



Nr. 2005 : 6

Små virksomheter, uklar styring

En evaluering av styringen og organiseringen av Justissekretariatene, Konfliktrådssekretariatet og Kontoret for voldsoffererstatning

Forord

På oppdrag fra Justisdepartementet har Statskonsult foretatt en evaluering av organiseringen av Justissekretariatene, Sekretariatet for konfliktrådene og Kontoret for voldsoffererstatning i Vardø. Målet med prosjektet har vært å vurdere organiseringen og styringen av virksomhetene og gi anbefalinger om eventuelle forbedringer sett i lys av de utfordringer virksomhetene og Justisdepartementet står overfor.

Vi takker alle informantene som velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap i intervjuer og ved å fremskaffe relevant dokumentasjon.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Marianne I. Kvalvåg og Ingunn Botheim.

Oslo, juni 2005


Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Bakgrunn.....	3
1.2	Mål for prosjektet.....	3
1.3	Avgrensing og utdyping av problemstillinger	3
1.4	Metode	4
2	Nærmere om virksomhetene.....	5
2.1	Sekretariatet for konfliktrådene	5
2.2	Justissekretariatene	5
2.3	Kontoret for voldsoffererstatning	6
2.4	Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker	7
2.5	Aktørkart	8
2.6	Hva sier gjeldende instruksjer?	9
3	Styring og organisering av virksomhetene	11
3.1	Etatsstyringen av virksomhetene	11
3.1.1	Rutinene for etatsstyring på plass, men mye uformell styring... 11	
3.1.2	Departementet har ulik styringsrolle overfor virksomhetene 11	
3.1.3	Uklare roller i styringen av Kontoret for voldsoffererstatning .. 12	
3.2	Forholdet mellom virksomhetene i Teatergata	12
3.2.1	Samlokalisering er positivt	12
3.2.2	Rolle og ansvarsfordeling mellom virksomhetene er uklar	13
3.2.3	Sterk faglig interesse, liten administrativ oppmerksomhet..... 13	
3.2.4	Sårbar bemanningssituasjon og knappe ressurser	13
4	Statskonsults vurderinger og anbefalinger.....	15
4.1	Målene med omorganiseringen er delvis nådd	15
4.2	Departementets etatsstyring på rett vei	15
4.3	Styringen av Kontoret for voldsoffererstatning må bli entydig	17
4.4	Forholdet mellom virksomhetene i Teatergata må avklares	18
4.4.1	Ulike modeller for organisering av virksomhetene i Teatergata 18	
4.4.2	Kriterier for vurdering av modellene	19
4.4.3	Vurdering av modellene.....	20
4.4.4	Justissekretariatene må få et selvstendig administrativt ansvar .21	
4.5	Muligheter for bedre utnyttelse av ressurser?	22
4.6	Oppsummering av anbefalinger	23



1 Innledning

1.1 Bakgrunn

For bedre å kunne bistå i arbeidet med de rene sekretariatsfunksjoner Justisdepartementet (Justisdepartementet) tidligere har hatt overfor ulike nemnder, ble Justissekretariatene opprettet 01.01.2004. Her utføres sekretariatsfunksjoner for Den rettsmedisinske kommisjon, Stortingets billighetserstatningsutvalg og Erstatningsnemnda for voldsofre. I tillegg behandler Justissekretariatene krav om erstatning etter uberettiget straffeforfølgning.

Kontoret for voldsoffererstatning ble opprettet 01.09.2003 og er lokalisert i Vardø. Kontoret behandler søknader om voldsoffererstatning i første instans. Kontoret for voldsoffererstatning har eget budsjettkapittel, men styres formelt fra Justissekretariatene. Justisdepartementet deltar også på styringsmøtene.

Konfliktrådene har siden 01.01.2004 vært en statlig virksomhet under Justisdepartementet. Sekretariatet for konfliktrådene har ansvaret for drift og utviklingsoppgaver ved de 22 konfliktrådene. Sekretariatet for konfliktrådene er samlokalisert med Justissekretariatene i Oslo.

Justisdepartementet har bedt Statskonsult om bistand for å gjennomføre en evaluering av dagens organisering og styring av de tre virksomhetene.

1.2 Mål for prosjektet

Målet med prosjektet har vært å:

- vurdere organiseringen og styringen av Justissekretariatene, Kontoret for voldsoffererstatning, og Sekretariatet for konfliktrådene
- gi anbefalinger om eventuelle forbedringer sett i lys av de utfordringer virksomhetene og Justisdepartementet står overfor

1.3 Avgrensing og utdyping av problemstillinger

Justisdepartementet, ved Sivilavdelingen, har etatsstyringsansvaret for de berørte virksomhetene. Et viktig spørsmål i evalueringen har vært hvordan styringsdialogen fungerer.

Sekretariatet for konfliktrådene har ansvaret for den formelle etatsstyringen og er budsjettansvarlig for kontoret i Vardø. Justissekretariatene har faglig oppfølgingsansvar og etatsstyringsansvar i samarbeid med Sekretariatet for konfliktrådene. Justisdepartementet deltar på etatsstyringsmøtene. Dette delte ansvaret i etatsstyringen har vært sentralt tema i evalueringen.

Alle de tre virksomhetene er relativt små. Fordelingen og utnyttelsen av de samlede ressursene har derfor vært et tema i gjennomgangen.

Justissekretariatene og Sekretariatet for konfliktrådene er samlokalisert i Oslo. De deler også lokaler med Kommisjonen for gjenopptagelse av straffesaker. Sekretariatet for konfliktrådene utfører driftsoppgaver (lønns-, budsjett- og regnskapsoppgaver) også for de andre virksomhetene. Evalueringen skulle belyse om dette er en hensiktsmessig måte å organisere arbeidet på.

På bakgrunn av ovennevnte har bl. a følgende spørsmål vært viktige i evalueringen:

- Hvordan fungerer styringsdialogen mellom Justisdepartementet og Justissekretariatene og Sekretariatet for konfliktrådene?
- Hvordan fungerer det delte ansvaret for styringen av Kontoret for voldsoffererstatning?
- Hvordan fungerer ordningen med at Sekretariatet for konfliktrådene har driftsoppgaver også for Justissekretariatene og Kommisjonen for gjenopptagelse av straffesaker?
- Hvordan fungerer dagens organisering av de berørte virksomhetene?
- Hvordan er bemanningen i forhold til oppgavene som skal løses, dvs antall ansatte og type kompetanse?
- Er fordelingen av ressurser mellom de ulike enhetene riktig slik den er i dag, sett i lys av dagens og forventet saksmengde?

Forholdet mellom Sekretariatet for konfliktrådene og konfliktrådene skulle ikke berøres i evalueringen.

1.4 Metode

Hovedtilnærmingen i prosjektet har vært dokumentstudier og intervjuer.

Dokumentstudier

Stortingsdokumenter, styringsdokumenter, virksomhetsplaner og øvrige dokumenter som beskriver de tre virksomhetene og forholdet mellom disse og Justisdepartementet har vært et viktig datagrunnlag. Det samme har oversikter over antall, og type, saker i de ulike enhetene.

Intervjuer

For å få kunnskap om styringen og organiseringen av de tre virksomhetene har vi intervjuet ledelsen og et utvalg ansatte i de tre virksomhetene. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med representanter for Justisdepartementet, henholdsvis ledergruppen og en gruppe saksbehandlere. Vi har også intervjuet lederen for Kommisjonen for gjenopptagelse av straffesaker. Utvalget av informanter er gjort i samråd med oppdragsgiver og de berørte virksomhetene. Til sammen har vi gjennomført åtte intervjuer, hvorav tre gruppeintervjuer.

2 Nærmere om virksomhetene

2.1 Sekretariatet for konfliktrådene

Konfliktrådet er et tilbud til personer som trenger hjelp til å ordne opp i en konflikt eller et straffbart forhold. I samarbeid med konfliktrådet kan en rekke saker løses direkte mellom de involverte partene. Personer som har gjort seg skyldig i straffbare handlinger, kan ved bruk av konfliktrådet unngå politi- og domsreaksjoner som kan få konsekvenser for lang tid fremover. Konfliktrådet kan benyttes både i straffesaker og i saker som ikke er politianmeldt. Alle aldersgrupper kan bruke konfliktrådet, også de under kriminell lavalder (15 år). Ordningen er frivillig og gratis.

Fra 1. januar 2004 har Justisdepartementet fått det faglige og administrative ansvaret for 22 konfliktråd, som tidligere var kommunale. Den nye organiseringen skal legge til rette for økt politisk styring og utvikling av ordningen i tråd med samfunnsutviklingen og i forhold til den øvrige rettspleien.

Samtidig med at staten overtok ansvaret for konfliktrådene, ble oppgaver som tidligere var lagt til kommunene, Fylkesmannen og i Justisdepartementet lagt til det nyopprettede *Sekretariatet for konfliktrådene*. Sekretariatet har etatsstyringsfunksjon overfor de 22 konfliktrådene, og har samtidig et overordnet ansvar for den faglige utviklingen.

Sekretariatet for konfliktrådene ligger i Teatergata 5 i Oslo, og samlokaliseres med Konfliktrådene i Oslo og Akershus, Justissekretariatene og Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker. Det er forutsatt at Sekretariatet for konfliktrådene skal utføre driftsoppgaver (lønns-, budsjett- og regnskapsoppgaver) også for de andre virksomhetene. Virksomheten har 7 ansatte.

2.2 Justissekretariatene

Som en prøveordning ble sekretariatene for Erstatningsnemnda for voldsofre og Billighetserstatningsutvalget besluttet flyttet ut av departementet og etablert som egen virksomhet. Tilkjennelse av erstatning etter uberettiget straffeforfølgning skulle også inngå i virksomheten. Tre nye justissekretariater ble derfor opprettet fra 1. januar 2004. Tanken var å gjøre saksbehandlingen på området mer effektiv ved at erstatningsspørsmål ble behandlet i egne sekretariater.

Følgende oppgaver ble overført fra Justisdepartementet til de nye sekretariatene:

- Sekretariat for Erstatningsnemnda for voldsofre
- Sekretariat for Billighetserstatningsutvalget
- Sekretariat for Den rettsmedisinske kommisjon
- Erstatning etter strafforfølgning

Søknader om voldsoffererstatning sendes til Kontoret for voldsoffererstatning i Vardø, og ev. klager på vedtak om voldsoffererstatning skal også fortsatt sendes

dit. Kontoret vil etter forberedende klagebehandling sende klagene videre til Justissekretariatene.

Virksomheten har i alt 10 ansatte. Det er lagt vekt på at ansatte ved Justissekretariatene skal kunne arbeide med alle fagområdene. En av stillingene er imidlertid tillagt særlige oppgaver tilknyttet Den rettsmedisinske kommisjon.

Erstatningsnemnda for voldsofre

Avgjørelser fra Kontoret for voldsoffererstatning kan klages inn for Erstatningsnemnda for voldsofre. Nemnda har en leder og en varaleder og to medlemmer med personlige varamedlemmer oppnevnt av departementet for 4 år av gangen. Lederen og varalederen skal ha juridisk embetseksamen. Nemnda er faglig uavhengig og avgjørelser kan ikke overprøves av departementet.

Justissekretariatene forbereder klagesaker for nemnda. Justissekretariatene deltar på nemndas møter og legger frem sakene.

Billighetserstatningsutvalget

Personer kan søke billighetserstatning hvis en mener at en har lidt tap som ikke dekkes gjennom andre ordninger. Erstatningen skal komme den til gode som uforskyldt er kommet helt spesielt ut i forhold til andre i samme situasjon. Det blir foretatt en rimelighetsvurdering. Søknader sendes Justissekretariatene, men det er Billighetserstatningsutvalget som avgjør søknaden. Utvalget er oppnevnt av Stortinget, er faglig uavhengig og består av to stortingsrepresentanter og en pensjonert høyesterettsdommer. Justissekretariatene forbereder saker for utvalget men deltar ikke på møtene.

Den rettsmedisinske kommisjon

En sakkyndig utredning i en straffesak må forelegges Den Rettsmedisinske Kommisjon, som vurderer faglig innhold, premisser og konklusjoner.

Kommisjonen er faglig uavhengig. Den rettsmedisinske kommisjon er et slags rådgivende organ for domstolene. Justissekretariatene har lite med det faglige arbeidet å gjøre. De bidrar kun i saker vedr psykiatri og ved at de har et budsjettansvar (ivaretatt av Sekretariatet for konfliktrådene).

2.3 Kontoret for voldsoffererstatning

Personer som er blitt overfalt, slått ned, voldtatt eller på annen måte utsatt for en straffbar handling som har preg av vold eller tvang, kan ha rett til erstatning fra staten. Dersom voldsofferet dør, kan de etterlatte få erstatning. Det må være klart sannsynliggjort at det har skjedd en straffbar voldshandling. Personer vil ha krav på erstatning for det økonomiske tap en har hatt eller vil få på grunn av personskaden (tapt arbeidsinntekt, utgifter). I noen tilfeller kan en få erstatning for varige mén og/eller oppreisning.

Kontoret for voldsoffererstatning ble opprettet i Vardø 1. september 2003 og er et statlig forvaltningsorgan som behandler søknader om voldsoffererstatning. Kontoret informerer om ordningen, innhenter opplysninger i konkrete saker og fatter vedtak på selvstendig grunnlag. Kontoret overtok ansvaret for behandling

av søknader om voldsoffererstatning fra fylkesmennene. Bakgrunnen for at oppgavene ble flyttet fra fylkesmennene til et nytt og sentralisert organ, var ønsket om å styrke rettssikkerheten for voldsofre, gjennom en mer ensartet praksis og kortere behandlingstid.

Kontoret for voldsoffererstatning har 16 medarbeidere (14 stillinger). Kontoret er faglig underlagt Justissekretariatene, mens det er Sekretariatet for konfliktrådene som skal ivareta den administrative etatsstyringen.

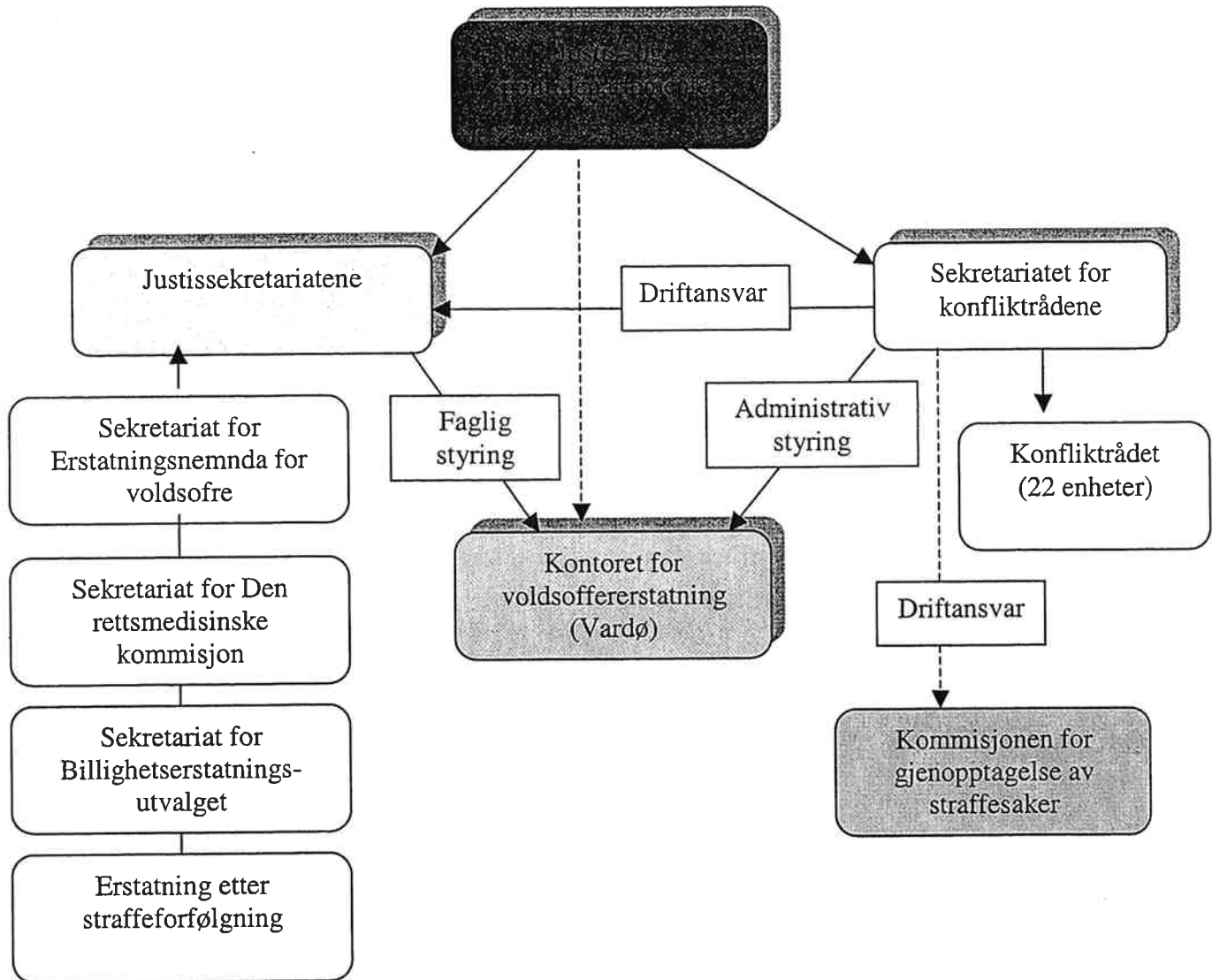
2.4 Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker

Kommisjonen for begjæring om gjenopptakelse av straffesaker ble opprettet 1.9.2003. Kommisjonen består av en leder ansatt på heltid og fire medlemmer. Kommisjonens sekretariat ble etablert og startet sin virksomhet i forbindelse med endringene i straffeprosessloven kap.27 som trådte i kraft 1.1.2004.

Kommisjonen er uavhengig, men administrativt underlagt Justisdepartementet. Kommisjonen er samlokalisert med Justissekretariatene og Sekretariatet for konfliktrådene. Sekretariatet for konfliktrådene utfører administrative tjenester på vegne av Kommisjonen. Gjenopptakelseskommisjonen er ikke omfattet av denne evalueringen, men er kort presentert ettersom de inngår i fellesskapet i Teatergata og fordi Sekretariatet for konfliktrådene utfører administrative oppgaver på deres vegne.

2.5 Aktørkart

Nedenfor er det gitt en oversikt over de ulike aktørene som er gjenstand for evaluering:



2.6 Hva sier gjeldende instruksjer?

I hovedinstruksen om økonomiforvaltningen til Justissekretariatene og sekretariatet for Konfliktrådene som trådte i kraft fra 1.mars 2004 understrekes følgende forhold:

- Justissekretariatene og Sekretariatet for konfliktrådene er å betrakte som virksomheter i økonomiregelverkets forstand.
- Styling og kontroll med virksomhetene skjer innenfor rammer og forutsetninger fastsatt av Stortinget, økonomiregelverket, og tildelingsbrev fra Justisdepartementet og øvrige direktiver.
- Justisdepartementet utgjør den administrative ledelsen av Justissekretariatene og konfliktrådene, og har overordnet ansvar for plan- og økonomiforvaltning i virksomhetene.
- Departementet har ansvar for å :
 - Fordele bevilgningen i samsvar med vedtak i Stortinget og gitte retningslinjer.
 - Fastsette overordnede mål på forskjellige saksområder
 - Gi utfyllende bestemmelser dersom det er nødvendig
 - Sette krav om rapportering fra virksomhetene
 - Samordne kommunikasjon med Finansdepartementet og Riksrevisjonen
- Virksomhetene har ansvar for:
 - Forvalte tildelt bevilgning i henhold til tildelingsbrev
 - Samordne og utarbeide budsjettforslag, årsrapport og annen rapportering til Justisdepartementet
 - Sørge for ha en effektiv og samordnet økonomiforvaltning, bl. a organisere virksomhetenes økonomisystem på en forsvarlig og effektiv måte
- Virksomhetene må innenfor gitte rammer fastsette intern instruks for egen virksomhet (regler for delegering, ansvarsforhold, økonomiforvaltning).
- Direktøren for Konfliktrådsekretariatet skal sørge for at det utarbeides rutinebeskrivelser for økonomiforvaltningsoppgavene.
- Virksomhetene skal utarbeide strategiske planer ned tidsperspektiv på 3-5 år.
- Det skal utarbeides virksomhetsplaner med utgangspunkt i tildelingsbrevet.
- For å føre løpende kontroll med forbruk og innbetalinger skal virksomhetene lage interne budsjetter. I den forbindelse skal det lages

retningslinjer og rutiner for hvordan dette skal utformes, inkl. en arbeids- og ansvarsfordeling.

- Styringsdialogen mellom departementet og virksomhetene består av følgende elementer:
 - De sentrale styringsdokumentene (St.prp. nr 1)
 - Plan- og budsjettforslag fra virksomhetene, herunder virksomhetsplan
 - Møter med Sivilavdelingen i departementet som i hovedsak skal ha et faglig innhold
 - Tildelingsbrev fra Justisdepartementet
 - Halv- og årsrapporter
- Gjennom styringsdialogen skal:
 - Departementet få kunnskap om oppnådde resultater
 - Departementet og virksomhetene få bedre kunnskap om sammenhengen mellom ressursinnsats, utført arbeidsmengde og resultater
 - Departementet kunne vurdere ressurstilgang opp mot pålagte oppgaver
- Virksomhetene bruker en ekstern tjenesteyter til å utføre lønns- og økonomitjenester.
- Direktøren for Konfliktrådsekretariatet har ansvar for å føre regnskap for begge virksomhetene.

3 Styring og organisering av virksomhetene

I dette kapitlet oppsummerer vi funn fra evalueringen. Beskrivelsene er basert på intervjuene og på tilgjengelig skriftlig dokumentasjon.

3.1 Etatsstyringen av virksomhetene

3.1.1 Rutinene for etatsstyring på plass, men mye uformell styring

Informantene er enige om at styringsdialogen mellom Justisdepartementet og virksomhetene er i ferd med å finne sin form. Alle parter er "nye" og har følt seg litt frem i forhold til å finne en god måte å håndtere styringen på.

Tildelingsbrevene følger samme mal som i departementet forøvrig, men de er likevel skreddersydd til type virksomheter. Departementet har i utformingen tatt utgangspunkt i at det her er snakk om små virksomheter som ikke har helt ordinære direktoratsfunksjoner. Tildelingsbrevene har hatt en positiv utvikling og informantene gir uttrykk for at de formelle styringsmøtene fungerer greit. Samtidig kommer det frem at alle parter har noe å lære med hensyn til rapportering.

Informantene fremhever den gode og hyppige kontakten mellom Justisdepartementet og virksomhetene. Mye av årsaken til den tette og uformelle kontakten mellom Justisdepartementet og Sekretariatet for konfliktrådene og Justissekretariatene skyldes at det i stor grad dreier seg om kontakt mellom tidligere kolleger. Samtidig har Sivilavdelingen innskjerpet kravene til skriftlighet fra virksomhetene og for egne ansatte for å sikre en mer formalisert dialog.

3.1.2 Departementet har ulik styringsrolle overfor virksomhetene

Justisdepartementet har ulike styringsroller overfor de tre virksomhetene. Sekretariatet for konfliktrådene er et ordinært forvaltningsorgan som skal styres på "vanlig" måte.

Justissekretariatene skal være faglig uavhengige i forhold til departementet på de områdene der virksomheten er sekretær for nemnder og utvalg, dvs. Erstatningsnemnda for voldsofre, Billighetserstatningsutvalget og Den rettsmedisinske kommisjon. Når det gjelder erstatning etter straffeforfølgning er imidlertid Justissekretariatene å regne som et ordinært forvaltningsorgan.

Når det gjelder faglig styring av Justissekretariatene og Voldsofferkontoret har departementet fulgt en praksis med ikke å instruere dem i enkeltsaker, og heller styre gjennom lover og forskriftsarbeid. Denne praksisen har ikke vært formalisert. Ved revidering av voldsofferloven vil denne avskjæringen i instruksjonsmyndigheten tas inn.

Justissekretariatene er finansiert over to budsjettkapitlet, hvorav det ene også dekker kontoret i Vardø. For Sekretariatet for konfliktrådene som har budsjettansvaret også for Justissekretariatene, innebærer det at de i praksis har tre kilder til finansiering av virksomheten. Departementet er i ferd med å gjennomgå kapittelstrukturen for å vurdere om den fungerer hensiktsmessig, både med tanke på den interne styringen i virksomhetene og departementets oppfølging. Det kan som følge av dette bli aktuelt å foreta endringer i fordelingen av budsjettmidler på de aktuelle kapitler og poster.

3.1.3 Uklare roller i styringen av Kontoret for voldsoffererstatning

Kontoret for voldsoffererstatning er faglig underlagt Justissekretariatene, samtidig som Sekretariatet for konfliktrådene har et administrativt styringsansvar.

I utgangspunktet var det lagt til grunn av Sekretariatet for konfliktrådene skulle benytte ett årsverk til styringen av Vardøkontoret. I praksis har det blitt brukt atskillig mindre ressurser på denne oppgaven.

Gjennom intervjuene kommer det også frem at det i praksis er vanskelig å skille det faglige og det administrative ansvaret for styringen av Kontoret for voldsoffererstatning. Det innebærer bl.a. at det i hovedsak er Justissekretariatene som har ansvaret for forberedelse og gjennomføring av styringsmøtene der også direktøren for Sekretariatet for konfliktrådene deltar.

Departementet deltar også på styringsmøtene med Vardøkontoret – offisielt som observatør. I praksis har det imidlertid blitt slik at Justisdepartementet i stor grad svarer på spørsmål fra Vardøkontoret. Dette henger bl.a. sammen med at kontoret ble opprettet før de andre virksomhetene og at de da lå direkte under Justisdepartementet. Gjennom intervjuene fremkommer det klare synspunkter på at dagens delte ansvar ikke er heldig.

3.2 Forholdet mellom virksomhetene i Teatergata

3.2.1 Samlokalisering er positivt

I tillegg til å ha et administrativt ansvar for styringen av Vardøkontoret har Sekretariatet for konfliktrådene et overordnet driftsansvar for kontorfellesskapet i Teatergata. I dette ligger spesielt lønns-, budsjett- og regnskapsoppgaver for Kommissjonen for gjenopptakelse av straffesaker og Justissekretariatene i tillegg til for egen virksomhet.

Alle informantene i Teatergata gir uttrykk for at det er positivt med samlokalisering og at de helt klart ser stordriftsfordeler ved å samle hovedtyngden av de administrative oppgavene hos en av virksomhetene, dvs Sekretariatet for konfliktrådene. Fellesfunksjoner oppleves som nyttig. Det gir god ressursutnyttelse og det binder kolleger sammen på tvers av enhetene i Teatergata. Det fremheves også at det er en åpen og god dialog mellom alle. Samlokaliseringen innebærer også muligheten for faglig kontakt. Det har særlig blitt fremhevet at

nærheten til Den rettsmedisinske kommisjon har vært positiv for flere av virksomhetene.

3.2.2 Rolle og ansvarsfordeling mellom virksomhetene er uklar

Sekretariatet for konfliktrådene har ulike roller overfor henholdsvis Gjenopptakelseskommisjonen og Justissekretariatene. Lederen for Gjenopptakelseskommisjonen har selv det fulle og hele ansvar for eget budsjett, men "kjøper" administrative tjenester fra Sekretariatet for konfliktrådene. Det fremkommer at denne ordningen fungerer veldig bra, og at det aldri er tvil om ansvarsfordelingen.

Når det gjelder Sekretariatet for konfliktrådenes ansvar overfor Justissekretariatene er det imidlertid flere uklarheter. Sekretariatet for konfliktrådene skal være økonomiansvarlig for Justissekretariatene, samtidig som Justissekretariatene selv har anvisningsfullmakt. Gjennom intervjuene fremkommer det synspunkter på at dagens ansvarsfordeling er uheldig, og at Justissekretariatene enten bør få det økonomiske ansvaret selv eller at Sekretariatet for konfliktrådene får fullmakt til å styre aktiviteten i Justissekretariatene sterkere. Muligheten av å slå sammen Justissekretariatene og Sekretariatet for konfliktrådene har også blitt nevnt.

3.2.3 Sterk faglig interesse, liten administrativ oppmerksomhet

En konsekvens av uklarhetene i ansvarsforhold er at virksomhetene i stor grad har konsentrert seg om det faglige arbeidet og gitt det administrative lavere prioritet. Dette er også til dels en konsekvens av en sterk juristkultur med liten interesse for administrativt arbeid.

Gjennom intervjuene har det også fremkommet synspunkter på at det bør lages klarere regler for fordeling av ressurser. I dag er det ikke tydelig nok hvem som skal gjøre hva, og hvilke ressurser de ulike virksomhetene trenger for å kunne utføre sine oppgaver.

3.2.4 Sårbar bemanningssituasjon og knappe ressurser

Alle de tre virksomhetene er små og sårbare i forhold til fravær og eventuell turnover. Dette er også noe av bakgrunnen for samlokaliseringen i Teatergata og samlingen av administrativt ansvar.

Justissekretariatene har bedre bemanning på sine områder nå enn den gang oppgavene lå i departementet. Justissekretariatene har ikke hatt problemer med å rekruttere og mener de har den type kompetanse de trenger. Virksomheten legger også vekt på ikke å spesialisere saksbehandlerne for mye. Alle jobber med alle typer saker. Dette er med på å minske sårbarheten i miljøet.

Det trekkes fram at saksmengden har økt betydelig og at Justissekretariatene som en følge av dette sliter med restanser. Det har skal derfor vurderes mulige tiltak mht. en effektivisering av saksbehandlingen ved voldsoffersaker.

Gjennom intervjuene har det også blitt stilt spørsmål ved om kontoret for voldsoffersaker i Vardø i dag er underdimensjonert i forhold til oppgavemengden. Det var 19 ansatte som behandlet søknader om voldsoffererstatning den gang ansvaret lå hos fylkesmennene, mens det er 16 ansatte (14 stillinger) ved kontoret i Vardø i dag. Samtidig har antallet saker økt betydelig.

Kontoret i Vardø har ikke hatt problemer med å rekruttere jurister til stillingene, med unntak av jurister med mer erfaring i en faglig kvalitetssikringsrolle ved kontoret. Juriststillingene ved kontoret anses som relevante begynnerstillinger, og dette kombinert med gode "lokkemidler" i form av distriktpolitiske virkemidler som avkortet studielån, gjør rekrutteringssituasjonen ved kontoret tilfredsstillende.

Når det gjelder Sekretariatet for konfliktrådene har det fremkommet synspunkter på at det er behov for å styrke økonomifunksjonen.

4 Statskonsults vurderinger og anbefalinger

4.1 Målene med omorganiseringen er delvis nådd

Opprettelsen og organiseringen av Justissekretariatene, Kontoret for Voldsoffererstatning og Sekretariatet for konfliktrådene synes langt på vei å være vellykket.¹

Et viktig mål med å flytte oppgaver ut fra Justisdepartementet var å redusere arbeidet med enkeltsaker og styrke departementets rolle som sekretariat for politisk ledelse. Dette synes å være oppnådd i stor grad. Tidligere slukte enkeltsakene og forberedelsene til nemndas møter all tid. Flyttingen av oppgaver synes å ha gitt departementet større rom for å ivareta et overordnet perspektiv, selv om Sivilavdelingen arbeider med å finne sin nye rolle som etatsstyrer.

Hensikten med opprettelsen av Kontoret for voldsoffererstatning i Vardø var både å effektivisere og profesjonalisere saksbehandlingen gjennom sentralisering. Vi har ikke vurdert kvaliteten på saksbehandlingen før og etter opprettelsen av kontoret. Effektiviteten i saksbehandlingen har derimot hatt en markert økning. Vardøkontorets 14 ansatte behandler i dag flere saker enn de 19 ansatte som hadde tilsvarende oppgaver hos fylkesmennene.

Samlokaliseringen av virksomhetene i Teatergata har innebåret god utnyttelse av de totale administrative ressursene. Det synes også å ha en viss positiv effekt med et samlet juridisk fagmiljø.

Når det gjelder målet om å legge sekretariatsoppgaver ut av departementet og derigjennom sikre avstand til det politiske nivå, så er vårt inntrykk at situasjonen i dag i praksis ikke er annerledes enn tidligere. Justisdepartementet følger opp områdene, men politisk ledelse er ikke involvert i enkeltsaker. Politisk ledelse var imidlertid ikke i særlig grad involvert i enkeltsaker den gang oppgavene lå i departementet heller.

Selv om flere av målene på flere områder synes å være nådd, er det et stykke igjen på andre områder. Dette vil vi omtale nærmere i punktene under.

4.2 Departementets etatsstyring på rett vei

Sivilavdelingen i Justisdepartementet er ny i rollen som etatsstyrer, og har i denne første tiden gått gjennom noen vanlige "barnesykdommer". Det har etter hvert blitt klart for departementet at det er nødvendig å stramme grepet på noen områder, samtidig som det er behov for å slippe opp på andre områder.

For det første har det vist seg at det er behov for i større grad å formalisere styringen, og redusere den uformelle dialogen med virksomhetene. Videre har

¹ Når det gjelder Sekretariatet for konfliktrådene, har vi ikke vurdert om målsetningene med overføringen av ansvaret for konfliktrådene til staten er nådd. Dette har ligget utenfor vårt mandat

departementet tatt for mye ansvar i styringen av Kontoret for voldsoffer-erstatning i Vardø. Selv om departementet ga Justissekretariatene og Sekretariatet for konfliktrådene ansvaret for henholdsvis den faglige og administrative styringen av kontoret i Vardø har departementet hatt en svært aktiv styringsrolle overfor kontoret i Vardø. I praksis har ikke departementet overlatt rollen som etatsstyrer til virksomhetene i Teatergata. Bakgrunnen for dette er etter vår oppfatning delvis historisk (Kontoret i Vardø var først underlagt departementet), delvis personlige (leder for kontoret i Vardø har foretrukket å forholde seg til departementet) , delvis situasjonsbetinget (departementet har følt behov for at noen tar ansvar).

Denne situasjonen har gitt svært uklare styringslinjer overfor kontoret i Vardø. Departementets aktive rolle har i praksis undergravet virksomhetene i Teatergatas styringsrolle og ansvar overfor Kontoret i Vardø.

Når det gjelder styringen av virksomhetene i Teatergata har departementet etter hvert sett behov for å tydeliggjøre krav til virksomhetene mht arbeidsmåter og effektivitet. Det er viktig at departementet fortsetter sin oppfølging av virksomhetene og stiller dem overfor klare rapporteringskrav i så måte.

Videre er det behov for å tydeliggjøre hva som bør inngå i styringen av virksomhetene. Virksomhetene i Teatergata er ulike, og Justissekretariatene har også en svært sammensatt oppgaveportefølje, noe som stiller departementet overfor ekstra utfordringer i styringsdialogen. Justissekretariatene er førsteinstans, klageorgan, saksforbereder, administrator, pådriver, policyorgan.

Det er viktig at departementet avklarer nærmere eget styringsbehov på de ulike områdene. Departementets behov for styring av de ulike delene vil antagelig variere fra område til område. Generelt vil departementets styringsbehov avhenge av en rekke faktorer, bl.a. vesentlighet, risiko, struktur, legitimitet og politisk oppmerksomhet.

Departementet må avklare følgende: Hva bør departementet fokusere på i styringen? Hva bør inngå i den faglige styringen? Hva er de mest kritiske faktorer(risikofaktorer) i styringen av de ulike områdene, og hva er det hensiktsmessig at departementet styrer ev. ikke styrer på?

Styringen av Justissekretariatene kompliseres av at de har oppgaven som sekretariat for uavhengige organer (Erstatningsnemnda for voldsofre , Den rettsmedisinske kommisjon, Billighetserstatningsutvalget). Dette er alle faglig uavhengige organer som ikke kan styres faglig fra departementet. Det er viktig å avklare om og ev. i hvilken grad dette påvirker den faglige styringen av sekretariatsfunksjonene i Justissekretariatene.

Ordinære direktoratsoppgaver er ikke "uavhengige" oppgaver. Spørsmålet er om sekretariatsfunksjonene er å regne som ordinære direktoratsoppgaver, eller om arbeidets spesielle karakter (f.eks. forberedende saksbehandling for vedtak i nemnda) får betydning for departements faglige styring. Denne typen sekretariatsfunksjoner oppleves ofte å være i en gråsoner - både av den som styrer og den som blir styrt. Det skaper ofte uklarhet at organene som

sekretariatene skal jobbe for er faglig uavhengige (nemnder, utvalg, kommisjoner), mens sekretariatene i seg selv ikke er det og dermed skal underlegges tradisjonell faglig og administrativ etatsstyring.

4.3 Styringen av Kontoret for voldsoffererstatning må bli entydig

Som nevnt er et av de klareste funnene i evalueringen at styringsansvaret for kontoret i Vardø er uklart – både i teori og praksis. Innholdet i de ulike styringsdokumentene er ikke sammenfallende, noe som har gitt betydelig uklarhet mellom virksomhetene mht fordeling av rolle og ansvar. Justissekretariatene har et såkalt "faglig oppfølgingsansvar" overfor kontoret i Vardø, og skal legge til rette for styringsmøtene, men har lagt opp til liten faglig kontakt for øvrig. Sekretariatet for konfliktrådene som har hatt det formelle administrative ansvaret har så å si vært fraværende i styringen. Departementet som egentlig kun skulle ha observatørstatus på styringsmøtene, har sendt tildelingsbrev, og gjennomført medarbeidersamtaler med direktøren for kontoret i Vardø.

Det er videre ulike oppfatninger om hvilke roller de ulike aktørene har og bør ha. Det er bl.a. svært ulike oppfatninger om, og i hvilken grad, det bør være faglig kontakt mellom departementet, Justissekretariatene og kontoret i Vardø. Uklarhet mht roller og ansvarsforhold på dette området er uheldig og svekker mulighetene for god faglig styring.

Etter Statskonsults vurdering er det viktig at ansvaret for styringen av kontoret i Vardø blir klarere. Det er i praksis to mulige modeller for dette.

- 1) Kontoret i Vardø styres direkte fra departementet
- 2) Kontoret i Vardø styres fullt og helt av Justissekretariatene.

Etter vår oppfatning er det fordeler og ulemper med begge modellene. Dersom kontoret i Vardø knyttes direkte til departementet som i modell 1, vil det tilfredsstillende kontorets behov for status. Det vil også være å formalisere mye av det som er praksis i dag. Det er videre politisk oppmerksomhet knyttet til kontorets arbeid, og departementet har stor interesse av å følge opp fagområdet.

På den annen side har et av målene med opprettelsen av Justissekretariatene vært å frigjøre ressurser i departementet og å styrke departementets rolle som politisk sekretariat. Modell 1 vil medføre at Sivilavdelingens kontrollspenn øker i og med at avdelingen vil få etatsstyringsansvar for flere små virksomheter. Videre er det en fare for at saksbehandlingen blir for tett knyttet til det politiske nivået. Det vil også kunne pekes på at det bli uryddige styringslinjer når departementet har et direkte og separat etatsstyringsansvar for to virksomheter på samme fagområde.

Dersom Justissekretariatene får styringsansvaret for kontoret i Vardø (modell 2) vil det gi større avstand til det politiske nivå. Det kan også argumenteres med at det faglig sett er stort sammenfall av oppgaver mellom de to virksomhetene. Virksomhetene behandler de samme sakene og vil kunne dra nytte av å utvikle

et faglig fellesskap. Ikke minst sett i relasjon til behovet for faglig utvikling av de ansatte ved kontoret i Vardø er dette viktig. Det er også i tråd med vanlig praksis i forvaltningen at det organet som behandler saker i førsteinstans er underordnet det organet som behandler klagesakene.

Det kan imidlertid hevdes at det er uheldig at Justissekretariatene skal ha et styringsansvar overfor kontoret i Vardø når Justissekretariatene har ansvaret for å tilrettelegge klagesaker for nemnda. Når Justissekretariatene ikke skal instruere kontoret i Vardø i enkeltsaker kan det også bli vanskelig å definere hva som skal være innholdet i styringen. Så lenge departementet viser større både faglig og administrativ interesse for området enn det Justissekretariatene gjør, vil en knytning til Justissekretariatene også stå i fare for kun å bli et forsinkende, administrativt mellomledd.

Etter Statskonsults vurdering synes det likevel mest hensiktsmessig at styringsansvaret for kontoret i Vardø legges til Justissekretariatene. Så vidt vi forstår vil dette ikke være i strid verken med kontoret i Vardøs eller nemndas faglige uavhengighet. Det krever imidlertid en tydeliggjøring av hva som bør inngå i den faglige kontakten mellom virksomhetene. Det er derfor sentralt at Justissekretariatene utarbeider en plan for hva som skal være innholdet i den faglige kontakten. Vi vil sterkt anbefale at en slik plan inneholder klare elementer av felles faglig utvikling for de to virksomhetene. Departementets rolle i styringen og i den faglige kontakten må også avklares.

Justissekretariatene må selv ha både det faglige og det administrative styringsansvaret for kontoret i Vardø. Etter vår vurdering er denne kompetansen ikke til stede i Justissekretariatene i dag. Dersom styringsansvaret legges til Justissekretariatene innebærer dette en nødvendig styrking av kompetansen i virksomheten. En følge av å plassere styringsansvaret hos Justissekretariatene er at departementet ikke må sende tildelingsbrev til kontoret i Vardø. Kontoret i Vardø vil få sine midler og rammer for virksomheten gjennom et disponeringskriv fra Justissekretariatene, som også vil få ansvar for å be om rapportering mht oppnådde resultater og vidererapportere dette til departementet.

4.4 Forholdet mellom virksomhetene i Teatergata må avklares

4.4.1 Ulike modeller for organisering av virksomhetene i Teatergata

Et av målene med samlokalisering av Justissekretariatene og Sekretariatet for konfliktrådene var å utnytte de administrative ressursene best mulig og ha et større faglig miljø. Evalueringen viser at samlokaliseringen er positiv, men at det er store uklarheter knyttet til ansvaret for de administrative oppgavene. Det kan også stilles spørsmål ved hvor mye faglig kontakt det er – eller er naturlig at det er – mellom de to virksomhetene.

Det kan derfor være grunn til å vurdere dagens modell i forhold til alternative modeller for organisering av virksomhetene i Teatergata. Vi vil derfor

presentere fem ulike modeller som varierer med hensyn til i hvilken grad virksomhetene har et selvstendig administrativt og faglig ansvar.

Modell 1: Dagens løsning

Virksomhetene er organisert som i dag. Konfliktrådssekretariatet ivaretar driftsoppgaver for alle virksomhetene i Teatergata og i tillegg det administrative styringsansvaret overfor kontoret i Vardø.

Modell 2: Separate virksomheter med egen administrasjon

Dette vil være en rendyrking de to virksomhetene. Både Sekretariatet for konfliktrådene og Justissekretariatene har fullt faglig og økonomisk/ administrativt ansvar på eget område, og ivaretar slike funksjoner selv. Styringen av Vardøkontoret ivaretas i sin helhet av Justissekretariatene.

Modell 3: Separate virksomheter, administrative tjenester kjøpes

Denne modellen innebærer også en rendyrking av de virksomhetenes administrative ansvar. Derimot legges det opp til at en av virksomhetene (som i dagens løsning) utfører administrative oppgaver på vegne av den andre virksomheten. Det betyr f.eks at Justissekretariatene kan kjøpe administrative tjenester fra Sekretariatet for konfliktrådene (IT, regnskap etc), men det administrative *ansvaret* ligger fullt og helt på leder av Justissekretariatene.

Modell 4: Separate virksomheter, men felles administrasjon

En ordning med en felles administrativ enhet har blitt lansert av enkelte informanter. Her er det to faglig separate virksomheter som har et felles administrativt kontor. Foruten ansvar for drift av Teatergata har enheten budsjettansvar for virksomhetene, ivaretar kontakten til departementet og den administrative styringen av kontoret i Vardø.

Modell 5: Sammenslåing av virksomhetene

I denne modellen er Sekretariatet for konfliktrådene og Justissekretariatene slått sammen til en virksomhet ("Justiskontoret") med en felles leder. Virksomheten har felles økonomi og felles administrasjon. Virksomheten har et styringsansvar (etatsledelse) overfor konfliktrådene og Vardøkontoret. Virksomheten er også sekretariat for de ulike kollegiale organene som i dag.

4.4.2 Kriterier for vurdering av modellene

Følgende generelle kriterier for valg av organisasjonsmodell kan settes opp.:

- Rolleklarhet: Gi klare og forutsigbare ansvarsforhold og tydelig mandat og oppgaver, gi legitimitet og tillit overfor samarbeidspartnere
- Styrbarhet: Klare ansvarsforhold for styring, samordning og prioritering, ivareta en struktur for samarbeid og direkte dialog.
- Formålseffektivitet: Være hensiktsmessig for å løse de prioriterte oppgavene
- Kostnadseffektivitet: Unngå unødig dobbeltarbeid, minst mulig kostnader knyttet til løpende samordning og samarbeid, tilrettelegge for rasjonell utvikling og bruk av kompetanse
- Fleksibilitet: Kunne ivareta nye behov og oppgaver og utnytte ressurser fleksibelt

- Gjennomførbarhet: Med gjennomførbarhet tenkes på gjennomføringskostnader og motstand i form av støy og krevende prosesser. Hvis valgt modell medfører store gjennomføringskostnader, bør dette være investeringskostnader som på sikt kan lønne seg i forhold til det man ønsker å oppnå.

Den anbefalte modellen bør være godt vurdert i forhold til dette kriteriesettet. Imidlertid vil det alltid være en avveining mellom hvilke hensyn som skal veie tyngst.

Spørsmålet om gjennomførbarhet vil ofte være vanskelig. I praksis dreier det seg gjerne om de begrensninger og muligheter som ligger i de ressursene organisasjonen har til rådighet.

4.4.3 Vurdering av modellene

Dersom vi vurderer de fem modellene etter i hvilken grad de oppfyller de generelle kriteriene, kommer vi frem til resultatet som vist i tabellen under. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at vurderingen innebærer skjønn og at kriteriene ikke er vektet, dvs at de i utgangspunktet vurderes som like viktige.

Kriterier	Rolle-klarhet	Styrbarhet	Formåls-effektivitet	Kostnads-effektivitet	Fleksibilitet	Gjennom-førbarhet
Modell						
Dagens løsning	--	-	-	+	+	+
Separate virksomheter m/ egen adm	++	++	+	--	--	+
Separate virksomheter kjøpe adm.	++	+	+	+	+	+
Dagens/ separate + felles adm.	--	--	-	+	+	-
Et samlet "Justiskontor"	+	+	(+)	++	++	-

- ++: Oppfyller kriteriet i stor grad
- + : Oppfyller kriteriet i noen grad
- : Oppfyller ikke kriteriet i særlig grad
- : Oppfyller ikke kriteriet

Som vi ser av tabellen er det fordeler og ulemper med de ulike modellene. Når det gjelder dagens løsning – modell 1 – har vi gjennom denne evalueringen tydelig sett at det er stor grad av uklarhet om roller og ansvar. Det kan også stilles spørsmål ved hvor styrbar og formåls effektiv ordningen er. Samtidig er

det visse effektivitetsgevinster å hente gjennom samlokaliseringen i Teatergata og det er en viss fleksibilitet i forhold til bruk av administrative ressurser.

En modell med to helt separate virksomheter med egen administrasjon vil løse mange av de problemene dagens ordning har. Separate virksomheter er i stor grad styrbare, roller og ansvar er entydig og virksomhetene kan konsentrere seg om å oppnå egne mål. På den annen side vil en slik modell være svært lite kostnadseffektiv all den tid virksomhetene er så små som i dag. Den er heller ikke fleksibel. Det er imidlertid ikke noe som skulle være til hinder for å gjennomføre en slik endring.

Modell 3 vil også løse flere av problemene med dagens løsning. Dette er en modell av samme type som Konfliktrådssekretariatet har overfor Gjenopptakelseskommisjonen. Rollene er klare ettersom ansvar ligger entydig hos virksomhetsleder. Ordningen er også styrbar, om enn i noe mindre grad enn for modell 2. Den er formåls effektiv, kostnadseffektiv og fleksibel mht. administrative ressurser (men ikke faglige ressurser). Den er også mulig å gjennomføre i praksis.

Modell 4 vil etter vår vurdering svekke rolleklarheten og styrbarheten overfor dagens virksomheter betraktelig. Opprettelsen av en felles administrativ enhet vil kunne forsterke den uryddigheten som ligger i dagens delte ansvar mellom virksomhetene. Det vil også være vanskelig å avgjøre hvem som styrer hvem: Er den administrative enheten overordnet de to virksomhetene, eller er den bare en "utfører"? Og hvem skal i så fall styre denne enheten? Med en slik rolleklarhet vil formålseffektiviteten antagelig også bli svakere. Modellen kan imidlertid være kostnadseffektiv i den forstand at administrative oppgaver løses ett sted, og den vil også være fleksibel i forhold til bruk av administrative ressurser. Vi stiller imidlertid spørsmål ved hvor lett det i praksis vil være å gjennomføre en slik endring.

Modell 5 innebærer å slå sammen de to virksomhetene og opprette et felles "Justiskontor". En slik modell vil til en viss grad gi rolleklarhet og styrbarhet. Det er imidlertid snakk om virksomheter med ulike oppgaver og ulik styringsrelasjon til Justisdepartementet. Det kan også derfor stilles et lite spørsmål ved om modellen vil være den beste med tanke på formålseffektivitet. På den annen side vil en sammenslåing av virksomhetene både være kostnadseffektiv og gi muligheter for fleksibilitet også i forhold til faglige ressurser og til å påta seg nye oppgaver. Med tanke på ulikhetene i oppgaver hos virksomhetene (delvis faglig uavhengige) og liten politisk vilje er det imidlertid mye som tyder på at denne modellen på dette tidspunktet ikke er særlig gjennomførbar. Dersom Justissekretariatene får tilført flere rene forvaltningsoppgaver kan imidlertid en slik løsning være aktuell på sikt.

4.4.4 Justissekretariatene må få et selvstendig administrativt ansvar

Dagens modell for ansvars- og oppgavefordeling mellom Justissekretariatene og Sekretariatet for konfliktrådene ser ut til å være lite prinsipiell. Fordelingen av oppgaver mellom virksomhetene bærer i stor grad preg av å være

”skreddersydd” for de personer som i dag sitter i ledelsen, og av at Justissekretariatene ble opprettet som en prøveordning. Modellen er i stor grad valgt ut fra kompetanse og preferanse hos de to lederne.

Etter Statskonsults vurdering er det lite hensiktsmessig å dele det faglige og administrative ansvaret for en virksomhet. For det første er det vanskelig å skille mellom hva som er faglig og hva som er administrativt. Videre vil faglige prioriteringer som regel påvirke administrative forhold, og administrative forhold kunne innvirke på faglige problemstillinger. Videre vil den som styrer ha behov for å se hele virksomheten i sammenheng for å kunne styre. Erfaringene så langt fra virksomhetene i Teatergata bekrefter dette. Det er bred enighet om at dagens ordning ikke fungerer tilfredsstillende. Vurdert i forhold til kriteriene ovenfor er dagens modell lite hensiktsmessig på flere punkter.

På denne bakgrunn anbefaler vi at lederen for Justissekretariatene får et helhetlig ansvar for sin virksomhet, noe som innebærer ansvar for både faglige og administrative forhold. Justissekretariatene kan imidlertid kjøpe administrative tjenester av Sekretariatet for konfliktrådene (på samme måte som Gjenopptakelseskommisjonen gjør i dag). Det sentrale er at *ansvaret* er plassert hos leder i Justissekretariatene.

Dette innebærer at den administrative kompetansen i Justissekretariatene må styrkes. I første omgang mener vi det er viktig å sikre at leder av Justissekretariatene har tilstrekkelig kompetanse til, og interesse for, å ivareta også det administrative ansvaret. Hvorvidt det er behov for ytterligere administrative ressurser er det vanskelig å vurdere. Dersom det legges ytterligere oppgaver til Justissekretariatene og antallet ansatte her økes, bør det vurderes å opprette en egen administrativ enhet i Justissekretariatene. I en slik situasjon bør antagelig spørsmålet om hvem som har ivaretar administrative oppgaver i Teatergata revurderes.

4.5 Muligheter for bedre utnyttelse av ressurser?

Kartleggingen viser at samlokaliseringen i Teatergata har vært positiv for alle de tre virksomhetene som er lokalisert der. Vårt hovedinntrykk er imidlertid at kontakten mellom virksomhetene primært har vært knyttet til administrative saker, og for øvrig er av sosial karakter. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er klart nok for virksomhetene i Teatergata hvilke faglige gevinster det er ved dagens samlokalisering, og hvordan ev. faglige gevinster kan realiseres. Spørsmålet er i hvor stor grad det er et faglig potensial, hvilke fagområder dette ev. gjelder, og hvordan et mulig faglig potensial kan utnyttes på en best mulig måte. Etter vår oppfatning er det grenser for hvor store faglige berøringspunkter det er – og bør være – mellom de ulike virksomhetene i Teatergata. Ledelsen i de tre virksomhetene i Teatergata bør i fellesskap likevel søke å klargjøre ev. faglige grensesnitt – og behovet for felles faglig utviklingstiltak, gjerne i samråd med departementet. Det er viktig at en får til en mer strategisk bruk av de samlede ressurser i Teatergata - enten de er av faglig eller administrativ art. Med utgangspunkt i dette bør det lages en plan for felles, faglige utviklingstiltak.

Både Justissekretariatene og Kontoret for voldsoffererstatning har problemer med å holde en tilfredsstillende saksbehandlingstid og holde dertil hørende restanser på et lavt nivå. Det er derfor nedsatt en gruppe som skal vurdere hvordan effektiviteten kan økes. Etter vår vurdering er dette et positivt tiltak. En kritisk gjennomgang av arbeidsmåter og arbeidsprosesser kan også bidra til å avklare om bemannings- og ressursituasjonen i de to berørte virksomhetene er tilfredsstillende eller om det er behov for en økning/allokering av ressurser.

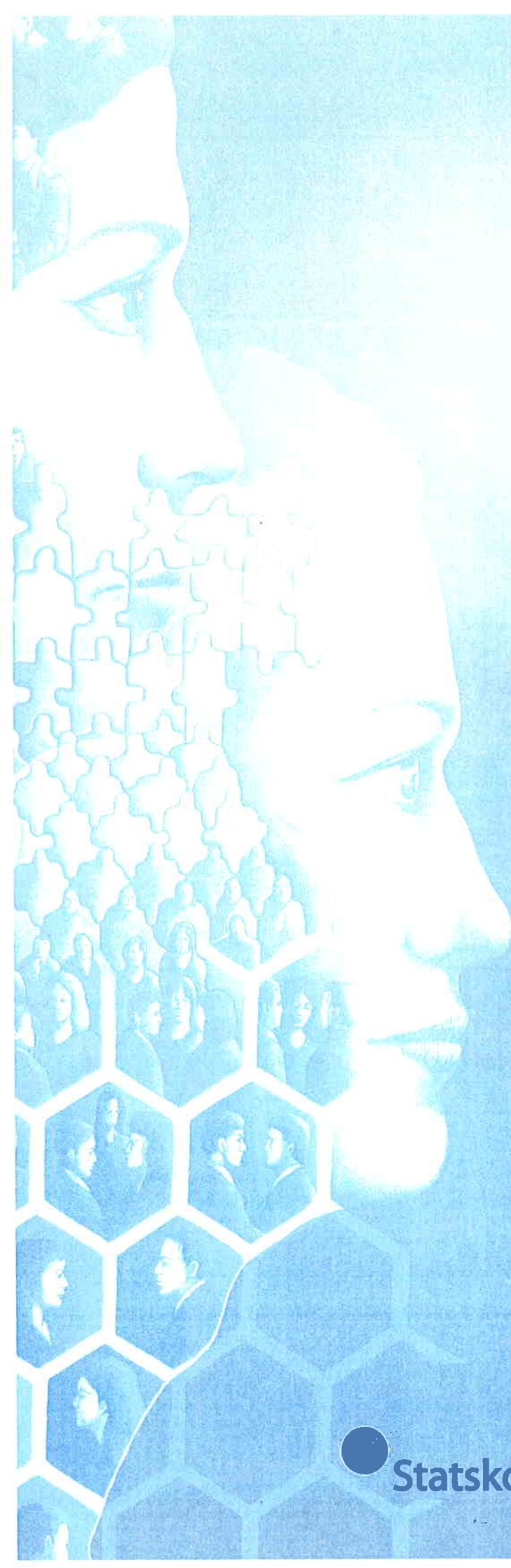
Fra flere hold har det fremkommet synspunkter på at dagens finansiering av Justissekretariatene er uryddig. Etter vår vurdering bør kapittelstrukturen tilpasses den organisasjonsmodell departementet velger for Justissekretariatene og Kontoret for voldsoffererstatning. Dette vil bedre virksomhetenes muligheter for god intern styring og departementets mulighet for oppfølging av virksomhetene.

4.6 Oppsummering av anbefalinger

I det foregående har vi vurdert ulike sider ved styringen og organiseringen av virksomhetene og drøftet alternative modeller for organisering. Vi vil her kort oppsummere våre viktigste anbefalinger.

- Departementet må fortsette "formaliseringen" av styringsdialogen med virksomhetene. Det er viktig at departementet følger opp virksomhetene både mht faglige resultater og effektivitet, og setter tydeligere krav til virksomhetens rapportering.
- Departementet må i samråd med virksomhetene skape en større forståelse av hva som inngår i den faglige styringen. Det er nødvendig å tydeliggjøre hva overordnet nivå bør legge vekt på i den faglige styringen på dette området, samt hvilke forhold som det ev. ikke er legitimt/ hensiktsmessig at overordnet nivå styrer på.
- Styringen av Kontoret for voldsoffererstatning må bli entydig. Styringsansvaret kan enten legges til Justisdepartementet eller til Justissekretariatene. Etter en helhetsvurdering mener vi det mest hensiktsmessig at Justissekretariatene får styringsansvaret for Vardøkontoret.
- Justissekretariatene må utarbeide planer for den faglige styringen av Vardøkontoret. Dette innebærer bl. a å sikre at den faglige kompetansen opprettholdes og utvikles.
- Lederen for Justissekretariatene må få, og ta, et full faglig og administrativt ansvar for virksomheten. Administrative oppgaver må få et større fokus i virksomheten enn det en har i dag, noe som innebærer at virksomheten må bygge opp den administrative kompetansen. Dette er nødvendig selv om administrative tjenester ev. kjøpes av Sekretariatet for Konfliktrådene.

-
- Sekretariatet for Konfliktrådene bør ha administrativt ansvar kun for egen virksomhet. Det vil imidlertid antagelig fortsatt – i hvert fall i en overgangsperiode- være hensiktsmessig at Sekretariatet for konfliktrådene leverer administrative tjenester for de øvrige virksomhetene i Teatergata.
 - Dersom flere oppgaver etter hvert blir lagt til Justissekretariatene bør det vurderes å opprette en egen administrativ enhet i virksomheten. Det bør i så fall vurderes om denne enheten kan ivareta/ levere felles driftsoppgaver på vegne av de øvrige virksomhetene i Teatergata.
 - Det er viktig å se nærmere på hvilke faglige gevinster som følger av dagens samlokalisering i Teatergata, og om disse er realisert i dag. Det bør vurderes hvordan det faglige fellesskapet i Teatergata ev. kan utnyttes bedre. I den sammenheng er det viktig å avklare hvilke faglige grensesnitt det er mellom virksomhetene, og hvilke faglige tema som kan være relevante å ta opp i felles fora.
 - Departementet bør rydde opp i dagens finansiering av virksomhetene. Kapittelstrukturen bør endres i tråd med valg av organisasjonsmodell for å bedre virksomhetenes muligheter for god intern styring og departementets mulighet for oppfølging.



Statskonsult

Statskonsult
Postboks 8115 Dep, 0032 Oslo
Telefon: 22 45 10 00; Telefaks 22 46 94 70.
E-post: postmottak@statskonsult.no
www.statskonsult.no