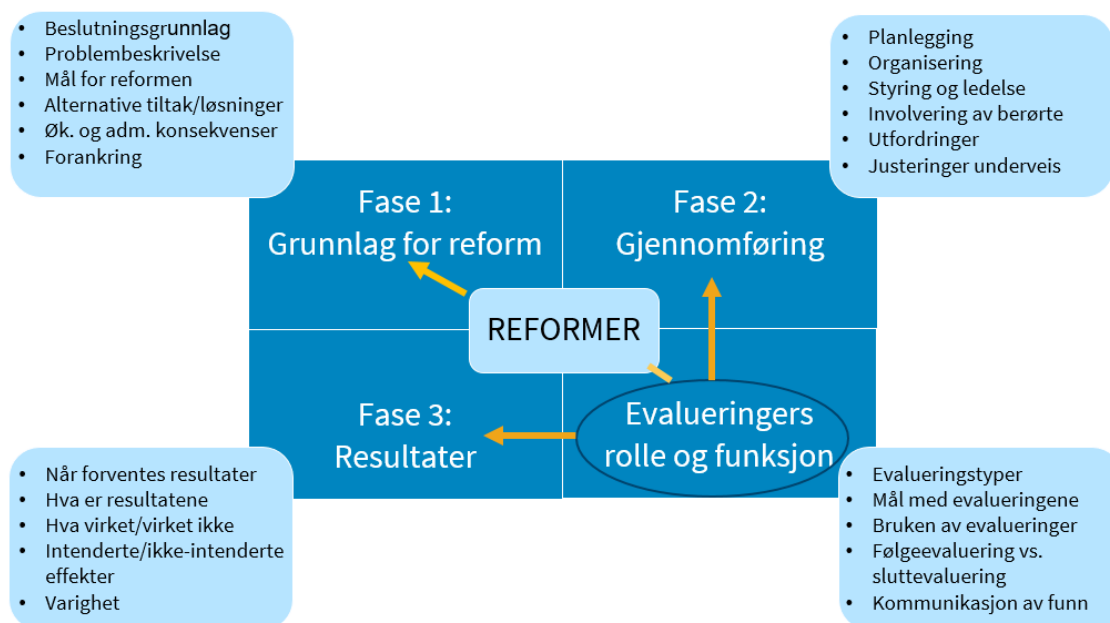
1.1 Bakgrunn og metode

I tildelingsbrevet for 2020 fikk DFØ et oppdrag om å gi en oversikt over erfaringer fra store reformer: «For å bidra til læring for fremtidig utviklings- og endringsprosesser i offentlig sektor, skal det sammenstilles et kunnskapsgrunnlag som beskriver viktige forutsetninger for at reformer fører til endring, grunnlag for reformer og beslutningsprosesser for reformer. Det er også behov for kunnskap om hvordan gjennomføringen av reformer påvirker sektorene». I etterkant er det kommet til at «*evalueringers rolle og funksjon i reformarbeidet*» skal belyses i gjennomgangen.

1.1.1 Analysemodell – etter faser i reformprosessen

På bakgrunn av temaene som skal inngå i kunnskapsgrunnlaget har vi valgt å strukturere oppdraget etter en modell som tar utgangspunkt i de ulike fasene i reformprosessen, som illustrert i figur 1. **Første fase** er **grunnlaget for at reformer** blir igangsatt, det vil si perioden fra initiering og utredning til beslutning. **Fase to** omfatter **gjennomføring av reformer**, som er perioden fra beslutning via iverksetting til gjennomføring. **Tredje fase** omhandler **resultater av reformer**. Som en gjennomgående dimensjon ved de ulike fasene belyser vi **evalueringers rolle og funksjon i reformarbeidet**.

Figur 1. Reformprosessens ulike faser, med kartlagte tema



For å få nærmere innsikt i hva som kjennetegner utvalgte reformer mer i dybden, har vi kartlagt sentrale forhold ved reformene slik det framgår av de fire boksene i figur 1 over. Dette har gitt et grunnlag for å beskrive utviklingen av reformene gjennom reformprosessens ulike faser.

1.1.2 Problemstillinger

Formålet med prosjektet er å framskaffe et kunnskapsgrunnlag om erfaringer fra statlige reformer som kan gi læring til fremtidige utviklings- og endringsprosesser i forvaltningen. Den overordnede problemstillingen som vi skal forsøke å besvare er:

- Hva skal til for at reformer lykkes?

På bakgrunn av temaene som inngår i oppdragsbeskrivelsen har vi valgt å belyse dette gjennom følgende seks delproblemstillinger:

- Hva er bakgrunnen og målene for reformene?
- Hvordan blir reformer initiert og utredet?
- Hvordan blir store og komplekse reformer gjennomført?
- Hvordan vurderes resultater av reformer?
- Hvordan påvirker reformer sektorene?
- Hva er evalueringers rolle og funksjon i reformarbeidet?

1.2 Avgrensning

Reformer kan være et svært omfattende tema. Formålet om at gjennomgangen skal gi læring for fremtidige utviklings- og endringsprosesser, tilsier en bred tilnærming der vi kan si noe om erfaringer fra reformprosesser i stort. Samtidig vil kunnskap om hva som skal til for at reformer lykkes og om hvordan reformer påvirker sektorene, kreve mer dybdekunnskap og innsikt i enkeltreformer. Ettersom reformer ofte består av omfattende endringsprosesser som det kan ta tid å se resultater av, har vi sett behov for at gjennomgangen inkluderer reformer som strekker seg et par tiår tilbake i tid. For å kunne besvare oppdraget har det også vært en forutsetning at det foreligger dybdekunnskap i form av evalueringer av utvalgte reformer som gir innsikt i de aktuelle problemstillingene.

Reformbegrepet

Hva betyr det så at vi har en reform? Den leksikalske definisjonen av «reform» er at det skal skje *«en forandring eller omdanning av de bestående forhold som er, eller er ment å være, til det bedre»*.¹ Ut fra formålet med dette prosjektet kan en avgrensning være at reformer er endringer av et visst omfang og en viss betydning, og som blir initiert for å oppnå bestemte mål innen statlige virksomheter, sektorområder eller på tvers av ulike sektorer.

Reformbegrepet synes imidlertid ikke å bli brukt på en entydig måte verken med hensyn til omfang, form eller innhold. En avgrensning på dette grunnlaget må derfor bli skjønnsmessig.

¹ Store norske leksikon.no

I praksis er det tilsynelatende noe tilfeldig hvilke endringsprosesser som gis betegnelsen reform, og hvilke prosesser som ikke blir omtalt som reformer. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 2.

I dette prosjektet har vi valgt å avgrense gjennomgangen til å omfatte endringsprosesser som er behandlet og vedtatt på politisk nivå, og som er omtalt som reformer. Det gir oss et mer håndterbart omfang, men det innebærer også at vi i praksis har basert oss på et politisk kriterium: Hva har politisk ledelse vurdert som opportunt å kalle reform? Hvis bruk av reformbegrepet samtidig er et uttrykk for høy prioritet, kan det innebære at vi fanger opp de høyest politisk prioriterte endringsprosessene. Dette vil i tilfelle kunne gi et godt grunnlag for å trekke ut relevant lærdom fra de erfaringene som er gjort.

Vi har valgt å konsentrere oss om politisk vedtatte tiltak og endringer som er omtalt som reformer, og som er besluttet og iverksatt i perioden mellom 2000 – 2020. Samtlige av disse reformene er inkludert i den brede oversiktskartleggingen (kapittel 2). Det betyr at større endrings- og utviklingsprosesser som ikke er omtalt som reformer, ikke er en del av denne kartleggingen. Ettersom utgangspunktet vårt for identifisering av aktuelle reformer har vært regjeringserklæringer og fornyingsprogrammer fra de aktuelle tidsperiodene, kan vi ikke utelukke at det er flere endringsprosesser enn dem vi har kartlagt som er omtalt som reformer eller som i ettertid har fått en slik betegnelse.

1.3 Metode og datagrunnlag

Formålet med gjennomgangen og de utvalgte problemstillingene som vi skal belyse, legger føringer for valg av metode og design. Kunnskapsgrunnlaget i denne rapporten er i sin helhet basert på kvalitative metoder med vekt på dokumentstudier og intervjuer. I en tidlig fase av prosjektet fant vi at det foreligger relativt få sammenlignende studier av erfaringer fra reformer. Vi har derfor benyttet en utforskende tilnærming der kunnskap om reformer er innhentet vekselvis gjennom dokumentanalyser og ved intervjuer. DFØ (tidligere Difi) har over tid opparbeidet omfattende kunnskap og innsikt i reformer og omstillings- og endringsprosesser i statlig sektor, noe som vi også har dratt veksler på.

Dokumentgjennomgang

For å få en oversikt over omfanget av statlige reformer og bruken av reformbegrepet de siste tiårene foretok vi en systematisk gjennomgang av samtlige regjeringserklæringer i perioden 2000 – 2020. I tillegg er ulike regjeringers handlingsplaner for fornyelse av offentlig sektor gjennomgått. Denne gjennomgangen ga et grunnlag for å identifisere aktuelle reformer som er vedtatt og iverksatt i løpet av de siste tjue årene. Med utgangspunkt i stortingsdokumenter, handlingsplaner, relevante utredninger og evalueringer har vi kartlagt bakgrunnen for reformene, aktuelle milepæler, problembeskrivelse, sentrale mål og målgrupper, og i hvilken grad reformene er evaluert (kapittel 2). I tillegg har vi med utgangspunkt i nasjonal og internasjonal forskningslitteratur forsøkt å identifisere erfaringspunkter fra reformer mer generelt.

For å kunne gå mer i dybden og belyse nærmere erfaringer med gjennomføringen av reformer har vi benyttet en casetilnærming (kapittel 3). Her har vi valgt ut tre større

reformprosesser som også gir en bredde i tid: NAV-reformen i 2005, samhandlingsreformen i 2010 og nærpolitireformen i 2015. Alle tre reformene har vært gjenstand for omfattende evalueringer som dokumenterer ulike sider ved reformene og resultater som er oppnådd. NAV- og samhandlingsreformen er begge avsluttede reformer, mens nærpolitireformen etter planen skal avsluttes i 2022. I casegjennomgangen har vi særlig lagt vekt på å få innsikt i hva som kjennetegner styring og organisering av reformarbeidet i de ulike fasene av reformprosessen.

Intervjuer

I tillegg til dokumentgjennomgangen har vi gjennomført kvalitative intervjuer. Informantene har eller har hatt sentrale roller i ulike reformprosesser eller erfaring fra evalueringer av reformer. Vi har gjennomført et gruppeintervju med fire tidligere departementsråder og har intervjuet fem ledere på direktoratsnivå. Vi har også intervjuet tre personer som har vært sentrale i ulike evalueringer av reformer, hvorav to har deltatt i evaluering av henholdsvis NAV-reformen og samhandlingsreformen. Videre har vi hatt en samtale med ansatte i Forskningsrådet. Formålet med disse intervjuene har vært å få nærmere innsikt i evalueringers rolle og funksjon i reformer (kapittel 4).

Intervjuene er gjennomført i perioden september til oktober 2020. Med unntak av gruppeintervjuet og ett enkeltintervju er øvrige intervjuer gjennomført digitalt. Informantene fikk oversendt utvalgte problemstillinger på forhånd. Vår ambisjon har ikke vært å kartlegge gjennomførte reformprosesser, men snarere å identifisere og belyse sentrale problemstillinger. Intervjuene har derfor hatt en åpen form med vekt på å lytte til informantenes erfaringer og deres refleksjoner rundt hva som skal til for at reformer lykkes. Vi har understreket overfor informantene at de ikke vil bli referert på en måte som kan spores tilbake til den enkelte. En navneliste over informantene er derfor ikke oppgitt i rapporten.

2 Sentrale trekk ved reformer – et oversiktsbilde

I dette kapitlet gjør vi rede for en del sentrale trekk ved reformer som er gjennomført i perioden 2000 – 2020. Det omfatter bruken av reformbegrepet, ulike kategorier av reformer, hvilke faser reformprosesser kan deles inn i, samt reformenes omfang og målgrupper.

2.1 Reformbegrepet brukes oftere i regjeringserklæringene

En gjennomgang av regjeringserklæringene fra Stoltenberg I-regjeringen i 2000 til Solberg-regjeringen i 2020, viser at bruken av reformbegrepet er økende i perioden. I regjeringen Solbergs regjeringserklæring er begrepet brukt i alt 96 ganger, fordelt på Sundvolden (22), Jeløya (29) og Granavolden-plattformen (45). Dette reflekterer antall ganger reformbegrepet er brukt, og er ikke et uttrykk for det totale antallet reformer regjeringen Solberg har gjennomført. Her er mange av reformene nevnt i flere av regjeringserklæringene.

Til sammenlikning brukte Stoltenberg I-regjeringen reformbegrepet fire ganger i sin tiltredelseserklæring i år 2000, og Bondevik II-regjeringen brukte begrepet bare to ganger i Sem-erklæringen. Dette betyr likevel ikke at disse regjeringene var lite endringsvillige. Tvert imot ble Stoltenberg I-regjeringen i enkelte medier utropt til «*den mest handlekraftige regjeringen i moderne tid*»². Når Bondevik II-regjeringen skulle oppsummere status for oppfølgingen av Sem-erklæringen i 2005, ser vi også at reformbegrepet ble brukt hele 65 ganger. Stoltenberg II brukte reformbegrepet til sammen 39 ganger i Soria Moria I (14) og II (25) -erklæringene.

Dette tyder på at regjeringserklæringene ikke gir et helt fullstendig bilde av omfanget av reformarbeid i forvaltningen. Regjeringenes handlingsprogrammer for fornyelse og modernisering av offentlig sektor fra de samme tidsperiodene bekrefter delvis dette. I Stoltenberg I-regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor er det henvist til planer om nærmere 400 prosjekter, hvorav ni ble omtalt som reformer.³ Fire av disse er politisk vedtatte reformer: sykehusreformen, utdanningsreformen, forsvarsreformen og politireformen, og disse inngår i oversikten under. De øvrige reformene dreier seg om døgnåpen forvaltning, inkluderende arbeidsliv, kommunalt selvstyre, regelverksforenkling og effektiv forvaltning, der oppfølgingsansvar er lagt til de ansvarlige departementene.

I arbeids- og administrasjonsministerens redegjørelse til Stortinget 24. januar 2002⁴ ble det vist til at reformer innen utdanningssektoren, kommunal sektor og samordning, samt

² Se Morgenbladet 2020, nr. 14.

³ Handlingsplan - *Skritt på veien*, Program for fornyelse av offentlig sektor. Mars 2001.

⁴ *Fra ord til handling*. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor. Redegjørelse for Stortinget 24.01.02

brukerretting innenfor områdene arbeid, trygd og sosiale tjenester ville bli prioritert. Samtidig ble det understreket at regjeringen ville gi høy prioritet til de allerede pågående reformene i sykehussektoren, høyere utdanning-, forsvars- og justissektoren. I den sammenheng ble det advart mot å ha for høye forventninger til de strukturelle grepene, og at først gjennomføringen ville vise om grepene var riktige. I den samme regjeringens handlingsplan for modernisering av offentlig sektor tre år senere⁵ ble behovet for gjennomføring av allerede igangsatte tiltak ytterligere understreket. Det er vist til at offentlig sektor har gjennomgått store endringer og omstillinger de siste 25 årene, og at regjeringen derfor vil prioritere å gjennomføre de store, pågående reformene som lovet. Helt konkret er det vist til forsvarsreformen, kunnskapsreformen og politireformen.

I regjeringen Solbergs oversikt over tiltak for fornying, forbedring og forenkling av offentlig sektor fra 2016⁶ er det lagt vekt på å skape en kultur for endring og stadige forbedringer, men uten det store hamskiftet. Regjeringens reformer som var påbegynt ved dette tidspunktet er alle omtalt her, og da i all hovedsak under overskriften «strukturendringer i forvaltningen». Selve bruken av reformbegrepet synes dermed å være noe tonet ned i dette dokumentet.

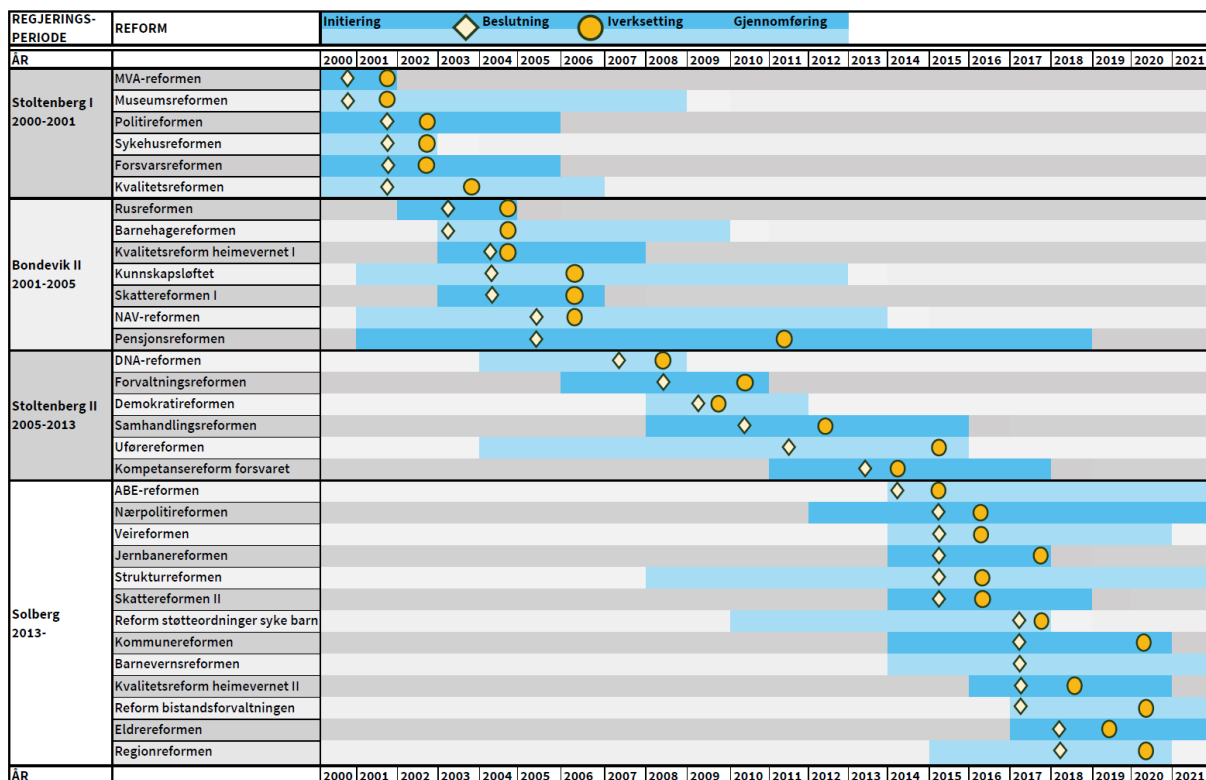
Figur 2. Reforme som er initiert, besluttet, iverksatt og gjennomført i perioden 2000 – 2020, sortert etter år for beslutning⁷

⁵ *Modernisering for velferd*. Regjeringens handlingsplan for modernisering av offentlig sektor 2005-2009.

⁶ *Offentlig sektor forenkles, fornyes og forbedres*. 04/2016.

⁷ Utgangspunktet for når tidslinjen starter (initiering) og slutter (gjennomføring) er satt skjønnsmessig ut fra når de første utredningene (som vi har identifisert) startet og tidsrom som er oppgitt for gjennomføring av reformen/når eventuell evaluering er avsluttet.

Erfaringer fra statlige reformer



Oppsummert gir figur 2 en oversikt over samtlige reformer som vi har identifisert ved gjennomgangen av regjeringserklæringene og programmene for fornyelse av offentlig sektor. Oversikten er avgrenset til reformer som er vedtatt av Stortinget i perioden 2000 – 2020. Tidspunkt (år) for beslutning og iverksetting er markert på tidslinjen for den enkelte reform. Reformene under Stoltenberg I-regjeringen ble i stor grad initiert på bakgrunn av utredninger som ble gjort før år 2000. Som det framgår, vil noen av reformene som er initiert under Solberg-regjeringen fremdeles være under gjennomføring når vi passerer 2020. Barnevernsreformen, som ble vedtatt i 2017, er under forberedelse og skal etter planen iverksettes fra 2022.

Oversikten viser at 2001, 2015 og 2017 peker seg ut som år hvor det er foretatt mange beslutninger om gjennomføring av reformer. Videre ser vi at perioden under Stoltenberg II-regjeringen skiller seg ut ved at det ikke er vedtatt mer enn en reform årlig i perioden 2005 – 2013. I noen tilfeller ser vi at beslutning og iverksetting av reform foregår i løpet av ett og samme år, mens det vanligste synes å være at iverksetting av reformer skjer i det påfølgende året etter beslutning. Sykehusreformen er et eksempel på en stor og omfattende reform, der det gikk svært kort tid fra vedtak om reform høsten 2000 til iverksetting i 2002. Over tid ser vi imidlertid en tendens til at det blir brukt noe lengre tid mellom beslutning og iverksetting til å planlegge gjennomføringen av reformer. Bondevik II-regjeringen vektla å bruke mer tid på å gjennomføre vedtatte reformer. Av figur 2 ser vi at gjennomføringen av de store reformene som er iverksatt i denne perioden, strekker seg lengre ut i tid enn det vi eksempelvis ser under Stoltenberg II-regjeringen. I de senere årene under Solberg-regjeringen synes det igjen å være en tendens til at det blir brukt mer tid i fasen med å gjennomføre reformene.

2.2 Tre ulike faser i reformprosessen

Med «initiering» menes tidspunktet for når ideen om endring eller reform på det aktuelle området ble satt på dagsorden første gang. Dette er det langt vanskeligere å tidfeste enn tidspunktet for «beslutning» eller «iverksetting», som i større grad er knyttet til et bestemt vedtak eller en gitt dato. Forslag om reformer kan ha sitt utspring i ulike typer dokumenter eller former for vedtak. Kartleggingen viser at dette kan variere fra utvalgsarbeid, regjeringserklæringer og stortingsdokumenter, til politiske vedtak på partilandsmøter, anmodningsvedtak fra Stortinget eller vedtak i regjeringen.

Offentlige utredninger (NOU'er) er den hyppigste kilden til initiering av reformer, deretter kommer meldinger og proposisjoner til Stortinget. Mange av reformene som ble vedtatt på 2000-tallet hadde sitt utspring i offentlige utredninger, mens reformene etter 2010 i større grad ser ut til å ha vært initiert direkte fra regjeringen gjennom regjeringserklæringer, meldinger eller proposisjoner til Stortinget.

«Beslutning» refererer til tidspunktet for første vedtak om gjennomføring av reform. Samtlige av reformene er godkjent gjennom behandling og vedtak i Stortinget, der det ofte blir gitt føringer for regjeringens videre arbeid og oppfølging. For de mest omfattende reformene skjer gjerne beslutninger i en trinnvis prosess med prinsipielle vedtak først og nærmere konkretiseringer og vedtak om innholdet i reformen etter hvert. Pensjonsreformen er et eksempel på dette, der Stortinget først gjennom det såkalte «pensjonsforliket» gjorde vedtak om hovedprinsippene for reformen, før regjeringen deretter ble bedt om å utrede og legge fram forslag til konkretisering av enkeltelementer i reformen for behandling i Stortinget på et senere tidspunkt.

«Iverksetting» tar utgangspunkt i det kommuniserte tidspunktet for når reformen skal tre i kraft. Iverksetting kan i enda større grad enn beslutning bestå i en lengre prosess som strekker seg over flere år. For eksempel kan etablering av Arbeids- og velferdsetaten i 2006 ses som tidspunkt for iverksetting av NAV-reformen. Det siste NAV-kontoret ble imidlertid ikke åpnet før i 2011. Både i tidsrommet før 2011 og etter ble det gjort en rekke endringer som ledd i iverksetting av reformen. Et annet eksempel er eldrereformen «Leve hele livet», der reformperioden startet 1. januar 2019 og skal vare frem til 2023.

2.3 Tre hovedkategorier av reformer

Reformene er av ulik karakter. Med utgangspunkt i hva som er den strategiske tilnærmingen i reformene, har vi valgt å dele de inn i tre hovedkategorier: strukturelle, finansielle og innholdsmessige reformer. Flere av reformene faller inn under flere kategorier. Dette gjelder særlig kombinasjonen struktur og innhold. Slike reformer har gjerne en implisitt forutsetning om at strukturelle/organisatoriske endringer skal lede til bedre resultatoppnåelse og gi et bedre tjenestetilbud. Som vi skal se senere i kapittel 3, er både NAV- og politireformen eksempler på dette. Endret organisering av forvaltningen var forventet å heve kvaliteten i tjenestetilbudet.

Finansielle reformer – retter seg mot endringer i økonomiske rammevilkår, enten det er næringslivet, offentlig sektor, innbyggerne eller grupper av befolkningen som er berørt. Fem av reformene i figur 2 kan karakteriseres som finansielle reformer. Dette gjelder merverdiavgiftsreformen, pensjonsreformen, de to skattereformene og ABE-reformen. Samtlige ligger under Finansdepartementets ansvarsområde.

Strukturreform – dreier seg om endringer av organisatorisk karakter. Fem av reformene tar utgangspunkt i struktur, mens ni av reformene kobler endringer i struktur og kvalitet. De strukturelle grepene varierer over et bredt spekter. Tydeligere rolle- og ansvarsdeling, mer helhetlig styring eller et mer helhetlig tjenestetilbud, samt sterkere og mer robuste fagmiljøer, er vanlige begreper i omtalen av strukturreformene. En dimensjon er knyttet til oppgavefordelingen, enten vertikalt på tvers av forvaltningsnivåene eller horisontalt på samme nivå. Langs den vertikale akse kan strukturreformene innebære en statliggjøring av oppgaver fra kommunalt nivå (sykehusreformen og rusreformen) eller en desentralisering av oppgaver fra stat til kommune (samhandlingsreformen, barnevernsreformen og kommune- og regionreformen). Horisontalt kan strukturreformene dreie seg om sammenslåing av enheter (NAV-reformen, nærpoltireformen, strukturreformen i høyere utdanning).

En annen dimensjon er knyttet til organisasjonsform i overgangen mellom offentlig og privat sektor. Dette kan dreie seg om statliggjøring og sammenslåing av virksomheter (museumsreformen) eller fristilling og utskilling av hele eller deler av statlige virksomheter i egne selskaper (veireformen Nye Veier og jernbanereformen).

Innholdsreformer – tar ofte utgangspunkt i brukerperspektivet og er innrettet med sikte på å fornye og forbedre offentlige tjenestetilbud, og å sikre forsvarlige tjenester til aktuelle brukergrupper. En annen begrunnelse er å kunne møte nye utfordringer av betydning for det aktuelle tjenesteområdet. Kunnskapsløftet – reformen i grunnskole og videregående opplæring, som ble iverksatt fra høsten 2006, illustrerer begge disse aspektene. I målsettingen for reformen heter det: «*Det beste i grunnopplæringen i Norge skal ivaretas og utvikles videre, slik at elever og lærlinger settes bedre i stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer*».

I alt har 19 av reformene i figur 2 helt eller delvis som formål å styrke kvalitet og innhold knyttet til ulike tjenester innenfor det aktuelle sektorområdet. Foruten kunnskapsløftet er kvalitetsreformen i høyere utdanning og forskning, trosopplæringsreformen, barnehagereformen, uførereformen, eldrereformen samt personell- og kompetansereformen i Forsvaret, eksempler på innholdsreformer. En hovedvekt av innholdsreformene er initiert fra departementer med ansvar for store individrettede tjenesteområder, der Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet er de viktigste.

2.4 Ulike perspektiver på reformer

De kartlagte reformene fra perioden 2000 – 2020 er i det alt vesentligste *sektorpolitiske reformer* som er begrunnet i behovet for bedre løsninger knyttet til kvalitet, virkemidler eller systemer innenfor et enkelt sektorområde. Både de innholdsmessige og de økonomiske reformene som omtalt ovenfor, er i all hovedsak sektorpolitiske reformer.

De store, mer gjennomgripende strukturreformene som omhandler endringer i det organisatoriske designet av forvaltningen innen et sektorområde, som sykehusreformen og NAV-reformen, blir ofte omtalt som *forvaltningspolitiske reformer*. Det samme gjelder kommune- og regionreformen, der reformene innebærer at oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene blir endret.

Gjennomgangen viser at det i mindre grad blir gjennomført *tverrsektorielle reformer* for å møte samfunnsutfordringer på tvers av flere sektorområder. NAV-reformen, samhandlingsreformen, ABE-reformen og kommune- og regionreformen er noen unntak og eksempler på reformer som berører ulike sektorområder og forvaltningen på ulike nivå. ABE-reformen innbefatter samtlige departementer med underliggende virksomheter, og har til hensikt å gi insentiver til mer effektiv, offentlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet. Kommune- og regionreformen berører forvaltningen på lokalt og regionalt nivå, og innebærer endringer i oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren på tvers av ulike sektorområder.

2.5 Hvem er målgruppen for reformene?

Befolkningen generelt eller særskilte grupper av befolkningen, alt etter hva som er innholdet i reformene, peker seg ut som den viktigste målgruppen for reformene. Barn og unge under utdanning, arbeidssøkende, skatteyttere, studenter, barnefamilier, rusmisbrukere, kriminelle, uføre eller eldre, er mer spesifikt nevnt som målgrupper for de aktuelle reformene. Dette er for det meste innholdsreformer, der bedring i tjenestetilbudet inngår som et sentralt mål.

I en del tilfeller ser vi også at forvaltningen selv og de offentlige virksomhetene er målgruppe for reformene. Dette gjelder særlig i de tilfellene der struktur inngår som et viktig element. Mer konkrete eksempler på dette er de museumsfaglige miljøene, bistandsforvaltningen, Heimevernet, fylkeskommunene, kirken, Forsvaret, veisektoren, kommunene, staten og universitets- og høyskolene.

Av kartleggingen kan det se ut som om næringslivet i svært liten grad utgjør en målgruppe for statlige reformer. Unntakene er et par av de finansielle reformene, som merverdiavgiftsreformen og skattereformen.

2.6 Hvilke områder er gjenstand for reform?

Vi har allerede vært inne på at de individrettede tjenestoområdene under Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet har vært gjenstand for mange reformer de to siste tiårene. Men det er også noen områder som ikke er representert i oversikten. Dette gjelder de tre næringsdepartementene; Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Olje- og energidepartementet, samt Klima- og miljødepartementet. Forenkling, digitalisering og konkurranseutsetting synes å være noen betegnelser som blir brukt om endringer innen disse sektorområdene. Det har imidlertid foregått en rekke omstillings- og endringsprosesser også innenfor disse områdene i løpet av de siste tjue årene selv om de i mindre grad er omtalt som reformer. Endringer i sentrale rammebetingelser som lov- og regelverk, økonomiske virkemidler eller endringer i virkemiddelapparatet, er noen eksempler på dette. Omorganiseringen av matforvaltningen i perioden 2001 – 2004 er et eksempel på en slik omfattende endring. Den omfattet ansvarsområder under det daværende Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet. Dette var et ledd i arbeidet med fornyelse av offentlig forvaltning og innebar blant annet modernisering av lovgivningen, restrukturering av departementsansvar, opprettelse av en vitenskapskomité og fusjon av rekke statlige og kommunale etater som førte til etablering av Mattilsynet. I noen sammenhenger er denne omorganiseringen også omtalt som en matreform.

2.7 I hvilken grad har reformene vært evaluert?

I den brede kartleggingen av reformer har vi også sett nærmere på om reformene har vært evaluert. Vår gjennomgang viser at en hovedvekt av reformene har vært gjenstand for evalueringer. Av de i alt 32 reformene som vi har identifisert, er 23 evaluert. Samtlige av de evaluerte reformene har hatt en sluttevaluering, mens tretten av reformene i tillegg har gjennomgått en følgeevaluering. En nærmere gjennomgang av evalueringers rolle og funksjon i reformprosesser framgår av kapittel 4.

3 Erfaringer - med vekt på tre utvalgte reformer

I dette kapitlet trekker vi fram erfaringer som er gjort med å utrede, beslutte, gjennomføre og evaluere reformer. Datamaterialet er stortingsdokumenter, evalueringer og intervjuer med personer som har stått sentralt i prosessene. Vi tar utgangspunkt i de tre utvalgte reformprosessene, NAV-reformen, samhandlingsreformen og nærpolitireformen, men tar også med erfaringer som informantene har gjort seg i enkelte andre reformprosesser.

3.1 Hva er bakgrunnen og målene for reformene?

NAV-reformen blir beskrevet som den største velferdsreformen i nyere tid. Arbeidet med reformen ble initiert etter et vedtak i Stortinget høsten 2001, der regjeringen ble bedt om å utrede muligheten for en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten. Noe av bakgrunnen for initiativet var en oppfatning av at en del brukere ble kasteballer mellom etatene, og at en felles etat ville løse dette problemet. Etter flere faser med utredninger og ulike forslag ble NAV-reformen vedtatt i Stortinget i mai 2005. Hovedmålene for reformen var flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov, en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Samhandlingsreformen blir betegnet som en retningsreform og ble lansert av Regjeringen Stoltenberg i en stortingsmelding i 2009 under overskriften «Rett behandling – på rett sted – til rett tid». Her ble det presentert tre utfordringer som reformen skulle søke å løse: 1) pasientenes behov for koordinerte tjenester besvares ikke godt nok og tjenestene er for fragmenterte, 2) tjenestene preges av for liten innsats for å begrense og forebygge sykdom, 3) demografisk utvikling og endring i sykdomsbildet gir utfordringer som vil kunne true samfunnets økonomiske bæreevne. Stortinget ga sin tilslutning til reformen i 2010, og målet skulle være å skape bedre økonomiske, juridiske og organisatoriske forutsetninger for god arbeidsdeling og samhandling mellom helse- og omsorgstjenestene i kommuner og spesialisthelsetjenesten.

Nærpolitireformen ble fremmet av Regjeringen Solberg i kjølvannet av Politianalysen.⁸ Den hadde kommet fram til at det var behov for strukturendringer og endringer i arbeidsmåter og systemer i politiet. Et viktig bakteppe var også 22.juli-kommisjonens rapport⁹, som pekte på kultur, holdninger og ledelse som de viktigste utfordringene. Stortinget vedtok reformen i juni 2015 med et flertall bestående av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti og Arbeiderpartiet. Det overordnede målet med reformen var: Et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger og å sikre innbyggerne trygghet. Det skal utvikles

⁸ NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer - Politianalysen*

⁹ NOU 2014:12 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*

et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles mer robuste fagmiljøer som er rustet til å møte morgendagens kriminalitetsutfordringer.

3.2 Hvordan blir reformer initiert og utredet?

3.2.1 Reforme har ulike forhistorier

NAV-reformen, samhandlingsreformen og nærpolitireformen har alle en forhistorie. For både NAV-reformen og samhandlingsreformen var det i lengre tid påpekt utfordringer med samordning og samhandling på tvers av ulike tjenestoområder. Dette gjaldt henholdsvis samordning mellom trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og den kommunale sosialtjenesten, og samhandling mellom helse- og omsorgstjenestene i kommunene og spesialisthelsetjenesten.

Politireform 2000 bidro blant annet til færre politidistrikter og etableringen av Politidirektoratet. I etterkant fortsatte diskusjon om behov for ytterligere omstilling, men dette ble først tatt fatt i etter hendelsene 22. juli 2011. Etersom nærpolitireformen retter seg mot mer sektorinterne forhold, er ikke samordningsproblematikken like fremtredende for denne reformen som for de to øvrige. Forholdet mellom stat og kommune utgjør imidlertid en sentral dimensjon også her, som følge av at den berører politietatens tilstedeværelse i kommunene, samhandlingen med kommunene gjennom politiråd og politikontakter, og målet om å sikre innbyggernes trygghet.

Det vi ser for disse tre reformene, kan synes å være typisk for hvordan mange reformer oppstår. Det blir gjennomført utredninger, det debatteres i det offentlige rom, det stilles krav, det mobiliseres støtte, og det bygges allianser. Alt dette kan til slutt munne ut i at et problem blir satt på dagsorden som et behov for reform. En slik lengre forhistorie gjør det vanskelig å fastslå tidspunktet for når reformer blir initiert. Hvor store og reelle de aktualiserte problemene er, kan også være gjenstand for diskusjon. Et eksempel på dette er kasteballproblematikken som var et sentralt utgangspunkt for NAV-reformen, og der det har vært delte meninger om omfanget av dette problemet.

Et annet trekk er at reformer påvirker hverandre, har noe av det samme tankegodset, og er preget av særskilte utviklingstrekk og trender fra den tiden de oppstod på. Flere av reformene på 2000-tallet, som for eksempel NAV-reformen og samhandlingsreformen, kan delvis sees som en reaksjon på New Public Management-ideene¹⁰ med en tiltakende spesialisering, oppsplitting og fragmentering. Utover på 2000-tallet så man i økende grad behov for bedre koordinering og samarbeid. Forvaltningen ble mer opptatt av å få til samarbeid på tvers av organisatoriske skillelinjer, både innenfor staten, mellom stat og kommune og mellom offentlig og privat. Dette kom til uttrykk ved at NAV-kontorene skulle gi én dør inn til arbeids- og velferdstjenestene i kommunene, mens samhandlingsreformen skulle sikre et sammenhengende pasientforløp på tvers av stat/kommune-skiellet. Brukerne skulle møte en mer helhetlig og sømløs forvaltning.

¹⁰ Christensen, T. (2006) *Staten og reformenes forunderlige verden*, Nytt Norsk Tidsskrift 3/2006

Ved at NAV-reformen og samhandlingsreformen ga mer ansvar og tyngre oppgaver til kommunene, var disse reformene også med på å berede grunnen for noen av de senere reformene i kommunesektoren. Økt oppgaveomfang og flere spesialiserte tjenester til kommunene inngikk som argumenter i kommunereformen, og ble brukt for å underbygge behovet for større og mer robuste enheter i kommunene¹¹. Barnevernsreformen, som fra 2022 skal gi mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet og styrke kommunenes forebyggende arbeid og tidlig innsats¹², baserer seg også på noe av det samme idégrunnlaget.

Et tredje moment er at inspirasjon til reformer blir hentet fra andre land. Det kan prege både problemoppfatninger og løsninger som inngår i reformgrunnlaget. Reformen med lignende begrunnelser, organisering og mål som NAV-reformen, hadde vært gjennomført blant annet i Storbritannia, Nederland og Danmark tidligere. Danmark hadde allerede gjennomført lignende reformer som samhandlingsreformen. Så vel Danmark, Sverige, Nederland og Skottland har gjennomført politireformer som har mange likhetstrekk med den norske. De skal løse mange av de samme utfordringene og finner mange av de samme løsningene.

Et siste poeng er at noen problemoppfatninger vinner terreng fordi de er «i tiden». Ett eksempel er strukturreformen innenfor høyere utdanning, der «små og sårbare miljøer» inngår som en del av problemforståelsen. Ti år tidligere hadde et offentlig utvalg levert en innstilling med mye av den samme problemforståelsen og de samme løsningsforslagene, men de store grepene i form av reformer lot vente på seg.

3.2.2 Reformen er mangelfullt utredet

Gjennomgående synes utredninger av beslutningsgrunnlaget for reformer å være mangelfulle. Dette samsvarer med en undersøkelse som DFØ la fram tidligere i år, der det ble avdekket at kvaliteten på statlige utredninger fremdeles er for dårlig.¹³ Erfaringene fra reformer viser at utredningene ofte ikke er konkrete nok. Det kan være at enkelte sider ved reformene er for overfladisk behandlet, og at det blir for utydelig hva som skal inn i reformene. Analyse av nåsituasjonen opp mot det som skal oppnås blir i varierende grad vurdert. Utredningene kan inneholde gjennomsnittsbetraktninger rundt konsekvenser, mens det kan være store variasjoner innenfor det forvaltningsnivået som skal iverksette reformen. I både NAV-reformen og samhandlingsreformen var samhandlingen mellom staten og kommunene et tema, men den delen av utredningene som omhandlet dette, tok i liten grad tak i grenseflatene mellom de to nivåene.

Våre informanter mener det er viktig å gå bredere ut i utredningsfasen for å få et mer solid beslutningsgrunnlag. Det gjelder å trekke inn ulike deler av forvaltningen i utredningsarbeidet for å finne gode løsninger, men også å koble på det iverksettende nivået i en tidlig fase. Det iverksettende nivået sitter med fagkompetansen og har større detaljkunnskap om hva ulike løsninger vil kunne innebære i praksis. Med det forløpet mange

¹¹ Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

¹² Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)

¹³ DFØ-rapport 2020:1, *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav?* Statusmåling 2019

reformer har, der endringer kommer til underveis og hvor korte tidsfrister kan utgjøre en begrensning, kan det imidlertid være krevende å få gjennomført nye og grundigere utredninger på en bredere basis.

3.2.3 Gevinstene blir overvurdert og kostnadene undervurdert

Ser vi nærmere på de økonomiske og administrative konsekvensene, slik de er beskrevet i proposisjonene til NAV- og nærpolitireformen og i meldingen om samhandlingsreformen, ser vi at konsekvensene ikke er tilstrekkelig utredet i beslutningsgrunnlaget for reformene.

I NAV-proposisjonen ble Rattsø-utvalgets beregninger lagt til grunn for vurderingene av samfunnsøkonomiske effekter. Selv med mindre forbedringer i måloppnåelse var det forventet en betydelig samfunnsøkonomisk nytteverdi av reformen. Ettersom regjeringens forslag innebar en felles etat i stedet for to etater, slik utredningsutvalget foreslo, ble det i tillegg antatt at potensialet for kostnadseffektivitet ville øke ytterligere. Det ble uttrykt stor usikkerhet knyttet til de administrative effektiviseringsgevinstene, kostnadene og omfanget av investeringene som måtte gjøres, men antatt at gevinstene ville komme gradvis over tid. Både kostnadsdelingen mellom stat og kommune, flere sider ved den organisatoriske utformingen av etaten og de mer langsiktige IKT-løsningene, var uavklarte. Denne usikkerheten gjorde at regjeringen la vekt på tett oppfølging av kostnadsutviklingen med årlige oppdateringer til Stortinget i budsjettframlegget.

I meldingen til Stortinget om samhandlingsreformen ble prinsipielle sider og overordnede føringer for utforming av reformen vurdert, uten nærmere vurdering av de økonomiske konsekvensene. I tillegg inngikk en overordnet omtale av hvilke konsekvenser forslagene kan ha for spesialisthelsetjenesten og kommunene. Departementet viste til kommende statsbudsjetter for nærmere oversikt over kostnadene ved reformen.

I proposisjonen om nærpolitireformen er det lagt til grunn at Politidirektoratet skal treffe avgjørelser om innretningen av politiets struktur. På den bakgrunn er det vist til at det ikke er mulig å beregne de økonomiske og administrative konsekvensene av reformen. Enkelte varige utgiftendringer, engangsutgifter til blant annet IKT, operasjonssentraler og administrative funksjoner er beregnet, parallelt med at det er anslått en betydelig effektivisering. Gitt en så krevende reform la departementet vekt på at det hadde vært vanskelig å gi gode vurderinger av de økonomiske konsekvensene og viste til at de vil komme tilbake til budsjettsituasjonen i de årlige budsjetter.

Gjennomgående er konsekvensvurderingene preget av optimisme og usikkerhet. Optimismen kommer særlig til syne i vurderingene av mulige effektiviseringsgevinster og den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i reformene. For eksempel ble det i nærpolitireformen beregnet innsparing ved nedlegging av lensmannskontorer, mens det ikke ble tatt hensyn til økte kostnader ved at større enheter har økt plassbehov. Ved lansering av reformer synes det ofte å være slik at forventede gevinster i praksis er politiske mål, heller enn at de er basert på faktiske beregninger.

Videre ser vi at usikkerheten om de økonomiske konsekvensene i stor grad har sammenheng med uklarheter ved de administrative konsekvensene av reformene. Dette er sider ved

reformer som våre informanter kjenner seg igjen i. De økonomiske konsekvensene blir undervurdert, og det blir ikke tatt tilstrekkelig høyde for de ulike kostnadsaspektene ved reformene. Manglende identifisering og vurdering av risiko inngår som en del av dette. Dette blir blant annet sett i sammenheng med at departementene ikke har god nok kunnskap om de praktiske sidene av reformene, og hva det vil kreve av blant annet kompetanse, ressurser og IT-løsninger. Det blir pekt på at omstillingskostnader og effektivitetstap som vil måtte oppstå når reformene skal gjennomføres, blir gitt for lite oppmerksomhet.

Våre informanter understreker at departementets forberedelser i forkant av vedtak er avgjørende for hvordan reformer lykkes i gjennomføringen. Disse forutsetningene var i varierende grad til stede i de reformene vi har undersøkt. Manglende kapasitet og kompetanse i departementene på omstillings- og endringsarbeid og det å kunne gå inn i det faglige blir trukket fram som forklaringer på dette. For å forstå omfanget og implikasjonene av reformforslag blir det framholdt at departementet ofte vil være avhengig av faglige innspill fra det iverksettende nivået. Dette vil være betinget av dialogen som er etablert mellom departementsledelsen og ledelsen i direktoratene og av graden av åpenhet i denne tidlige fasen av reformprosessen. Tidsaspektet setter i tillegg rammer for hvor mye departementet kan gå i detalj i planleggingen før vedtak, og eventuelle muligheter for å involvere det iverksettende nivået.

3.2.4 Stortinget vedtar noe annet enn det som er utredet

Omfattende offentlige utredninger har inngått som en del av kunnskapsgrunnlaget for både NAV-reformen, samhandlingsreformen og nærpolitireformen. Som følge av ulike endringer som skjer fram mot beslutningstidspunktet for reformene, får imidlertid de reformene som vedtas en annen utforming eller et annet innhold enn det som ble utredet.

Avstanden mellom regjeringens anbefaling i NAV-proposisjonen, som Stortinget sluttet seg til, og den faglige tilrådingen fra utvalget som hadde utredet ulike modeller for organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen (Rattsø-utvalget) var stor. Proposisjonen hadde også en annen problembeskrivelse enn det som var presentert tidligere, men målene for reformen var de samme.

I Samhandlingsreformen gikk stortingsmeldingen lengre enn anbefalingene som lå i de foregående utredningene (Bernt-utvalget og Wisløff-utvalget), og ifølge Produktivitetskommisjonen innebar dette at reformen ble fremmet «uten å bygge på grundige og uavhengige konsekvensutredninger».¹⁴

Regjeringens anbefalte oppfølging i nærpolitireformen fulgte langt på vei forslagene som var blitt utredet i Politianalysen. Gjennom forhandlingene i forkant og behandlingen av proposisjonen i Stortinget ble det inngått et politisk forlik som utvidet innholdet i reformen. Reformen ble kalt Nærpolitireformen, og det ble vedtatt 74 ulike enkelttiltak i tillegg til det som var beskrevet i proposisjonen.

¹⁴ NOU 2015:1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*. Produktivitetskommisjonens første rapport

Eksempelene over viser at det skjer en slags transformasjon i innretningen av reformer fra de første utredningene til de endelige vedtakene. Dette handler mye om at reformene er politisk drevne prosesser med preg av forhandlinger og kompromisser.

3.3 Hvordan blir store og komplekse reformer gjennomført?

Et særtrekk ved mange av de statlige reformene er at de ofte omfatter en hel sektor, flere ulike virksomheter, forvaltningsnivåer og interessegrupper. Dette innebærer at det er en rekke hensyn som skal ivaretas i gjennomføringsfasen, og som bidrar til at statlige reformer ofte blir svært kompliserte. Både NAV-reformen, samhandlingsreformen og nærpolitireformen er alle eksempler på store og komplekse reformer. Reformene er store både fordi de berører et betydelig antall ansatte, og fordi de omfatter sentrale tjenesteområder som alle landets innbyggere på en eller annen måte er i befatning med. Et annet særtrekk ved disse reformene er at mye skal skje, helst mer eller mindre på én gang, både ved strukturendringer og forbedringer i kvaliteten på myndighetsutøvelsen og tjenestene ut til brukerne. Dette bidrar til at kompleksiteten ved gjennomføringen av reformene øker ytterligere.

Her må det tas en rekke avveininger og valg i styringen av reformene. Slike valg er eksempelvis knyttet til forberedelser til gjennomføring, forholdet mellom departement og direktorat, organisering av arbeidet i prosjekt eller linjen, samt involvering av det iverksettende nivået.

3.3.1 Reformvedtak blir for lite konkretisert før iverksetting

En vellykket reformgjennomføring vil være betinget av hvilke avklaringer som er gjort etter vedtak av reformen. Flere av våre informanter viser til eksempler der departementet har gitt oppdrag til underliggende virksomhet om gjennomføring, men uten at de politiske rammene og målene for reformen var tilstrekkelig klarlagt. Det blir understreket at dette er en sentral del av departementets ansvar.

Dette er et forhold som også er blitt observert i tidligere analyser av departementenes rolle: *«andre informanter ser det som et større problem at departementene avser for lite tid til planlegging og iverksetting av vedtatte reformer, altså til politikkgjennomføring»*.¹⁵

Våre informanter peker på at departementet bør gå i tidlig dialog med det iverksettende nivået for å konkretisere innholdet i reformen, og at dette fortrinnsvis bør skje før endelig oppdrag om gjennomføring blir gitt. Videre legger de vekt på at en god gjennomføring er betinget av at departementet involverer bredt og dypt ned i organisasjonen i denne fasen, samtidig som det er en erkjennelse at man ikke er flinke nok på dette punktet.

¹⁵ Difi-rapport 2011:11 *Hva skjer i departementene?*

3.3.2 Omfattende prosjektorganisering

For både NAV-reformen, samhandlingsreformen og nærpolitireformen ble det valgt en prosjektorganisering i det innledende arbeidet med iverksetting og gjennomføring av reformene, men med noe ulike tilnærminger.

Etter Stortingets vedtak om NAV-reformen opprettet Arbeids- og sosialdepartementet et prosjekt for å forberede etableringen av NAV og NAV-kontor i alle kommuner. En interimorganisasjon med status som midlertidig direktorat (NAV Interim) ble etablert i departementet sommeren 2005. Leder av NAV Interim ble rekruttert eksternt, og de to tidligere lederne for Aetat og Rikstrygdeverket ble ansatt som assisterende direktører. Parallelt skulle den ordinære virksomheten opprettholdes gjennom de gamle etatene. NAV Interim forela forslag til organisasjonsmodell for departementet, som ga sin tilslutning til denne. Stortinget ble informert om regjeringens planer for NAV-etatens utforming ved fremleggelsen av statsbudsjettet høsten 2005, og den nye etaten og loven om en ny arbeids- og velferdsforvaltning trådte i kraft fra 1. juli 2006. Samtidig ble NAV Interim og de to gamle statsetatene nedlagt.

For å sikre gjennomføring av Stortingets vedtak i samhandlingsreformen ble det inngått en intensjonsavtale mellom Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og KS. Det ble organisert et prosjekt med en styringsgruppe ledet av departementsråden i HOD for helseplanperioden 2011 – 2015. I styringsgruppen deltok aktuelle ekspedisjonssjefer i HOD, helsedirektøren, departementsråder fra Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet, representanter fra helseforetakene og fylkesmennene, samt seks representanter oppnevnt av KS. Styringsgruppen skulle sikre framdrift, forankring av gjennomføringen, samordning av ulike instansers arbeid, samt dialog med berørte grupper. Lokalt hadde den enkelte kommune, fylkeskommune, sykehus og utdanningsinstitusjon ansvar for oppfølging i henhold til Stortingets vedtak. Men også flere andre aktører hadde til dels overlappende ansvar på ulike områder. For å understøtte de enkeltes medansvar for ulike deler av gjennomføringen ble det i 2011 opprettet et nasjonalt nettverk til å følge med og bistå med råd, veiledning og informasjon ved behov. Leder for det nasjonale nettverket rapporterte til ekspedisjonssjefen i Kommunehelsetjenesteavdelingen i HOD og møtte i den nasjonale koordineringsgruppen.

I nærpolitireformen ble reformen prosjektorganisert i Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og styrt herfra de to første årene med månedlige styringsmøter mellom statsråden og politidirektøren. Ansvaret for gjennomføringen av reformen ble lagt til Politidirektoratet (POD), der Prosjekt Nye Politidistrikter (PNP) ble etablert. En rekke arbeidsgrupper ble også opprettet for å planlegge og gjennomføre reformen. Vel 200 personer var involvert i arbeidet gjennom innbeordring fra etaten. I tillegg ble en rekke ansatte involvert i arbeidet i distriktene. Det var hyppige møter mellom ledelsen i POD og tjenestemannsorganisasjonene sentralt i politiet. Som et ledd i gjennomføringen, sendte POD ut til distriktene en rekke arbeidspakker som ga en «oppskrift» på hva som skulle skje, og hvordan reformen skulle gjennomføres lokalt. Både i departementet og direktoratet ble arbeidet fullt ut styrt i linjen fra 2019.

Våre informanter er samstemte i at reformer bør tas ut av linjen og organiseres som et prosjekt i gjennomføringsfasen. Gjennomføring av reformer krever mye ressurser, og i den grad reformarbeidet inngår som en del av den ordinære virksomheten vil det kunne skape driftsmessige utfordringer for virksomheten. Dette var også sentrale hensyn som departementet vektla ved valg av organisasjonsform i interimperioden for NAV-reformen.¹⁶

Samtidig kan det være krevende for linjeorganisasjonen å henge med i reformløpet når reformarbeidet blir prosjektorganisert. Dette ser vi blant annet i nærpolitireformen. Det blir forsterket av styringskravet om at politiet skal opprettholde tjenestene på samme nivå, samtidig som reformen iverksettes. I tillegg skal reformaktivitetene ses i sammenheng med andre utviklingstiltak som gjennomføres parallelt.

3.3.3 Departementets styring vekslers mellom detaljorientering og distanse

Ved gjennomføring av store reformer vil det på den ene side være nødvendig for departementet å sikre seg en viss grad av styring og kontroll med hvordan etaten gjennomfører reformen. På den annen side er det nødvendig å gi etaten, som iverksettende ledd, et visst lokalt handlingsrom. Dette kan være en krevende balansegang. Våre informanter har ulike erfaringer med hvordan departementene har løst dette. Både reformens størrelse og kompleksitet, hvor i prosessen reformen befinner seg, og i hvilken grad mål og rammer for reformen er tilstrekkelig klargjort, kan ha betydning for hvordan departementet innretter styringen av reformen i gjennomføringsfasen.

En gjennomgående tilbakemelding fra informantene på både departements- og direktoratsnivå er at embetsverket har lite kompetanse på omstillings- og endringsarbeid. Kapasiteten og viljen til å drive reformer kan også være varierende. Det blir understreket at det å styre reformer krever en bredere kompetanse, både faglig og forvaltningsmessig, enn det som forutsettes i den ordinære etatsstyringen.

NAV-reformen og nærpolitireformen representerer ulike tilnærminger til hvordan reformene er styrt i første del av gjennomføringsfasen. I interimperioden som fulgte etter vedtaket om NAV-reformen, valgte departementet en løsere form for styring, og la seg i mindre grad bort i de mer operative valgene som NAV-interim foretok. Det ga rom for forhandlinger mellom de ulike posisjonene som de to tidligere etatene representerte, og en omforming av reformen i denne fasen.¹⁷ I nærpolitireformen ble det valgt en sterk styring av reformen fra departementets side de to første årene. Etter hvert er styringen av reformen mer integrert i etatsstyringen. Generelt har styringen av politiet over lengre tid vært relativt aktivitets- og detaljorientert. Fra 2018 har imidlertid departementet lagt opp til en mer overordnet styring enn tidligere. Det er også på trappene å utarbeide en langtidsplan for politiet, som skal gi mer forutsigbarhet i styringen.

¹⁶ Askim J. (2009): *NAV i støpeskjeen – En studie av NAV-reformens interimsfase, 2005-2006*. Notat 10 – 2009. Rokkan-senteret.

¹⁷ Andreassen, T. A. & J. Aars (2015): *Den store reformen – Da NAV ble til*. Universitetsforlaget.

Våre informanter viser til at departementenes styring i gjennomføringen av reformer bør være mer strategisk preget og gi handlingsrom til det iverksettende nivået for faglige tilpasninger innenfor de rammene som er gitt. Samtidig bør departementet ha tilstrekkelig innsikt i reformarbeidet til å forstå hva som skjer, og det bør ha mulighet til å justere kursen hvis reformen utvikler seg i en annen retning enn det som var forutsatt. Hvis departementet blir for detaljert i styringen av reformarbeidet, kan det iverksettende nivå oppleve at de fratas ansvar, og det kan gå på bekostning av entusiasmen og kreativiteten i gjennomføringsfasen.

Et annet forhold som informantene vektlegger ved departementenes styring, er at styringen må tilpasses den nye virkeligheten og ta høyde for de endringer som har skjedd i virksomhetene gjennom reformen. Det synes å være for liten bevissthet i departementene om implikasjonene av reformen for egen styring og organisering. Eksempelvis kan delegering av myndighet til underliggende virksomheter og nye arbeidsmåter bety at departementene ikke kan detaljstyre på samme måte som tidligere.

3.3.4 Departementsråden kan fungere som «portvokter»

Som øverste administrative leder i departementene blir departementsrådets rolle trukket fram som sentral i styringen av reformarbeidet. Dette kan eksempelvis skje gjennom ledelse av styringsgrupper for reformprosjekter, slik tilfellet var i samhandlingsreformen. Departementsråden blir da både et koblingspunkt for reformprosjektet opp mot politisk ledelse og et bindeledd til de som skal gjennomføre reformen. Videre har departementsråden en viktig rolle i å bringe bredden av departementet inn i arbeidet og å sikre god samordning med andre berørte departementer i styringen av reformen.

Det å sørge for at etatslederne er godt informert, slik at de vet hva som er på gang og kan være forberedt på eventuelle bestillinger og utspill, blir også trukket frem som en viktig del av departementsrådets ansvar. Dette avhenger av at det er etablert en tillitsfull dialog mellom departementet og det iverksettende nivået. Det blir også framholdt at departementsledelsen bør innta en veiledende rolle og gi god støtte til det iverksettende nivået i gjennomføringen av reformer. I dette ligger det også et ansvar for å stille kritiske spørsmål og være en diskusjonspartner med sikte på eventuelle justeringer underveis. Det blir understreket at det er behov for at departementene inntar en mer støttende rolle i reformprosesser enn det som er vanlig i den ordinære etatsstyringen. Dette kan fordre en større involvering fra departementene i det innledende arbeidet med iverksetting av reformer, samtidig som det blir understreket at departementsråden kan ha en rolle i å skjerme det iverksettende nivået for politisk overstyring.

Statsrådets rolle blir ikke minst pekt på som viktig i gjennomføringen av reformer. Statsråden bør motivere og fronte reformen utad, slik at embetsverket og det iverksettende nivået ikke blir stående alene i arbeidet med å drive reformen framover. Den politiske ledelsen ønsker naturlig nok å motivere for endring og framheve det positive som skal oppnås gjennom reformer, men våre informanter erfarer at de mer krevende sidene ved reformarbeidet i mindre grad blir kommunisert.

3.3.5 Ulike syn på hvordan struktur og innhold kan kobles

Som nevnt innebar NAV-reformen, samhandlingsreformen og nærpolitireformen at det skulle gjennomføres både strukturelle og innholdsmessige endringer i forvaltningen. Tilretteleggingen for dette er løst noe ulikt.

I NAV-reformen ble ny organisasjonsstruktur fastlagt først, mens den såkalte innholdsreformen kom noe senere og ble vedtatt i 2008. En av informantene med erfaring fra NAV-reformen mener det hadde vært ønskelig at lovarbeidet kom mye tidligere inn i reformløpet, ettersom det var førende for arbeidsformen og hva den nye organisasjonen skulle arbeide etter. Lovarbeid tar imidlertid mye tid, og det var vanskelig å få på plass ny struktur, samtidig som det skulle gjennomføres et lovarbeid.

I samhandlingsreformen ble de innholdsmessige delene av reformen innført gradvis fra og med 2012. Tilsvarende gjaldt for den organisatoriske delen av reformen som skjedde mer eller mindre parallelt. Det omfattet endret arbeidsdeling og samhandling mellom helse- og omsorgstjenestene i kommunene og spesialisthelsetjenesten. Dette skulle utvikles både nasjonalt og lokalt for å legge til rette for samhandlingsarenaer mellom tjenester og forvaltningsnivåer.

I nærpolitireformen ble den såkalte kvalitetsreformen gjennomført parallelt med strukturreformen. Flere av kvalitetstiltakene var imidlertid avhengig av at ny struktur og nye ledere var på plass, samtidig som alle ansatte skulle innplasseres i ny organisasjon. Det innebar at kvalitetstiltakene ble (og blir) innført gradvis.

Våre informanter har ulike vurderinger av hvordan struktur- og innholdsmessige endringer best kan integreres i reformarbeidet. De fleste mener at det strukturelle må på plass først, før det tas fatt på de innholdsmessige delene av reformen. Dette blir blant annet begrunnet med at det blir svært vanskelig å endre organisasjonen, hvis man starter med de innholdsmessige. Strukturendringer kan ha en egen begrunnelse uavhengig av kvalitet, men normalt er endringer i struktur en betingelse for å oppnå andre mål. På kort sikt kan struktur også være et mål i seg selv, og utgjøre det første beviset utad på at det er oppnådd konkrete resultater som følge av reformen. Samtidig blir det påpekt at med en slik tilnærming, der strukturelle endringer gjennomføres først, vil det være viktig å ta høyde for nye justeringer i organisasjonen underveis.

Et annet aspekt ved strukturendringer er at de ofte kan skape mye oppmerksomhet, både politisk og internt i virksomheten. Lokalisering av statlige arbeidsplasser og innplassering av ansatte i organisasjonen kan være krevende prosesser som tar mye tid og som kan ta oppmerksomheten bort fra målene med reformen. Dette skjedde til dels i nærpolitireformen, der det tidlig startet et omfattende personalløp, samtidig som diskusjonen med kommunene om ny tjenestestedsstruktur pågikk. Begge deler er sentrale aspekter i reformarbeidet. De krever tid og må håndteres på en forsvarlig måte. I politireformen handlet dette også om ulike syn på hva som skulle oppnås gjennom reformen. På den ene side behovet for mer robuste fagmiljøer og på den annen side ønsket om et synlig og tilstedeværende lokalpoliti.

Andre mener det vil være mer hensiktsmessig å legge opp reformarbeidet slik at de strukturelle og innholdsmessige endringene nærmest skjer gjennom to parallelle prosesser. Det blir hevdet at med en slik tilnærming vil det være lettere å gjennomføre mer grunnleggende endringer. De som foretrekker at struktur og innhold går som parallelle løp, viser blant annet til at det er viktig å se koblingene mellom de to elementene, og at det vil være uheldig å ikke ha med innholdsdelen fra starten av. Innhold dreier seg ofte om de kvalitetsmessige aspektene ved reformen og hvilken kompetanse og hvilke systemer som er aktuelle for å realisere målene med reformen. Det handler også om å skape forståelse for det nye og hva som skal oppnås rent faglig.

3.3.6 For mye skal skje på én gang

Mange reformer er preget av at mye skal skje på én gang. Dette kan være utfordrende. Prosjektleder for evalueringen av NAV-reformen har gitt uttrykk for at «*det muligens var noe naivt å tro at man gjennom en forvaltningsreform kunne få til samordning i den bredden og i det omfanget det ble lagt opp til*». ¹⁸ Daværende NAV-direktør har gitt en tilsvarende vurdering av ambisjonsnivået ved iverksettingen av reformen: «*Man skrudde på alle bryterne samtidig ... Systemet ble overbelastet*». ¹⁹ Evalueringsrapporten fra 2018 for politireformen viser også til at ledere og medarbeidere er urolige for at det blir for mye på en gang, og at tiltak som hver for seg er gode og fornuftige i for liten grad ses i sammenheng og underbygger hverandre. Økt kvalitet koster. Det krever ressurser, kapasitet, helhetlig og langsiktig styring og ledelse.

Flere av våre informanter foreslår at departementene i større grad innretter reformer etter de samme prinsippene som tilrådes for større digitaliseringsprosjekter. Dette betyr at reformer blir gjennomført etter en mer skrittvis framgangsmåte, slik at størrelsen og kompleksiteten ved prosjektet blir redusert. Ved at departementet definerer milepæler, følger opp med små skritt og justerer kursen underveis, mener informantene at reformer blir lettere gjennomførbare. Da unngår departementet å gå rett på hovedmålene, som både kan være svært ambisiøse og krevende å håndtere. Oppfatningen er imidlertid at det kan være vanskelig å få aksept hos politisk ledelse for en slik tilnærming, ved at det kan komme i konflikt med ønsket om å markedsføre reformer som tydelige, politiske løft.

Informantene er samstemte i at mer skrittvis prosesser generelt sett er ønskelig, slik at behovet for større reformer reduseres. Dette forutsetter at det i større grad blir utviklet en endringskultur i forvaltningen, der de ansatte blir mer vant til at det skjer endringer mer eller mindre kontinuerlig. Det blir framholdt at departementene i større grad bør være tydeligere overfor sine underliggende virksomheter om hva som er planene på lengre sikt, også sett opp mot de politiske plattformene. Med en slik tilnærming kan virksomhetene bli utfordret på utviklings- og endringsbehov, som et ledd i den ordinære styringsdialogen.

¹⁸ Andreassen, T. A. & J. Aars (2015): *Den store reformen – Da NAV ble til*. Universitetsforlaget.

¹⁹ Tor Saglie intervjuet av Dagsavisen 15. september 2011

3.4 Hvordan vurderes resultater av reformer?

I evalueringene av både NAV-reformen, samhandlingsreformen og nærpolitireformen er resultatene av reformene vurdert. Evalueringen av NAV-reformen ble avsluttet i 2014, dvs. åtte år etter iverksetting, mens evalueringen av samhandlingsreformen ble avsluttet i 2016, fire år etter at reformen ble iverksatt. Planlagt avslutning for nærpolitireformen er 2020/21, men resultater har vært et tema i følgeevalueringen av reformen som tok til i 2016. I 2022, seks år etter iverksetting, skal det gjennomføres både en effekt-/resultatevaluering og en evaluering av tjenestestedsstrukturen.

Evalueringen av NAV-reformen viste at den i liten grad ga de resultatene som politikerne ønsket seg. Dette blir delvis forklart med omstillingsprosessen og de omfattende organisatoriske endringene i arbeids- og velferdsetaten som inngikk i reformen. Etableringen av NAV-kontorene førte ikke til flere i jobb eller færre på stønad, og den nye organiseringen representerte heller ingen effektivisering totalt sett. Brukertilfredsheten på evalueringstidspunktet gikk i mer positiv retning, men sammenligningsgrunnlaget fra før reformen var spinkelt. Etableringen av NAV-kontorene førte imidlertid til bedre samarbeid slik at færre brukere «falt mellom to stoler». De siste målingene som ble gjennomført i evalueringen, viste at resultatene var omtrent på samme nivå som situasjonen før NAV-reformen ble igangsatt.

Styringsgruppa for evaluering av samhandlingsreformen konstaterte på overordnet nivå at kommuner og helseforetak lojalt hadde fulgt opp intensjonene i reformen. Noen av målene for reformen var nådd på evalueringstidspunktet, slik som redusert liggetid, bedre øyeblikkelig hjelp-tilbudet, økt vekt på folkehelse og forebyggende innsats i kommunene. Det hadde også skjedd økt samhandling mellom helseforetak og kommuner. Samtidig var det et gjennomgående funn at helseforetakene i for liten grad hadde bidratt til kompetansestøtte for kommunene slik at de kunne bli i stand til å påta seg de faglige oppgavene som reformen forutsatte. Noe av problemet var manglende forståelse av hva kommunehelsetjenesten trengte hjelp til. Ifølge evalueringen var det behov for en mer proaktiv tilnærming til samarbeidet fra helseforetakenes side. Det ble vurdert som usikkert om reformen hadde resultert i mer helhetlige pasientforløp.

I evalueringen av nærpolitireformen for 2019 framgår det at reformtiltakene gradvis begynner å gi resultater, selv om det fortsatt er for tidlig å si noe entydig om hvilke effekter reformen vil få. De kvalitative tiltakene kommer gradvis på plass. Politipatruljene jobber mer systematisk gjennom politiarbeid på stedet. Politikontaktene og politirådene begynner å fungere etter hensikten. Etterforskningsløftet og forebygging som primærstrategi er startet opp. Samtidig er det utfordrende for politiet å få de ulike funksjonene og de kvalitative tiltakene som er en del av reformen til å fungere godt sammen. Etableringen av de funksjonelle driftsenhetene har gått på bekostning av de geografiske driftsenhetene. Lokalt innebærer dette at det oppleves å være mindre ressurser til å utføre oppgavene som skal omfatte både forebygging, operativt patruljearbeid, etterforskning og påtale. Samlet sett kan det imidlertid sies at målene for reformen til dels både er urealistiske og motstridende. Innenfor gjeldende rammer er det krevende at alt skal bli bedre.

3.4.1 Resultater forventes tidlig, men det tar tid før resultatene foreligger

De tre reformene vi har sett på, er store, omfattende reformer som det tar tid å se resultatene av. Jo mer kompleks en reform er, jo lengre tid kan vi anta at det vil ta før forventede resultater foreligger. Vår gjennomgang viser at det ved beslutningen om reform i varierende grad er anslått når forventede resultater vil kunne foreligge. I tillegg framstår det som noe uklart når reformene er planlagt avsluttet. Våre informanter deler også dette bildet. De viser til at det tar lang tid, til tider veldig lang tid, før resultater foreligger, og at det kan være vanskelig å definere når reformer slutter. Som et minimum blir det antydning at det tar minst tre år etter iverksetting før man kan si noe om resultater. Til sammenligning viser evalueringen av den danske politireformen fra 2007 – 2011, som ligner mye på den norske, at utviklingen foregikk i tre faser: Først ingen eller en positiv utvikling fram til utgangen av 2006, deretter en negativ utvikling fram til et lavpunkt i 2008, og så igjen en positiv utvikling fram til 2010/11 på de fleste områder, men likevel uten at nivået fra 2006 helt ble nådd.²⁰

Selv om det tar tid før resultater av reformer foreligger, har våre informanter erfaring med at politikerne ofte etterspør resultater allerede kort tid etter at reformen er iverksatt. Høy politisk oppmerksomhet og store forventninger bidrar til at politikerne kan ha et tidlig behov for å vise til håndfaste resultater. I den grad det ikke er politisk forståelse for at resultater av reformer tar tid, vil dette kunne fremstå som en utfordring. En måte å imøtekomme dette på, jamfør kapittel 3.3.6, er at reformen blir rigget med tydelige milepæler ut fra hva som skal til for å nå målene på sikt. Dette kan gi grunnlag for rapportering av resultater underveis. Samtidig blir det understreket at en slik tilnærming på noen områder kan være krevende å følge i praksis.

3.5 Hvordan påvirker reformer sektorene?

For store omfattende reformer kan det synes å være en tendens til at reformbegrepet fortsatt knyttes til berørte sektorer og virksomheter lenge etter at reformarbeidet er avsluttet. Et sentralt spørsmål er da hvordan dette påvirker forvaltningen og sektorene som blir omfattet av reformer. En av våre informanter gir uttrykk for at ansatte i virksomheter som er gjenstand for reform, kan oppfatte reformen som en kritikk av den jobben som er gjort og oppleve reformen som en belastning.

Reformer skaper store forventninger og et trykk som det kan være vanskelig for de ansatte å stå i. Før resultatene kommer, vil det være en risiko for at produktiviteten i berørte virksomheter synker. Organisasjonen blir innadvendt i en periode og opptatt med interne prosesser for å komme på plass. De ansatte skal finne nye roller, oppgaver og arbeidsmåter, og dette tar tid. Kostnadene for organisasjonen kan være store, og den kommer inn i en «omstillingsdump». Hvis reformer blir delt opp i mindre prosjekter etter ulike delmål, kan det også gi tretthet blant de ansatte, eller hvis endringsprosessen er uten slutt punkt. Det blir

²⁰ Balvig, Flemming, Lars Holmberg og Maria Pi Højlund Nielsen: *Verdens bedste politi. Politireformen i Danmark 2007-2011*

poengtert at det alltid vil finnes motkrefter i reformer. I tilfeller der det kommer en form for reversering av reformprosesser, vil også dette kunne oppleves som utmattende.

Reformer berører også ulike forvaltningsnivåer. I mange reformer er kommunesektoren sentral, enten som ansvarlig for å gjennomføre deler av reformen eller som en aktør som blir sterkt berørt. Dette gjelder for både NAV-reformen, samhandlingsreformen og nærpoltireformen. I dette prosjektet har vi ikke sett spesifikt på kommunenes rolle i gjennomføring av reformer eller på hvordan reformer påvirker forvaltningen på kommunalt nivå.

4 Hva er evalueringers rolle og funksjon i reformarbeidet?

Vi har i denne undersøkelsen også vært opptatt av hvilken funksjon evalueringer spiller i en reform og av hva som skal til for at de kan fylle denne funksjonen.

Evalueringer har etter hvert fått en selvskreven plass i statlige reformer. I henhold til økonomireglementet i staten skal «*alle statlige virksomheter sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter*» (paragraf 16). I henhold til utredningsinstruksens veileder punkt 2.1.3 skal spørsmål om evaluering drøftes i utredninger som inngår i beslutningsgrunnet: «*Utredningen bør også inneholde en vurdering av når og hvordan tiltak bør evalueres*». Større forvaltningspolitiske reformer og sektorpolitiske reformer og tiltak blir i Veileder til utredningsinstruksen trukket fram som eksempler på hva som skal evalueres (punkt 12.2).

En beslutning om evaluering skjer derfor ofte samtidig med at reformen besluttes. Det var tilfellet for både NAV-reformen, samhandlingsreformen og nærpolitireformen. Av de 32 reformene som er med i vår brede kartlegging, er de fleste også evaluert.

4.1 Evalueringer har ulike formål og gjennomføres av ulike typer miljøer

Det går et hovedskille mellom følgeevalueringer og sluttevalueringer.

En *følgeevaluering* gjennomføres for at det skal være mulig å endre kurs og justere på tiltakene underveis i prosessen og vil typisk være opptatt av å

- Dokumentere hva som gjøres både i planleggingen og gjennomføringen av reformen
- Legge opp til muligheter for erfaringsutveksling og korreksjon underveis
- Vurdere hvordan de ulike tiltakene virker inn på måloppnåelsen underveis

En *sluttevaluering* ser på om målsetningene ved tiltaket eller reformen er oppnådd og hva som er effektene av tiltaket, for eksempel

- Hvilke resultater evalueringen har gitt (internt og eksternt) opp mot de målene som er satt for reformen
- Hvilke samfunnseffekter reformen har gitt
- Hvilke brukereffekter reformen har gitt

Blant reformene fra den brede kartleggingen vår har vi funnet at 23 er evaluert. Av disse er samtlige sluttevaluert, og 13 reformer har i tillegg vært følgeevaluert.

Det er også ulike typer evaluatorene. Evalueringer kan gjennomføres av:

- Forskere, enten ved direkte bestillinger til forskningsinstitutter eller i regi av NFR,
- Konsulentselskaper
- Andre statlige virksomheter
- Virksomheten selv (egenevaluering)

Evalueringene av reformene i vårt utvalg fordeler seg på denne måten:

- Åtte evalueringer i regi av Forskningsrådet
- Ti evalueringer fra oppdragsforskningsmiljøer
- To evalueringer fra andre statlige virksomheter (DFØ og SSB)
- Tre fra konsulentselskap

Her ser vi at det vanligste er å bruke forskningsmiljøer, enten direkte eller via Forskningsrådet. Konsulentselskaper er mindre vanlig, men her kan det legges til at konsulentselskaper i noen tilfeller er underleverandører eller samarbeider med forskningsmiljøer om delleveranser. På samme måte har DFØ gitt oppdrag til forskningsmiljøer i evalueringen av nærpolitireformen.

4.2 Store reformer blir både følgevaluert og sluttevaluert

Vårt inntrykk er at for de store, komplekse reformene er det vanlig å sette i gang både følgeevaluering og sluttevaluering. Det ser vi også i våre tre case. I alle tre reformene ble det satt i gang omfattende evalueringer ved starten av reformperioden. De skulle følge iverksettingen av reformen, gi innspill til justeringer underveis og levere en effektevaluering ved avslutningen av reformperioden.

Evalueringen av NAV-reformen pågikk fra 2007 til 2014. Evalueringen skulle ta for seg implementeringen av reformen og effektene av reformen. Det overordnede ansvaret for evalueringen av NAV-reformen var lagt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (senere Arbeids- og sosialdepartementet). Norges Forskningsråd hadde ansvaret for organisering og gjennomføring av evalueringen og for å ivareta den faglige og administrative kontakten med forskningsmiljøene. Evalueringen rapporterte til en styringsgruppe, der også departementet satt. Evalueringen hadde en økonomisk ramme på 50 millioner kroner. To konsortier, ledet av henholdsvis Arbeidsforskningsinstituttet og Rokkan-senteret, fikk i oppgave å utforme et opplegg for samlet evaluering. I etterkant av evalueringen nedsatte Forskningsrådet et uavhengig ekspertpanel for å utarbeide en metaevaluering av NAV-reformen. Formålet var å få fram erfaringer som kan være nyttig ved framtidige evalueringer av politiske reformer.

Evalueringen av samhandlingsreformen pågikk fra 2012 til 2016. Målene med evalueringen var både å evaluere gjennomføringen av reformen og effektene av reformen. Også denne evalueringen ble administrert av Norges forskningsråd. Oppdragsgiver for evalueringen var Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Evalueringen hadde et samlet budsjett på 41 millioner kroner og en varighet på fem år. Forskningsrådet oppnevnte en styringsgruppe for evalueringen som har hatt ansvaret for utlysningen av prosjektmidler og utvelgelsen av de i alt seks evalueringsprosjektene som ble gjennomført i perioden 2012 – 15.

Evalueringen av nærpelitireformen startet i 2016 og skal avsluttes i 2022. Formålet med evalueringen er å gi oversikt over hva som gjøres både i planlegging og gjennomføring av reformen og å gi muligheter for erfaringsutveksling og korleksjon underveis. Videre skal evalueringen vurdere hvordan endret struktur og tiltak rettet mot utvikling av ledelse, kultur og holdninger virker inn på måloppnåelsen. Evalueringen ble gitt som et oppdrag til Difi/DFØ med en belastningsfullmakt på tre millioner kroner per år i seks år. Av disse er 4.5 millioner kroner avsatt til forskning. Evalueringen har blitt styrt fra Justisdepartementet (JD). Difi/DFØ har levert årlige statusrapporter og en egen underveis-rapportering om kultur, holdninger og ledelse i 2017. Rapportene inneholder anbefalinger til JD og POD om temaer som bør endres eller vurderes. I 2022 skal det gjennomføres en effektevaluering og en tjenestestedevaluering. I vurderingen av effekter skal både interne effekter, brukereffekter og samfunns effekter så langt som mulig vurderes.

Vi har ikke gått grundig inn i disse evalueringene, men i samtalen med evalueringsmiljøene og forvaltningen har det kommet fram noen utfordringer knyttet til både følgeevalueringer og sluttevalueringer. Videre i dette kapitlet vil vi trekke fram to hovedutfordringer:

- Resultater fra (følge)evalueringen blir ikke anvendelige nok for de som leder gjennomføringen
- Det er vanskelig å måle effekter av offentlige reformer.

4.3 Resultatene fra evalueringene blir ofte ikke anvendelige nok

Det var bred enighet blant våre informanter fra forvaltningen om at følgeevalueringer av store reformer er viktig. Både departementet og de som skal drive fram reformprosessen i de underliggende etatene trenger noen utenfra som kikker dem i kortene, og som gir et nødvendig kunnskapsgrunnlag for å justere tiltak underveis. Samtidig er erfaringene at dette ofte er krevende å få til i praksis.

Våre informanter forteller at de som bestillere av en evaluering ofte kan oppleve at rådene de får ikke er konkrete nok og at det er dårlig «timing». Det går enten på at innspillene kommer for sent, eller at de ikke passer med den politiske agendaen. Det blir pekt på at politikken og virkeligheten ofte løper fra evalueringsprosessen, og at virksomheten ofte er på et annet sted når evalueringen kommer. Rådene som formidles fra evalueringen oppleves dermed som lite relevante.

Den mest konkrete dokumentasjonen på dette finner vi i metaevalueringen av NAV-evalueringen. Dette er en rapport som går grundig inn i erfaringene fra de ulike deltakerne i NAV-evalueringen. Den konkluderer med at evalueringen ikke har innfridd når det gjelder å bidra inn i den løpende omstillingsprosessen:

«Evalueringen har bidratt med interessante perspektiver på et mer generelt plan, men de er ikke særlig anvendelige når det gjelder å komme med innspill til implementeringsprosessen og gjøre løpende justeringer».²¹

4.3.1 Forskningsbaserte evalueringer bygger opp om mer langsiktig kunnskapsutvikling

Ekspertgruppen bak metaevalueringen av NAV-evalueringen reiser spørsmålet om hvorvidt det i det hele tatt var realistisk å forvente at NAV-evalueringen ville kunne bidra til mer praktisk rådgivning inn i den konkrete omstillingsprosessen. I deres forståelse vil en forskningsbasert evaluering per definisjon ha kunnskapsbygging som en sentral del av formålet, og dette vil dermed trumfe mer kortsiktig og direkte anvendbar rådgivning. De skriver videre:

«Selv om det kan la seg gjøre å utforme en evaluering som tar sikte på langsiktig kunnskapsutvikling på en slik måte at den også bidrar til løpende instrumentell anvendelse, så vil denne formen for anvendelse neppe være en forskningsbasert evalueringens sterkeste side. Vi mener derfor at beslutninger om valget av organisering for kommende evalueringer i fremtiden må omfatte overveielser av i hvilken utstrekning forskjellige organiseringsmåter fremmer forskjellige målsetninger. Etter ekspertpanelets oppfatning har valget av Forskningsrådet til å organisere NAV-evalueringen betydd at oppdragsgiveren – bevisst eller ubevisst – har valgt å prioritere langsiktig kunnskapsutvikling som et vesentlig element i evalueringsoppgaven. Etter vår mening burde de utfordringene som de forskjellige anvendelsesformålene skaper, ha vært gjenstand for en mer omfattende diskusjon allerede før valget av organisasjonsform.»

Et relevant spørsmål i forlengelsen av dette er hvorvidt forskningsbaserte evalueringer, og spesielt evalueringer i regi av Forskningsrådet, vil domineres av mer langsiktig kunnskapsutvikling, og om det her dermed bør kompenseres med andre mer anvendelsesorienterte evalueringer i tillegg, eventuelt utført av andre evalueringsmiljøer.

Det er også grunn til å reise spørsmålet om hvor bevisst bestillerne er på hva de ønsker å bruke evalueringen til. Når det gjelder evalueringen av NAV-reformen, viste det seg at departementets og direktoratets representanter hadde ulik forståelse av hva evalueringen skulle bidra til. Ledelsen i departementet hadde opprinnelig vært mest opptatt av evalueringens bidrag til den langsiktige kunnskapsutviklingen. Arbeids- og velferdsdirektoratet, på sin side, hadde klare forventninger til at evalueringen skulle kunne bidra praktisk inn i omstillingsprosessen. I ettertid uttalte representanten for departementet at de kanskje hadde hatt for store forventninger til hva det var mulig å få til. Dette er også i tråd med erfaringene fra noen av våre sentrale informanter som understreker hvor viktig det er at man som oppdragsgiver er tydelig og gjennomtenkt når det gjelder hvilke problemstillinger som bør bli belyst i evalueringen, og hva man ønsker å bruke evalueringen til.

²¹ Forskningsrådet (2014): *Oppmerksomhetspunkter ved evaluering av politiske reformer – Rapport fra metaevalueringen av NAV-reformen i Norge*

4.3.2 Krevende balansegang mellom avstand og nærhet

I følgeevalueringer, som har som et uttalt mål å bidra til justering av tiltak og virkemidler underveis, er det en krevende balanse mellom avstand og nærhet. Evalueringsmiljøene bør ha en viss avstand til oppdragsgiver for å bli opplevd som uhildet og for å gi tillit til at rådene er faglig fundert. Samtidig må ikke avstanden bli for stor. Dersom evalueringsmiljøene skal være i stand til å komme med råd som er nyttige inn i reformprosessen, må de ha tilstrekkelig kontakt med de aktuelle departementene og etatene til å skjønne hva de har behov for, og ikke minst når de har behov det.

Evalueringsmiljøene må også ha god forståelse for den politiske prosessen. Dette ble understreket av våre informanter, både fra forskningssiden og fra forvaltningssiden. Reformen er fremforhandlet kompromisser med iboende spenninger som blir fulgt tett fra mange kanter. Noen har investert mye i reformen. Andre ønsker kanskje ikke at den skal lykkes. Ulike grupper vil derfor ønske å bruke resultatene til å fremme sitt syn. Alt som skjer i reformen og de resultatene som dokumenteres fra reformen vil bli tolket i lys av dette. Dette landskapet må den som evaluerer forstå og navigere innenfor.

Underveis-rapportering er en viktig del av en følgeevaluering. Offentlighet om resultater skaper oppmerksomhet – på godt og vondt. Noe som kanskje var ment som en parentes, og som evaluator i utgangspunktet ikke tillot så stor betydning, kan blåses opp til andre proporsjoner hvis det blir brukt av noen interessegrupper politisk. En god dialog mellom oppdragsgiver og evalueringstilbydere, preget av gjensidig respekt og rolleforståelse, kan bidra til nødvendig avklaring både når det gjelder form og «timing» på formidling av evalueringresultater.

Et annet viktig punkt som våre informanter har vært opptatt av, er hvordan dokumentasjon fra evalueringen kobles til styringsdialogen. De som skal bruke evalueringen har en viktig oppgave i å legge en plan for når resultater fra evalueringen skal foreligge, slik at den er tilpasset planleggingskalenderen i virksomheten. Dersom leveransene fra evalueringen skal få en reell verdi for eventuelle justeringer av tiltak og kurs i reformen, må det være mulig å koble de til styringsdialogen. Da kan leveranser fra evalueringene brukes inn i budsjettproposisjoner, tildelingsbrev og eventuelle stortingsmeldinger underveis. I Politireformen ser vi at mye av evalueringen brukes inn i styringen. Funn fra evalueringen omtales i budsjettproposisjonene, og «Politimeldingen – et politi for fremtiden» hadde bred omtale av evalueringarbeidet.²² I den siste rapporten fra evalueringen vises det til at ny politidirektør har tatt ned ambisjonsnivået i tråd med evalueringens anbefalinger.²³

4.4 Vanskelig å måle effekter av politiske reformer

En sluttevaluering vil ha som sitt viktigste formål å få fram hvilke effekter reformen har gitt. Det er flere utfordringer knyttet til å måle effekter av politiske reformer. Reformene initieres som politiske prosjekter og er ikke «designet for» evaluering. Som tidligere nevnt er det

²² Meld. St. 29 (2019 – 2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*.

²³ DFØ-rapport 2020:4 *Evalueringen av nærpolitireformen*. Statusrapport 2019, April 2020.

endelige reformvedtaket ofte et resultat av en forhandlingsprosess, og den reformen som til slutt blir gjennomført, kan være ganske forskjellig fra den som i første omgang ble besluttet.

Gode evalueringer krever gode data. For å kunne si noe fornuftig om effekter av reformer gjelder det å finne noe relevant å sammenligne med. Det foreligger ofte utredninger på forhånd, men de er sjelden skrevet med tanke på at de skal være grunnlag eller nullpunktsmåling for en evaluering.

Å isolere effekter av reformer er i de fleste tilfeller heller ikke mulig. Reformen er bare en av mange faktorer som påvirker måloppnåelsen. Det tar også tid før effektene av store reformer blir synlig. Jo lengre tid som går, jo vanskeligere blir det å påvise hvilke endringer som skyldes reformen og hvilken betydning andre faktorer har. I tillegg er det ofte slik at de negative effektene kommer tidlig, mens de positive effektene først kommer etter flere år. De fleste evalueringer avsluttes derfor for tidlig.

5 Vurderinger

I dette kapitlet gjør vi oss noen refleksjoner på grunnlag av erfaringer som vi har gjort rede for i tidligere kapitler.

5.1 Reformers politiske karakter får konsekvenser

I vår oversikt over reformer siden år 2000 ser vi noen hovedtrekk. For det første ser vi en økende bruk av begrepet i regjeringserklæringene. Særlig i det siste tiåret er det en omfattende bruk av reformbegrepet.

For det andre legger vi merke til at begrepet brukes om svært uensartede politiske og administrative endringer. Det spenner fra de mest omfattende omkalfatringer av forvaltningsområder med store konsekvenser for brukerne, slik som NAV-reformen i arbeids- og velferdsforvaltningen, til innføringen av et sparetiltak i budsjettprosessen, slik som ABE-reformen. Samtidig ser vi eksempler på at større endringer/omorganiseringer i en sektor ikke nødvendigvis omtales som reform.

Bruken av begrepet virker altså noe tilfeldig og er uansett ikke avgrenset til planlagte endringer som er svært omfattende eller gjennomgripende. Snarere ser det ut til at bruken av begrepet styres av hva som er politisk ønskelig, for eksempel at lansering av en reform markerer politisk handlekraft. Våre informanter bekrefter dette inntrykket.

At det er politiske motiver for å kalle endringer for reform, støttes av et tredje hovedtrekk ved oversikten. Når vi ser på hvordan reformene de siste tjue årene fordeler seg på sektorer, er det slående hvordan sektorer som helse og utdanning er overrepresentert, mens reformbegrepet i liten grad brukes i sektorer som næring og energi. Dette tyder på at begrepet brukes primært der staten har et stort ansvar og hvor det kan appellere til brede brukergrupper, ved å love flere individuelle rettigheter, mer velferd, bedre kvalitet i tjenesteytingen, bedre publikumsbehandling med videre.

5.1.1 Faglig/administrativ rasjonalitet får en mindre sentral plass

Siden vi har tatt utgangspunkt i regjeringserklæringer/samarbeidserklæringer, er det jo ikke overraskende at vi finner politiske motiver for å kalle planlagte endringer for reform. Men vi ser det likevel som viktig å tydeliggjøre at grunnlaget for reformprosesser primært må forstås i en politisk kontekst. Når reforminitiativet kommer fra politisk nivå, vil samspillet mellom politisk og faglig/administrativ rasjonalitet typisk bli noe annerledes enn i den løpende politikkkutforming. Dette viser seg både i utredningsfasen, vedtaksfasen og gjennomføringsfasen.

Initiativet til det som kalles reform kommer gjerne fra politisk nivå (men liknende ideer kan ha sirkulert i offentligheten lenge), og initiativet vil kunne omfatte både mål og virkemidler

på et temmelig detaljert nivå. Dette gjør det svært vanskelig i utredningsfasen å vurdere alternative problemforståelser eller virkemidler på en fullgod måte. De løsninger og tiltak som skal velges, vil kunne oppfattes som gitt i utgangspunktet, fordi de utgjør en del av målet for reformen.

Difi har også i en tidligere undersøkelse hatt informanter som har sett slike tendenser: *«...Det hevdes også at regjeringserklæringer legger sterke politiske føringer på departementenes utredningsarbeid. Dette kan ha betydning for muligheten til å etterleve kravene i utredningsinstruksen til å utrede alternative løsninger og å utrede løsninger basert på uendret ressursbruk. Er det lovet en bestemt løsning for å oppnå resultater, er handlingsrommet for utredningen svært begrenset».*²⁴

Spesielt i perioder med mindretallsregjeringer kan ferdig utredede reformforslag se ganske annerledes ut etter stortingsvedtak. Dette skjer ikke minst fordi kompromisser i stortingsbehandlingen, ofte kan medføre målkonflikter i det som skal gjennomføres. Konsekvensene av disse nye premissene blir sjelden utredet tilfredsstillende. Det blir ikke konkretisert hvordan målkonfliktene skal forstås og håndteres, og heller ikke hva det betyr for nye budsjettbehov eller behov for endret organisering av gjennomføringen.

I gjennomføringsfasen vil reformer kunne bli utsatt for politisk overstyring og urealistiske frister. Dette fordi statsråden/regjeringen har investert politisk prestisje i reformen og skapt seg stor fallhøyde. Det blir tilsvarende viktig å få positiv omtale underveis og vise fram tidlige resultater (som kan ha liten informasjonsverdi for om reformen er på rett spor).

På den annen side kan bruk av reformbegrepet også bidra til større gjennomslagskraft for en planlagt endring, nettopp fordi statsråden i større grad «binder seg til masta». Det gjør det vanskeligere for motkrefter blant annet å nå fram med omkamper.

5.1.2 Embetsverkets rolle utfordres

For embetsverket kan politisk initierte reformprosesser utgjøre en ekstra utfordring i rolleutøvelsen. Balansepunktet mellom politisk og faglig rasjonalitet kan som nevnt være annerledes, fordi det er nedlagt stor politisk prestisje i reformen. For større reformer vil det ofte være behov for å møte denne utfordringen, med et engasjement på høyeste administrative nivå. Konkret bør det innebære at departementsråden posisjonerer seg sentralt i prosessen.

I utredningsfasen kan embetsverket vise til utredningsinstruksens krav, blant annet for å unngå at bare ett alternativ blir utredet. Selv om utredningsinstruksen gjelder vil dette imidlertid kunne være svært krevende, hvis reformen angir hvilke konkrete virkemidler som skal anvendes for å nå målene.

I gjennomføringsfasen bør departementsråden forsøksvis innta en rolle som «portvokter» overfor statsråden, og slik advare mot at statsråden griper inn i gjennomføringsprosessen

²⁴ Difi-rapport 2012:8 *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene.*

med urealistiske krav. Samtidig kan departementsråden ha en nyttig rolle med å fungere som «oversetter» av politiske signaler overfor de involverte, i gjennomføringen av reformen.

5.2 Behov for å balansere departementets rolle overfor berørte etater

I store og komplekse reformer vil departementet på vegne av statsråden kunne ha et sterkt styringsbehov, for å ivareta intensjonene og kjennetegnene ved reformen. Det gjelder særlig i den første fasen etter iverksetting, da reformen ennå kan ha stor politisk oppmerksomhet. På den annen side er det nødvendig å gi rom for å involvere de berørte etatene. Både i fasen før og etter vedtak om reformer, vil det være utfordrende for departementet å finne en god balanse mellom disse behovene.

I utredningsfasen bør styringsbehovet balanseres mot behovet for å lytte til de berørte etatenes faglige råd og motforestillinger mot det forslaget som utredes. Her bør imidlertid departementet være på vakt mot at etatene under dekke av faglige vurderinger, forsøker å ivareta egeninteresser i hvilke virkemidler som velges.

I gjennomføringsfasen vil det kunne oppstå situasjoner der departementet ser behov for å gripe inn, for eksempel hvis det oppleves at prosessen får sterk offentlig kritikk, at den har for lite framdrift eller at reformen ikke utvikler seg som forventet.

Dette bør imidlertid balanseres mot etatenes behov for å kunne foreta lokale og faglig begrunnede tilpasninger underveis, for å håndtere uventede konsekvenser. Hvis departementet blir for detaljert i styringen av reformarbeidet, kan berørte etater oppleve at de fratras ansvar, det kan demotivere de ansatte og svekke kreativiteten i gjennomføringsfasen. Implisitt i en reform kan det også ligge at departementet bør endre sin måte å styre den nye organisasjonen på. Dette synes å være tilfelle ved NAV-reformen.

Men departementene kan også bli for distanserte. Som sekretariater for politisk ledelse orienterer departementene seg typisk oppover mot statsråden, snarere enn nedover mot etatene. Det har også vært en omfattende overføring av oppgaver til etatsnivået gjennom de siste 20 – 30 årene. Slik er departementene tappet for en type kompetanse som kan være nødvendig for å engasjere seg i en dialog om gjennomføring av reformer. I tillegg kommer at når reformen er iverksatt vil departementene etter hvert redusere sitt engasjement, fordi andre og nye oppgaver krever oppmerksomhet.

5.3 Kravene til konsekvensvurderinger bør utdypes

Selv om vi deler reformer inn i ulike faser, er det grunn til å betone at de ulike fasene i reformprosesser bør sees i sammenheng. Allerede i utredningsfasen legges viktige rammebetingelser som påvirker handlingsrom og utfall i de senere faser av reformen.

Hvis for eksempel gevinstene blir overvurdert, skapes et urealistisk bilde av hva som kan oppnås. Slike overdrevne forventninger blir svært vanskelig å nedtone i gjennomføringsfasen, fordi det er knyttet stor politisk prestisje til at de innfris.

Hvis problemene med å gjennomføre reformer undervurderes i utredningsfasen vil det, i utgangspunktet for gjennomføringsfasen, være mindre oppmerksomhet om hva som kan gå galt. Dermed svekkes grunnlaget for å sette inn korrigerende tiltak i gjennomføringsfasen.

I den grad de økonomiske og administrative konsekvensene av reformer er tilstrekkelig utredet, vil det også gi et annet og bedre utgangspunkt for å kunne håndtere og overskue konsekvensene av nye tillegg og forslag, som eventuelt kommer i vedtaksfasen.

Årsakene til at analysene av konsekvenser er for svake synes å være sammensatte. Blant annet fra et politisk ståsted kan det være lett å overselge reformer og underkommunisere kostnadene, for å sikre gjennomslag i regjeringen og Stortinget. Det blir også framholdt at embetsverket kan være for tilbakeholdne med å fremme motforestillinger overfor politisk ledelse, når beslutningsgrunnlaget er for ufullstendig. DFØs statusmåling 2019 om oppfølging av utredningsinstruksen, viser at korte frister for gjennomføring, politiske føringer og ressurser til rådighet, er opplevd av departementene som de viktigste årsakene til at utredningene ikke er tilfredsstillende.

Ved utredning av de administrative konsekvensene av reformer fokuseres det som regel på hvilke omorganiseringer som vil være nødvendig for å virkeliggjøre reformen. Det som sjelden får særlig oppmerksomhet er imidlertid, i hvilken grad det er kapasitet og ressurser til selve gjennomføringen. Erfaringsvis er det jo slik at reformer, også de som tar sikte på å være ressursbesparende, ofte vil kreve økte ressurser i en overgangsperiode.

Difi har tidligere på bakgrunn av en vurdering av direktoratenes rolle stilt spørsmål om utredning av administrative konsekvenser også bør omfatte hvordan det kan sikres nok kapasitet til gjennomføring: *«Bør det presiseres i Utredningsinstruksen at plikten til å vurdere administrative konsekvenser også omfatter å vurdere hvordan det kan sikres tilstrekkelig iverksettingskapasitet i den aktuelle etaten (eller etatene)?»*²⁵

I veiledningen til ny utredningsinstruks²⁶ heter det riktignok at *«Utredningen skal gjøre rede for viktige forutsetninger for å lykkes med tiltaket. Dette kan blant annet være forhold knyttet til styring, organisering og ansvarsforhold, informasjonsflyt og tekniske løsninger.»* Dette utdypes imidlertid ikke nærmere, og spørsmålet om tilstrekkelig kapasitet er ikke nevnt. Etter vår vurdering har derfor dette spørsmålet fortsatt aktualitet.

²⁵ Difi-rapport 2013:11 *Merverdi eller unødvendig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk.*

²⁶ Veileder til Utredningsinstruksen, Instruks om utredning av statlige tiltak. DFØ 2018.

5.4 En særskilt avklaringsfase mellom vedtak og iverksetting

Vi har sett at vedtatte reformer ofte kan være kommet i stand etter forhandlinger og kompromisser mellom ulike politiske interesser. Spesielt er dette tilfellet under mindretallsregjeringer. Resultatet kan være et vedtak med innebygde målkonflikter og manglende konsekvensvurderinger. De betingelsene som ligger i Stortingets vedtak, og den politiske oppmerksomheten om reformen, kan i tillegg medføre at tiden blir knapp fra vedtak til iverksetting.

For å legge et godt grunnlag for gjennomføring kan departementene for det første sørge for en oppdatering av konsekvensutredningene, sett i lys av de endringer som er gjort i vedtaksfasen.

For det andre bør embetsverket ta til orde for at det settes av tilstrekkelig tid etter vedtak og før iverksetting, til å avklare mål og rammer for reformen, rydde i målkonflikter og avklare forventninger. Her kan embetsverket fungere som «oversetter» av reformens politiske rammer og intensjoner, mens vedkommende etat kan bistå med å identifisere hvilke utfordringer gjennomføringsprosessen vil by på. For større reformer vil det trolig være nyttig om behovet for slike avklaringer markeres som en første fase i gjennomføringsprosessen.

Neste skritt for departementet vil være å sørge for at det utarbeides en realistisk gjennomføringsplan, med en klar rollefordeling mellom departementet og etat. Det bør da også gjøres klart på hvilket tidspunkt ansvaret for gjennomføringen overføres til vedkommende etat(er).

5.5 Bør unngå at strukturendringer dominerer

I reformer med både struktur- og innholdsmessige endringer får strukturendringene ofte mest oppmerksomhet, og det kan gjelde både før og etter politisk vedtak. Strukturendringer blir lett politisert, spesielt hvis det dreier seg om geografisk omfordeling av arbeidsplasser eller at ansatte blir overtallige. For politisk ledelse kan det dessuten være nærliggende å la strukturendringer framstå som mål i seg selv, nettopp fordi de er lett synlige og kan brukes til å markere handlekraft.

Dette innebærer at strukturendringer kan få en egen politisk dynamikk og sette unødige og uheldige grenser for endringer i kvalitet og innhold. Innholdsmessige endringer kan på sin side vise behov for ytterligere strukturendringer. Det er derfor viktig å være bevisst på hvordan reformen kan gjennomføres, ved å kombinere struktur- og innholdsmessige endringer på en gjennomtenkt måte.

Spesielt kan det være uheldig å nedprioritere kompetanseheving. Hvis omorganisering og digitalisering skjer uten at det er sørget for nødvendig opplæring, kan den nye strukturen lett bli et tomt skall. De ansatte må kunne bruke de nye systemene, og forstå ideen med den nye strukturen. Det å skape forståelse for det nye, ikke bare introdusere nye ledere og bokser, vil alltid være viktig for at reformer skal kunne lykkes.

5.6 Bare ett skritt av gangen

Alt kan ikke gjøres på en gang, heter det. Stilt overfor ambisiøse reformønsker, ser det ut til at departementene ofte overvurderer kapasiteten til å gjennomføre omfattende reformer på relativt kort tid og innenfor gjeldende budsjетtrammer.

Som tidligere nevnt anbefaler våre informanter å redusere kompleksiteten ved å stykke opp reformen i mindre deler og rykke fram skritt for skritt. Ved at departementet definerer milepæler, følger opp og justerer kursen underveis, blant annet basert på innspill fra følgeevalueringer, kan reformer bli lettere gjennomførbare.

For enkelte av de mest omfattende reformene, som eksempelvis NAV-reformen, kan årsakssammenhengene være særlig usikre. I slike tilfeller kan en skrittvis tilnærming også tilsa bruk av forsøk og pilotprosjekter innenfor rammen av reformens intensjoner. Det gir et tilfang av praktiske erfaringer uten å iverksette i full skala med en gang. Dermed blir det mulig å teste ut konsekvens- og risikovurderinger og eventuelt å justere virkemidlene og ambisjonsnivået, hvis utprøvingen tilsier det.

Også i etatenes regi kan det anlegges en skrittvis tilnærming. Eksempelvis ble det både i NAV-reformen og politireformen foretatt gradvis utrulling av driftsenheter. Dette var imidlertid primært fordi det var manglende kapasitet til å ta alt på en gang, og ikke som et forsøk for å høste erfaringer før man eventuelt gikk videre med fullskala utrulling.

Uansett kan det være vanskelig å få gehør hos politisk ledelse for en skrittvis tilnærming, fordi det vil kreve mer tid og fordi det lett vil skape større usikkerhet om hva reformen vil innebære. Dette kan komme i konflikt med ønsket om å lansere reformer som en helhetlig visjon for et politikkområde.

5.7 Departementene bør etterspørre utvikling og omstilling

Generelt kan det argumenteres for at forvaltningen i større grad innretter et kontinuerlig utviklingsarbeid, slik at det kan bli mindre behov for store omstillinger i forbindelse med politiske reformer. Et eksempel her er omstillingen av skatteetaten, hvor initiativ som forhåndsutfylte selvangivelser, nye saksbehandlingssystemer med videre, la til rette for nye arbeidsformer og ny organisering i etaten. Alternativt kunne dette kommet som en reformbestilling fra politisk ledelse. I stedet initierte etaten selv omstillingen og tok de nødvendige grep med hensyn til kompetanse, organisering og digitaliserte arbeidsprosesser for å håndtere dette.

For å stimulere til slik omstilling bør departementene i større grad etterspørre initiativ fra etatene og gjennom styringsdialogen utfordre til å se ut over den årlige driftsplanleggingen: Hvilke utfordringer ser dere på lengre sikt? Hvordan kan etaten bli omstillingsdyktig nok blant annet til å håndtere og iverksette eventuelle nye reformer? Hvilke utviklingsbehov innebærer det?

At flere departementer har en vei å gå her, ble påvist i en tidligere undersøkelse om departementenes rolle i omstilling: «Flere etatsledere vi intervjuet, forteller at departementene sjelden tar det strategiske blikket, og disse etatslederne savner diskusjoner om strategiske utviklingsbehov og mer interesse for etatens planer for fornyelse og innovasjon.»²⁷

Samtidig bør departementene være bevisst på at slike omstillinger kan medføre produktivitetstap i en overgangsperiode. Fra den samme undersøkelsen kan vi hente dette sitatet fra en av de intervjuede etatslederne:

«Departementene bør se muligheter i større reformer. Mål- og resultatstyring kan være konserverende om den innrettes mot driftsparametere. Disse parameterne kan komme under press i omstillingsperioder. Departementet må innse at omstilling koster noe og kan gi midlertidig nedgang på måltallene.»

For at en slik omstilling «nedenfra» skal kunne legge til rette for politiske reformer «ovenfra» bør det i større grad bygges en endringskultur, der de ansatte venner seg til at det skjer endringer mer eller mindre kontinuerlig. Det krever satsing på kompetanseutvikling internt, og der det bør utvikles ordninger for tilbakemelding fra brukere og ansatte med tanke på kontinuerlig forbedring og læring.

For øvrig har Difi i flere rapporter anbefalt en ordning med jevnlig områdegjennomganger, som kan gi kunnskap om tilstand og endringsbehov innenfor ulike sektorer. Dette mener vi også vil kunne gi et grunnlag for å få til mer vekt på kontinuerlig forbedring og utvikling.

5.8 Følgeevalueringer bør få en tilpasset organisering

Både i evalueringen av NAV-reformen og samhandlingsreformen ble det valgt å organisere evalueringen under Forskningsrådet. Dette var fordi det var ønske om en bred evaluering, der man kunne spille på flere ulike forskningsdisipliner og der det skulle gjøres metodisk krevende effektevalueringer. Samtidig ble det vektlagt at evalueringen skulle gi innspill til reformprosessen underveis, og bidra til at det ble gjort nødvendige tilpasninger og justeringer. Erfaringene fra NAV-reformen viste at dette var krevende å kombinere, og kritikken var sterk fra de som forventet nyttige innspill til reformgjennomføringen underveis.

Vi antar at forskningsbaserte evalueringer, og spesielt evalueringer i regi av Forskningsrådet, vil tendere i retning av mer langsiktig kunnskapsutvikling. Når vi samtidig vet at det tar tid å få gode forskningsresultater, hvordan skal slike evalueringer kunne bidra til korrigeringer og endringer underveis? Etter vår oppfatning peker dette i retning av å supplere med andre og mer anvendelsesorienterte evalueringer, gjerne utført av andre evalueringsmiljøer.

Dette leder oss til en refleksjon om ulike måter å organisere en evaluering på med tanke på hva som er formålet. En effektevaluering ved slutten av en reformprosess bør være innrettet

²⁷ Difi-rapport 2019:3 *Departementene i førersetet for omstilling?*

mot å skaffe god kunnskap om effekter. Det tilsier å organisere en uavhengig evaluering med bruk av forskningsressurser.

En følgeevaluering bør derimot være innrettet mot å være direkte anvendbar i gjennomføringen. Spesielt i store og komplekse reformer er det behov for at noen fra utsiden følger arbeidet med reformen. En følgeevaluering bør derfor kobles tettere til styringen av gjennomføringen. Råd om justeringer både når det gjelder form og innhold må komme til riktig tid, slik at det er mulig ta hensyn til dem, og de må gjenspeile en forståelse for hvilke råd det er politisk og praktisk mulig å ta videre.

Med en slik organisering kan det vanskelig stilles samme prinsipielle krav til uavhengighet ved en følgeevaluering som ved en effektevaluering. Her kan både forskere, konsulenter og forvaltningsinterne ressurser være aktuelle som evaluatorene. Følgeevalueringer kan dessuten suppleres med bruk av hurtigarbeidende ekspertgrupper, for å løse behov som evaluator har påpekt.

5.9 Bør legge bedre til rette for sluttevalueringer

Det er vanskelig å måle effekter av reformer. Det foreligger sjelden gode beslutningsgrunnlag og nullpunktmålinger, og det er ikke lett å isolere effektene av reformen fra andre ting som skjer samtidig. Det er også viktig å ta høyde for at reformer endrer seg underveis, og at de tiltak og virkemidler som etter hvert iverksettes kan være noen andre enn de som lå i den opprinnelige beslutningen.

Slike faktorer tilsier at evaluator bør komme tidlig inn for å delta i prosessen med å konkretisere mål for evalueringen og identifisere hvilke data som er relevante. I metaevalueringen av NAV-reformen ble det understreket som et læringspunkt at det er viktig å bygge fleksibilitet inn i et evalueringsdesign. Reformen må evalueres opp mot vedtatte mål, men det må samtidig tas høyde for at det kan være helt nødvendig å justere ambisjonene underveis. Det må derfor være rom for å utvikle evalueringsdesignet på grunnlag av hvordan reformen utvikler seg. Dette krever igjen et tettere samspill mellom de som evaluerer og de som blir evaluert, enn det som har vært vanlig.

5.10 Hva skal til for å lykkes med reformer?

En rekke tidligere rapporter fra Difi/Statskonsult, OECD, Norges Forskningsråd, samt internasjonale forskere,²⁸ har pekt på utfordringer og gitt råd om hva som skal til for at reformer i større grad skal kunne lykkes. Flere av rapportene er innom temaer som vi også tar opp i denne rapporten, i tillegg til at de tar opp behov for god ledelse og involvering av medarbeidere og brukere. God ledelsesforankring og en god informasjons- og kommunikasjonsstrategi er ofte helt avgjørende for å lykkes. Det å utvikle arbeidsmetoder

²⁸ Bl.a. Difi-rapport 2014:1 *Erfaringer fra endringsprosesser generelt, og involvering av brukere og tilsette spesielt*; OECD 2010 *Making Reform Happen – Structural Priorities in Times of Crisis*; Nuffield Trust 2018 *Doomed to Repeat? Lessons from the history of NHS reform*

og gode IKT-løsninger, må også ses i sammenheng med eventuelle organisatoriske endringer. Disse rådene mener vi fortsatt gjelder.

Basert på de erfaringer vi har beskrevet i denne rapporten, og ut fra det datamaterialet vi har hatt tilgjengelig, oppsummeres nedenfor det vi ser på som de mest sentrale læringspunktene.

Læringspunkt 1: Departementet må ta høyde for at reformer er politiske i sin karakter og krever mer av departementet enn andre endringsprosesser.

Det er nødvendig å forstå statlige reformer i en politisk kontekst. Departementene må være bevisste på at reformer er politiske i sin karakter. Dette har konsekvenser for hvordan de ulike fasene i reformprosessen kan håndteres og hvilken rolle departementet tar. Departementet må ta et sterkere prosessansvar og være seg bevisst sin sentrale rolle som oversetter mellom det politiske nivået og de utførende nivåene i alle fasene av prosessen.

Læringspunkt 2: Utredningene bør være konkrete på hva ulike løsninger vil innebære i praksis og ta høyde for hva reformen vil kreve av ressurser i gjennomføringen.

Allerede i starten legges det premisser for hvor vellykket hele prosessen vil bli. Her har embetsverket i departementene en viktig rolle i å definere utredningsbehov, presisere mandater for konsekvensutredning og å følge opp relevans og kvalitet i utredningsfasen. Hvis nyttevirkninger blir overvurdert, skapes et urealistisk bilde av hva som kan oppnås. Hvis utfordringer ved gjennomføringen blir undervurdert, vil det i prosessen være mindre oppmerksomhet om hva som kan gå galt senere. Det vil svekke grunnlaget for å sette inn korrigerende tiltak underveis. Et særskilt poeng for konsekvensutredninger og risikoanalyser, er at spørsmålet om det foreligger tilstrekkelig kapasitet og ressurser til selve gjennomføringen sjelden gis oppmerksomhet.

Læringspunkt 3: Departementet bør vurdere ytterligere utredninger dersom det skjer vesentlige endringer fram mot vedtak av reform, og legge til rette for en særskilt avklaringsfase mellom vedtak og iverksetting.

De endelige vedtatte reformene er ofte et resultat av forhandlinger og kompromisser mellom ulike politiske interesser. For å lykkes med at intendert reform også blir faktisk reform bør det derfor settes av tilstrekkelig tid til å avklare rammer, rydde i målkonflikter og avklare forventninger før reformen iverksettes.

Når politiske kompromisser i vedtaksfasen medfører at konsekvensutredningene ikke lenger er dekkende, bør embetsverket sørge for en oppdatering av utredningene. Her kan departementet fungere som «oversetter» av politiske intensjoner, mens vedkommende etat(er) kan peke på utfordringer og risikoer for gjennomføringsfasen. I denne fasen kan departementsråden spille en sentral rolle.

Læringspunkt 4: For å lykkes i gjennomføringsfasen bør departementene sørge for en skrittvis tilnærming med klar rollefordeling mellom departementet og vedkommende etat(er).

Mange reformer er preget av at alt skal skje på en gang. Departementene har ansvar for at det legges opp til en realistisk tidsplan. For større reformer bør en slik tidsplan baseres på en skrittvis tilnærming med milepæler der det åpnes for justeringer underveis. I planen bør det også inngå en grundig vurdering av hvordan struktur- og innholdsmessige endringer bør kombineres.

Departementets styringsbehov i prosessen bør balanseres mot etatenes behov for å kunne foreta lokale tilpasninger underveis.

Læringspunkt 5: Departementet bør koble følgeevalueringer nærmere til styringen og legge til rette for løpende dialog med de som evaluerer.

Mange følgeevalueringer blir ikke anvendelige nok. Dersom departementet skal få nytte av resultatene fra følgeevalueringer i reformarbeidet, bør både evalueringsmandatet og organiseringen av evalueringen være innrettet mot at evalueringen skal kunne brukes inn i reformarbeidet.

Læringspunkt 6: For å redusere behovet for store reformer bør departementene etterspørre mer løpende utvikling og omstilling i underliggende virksomheter.

Ved å innrette et kontinuerlig omstillings- og utviklingsarbeid i forvaltningen kan det bli mindre behov for store reformer. For å stimulere til slik omstilling bør departementene i større grad etterspørre initiativ fra etatene og utfordre dem til å se ut over den årlige driftsplanleggingen: Hvilke utfordringer ser dere på lengre sikt? Hvilke utviklingsbehov innebærer det? Hvordan kan etaten bli omstillingsdyktig nok til å håndtere eventuelle nye reformer?

5.11 Forslag til videre oppfølging

I arbeidet med denne rapporten har vi prøvd både å få oversikt over reformer og innsikt i reformprosesser.

Vi har avdekket at det eksisterer lite sammenstilt kunnskap om erfaringer fra større reformer. Gjennom ulike typer evalueringer har vi sett at det finnes mye dokumentert kunnskap om erfaringer fra og resultater av enkeltreformer. Det synes imidlertid ikke å være vanlig at departementene ser seg til siden eller tilbake når nye reformprosesser skal igangsettes. Vår gjennomgang har vist at det er noe å lære av å sammenligne erfaringer på tvers av reformer.

Reformer innebærer utredninger, planlegging, organisering, ledelse og styring av utviklings- og endringsprosesser, og det omfatter som regel bestilling og oppfølging av ulike typer evalueringer. I kapittel 5.10 har vi identifisert flere læringspunkter knyttet til de ulike fasene av reformprosessen. Våre forslag og innspill til læringspunkter på disse områdene bør følges opp videre i det løpende arbeidet med videreutvikling av utredningsinstruksen, de kan inngå som tema i aktuelle programmer for ledelse og styring i staten, eller i videreutvikling av departementenes rolle i utviklings- og omstillingsprosesser. Helt konkret kan en start på

dette være en workshop med ledere i departementene, for å teste ut og utdype hvordan man kan gå videre med læringspunktene.

Dette kunnskapsgrunnlaget indikerer at det er for lite prosessorientering i reformarbeidet, og at det er for liten bevissthet i forvaltningen omkring hva det innebærer å gjennomføre store, politisk initierte reformer. Som et nytt tiltak mener vi det kan være formålstjenlig at det tas initiativ til erfaringsoverføring og erfaringsutveksling på tvers i forvaltningen mellom ulike reformprosesser, spesielt med hensyn til hvordan reformprosesser kan drives.

Vår gjennomgang har i hovedsak vært rettet mot å definere begreper, identifisere aktuelle problemstillinger, og innhente relevante erfaringer fra reformprosesser. Ut over at våre informanter i forvaltningen ga uttrykk for at følgeevalueringer ofte ikke er anvendelige nok, vet vi lite om mer konkrete erfaringer fra følgeevalueringer, og hva som i praksis skal til for at evalueringene blir brukt inn i styringen av reformarbeidet. Som en oppfølging av dette prosjektet foreslår vi derfor at vi ser nærmere på noen av de følgeevalueringene som har vært gjennomført de siste årene, med sikte på videre anbefalinger om hva som skal til for at følgeevalueringer kan bli et bedre virkemiddel for en mer effektiv gjennomføring av store reformer.

Referanseliste

- AAD 2001: Handlingsplan - *Skritt på veien*, Program for fornyelse av offentlig sektor.
- AAD 2002: *Fra ord til handling*. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor. Redegjørelse for Stortinget 24.01.02
- AAD 2005: *Modernisering for velferd*. Regjeringens handlingsplan for modernisering av offentlig sektor 2005-2009.
- Andreassen, T. A. & J. Aars (2015): *Den store reformen – Da NAV ble til*. Universitetsforlaget.
- Askim J. (2009): *NAV i støpeskjeen – En studie av NAV-reformens interimfase, 2005-2006*. Notat 10 – 2009. Rokkan-senteret.
- Baldvig, Fleming, Lars Holmberg og Maria Pi Højlund Nielsen 2011: *Verdens bedste politi. Politireformen i Danmark 2007-2011*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Christensen, T. (2006) *Staten og reformenes forunderlige verden*, Nytt Norsk Tidsskrift 3/2006
- Christensen, T. (2008) «*En felles etat*» - en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) Notat 5 – 2008. Rokkan-senteret.
- Difi 2011: *Hva skjer i departementene?*Rapport 2011:11
- Difi 2012: *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene*. Rapport 2012:8
- Difi 2013: *Merverdi eller unødvendig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*. Rapport 2013:11
- Difi 2014: *Erfaringar frå endringsprosessar generelt, og involvering av brukarar og tilsette spesielt*. Rapport 2014:1
- Difi 2017: *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2016*. Rapport 2017:2
- Difi 2018: *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2017*. Rapport 2018:2
- Difi 2018: *Evaluering av nærpolitireformen*. Rapport 2019:1
- Difi 2019: *Departementene i førersetet for omstilling?*Rapport 2019:3
- Difi 2020: *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2019*. Rapport 2020:4
- DFØ 2018: *Veileder til Utredningsinstruksen*. Instruks om utredning av statlige tiltak. DFØ 2018.
- DFØ 2020 *Tilfredsstiller statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019*. DFØ-rapport 2020:1
- DFØ 2020: *Evalueringen av nærpolitireformen. Statusrapport 2019*. DFØ-rapport 2020:4
- Finne, H. (2019) *Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter – Ekspertenes erfaringer og vurderinger*. Concept-rapport nr. 56
- Forskningsrådet (2007): *Resultatevaluering av sykehusreformen – Tilgjengelighet, prioritering, effektivitet, brukermedvirkning og medbestemmelse*
- Forskningsrådet (2014): *Oppmerksomhetspunkter ved evaluering av politiske reformer – Rapport fra metaevalueringen av NAV-reformen i Norge*
- Forskningsrådet (2016): *Evaluering av samhandlingsreformen*
- KMD 2016: *Offentlig sektor forenkles, fornyes og forbedres*. 04/2016.
- NOU 2004:18 *Helhetlig plan for helse- og sosialtjenestene*
- NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning – Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*
- NOU 2005:3 *Fra stykkevis til helt – en sammenhengende helsetjeneste*
- NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*
- NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen*
- NOU 2015:1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*. Produktivitetskomisjonens første rapport
- Nuffield Trust 2018: *Doomed to Repeat? Lessons from the history of NHS reform*
- OECD 2010: *Making Reform Happen – Structure Priorities in Times of Crisis*
- Statskontoret 2015: *Reformer i offentlig sektor – Perspektiv og erfaringer från enkätundersökning med högre chefer i statsförvaltningen*. Dnr 2014/197-5

Stortingsdokumenter:

- St. meld. Nr. 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten*
- St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*
- St.prp. nr. 42 (2005-2006) *Tilleggsbevilgning til NAV-reformen i 2006*
- St.meld. nr. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen – Rett behandling – på rett sted – til rett tid*
- Innst. 212 S (2009-2010) *Innstilling fra Helse- og omsorgskomiteen om samhandlingsreformen og om en ny velferdsreform*
- Meld. St. 16 (2010-2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011-2015)*
- Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*
- Prop. 73 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*
- Prop. 1 S (2016-2017) *Tilråkning fra Helse- og omsorgsdepartementet*
- Meld. St. 29 (2019 – 2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*

