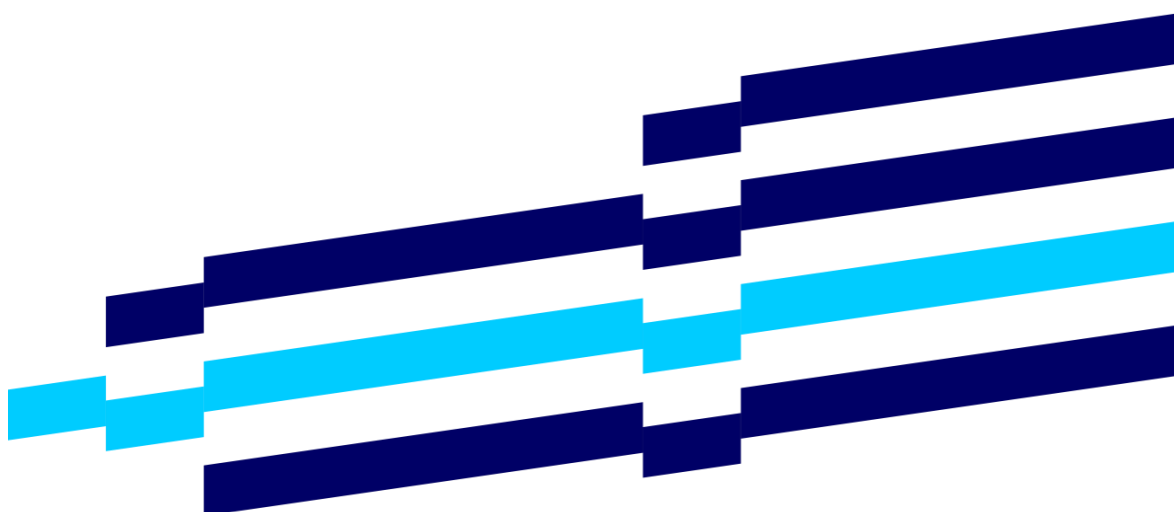


# På toppen av styringssystemet

## Om samordning i de skandinaviske regjeringsapparatene



## Forord

Difi legger med dette fram et notat der vi sammenlikner de skandinaviske landenes systemer for sentral samordning.

Notatet er et av resultatene fra et samarbeidsprosjekt som Difi har hatt med Universitetet i Oslo.

Vi vil takke alle som har stilt opp i intervjuer og bidratt med kunnskap, erfaring og synspunkter. En særlig takk til professor Jørgen Grønnegaard Christensen og til tidligere forvaltningssjef Jan Landahl. Ved å kommentere tidlige utkast har de bidratt til å gi oss større forståelse for henholdsvis det danske og det svenske systemet for samordning.

Difi står alene ansvarlig for innholdet i notatet. Hildegunn Vollset har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Dag Solumsmoen (prosjektleder), Eivor Bremer Nebben og Mathias W. Johannessen. I tillegg har Harald Nybøen og Trond Fevolden kommentert framstillingen av det norske systemet for samordning.

Oslo, november 2019

Hildegunn Vollset

avdelingsdirektør

## Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Innledning.....</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrunn .....	5
1.2 Formål med forskningsprosjektet .....	5
1.3 Bakgrunn for dette notatet.....	5
1.4 Samordningsbegrepet.....	6
<b>2 Data og metode.....</b>	<b>7</b>
<b>3 Tre systemer for sentral samordning .....</b>	<b>8</b>
3.1 Sentral samordning på dansk .....	8
3.1.1 Samordningsprosedyrer.....	8
3.1.2 Vurderinger og erfaringer .....	9
3.2 Sentral samordning på svensk.....	12
3.2.1 Samordningsprosedyrer.....	13
3.2.2 Vurderinger og erfaringer .....	14
3.3 Sentral samordning på norsk .....	17
3.3.1 Samordningsprosedyrer.....	18
3.3.2 Vurderinger og erfaringer .....	19
<b>4 Sammenfattende vurderinger .....</b>	<b>24</b>
4.1 Likheter og forskjeller.....	24
4.2 Noe å vurdere i en norsk kontekst?.....	26

Referanser

## Sammendrag

Dette Difi-notatet er resultat av et prosjektsamarbeid med Universitetet i Oslo. Prosjektet har hatt som formål å studere sammenhengen mellom de endringene som har skjedd på toppen i norske departementer og den samordning som skjer mellom og internt i departementene.

Difi har sett behov for å dokumentere funn og vurderinger fra vår del av dette prosjektet, særlig når det gjelder hvordan andre skandinaviske land håndterer samordning sentralt. Vi har søkt å identifisere hva som kjennetegner systemene for samordning av regjeringsapparatets beslutningsprosesser i de tre skandinaviske landene. Dette omfatter både formelle samordningsprosedyrer og våre informanternes erfaringer med systemene. I noen grad supplerer vi med relevante funn og vurderinger som andre har gjort. I tillegg har vi sett på rollefordelingen mellom politikk og embetsverk i de tre landene, spesielt sett i lys av at antallet politiske stillinger er svært forskjellig i de tre landene.

I alle tre landene er det et detaljert system for å samordne regjeringsapparatets beslutningsprosesser. Systemene er utviklet over lang tid og er i varierende grad formalisert, samtidig som de bygger på et sett av uformelle normer og rolleforventninger.

Alle systemene er innrettet både for å få fram relevante hensyn på tvers av sektorer og for å kunne treffe beslutninger innen rimelig tid, men balansepunktet varierer.

- Det svenske forbudet mot ministerstyre kombinert med *gemensam beredning* og en politisk samordningsenhet knyttet til statsministeren tilsier mer makt til regjeringen, mindre til enkeltstatsrådene.
- Det danske systemet med et regjeringsutvalg (og et tilsvarende embetsmannsutvalg) styrt av Finansministeriet og med relativt få statsråder som deltakere i prosessen, gir en kraftfull beslutningsmakt sentralt.
- I det norske systemet kan statsrådene i selve regjeringskonferansen engasjere seg i reell politisk samordning.

Det svenske og det danske systemet legger altså hver på sin måte legger grunnlag for en effektiv beslutningsprosess, og vi stiller spørsmålet om det her er noe inspirasjon å hente for utvikling av det norske systemet. For å løse stridsspørsmål i norske koalisjonsregjeringer har det utviklet seg uformelle løsninger i form av et regjeringens underutvalg der bare partilederne møter. Her kan det vurderes en ordning inspirert av det svenske systemet: Når det foreligger merknader til konklusjonene i regjeringsnotatene, kan de berørte statssekretærene ha som oppgave å forsøke å nå fram til enighet før det eventuelt fremmes regjeringsnotater med alternative konklusjoner. Dette skjer nok i dag også, men ikke som en fast ordning.

Alternativt kan samordningsfunksjonen styrkes ved å lage paralleller til det danske Økonomiutvalget, men dette vil nok oppleves som mer fremmed i norske systemet.

Felles for slike ideer er imidlertid at regjeringsmedlemmene får svekket sin mulighet til å øve innflytelse på de regjeringsvedtak som de uansett vil stå kollektivt ansvarlig for. Dette vil være en vesentlig innvending mot å endre det norske systemet i en slik retning.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Forskningsrådet har tildelt midler til gjennomføring av prosjektet «*På toppen av styringssystemet. Vekst, integrasjon og samordning*». Formålet er å studere hvordan veksten på toppen i departementene virker inn på den samordning som skjer mellom departementene og i forholdet til parlamentet.

Det ble i den forbindelse inngått en kontrakt mellom Forskningsrådet og Institutt for samfunnsforskning (ISF), som var prosjektansvarlig. Dette er siden endret til at Universitetet i Oslo v/Institutt for statsvitenskap er ansvarlig (ifølge endringsmeldinger 28.11.2018 og 20.01.2019).

En forutsetning for Forskningsrådets tildeling av midler var at Difi deltar i prosjektet. På forespørsel sa Difi seg interessert og forpliktet seg til å bidra med faglige ressurser, jf. samarbeidsavtale med ISF av 5.9.2016 (forlenget 5.3.2019).

## 1.2 Formål med forskningsprosjektet

Forskningsprosjektet har som formål å studere sammenhengen mellom de endringene som har skjedd på toppen i norske departementer og den samordning som skjer mellom departementene samt mellom regjeringsapparatet og parlamentet.

Over tid har regjeringsapparatets samordningskapasitet og den enkelte statsråds styringskapasitet blitt utfordret av veksten i offentlig sektors virkeområde og av at departementene forventes å svare raskt på spørsmål fra mediene. Statsrådene ser det dessuten som stadig viktigere å fronte sine saker gjennom mediene (Statskonsult 2007).

Svaret på dette har vært å øke kapasiteten ved å skille ut enkeltsaker og tjenesteytende oppgaver. Styringen av underliggende virksomheter har imidlertid blitt opprettholdt eller forsterket ved å basere seg mer på mål- og resultatstyring. Samlet sett har dette bidratt til at departementene har blitt mer rendyrket som sekretariater for politisk ledelse med en utvidet krets rundt statsråden med statssekretærer, politiske rådgivere og kommunikasjonsansatte (Difi 2011). Det er imidlertid lite systematisk kunnskap om hvordan denne utviklingen har påvirket samordningen mellom departementene.

I forskningsprosjektet vil problemstillingene bli studert med utgangspunkt i både politisk ledelse og i embetsverket. Dette danner samtidig grunnlaget for arbeidsdelingen mellom forskerne og Difi (se nærmere i kap. 2).

## 1.3 Bakgrunn for dette notatet

I samarbeidsavtalen forpliktet Difi seg til å gjennomføre intervjuer og til å oppsummere og fortolke disse. Til gjengjeld kan Difi utnytte funnene i sin ordinære virksomhet.

For Difis del kan arbeidet med dette prosjektet knyttes til et av direktoratets hovedmål - å være en sentral kilde til kunnskap om tilstand, utvikling og endringsbehov i forvaltningen.

Samordning er av mange sett som en av de største utfordringene i norsk forvaltning, og Difi har gjennom en rekke prosjekter utviklet kunnskap og gitt anbefalinger om hvordan samordningsutfordringer kan møtes (bl.a. Difi 2014).

Departementene har utvilsomt en viktig rolle i å legge til rette for samordning. Både departementsstrukturen og departementskulturen er imidlertid sterkt sektororientert, og tverrgående samordningsbehov får i praksis lav prioritet. Når departementene ikke er tilstrekkelig samordnet ved utforming av satsinger og tiltak, påvirker det hele forvaltningsapparatets evne og vilje til en samordnet iverksetting.

I Difi har vi derfor sett behov for å dokumentere funn og vurderinger fra vår del av dette forskningsprosjektet, særlig når det gjelder hvordan andre skandinaviske land håndterer disse utfordringene, og eventuelt med tanke på om det er endringer som kan være verdt å vurdere for samordning i det norske regjeringsapparatet.

Vår primære problemstilling i dette notatet vil være å identifisere hva som kjennetegner systemene for samordning av regjeringsapparatets beslutningsprosesser i de tre skandinaviske landene. Dette vil omfatte både formelle samordningsprosedyrer og våre informanternes erfaringer med systemene. I noen grad supplerer vi med relevante funn og vurderinger som andre har gjort.

I tillegg vil vi komme inn på rollefordelingen mellom politikk og embetsverk i de tre landene, spesielt sett i lys av at antallet politiske stillinger er svært forskjellig i de tre landene. Vi vil da søke å belyse hvordan denne rollefordelingen virker inn på evnen til horisontal samordning i regjeringsapparatet. Avslutningsvis gjør vi oss noen refleksjoner i et komparativt perspektiv.

## 1.4 Samordningsbegrepet

Samordningsbegrepet er flertydig. I vår sammenheng dreier det seg primært om prosesser der mål, hensyn, verdier, ressurser og andre premisser blir sett i sammenheng og avveid og tilpasset til hverandre. Vi er primært opptatt av samordning i utrednings- og beslutningsfasen, ikke i iverksettingsfasen.

Samordning vil i praksis delvis overlapse med *styring*, som impliserer et hierarkisk forhold mellom over- og underordnet. Samordning vil ofte forutsette en felles overordnet instans. På den annen side vil samordning delvis overlapse med *samarbeid* når det skjer en tilpasning mellom formelt sideordnede aktører uten at dette er pålagt fra overordnet nivå. Et godt system for samordning er derfor et system som tilrettelegger for både styring og samarbeid.

## 2 Data og metode

Prosjektet har i praksis hatt to prosjektgrupper som arbeider parallelt, men med et løpende samarbeid både mht metodikk (intervjuguide mv) og vurdering av innhentet materiale:

Hovedprosjektet har vært ivaretatt av forskergruppa (Jostein Askim, Kristoffer Kolltveit og Rune Karlsen). De har studert problemstillingene med utgangspunkt i *politisk ledelse*. De har fokusert på betydningen av hvordan politisk ledelse som funksjon har utviklet seg (omfang, organisering mv). De innhenter materiale ved å intervju tidligere norske statsråder og statssekretærer, og de vil uavhengig av samarbeidet med Difi foreta bredere spørreundersøkelser.

Difis prosjektgruppe har tatt utgangspunkt i *embetsverket* og sett på hvordan departementenes evne til samordning påvirkes av veksten i toppen av styringssystemet. Vi har intervjuet nåværende og tidligere departementsråder og kommunikasjonssjefer om dette. Siden prosjektet har et delvis komparativt siktemål, har vi også intervjuet noen tilsvarende stillingsinnehavere i Sverige og Danmark.

### *Dokumentstudier*

For å få innsikt i prosedyrene for sentral samordning i de tre landene har vi kunnet støtte oss på formelle retningslinjer som er offentlig tilgjengelig. Videre er problematikken omtalt i offentlige dokumenter/rapporter og i noen grad i faglitteraturen (se litteraturliste i vedlegg).

### *Intervjuer*

I Norge ble det til sammen gjort 16 intervjuer, hvorav 10 var med departementsråder. Av de 10 var det fem nåværende og fem avgåtte departementsråder. I tillegg kommer intervjuer med tre nåværende og tre avgåtte kommunikasjonssjefer.

I Danmark ble det gjort intervjuer med fem departementssjefer (tilsvarer departementsråd i Norge), hvorav to ikke lenger var i stillingen. I tillegg har vi hatt kontakt med professor Jørgen G. Christensen når det gjelder framstillingen av det danske systemet.

I Sverige ble det gjort seks intervjuer, hvorav ett med en statssekretær, to med departementsråder (kan sammenliknes med en norsk ekspedisjonssjef), ett med en tidligere forvaltningssjef (jf. norsk regjeringsråd), ett med en etatssjef som tidligere har vært både statssekretær og embetsmann, og ett med en kansliråd (jf. norsk avdelingsdirektør).

Intervjuene var semistrukturerte. I tillegg til at det ble gjort lydopptak, er det laget intervjureferater. Disse er ikke lest og godkjent av informantene, men i enkelte tilfeller har vi henvendt oss til dem i ettertid for å få avklart enkelte tvilsspørsmål. For Difis del er intervjuene primært brukt for å gi oss bedre forståelse av hvordan samordningen i de ulike regjeringsapparatene faktisk fungerer. Lydopptakene er stilt til disposisjon for forskergruppa.

### *Tilbakemeldinger*

Hovedinnholdet av et utkast til dette notatet ble presentert for et internseminar i det svenske Statskontoret 27.08.2019. Tilbakemeldingene derfra har bidratt til å nyansere det bildet vi gjengir av det svenske samordningssystemet.

## 3 Tre systemer for sentral samordning

I dette kapitlet gjør vi rede for hovedtrekk i samordningssystemet i regjeringsapparatene i Danmark, Sverige og Norge. Vi oppsummerer også en del erfaringer og vurderinger som våre informanter delte med oss.

### 3.1 Sentral samordning på dansk

Dansk sentralforvaltning er sterkt preget av prinsippet om ministerstyre. Loven legger i stort omfang avgjørelsesmyndighet direkte til den enkelte statsråd, som derfor må ta stilling til et stort antall enkeltsaker. Statsministerens kontor (Statsministeriet) er svært lite og er avhengig av Finansministeriet for å løse samordningsoppgavene.

Et kjennetegn ved danske departementer er at det er ingen statssekretærer. Hver statsråd har imidlertid en særlig rådgiver som er politisk utnevnt. Disse ble opprinnelig utelukkende brukt til politikkformidling utad, men har senere i noen grad fått et mer variert arbeidsfelt.

Ministerstyret i dansk forvaltning avspeiles ved at det som hovedregel er en ubrutt og direkte styringslinje fra statsråden til direktorater og styrelser. Disse er samtidig nært knyttet til departementet og til betjening av statsråden. Dette kommer til uttrykk i begrepet «ministerium» som på dansk omfatter både det egentlige departementet og de tilhørende styrelsene. Tidligere kunne endog et ministerium omfatte flere departementer, men dette er ikke lenger praksis (Difi 2013).

#### 3.1.1 Samordningsprosedyrer

Regjeringen i plenum (Ministermøtet) spiller en svært begrenset rolle i samordningen av regjeringsapparatet. De møtes som regel ukentlig og behandler bl.a. lovforslag, utnevnelser, redegjørelser for Folketinget mv. For øvrig er disse møtene av mer informerende og motiverende karakter for regjeringens medlemmer.

Bortsett fra lovsaker er det også svært få saker som behandles ved kongelig resolusjon (Statskonsult 2001). Dette som en konsekvens av at den enkelte statsråd har stor selvstendig avgjørelsesmyndighet.

I de siste 25-30 år er det imidlertid utviklet en sterkere sentral samordning i regjeringsapparatet ved at regjeringsutvalg har fått en sterk posisjon (DJØF 2015). Framfor alt gjelder dette Økonomiutvalget (ledet av finansministeren) og Koordineringsutvalget (ledet av statsministeren). Disse utvalgene har noen få statsråder som faste medlemmer (utvalgt av statsministeren), mens andre bare møter når de har egne saker å legge fram eller dersom de vurderes som relevante for den enkelte sak<sup>1</sup>. Det føres ikke referat fra disse utvalgsmøtene.

---

<sup>1</sup> Men alle regjeringspartier er representert med minst en statsråd.



I utgangspunktet er det opp til den enkelte statsråd om en sak skal forelegges et regjeringsutvalg:

*«Ministerierne skal overveje, om en sag bør være genstand for en koordination, herunder om koordinationen kan løses bilateralt eller skal forelegges et regeringsudvalg.»* (Statsministeriet 2018, s.1).

I praksis blir alt som har en økonomisk side, inkludert statsbudsjettet, fremmet for Økonomiutvalget, som møtes ukentlig. Større reformer blir også behandlet der. Andre større saker bl.a. internasjonale spørsmål, behandles i Koordineringsutvalget. Arbeidsdelingen mellom de to utvalgene kan variere over tid. Noen saker behandles i begge utvalg, og i noen tilfeller kan statsråder som ikke har fått gjennomslag i Økonomiutvalget, bringe saken inn for Koordineringsutvalget.

I retningslinjene for utvalgene er det pålagt at departementer som har tverrgående oppgaver skal trekkes med i utarbeiding av materiale som vedrører disse oppgavene, bl.a. UD når det gjelder EU-saker, Justisministeriet når det gjelder overordnede juridiske spørsmål, Ervervsministeriet når det gjelder regulering og konkurransespørsmål osv.

Men i tillegg er det særlig verdt å legge merke til at retningslinjene åpner for at samordningsdepartementer selv kan initiere behandling av en sak som i utgangspunktet tilhører et sektordepartement: *«Et ministerium, der har tværgående koordinerende opgaver, kan foreslå, at en sag i et andet ministerium drøftes i et regeringsudvalg.»* (Statsministeriet 2018, s.1)

Til å forberede møtene er det egne embetsmannsutvalg med tilsvarende sammensetning: Det er den såkalte Styregruppen, som ledes av departementssjefen i Finansdepartementet, som forbereder møtene i Økonomiutvalget. Og det er et forberedende utvalg, som ledes av departementssjefen i Statsministeriet, som forbereder møtene i Koordineringsutvalget. Disse embetsmannsutvalgene legger vekt på å komme fram til enighet om de sakene som fremmes for de to politiske utvalgene.

Forut for behandling i utvalgene skal det saksansvarlige departementet ha forelagt et utkast for de berørte departementene. Etter foreleggelsen skal det legges vekt på å framstille saken slik at de berørte departementenes synspunkter gjengis i de tilfeller det ikke er oppnådd enighet. Eventuell uenighet skal framgå av det materiale som legges fram for de forberedende utvalgene. Det utsendte materiale er imidlertid ikke bindende for en statsråd når saken drøftes i regjeringsutvalget.

### 3.1.2 Vurderinger og erfaringer

#### *Embetsmenn går langt inn i politisk-taktisk rådgivning*

Hovedinntrykket fra de fem informantene er at det er stor grad av tilfredshet med dagens situasjon. Departementssjefene er seg bevisst at de er fremste rådgiver for statsråden, og de er opptatt av å beholde den posisjonen. Flere framhever som den viktigste forskjellen mellom Danmark og Sverige: *«svenske ministre snakker mest med sine politiske rådgivere, mens danske ministre taler med departementssjefen»*

Våre informanter mener det er best for ministrene med den kontinuiteten og den kombinasjonen av faglig og politisk rådgivning de kan tilby, og de ser derfor ingen plass for statssekretærer så lenge de selv gjør jobben til statsrådets tilfredshet. De oppfatter seg også som en forsvarer av det langsiktige perspektivet: «*Ministeren er ofte veldig opptatt av det korte bildet, og i mange tilfeller er det embetsverket som må ha et blick for det langsiktige*».

Vi får samtidig et klart inntrykk av at de danske departementssjefene går lengre enn norske departementsråder i det som kalles politisk-taktisk rådgivning: «*Vi skal rådgi om hva som er klok politikk og hvordan gå frem for å få det igjennom.*» Blant annet ser det ut til at de gjerne deltar i overlegninger om hvordan opposisjonen i Folketinget vil reagere på ministerens forslag og utspill. En av dem sier det slik:

«*Vi er politisert i den forstand at embetsverket kan rådgi politikerne på det politiske*» ( i tillegg til det faglige). «*Man skal forstå politikken, og legge den til grunn og bruke den*».

En annen sier det slik: «*Hvordan få dette igjennom i Folketinget: det hører med til det faglige. Også timing osv hører med til det faglige*».

Dette viser seg også i retningslinjene for regjeringsutvalgene. Om forberedelsen av sakspapirene heter det bl.a.: «*Det skriftlige materiale, ... skal inneholde en solid faglig og politisk rådgivning til ministrene.*» (Statsministeriet 2018, s.2). Og i det såkalte Bo Smith-utvalget<sup>2</sup> ble det gjort enda tydeligere: Politisk-taktisk rådgivning er det når «*embedsmænd bistår den siddende politiske ledelse med hvordan den skaber tilslutning til dens foretrukne politik, og hvordan den overvinder politisk motstand*» (DJØF 2015, s. 122).

En slik embetsmannsrolle har imidlertid også fått kritikk. Blant annet har to tidligere departementssjefer sett behov for grunnleggende endringer, primært i form av flere politisk utnevnte rundt statsråden. De ser det som umulig for departementssjefene å være politisk sparringspartner for statsråden, samtidig som de skal ha oversikt over arbeidet i sine departementer og underliggende styrelser og sørge for at alt fungerer korrekt (Loft og Rosted 2016). Over tid vil dette være ødeleggende for tilliten til politiske beslutninger og offentlige institusjoner, mener de to.

#### *For stor lydhørhet?*

Ellers ser vi at det varierer blant informantene i spørsmålet om lojalitet vs. faglig uavhengighet: Når statsråden har avvist embetsverkets innstilling en gang, vil enkelte tilpasse embetsverkets faglige innstilling neste gang en liknende sak kommer opp, slik at den oppleves som mer relevant for statsråden. Andre er mer tilbøyelig til å fastholde sitt faglig begrunnede standpunkt uavhengig av statsrådets politiske signaler: «*Hvis de gjør noe jeg synes er uklokt, så får de vite det meget tydelig, men jeg sier også at det er din beslutning*».

Det kan her tilføyes at Bo Smith-utvalget fant at «*et stort flertal av embedsmændene er tilbøjelige til at prioritere den politiske lydhørhed*» når det gjelder å tilpasse den faglige

---

<sup>2</sup> Et uavhengig utvalg til å undersøke samarbeidet mellom politisk ledelse og embetsverk på statlig, regionalt og kommunalt nivå. Utvalget var nedsatt og finansiert av det danske jurist- og økonomiforbundet (DJØF 2015).

rådgivningen til en politisk kontekst (DJØF 2015, 182). Dette synes å være litt av bakgrunnen for at utvalget foreslo at det utarbeides en såkalt kodeks, dvs. en kort og lett tilgjengelig framstilling av de regler og normer som gjelder for embetsmenn.

### **Horisontal samordning sikres gjennom regjeringsutvalg**

Når det mer spesielt gjelder systemet for horisontal samordning, gir Bo Smith-utvalget denne vurderingen:

*«Historisk har det danske ministerstyre været karakteriseret ved ganske stor autonomi for de enkelte ministre, .. men i de sidste 10-15 år er der etableret en stærkere intern koordinering og styring av regeringsarbejdet. Denne er ikke alene rettet mod den overordnede økonomiske politik og de store reformer, .. men omfatter i praksis så vel alle regeringens politiske initiativer og udspil ...».* (s.85)

Dette refererer til at regjeringsutvalgene står helt sentralt. Her understreker våre informanter at den uformelle delen av systemet er svært viktig. Departementssjefene kjenner hverandre godt og legger vekt på en sterk kollegialitet seg imellom. De sitter i sentrale posisjoner, spesielt departementssjefene i Statsministeriet og Finansministeriet, og har utvilsomt stor innflytelse. De kan få til mye problemløsning og samordning både bilateralt i forkant av utvalgsmøtene på embetsmannsnivå og ved utarbeiding av innstillingene til utvalgsmøtene.

Informantene gir også uttrykk for at utvalgssystemet er effektivt for å nå fram til avgjørelser og ikke minst for å holde utgiftsrammene nede. Den svært sentrale posisjonen for Økonomiutvalget og dermed for finansministeren ble utviklet tidlig på 1990-tallet og må sees på bakgrunn av en vanskelig økonomisk situasjon for Danmark og at flerpartiregjeringer gjorde det ekstra vanskelig å holde seg innenfor fastsatte rammer. Innstramningen som dette utvalget har bidratt til siden den gang, opplever våre informanter som viktig og viser til at Danmark nå har solide statsfinanser.

I Bo Smith-utvalgets rapport finner vi imidlertid en viss bekymring for at det helhetlige perspektivet ikke får tilstrekkelige gode betingelser, og de anbefaler bl.a. det enkelte departement å vurdere om *«der er behov for en særlig enhed med den opgave at anlægge et tværgående perspektiv på området og løbende bistå med utvikling av nye politiske initiativ.»* (DJØF 2015, s. 252).

### *Kritikk mot Finansministeriets rolle*

I de senere år er det reist kritikk mot Økonomiutvalget - og kanskje særlig mot den forberedende Styregruppen - fordi det oppleves at Finansministeriet har fått for stor makt og at de «blander seg»: De styrer ikke bare de økonomiske rammene, men går også inn i mer sektorfaglige spørsmål som de ikke har faglige forutsetninger for (se også DJØF 2015, s.87). Det innvendes også at økonomiske hensyn blir vektlagt for sterkt i saksframleggene for Økonomiutvalget.

Flere av våre informanter delte denne kritikken, og en av dem viste til at det er fastsatt nye retningslinjer for utvalgene som bl.a. skal klargjøre rollefordelingen i dette samordnings-systemet. Konkret kan dette bl.a. referere til at: *«sekretariatet (bør) kun udsende materiale til KU og ØU, som er godkendt af det ministerium, der er ansvarlig for udarbejdelsen ...»* (Statsministeriet 2018, s, 4).

I denne sammenheng kan det også vises til at den nye statsministeren (fra 2019) har innrettet et nytt politisk sekretariat, «*der skal have særligt fokus på regeringens prioriterede projekter, politikudvikling og kommunikation, bidrage til at styrke den strategiske ledelse af regeringen samt øge den interne koordination mellem ministre og særlige rådgivere.*» (Statsministeriet 2019). Lederen for det politiske sekretariatet blir fast medlem av regjeringens koordineringsutvalg og økonomiutvalg samt rådgiver for statsministeren. Dette kan tolkes som at statsministeren ønsker å tøylen den makten Finansministeriet utøver gjennom Økonomiutvalget.

#### *Samordningssystemet skaper A- og B-lag i regjeringen*

Når ikke alle statsrådene er med som faste medlemmer i de to viktigste regjeringsutvalgene, må vi gå ut fra at dette skaper en opplevelse av et A-lag og et B-lag i regjeringen. Dette oppfatter imidlertid våre informanter i liten grad som problematisk. Enkelte kan uttrykke en viss sympati: «*Ministre i ytre krets kan føle seg lite inndratt*». Andre informanter ser det som et spørsmål om en avansementsstige: «*De ministerier som ikke har så stor posisjon/prestisje, blir ofte brukt som treningsarena for nye politikere*».

#### *De særlige rådgiverne bidrar ikke til horisontal samordning*

Våre informanter opplever ikke at de særlige rådgiverne spiller noen slags positiv samordningsrolle mellom departementene, snarere kan de til og med virke negativt. Men de kan ha en positiv rolle med å ivareta statsrådets forhold til partigruppene i Folketinget og partiorganisasjonen. De kan også være nyttige for ministerens rent partipolitiske overlegninger, men bør uansett ikke få formell eller uformell instruksjonsmyndighet overfor embetsverket. Dette anses imidlertid som avklart og ikke et tema for diskusjon.

## **3.2 Sentral samordning på svensk**

Svensk forvaltning er kjennetegnet ved to prinsipielt viktige særtrekk.

For det første har regjeringen kollektivt ansvar for og ledelse av den utøvende makt. Ministerstyre er forbudt, dvs. den enkelte statsråd har ikke egen beslutningsmyndighet. Instruksjon av underliggende organer må skje ved vedtak i regjeringen. Antall regjeringsvedtak er derfor svært høyt (ca 10 000), men likevel klart lavere enn tidligere på grunn av delegering til direktoratsnivå. Det kollektive ansvaret understøttes av at Statsrådsberedningen (tilsvarer SMK) er relativt stor (ca 190 ansatte). Dessuten er alle departementene samlet i en enkelt myndighet – Regeringskansliet (med 4800 ansatte).

For det andre har de svenske direktoratene rett og plikt til å treffe enkeltvedtak uten anvisning eller instruks fra statsråden/regjeringen. Dette prinsippet har lang tradisjon og er nedfelt i grunnloven. Formålet er å sikre at myndighetsutøvelsen skjer på en rettssikker måte, dvs. uten inngripen fra politisk nivå. Det er en klar ansvars- og rolledeling mellom dem som har ansvar for å utforme rettsreglene og dem som har ansvar for å anvende reglene i form av enkeltvedtak (Statskonsult 2001).

I tillegg er svenske departementer kjennetegnet ved et stort antall politisk oppnevnte: statsråder, statssekretærer, politiske rådgivere og pressesekretærer - til sammen ca 200. De fleste av disse er plassert i Statsrådsberedningen.

### 3.2.1 Samordningsprosedyrer

Ifølge den svenske regjeringsformen skal regjeringssaker avgjøres av regjeringen som et kollektiv. Derav følger at samtlige statsråder skal ha mulighet til å kunne påvirke forberedelse av en sak innen beslutning fattes. Dette oppnås gjennom ulike samrådsformer:

#### *Gemensam beredning*

Ifølge reglene for gemensam beredning skal en sak som berører flere statsråders ansvarsområde behandles innenfor det departementet som det i hovedsak tilhører. Prosessen skal innledes så tidlig som mulig slik at de berørte statsråder har en reell mulighet til å påvirke sakens behandling og utfall. Det er imidlertid opp til de enkelte tjenestemennene hvordan behandlingen skal foregå fra sak til sak (muntlig eller skriftlig) og på hvilken måte enigheten skal dokumenteres.

Gemensam beredning er i prinsippet aldri avsluttet før alle parter er enige og kan derfor ta lang tid. Hvis det ikke lar seg gjøre å komme til enighet på tjenestemannsnivå, må saken avgjøres på politisk nivå.

Statsrådsberedningen skal i god tid få informasjon om regjeringssaker eller andre spørsmål av betydning. Av retningslinjene fremgår det også at overgripende EU-spørsmål skal beredes gemensamt med enheten for samordning av EU-saker i Statsrådsberedningen samt UD, at alle saker med budsjettmessige eller organisatoriske konsekvenser skal beredes gemensamt med Finansdepartementet, og at lovsaker skal beredes gemensamt med Justisdepartementet.

Gemensam beredning fungerer horisontalt, dvs. saken går ikke om linjelederne, men direkte mellom saksbehandlere på samme nivå. Dette er i praksis både en formell og en uformell ordning. Det er først kontakt ved e-post og telefon. Deretter lages et notat om hva de ble enige om. Dette dokumentet skal være tilgjengelig hvis det skulle komme fram uenighet senere.

#### *Samordningskansliet*

Dette er et politisk organ som er plassert i Statsrådsberedningen. Det oppsto under tidligere flerpartiregjeringer og ledes nå av to statssekretærer, en fra hvert av regjeringspartiene, mens politisk sakkyndige fra hvert av regjeringspartiene «skygger» det enkelte departement.

Etter en gemensam beredning går saken til Samordningskansliet, som har ansvar for politisk samordning. Deres oppgave er primært å se om forslagene er i samsvar med de politiske prioriteringene. Dersom saken ikke har politisk forankring hos regjeringspartiene, går saken i retur. Når det pågår en gemensam beredning, skal Samordningskansliet holdes orientert. Det er normalt statssekretærene i departementene som har kontakt med kansliet.

#### *Deling (foreleggelse)*

Før regjeringen vedtar proposisjoner, lovforslag, forordninger, komitédirektiv mv, skal den statsråden som forbereder saken, gi alle de øvrige statsrådene anledning til å uttale seg, normalt innen fem dager. Også utkast til svar på interpellasjoner deles i en viss utstrekning. Denne ordningen, som kalles deling, skal ikke skje før etter at en gemensam beredning er avsluttet.

For regjeringsvedtak som skal behandles i Riksdagen, brukes både gemensam beredning og deling. For øvrig er det tilstrekkelig med gemensam beredning. Alle departementene må vente



på svar fra sine respektive kontaktpersoner i Statsrådsberedningen, Justisdepartementets granskningsenhet og Finansdepartementets budsjettavdeling. Først da er delingen avsluttet, og den aktuelle saken kan tas opp til beslutning ved regjeringsmøtet.

#### *Allmenn beredning og lunsjberedning*

Hver torsdag treffer regjeringen formelle vedtak. Etterpå holdes allmenn beredning hvor regjeringens politiske diskusjoner finner sted. Allmenn beredning anvendes for eksempel dersom berørte statsråder ikke har oppnådd enighet på andre måter, eller hvis en statsråd vil informere om en kommende regjeringssak. Lunsjberedning finner sted hver uke og anvendes for informasjon, enkelte veiledende diskusjoner samt avstemning i utnevningssaker.

### **3.2.2 Vurderinger og erfaringer**

#### **Rådgivning til statsråden**

Informantene har litt ulike syn på hvordan forholdet politikk og forvaltning har utviklet seg. Enkelte fastholder at den tradisjonelle rollefordelingen er i god behold:

*«Embetsmannsrollen er sterk, og man våger å si imot. ... Når vi går ut med noe herfra, skal vi ikke overraskes av noe argument. Du skal ha integritet til å si fra, men også en lojalitet når det er besluttet. Dette skal ligge i regjeringskanselliets sjel.»*

Andre ser en glidning mot en mer politisert forvaltning:

*«Integriteten hos tjenestemennene har minsket noe, og man er mer villig til å gå på den løsningen som ministeren vil ha. ... tendensen er at man går litt for raskt på løsninger, også fordi man vet at det er et tidspress osv.»*

Denne vurderingen får støtte når en annen informant opplyser at antall departementsledere som har blitt flyttet på fordi de er for besværlige, har økt de siste 20 årene.

På samme måte som i Danmark finner vi synspunkter på at embetsverket ivaretar det langsiktige perspektivet mer enn politikerne:

*«Jeg tror at mange politikere har en forståelse av at man er ferdig når beslutningen er tatt, mens vi som embetsmenn vil være mer opptatt av at det faktisk får effekt. Derfor er det viktig at vi er inne i spørsmålene.»*

#### **Stor variasjon i synet på antall politikere**

I Sverige er det et relativt stort antall politisk oppnevnte innenfor regjeringsapparatet. Ifølge våre informanter bør det sees på bakgrunn av det økende medietrykket, som nå innebærer at statsråden knapt er til stede i departementet, og at flerpartiregjeringer medfører at sakene i større grad må bringes opp for politiske avklaringer. Begge faktorene øker behovet for statssekretærer og politisk sakkkyndige.

Når vi spurte om det er behov for flere eller færre politikere, f.eks. som et tankeeksperiment å gå tilbake til bare én statssekretær og én politisk sakkkyndig, var det stor variasjon i svarene: Enkelte så det som en fordel med færre politikere:

«Da kunne de politisk sakkunniga jobbe mer rendyrket med de partipolitiske sakene. Det er viktig at embetsmenn også kan arbeide med politiske spørsmål, med taler osv. Blir det for mange politikere, er risikoen at det blir en liten intern gruppe som bestemmer seg for løsninger.» (departementsråd).

Med flerpartiregjerings blir det lett et økende antall statssekretærer som igjen gir en tendens til å dele departementene mer opp og dele ansvaret mellom statsråder og mellom statssekretærer. Dette fremmer ikke samordning mellom departementene.

Mer spesifikt fikk vi synspunkter på at det er for få embetsmenn ved Statsrådsberedningen. Det ble vist til at de kan fungere som en nyttig institusjonshukommelse og kan bidra til å stille flere kritiske spørsmål til fagdepartementene.

Andre informanter hadde en mer både-og oppfatning:

«På en del statsrådsområder ville det gått bra (med færre politikere), men på områder som er tett integrert med EU ville det vært umulig. I tillegg er tempoet skrudd opp så mye.»

Men det var også en av informantene som gikk inn for flere politikere:

«De politiske stabene har for liten kapasitet til å tenke helhet. Flere politikere rundt statsråden er viktig fordi det finnes vurderinger som bare politikere kan ta. Jeg ser et stort demokratisk problem i at de upolitiske tjenestemennene blir for sterke. ... Flere politikere gjør at man som tjenestemann får lettere tilgang til politikere.» (kansliråd).

Det viktigste å merke seg er kanskje likevel dette utsagnet: «Dette spørsmålet er ikke gjenstand for noen diskusjon i Sverige i dag.»

### **Gemensam beredning spiller en dominerende rolle i saksforberedelsen.**

En svært stor del av sakene skal gjennom denne prosedyren før regjeringsbeslutning, iallfall alt som koster penger. Prosedyren kan sees som en logisk konsekvens av prinsippet om kollektiv beslutningsform i regjeringen. Ifølge våre informanter skjer det aldri at dissenser kommer opp i regjeringen. De blir løst i forkant (eller returnert) av Samordningskansliet i Statsrådsberedningen.

Generelt synes det å være tilfredshet med gemensam beredning som et formelt system for samordning, men flere av våre informanter legger vekt på at det må suppleres med uformelle kontakter eksternt. Ofte vil ikke ekspedisjonssjefen og rettssjefen at noe skal ut av departementet før man er helt klar, men flere av våre informanter ser det som nødvendig at man på lavere nivå tar uformelle kontakter tidligere uten å involvere overordnet nivå. Det må involveres tidlig og reelt for å få et godt resultat. Det er dette som utgjør den reelle samordningen. Som det ble sagt: «Man kan som departement være egenrådig, men det gjør man bare en gang». En mislykket gemensam beredning svekker statsrådets anseelse i systemet.

Samtidig er det selvsagt kapasitetsbegrensninger, men systemet bidrar også til å foregripe – og å ta hensyn til - andres premisser:

*«Andra departements synpunkter bakas i regel in i de förslag som tjänstemännen utarbetar, dvs även her har samordningen et tydligt passivt og anteciperande drag» (Sundstrøm og Lemne 2016).*

### **Samordning krever i større grad et politisk mandat**

Uansett hvor godt gemensam beredning fungerer, er flere av våre informanter samtidig klare på at embetsverket ikke i tilstrekkelig grad klarer å få til politiske prioriteringer som kan gi retning til å finne løsninger. Eksempelvis blir det nedsatt svært mange tverrgående arbeidsgrupper for å løse samordningsoppdrag, men de kan ofte mangle et reelt politisk mandat:

*«Under flyktningkrisen fikk jeg ansvar for å lede en arbeidsgruppe der både Statsministeren og Finansministeren ga et tydelig mandat. Det var veldig bra. Mange arbeidsgrupper blir altfor frikoplet» (statssekretær).*

Mer generelt pekes det bl.a. på at en regjering trenger noen ganske få hovedmål («styreårer») for å få tyngde nok til å prioritere på tvers av departementsgrenser.

Behovet for et politisk mandat har også vist seg i form av Samordningskansliet, som er et organ som har kommet til ved dannelsen av flerpartiregjeringer (dvs. fra 2006). Denne enheten har primært en rolle når det er politiske konflikter mellom regjeringspartiene knyttet til reformer. Ifølge våre informanter er tanken at de skal komme inn med politiske avklaringer når det er en gemensam beredning som ikke lar seg løse. I enkelte tilfeller blir imidlertid denne enheten av taktiske grunner noen ganger koblet inn for tidlig for å sikre seg politisk støtte og dermed «kortslutte» gemensam beredning-prosessen.

### **Departementene er blitt en organisasjon, men ...**

Siden 1997 er ansatte i svenske departementer formelt ansatt i Regeringskansliet, men med arbeidssted i et departement. Dette synes imidlertid å ha liten effekt på å bygge ned siloene. En av våre informanter sier det slik:

*«Vi er blitt noe bedre på intern mobilitet, men ikke mye. Nå forsøker man å sentralisere sjefsrekruttering, HR, kommunikasjon osv. men det er stor motstand mot dette. Jeg mener det ville være en veldig fordel, jeg har arbeidet i fire departementer og vet hvor ulike de er. Faglig-politisk er departementene fortsatt veldig selvstendige, og det er ikke i tråd med ambisjonene.»*

Det opereres nå bl.a. med felles rekruttering til lederstillinger i regi av Forvaltningsavdelingen. Det ser ut til å ha gått bra fordi Forvaltningsavdelingen oppleves som profesjonelle. Likevel får vi høre at departementene ganske ofte bruker eksterne rekrutteringsbyråer.

### **Statssekretærene mangler lederkompetanse?**

Flere av våre informanter uttrykker bekymring over statssekretærenes kompetanse:



«De som utpekes til statssekretærer er ofte ukyndige i forvaltningsspørsmål og har liten erfaring i å lede en organisasjon. De har ikke den kompetanse som de bør ha, samtidig som de er nøkkelpersoner i departementet».

Det er også slik at når antall statssekretærer øker, fører det til at man stykker opp ansvarsområdene i departementene ytterligere, noe som gjør samordningsoppgavene større. Som kjent er det flere statsråder i mange av de svenske departementene, slik at det allerede på det nivået er en viss oppstyking.

### **De politisk sakkyndige har ikke et klart mandat**

Statssekretærer har et klart mandat, men de politisk sakkyndige har ikke det. Deres rolle kan variere fra å være koffertbærer til å være mini-statssekretærer som har et saksansvar osv. De hjelper statsråden med å svare på spørsmål, finne fram bakgrunnsmateriale, holde kontakt med partiapparatet osv. De politisk sakkyndige er som hovedregel ikke inne i saker mens de behandles i embetsverket. Våre informanter ser behov for politisk sakkyndige for kommunikasjon utad, men de bør ikke legge seg opp i arbeidet internt i embetsverket.

Politisk sakkyndige svarer bare til statsråden. Enkelte påpeker at det kan være et problem for statssekretæren dersom politisk sakkyndige har kontakt med statsråden uten at statssekretæren er informert. Generelt kan våre informanter ikke se at de politisk sakkyndige bidrar til samordning mellom departementene.

Politisk sakkyndige er nå yngre enn tidligere og har ifølge en av våre informanter mindre kunnskap om regjeringskansliet, samtidig som de sitter bare kort tid i stillingen. Dette tilsier at de trenger opplæring, for som vedkommende uttrykte det: «.. jeg er bekymret over kvaliteten på de politisk sakkunniga».

### **Pressesekretærer til å samordne utspill?**

Regjeringen som tiltrådte i 2014 valgte å ha alle pressesekretærer ansatt i Statsrådsberedningen (men fortsatt fordelt ut på de enkelte departementene). Tanken er at dette skal fungere til å samordne utspill i mediene (bl.a. i regi av pressesekretæren i Statsrådsberedningen). Det er vanskelig å si noe om effekten av dette, men en av våre informanter var svært optimistisk: «Pressesekretærene har ofte vært nøkkelaktører til bedre samordning, og de har vært opptatt av å profilere regjeringen som helhet».

## **3.3 Sentral samordning på norsk**

Etter Grunnlovens § 28 skal ”Sager af Vigtighed” avgjøres av Kongen i statsråd. Dette innebærer at hele regjeringen står bak beslutningen, ikke bare den statsråden som saken sorterer under.

Grunnloven angir enkelte typer saker som må avgjøres i statsråd, bl.a. embetsutnevnelser, stortingsmeldinger og proposisjoner. Grunnloven sier ikke noe om behandlingsmåten for mindre viktige saker, men det vanlige er at avgjørelsesmyndigheten blir delegert til et departement eller en annen offentlig myndighet. Utviklingen har gått i retning av at stadig færre saker avgjøres ved statsrådsbehandling, og dette har ført til at mer myndighet er blitt konsentrert hos de enkelte statsrådene som departementssjefer (Statskonsult 2002).

Men selv om statsrådene ved delegering har fått myndighet til å fatte en rekke formelle vedtak, står den kollektive beslutningsformen fortsatt sterkt i norske regjeringer. Dagens retningslinjer for regjeringens arbeid presiserer da også det kollektive ansvaret som regjeringen har for beslutningene som fattes, ikke bare i de sakene som legges fram for Kongen i statsråd, men også i de sakene der beslutningsmyndighet er delegert til én enkelt statsråd (SMK 2018).

### 3.3.1 Samordningsprosedyrer

#### *Krav til utredninger*

Departementer og direktorater har en felles utredningsinstruks som skal sikre et godt beslutningsgrunnlag for statlige tiltak. Ett av fire formål i formålsparagrafen er å «samordne statlige myndigheter». Dette er fulgt opp bl.a. ved å fastsette at «berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen.» (§3-1). Til forskjell fra Sverige er det imidlertid ingen pålegg om å prøve å komme til enighet.

#### *Regjeringskonferanser*

De politiske diskusjonene i regjeringen foregår i de ukentlige regjeringskonferansene. Her skal statsrådene legge fram alle saker som har betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, saker som er politisk vanskelige, og saker hvor det er uenighet mellom statsrådene (SMK 2018). Regjeringskonferanser er ikke regulert i Grunnloven eller annen lovgivning. Den formelle beslutningskompetansen er enten tillagt det enkelte departementet eller Kongen i statsråd.

#### *Regjeringsnotater*

Formålet med et regjeringsnotat er dels å gi regjeringen et godt politisk vurderingsgrunnlag, dels å få fram hvorfor vedkommende statsråd er kommet til den konklusjonen notatet foreslår. I notatet skal det redegjøres for hva saken gjelder, avveininger som har vært gjort, og hva som har vært avgjørende for endelig standpunkt. Både argumenter som taler for og imot statsrådets standpunkt skal nevnes. Dersom en sak berører flere statsråders ansvarsområde, kan den legges fram i et felles regjeringsnotat fra de aktuelle statsrådene.

#### *Foreleggelse av utkast*

Før et regjeringsnotat kan danne beslutningsgrunnlag for regjeringen, skal et utkast til notatet forelegges andre berørte statsråder. Alle utkast skal forelegges finansministeren. Hensikten med foreleggelsesplikten er å få en effektiv og god beslutningsprosess, slik at ulike sider av en sak blir belyst. Det skal gjøres en bred vurdering av hvilke departementer som kan bli berørt av forslagene i regjeringsnotatet.

#### *Innarbeiding av merknader*

Når utkastet sendes berørte statsråder, skal det gis tid til å vurdere saken forsvarlig og eventuelt gi merknader. Fristen er minimum fire arbeidsdager. Berørte statsråders merknader skal være korte og forholde seg til forslaget til konklusjon. Det må alltid framgå om statsråden som avgir merknad, er uenig i konklusjonen, og eventuelt en alternativ konklusjon.

I det endelige regjeringsnotatet skal det framgå hvilke statsråder som har fått seg forelagt notatet, samt hvilke tilbakemeldinger statsrådene har gitt. Dersom de ikke har hatt merknader, eller merknadene er imøtekommet, skal også dette opplyses.

### *Behandling i regjeringen*

Hvis regjeringen ikke finner grunnlaget tilstrekkelig til å kunne treffe en beslutning, vil saken bli utsatt i påvente av nytt revidert notat eller foreleggelse for berørte statsråder.

På grunnlag av regjeringens drøftelser settes det opp en protokoll over vedtak som er gjort. Formelt er disse bare tilrådingen til fagstatsrådene, men «*de konklusjonene som trekkes i regjeringsskonferansen eller i forberedende statsråd, er politisk bindende for regjeringens medlemmer.*» (SMK 2018).

### **3.3.2 Vurderinger og erfaringer**

#### **Statsråden under tidspress og «mye på farten»**

Våre informanter understreker at statsrådenes hverdag er stappfull, bl.a. med å håndtere mediepresset, og at de derfor har økende behov for avlastning. De har ikke tid til å gå inn i lengre politiske prosesser for samordning. Det må statssekretærene ta. Dette er godt i tråd med hva Difi kartla allerede for flere år siden. En av våre informanter den gang uttalte:

*«Den store utfordringen er å få politikerne i tale. De er overalt, og vi løper etter dem for å få beslutninger ... Det er tilfeldig når man får statsråden i tale og hvor lenge.»*

Vi så det da slik at statsrådets fravær ga statssekretæren et større handlingsrom (Difi 2011, s.23).

#### *Flere eller færre statssekretærer?*

Blant de politisk oppnevnte stillingene er det statssekretærene som har økt mest i antall: Så sent som i 2000 var det 31 statssekretærer (Kolltveit 2016) sammenliknet med 49 nå i 2019.

Med et økende mediepress på statsråden og økende kompleksitet i sakene ser alle behovet for en utvidet politisk ledelse sammenliknet med tidligere. Om det er behov for to eller tre statssekretærer, har ikke departementsrådene sterke meninger om, men flere er inne på at 4-5 blir for mange: I så fall får statsråden et nytt ansvar i å samordne sin egen politiske stab. For embetsverket kan det innebære merarbeid ved at en større politisk ledelse genererer flere oppgaver, f.eks. i form av å arrangere/forberede reiser, taler, arrangementer osv.

Et annet moment som nevnes, er at flere statssekretærer kan virke til å avskjerme statsråden fra embetsverket. Det framholdes overfor oss at det i større saker er viktig at de fremste fagfolkene kan legge fram sin faglige vurderinger direkte for statsråden.

På den annen side påpekes det at flere statssekretærer bidrar til å avlaste statsråden ved å forberede saker politisk og ved å ha motforestillinger mot det embetsverket leverer. Med større politisk kapasitet kan det også være enklere for embetsverket å få en kjapp politisk avklaring.

Hvis man derimot skulle ha færre statssekretærer, ville dette ifølge flere av informantene ha medført økt politisering av embetsverket, bl.a. måtte man ha flere embetsmenn som uttalte seg utad om statsrådets politikk. Samtidig ville arbeidsbelastningen på statsråden ha blitt større fordi statssekretærer gjør mye viktig politisk «fotarbeid» bl.a. i forholdet mellom departementene.

*Skiftende rollefordeling mellom politisk ledelse og embetsverket*

Antall statssekretærer kan også påvirke rollefordelingen mellom embetsverk og politisk ledelse på andre måter: Med flere statssekretærer vil det være vanlig å fordele avdelingene mellom dem, noe som i sin tur kan føre den enkelte statssekretær mye nærmere arbeidet i den enkelte avdeling (Statskonsult 2007). Enkelte oppgir da også at statssekretærer deltar jevnlig på møter i enkeltavdelingens ledergruppe. Dette for å bidra til gjensidig informasjon om aktuelle saker og slik at embetsverket får en indikasjon på hva som er politisk relevant. Andre understreker at dette ikke er – og ikke bør være – praksis. Det oppfattes snarere som at noen statssekretærer har «kommet for langt ned i maskinrommet»: Embetsverkets faglige råd til statsråden bør ikke være politisk tilpasset i forkant.

Mer generelt framholder enkelte informanter at det kan være mer tilfeldig enn prinsipielt hvor grensen i praksis går mellom embetsverk og politisk ledelse, altså hvilke kriterier som avgjør om en sak går fra embetsverk til statssekretær og eventuelt tilbake igjen. En slik uklarhet blir av enkelte opplevd som positiv fordi det kan bidra til at man unngår en steil revirkamp rundt fastlåste skillelinjer. Andre peker på at statssekretærer ikke alltid drøfter sakene tilstrekkelig med embetsverket, kanskje på grunn av manglende kjennskap til embetsverket og rollefordelingen mellom politikk og fag.

Et helt annet aspekt ved skillet mellom politikere og embetsverk er at teknologien gir store muligheter for å «kortslutte» hierarkiet. Enkelte informanter forteller om ivrige statssekretærer som kommuniserer direkte med unge dyktige saksbehandlere, noe som kan medføre at ekspedisjonssjefene holdes utenfor og at kvalitetssikringen svekkes.

*Motforestillingene er blitt blassere enn før?*

På spørsmål om i hvilken grad embetsverket legger fram faglige motforestillinger mot statsrådets politiske linje, er det flere som fastholder dette, f.eks. sier en tidligere departementsråd:

*«Den gamle embetsmannskulturen, at saker skal belyses fra alle sider, er sterkere enn man skulle tro.»*

En tidligere kommunikasjonssjef mener at *«embetsverket er flinke til å stille kritiske motspørsmål og synliggjøre konsekvenser.»* Blant annet kjører enkelte embetsverk «omkamper» på det de ser som viktige saker. Det understrekes at det er i statsrådets interesse å få motforestillingene på forhånd før beslutningen gjøres offentlig.

Men samtidig kommer det fram flere modifikasjoner, bl.a. sier en departementsråd at det er en tendens til at *«vi fargelegger det i den retning statsråden vil. ... Motforestillingene er blassere i fargen enn før.»* Andre viser til at *«det er viktig å ha bakkekontakt og ikke plage statsråden.»* Hvis man i første runde har pekt på alternativer og ikke nådd fram, ansees med andre ord saken som avgjort.

Dette kan sies å være i tråd med en spørreundersøkelse der 79 prosent av de spurte statssekretærene sa seg enig i en påstand om at embetsverket evnet å ta nødvendige politiske hensyn i sine faglige tilrådinge. Dessuten sa 28 prosent seg enige i at departementsråden ofte

bidro med politiske-taktiske råd. For kommunikasjonssjefen var det tilsvarende tallet 37 prosent (Askim mfl. 2016).

### **Horisontal samordning får mer oppmerksomhet**

Også blant norske informanter er det tilfredshet med det sentrale samordningssystemet, ja enkelte mener at ordningen med regjeringsnotater er bedre enn de fleste andre lands systemer.

Fra intervjurunden er det ellers et relativt generelt inntrykk at samordning får større oppmerksomhet enn før. Dels ser informantene at det er flere saker som har grenseflater til andre departementer, dels opplever de at det er større bevissthet om samordningsproblemer og om behovet for å utnytte muligheter og virkemidler for samordning.

Men samtidig understreker flere at det fortsatt er «altfor lett å gå i silogrøfta». Det krever kontinuerlig oppmerksomhet om man skal unngå å havne ned i siloene. En av informantene viser til at de tidligere langtidsprogrammer ga et bedre grunnlag for å samordne seg om enkelte politisk prioriterte temaer.

#### *SMKs rolle er viktig for samordning*

Flere av informantene peker på SMK som selve navet i den sentrale samordningen, både som tilrettelegger for politisk samordning og for å styre samordning på embetsnivå. De viser til at SMK kan spille en rolle med stor autoritet uten å overprøve de andre formelt. Enkelte mener likevel at rollen bør utvides og at bemanningen bør styrkes. Andre framhever at SMK bør bli mer bevisst på å sørge for at det utpekes et lederdepartement når det fremmes et tverrgående forslag. Det bør dessuten skje tidligere enn det som nå er vanlig, gjerne i fasen før r-notatet fremmes.

#### *Personlige egenskaper hos statsråden trumfer struktur?*

Informantene understreker at systemet er innrettet for silotenkning. Men flere av dem slår et slag for enkeltpersonenes betydning: Hvis statsråden er ensidig opptatt av å fremme sitt eget politiske prosjekt, så vil det prege hele departementet. Motsatt: Hvis statsråden er opptatt av å ivareta et helhetsperspektiv, vil det sette et tilsvarende preg på arbeidet.

Mer generelt ser disse informantene en tendens til å overvurdere betydningen av strukturelle forhold og til å undervurdere personlige egenskaper. En tidligere departementsråd påpeker at den rolle statsråden velger å spille i regjeringen er det aller viktigste når det gjelder samordning og å få politisk drahjelp. En annen framhever personlige egenskaper som bestemmende for hvilken rolle statssekretærene tar og hvordan statsråder utnytter sine statssekretærer.

#### *Statssekretæren fremmer primært egen statsråd*

Når vi spør om statssekretærenes rolle for samordning, er hovedinntrykket fra informantene at de vurderer statssekretærene hovedsakelig orientert mot å fremme egen statsråd, f.eks.:

*«De fremmer egen minister, ... De vil gjøre det de kan for å bygge opp om statsrådets politiske prosjekt».*

Ifølge en annen informant er statssekretærene siloforsvarere. Han legger til: *«jeg har veldig vanskelig å se for meg en statssekretær som kan bidra til å bryte ned siloer».*

Men på den annen side viser informantene også til at statssekretæren er der for å gjøre livet enklere for statsråden. Blant annet har statssekretærene ofte møter med statssekretærer i andre departementer for å løse opp i uenigheter. Dette kommer også til syne i en spørreundersøkelse som viser at 83 prosent av statssekretærene oppgir at de i stor eller meget stor grad deltar i samordningsprosesser i regjeringsapparatet (Askim mfl. 2016).

Enkelte av våre informanter viser til at det er lang tradisjon for å bruke statssekretærer på tvers for å løse spenninger mellom regjeringspartier, og andre mener at de brukes - og bør brukes mer - til slike formål. Dette bør imidlertid ikke komme til uttrykk i form av mer formelle statssekretærutvalg. Det vurderes som nyttigere at statssekretærer møtes for å samordne i konkrete og mer avgrensede spørsmål bl.a. i forbindelse med foreleggelse av regjeringsnotater.

*Politisk rådgiver har praktiske oppgaver, men også politisk kommunikasjon*

Informantene beskriver politisk rådgivers oppgaver som mest av praktisk art knyttet til møter, reiser, partigruppe på stortinget og kommunikasjon utad. Dette ser de som nyttig. Enkelte ser imidlertid en annen tendens: «*Politiske rådgivere har fått en tendens til å oppføre seg som statssekretærer.*»<sup>3</sup> Flere av informantene understreker at dette bør unngås.

Flere av kommunikasjonsdirektørene mente at det er blitt vanlig at en av de politiske rådgiverne har et spesielt ansvar for kommunikasjon på sosiale medier: «*Politiske rådgivere blir ofte rekruttert fra kommunikasjonsmiljøer, og du har fått politiske rådgivere som oppfatter som sin hovedoppgave å jobbe med kommunikasjon.*» Dette bekreftes av en spørreundersøkelse der 80 prosent av de spurte oppga at de i stor eller meget stor grad har som oppgave å koordinere mot kommunikasjonsavdelingen (Askim mfl. 2016).

Enkelte informanter gikk også lengre:

«*Politiske rådgivere har blitt «spin-doctors». Har inntrykk av at denne utviklingen har skjedd i flere departementer.*»

Disse informantene advarte imidlertid mot en slik «*opphaussing av politiske rådgivere*» og mente at departementsrådene bør gripe inn og hindre en slik utvikling.

*Departementsrådskollegiet er blitt et nyttig samordningsforum*

Ett uttrykk for økende oppmerksomhet om samordning er at departementsrådene møtes ukentlig til uformelle diskusjoner. Dette forumet er utviklet i løpet av de siste 20-25 årene. Her kan ikke minst samordningsspørsmål av ulik karakter luftes og eventuelt løses i neste omgang. Informantene peker på at denne ordningen innebærer at departementsrådene kjenner hverandre godt slik at de også lett kan løse saker bilateralt og uformelt. De ser dette som et nyttig bidrag til samordning i regjeringsapparatet.

---

<sup>3</sup> En slik tendens er også observert tidligere, jf. Statskonsult 2007.



*Kommunikasjonssjefenes rolle – ikke bare å synliggjøre statsråden?*

Informantene er ikke helt samstemte i spørsmålet om kommunikasjonssjefene bidrar til samordning. De fleste er klare på at kommunikasjonssjefenes rolle primært dreier seg om å synliggjøre statsrådets saker. Men det er også flere som mener det er snakk om et både-og, og at rolleforståelsen er slik. Som en tidligere kommunikasjonssjef sa: «*Jeg hjelper en person (statsråden), men det er regjeringens politikk man fronter.*»

Et annet moment er at de enkelte kommunikasjonssjefene møtes annenhver uke i SMK bl.a. for å forberede samordning av regjeringens utspill. De må i noen tilfeller også samordne seg imellom for å svare på hvordan departementene har fulgt opp regjeringsplattformen der det kreves samordnede utspill.

## 4 Sammenfattende vurderinger

I dette kapitlet trekker vi fram enkelte sentrale likheter og forskjeller mellom de tre landenes systemer for samordning og reflekterer litt om det er læringspunkter å ta med seg for det norske systemet.

### 4.1 Likheter og forskjeller

I alle tre landene er det et detaljert system for å samordne regjeringsapparatets beslutningsprosesser. Systemene er utviklet over mange år og er til dels formalisert, men bygger samtidig på et sett av uformelle normer og rolleforventninger.

Alle systemene vektlegger både å få fram relevante hensyn og perpektiver på tvers av sektorer og å kunne treffe beslutninger innen rimelig tid. Men balansepunktet mellom disse hensynene er ikke det samme i hvert land: Det danske systemet tenderer til å legge større vekt på effektive beslutningsprosesser, mens det svenske systemet tenderer til å legge større vekt på å nå fram til konsensus. Det norske systemet synes å ligge et sted imellom.

#### *Ulike forvaltningstradisjoner*

Sverige og Danmark står i hver sin forvaltningstradisjon: Svensk forvaltning er preget av regjeringens kollektive ansvar og et såkalt *dualistisk* system der det er en klar atskillelse og ansvarsdeling mellom dem som har ansvar for å utforme rettsreglene og dem som har ansvar for å anvende reglene. Dansk forvaltning er sterkt preget av ministerstyre og –ansvar. Lægred og Pedersen kaller dette henholdsvis en østnordisk og en vestnordisk modell (1999).

Norsk forvaltning faller klart innenfor den vestnordiske modellen sammen med Danmark. Avstanden til svensk forvaltning markeres ved prinsippene om ministerstyre og løpende instruksjonsmyndighet overfor direktoratene.

Forvaltningstradisjonene skiller seg også på en annen måte: Svensk forvaltning har en relativt høy grad av formalisering, bl.a. illustrert ved grunnlovsbestemmelser som sikrer forvaltningens uavhengighet og en egen myndighetsforordning der det bl.a. gis pålegg om å dokumentere hvem som treffer vedtak, hvem som er ansvarlig for saksforberedelsen, hvem som ellers er til stede ved vedtaket mv. Norsk og dansk forvaltning er til sammenlikning lite formaliserte og i langt større grad sedvanebasert, noe som gir større rom for varierende praksis for å tilpasse seg både eksterne utviklingstrekk og statsrådets personlige egenskaper og preferanser.

#### *Mindre forskjeller i praksis*

I praksis er ikke forskjellene så store som prinsipper og regler kan gi inntrykk av. I det svenske systemet foregår utvilsomt en betydelig uformell kontakt og påvirkning fra det politiske nivået, noe som kan innebære styring uten ansvar. I de ministerstyrte systemene i Danmark og Norge har det skjedd en vidtgående delegering, noe som i noen tilfeller kan ende i ansvar uten styring (Statskonsult 2001, s.42, Grøndahl og Grønlie 2005, s.231).



Det er også viktige nyanser som skiller norsk og dansk forvaltning: Regjeringen som kollegium spiller i Norge en viktigere rolle ved at langt flere avgjørelser reelt sett treffes i regjeringskonferansene og ikke i regjeringsutvalg. Dette gjør et kollektivt ansvar mer reelt for en norsk regjering. Dessuten er de norske direktoratene ikke så tett knyttet opp mot departementene som de danske styrelsene, som regnes som en del av ministeriene og som i noen tilfeller betjener statsråden direkte.

En annen forskjell er at i det danske systemet spiller departementsråden en større rolle ved å være statsrådets nærmeste rådgiver og ved å gå lengre inn i politiske overlegninger enn embetsmenn i de to andre landene vil gjøre. Det er symptomatisk at tittelen departementssjef i Danmark refererer til den øverste embetsmannen i departementet, mens den samme tittelen både i Norge og Sverige gjelder statsråden.

#### *Et svensk paradoks?*

Sett i et samordningsperspektiv har det svenske systemet tilsynelatende flere fordeler framfor det norske og det danske:

- Prinsippet om kollektivt beslutsfattande tilsier at samordning på tvers av departementene er bakt inn i saksbehandlingen, og systemet med gemensam beredning ivaretar nettopp dette behovet
- Alle departementene inngår i én myndighet: Regeringskansliet, noe som skulle legge godt til rette for å bruke hierarki som effektiv samordningsmekanisme.
- Et stort antall politisk oppnevnte bør tilsi stor politisk kapasitet til å løse konflikter.

Opp mot dette kan det se ut som et paradoks at opplevelsen av samordningsproblemer er vel så stor i Sverige som i de to andre landene. Riktig nok var det noe varierende oppfatninger blant våre seks informanter om dette, men i rapporter og faglitteratur er samordning vurdert som et stort problem (jf. bl.a. Statskontoret 2019, Jacobsson 2019).

Samtidig er de nevnte fordelene likevel ikke så entydige. Som nevnt har ikke omdanningen av departementene til en myndighet hatt nevneverdig effekt på samordningsevnen dersom vi ser bort fra samling av enkelte internadministrative funksjoner. Fra våre informanter stilles det også spørsmål om et stort antall politisk oppnevnte fremmer samordning. Snarere kan det være motsatt ved at det kreves en ekstra innsats for å samordne politikerne innbyrdes, særlig når de kommer fra ulike partier.

Endelig kan reises tvil om gemensam beredning-systemet egentlig er noe vesentlig bedre enn de norske og danske systemene til å håndtere såkalte gjenstridige problemer (wicked problems): Er det kanskje slik at gemensam beredning primært bidrar til å samordne mottatte saker som passer inn i relativt kjente kategorier, mens det ofte ikke strekker til i mer vanskelig definerbare saker som dessuten fordrer at man aktivt tar initiativ til å definere dem og sette dem på dagsorden? Tilbakemeldinger fra svenske informanter kan iallfall tyde på at det er grunn til å stille et slikt spørsmål.

## 4.2 Noe å vurdere i en norsk kontekst?

Avslutningsvis gjør vi oss noen refleksjoner med tanke på en norsk kontekst.

### *Samordning som departementskultur?*

Det svenske systemet med «gemensam beredning» innebærer at samordning på tvers av departementer er integrert i den ordinære saksgangen. Dette er så innarbeidet at det kan oppfattes som et trekk ved selve departementskulturen i Sverige.

Vi har i tidligere rapporter (bl.a. Difi 2014) pekt på at samordningsproblemene kanskje vel så mye er et spørsmål om departementskultur som departementsstruktur. En ide kan være å legge mer vekt på kulturbygging som understreker lojalitet til regjeringen (framfor egen statsråd) og et felles ansvar for å realisere regjeringens mål. I så fall bør dette ansvaret samtidig tydeliggjøres i en formell instruks. Nåværende utredningsinstruks nevner riktig nok samordning i formålsparagrafen, men det bygges ikke opp under hensynet til samordning som en primær forpliktelse for enkeltdepartementer.

### *Mer politisk samordning før regjeringsbehandlingen?*

I Sverige og Danmark foretas den politiske samordningen før regjeringen møtes i plenum. I selve regjeringsmøtet foretas en formalisering av vedtakene. Dette til forskjell fra Norge der regjeringskonferansen er forum for reell konfliktløsning og politisk samordning.

Ut fra dette vil vi peke på to trekk ved systemene i Sverige og Danmark som skiller dem fra det norske:

- 1) De legger hver på sin måte grunnlag for en mer effektiv beslutningsprosess:
  - Sverige: forbud mot ministerstyre kombinert med gemensam beredning og et politisk samordningskansli knyttet til statsministeren tilsier mer makt til regjeringen, mindre til enkeltstatsrådene
  - Danmark: Et regjeringsutvalg (og et tilsvarende embetsmannsutvalg) styrt av Finansministeriet og med relativt få statsråder som deltakere i prosessen, gir en kraftfull beslutningsmakt sentralt.
- 2) De skjermer regjeringen mot å engasjere seg i en lang rekke spørsmål.

Det norske systemet, der statsrådene i selve regjeringskonferansen kan engasjere seg i reell politisk samordning, kan sies å være disponert for et kapasitetsproblem. For å løse stridsspørsmål i koalisjonsregjeringer har det da også dukket opp uformelle løsninger i form av et regjeringens underutvalg der bare partilederne møter. Her kan det vurderes en ordning inspirert av det svenske Samordningskansliet: Når det foreligger merknader til konklusjonene i regjeringsnotatene, kan de berørte statssekretærene ha som oppgave å forsøke å nå fram til enighet før det eventuelt fremmes regjeringsnotater med alternative konklusjoner. Dette skjer nok i dag også, men ikke som en fast ordning.

Alternativt kan samordningsfunksjonen styrkes ved å lage paralleller til det danske Økonomiutvalget, men dette vil nok oppleves som mer fremmed i norske systemet. Det som kan være mer realistisk, er imidlertid å gi videre mandater for ulike typer samordningsutvalg på embetsnivå. Det kan også gjelde departementsrådskollegiet.

Felles for slike ideer fra det svenske og danske systemet er imidlertid at regjeringsmedlemmene får svekket sin mulighet til å øve innflytelse på de regjeringsvedtak som de uansett vil stå kollektivt ansvarlig for. Dette vil være en vesentlig innvending mot å endre det norske systemet i en slik retning.

## Referanser

### Faglitteratur

- Askim, Jostein, Rune Karlsen og Kristoffer Kolltveit 2016: *Statssekretærer og politiske rådgiveres rolle i norske departementer*. Working paper. UiO/ISV.
- Askim, Jostein 2018: *Silovoktere eller samhandlingsanførere? Statssekretærer og departementsråder i skandinavisk perspektiv*. Foredrag i Partnerforum 28.11.2018
- Christensen, Egeberg, Lægreid og Trondal 2018: *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*
- Grøndahl, Øyvind og Tore Grønlie 2005: *Politikk og forvaltning i Skandinavia: Ministerstyre, dualisme eller «ja takk, begge deler»? Artikkel i Ronit og Rothstein (red.) 2005: Den politiske forvaltning*
- Hegelund, Susanne & Peter Mose 2011: *Javel, hr.minister! Topembedsmænds magt og ministres afmagt*.
- Jacobsson, Bengt 2019: *Den svåra samordningen. Regeringen och Agenda 2030*
- Kolltveit, Kristoffer 2016: *Spenninger i det politisk-administrative systemet: Erfaringer fra Norge*. Politica nr 4, s. 481
- Loft, Peter og Jørgen Rosted 2016: *Hvem har ansvaret? Revner og sprækker i det danske embedsmandssystem*
- Lægreid, Per og Ove K. Pedersen (red.) 1999: *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandring i tre nordiske lande*.
- Smith, Eivind 2015: *Ministerstyre – et hinder for samordning?* Nytt Norsk Tidsskrift nr 3
- Sundström, Göran och Marja Lemne 2016: *Bo Smith-utredningen betraktad från andra sidan bron*. Politica nr 4, s. 455

### Rapporter

- Difi 2011: *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Rapport 2011:11
- Difi 2013: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Rapport 2013:11
- Difi 2014: *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Rapport 2014:7
- Difi 2016: *Ikke bare pådriver. Om utøvelsen av KMDs samordningsroller*. Rapport 2016:8
- DJØF (Jurist- og økonomforbundet) 2015: *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. (Bo Smith-utvalget)
- KMD 2018: *Program for bedre styring og ledelse: Erfaringsrapport*
- Statskonsult 2001: *På kryss eller tvers?*
- Statskonsult 2002: *Den norske departementsstrukturen*. Notat 2002:5
- Statskonsult 2003: *Sentral samordning. Impulser fra svensk og finsk regjeringsadministrasjon*. Rapport 2003:7
- Statskonsult 2007: *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Rapport 2007:27
- Statskontoret 2016: *Utveklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. Rapport 2016:26

- Statskontoret 2016b: *Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen. Kan Regeringskansliet visa vägen?* Rapport 2016:26A
- Statskontoret 2019: *Förvaltningspolitik i förändring*. Promemoria. Dnr 2019/6-5

**Offisielle dokumenter**

- Regeringskansliet 2012: *Samrådsformer i Regeringskansliet*. PM 2012:1 (revidert 2018)
- Regeringskansliet 2014: *Den politiska samordningen*. Promemoria 2014-11-10
- SMK 2018: *Om r-konferanser. Förberedelse av saker til regjeringskonferanse*. Retningslinjer
- Statsministeriet 2018: *Koordination af sager i de faste regeringsudvalg*. Retningslinjer.
- Statsministeriet 2019: *Statsministeriet styrkes med nyt politisk sekretariat*. Pressemeddelelse.

## Referanseark for Difi

Tittel på notat:	På toppen av styringssystemet. Om samordning i de skandinaviske regjeringsapparatene
Difis notatnummer:	2019:6
Forfatter(e):	Eivor Nebben og Dag Solumsmoen
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	UiO v/Institutt for statsvitenskap (Kristoffer Kolltveit)
Saksnummer:	16/00202
Prosjektnummer:	218010
Prosjektnavn:	På toppen av styringssystemet
Prosjektleder:	Dag Solumsmoen
Prosjektansvarlig avdeling:	UOA
Oppdragsgiver(e):	Et samarbeidsprosjekt med UiO
Resymé/omtale:	Notatet gir en sammenlikning av de tre skandinaviske landenes systemer for samordning i regjeringsapparatet.
Emneord:	Emneord: samordning, statssekretær, politisk rådgiver, embetsverkets rolle, regjeringsutvalg
Totalt antall sider til trykking:	30
Dato for utgivelse:	November 2019
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no