



Toll- og avgiftsdirektoratet

Omfattende prosess – varierende måloppnåelse

En evaluering av distriktsutviklingsprosessen i Tollvesenet

Forord

Denne evalueringen er utarbeidet på oppdrag fra Toll- og avgiftsdirektør Marit Wiig. Mandat ble gitt 7. november 2005. Utredningslederne har rapportert til en bestillergruppe bestående av assisterende toll- og avgiftsdirektør Øystein Haraldsen, avdelingsdirektør Henrik Lyng og leder i Norsk Tollerforbund, Paul Gunnar Zindel. Vi er glade for å ha kunnet støtte oss på en kontaktgruppe i arbeidet med evalueringen. Kontaktgruppens medlemmer har vært Nina Storeng i Toll- og avgiftsdirektoratet, Tone Tryggvason i Tollregion Midt-Norge, Trygve Gjermstad i Tollregion Midt-Norge, Vårin A. Utne i Tollregion Øst-Norge, Jon Eriksen i Tollregion Vest-Norge, Svein Skeie i Tollregion Nord-Norge, Eino Brøyn i Tollregion Sør-Norge, Jens Kristian Grønsand i Tollregion Oslo og Akershus og Fredrik Støtvig fra Norsk Tollerforbund. På grunn av henholdsvis skifte av jobb og sykdom var dessverre ikke Nina Storeng og Svein Skeie med i slutfasen av arbeidet.

Evalueringen av distriktsutviklingsprosessen er delt opp i tre. Den første delen har søkt å svare på spørsmålet om omorganiseringen medførte endringer i servicenivået overfor næringslivet. Denne delen av evalueringen er gjort i samarbeid med Opinion. Den andre delen av evalueringen har fokusert på selve prosessen. Formålet har vært å evaluere måten prosessen ble gjennomført på, dette med utgangspunkt i målet om å legge til rette for størst mulig grad av trygghet og medvirkning i omstillingsprosesser. Del to av evalueringen er gjennomført i samarbeid med Forskningsstiftelsen Fafo. Del tre av evalueringen har hatt som formål å evaluere organisasjons- og ressursendringer samt resultatforbedringer. Denne delen har vi, som utredningsledere, gjennomført. Vi har også administrert evalueringen.

Evalueringen har vært en stor oppgave, et omfattende datamateriale er innsamlet og vurdert. Interessen rundt arbeidet fra resten av organisasjonen har variert fra brennende til null og har således speilet mangfoldet av berøringsgrad omstillingen hadde i etaten. Arbeidet har vært både lærerikt og interessant og ført oss i kontakt med store deler av etaten. Denne kontakten, og spriket i interessen rundt denne evalueringen, har vist oss at DUP ikke er én enhetlig historie, men en omstilling med mange lokale variasjoner.

Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt og hjulpet oss i dette arbeidet. En spesiell takk til våre eksterne bidragsytere, Opinion ved Gunhild Rui og Fafo ved Leif E. Moland og Sissel Trygstad, alle som har stilt opp til intervju, til alle som har svart på spørsmål og bidratt med dokumentasjon, både i TAD og i regionene. Uten all god hjelp og velvilje ville evalueringen vært umulig å gjennomføre.

Toll- og avgiftsdirektoratet 22. august 2006

Morten Dybesland og Rita Edvardsen
utredningsledere

Sammendrag

Bakgrunn og formål

Arbeidet med å omorganisere etatens ytre forvaltning bestående av distrikter, distriktstollsteder og tollsteder, ble iverksatt ved omtale i St.prp. nr. 1 (2001-2002). Dette er senere omtalt i St.prp. nr. 1 (2002-2003), Inst. S. nr. I (2002-2003) og i St.prp. nr. 65 (2002-2003), jf. Inst. S. nr. 260 (2002-2003).

Ved St.prp. nr. 1 (2003-2004) besluttet regjeringen, med bakgrunn i anbefalinger fra Toll- og avgiftsdirektøren og en interdepartemental arbeidsgruppe, å omorganisere toll- og avgiftsetatens ytre forvaltning. Omorganiseringen besto i en omlegging fra ti tolldistrikt til seks tollregioner og en reduksjon i underliggende tollsteder. Gjennomføringen ble iverksatt fra 1. januar 2004.

Oppdraget for direktoratets gjennomgang av distriktsforvaltningen ble gitt av Finansdepartementet i brev av 20.12. 2001. Av brevet går det fram at gjennomgangen dels burde dreie seg om hvordan ressursene i distriktsforvaltningen kan organiseres og utnyttes mest mulig effektivt, dels om hvordan forholdet til de toll- og avgiftspliktige organiseres og utvikles best mulig. Departementet skisserte videre følgende tema som aktuelle for gjennomgangen:

- arbeidsdelingen mellom ulike organisasjonsnivåer og –enheter, herunder oppbygging og bruk av fagmiljøer, utlån av personell mellom enhetene, forholdet mellom operative og administrative funksjoner, sentralisering versus desentralisering av operative oppgaver, arbeidsdeling i forhold til utnyttelse av ny teknologi og
- inndeling i distrikter og regioner, herunder organisering i færre enheter, samlokalisering og samledelse av tollsteder, bruk av mobile kontrollenheter og deltakelse i offentlige servicekontor.

Med bakgrunn i dette kom direktoratet fram til følgende mål for organisasjons-, ressurs- og resultatforbedringer som følge av omorganiseringen¹:

- Redusere ressurser til administrasjon gjennom etablering av en organisasjonsstruktur med færre enheter
- Økt produktivitet, effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen gjennom etablering av færre og større enheter
- Oppbygging av solide fagmiljøer både nasjonalt og regionalt
- Opprette flere mobile kontrollenheter
- Omdisponere innsparte ressurser til prioriterte oppgaver som grense- og virksomhetskontroll samt til informasjonsvirksomhet
- Flytte oppgaver som er uavhengige av geografisk plassering fra pressområder til organisatoriske enheter med ledig kapasitet
- Ressursmessig styrking av trafikk- og næringstunge områder
- Omorganiseringen skal ikke medføre redusert servicenivå for næringslivet

Evalueringen av Distriktsutviklingsprosessen er en etterevaluering av omorganiseringen av Tollvesenet. I henhold til Finansdepartementets veileder for gjennomføring av evalueringer²,

¹ Brev til Finansdepartementet 8. mai 2002: Tollvesenets distriktsforvaltning – endringsforslag.

er typiske formål med en etterevaluering å få svar på om tiltaket oppfyller målsettingene, og hva som er effektene av tiltaket. Formålet er typisk å vurdere om tiltaket er godt nok i forhold til formålet og de forventede resultatene. Videre er det vanlig å fokusere på om tiltaket skal fortsette eller utvides, om det skal gjøres permanent og hvor effektivt det er. På lengre sikt er det også alltid et formål at evalueringer bidrar til læring og utvikling.

Formålet med evalueringen av Distriktsutviklingsprosessen samsvarer i noen grad med dette. Denne evalueringen er utarbeidet i henhold til Toll- og avgiftsdirektørens oppdrag og mandat av 7. november 2005. I henhold til dette³ er formålet med evalueringen å avdekke om resultatet av distriktsutviklingsprosessen (DUP) ble som forutsatt, jamfør direktoratets mål for omorganiseringen. I tillegg har det vært et formål å evaluere måten selve omorganiseringsprosessen ble gjennomført på.

Avgrensning

Endringene i selve kontororganiseringen (opprettelse av regioner og nedleggelse av tollsteder) er ikke tema for denne evalueringen utover redegjørelse av de faktiske endringer. Forslag til endringer eller forbedringer ligger ikke innenfor utredningens mandat og evalueringen kommer derfor ikke med anbefalinger. De samlede samfunnsmessige kost/nytte virkninger av omorganiseringen er heller ikke behandlet.

Metodisk tilnærming

Ifølge Finansdepartementets veileder til gjennomføring av evalueringer er en evaluering ”En systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor.”

”Evalueringer kan gjennomføres før et tiltak iverksettes (ex ante), underveis i gjennomføringen, eller etter at tiltaket er avsluttet (ex post). Evalueringen kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer⁴.”

Denne evalueringen gjennomføres *ex post*, det ble ikke gjennomført evaluering i forkant av DUP. Evalueringen er delt opp i tre. Utredningslederne har administrert hele evalueringen. I første del ble servicenivået overfor næringslivet evaluert. I 2003 ble det gjennomført en spørreundersøkelse som skulle gi en nullmåling på servicenivået. Opinion bisto ved den anledning TAD og det var derfor naturlig å velge Opinion som bidragsyter også i etterevalueringen av DUP. En ny, tilsvarende spørreundersøkelse ble derfor gjennomført slik at en eventuell endring i forhold til nullmålingen kunne påvises. Spørreundersøkelsen ble gjennomført ved telefonintervjuer til det samme utvalg bedrifter som ble spurt i 2003⁵.

Den andre delen omhandler selve omstillingsprosessen, spesielt målene trygghet og medvirkning i prosessen, og til denne delen ble Forskningsstiftelsen Fafo engasjert. Fafo har benyttet seg av både kvalitative og kvantitative metoder i evalueringen, ved dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse. Del tre har utredningslederne gjennomført. Denne delen omhandler mål om organisasjons-, ressurs- og resultatmål. Også her er det brukt både kvalitative og kvantitative metoder i arbeidet.

² Finansdepartementet: Veileder til gjennomføring av evalueringer (2005).

³ TAD: Mandat for evaluering av Distriktsutviklingsprosessen (DUP) (7. november 2005).

⁴ Finansdepartementet: Veileder til gjennomføring av evalueringer (2005).

⁵ I 2003 N=379, 2005 N=157

Evalueringen er med andre ord gjennomført ved en kombinasjon av bruk av eksternt kompetanse og TADs egen kompetanse. Ved å kombinere eksternt og intern kompetanse kan man dra nytte av fordelene ved begge alternativer. Det er valgt å benytte eksternt bistand til gjennomføring av telefonintervjuer og til evalueringen av selve prosessen. Dette ble gjort både for å sikre nødvendig kompetanse og verktøy i evalueringen og for å sikre nødvendig kapasitet til å gjennomføre den omfattende evalueringen innen fastsatt tidsfrist. I tillegg har den eksterne kompetansen bidratt med alternative innfallsvinkler og nye perspektiver, basert på bred erfaring med lignende prosjekter. Spesielt ved evalueringen av selve prosessen var det også et poeng å sikre den nødvendige distansen til både prosess og personer for på denne måten bidra til større objektivitet og legitimitet. Samtidig sikres den nødvendige kunnskapen om og innsikten i DUP gjennom samarbeid med utredningslederne. At fase 3 er gjennomført med TADs egen kompetanse er gunstig med tanke på tilgangen til de data som var nødvendige for evaluering av denne delen. Utredningslederne var ikke aktivt inne i selve DUP, og vil heller ikke ha ansvar for eventuell oppfølging av evalueringen. På denne måten sikres samtidig den nødvendige distanse, både til det som tidligere er gjort og til framtidig bruk av funnene i evalueringen.

Evalueringen bygger på et svært omfattende kildegrunnlag, både kvalitative og kvantitative data er samlet inn, bearbeidet og analysert. I forbindelse med spørreundersøkelsene om brukertilfredshet ble det gjennomført totalt 1.197 intervjuer, herav 536 der bedrifter svarte på hele den ene eller begge spørreundersøkelsene. Videre har 658 ansatte og 41 tidligere ansatte besvart en spørreundersøkelse som i sin helhet omhandlet DUP. Videre er det gjennomført 33 intervjuer blant Tollvesenets ledere, tillitsvalgte og ansatte. 30 av disse var gruppeintervjuer, noe som brakte det totale antall intervjuede personer til godt over 100. Det ble foretatt intervjuer i alle tollregioner og i TAD. Både tollsteder og regiontollsteder ble besøkt. Intervjuer ble foretatt innen alle de store fagområdene. I tillegg har evalueringen hatt tilgjengelig et arkiv over relevante dokumenter i DUP prosessen, innsamlet og kronologisert av omstillingssekretariatet. Kun unntaksvis har vi måttet supplere dette arkivet.

Til sammen har vi derfor lest og vurdert all relevant skriftlig dokumentasjon som har vært retningsgivende for omstillingen, et materiale på mange tusen sider. I tillegg er det innsamlet tall over etatens ressursbruk og resultater for perioden 2001-2005. Utredningslederne har fått bistand fra de ulike system- og fagansvarlige i TAD med innsamlingen av disse tallene, samt fått dem kvalitetssikret hos dem. I tillegg er årsrapporter fra tolldistriktene, tollregionene og etatens årsrapporter til Finansdepartementet for perioden 2001-2005 benyttet. I tillegg til dette datagrunnlaget har utredningslederne vært så heldige at vi løpende har kunnet støttet oss på råd og tilbakemeldinger fra kontaktgruppens medlemmer, bestillergruppen, medlemmer fra omstillingssekretariatet og andre nøkkelaktører i DUP i direktoratet.

I sum gir dette, etter vår mening, denne evalueringen et godt og bredt sammensatt grunnlag. Imidlertid vil vi ikke utelukke at interessant informasjon er gått oss hus forbi. Vi har heller ikke kunnet fange opp de mange lokale problemstillinger i en slik omfattende prosess som DUP var. Vårt fokus har vært styrt av mandatet, som har fokusert på omstillingens prosess og resultater på etatsnivå. Det vil sikkert derfor være tjenestemenn som savner å få belyst problemstillinger de er opptatt av ut fra egne erfaringene med DUP på deres arbeidssted, sitt fagområde eller sine arbeidsoppgaver.

Måloppnåelse

Vurderingen av måloppnåelsen baserer seg på evalueringens del 1 og 3. I del 1 av evalueringen skulle eventuelle endringer i servicenivå overfor næringslivet som følge av DUP, kartlegges. Her var målsetningen formulert slik; ”omorganiseringen skal ikke medføre redusert servicenivå for næringslivet”⁶. Opinions rapport ”Bedrifteres tilfredshet med kontakten med Tollvesenet før og etter nedleggelsen av Tollsteder”⁷, er basert på telefonintervjuer gjennomført i november 2005 og funnene sammenlignes med resultatene fra en undersøkelse i de samme bedriftene fra desember 2003. Undersøkelsen tar for seg hvor tilfreds bedriftene er med kontakten de har med Tollvesenet. Problemstillingen for undersøkelsen var: ”Endres kontakten med og servicen til Tollvesenet som følge av omorganiseringen?”

Bedriftene som ble intervjuet er hentet fra følgende geografiske områder: Sortland, Kristiansund, Kongsberg, Drammen og Oslo. Bedriftene hentet fra Oslo og Kongsberg er å regne som kontrollgrupper fordi omorganiseringen ikke har hatt direkte effekt disse stedene.

I sin rapport konkluderte Opinion blant annet at det fremgår tydelig at bedriftene på Sortland og i Kristiansund har andre kontaktmønstre, ønsker og behov enn bedriftene i Kongsberg, Drammen og Oslo. I tillegg er det slik at det er bedriftene på Sortland og i Kristiansund som i størst grad har opplevd konsekvenser etter omorganiseringen av Tollvesenet. Når det gjelder servicenivået opplever de fleste at de får svarene og hjelpen de har behov for, men det kan se ut til at ventetiden har økt noe i 2005 sammenlignet med 2003. Som i 2003 er de fleste ganske fornøyde med servicen til Tollvesenet. Likevel svarer mange på Sortland og i Kristiansund at servicen til Tollvesenet har blitt dårligere etter omorganiseringen. Av bedriftene på Sortland og i Kristiansund er det heller ingen som svarer at de er *svært fornøyde* med servicen på det generelle spørsmålet om dette. *Omorganiseringen har altså hatt negative konsekvenser for bedriftene på Sortland og i Kristiansund.* Opinion påpeker også i sin rapport at bedriftene i Drammen har tilnærmet like svar som bedriftene lokalisert i Oslo og Kongsberg. I følge Opinion er dette ikke overraskende siden tollkontoret i Drammen kun har gjennomgått en mer organisatorisk omorganisering. At bedriftene på Sortland og i Kristiansund derimot skiller seg ut fra de øvrige bedriftene kan trolig forklares med at de nå har lenger avstand til nærmeste tollkontor enn før.

Opinion skriver også at den direkte kontakten mellom bedriftene og Tollvesenet er redusert, men at dette ikke kan relateres til DUP. Fremdeles benytter flest personlig kontakt, enten på telefon eller ved personlig fremmøte i kontakten med Tollvesenet. De som foretrekker personlig kontakt oppgir som grunn at de er opptatt av dialog for å få så gode svar som mulig. De som foretrekker skriftlig form for kontakt oppgir som begrunnelse at de da kan dokumentere spørsmål og svar. Færre får imidlertid oppgaver løst ved personlig fremmøte, og mange har således endret kontaktform med Tollvesenet som følge av omorganiseringen. I Sortland har alle endret kontaktform som følge av omorganiseringen, mens i Kristiansund har 2/3 endret kontaktform. Sammenlignet med 2003 har det ikke skjedd vesentlige endringer i hvor ofte bedriftene er i kontakt med Tollvesenet. Mange er ofte i kontakt med Tollvesenet, men bedriftene på Sortland og i Kristiansund er sjeldnest i kontakt med Tollvesenet.

På bakgrunn av Opinions undersøkelse må vi konkludere med at selv om de fleste bedriftene fremdeles er fornøyd med den servicen de får fra Tollvesenet, har omorganiseringen medført

⁶ Brev til Finansdepartementet 8. mai 2002: Tollvesenets distriktsforvaltning – endringsforslag.

⁷ Opinions rapport er publisert på Tollvesenets Intranett og kan leses i sin helhet der.

redusert servicenivå for næringslivet der tollsteder er nedlagt. Således kan vi ikke si at målsetningen på dette punkt er oppnådd.

Evalueringens del 3 omhandler måloppnåelsen på de øvrige syv uttalte målene i DUP. Her drøftes både den oppnådde måloppnåelsen og ulike mulige forklaringer på måloppnåelsen. Finansdepartementets oppdrag om en gjennomgang av organiseringen av Toll- og avgiftsetatens distriktsforvaltning besto, som tidligere nevnt av to hovedlinjer. Én hovedlinje omhandler kontororganiseringen av distriktsforvaltningen og én hovedlinje omhandler arbeidsdelingen mellom ulike organisasjonsnivåer og enheter. I del 3 konkluderer vi med at måloppnåelsen innenfor hovedlinjen om kontororganiseringen i oppdraget fra Finansdepartementet var god. Tollvesenet gjennomførte de strukturmessige endringer som ble vedtatt av Regjeringen og Stortinget. Den nye kontororganiseringen var på plass i løpet av 2004, store deler allerede fra 1. januar 2004 og det ble opprettet flere kontrollenheter. I hvilken grad dette ga den forventede effekt synes imidlertid mindre klart. Vurderingen av dette ses under måloppnåelsen innenfor den andre hovedlinjen i oppdraget fra Finansdepartementet, den om arbeidsdelingen mellom ulike organisasjonsnivåer og – enheter.

Vurderingen av måloppnåelsen i del 3, punkt 3.1, 3.2, 3.3, 3.5, 3.6 og 3.7 viser at måloppnåelsen her var dårligere enn innenfor hovedlinjen om strukturendringer. Etaten har ikke klart å frigjøre like mange årsverk som skissert i Toll- og avgiftsdirektørens endringsforslag til Finansdepartementet. Ressursregistreringen i perioden 2001 -2005 viser at etaten ikke har klart å redusere ressurser til administrasjon i betydelig grad og at det sentrale østlandsområdet ikke har fått tilført ressurser i særlig grad. Dette henger dels sammen med at færre årsverk ble frigjort enn beregnet og at mange av de årsverkene som ble frigjort forsvant ut av etaten i stedet for å følge oppgavene som ble flyttet. I tillegg reduserte gjennomføringen av omstillingen ute i regionene effekten av samlingen av oppgaver på færre enheter ved at en del oppgaver ble spredd på flere steder ut fra hensynet til de berørte tjenestemenn. Mindre frigjøring av ressurser reduserte også "potten" av tilgjengelige ressurser som kunne overføres til prioriterte områder som grensekontroll, virksomhetskontroll, informasjonsvirksomhet og det sentrale Østlandet. En viss styrking har imidlertid funnet sted, spesielt i grensekontrollen. Videre viser erfaringene fra samlingen av maskekontrollen og reduseringen av antall tollkasser at det er områder der etaten har klart å frigjøre ressurser og skape produktivetsforbedringer. Samtidig har vi ikke funnet det dokumentert at store enheter automatisk er mer produktive enn små. Dette er avhengig av type oppgave det er snakk om. I gjennomgangen av produktivitet understreket vi også at det er usikkert i hvilken grad den påviste endringen i produktivitet kan forklares ut fra DUP eller andre årsaker. Det er for flere områder mulig å peke på andre plausible forklaringer på endringer i de oppnådde resultatene, både internt i etaten og eksterne forhold. Videre svekkes hensiktsmessigheten i vurderingene av produktivitet ved at det kan stilles spørsmål ved hvordan vi i denne evalueringen måler produktivitet.

Målene om å opprette solide fagmiljø regionalt og nasjonalt er ikke oppnådd hva gjelder nasjonale fagmiljø. Det er ikke opprettet solide nasjonale fagmiljøer som følge av DUP. For de regionale er bildet både og. Innenfor grensekontrollen, virksomhetskontroll, fastsettelseskontroll og innkreving og regnskap har intervjuene vist at det er skapt nye fagmiljøer i DUP, men ikke over alt. Der slike er skapt, er imidlertid tilbakemeldingene fra de som arbeider i disse miljøene at de har positive erfaringer med å jobbe i et styrket fagmiljø og at slike miljøer skaper økt kvalitet i oppgaveløsningen. Andre intervjuobjekter har imidlertid ikke merket noen endringer med DUP, både innenfor de nevnte fagområdene, men særlig innenfor saksbehandling og innkreving og regnskap. Intervjuobjektene har i liten grad svart at

de har merket noen forbedring av kvaliteten i oppgaveløsningen med DUP og svært mange av dem var ikke kjent med at dette var en målsetning i DUP overhodet.

Evalueringen av flytting av oppgaver ut av pressområder viste at etaten i svært beskjeden grad har overført oppgaver fra pressområdene til enheter med ledig kapasitet. Kun 15 årsverk er flyttet i DUP. Dette var ikke tilstrekkelig til å endre den identifiserte ubalansen mellom oppgavevolumet og ressursene til Tollregion Oslo og Akershus. Imidlertid lykkes etaten godt med de oppgavene som faktisk ble flyttet.

For å forklare denne måloppnåelsen pekte vi i del 3 sin konklusjon på fire hovedforklaringer. For det første må det stilles spørsmål om målformuleringene og om de oppsatte målene var realistiske. Vi viser blant annet til at beregningene av hvor mange årsverk som kunne frigjøres fremstår som udokumenterte, derfor svært usikre og kanskje vel optimistiske. I tillegg er grunnlaget for nødvendigheten av strukturendringene og de oppsatte målene i DUP tynt beskrevet. I underlagsmaterialet er det samlet inn volum- og ressurstill, samt noen resultater for ett år, innenfor utvalgte områder. I tillegg refereres det kort til noen generelle utviklingstrekk i samfunnet og hvordan disse kan påvirke etaten. Målene som er satt opp kan virke som gode og fornuftige mål. På den annen side gir grunnlagsmaterialet ikke tilfredsstillende svar på spørsmål om hvorfor østlandsområdet skulle styrkes, hvorfor og hvor grensekontrollen måtte styrkes, hvor virksomhetskontrollen måtte styrkes, eller hvorfor store enheter skulle gi bedre resultater og bedre produktivitet enn små steder.

For det andre viser gjennomføringen av DUP at den forventede effekten i form av flytting og samling av oppgaver ikke ble realisert fullt ut i de ulike regionene. De regionale prosjektene ønsket å opprettholde sine ressurser og forhandlet med Toll- og avgiftsdirektøren for å beholde mest mulig. Samtidig fikk flere regioner gjennomslag for å spre oppgaver på flere steder i regionen enn forutsatt. Det lå sterke og gode menneskelige hensyn bak dette, men på den annen side undergravde dette tanken om økt produktivitet gjennom samling av oppgaver.

For det tredje er det viktig å påpeke at premisset om at tjenestemenn skulle være villige til å flytte med arbeidsoppgavene når disse ble flyttet ikke har vist seg gyldig i DUP. Dette undergravde antallet årsverk som kunne frigjøres og dermed manglet forutsetningen for at prioriterte områder og steder kunne bli tilført ressurser i den grad som var målet. Her kommer tidsfaktoren også inn. Dette fordi det kan hevdes at selv om frigjort personell ikke ble overført til nye oppgaver, men i en viss grad sluttet og dermed ikke gir effekt på kort tid, gir disse effekt på lengre tid fordi de som sluttet har frigjort lønnsmidler. Disse midlene kan anvendes på å rekruttere nytt personell som på lengre sikt kan settes inn på prioriterte oppgaver.

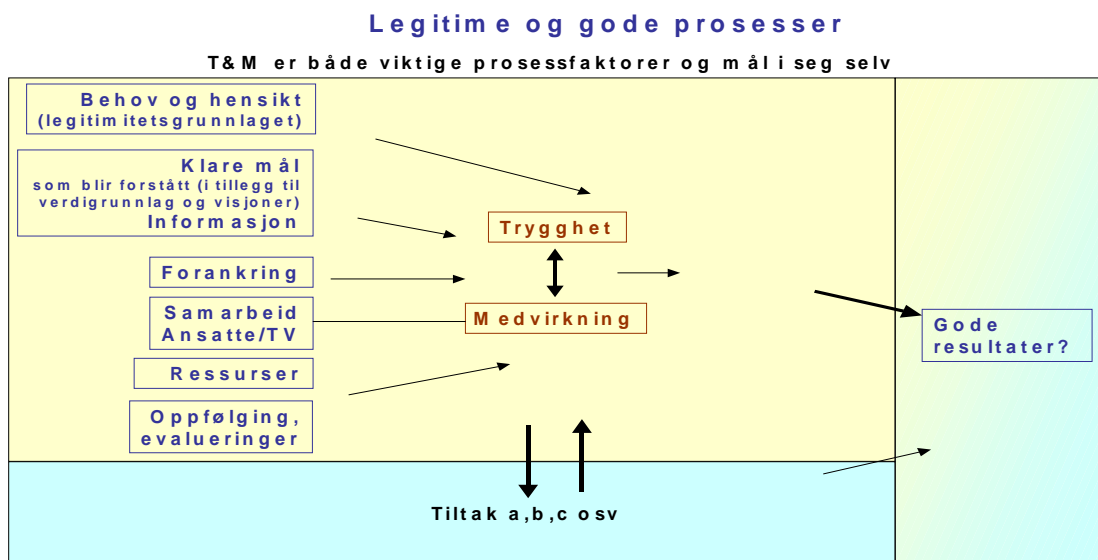
For det fjerde viser gjennomgangen av hvilke mål som ble formulert og gjennomført at etaten i størst grad har lyktes på de mål som fikk størst oppmerksomhet og der oppfølgingen fra sentralt hold var sterkes. Vi tenker her i første rekke på strukturendringen, innkreving - og regnskapsområdet og erfaringene med flytting av vektårsavgift og vrakpant.

I sum kan denne gjennomgangen av måloppnåelsen virke negativ. At dette blir hovedinntrykket er et resultat av alle de påpekte forhold. Kombinasjonen av ambisiøse mål, at folk sluttet, gjennomføringen lokalt og tidsfaktoren gir det bildet vi har evaluert per utgangen av 2005. Vi må imidlertid understreke at utfallet kunnet blitt mye verre. Tollvesenet har i hovedsak opprettholdt eller forbedret sin produksjon gjennom og etter omstillingen. At etaten har klart dette gjennom en omstilling der usikkerhet og angst hos den enkelte

tjenestemann og leder har vært tilstedet i betydelige deler av organisasjonen er ingen selvfølge og fortjener honnør.

Omstillingsprosessen

Vurderingen av omstillingsprosessen baserer seg på evalueringens del 2. I denne delen beskrives og foretas det en evaluering av måten omorganiseringsprosessen ble gjennomført på. Evalueringen tar utgangspunkt i målet om å legge til rette for størst mulig grad av trygghet og medvirkning i omstillingsprosesser, jamfør Arbeids- og administrasjonsdepartementets veiledning for Personalpolitikk ved omstillingsprosesser (2002, P-0860). Forskningsstiftelsen Fafo har, med bistand fra utredningslederne, gjennomført denne delen av utredningen. I sin rapport konkluderer Fafo vedrørende trygghet og medvirkning på bakgrunn av seks spørsmål om prosessen. Disse er seks forhold som er særlig viktige for å lykkes med omstillingsprosesser og ses til venstre i figuren under:



1) Har hensikt, behov og mål vært formulert klart og slik gitt omstillingen et legitimt utgangspunkt? Til dette svarer Fafo at det var et klart sett endringsbehov i Tollvesenet, men at det var uenighet om hensikten og målene. Initiativet til DUP kom fra Toll- og avgiftsdirektøren og prosjektet var godt forankret hos Finansdepartementet. Prosessen var ovenfra og nedad styrt, og medvirkning og forankring hos de ansatte ble vanskeliggjort av det tidspresset som Fafo mener Finansdepartementet som eier må ta hovedansvar for. Spørreundersøkelsen viste at målformuleringene ikke nådde ut i organisasjonen, noe som indikerer at ledere og ansatte egentlig ikke oppfattet formålet med DUP. Tollvesenets oversettelse av målsettingene til lokalt språk har med andre ord vært mangelfull, noe som skaper legitimitetsproblemer.

Fafo påpeker at kommunikasjonsstrukturene ikke fungerte godt i prosessen. I spørreundersøkelsen svarte hele 65% at nærmeste leder har hatt liten eller ingen betydning som informasjonskilde under DUP. Derimot har de uformelle kanalene vært hyppig brukt, til spredning av både fakta og rykter. Fafo vurderer det slik at ledere og ansattes egenoppfatning om etatens sterke kultur og identitet kan ha medført at man sentralt i TAD har gått ut i fra at

det eksisterer en felles virkelighetsforståelse ”der ute” og at man også har undervurdert informasjons- og kommunikasjonsbehovet i organisasjonen. Analysene vitner derimot snarere om ulike virkelighets- og problemforståelser, noe som også den uformelle informasjonsspredningen har gitt næring til.

Fafos funn tyder på at DUP svekket oppfatningen om at ansettelse i Tollvesenet er et livslangt prosjekt. DUP oppfattes som mer ”brutal” enn tidligere omorganiseringer på 1980 og 1990 tallet. Slik har tilliten til etaten som arbeidsgiver fått seg en knekk. Fafos fremholder at DUP fikk både faglige og sosiale konsekvenser for en ikke uvesentlig gruppe ansatte, og at en konsekvensutredning sannsynligvis ville ført til at DUP hadde hatt en større grad av legitimitet.

2) *Har en sikret at informasjon er nådd ut rettidig og forstått?* Fafos vurdering er at informasjonen generelt har vært dårligere jo lengre unna sentrum, eller den indre kjerne, en har vært. Et sentralt funn er at ledere ikke i god nok grad er blitt benyttet i informasjonsarbeidet. Dette til tross for at det ble lagt opp til at informasjon skulle gå tjenestevei. Både ledere og tillitsvalgte mener det er en sammenheng mellom utilstrekkelig formell informasjon og ryktespredning, noe som i sin tur leder til upålitelig informasjon og usikkerhet blant ledere og ansatte. Med sin håndtering av DUP har ledelsen i etaten, ifølge Fafos, hatt en informasjonsstruktur som heller har underbygget enn motvirket uformell og til tider upålitelig informasjonsspredning.

3) *Har prosjektet i alle faser vært tilstrekkelig forankret?* Fafos funn viser at prosjektet tidlig var forankret sentralt, hos Finansdepartementet, men at forankringen til fagorganisasjonene sentralt i startfasen var mindre klar. Arbeidsgrupper i distriktene sørget for en viss forankring på mellomnivået. Helt lokalt ble prosjektene svakt og sent forankret. Særlig fremstår manglende forankring i oppstartsfasen som en svakhet. De korte tidsfristene, med til dels dårlig timing, svekket forankringen. Grunnlagstallene for de analyser som ble gjort i startfasen fikk også en viss kritikk. Disse forholdene rammer legitimiteten og derfor forankringen hardt. Fafos analyser antyder imidlertid at en større grad av involvering underveis kan ha virket positivt inn på forankringen i senere faser.

4) *Har de ansatte og deres representanter formelt og reelt kunnet delta og påvirke utvikling og gjennomføring av prosjektet?* De som har deltatt aktivt i prosessen, ved å delta i arbeidsgrupper, er gjennomgående mer positive til DUP enn de som ikke deltok. De ansattes vurderinger av tillitsvalgtes rolle må betraktes som ganske nedslående. Det sås tvil om tillitsvalgtes innflytelse i prosessen. Fafos vurdering er imidlertid at medlemmene sitter igjen med et inntrykk av mer passive tillitsvalgte enn det som nok var realiteten.

Fafos mener at TADs tilnærming til omstillingsprosessen kan være en vesentlig forklaring på at det partsbaserte samarbeidet fremstår som relativt svakt i DUP. I stedet for å gjennomføre en intern prosess som kunne lede fra et omforent, anerkjent omstillingsbehov til egenutviklede mål og valg av virkemidler, valgte man et konseptdrevet utgangspunkt - den eksternt definerte regionaliseringsmodellen. Denne har ingen naturlig, intern forankring. Dermed blir det interne partsamarbeidet redusert til gjennomføringen av kosmetiske endringer og en mest mulig skånsom håndtering av negative konsekvenser for overtallige medarbeidere.

I forbindelse med DUP har det vært en intensjon om å realisere *det deltakerdemokratiske perspektivet*. I praksis står vi igjen med enkeltpersoner blant lokale ledere som har gjort en

kjempeinnsats. *Det rettighetsbaserte perspektivet* har vært godt ivaretatt i avslutningsfasen. Det vil si at gjennomføring av nedbemanning og bruk av tiltakspakken er blitt fulgt på en riktig måte. *Nytteperspektivet* på samarbeid har vært fraværende. I dette ligger det at de tillitsvalgte ikke i god nok grad ble involvert på en slik måte at de fikk reell innvirkning på DUP i dens ulike faser.

5) *Ble det satt av tilstrekkelig ressurser i form av tid, kompetanse og økonomi?* Fafø mener at det kan se ut til at den sentrale ledelsen har undervurdert ringvirkningene av DUP i organisasjonen, og derfor heller ikke gjennomført grundige nok analyser for å få kunnskap om ledere på ulike nivåer var godt nok rustet til å håndtere situasjonen lokalt. Den uro som DUP skapte kunne vært begrenset ved hjelp av bedre og mer treffsikker informasjon, der linjeledere og tillitsvalgte ble aktivt benyttet. Fafos materiale viser at de som skulle drive endringsarbeidet ute, i den enkelte region og på det enkelte kontor, i mange tilfeller ikke følte seg kompetente nok. Det kan derfor se ut til at den sentrale ledelsen ikke bare har undervurdert behovet for informasjon, men også overvurdert endringskompetansen til den enkelte leder.

6) *Ble prosjektet fulgt opp av ledelsen, evaluert underveis og mot slutten?* Etter en god start vis a vis Finansdepartementet og en rask oppfølging av Grannesutvalget, får prosessen en pause på ett år av årsaker som lå utenfor TADs herredømme. Når prosessen tas opp igjen, delegeres ansvar og fullmakter i stor grad til regionsnivået. Etter dette er toppledelsen lite synlig. Omstillingen ble ikke evaluert underveis. Løpende underveisevalueringer ville antakelig ha fanget opp noen av de svakhetene som er beskrevet over. Prosjektet har imidlertid fått en omfattende evaluering i ettertid. Dette styrker ikke DUP, men skaper ifølge Fafø forventninger blant de ansatte om organisatorisk læring i ettertid.

Trygghet og medvirkning

Med hensyn til ansattes trygghet viser Fafos funn at det kunne vært satt inn mer ressurser på å kartlegge mulige konsekvenser av endringene for de ansatte. Det kunne også vært satt inn flere ressurser for å bistå og støtte de som fremstår som særlig berørte. Manglende trygghet må ses i sammenheng med at informasjonsstrukturene ikke fungerte tilfredsstillende, og at ledere på ulike nivåer i for liten grad var involvert aktivt i prosessen. Det medførte at ledere i flere tilfeller opplevde manglende kunnskap om prosessen, noe som gjorde det vanskelig for dem å gi sine medarbeidere tilfredsstillende svar på spørsmål. En stor del av de som svarte på spørreundersøkelsen svarer at DUP var en opprivende prosess som det vil ta tid å komme over. Tryggheten kunne med andre ord vært ivaretatt bedre.

De som var involvert i arbeidsgrupper opplevde denne deltakelsen i stor grad som positiv, både med hensyn til egen og gruppas gjennomslagskraft. Dette indikerer at medvirkning også innebar en grad av opplevd innflytelse for de som deltok aktivt. Majoriteten gjorde imidlertid ikke det. De var avhengig av tillitsvalgtkanalen for å øve innflytelse, og som vi har sett ble tillitsvalgtes innflytelse i prosessen vurdert som relativt svak. Dette gjør det naturlig å spørre om hvordan de formelle partssammensatte fora fungerte. Fafø konkluderer med at disse ikke fungerte tilfredsstillende, og i sum må medvirkningen oppsummeres som utilstrekkelig.

Lærdommer

Vi vil avslutningsvis peke på de mest sentrale lærdommene evalueringen av DUP gir.

Uklar målformulering

Vår evaluering har avdekket at Tollvesenet hadde svært ambisiøse mål i DUP og at disse fremstår som lite realistiske. Tollsteder skulle legges ned, men målet var at næringslivet på disse stedene skulle oppleve like god service som før. Ingen skulle sies opp i forbindelse med DUP. Ca 50 årsverk skulle spares inn i administrasjon. Begreper brukt i målformuleringen var ikke klart definerte, og målene var i stor grad lite presise med tanke på forbedringene som skulle skje. Samtidig ble målene og tiltaket for å oppnå dem sammenblandet. Dette resulterte i at svært mange husket tiltaket, en kontororganisasjon med færre enheter, mens færre husket målene med dette. Målene i omorganiseringen har ligget fast i hele prosessen. Dette kan sies å være en styrke, særlig siden målene i overveiende grad kommer fra etaten selv. Mer edruelige og klart definerte mål ville med overveiende sannsynlighet økt måloppnåelsen og dermed også bedret legitimiteten til omstillingen. En forhåndsevaluering kunne sikret at mål og resultatkrav var konkrete, konsistente, oppnåelige og etterprøvbare. En slik evaluering kan ifølge Finansdepartementets veileder til gjennomføring av evalueringer⁸ være av stor betydning for en vellykket utforming og gjennomføring av et tiltak, blant annet fordi en den kan gi svar på om tiltaket faktisk er nødvendig, om det er vurdert andre virkemidler og om problembeskrivelsen er holdbar.

Overdreven tiltro til tiltakets effekt

Tollvesenet har gjennomført tiltaket som skulle gi ønsket måloppnåelse. Imidlertid har ikke tiltaket gitt forventet effekt. Dette kan ha flere årsaker, som svært ambisiøse mål, at tiltaket ikke er gjennomført fullt ut i regionene og at tiltaket ikke har fått virke lenge nok. Imidlertid er kanskje den viktigste forklaringen at måloppnåelsen i omstillingen hang på at frigjorte ressurser skulle følge oppgaver som flyttet. Etaten har ikke i grunnlagsarbeidet regnet med noe frafall av tjenestemenn som følge av DUP. Dette har vist seg urealistisk. Frigjorte årsverk er mennesker og disse flyttes ikke automatisk fra ett geografisk sted til et annet. Dermed ble potten av frigjorte ressurser som kunne overføres til prioriterte oppgaver drastisk redusert og måloppnåelsen klart svekket.

Mangelfullt grunnlag for omstillingen

I høringsuttalelsene til innstillingen fra arbeidsgruppen som gjennomgikk tollvesenets distriktsforvaltning fremkom det skarp kritikk av innstillingens grunnlag. Denne kritikken endret imidlertid ikke Toll- og avgiftsdirektørens endringsforslag til Finansdepartementet. Utkommet av omorganiseringen lå tett opp til Toll- og avgiftsdirektørens endringsforslag. For dem som ikke kjøpte argumentasjonen om at Tollvesenet trengte omstilling, løsningen og målene carte blanche er det derfor lett å angripe omstillingen ved å etterspørre grunnlaget for valgt kontororganisering og valgte mål. Samtidig blir forsvaret av dem også mer forankret i tro enn viten. Et mer solid grunnlag kunne sikret større legitimitet for omstillingen.

Utilstrekkelig informasjonsflyt

Etaten hadde ambisiøse mål og gode intensjoner om informasjonsflyten i DUP. Alle ansatte skulle få rask og lik informasjon. Ledelsen var slik bevisst at informasjon er kritisk i en omstillingsprosess. Etaten har allikevel ikke lyktes med å spre korrekt informasjon i tide. Analysen vitner om at det eksisterer ulike virkelighetsoppfatninger og problemforståelser i organisasjonen. Dette avhenger blant annet av hva man fokuserer på. På den ene siden kan en

⁸ Finansdepartementet: Veileder til gjennomføring av evalueringer (2005).

fokusere på at etaten har fått gjennom de foreslåtte endringsforslagene, omorganiseringen har medført lite støy og at ny organisasjon var på plass og i drift fra dag én. På den andre siden kan en fokusere på at konsekvensene for den enkelte ble undervurdert, at omstillingen ikke har gitt forventet effekt og at valgt løsning har lav legitimitet i organisasjonen.

Virkelighetsoppfatningen synes også å være avhengig av hvor i organisasjonen en er - ”Where you stand depends on where you sit”. Bedre informasjonsstrukturer ville gitt økt trygghet i omstillingsprosessen.

Initiativ gir gjennomslag

Distriktsutviklingsprosessen er et resultat av initiativ fra etatens leder. Toll- og avgiftsdirektøren satte omstilling i etaten på kartet og argumenterte med at det var bedre å styre prosessen selv, enn å vente og så få en løsning ”trukket ned over hodet”. DUP har vist at etaten i overveiende grad har fått gjennomslag for sitt forslag til løsning. Sett i forhold til omorganiseringer i andre statlige etater er graden av politisk overstyring liten. Dette viser at etaten har handlingsrom og at en pro-aktiv holdning kan svare seg.

Effekter krever arbeid

Evalueringen har vist at ting ikke skjer av seg selv. Etaten har oppnådd best resultater på de områdene etaten fokuserte mest på, der gode forberedelser og oppfølging underveis kom på plass og konkrete tiltak for å nå målene ble igangsatt. På andre områder manglet oppfølging og tiltak og resultatene ble mer mangelfulle. Suksessene viser at etaten kan realisere mål om forholdene legges til rette.

Undervurdering av menneskelige konsekvenser

Etatens ledelse har undervurdert og/eller underkommunisert de menneskelige konsekvensene av DUP. Ønsket om å avdramatisere konsekvensene av omstillingen for den enkelte har dermed slått tilbake på ledelsen. Dels ved at mål ikke er nådd og dels ved å skape stor avstand fra den kommuniserte versjonen av konsekvenser for den enkelte og de faktiske konsekvenser. DUP oppfattes som mer ”brutal” enn tidligere omorganiseringer på 1980 og 1990 tallet og tryggheten til de ansatte kunne vært bedre ivaretatt. Slik har tilliten til etaten som arbeidsgiver fått seg en knekk. DUP fikk både faglige og sosiale konsekvenser for en ikke uvesentlig gruppe ansatte. En konsekvensutredning ville i større grad avdekket dette og sannsynligvis også ført til at DUP hadde fått en større grad av legitimitet.

Medvirkning gir positive effekter

De som deltok i arbeidsgrupper opplevde denne deltakelsen som positiv og de er i større grad enn andre positive til DUP. Flertallet var imidlertid avhengig av tillitsvalgtkanalen for å øve innflytelse, og som vi har sett ble de tillitsvalgtes innflytelse i prosessen vurdert som relativt svak. En videreføring av arbeidet med å formalisere utøvelse av lederroller, beslutningsprosesser og partssamarbeid vil styrke medvirkningen og dermed legitimiteten til beslutninger.

Tollvesenet har vist omstillingsevne, men mangelfull omstillingskompetanse

Tollvesenet har vist at etaten har omstillingsevne. Ny organisering var i drift fra 1. januar 2004 og etaten har levert resultater på linje med eller bedre enn tidligere. Lokalt har enkeltledere, -tillitsvalgte og -ansatte måtte håndtere en situasjon med usikkerhet for egen fremtid. At dette i større grad ikke har rammet etatens produksjon vitner om evne til å mobilisere innsats når det kreves. Samtidig avdekker evalueringen at omstillingen kunne vært mindre krevende for både ledere og tjenestemenn om de som hadde ansvaret for å gjennomføre den lokalt i større grad hadde fått tilført nødvendige kunnskaper og informasjon



i rett tid. Å være i en situasjon der nærmeste leder ikke kan svare på relevante spørsmål om status i prosessen, forhold rundt virkemiddelpakker og lignende må oppleves som uholdbar, både for lederen og den ansatte.