



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:11 (2004–2005)

Riksrevisjonens undersøkelse
av omorganiseringer som
forvaltningspolitisk virkemiddel

Dokument nr. 3:11

(2004–2005)

**Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som
forvaltningspolitisk virkemiddel**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:11 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel.

Riksrevisjonen, 15. juni 2005.

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Departementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Moderniseringsdepartementets svar	5
6 Riksrevisjonens uttalelse	5
Vedlegg: Rapport	7

Moderniseringsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel

1 INNLEDNING

I St.meld. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk tas det til orde for at omstillingsarbeidet i offentlig sektor skal intensiveres for å oppnå bedre utnyttelse av ressursene. Omstilling gjennom omorganiseringer av statlige virksomheter skal bidra til å nå de forvaltningspolitiske målene om mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering. I behandlingen av stortingsmeldingen understreket forbruker- og administrasjonskomiteen behovet for økt kunnskap om hvordan ulike tiltak virker i forhold til prioriterte mål, bedre utnyttelse av eksisterende ressurser, og mer planmessig og etatsovergripende styring av omstillingsprosesser, jf. Innst. S. nr. 63 (1992–93).

I løpet av de siste tiårene har omorganiseringer blitt et stadig viktigere virkemiddel i den statlige forvaltningsutviklingen. I perioden 1988–95 ble over 900 organisasjonsendringer omtalt i budsjettokumentene, og omfanget av statlige organisasjonsendringer har økt gjennom hele 1990-tallet. Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse i hvilken grad omorganiseringer fungerer som et formålstjenlig forvaltningspolitisk virkemiddel. Denne undersøkelsen belyser i hvilken grad målene som inngår i Stortingets vedtak og forutsetninger for omorganiseringer i statlige virksomheter blir oppnådd. I tillegg er det undersøkt på hvilken måte forvaltningen har tilrettelagt for omorganiseringene, og hvordan omorganiseringene er planlagt og gjennomført.

Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg, og ble i Riksrevisjonens brev av 4. mars 2005 forelagt Moderniseringsdepartementet (MOD). Samme dag ble kopi av rapporten sendt til Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Rapportens revisjonskriterier var tidligere forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet¹, Fiskeridepartementet², Landbruksdepartementet³ og Helsedepartementet⁴. Moderniseringsdepartementet har i brev av 1. april 2005 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Som vedlegg til Moderniseringsdepartementets brev følger brev fra henholdsvis Helse- og omsorgsdepartementet (HOD),

Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. Departementenes merknader til rapportens faktadel er i det vesentlige tatt hensyn til og innarbeidet i den endelige rapporten. MOD og HODs kommentarer for øvrig er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er basert på en sammenstilling av data fra dokumenter, statistisk materiale, intervjuer og brukerundersøkelser. Dokumentasjon fra tolv omorganiseringer som er gjennomført i perioden 1997–2002 ble gjennomgått. Omorganiseringene er sammenslåinger av to eller flere statlige virksomheter, der enkelte av sammenslåingene også innebærer utskilling av enheter/oppgaver fra andre virksomheter. Omorganiseringene resulterte i etableringene av: Statens landbruksforvaltning, Sosial- og helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Statens legemiddelverk, Statens institutt for rusmiddelforskning, Fiskeridirektoratets ytre etat, Voksenopplæringscenteret, Læringssenteret, Statskonsult, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, tolldistriktene og politio- og lensmannsdistriktene.

Hensikten med den brede kartleggingen har vært å belyse hvordan omorganiseringene er planlagt og gjennomført, kartlegge utgiftene ved omorganiseringene, og å undersøke om omorganiseringene bidrar til mer effektiv ressursutnyttelse.

For å få grundigere innsikt i planleggingen og gjennomføringen av omorganiseringene, og for å vurdere måloppnåelsen opp mot de overordnede forvaltningspolitiske målene, ble omorganiseringen og etableringen av Fiskeridirektoratets ytre etat, Statens landbruksforvaltning og Sosial- og helsedirektoratet valgt ut for en grundigere dybdeundersøkelse. Disse omorganiseringene ble valgt fordi de alle har mål som samsvarer med de overordnede forvaltningspolitiske målene.

I Fiskeridirektoratets ytre etat ble det gjennomført intervjuer med ledere i Fiskeridirektoratet, og regiondirektørene og seksjonslederne ved regionkontorene i Finnmark og Troms. Fra Statens landbruksforvaltning ble det gjort intervjuer med ledelsen og avdelingsledere på avdelings- og seksjonsnivå, og i Sosial- og helsedirektoratet er ledelsen og et utvalg avdelingsledere intervjuet. I tillegg ble det for

¹ Fra 01.10.2004 Moderniseringsdepartementet.

² Fra 01.10.2004 Fiskeri- og kystdepartementet.

³ Fra 01.10.2004 Landbruks- og matdepartementet.

⁴ Fra 01.10.2004 Helse- og omsorgsdepartementet.

alle de tre omorganiseringene foretatt intervjuer med ledelsen i de ansvarlige departementene; Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Sosialdepartementet. I alt er det gjennomført 37 intervjuer, og samtlige intervjudata er verifisert.

For å belyse om Statens landbruksforvaltning og Sosial- og helsedirektoratet når målet om sterkere brukerorientering, er det gjennomført en brukerundersøkelse rettet mot Fylkesmannen. Fylkesmannen har en sentral rolle i forhold til disse virksomhetene, og utgjør et knutepunkt for formidling av informasjon og veiledning fra virksomhetene og ut til kommunene. Når det gjelder Fiskeridirektoratets ytre etat er Norges Fiskerilag intervjuet som en representant for en av ytre fiskerietats brukergrupper.

Avslutningsvis i datainnsamlingen er det foretatt et intervju med Moderniseringsdepartementet, for å belyse departementets rolle i omorganiseringsprosesser.

2.1 Måloppnåelse ved omorganiseringene

Undersøkelsen viser at de forskjellige omorganiseringene i varierende grad har bidratt til å realisere de forvaltningspolitiske målene om mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering.

Måloppnåelse knyttet til mer effektiv ressursutnyttelse

Overføring av ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon er et sentralt mål for å sikre at ressursene utnyttes mer effektivt, og er utpekt som et hovedmål i arbeidet med modernisering av offentlig sektor, jf. St.meld. nr. 30 (2000–2001).

Undersøkelsen viser at et flertall av de tolv omorganiseringene i noen grad har hatt en vridning i ressursbruken fra administrative til faglige oppgaver etter omorganiseringen. Samtidig viser undersøkelsen en tendens til at de virksomhetene som hadde høy administrasjonsandel før omorganiseringen bruker mer eller like mye ressurser på administrasjon etter omorganiseringen. Det synes derfor i enkelte tilfeller å være vanskelig å innhente administrative gevinster ved omorganiseringer.

For å nå målet om at ressursene skal utnyttes mest mulig effektivt, må de ansattes kunnskap og erfaring benyttes og videreutvikles. Undersøkelsen viser at de nye virksomhetene i varierende grad har iverksatt konkrete tiltak for å bedre utnyttelsen og utviklingen av de ansattes kompetanse, og at virksomhetene har ulik bevissthet knyttet til dette behovet i tilknytning til omorganiseringene.

I ytre fiskerietat viser undersøkelsen at omorganiseringen i beskjeden grad har bidratt til en mer fleksibel bruk av personellet, selv om det er visse regionale forskjeller. I samsvar med et av hovedmåle-

ne for omorganiseringen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen, har etableringen av Sosial- og helsedirektoratet bidratt til at departementene har styrket og rendyrket sin funksjon som sekretariat for politisk ledelse. Direktoratet har imidlertid i mer begrenset grad klart å utnytte potensialet i de store ressursene som ligger i organisasjonen. I praksis er det for eksempel liten grad av fleksibilitet når det gjelder bruken av personell og ressurser på tvers i organisasjonen.

Måloppnåelse knyttet til bedre styring og samordning

Omorganiseringene av Fiskeridirektoratets ytre etat, Statens landbruksforvaltning og Sosial- og helsedirektoratet innebærer at overordnede myndigheter har fått færre etater å forholde seg til, slik at styringen av de underliggende virksomhetene har blitt forenklet. Når det gjelder målet om bedre styring innenfor virksomhetene, gir undersøkelsen et noe mer varierende bilde.

I ytre fiskerietat bidro den valgte organiseringen i direktoratet til uklare styringsforhold mellom direktoratet og ytre etat, og Fiskeridirektoratets organisasjonsstruktur ble senere endret.

Undersøkelsen viser imidlertid at Statens landbruksforvaltning har kommet langt i å nå målene om bedre styring og mer helhetlig forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene. Disse målene har vært retningsgivende for den organisatoriske inndelingen i Statens landbruksforvaltning, samtidig som de også har vært prioriterte satsningsområder i det daglige arbeidet. Landbruksdepartementet og fylkesmannsembetene mener også at etableringen av Statens landbruksforvaltning har bidratt til en bedre styring og mer helhetlig forvaltning.

I Sosial- og helsedirektoratet synes det som de styringsutfordringene som tidligere var på departementsnivået er overført til direktoratet. Direktoratet har i mindre grad utviklet verktøy og rutiner på overordnet nivå, som sikrer helhetlig styring og samordning av innsatsen. Undersøkelsen viser at et flertall av fylkesmannsembetene mener informasjonen fra direktoratet er dårlig koordinert, og bare en tredjedel av embetene mener at omorganiseringen har bidratt til bedre koordinering av styringssignaler fra den sentrale sosial- og helseforvaltningen.

Måloppnåelse knyttet til sterkere brukerorientering

Sterkere brukerorientering er et sentralt mål både ved omorganiseringen av ytre fiskerietat, etableringen av Statens landbruksforvaltning og Sosial- og helsedirektoratet. Ved omorganiseringen av ytre fiskerietat la flertallet i Stortingets næringskomité vekt på at tjenestetilbudet lokalt skulle opprettholdes, slik at ytre fiskerietat kunne videreføres som en serviceorientert etat overfor næringen, jf. Innst. O. nr. 18 (1997–98).

Undersøkelsen viser imidlertid at ytre fiskerietat ikke har iverksatt tiltak for å opprettholde tidligere servicenivå etter nedleggningen av lokalkontorer.

Undersøkelsen viser at Statens landbruksforvaltning langt tydeligere bidrar til målet om sterkere brukerorientering. Statens landbruksforvaltning vurderes som godt tilgjengelig for faglige henvendelser, og kvaliteten på og koordineringen av informasjonen vurderes som god.

For Sosial- og helsedirektoratet er tilbakemeldingene fra fylkesmannsembetene mindre positive. Direktoratets tilgjengelighet vurderes som varierende eller liten. Samtidig synes det på bakgrunn av undersøkelsen å være behov for bedre koordinering av informasjon og oppgaver internt i direktoratet og ut til brukerne.

2.2 Planlegging, gjennomføring og oppfølging av omorganiseringene

Gjennomgangen viser at grundigheten i planleggingen av omorganiseringene varierer når det gjelder klargjøring av mål, beregning av utgifter og vurdering av alternative modeller for organisering. Halvparten av omorganiseringene har utydelige mål, som gjør at det vil være vanskelig å følge opp og etterprøve resultatene av omorganiseringene. Bare for fem av de undersøkte omorganiseringene inngår beregninger av utgiftene til omorganiseringene og vurdering av alternative modeller for organisering av ny virksomhet i beslutningsgrunnlaget.

Samlet sett viser undersøkelsen at god planlegging i forkant, og fokus på målene i de ulike fasene med planlegging, gjennomføring og oppfølging av omorganiseringene, gir bedre måloppnåelse. Av Fiskeridirektoratets ytre etat, Statens landbruksforvaltning og Sosial- og helsedirektoratet er det Statens landbruksforvaltning som har kommet lengst i å nå målene med omorganiseringen. Statens landbruksforvaltning brukte god tid og nedla mye arbeid i planlegging og tilrettelegging for omorganiseringen, samtidig som undersøkelsen viser at de gjennomgående har hatt større oppmerksomhet på målene i de ulike fasene av prosessen enn de to øvrige virksomhetene. Dette gjenspeiler seg eksempelvis ved at målene for omorganiseringen har utgjort et sentralt grunnlag for Statens landbruksforvaltnings strategiske plan.

Samtlige av de undersøkte omorganiseringene er kommet i stand ved at enheter og personell med forankring i ulike kulturer og tradisjoner er slått sammen. Undersøkelsen har vist at kulturforskjeller mellom de opprinnelige virksomhetene ikke har blitt tilstrekkelig vektlagt ved flere av sammenslåingene. Der de gamle miljøene helt eller delvis er blitt videreført i ny organisasjon, slik som i ytre fiskerietat, har dette medvirket til beskjedne grad av samarbeid og utveksling av personell på tvers i organisasjonen. Der det har vært lagt vekt på å etablere enheter med

personell på tvers av de opprinnelige miljøene, som i Statens landbruksforvaltning, har dette bidratt til å styrke kompetansen og oppgaveløsningen sammenlignet med situasjonen før omorganiseringen.

Undersøkelsen viser at det generelt er lite fokus på utgiftene til omorganiseringene både ved planlegging, gjennomføring og oppfølging, samtidig som utgiftene til omorganiseringene er vesentlige. I undersøkelsen blir det spurt om ikke MOD burde innta en mer aktiv pådriverrolle overfor fagdepartementene, for å sikre at slike utgiftsberegninger i større grad inngår som en del av beslutningsgrunnlaget.

MOD har et overordnet ansvar for å bidra til erfaringsutveksling og kunnskapsformidling. Departementet har også et ansvar for å identifisere behov for mer sektorovergripende tiltak som gjelder planlegging og gjennomføring av omorganiseringer. Undersøkelsen viser imidlertid at MOD har begrenset kunnskap når det gjelder utgifter, måloppnåelse og effekter av statlige omorganiseringer. Videre har departementet i begrenset grad gitt systematisert og formell veiledning til hjelp for sektordepartementenes utredningsarbeid i den undersøkte perioden. Samlet sett gir undersøkelsen grunn til å etterlyse mer systematisert kunnskap om planlegging, gjennomføring og effekter av statlige omorganiseringer, slik at statlige omorganiseringer kan iverksettes og gjennomføres på et bredere erfaringsgrunnlag.

3 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Moderniseringsdepartementet uttrykker i sine kommentarer at Riksrevisjonen i hovedsak har lagt ned et grundig arbeid i rapporten, og har ingen bemerkninger til framstillingen av det tidligere Arbeids- og administrasjonsdepartementets rolle i forbindelse med de undersøkte omorganiseringene.

Departementet viser i sine kommentarer til pågående initiativ og tiltak som kan bidra til å gi et mer utfyllende bilde av MODs rolle i forbindelse med statlige omorganiseringer. MOD sier seg enig med Riksrevisjonen i at Arbeids- og administrasjonsdepartementet i begrenset grad ga systematisert og formell veiledning til hjelp i utredningsarbeidet i den undersøkte perioden fra 1997 til 2002. Omfanget av departementets veiledning var størst innenfor personalpolitiske problemstillinger. Det vises her blant annet til utarbeidede veiledninger til bruk ved omstillingsprosesser. MOD påpeker imidlertid at departementet siden 2003 har arbeidet systematisk og satt inn større ressurser for å bedre etterlevelsen av Utredningsinstruksen. I den forbindelse viser departementet til at det i 2005 er utarbeidet en ny veileder for utredningsprosesser. Videre vises det til at MOD i samarbeid med Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet har styrket kapasiteten, når det gjelder å gi et tilbud om bistand til

departementene i planlegging og gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser som et ledd i utredningsarbeid, blant annet ved større omorganiseringer.

Moderniseringsdepartementet slutter seg til Riksrevisjonens vurdering når det gjelder behovet for bedre kunnskap og metoder for å analysere potensialet for effektivisering av administrative funksjoner, samt omstillingskostnader. Departementet viser til at det er satt i gang et arbeid for å forbedre beslutningsgrunnlaget ved omorganiseringer av statlig virksomhet. Dette omfatter blant annet innhenting av løpende og sammenliknbare data om ressursbruk og resultater av omorganiseringer. Dataene vil etter departementets oppfatning gi et grunnlag for bedre styring, oppfølging og evaluering av igangsatte omorganiseringer.

Moderniseringsdepartementet har ikke merknader til Riksrevisjonens vurdering av de avdekkede svakheter og mangler knyttet til utgiftsberegninger ved omorganiseringer, men påpeker at dette er et konstitusjonelt ansvar for den enkelte fagstatsråd i tråd med opplysningsplikten overfor Stortinget. Departementet ser imidlertid behovet for å videreutvikle metodikk og veiledning for hvordan kostnader ved omorganiseringer bør beregnes.

Helse- og omsorgsdepartementet mener at brukerundersøkelsen rettet mot fylkesmennene/fylkeslegene burde vært utvidet til å gjelde flere brukergrupper. Departementet hevder at konsekvensen er at inntrykket fra fylkeslegene blir stående som en fasit. Departementet påpeker at Helsetilsynet var et av organene som ble sterkest berørt av omorganiseringen, og mener på den bakgrunn at deres regionale ledd kan ha oppfatninger så kort etter, som ikke er representative for andre brukergrupper.

Helse- og omsorgsdepartementet legger til grunn at det ved omorganiseringer alltid vil være omstillings- og etableringskostnader på kort sikt. Departementet påpeker at det tar lang tid å få en stor organisasjon til å «sette seg», og at det i de første årene av en større omorganisering vil være nødvendig å gjøre raske tilpasninger av den valgte organisasjonen etter hvert som man erfarer hvordan den fungerer. Videre viser departementet til at den valgte organisasjonen i Sosial- og helsedirektoratet har gjort opp samtlige årsregnskap uten merknader fra Riksrevisjonen. Sett i forhold til situasjonen i årene forut for omorganiseringen ser departementet på dette som et uttrykk for at omorganiseringen har medvirket til bedre økonomistyring.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonens undersøkelse viser at de forvaltningspolitiske målene for omorganiseringene i staten; mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering i varieren-

de grad er nådd. Undersøkelsen viser blant annet at det ved omorganiseringer kan være vanskelig å oppnå en vridning i ressursbruken fra administrative til faglige oppgaver, og at virksomheter med høy administrasjonsandel før omorganiseringen bruker mer eller like mye ressurser på administrasjon etter omorganiseringen. Videre viser undersøkelsen at omorganiseringen av ytre fiskerietat bare i beskjeden grad har bidratt til mer fleksibel utnyttelse av personalressursene, mens Sosial- og helsedirektoratet i begrenset grad har klart å utnytte potensialet i de store ressursene som ligger i organisasjonen. Riksrevisjonen vil stille spørsmål ved om det ikke kreves stor oppmerksomhet i alle faser for å oppnå bedre ressursutnyttelse ved omorganiseringer.

Undersøkelsen viser at omorganiseringer kan være et egnet tiltak for å få til bedre styring og samordning. Omorganiseringene av Fiskeridirektoratets ytre etat, Statens landbruksforvaltning og Sosial- og helsedirektoratet innebærer alle at overordnede myndigheter har fått færre etater å forholde seg til, slik at styringen av de underliggende virksomhetene er blitt forenklet. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at Sosial- og helsedirektoratet synes å ha overtatt en del av de styringsutfordringene som tidligere eksisterte i departementet, og at direktoratet har betydelige utfordringer knyttet til samordning.

Sterkere brukerorientering er et sentralt mål ved de fleste omorganiseringer i staten. Undersøkelsen viser at Statens landbruksforvaltning, som gjennomgående har hatt stort fokus på målene, også har kommet lengst på dette området. For Sosial- og helsedirektoratet er tilbakemeldingene fra fylkesmennene mindre positive. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette lite tilfredsstillende, selv om Helse- og omsorgsdepartementets forklaring legges til grunn.

Undersøkelsen viser at god planlegging, og fokus på målene i den videre gjennomføringen og oppfølgingen av omorganiseringene, er avgjørende for god måloppnåelse. Riksrevisjonen vil peke på at Statens landbruksforvaltning, som i stor grad synes å ha nådd målene for omorganiseringen, brukte god tid og nedla mye arbeid i planlegging og tilrettelegging for omorganiseringen, og hadde gjennomgående et sterkere fokus på målene i de ulike fasene av prosessen.

Riksrevisjonen konstaterer at det årlig gjennomføres et betydelig antall statlige omorganiseringer, og at tendensen har vært økende de siste 10–15 årene. Dette innebærer også at mange ansatte årlig berøres av omorganiseringer i staten. Samtidig viser undersøkelsen at utgiftene ved omorganiseringene er vesentlige, og at det er lite oppmerksomhet på utgiftene i de ulike fasene av omorganiseringprosessen. I lys av dette stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om ikke forvaltningen i større grad bør gjøre grundigere vurderinger før omorganiseringer settes i verk, og ha et sterkere fokus på målene både underveis og i etterkant.

5 MODERNISERINGS- DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Moderniseringsdepartementet, og statsråden har i brev av 4. mai 2005 svart:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 19. april 2005 med vedlagt utkast til Dokument nr. 3:x (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel.

Jeg mener at svaret som ble gitt i høringsbrev av 1. april 2005 til Riksrevisjonen, som er innarbeidet i kapittel 3 i utkast til Dokument nr.3:x (2004–2005), er riktig og utfyllende gjengitt i dokumentet. På bakgrunn av dette har jeg ingen ytterligere merknader eller kommentarer til det foreliggende Dokument nr. 3:x (2004–2005).»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Undersøkelsen viser at de forvaltningspolitiske målene for omorganiseringer i staten; mer effektiv res-

sursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering i varierende grad er nådd. Undersøkelsen viser også at omorganiseringer kan være et egnet tiltak for å få til bedre styring og samordning. Dette forutsetter, etter Riksrevisjonens vurdering, god planlegging, og fokus på målene i den videre gjennomføringen og oppfølgingen av omorganiseringene. Riksrevisjonen vil dessuten framheve viktigheten av grundige vurderinger før omorganiseringer settes i verk, og oppmerksomhet mot målene i de ulike fasene av en omorganiseringsprosess.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at Moderniseringsdepartementet har igangsatt et arbeid for å forbedre grunnlaget for planlegging, styring og oppfølging av statlige omorganiseringer, herunder videreutvikling av metodikk og veiledning for hvordan kostnader ved omorganiseringer bør beregnes.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. mai

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel

Innhold

	Side
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
2 Datagrunnlag og metoder	11
2.1 Datagrunnlag	11
2.2 Metoder og gjennomføring	11
2.2.1 Analyse av planlegging og gjennomføring	12
2.2.2 Analyse av måloppnåelse og foreløpige resultater	12
3 Revisjonskriterier	13
3.1 Overordnede forvaltningspolitiske målsettinger – omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel	13
3.1.1 Mer effektiv ressursutnyttelse	13
3.1.2 Bedre styring og samordning	14
3.1.3 Sterkere brukerorientering	14
3.2 Generelle krav til planlegging og gjennomføring av statlige omorganiseringer	14
3.2.1 Klar problembeskrivelse og tydelige mål	14
3.2.2 Økonomiske og administrative konsekvenser	15
3.2.3 Ivaretagelse av personellmessige hensyn	15
4 Faktadel	16
4.1 Beslutningsgrunnlaget for omorganiseringene	16
4.2 Problembeskrivelse og mål for omorganiseringene	17
4.3 Utgifter til omorganiseringene	20
4.3.1 Beregnede utgifter	20
4.3.2 Hva omfatter beregningene?	21
4.4 Utnyttelse av personellressursene før og etter omorganiseringene	22
4.4.1 Utviklingen i totalt antall årsverk	22
4.4.2 Utviklingen i administrative årsverk	22
4.5 Nærmere om måloppnåelse ved omorganiseringen av ytre fiskerietat	24
4.5.1 Bakgrunn	24
4.5.2 Gjennomføring	24
4.5.3 Ny organisering av ytre fiskerietat	24
4.5.4 Effektiv ressursutnyttelse	25
4.5.5 Bedre styring og samordning	27
4.5.6 Brukerorientering	27
4.6 Nærmere om måloppnåelse ved etableringen av Statens landbruksforvaltning	28
4.6.1 Bakgrunn	28
4.6.2 Gjennomføring	28
4.6.3 Organisering av Statens landbruksforvaltning	29
4.6.4 Effektiv ressursutnyttelse	29
4.6.5 Bedre styring og samordning	30
4.6.6 Brukerorientering	32
4.7 Nærmere om resultater knyttet til etableringen av Sosial- og helsedirektoratet	33
4.7.1 Bakgrunn	33
4.7.2 Gjennomføring	33
4.7.3 Organiseringen av Sosial- og helsedirektoratet	34
4.7.4 Effektiv ressursutnyttelse	35
4.7.5 Bedre styring og samordning	41
4.7.6 Brukerorientering	42
4.8 Departementenes og virksomhetenes oppfølging av de tolv omorganiseringene	44
4.9 Moderniseringsdepartementets rolle i omorganiseringer	45
5 Vurderinger	46
5.1 Måloppnåelse knyttet til mer effektiv ressursutnyttelse	47
5.2 Måloppnåelse knyttet til bedre styring og samordning	47
5.3 Måloppnåelse knyttet til sterkere brukerorientering	48
Vedlegg 1	49

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

I løpet av de siste tiårene har omorganiseringer blitt et stadig viktigere virkemiddel i den statlige forvaltningsutviklingen. I perioden 1988–95 ble over 900 organisasjonsendringer omtalt i budsjett dokumentene, og omfanget av statlige organisasjonsendringer har økt gjennom hele 1990-tallet.¹ De fleste endringene synes å ha fokus på virksomhetsspesifikke forhold og sektorhensyn. Samtidig er det i denne perioden også en rekke eksempler på at bredt anlagte utredninger og planprosesser er iverksatt, hvor mer prinsipielle spørsmål knyttet til alternative former for organisering og styring av viktige samfunnsområder blir vurdert. Dette innebærer at det er mye oppmerksomhet rettet mot *iverksettingen* av organisatoriske reformer i forvaltningen. I departementenes rapportering til Stortinget og i utredninger på området synes det imidlertid å være lite systematisert kunnskap om *resultatene* av omorganiseringene sett i forhold til målsettingene. På bakgrunn av dette kan det være en risiko for at forvaltningen ikke i tilstrekkelig grad følger opp målene for omorganiseringene. Det å planlegge godt, etablere styringssystemer og sikre oppfølging av omorganiseringene kan være aktuelle tiltak for å minimere risiko for manglende måloppnåelse.

Allerede på 1980-tallet ble de første handlingsprogrammene med sikte på fornyelse av offentlig sektor utarbeidet i Norge, i likhet med det som skjedde i de øvrige nordiske landene. I programmene, der organisering av offentlig sektor inngår som et sentralt tema, blir det hevdet at forvaltningen er blitt for kompleks, sektororientert, sentralisert, rigid og vanskelig å styre. I det norske fornyelsesprogrammet fra 1987 blir det pekt på behovet for å ombygge velferdsstaten med sikte på å gjøre den mer målrettet og effektiv. Programmets hovedmål var å forbedre statens service overfor borgerne og å sørge for at statens ressurser blir utnyttet best mulig.²

Omorganiseringer framstår som et sentralt virkemiddel som kan tas i bruk for å nå de forvaltningspolitiske målene knyttet til en mer målrettet og effektiv forvaltning. I St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* blir det understreket at mulighetene for ytterligere vekst i de offentlige budsjettene er begrensede, slik at nye offentlige oppgaver og utvidelse av de eksisterende i

hovedsak må dekkes inn gjennom omprioriteringer og bedre ressursbruk. Det blir fokusert på at ressursene skal brukes på en alternativ, kvalitativt bedre og mer målrettet måte, heller enn at det skal foretas innsparinger knyttet til de enkelte omorganiseringene.

Målene om mer effektiv ressursbruk, bedre politisk og administrativ styring og brukerorientering framstår som sentrale forvaltningspolitiske mål, som også skal være retningsgivende for omstillingsarbeidet. Disse målene har i hovedtrekk ligget fast gjennom hele 1990-tallet. Vektleggingen av de ulike elementene har imidlertid variert noe over tid, og innholdet i de enkelte målene er i sterkere grad tydeliggjort.

I Langtidsprogrammet 2002–2005 blir følgende hovedmål spesifisert som sentrale i arbeidet med fornyelse av offentlig sektor:³

- Ressurser skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov.
- Effektivisering av ressursbruken og økt handlingsrom på alle nivåer innenfor offentlig sektor.
- Organisasjon og tjenesteproduksjon skal være basert på brukernes behov.

Disse målene fikk også bred støtte ved Stortingets behandling av langtidsprogrammet, jf. Innst. S. nr. 230 (2000–2001).

Moderniseringsdepartementet (MOD) har det overordnede ansvaret for *utformingen* av forvaltningspolitikken, samtidig som departementet har en rolle som pådriver og koordinator overfor sektordepartementene i forvaltningspolitiske saker. Ansvaret for *gjennomføringen* av de forvaltningspolitiske målene, gjennom for eksempel omorganiseringer og omstilling, er imidlertid lagt til det enkelte fagdepartement. Når det gjelder den enkelte omorganisering, skal MOD kunne bidra til erfaringsutveksling og kunnskapsformidling, bistå i omplassering av personell og se behov for mer sektorovergrepene tiltak.⁴

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å belyse i hvilken grad omorganiseringer fungerer som

¹ Statskonsult-rapport 2001:16 «Statlige omorganiseringer og fornyelse av offentlig sektor», s. 3.

² NOU 1989:5 «En bedre organisert stat».

³ St.meld. nr. 30 (2000–2001), Langtidsprogrammet 2002–2005.

⁴ St.meld. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, St.prp. nr. 1 (2004–2005) Moderniseringsdepartementet.

et formålstjenlig forvaltningspolitisk virkemiddel. Det er undersøkt i hvilken grad målene som inngår i Stortingets vedtak og forutsetninger for omorganiseringer i statlige virksomheter, blir oppnådd. I tillegg er det undersøkt hvordan forvaltningen har tilrettelagt for omorganiseringene, og hvordan omorganiseringene er planlagt og gjennomført. På bakgrunn av dette vil det bli foretatt en vurdering av hvordan omorganiseringer fungerer som et forvaltningspolitisk virkemiddel.

Følgende problemstillinger vil bli belyst:

- *Problemstilling 1:* Hvordan er omorganiseringer planlagt og gjennomført?
- *Problemstilling 2:* I hvilken grad bidrar omorganiseringene til mer effektiv ressursutnyttelse?
- *Problemstilling 3:* I hvilken grad bidrar omorganiseringene til bedre styring og samordning?
- *Problemstilling 4:* I hvilken grad bidrar omorganiseringene til sterkere brukerorientering?

Ut fra en vurdering av vesentlighet og risiko er fusjoner eller sammenslåinger av to eller flere statlige virksomheter i perioden 1997–2002 undersøkt. Enkelte av disse sammenslåingene innebærer også utskilling av enheter og oppgaver fra andre virksomheter. En vesentlig del av omorganiseringene i statlig forvaltning består i sammenslåing av virksomheter, der en stor andel ansatte blir berørt. Fusjoner har i mange tilfeller vist seg å være en krevende og konfliktfylt form for organisasjonsendring, fordi de ofte innebærer større endringer på tvers av etablerte organisasjonsstrukturer og -kulturer. Ved slike omorganiseringer kan derfor risikoen for manglende måloppnåelse være stor.

2 Datagrunnlag og metoder

2.1 DATAGRUNNLAG

Tolv omorganiseringer

Det er foretatt en bred kartlegging av tolv omorganiseringer. I den forbindelse er stortingsdokumenter, tildelingsbrev, årsrapporter, prosjektdokumentasjon, evalueringer og statistisk materiale⁵ gjennomgått. Formålet med kartleggingen har vært å belyse planlegging og gjennomføring av omorganiseringene og å undersøke om omorganiseringene bidrar til mer effektiv ressursutnyttelse. Kartleggingen omfatter etableringen og omorganiseringen av Statens landbruksforvaltning (SLF), Sosial- og helsedirektoratet (SHDir), Nasjonalt folkehelseinstitutt (FHI), Statens legemiddelverk (SLV), Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS), Fiskeridirektoratets ytre etat, Voksenopplæringsinstituttet (VOX), Læringssektoret, Statskonsult, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE), Tolldistriktene og Politi- og lensmannsdistriktene. Se vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av virksomhetene.

Caseundersøkelser i tre omorganiseringer

For å få grundig innsikt i planlegging og gjennomføring av omorganiseringer og for å kunne vurdere måloppnåelse i forhold til de overordnede forvaltningspolitiske målene, ble tre omorganiseringer valgt ut for grundigere gjennomgang. Ved valg av case ble flere kriterier lagt til grunn. En grunnleggende forutsetning for å kunne vurdere måloppnåelse ved omorganiseringer er at målene er tydelige og operasjonaliserbare. Etableringen av Fiskeridirektoratets ytre etat, SLF og SHDir peker seg ut fra de øvrige omorganiseringene ved at de har forholdsvis klare mål. Disse omorganiseringene gir også anledning til å belyse de sentrale forvaltningspolitiske målene om mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering, fordi målene for omorganiseringene ligger så nær opp til de overordnede forvaltningspolitiske målene. Videre er det lagt vekt på at omorganiseringene representerer en spredning når det gjelder gjennomføringstidspunkt, med Fiskeridirektoratets ytre etat som den eldste (1998), videre SLF (2000) og SHDir (2002) som den nyeste etableringen. En slik spredning i tid gir grunnlag for å forvente mer konkrete resultater av omorganiseringen i Fiskeridirektoratets ytre etat og etableringen av SLF enn for SHDir.

⁵ Data fra Statens tjenestemannsregister, registerdata fra virksomhetene om fordeling av personellressursene.

I undersøkelsen av SLF er det gjennomført et intervju og en arkivgjennomgang i Landbruksdepartementet (LD). Videre er det foretatt en arkivgjennomgang og intervjuer med ledelsen og ledere på avdelings- og seksjonsnivå i SLF og en brukerundersøkelse hos Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA) ved samtlige fylkesmannsembeter. For SHDir er det foretatt intervjuer og arkivgjennomgang i Helsedepartementet (HD) og intervju i Sosialdepartementet (SOS). Det er også foretatt en arkivgjennomgang og intervjuer med ledelsen og avdelingsledere i SHDir og en brukerundersøkelse hos helse- og sosialavdelingene ved samtlige fylkesmannsembeter. Når det gjelder Fiskeridirektoratets ytre etat, er det gjennomført intervjuer og arkivgjennomgang i Fiskeridepartementet (FID) og Fiskeridirektoratet. Videre er det gjennomført arkivgjennomgang og intervjuer av regiondirektørene og seksjonslederne ved regionkontorene i Finnmark og Troms. I tillegg er det gjennomført intervju med Norges Fiskerikarlag. Avslutningsvis i datainnsamlingen er det foretatt et intervju med Moderniseringsdepartementet (MOD). I alt er det gjennomført 37 intervjuer. Samtlige intervjudata er verifisert.

2.2 METODER OG GJENNOMFØRING

I en tidlig fase av arbeidet ble relevante stortingsdokumenter og faglitteratur på det forvaltningspolitiske området gjennomgått. Videre ble veiledninger, retningslinjer og regelverk av betydning for statlige omorganiseringer undersøkt. Hensikten var å identifisere sentrale målsettinger og prinsipper for omorganiseringer som et forvaltningspolitisk virkemiddel og å klargjøre generelle krav til planlegging og gjennomføring av statlige omorganiseringer. Denne gjennomgangen ga utgangspunkt for å utlede overordnede revisjonskriterier til analysen.

På et senere tidspunkt ble det utarbeidet casespesifikke revisjonskriterier for å undersøke måloppnåelse i tilknytning til Fiskeridirektoratets ytre etat, SLF og SHDir, som ble forelagt de aktuelle departementene.

Som et grunnlag for å vurdere måloppnåelse eller foreløpige resultater ved de tolv omorganiserte virksomhetene er de innsamlede dataene sammenlignet med den problembeskrivelsen og situasjonen som var før omorganiseringen. Både prosessene for omorganiseringene og resultatene av omorganiseringene er belyst ved intervjudata, skriftlig dokumenta-

sjon og statistikk og gjennom brukerundersøkelser⁶ for hvert av casene.

2.2.1 Analyse av planlegging og gjennomføring

For å belyse problemstillingen om hvordan omorganiseringene er planlagt og gjennomført, ble samtlige tolv virksomheter undersøkt. Det er kartlagt om det ble utredet andre alternativer til omorganiseringer. Videre er det undersøkt i hvilken grad det var beregnet utgifter og gitt uttrykk for ønskede effekter av omorganiseringen i beslutningsgrunnlaget. Problem-beskrivelsene og målene som lå til grunn for omorganiseringene, er analysert og kategorisert ut fra de overordnede forvaltningspolitiske målene om mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering. For caseundersøkelsene er analysene av planlegging og gjennomføring også belyst ved data fra arkivgjennomgang og intervjuer i de ansvarlige departementene.

Fra alle virksomhetene er det hentet inn opplysninger om hvorvidt det forelå beregninger av utgifterne for omorganiseringene etter vedtak. Det er kartlagt hvilke utgiftskomponenter som inngår i disse beregningene. Videre er det innhentet beregnede utgifter til omorganiseringene som forelå etter gjennomføringen.

Gjennom dokumentanalysen er også departementenes og virksomhetenes oppfølging av omorganiseringene undersøkt. Det er klarlagt om departementene i tildelingsbrevene har utformet særskilte resultatkrav med utgangspunkt i målene for omorganiseringene, og om virksomhetene har rapportert om resultatene av omorganiseringen.

2.2.2 Analyse av måloppnåelse og foreløpige resultater

Målet om mer effektiv ressursutnyttelse er undersøkt for alle de tolv omorganiseringene. Overføring av personell fra administrasjon til tjenesteproduksjon står sentralt under målet om mer effektiv ressursutnyttelse, og er derfor valgt som en indikator for å belyse måloppnåelse i de undersøkte virksomhetene. For å belyse utviklingen i personellressurser er det, med unntak av politi- og lensmannsdistriktene, innhentet informasjon om totalt antall årsverk og administrative årsverk før omorganiseringene, ved omorganiseringstidspunktet og etter omorganiseringene. Politi- og lensmannsdistriktene har hatt konkrete resultatmål for overføring av administrative ressurser

og personell til publikumsrettet og operativ tjeneste. For denne omorganiseringen er det derfor innhentet opplysninger om totalt antall årsverk ved omorganiseringstidspunktet (2002) og om realiserte gevinster etter omorganiseringen.

Opplysningene fra før omorganiseringene er hentet fra de aktuelle virksomhetene og gjelder i hovedsak for et tidspunkt fra null til tre måneder før omorganiseringen fant sted.⁷ Opplysningene ved omorganiseringstidspunktet gjelder antall årsverk i de nye virksomhetene.⁸ Antall årsverk etter omorganiseringene gjelder i hovedsak per juni 2004.⁹ På bakgrunn av opplysningene om totalt antall årsverk og administrative årsverk er andelen administrativt personell beregnet, både totalt og for hver av de undersøkte omorganiseringene. Samtlige opplysninger er verifisert underveis.

I caseundersøkelsene er det gjennomført dokumentanalyser og intervjuer for å belyse om omorganiseringene har bidratt til mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering. Intervjuguidene for hvert enkelt case ble utformet slik at det var mulig å sammenligne svar på tvers av casene. I intervjuene er det blant annet stilt spørsmål om utnyttelse av personellressurser og kompetanse, om samarbeid på tvers i organisasjonen og om rolle- og ansvarsfordeling internt og i forhold til ulike eksterne aktører. Gjennom intervjuene er det videre lagt vekt på å klargjøre hvilke tiltak den enkelte virksomhet har satt i verk for på sikt å nå målene med omorganiseringen. Eksempler på slike tiltak kan være rutiner og systemer for etatsstyring, planer og systemer for opplæring og kompetanseutvikling, rutiner og systemer for erfaringsutveksling og samarbeid på tvers, rutiner for koordinering av oppgaver internt og eksternt mv. Særlig har dette vært sentralt i en så vidt ny virksomhet som Sosial- og helsedirektoratet, men denne tilnærmingen er også benyttet ved de øvrige to casene. Ved å klargjøre hvilke tiltak som er satt i verk, er det også mulig å si noe om sannsynligheten for at målene for omorganiseringene kan nås på sikt.

For å belyse målet om sterkere brukerorientering, ble undersøkelsene i SLF og SHDir supplert med to separate brukerundersøkelser til fylkesmannsembetene. For SLF ble undersøkelsen rettet til Fylkesmannens landbruksavdeling, mens undersøkelsen av SHDir ble rettet til helse- og sosialavdelingene hos Fylkesmannen.

⁶ Det er ikke gjennomført brukerundersøkelse vedrørende Fiskeridirektoratets ytre etat.

⁷ For SIRUS, Fiskeridirektoratets ytre etat og tolldistriktene er antall årsverk fra året før omorganiseringen.

⁸ For SIRUS, Fiskeridirektoratets ytre etat og tolldistriktene er antall årsverk fra året for omorganiseringen.

⁹ For SIRUS, Fiskeridirektoratets ytre etat og tolldistriktene gjelder antall årsverk for hele 2002 eller 2003 og for DBE og Statskonsult henholdsvis august 2003 og per 01.01.2004.

3 Revisjonskriterier

3.1 OVERORDNEDE FORVALTNINGS- POLITISKE MÅLSETTINGER – OMORGANISERINGER SOM FORVALTNINGSPOLITISK VIRKEMIDDEL

I St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* tas det til orde for at omstillingsarbeidet skal intensiveres med sikte på å oppnå bedre ressursutnyttelse innenfor offentlig sektor. Omstilling gjennom omorganiseringer av statlige virksomheter skal bidra til at de institusjonelle løsningene i større grad kan tilpasses de oppgavene som virksomhetene skal ivareta.¹⁰ Målene om mer effektiv ressursbruk, bedre politisk og administrativ styring og brukerorientering framstår som sentrale forvaltningspolitiske mål, som skal være retningsgivende for omstillingsarbeidet. I Innst. S. nr. 63 (1992–93) understreker forbruker- og administrasjonskomiteen behovet for økt kunnskap om hvordan ulike tiltak virker i forhold til prioriterte mål, bedre utnyttelse av eksisterende ressurser og mer planmessig og etatsovergripende styring av omstillingsprosesser. Videre legger komiteen vekt på at en klargjøring og identifisering av rollene til ulike etater og virksomheter bør inngå som et sentralt element i utviklingen av forvaltningspolitikken.¹¹

3.1.1 Mer effektiv ressursutnyttelse

Et sentralt mål for statlig virksomhet er at den skal utføre sine oppgaver effektivt og være organisert på en effektiv måte i forhold de mål virksomheten skal nå.¹² Dette kravet er gjentatt i langtidsprogrammer, forvaltningspolitiske redegjørelser og forvaltningspolitiske programmer gjennom hele 1990-tallet. Ved Stortingets behandling av Langtidsprogrammet 2002–2005, jf. Innst. S. nr. 230 (2000–2001), var det også bred enighet knyttet til målet om en mer effektiv bruk av offentlige ressurser.

Langtidsprogrammet 1994–97 vektlegger flere ulike mål knyttet til arbeidet med å effektivisere offentlig virksomhet.¹³ For å bedre produktiviteten og produsere offentlige tjenester billigere, blir fortsatt

kostnadseffektivisering pekt på som et sentralt mål. Videre legges det vekt på økte resultater ut fra politiske målsettinger. Dette innebærer en vurdering av om virkemiddelbruken og ressursinnsatsen er hensiktsmessig, og om det er de riktige oppgavene som blir utført. Endelig blir det fokusert på klarere prioriteringer og avveininger av politiske målsettinger, slik at den offentlige ressursbruken kanaliseres dit behovene er størst. Dette krever omstilling og fleksibilitet mellom sektorer og forvaltningsnivåer i offentlig tjenesteyting, slik at oppgaver på ulike områder blir sett i sammenheng.

Effektivisering innebærer dermed en omfordeling av ressurser til de områder som gir størst nytte i forhold til behovene (formålseffektivitet), og en best mulig utnyttelse av ressursene (kostnadseffektivitet). Dette betyr at en mer effektiv ressursbruk nødvendigvis ikke krever at innsatsen skal reduseres, men at ressurser blir kanalisert til de høyest prioriterte områdene.¹⁴ I Langtidsprogrammet 1998–2001 understrekes behovet for at offentlige etater og institusjoner forvalter fellesskapets ressurser på en formålsrettet og effektiv måte.¹⁵ Mål- og resultatstyring som er tilpasset den enkelte virksomhets formål, oppgaver og særpreg, blir i den sammenheng pekt på som sentrale virkemidler for en mer formåls- og kostnadseffektiv forvaltning.

I Innst. S. nr. 63 (1992–93) viser forbruker- og administrasjonskomiteen til at målet knyttet til arbeidet med en mer effektiv ressursutnyttelse innen statlig sektor er at en så stor andel av kostnadene som mulig skal ligge i de tjenestene som er brukerrettet, og ikke i statens interne administrasjon.¹⁶ Samtidig understreker komiteen at en altfor ensidig vektlegging av kostnadseffektivitet kan få negative følger for arbeidsmiljøet og i verste fall kvaliteten på utført arbeid. Overføring av ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov er også beskrevet som et sentralt forvaltningspolitisk mål i Langtidsprogrammet 2002–2005. Dette prinsippet får også bred tilslutning gjennom Stortingets behandling av Langtidsprogrammet 2002–2005.

¹⁰ St.meld. nr. 35 (1991–92), s. 16.

¹¹ Innst. S. nr. 63 (1992–93), s. 15.

¹² St.meld. nr. 35 (1991–92), s. 5, jf. Innst. S. nr. 63 (1992–93), St.prp. nr. 1 (1997–1998) Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

¹³ St.meld. nr. 4 (1992–93) Langtidsprogrammet 1994–97, s. 232.

¹⁴ St.meld. nr. 4 (1992–93) Langtidsprogrammet 1994–97, s. 232.

¹⁵ St.meld. nr. 4 (1996–97) Langtidsprogrammet 1998–2001, s. 44.

¹⁶ Innst. S. nr. 63 (1992–93), s. 16.

3.1.2 Bedre styring og samordning

Forbruker- og administrasjonskomiteen gir i Innst. S nr. 63 (1992–93) uttrykk for at klare ansvarsforhold og en hensiktsmessig oppgavedeling mellom departementer og etater er et selvstendig mål, og at en slik rolleavklaring er en forutsetning for en mer målrettet og effektiv forvaltning. Komiteen uttaler videre at det i årene framover vil bli en viktig oppgave å utvikle forvaltningen etter kriterier som blant annet gir bedre politisk styring med offentlige ressurser, som gir bedre oversikt for ledelsen, og som sikrer at statlig virksomhet yter god service.¹⁷

Samtidig som styring med basis i mål og resultater er en forutsetning for å nå de forvaltningspolitiske målene, er bedre styring også et selvstendig forvaltningspolitisk mål. I den forbindelse er det i ulike sammenhenger lagt vekt på følgende:¹⁸

- Styrking av mulighetene for overordnet politisk styring fra sentralt hold
- Desentralisering og økt bruk av rammestyring for å gi underliggende etater og forvaltningsnivåer bedre muligheter til selv å bestemme hvordan oppgavene skal løses
- Formulering av etterprøvbare mål for å oppnå bedre styring og mulighet for oppfølging

Både i St.meld. nr. 35 (1991–92) og i Innst. S. nr. 63 (1992–93) blir det pekt på som et problem at forvaltningen er oppsplittet og sektororientert. Dette kan føre til dobbeltarbeid, kompetansestrid og unødvendig stor bruk av ressurser.¹⁹ Behovet for bedre samordning blir understreket, og at det er et mål å bidra til klarere grenseoppgang mellom ulike etater og sektorområder for å unngå uklarheter i oppgavebeskrivelse og/eller mål og overlappende funksjoner.

Videre understrekes betydningen av å sikre at organisasjonsvurderinger og endringer innenfor statlige etater gir et resultat som er formålstjenlig ut fra et helhetsperspektiv.²⁰ I Langtidsprogrammet 1998–2001 blir vektleggingen av samordning og helhetstenkning i det statlige omstillingsarbeidet videreført og styrket, og det understrekes at det skal legges til rette for bedre samarbeid på tvers av sektorer, etater og departementer.²¹

3.1.3 Sterkere brukerorientering

Av Langtidsprogrammet 1994–97 framgår det at oppgaver så langt som mulig bør desentraliseres for at størst mulig nærhet til brukerne skal oppnås.²² Samtidig blir det vektlagt at dette ikke skal gå på bekostning av forvaltningens samordning og styringsevne. Økt brukerorientering har vært et viktig mål med omstillingene og omorganiseringene i offentlig sektor. Det blir understreket som et viktig mål å utforme de offentlige tjenestene slik at tilbudene framstår som mer helhetlige for brukerne.²³

Ved behandlingen av Langtidsprogrammet 1998–2001 uttaler et flertall i finanskomiteen at effektiviseringsgevinster må komme brukerne til gode i form av økt tjenestekvalitet og et bredere tjenestetilbud.²⁴ Prinsippene om sterkere brukerorientering er videreført i Langtidsprogrammet 2002–2005, der det framgår at siktemålet med reformene i offentlig sektor er å få flere og bedre offentlige tjenester tilpasset brukernes behov ved at tjenesteytingen organiseres bedre, og ved at det frigjøres mer arbeidskraft.²⁵

3.2 GENERELLE KRAV TIL PLANLEGGING OG GJENNOMFØRING AV STATLIGE OMORGANISERINGER

3.2.1 Klar problembeskrivelse og tydelige mål

I St.meld. nr. 35 (1991–92) understrekes betydningen av at endringer i offentlig sektor bygger på et best mulig kunnskapsgrunnlag, og at erfaringer med de endringene som foretas, blir dokumentert.²⁶ Bedre kunnskap om hvordan ulike tiltak virker ut fra prioriterte mål, sikrer en mer bevisst virkemiddelbruk. Gjennom bevisst og langsiktig planlegging kan slik kunnskap bidra til at en i gjennomføringsfasen unngår negative virkninger.

Omstillings- og strukturspørsmålene må behandles i et langsiktig perspektiv.²⁷ Ved hver omorganisering er det viktig å foreta en klargjøring av de langsiktige mål og å utarbeide et systematisk opplegg for gjennomføring av endringsprosessene. Det bør etableres en klar problembeskrivelse i forkant av omorganiseringen, slik at omfanget av endringsbehovet er avklart på forhånd.²⁸ Videre må det foretas en tidlig avklaring av hvilke aktører som er de berørte parter, og hvilken rolle disse skal spille videre i prosessen.²⁹

¹⁷ Innst. S. nr. 63 (1992–93), s. 17.

¹⁸ St.meld. nr. 35 (1991–92), s. 30, St.meld. nr. 4 (1992–93) Langtidsprogrammet 1994–97, s. 236, St.prp. nr. 1 (1998–99) Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

¹⁹ St.meld. nr. 35 (1991–92), s. 42.

²⁰ St.meld. nr. 35 (1991–92), s. 40.

²¹ St.meld. nr. 4 (1996–97), s. 46.

²² St.meld. nr. 4 (1992–93), s. 236.

²³ St.meld. nr. 4 (1992–93), s. 230.

²⁴ Innst. S. nr. 211 (1996–97), s. 44.

²⁵ St.meld. nr. 30 (2000–2001), s. 26.

²⁶ St.meld. nr. 35 (1991–92), s. 26.

²⁷ St.meld. nr. 35 (1991–92), s. 28.

²⁸ Statskonsult 2000: Endringsledelse, s. 18.

²⁹ Statskonsult 2002: Erfaringer fra statlige fusjoner.

I Langtidsprogrammet 1998–2001 vektlegges det at endrings- og utviklingsprosesser skal ha klart definerte mål, og at det skal fastsettes krav til resultater.³⁰ Ved omorganiseringer innebærer dette at resultater som ønskes oppnådd bør være klart definert, slik at endringene kan styres i riktig retning.³¹ De overordnede målene og visjonene bør framstå som troverdige og realistiske, i tillegg til å være operative.³² Målformuleringene bør være tydelige, enkle, klare og kommuniserbare.³³

Statlige virksomheter skal også bruke etablerte styringssystemer for å holde fokus på mål i en omstillingsprosess. Prinsippene for mål- og resultatstyring er nedfelt i økonomireglementet.³⁴ Ifølge § 4 skal alle virksomheter fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet, sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

3.2.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

I arbeidet for bedre ressursutnyttelse og omstilling i offentlig sektor vektlegger St.meld. nr. 35 (1991–92) at det er nødvendig å vurdere konsekvensene av ulike valg opp mot hverandre.³⁵ Utredningsinstruksen slår fast at hver sak skal inneholde en konsekvensutredning, med analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutningen som foreslås truffet.³⁶ Analyse og vurdering av de økonomiske og administrative konsekvenser skal alltid inngå i saken. Konsekvensene skal tallfestes så langt det er mulig. I bevilgningsreglementet er det fastslått at fullstendighetsprinsippet gjelder som felles prinsipp for budsjettering og regnskapsføring i staten. Budsjettet og regnskapet skal omfatte samtlige utgifter og inntekter i budsjettåret, så langt de kan forutses ved endelig vedtak.

I tilknytning til hver enkelt sak skal den samlede effekt av pålagte tiltak, oppgaver og lignende for dem som blir omfattet av forslagene, omtales.³⁷ Konsekvensene av et forslag skal vurderes ut fra alle overordnede eller generelle hensyn som kan ha betydning ved vurderingen av om forslaget skal settes i verk. Ved omorganiseringer innebærer kravene at en bør analysere virkninger og konsekvenser av endringen og hva gjennomføringen krever av ressurser og

støtte.³⁸ I utredningsinstruksen heter det videre at «alternative virkemidler skal vurderes, herunder også andre virkemidler enn administrativ regulering, for eksempel økonomiske virkemidler».³⁹ Ved omorganiseringer innebærer dette at alternativer til organisatoriske endringer også bør være utredet og vurdert, herunder bruk av andre virkemidler, for eksempel endring av regelverk, finansierings- og ledelsesformer.

3.2.3 Ivaretagelse av personellmessige hensyn

I Innst. S. nr. 63 (1992–93) framgår det at staten må benytte sin stilling som stor arbeidsgiver til å organisere omstillingsarbeidet på en slik måte at unødige oppsigelser kan unngås.⁴⁰ Omstillingsarbeidet i staten drives innenfor rammer som er fastlagt gjennom Hovedavtalen for arbeidstakere i staten. Av Hovedavtalen framgår det at arbeidstakers rett til medbestemmelse best utøves gjennom organisasjonens tillitsvalgte, og at den nyttes på en slik måte at arbeidstakerne blir trukket inn i utrednings- og beslutningsprosessen så tidlig som mulig.⁴¹ Unntatt for krav om medbestemmelse er beslutninger av politisk karakter. I slike saker plikter imidlertid arbeidsgiveren å gi arbeidstakerne rask informasjon når det fattes beslutninger som får vesentlig innvirkning på den enkeltes arbeidssituasjon. Med mindre også gjennomføringsmåten betraktes som politisk, skal spørsmålet om hvordan en omorganisering skal gjennomføres, gjøres til gjenstand for medbestemmelse.

Bedre bruk av medarbeidernes ressurser er en forutsetning for å få til en mer effektiv og målrettet statsforvaltning.⁴² Utvikling av de ansattes kompetanse er ett av de viktigste virkemidlene i omstillingsarbeidet. Kompetanseutviklingen må i utgangspunktet knyttes til virksomhetens mål, oppgaver og framtidige utfordringer. Ved omorganiseringer innebærer dette at virksomheten må vurdere medarbeidernes kompetanse og hvordan denne samsvarer med framtidig kompetansebehov.⁴³ Den enkelte virksomhet i staten er ansvarlig for at det utarbeides en handlingsplan i kompetanseutvikling med utgangspunkt i virksomhetens mål og kompetansebehov.⁴⁴ Planer for omskolering, etterutdannings- og videreutdanningstiltak må, foruten å ivareta organisasjonens framtidige kompetansebehov, ha som mål å gjøre arbeidstakere kvalifisert, enten for videre arbeid i virksomheten eller annet arbeid i offentlig sektor.

³⁰ St.meld. nr. 4 (1996–97), s. 45.

³¹ Statskonsult 2000: Endringsledelse, s. 50.

³² Statskonsult 2002: Erfaringer fra statlige fusjoner.

³³ Statskonsult 2000: Endringsledelse, s. 34.

³⁴ Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12.12.2003.

³⁵ St.meld. nr. 35 (1991–92), s. 8.

³⁶ Utredningsinstruksen, vedlegg til Kgl. res. av 18.12.2002, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

³⁷ Utredningsinstruksen, kap. 2.1.

³⁸ Statskonsult 2000: Endringsledelse, s. 52.

³⁹ Utredningsinstruksen, kap. 2.1.

⁴⁰ Innst. S. nr. 63 (1992–93), s. 15.

⁴¹ Hovedavtalen for arbeidstakere i staten, AAD, 05.02.2002.

⁴² St.meld. nr. 35 (1991–92), s. 43.

⁴³ Statskonsult 2002 Erfaringer fra statlige fusjoner, s. 30.

⁴⁴ St.meld. nr. 35 (1991–92), s. 62.

4 Faktadel

4.1 BESLUTNINGSGRUNNLAGET FOR OMORGANISERINGENE

En gjennomgang av beslutningsgrunnlaget for de tolv undersøkte omorganiseringene viser at samtlige omorganiseringer har kommet i stand som en følge av regjeringsinitierte utredninger. For Fiskeridirektoratets ytre etat, SHDir og FHI besto utredningen av omorganiseringsforslaget i utformingen av et høringsbrev, mens de øvrige omorganiseringsforslagene har inngått i større utredninger av fagfeltet.⁴⁵ Samtlige av omorganiseringene har vært forelagt Stortinget.

Tabell 1 gir en oversikt over sentrale forhold som inngår i beslutningsgrunnlaget⁴⁶ for de tolv undersøkte omorganiseringene. Tabellen viser at alternative modeller for organisering ble utredet i fem av omorganiseringene: SLF, SHDir, Fiskeridirektoratets ytre etat, VOX og Statskonsult.

I beslutningsgrunnlaget til SLF ble det utredet fire ulike modeller for samordning og eventuelt flytting av den sentrale landbruksforvaltningen.⁴⁸ For Fiskeridirektoratets ytre etat ble det vurdert å overføre ansvaret for det regionale og lokale arbeidet

Tabell 1 Forhold som inngår i utredningene av omorganiseringene

	Alternative modeller for organisering	Beregning av utgifter	Ønskede effekter
Statens landbruksforvaltning (SLF)	Ja	Ja	Ja
Sosial- og helsedirektoratet (SHDir)	Ja	Nei	Ja
Nasjonalt folkehelseinstitutt (FHI)	Nei	Nei	Ja
Statens legemiddelverk (SLV)	Nei	Nei	Ja
Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)	Nei	Nei	Nei
Fiskeridirektoratets ytre etat	Ja	Nei	Nei
Voksenopplæringsinstituttet (VOX)	Ja	Nei	Nei
Læringscenteret	Nei	Ja	Ja
Statskonsult	Ja	Nei	Ja
Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE)	Nei	Ja	Ja
Tolldistriktene	Nei	Ja ⁴⁷	Ja
Politi- og lensmannsdistriktene	Nei	Ja	Ja

⁴⁵ Aktuelle utredninger er Statskonsult-rapport 1998:14 Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene, Statskonsult-rapport 1999:13, Styring og organisering av Rusmiddeldirektoratet, NOU 1997:6 Rammevilkår for omsetning av legemidler, NOU 1997:7 Piller, prioritering og politikk, NOU 1997:25 Ny kompetanse – Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk, NOU 1999:10 En bedre organisert politi- og lensmannsetat, St.meld. nr. 41 (2000–2001) Brann- og eksplosjonsvern, «Vurdering av direktoratsfunksjonene innenfor det forvaltningspolitiske feltet og veien videre», arbeidsgrupperapport desember 2000, AAD, Høringsnotat om framtidig organisering av ytre fiskerietater, Fiskeridirektoratets kontrollverk og Rettledningstjenesten i fiskerinæringen, Fiskeridepartementet 1996, Høringsbrev fra Sosial- og helsedepartementet vedrørende fornyelse av den sentrale sosial- og helseforvaltningen, 08.03.2001.

⁴⁶ Utredninger og stortingsdokumenter som lå til grunn for beslutningene om de enkelte omorganiseringene.

⁴⁷ Gjelder kun sammenslåingen av Vestfold, Telemark og Buskerud tolldistrikter.

⁴⁸ Statskonsult-rapport 1998:14 Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene.

med fiskeriforvaltning og kontroll enten til kommunalt, fylkeskommunalt eller regionalt statlig nivå.⁴⁹ I tillegg ble det vurdert en sammenslåing av Kontrollverket og Næringsmiddeltilsynet.

Tabell 1 viser videre at det i beslutningsgrunnlaget har blitt beregnet utgifter for fem av de undersøkte omorganiseringene: SLF, Læringssenteret, DBE, Vestfold, Telemark og Buskerud tolldistrikter, samt politi- og lensmannsdistriktene. Beregningene framkommer av tabell 3 og blir ytterligere kommentert i kapittel 4.3.1.

Fiskeridirektoratets ytre etat og SHDir er eksempler på omorganiseringer der det er gjort enkelte vurderinger, men ingen utredning av administrative og økonomiske konsekvenser i beslutningsgrunnlaget. Helsedepartementet var opptatt av at prosessen ikke måtte stoppe opp, og prioriterte derfor ikke omfattende beregninger av økonomiske konsekvenser. På bakgrunn av tidligere erfaringer fra forsøk på å omorganisere den sentrale sosial- og helseforvaltningen ble det vurdert som langt viktigere å få forslaget fremmet for Stortinget. Både for ytre fiskerietat og SHDir ble det forutsatt at omorganiseringen skulle gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer, slik at det ikke ble planlagt å bruke ekstra midler på selve omorganiseringen.

I beslutningsgrunnlaget for en hovedandel av omorganiseringene gis det en beskrivelse av ønskede effekter. Dette gjelder ikke SIRUS, Fiskeridirektoratets ytre etat og VOX, hvor effekter ikke er omtalt ut over målene for omorganiseringene. Potensialet for å oppnå samordnings- og effektiviseringsgevinster, både faglig og økonomisk, står sentralt i omorganiseringene der ønskede effekter er beskrevet. Overføring av oppgaver fra administrasjon til tjenesteproduksjon og frigjøring av ressurser til nye og prioriterte satsinger er andre effekter som søkes oppnådd gjennom omorganiseringene. Gjennomgående fokuseres det også på at omorganiseringene forventes å gi økt sektorpolitisk måloppnåelse.

4.2 PROBLEMBESKRIVELSE OG MÅL FOR OMORGANISERINGENE

Med utgangspunkt i stortingsdokumenter og utredninger som lå til grunn for hver omorganisering, sammenfatter tabell 2 problembeskrivelse og mål for

de undersøkte omorganiseringene. Tabellen viser at omorganiseringene er begrunnet både i forvaltningspolitiske problemområder og i sektorpolitiske utfordringer. Problemområder av forvaltningspolitisk karakter dreier seg om at forvaltningen er for fragmentert, at rolle- og ansvarsfordelingen i forvaltningen er for uklar, og at ulike små enheter har områder med til dels overlappende funksjoner mv. Felles for disse problembeskrivelsene er at de viser til organisatoriske svakheter ved den opprinnelige organiseringen, der det er nærliggende å ta i bruk omorganisering som virkemiddel. I problembeskrivelsen for SHDir blir det for eksempel lagt vekt på problemer knyttet til fordeling av oppgaver og organisering mellom etatene i den sentrale sosial- og helseforvaltningen, og på behov for tydeligere arbeidsfordeling mellom departements- og direktoratsnivået.

I omorganiseringene som er begrunnet i sektorpolitiske utfordringer, vises det til at endringer innenfor sektoren er utgangspunktet for omorganiseringene. Utfordringer av mer sektorpolitisk art er for eksempel behov for å imøtekomme nye krav på virksomhetenes ansvarsområder eller endringer på fagområdene. For eksempel blir omorganiseringen av ytre fiskerietat sett i sammenheng med endrede arbeidsoppgaver i fiskeriforvaltningen, mens etableringen av SIRUS og VOX begrunnes i faglige utfordringer på henholdsvis rusmiddelfeltet og voksenopplæringsområdet. For disse omorganiseringene er det i mer varierende grad gitt at organisatoriske endringer vil imøtekomme behovene som virksomhetene sto overfor ved omorganiseringstidspunktet.

Tabell 2 viser at målene for omorganiseringene fordeler seg jevnt når det gjelder de overordnede forvaltningspolitiske målene om mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering. Halvparten av virksomhetene har ett eller to av de forvaltningspolitiske målene knyttet til omorganiseringene, mens tre virksomheter – Fiskeridirektoratets ytre etat, SLF og SHDir – har mål både om mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering. Halvparten av omorganiseringene har i tillegg sektorpolitiske mål, som for eksempel etablering av sterkere og mer slagkraftige fag- og kunnskapsmiljøer på sine respektive ansvarsområder. Av disse har SIRUS, VOX og DBE kun sektorpolitiske mål for omorganiseringene.

⁴⁹ Høringsnotat om framtidig organisering av ytre fiskerietater, Fiskeridirektoratets kontrollverk og Rettledningstjenesten i fiskerinæringen, Fiskeridepartementet januar 1996.

Tabell 2 Problembeskrivelse og mål for de undersøkte omorganiseringene

	Problembeskrivelse	Forvaltningspolitiske mål			Sektorpolitiske mål
		Effektiv ressurs- utnyttelse	Bedre styring og samordning	Sterkere bru- kerorientering	
Statens landbruksforvaltning	Kompleksitet i de landbrukspolitiske virkemidlene sammen med en delt forvaltning av disse innebærer behov for en mer enhetlig organisering.	Medvirke til en mer rasjonell og effektiv ressursbruk i forvaltningen.	Effektivisere den statlige styringen av virkemidlene i landbrukspolitikken.	Sikre en brukervennlig organisasjon.	
Sosial- og helse-direktoratet	Problemer knyttet til fordeling av oppgaver og organisering mellom etatene i den sentrale sosial- og helseforvaltningen, behov for tydeligere arbeidsfordeling mellom departements- og direktoratsnivået, samt utfordringer knyttet til utvikling, utnyttelse og formidling av kompetanse.	Overordnet politikktutforming, tilsyn/kontroll og iverksetting i den sentrale sosial- og helseforvaltningen skal styrkes og rendyrkes, intern administrasjon og dobbeltarbeid skal reduseres.	Bedre koordinering av den statlige forvaltningen på sosial- og helseområdet, sikre fagområdene ytterligere tyngde og gjennomslagskraft	Sikre mer samordnet innsats overfor ulike målgrupper og en mer oversiktlig og tilgjengelig sosial- og helseforvaltning.	Forvaltningen skal stå bedre rustet til å nå de sosial- og helsepolitiske målene og møte framtidige faglige utfordringer.
Nasjonalt folkehelseinstitutt	Utfordringer knyttet til utvikling, utnyttelse og formidling av kompetanse i den sentrale sosial- og helseforvaltningen.		Sikre en mer helhetlig og oversiktlig organisering av epidemiologisk datainnsamling og forskning.		Samle og styrke kunnskapsmiljøene på folkehelseområdet for å få et stort og toneangivende fagmiljø.
Statens legemiddelverk	Samarbeidsrutinene og arbeidsfordelingen mellom etatene på legemiddelområdet er ikke klare nok.			Bidra til mer oversiktlig saks-gang og ansvarsfordeling med hensyn til produsenter (brukere) som søker om refusjon.	Bedre og mer slagkraftig legemiddelforvaltning, bedre utnyttelse av deres forhandlingsposisjon.
Statens institutt for rusmiddel-forskning	Økende bruk og misbruk av narkotika og mer liberale holdninger til rusmidler krever en styrking av kunnskapsproduksjonen og formidling av kunnskap på rusmiddelfeltet.				Styrke det forebyggende rusmiddelarbeidet ved å styrke kunnskapsproduksjonen og formidling av kunnskap på rusmiddelfeltet.
Fiskeri-direktoratets ytre etat	Endrede arbeidsfelt og nye oppgaver i ytre fiskeridministrasjon har økt behovet for mer fleksibel utnyttelse av personellet.	Mer fleksibel utnyttelse av personellet, mer rasjonelle administrative fellesfunksjoner.	Enklere og mer samlet styring av fiskeriforvaltningen.	Nærhet til fiskerimiljøene og tilgjengelighet for brukergruppene.	
Voksenopp-lærings-instituttet	De opprinnelige tre miljøene er for små til å ta på seg de store utfordringene som er på voksenopplæringsområdet.				Etablering av et miljø som er en ressurs for offentlige og private aktører som driver med voksenopplæring.

	Problembeskrivelse	Forvaltningspolitiske mål			Sektorpolitiske mål
		Effektiv ressurs- utnyttelse	Bedre styring og samordning	Sterkere bru- kerorientering	
Lærings- senteret	Delt ansvar på fagområdet innebærer at 1) institusjonene og miljøene mangler nødvendig kontakt med hverandre, 2) det blir svekket erfarings- og vurderingsoverføring mellom de ulike aktørene, 3) den helhetlige utviklingen på feltet blir skadelidende, 4) det blir svekket og mer komplisert brukertilgjengelighet, 5) det blir overlappende kompetanse.		Helhetlig oversikt og samlet kompetanse på områder som har sammenheng med hverandre.	Få et organ som kan håndtere sentrale utviklings- og informasjonsoppgaver overfor både kommunene, skolene og departementene.	
Stats- konsult	En fare for dublering av oppgaver og uklar rollefordeling mellom AAD og direktoratsfunksjonene, innebærer behov for klarere definering av direktoratsfunksjonene.	Få et samlet og mer effektivt operativt organ for utvikling og iverksetting av forvaltnings- og informasjonspolitikken, samt å utnytte synergieffekter mellom forvaltnings- og kommunikasjonsutvikling.	Et mer slagkraftig og samordnet virkemiddelapparat i forvaltnings- og informasjonspolitikken.		
Direkto- ratet for brann- og elsikkerhet	De opprinnelige etatene har til dels sammenfallende oppgaver på HMS-området, og etatenes regelverk og tilsyn retter seg dels mot de samme objektene.				Faglig styrking av så vel elsikkerhets- som brann- og eksplosjonsvernsområdet.
Toll distrik- tene⁵⁰	Behov for å effektivisere administrative oppgaver og styrke kontrollvirksomheten.	Frigjøre ressurser fra administrative oppgaver til å styrke kontrollvirksomheten lokalt.			
Politi- og lensmanns- distriktene	Enkelte distrikter bruker relativt store ressurser til internadministrasjon. Distriktsinndelingen er gammeldags. Overordnede myndigheter ønsker å redusere kontrollspennet.	En mer kostnads-effektiv politi- og lensmannsetat, som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminaliteten.		En mer tjenesteytende og publikumsrettet politi- og lensmannsetat.	

⁵⁰ Dette gjelder sammenslåing av Oslo og Akershus tolldistrikter, samt Vestfold, Telemark og Buskerud tolldistrikter.

Målene for etableringen av SLF og SHDir og omorganiseringen av Fiskeridirektoratets ytre etat, Statskonsult, tolldistriktene og politi- og lensmannsdistriktene har en større grad av operasjonalisering enn målene for de øvrige omorganiseringene. Målene for disse omorganiseringene angir alle en retning og en utvikling som skal følge av omorganiseringen. For eksempel skal etableringen av SLF medvirke til en mer rasjonell og effektiv ressursbruk, bidra til å effektivisere styringen av de landbrukspolitiske virkemidlene og sikre en mer brukervennlig organisasjon. Omorganiseringen av ytre fiskerietat skal blant annet gi en mer fleksibel utnyttelse av personellet og en enklere og mer samlet styring av fiskeriforvaltningen.

Målene for etableringen av FHI, SLV, VOX, Læringssenteret og DBE er mer utydelige, og det framstår som mer uklart hva som må til for at disse omorganiseringene skal kunne styres i riktig retning. Målene for disse omorganiseringene dreier seg i stor grad om samling og styrking av de aktuelle kunnskapsmiljøene og etablering av en mer samordnet og slagkraftig forvaltning. Et fellestrekk ved målene for disse omorganiseringene er at de i stor grad avspeiler sektorpolitiske utfordringer og problemer som var utgangspunktet for omorganiseringene, uten

større grad av operasjonalisering. For eksempel var målet med opprettelsen av VOX å etablere et miljø som er en ressurs for offentlige og private aktører som driver voksenopplæring. Videre har etableringen av DBE som mål å gi faglig styrking av både el-sikkerhets- og brann- og eksplosjonsvernområdet.

4.3 UTGIFTER TIL OMORGANISERINGENE

4.3.1 Beregnede utgifter

Samtlige av de undersøkte omorganiseringene har i større eller mindre grad omfattet flytting og samlokalisering av virksomheter. Videre medfører omorganiseringene at virksomhetene har fått nye navn, nye eller utvidede kontaktpunkter med omverdenen og en ny organisering av arbeidet. Dette gjør at det har vært utgifter av ulik art i samband med alle de undersøkte omorganiseringene.

Tabell 3 viser beregnede utgifter som forelå ved beslutning om omorganiseringene (kolonne 1). Videre viser tabellen beregnede utgifter for omorganiseringene i forbindelse med budsjett- og planprosesser etter vedtak (kolonne 2) og beregnede utgifter etter gjennomført omorganisering (kolonne 3).

Tabell 3 Beregnede utgifter til omorganiseringene. I mill. kroner. Ved beslutning, etter vedtak og etter gjennomføring.

	Ved beslutning	Plantall etter vedtak	Etter gjennomføring
Statens landbruksforvaltning (SLF)	6,0	30,0	29,0
Sosial- og helsedirektoratet (SHDir)		44,2	27,1
Nasjonalt folkehelseinstitutt (FHI)		26,5	20,6
Statens legemiddelverk (SLV)			0,7
Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)			0,9
Fiskeridirektoratets ytre etat			
Voksenopplæringsinstituttet (VOX)		6,0	6,0
Læringssenteret	3,0–5,0	4,5	12,8
Statskonsult		3,0	3,0
Direktoratet for brann- og elsikkerhet (DBE)	15,8	15,8	15,0–16,0
Tolldistriktene	0,7 ⁵¹		
Politi- og lensmannsdistriktene	31,5	194,0	176,7

Kilder: Stortingsdokumenter, brev fra virksomhetene

⁵¹ Gjelder Vestfold, Telemark og Buskerud tolldistrikter.

Tabell 3 viser at, med unntak av DBE og dels også Læringssenteret, var det lagt lite arbeid i å beregne utgifter ved beslutning om omorganisering.

Tabell 3 viser at åtte av de undersøkte virksomhetene har beregnet utgifter til omorganiseringene etter vedtak. For fem av omorganiseringene framgår beregningene av virksomhetenes budsjetter.⁵² De tre andre virksomhetene⁵³ har beregnet utgifter til omorganiseringene under gjennomføringen uten at det framgår av virksomhetenes budsjetter.

Videre viser tabell 3 at ti av virksomhetene har foretatt beregninger av utgiftene til omorganiseringene etter gjennomføring. For seks av virksomhetene⁵⁴ framgår utgiftene av regnskapene. De fire øvrige virksomhetene⁵⁵ har gitt et anslag over utgiftene knyttet til omorganiseringene. For SHDir, FHI og politi- og lensmannsdistriktene viser tabellen at utgiftene etter gjennomføring av omorganiseringene i stor grad er lavere enn det som var forventet etter vedtak. Dette skyldes at det gjennom regjeringens forslag ble forutsatt at en vesentlig del av utgiftene til omorganiseringene skulle dekkes innenfor virksomhetenes ordinære driftsbevilgninger.

4.3.2 Hva omfatter beregningene?

I åtte av de undersøkte omorganiseringene ble det foretatt beregninger av forventede utgifter til omorganiseringene etter vedtak, jf. tabell 3. Tabell 4 viser hvilke komponenter som inngår i disse beregningene. Tabellen gir ingen opplysninger om hvorvidt virksomhetene har dekket alle relevante forhold under hver komponent.

Tabell 4 viser at det er beregnet utgifter til flytting, IKT og kontorutstyr for alle de åtte omorganiseringene. Virksomhetene har i mindre grad beregnet utgifter til endringer i personell, prosjektgjennomføring og informasjon og profilering i samband med omorganiseringen. Dokumentasjon fra virksomhetene viser det samme bildet for utgiftsberegningene etter gjennomføring, da det i liten grad er tatt hensyn til utgifter vedrørende personellmessige endringer, prosjektgjennomføring og informasjon og profilering.

Tabell 4 Komponenter som inngår i beregnede utgifter etter vedtak.

	Flytting	IKT	Kontor- utstyr	Endringer i personell	Prosjekt- gjennom- føring	Info og profi- lering	Endringer i lokaler
Politi- og lensmannsdistriktene	JA	JA	JA	JA	JA	JA	NEI
Statens landbruksforvaltning	JA	JA	JA	NEI	JA	JA	JA
Nasjonalt folkehelseinstitutt	JA	JA	JA	NEI	NEI	JA	JA
Direktoratet for brann- og elsikkerhet .	JA	JA	JA	JA	NEI	NEI	NEI
Sosial- og helsedirektoratet	JA	JA	JA	NEI	NEI	NEI	JA
Voksenopplæringsinstituttet	JA	JA	JA	NEI	NEI	JA	NEI
Læringssenteret	JA	JA	JA	NEI	NEI	NEI	JA
Statskonsult	JA	JA	JA	NEI	NEI	NEI	JA

Kilder: Dokumenter mottatt fra virksomhetene

⁵² SLF, VOX, Læringssenteret, DBE og politi- og lensmannsdistriktene.

⁵³ SHDir, FHI og Statskonsult.

⁵⁴ SLF, SHDir, NFI, SLV, VOX, og Politi- og lensmannsdistriktene.

⁵⁵ SIRUS, Læringssenteret, DBE og Statskonsult.

4.4 UTNYTTELSE AV PERSONELL-RESSURSENE FØR OG ETTER OMORGANISERINGENE

4.4.1 Utviklingen i totalt antall årsverk

Tabell 5 viser totalt antall årsverk i de undersøkte virksomhetene før omorganisering, ved tidspunktet for etablering av ny virksomhet og etter omorganisering.⁵⁶

Tabell 5 viser at med unntak av VOX, Statskonsult, DBE og tolldistriktene har samtlige av de undersøkte virksomhetene hatt en økning i antall årsverk etter omorganiseringene. Ifølge virksomhetene skyldes økningene i hovedsak at virksomhetene har fått nye faglige oppgaver, eller at det er vedtatt å styrke enkelte av virksomhetenes funksjoner gjennom økte personellressurser.

4.4.2 Utviklingen i administrative årsverk

Tabell 6 gir en oversikt over utviklingen i andelen administrative årsverk i de undersøkte virksomhetene før omorganisering, ved etablering og etter omorganisering. Som følge av at det ikke finnes tilsvarende opplysninger for politi- og lensmannsdistriktene, er disse omtalt separat. Tabell 6 viser at andelen administrative årsverk har økt i fire virksomheter, mens seks virksomheter har redusert sin administrasjonsandel i tidsrommet etter omorganiseringen. Opplysninger fra virksomhetene viser at de virksomhetene som har oppnådd en reduksjon i administrasjonsandelen, med unntak av VOX, har systemer som gir virksomhetene informasjon om fordelingen av personellressurser mellom administrative og faglige oppgaver.

Tabell 5 Totalt antall årsverk i de berørte virksomhetene. Før omorganisering, ved etablering og etter omorganisering.

	Før omorganisering	Ved etablering	Etter omorganisering	Endringer i antall årsverk
Statens landbruksforvaltning	176,5	171,6	179,5	+3,0
Sosial- og helsedirektoratet		407,1	422,0	+14,9 ⁵⁷
Nasjonalt folkehelseinstitutt		527,0	637,0	+110 ⁵⁸
Statens legemiddelverk	147,7	151,7	179,9	+32,2
Statens institutt for rusmiddel- forskning	23,0	23,0	34,8	+11,8
Fiskeridirektoratets ytre etat	249,0	251,0	296,4	+47,4
Voksenopplæringsinstituttet	123,5	133,2	113,0	-10,5
Læringscenteret	115,0	128,0	158,5	+43,5
Statskonsult	151,0	151,0	130,0	-21,0
Direktoratet for brann- og elsikkerhet .	167,7	163,0	163,0	-4,7
Tolldistriktene ⁵⁹	729,9	722,2	677,3	-52,6
Politi- og lensmannsdistriktene	10 586,9	10 664,0	10 793,7	206,8

Kilder: Stortingsdokumenter, brev og dokumenter fra virksomhetene

⁵⁶ Jf. beskrivelse i kapittel 2.2.

⁵⁷ Endringen gjelder fra etableringen av SHDir til juni 2004.

⁵⁸ 94 av årsverkene skyldes sammenslåingen av Statens rettspsykologiske institutt 01.01.2003, se også tabell 11.

⁵⁹ Gjelder Oslo og Akershus tolldistrikter, samt Vestfold, Telemark og Buskerud tolldistrikter.

Tabell 6 Administrative årsverk i de berørte virksomhetene, i prosent av totalt antall årsverk. Før omorganisering, ved etablering og etter omorganisering.

	Før omorganisering	Ved etablering	Etter omorganisering
Statens landbruksforvaltning	26,9	25,0	29,0
Sosial- og helsedirektoratet		20,0	27,0
Nasjonalt folkehelseinstitutt	17,0	24,0	21,0
Statens legemiddelverk	27,8	29,0	32,0
Statens institutt for rusmiddelforskning	18,3	20,9	16,7
Fiskeridirektoratets ytre etat ⁶⁰	18,6	17,7	14,2
Voksenopplæringsinstituttet	23,2	21,5	20,6
Læringscenteret ⁶¹		33,8	33,8
Statskonsult	20,0	20,0	18,0
Direktoratet for brann- og elsikkerhet	18,0	18,0	17,0
Tolldistriktene ⁶²	15,6	14,3	13,7

Sammenholdt med situasjonen før omorganiseringen viser tabell 6 at det var en økning i den relative andelen administrative årsverk i FHI, SLV og SIRUS ved etablering av ny organisasjon. Tilsvarende viser tabellen at det var en nedgang i den relative andelen administrative årsverk i SLF, VOX og toll-distriktene ved etableringen. For de øvrige virksomhetene var andelen administrative årsverk uendret.

Når det gjelder utviklingen i administrative årsverk etter omorganiseringen, viser tabell 6 at administrasjonsandelen økte i SLF, SHDir og SLV. I SIRUS, Fiskeridirektoratets ytre etat, VOX, Statskonsult, DBE og toll-distriktene ble andelen administrative årsverk redusert etter omorganiseringen. Sammenholdt med tabell 5 viser tabell 6 at både administrasjonsandelen og totalt antall årsverk er redusert for VOX, Statskonsult, DBE og toll-distriktene etter omorganiseringen. For Fiskeridirektoratets ytre etat (jf. kapittel 4.5.4) og SIRUS viser opplysningene fra virksomhetene at den relative andelen administrative

årsverk er redusert hovedsakelig fordi antall årsverk totalt økte. Ved Læringscenteret har administrasjonsandelen vært tilnærmet uendret etter omorganiseringen, samtidig som antall årsverk totalt har økt.

Politi- og lensmannsdistriktene

Omorganiseringen av politi- og lensmannsdistriktene har hatt fokus på å påvise og realisere gevinster gjennom omdisponeringer som frigjør ressurser til publikumsrettet og operativ tjeneste.⁶³ Gevinstene er i hovedsak knyttet til reduksjon i antall politimestere, administrasjonssjefer, administrativt personell og antall operasjonssentraler.⁶⁴ Per desember 2002 var påvist gevinstpotensial 414,5 årsverk, det vil si 3,9 prosent av totalt antall årsverk.⁶⁵ Per 1. september 2004 er det realisert 344,5 årsverk (3,2 prosent av totalt antall årsverk i 2002). Oslo politidistrikt er fortsatt i en omstillingsprosess og forventer å realisere gevinster (62 årsverk) først i 2005 eller 2006.⁶⁶

⁶⁰ Jf. kapittel 4.5.4.

⁶¹ Det er ikke mottatt opplysninger om antall administrative årsverk for de virksomhetene som inngikk i Læringscenteret. For å sikre sammenlignbarhet er ikke Læringscenteret tatt med i beregningen for totalt gjennomsnitt.

⁶² Gjelder Oslo og Akershus toll-distrikter, samt Vestfold, Telemark og Buskerud toll-distrikter.

⁶³ Rapport om Politireform 2000, fase 1.

⁶⁴ Jf. St.meld. nr. 22 (2000–2001), kap. 6.3.2.

⁶⁵ Rapport om Politireform 2000, fase 1.

⁶⁶ Brev fra Politidirektoratet til Riksrevisjonen av 20.09.2004.

4.5 NÆRMERE OM MÅLOPPNÅELSE VED OMORGANISERINGEN AV YTRE FISKERIETAT

4.5.1 Bakgrunn

Før omorganiseringen var ytre fiskerietat organisert med to forvaltningsapparater regionalt og lokalt gjennom Rettledningstjenesten og Kontrollverket. Rettledningstjenesten rapporterte både til Fiskeridirektoratet, til fiskeristyrer og fiskerinemnder på fylkes- og kommunenivå og til Fylkesmannen i beredskapsspørsmål, mens Kontrollverket kun rapporterte til Fiskeridirektoratet. I Fiskeridirektoratet ble Rettledningstjenesten styrt av Administrasjonsavdelingen ved Kontoret for rettledning og informasjon, mens Kontrollverket i sin helhet ble styrt av Avdeling for kvalitetskontroll i Fiskeridirektoratet.

På bakgrunn av et ønske om mer rasjonell drift i fiskeriforvaltningen oppnevnte Fiskeridepartementet et utvalg på slutten av 1980-tallet, der blant annet omorganiseringen av ytre fiskerietat ble vurdert.⁶⁷ Utvalget konkluderte med at det var urasjonalt at fiskeriforvaltningen hadde to parallelle tjenestegreiner regionalt, og at det var ønskelig med en forenkling av etatsstyringen i ytre fiskerietat. I forlengelsen av dette etablerte departementet en arbeidsgruppe som foretok en gjennomgang av Rettledningstjenestens og Kontrollverkets arbeidsoppgaver.⁶⁸ Arbeidsgruppen konkluderte med at det kun var overlapp i oppgavedelingen mellom etatene på ett område,⁶⁹ men at det på en rekke områder⁷⁰ var mulig og nødvendig å få til en samordning av virksomhetene. Selv om Rettledningstjenesten og Kontrollverket hadde ulike oppgaver og besto av ulike kulturer, ble det vurdert at begge kunne ha gjensidig nytte av hverandres kompetanse.

I høringsnotatet med forslag til sammenslåing av ytre fiskerietat ble endringer i ytre etats ansvar, funksjon og oppgaver og nye utfordringer i fiskerinæringen framhevet som bakgrunn for sammenslåingen. Stortingets vedtak i februar 1998 innebar en sammenslåing av Rettledningstjenesten og Kontrollverket til en felles ytre fiskerietat regionalt og lokalt med etablering av ni regioner basert på Rettledningstjenestens ni fiskerisjefsområder.⁷¹

4.5.2 Gjennomføring

Fiskeridepartementet delegerte ansvaret for omorganiseringen av ytre fiskerietat til Fiskeridirektoratet. Departementet ga signaler om at prosessen med omorganiseringen skulle starte i Fiskeridirektoratet, så omfatte regionnivået og deretter lokalnivået. I forkant arbeidet direktoratet i hovedsak med egen organisering og utlysning av regiondirektørstillinger. Etter en ekstern utlysning ble samtlige regiondirektører tilsatt i oktober 1998. Spørsmål om ansvars- og oppgavefordelingen i regionene og ved lokalkontorene ble viet lite oppmerksomhet i denne fasen og utsatt til etter at den nye organisasjonen hadde trådt i kraft.

Sommeren 1998 kunngjorde FID at ytre fiskerietat skulle være underlagt en ny avdeling i Fiskeridirektoratet: Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning.⁷² Ifølge Fiskeridirektoratet nedla Fiskeridirektøren og Avdeling for ytre etat et stort arbeid med alle sider ved sammenslåingen etter at beslutningen om sammenslåing var tatt. Arbeidet med instruks til regiondirektørene startet blant annet umiddelbart.

4.5.3 Ny organisering av ytre fiskerietat

I tråd med Ot.prp. nr 33 (1996–97) ble sammenslåingen av Kontrollverket og Rettledningstjenesten gjennomført fra 1. november 1998. Den interne omorganiseringen av hver enkelt region ble først drøftet etter at omorganiseringen var gjennomført. Det ble da besluttet at oppgavene fra Kontrollverket og Rettledningstjenesten skulle videreføres i to seksjoner: Seksjon for tilsyn og kontroll og Seksjon for forvaltning og næringsutvikling.⁷³ De ansatte fra Kontrollverket ble overført til Seksjon for tilsyn og kontroll, mens de ansatte fra Rettledningstjenesten ble overført til Seksjon for forvaltning og næringsutvikling. De ansattes kompetanse og arbeidsoppgaver ble ikke kartlagt i samband med innplasseringen i ny organisasjon, men direktoratet mener det hadde god oversikt over de ansattes kompetanse og oppgaver på det aktuelle tidspunktet.

Sammenslåing av lokalkontorene (fiskerikontorene) i ytre fiskerietat til større enheter inngikk også som en del av omorganiseringen.⁷⁴ Målet med sammenslåing av lokalkontorene var å skape større fagmiljøer og redusere antall enmannskontorer.⁷⁵ I

⁶⁷ Rapport av mai 1989 fra utvalg nedsatt av Fiskeridepartementet «Forholdet mellom Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratets ytre etater», ledet av Gunnar Gundersen.

⁶⁸ Notat av 14.01.1994 fra arbeidsgruppe for omorganisering av ytre fiskerietat.

⁶⁹ Fiskerioppsynet.

⁷⁰ Innen havbruk, kystoppsynet og ressurskontrollen.

⁷¹ Jf. Innst. O. nr. 18 (1997–98).

⁷² Dette innebar en sammenslåing av Avdeling for kvalitetskontroll og deler av Kontoret for rettledning og informasjon. Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning ble til daglig betegnet som Avdeling for ytre etat.

⁷³ Referat fra drøftingsmøte mellom fagforeningene, avdeling for ytre etat og administrasjonsavdelingen, 17.12.1998.

⁷⁴ Ot.prp. nr. 33 (1996–97).

⁷⁵ Ot.prp. nr. 33.

Tabell 7 Antall lokalkontorer før sammenslåingen (1998) og per november 2004. Hele landet og region Finnmark og Troms

	Hele landet		Finnmark		Troms	
	KV	RIF	KV	RIF	KV	RIF
Før sammenslåingen	36	62	8	9	5	8
Per november 2004	27		6		2	

februar 2000 avga Statskonsult⁷⁶ en rapport om organisering av ytre fiskerietat, der blant annet organiseringen lokalt ble vurdert. Statskonsult argumenterte for etablering av større miljøer lokalt siden de små lokalkontorene ble vurdert som sårbare med hensyn til både kompetanse, arbeidsmiljø og faglig utvikling.

I forlengelsen av Statskonsults rapport utarbeidet Fiskeridirektoratet forslag til ny kontorstruktur med utfasing av enmannskontorene.⁷⁷ I september 2001 fikk Fiskeridirektoratet fullmakt fra departementet til å etablere en fiskerikontorstruktur som direktoratet mente var mest hensiktsmessig ut fra servicetilbud, ressursbruk, utnyttelse av kompetanse mv.⁷⁸ På bakgrunn av dette vedtok direktoratet å redusere antall lokalkontorer til 19 på landsbasis. Det ble forutsatt at ingen arbeidstakere over 60 år skulle flyttes mot sin vilje, at reisetiden fra hjemstedet til kontorstedet skulle holdes innefor en time, og at ingen skulle sies opp.⁷⁹

Tabell 7 viser en nedgang i antall lokalkontorer i perioden fra 1998 til 2004. Før sammenslåingen hadde Kontrollverket (KV) 36 lokale kontrollstasjoner og Rettleidningstjenesten (RIF) 62 lokalkontorer, til sammen 98 kontorer på landsbasis. Per november 2004 var antall lokalkontorer redusert til under en tredjedel – 27 kontorer i alt for hele landet.

Av de undersøkte regionene viser tabellen at region Troms har hatt den største reduksjonen i antall lokalkontorer, fra 13 kontorer før sammenslåingen til to per november 2004. Kontrollverket og Rettleidningstjenesten hadde til sammen 17 lokalkontorer i

Finnmark før sammenslåingen, mens regionen hadde seks lokalkontorer per november 2004.

Ved opprettelsen av Mattilsynet 1. januar 2004 ble Fiskeridirektoratets oppgaver når det gjaldt kvalitetskontroll overført fra Fiskeridirektoratet til tilsynet. For kontrollseksjonens ansvarsområde innebar dette at en vesentlig del av oppgavene falt bort, slik at kontrolloppgavene i ytre fiskerietat nå er avgrenset til ressurskontroll. Fra 1. januar 2004 ble også antall regioner i Fiskeridirektoratets ytre etat redusert fra ni til sju.

4.5.4 Effektiv ressursutnyttelse

Av Ot.prp. nr. 33 (1996–97) framgår det at et av målene ved sammenslåingen av Kontrollverket og Rettleidningstjenesten var å bidra til mer rasjonelle administrative fellestløsninger og en mer fleksibel utnyttelse av personellet.⁸⁰ En mer samlet utnyttelse av personellressursene skulle gi mulighet for å sette inn kapasitet på nye og prioriterte oppgaver. Det samlede kontrollbehovet hadde økt og var fortsatt økende, noe som innebar behov for flere ressurser. Siden deler av Rettleidningstjenestens oppgaver knyttet til individuell veiledning var blitt redusert, skulle en sammenslåing gi økt mulighet for å flytte ressurser til mer prioriterte kontrolloppgaver.

Tabellene 8 og 9 viser antall årsverk fordelt på faglige og administrative oppgaver for Fiskeridirektoratets ytre etat og Fiskeridirektoratet totalt i perioden 1997–2002.⁸¹

⁷⁶ Statskonsult var engasjert av Fiskeridirektoratet, etter avtale med FID. Statskonsults mandat var å se på plasseringen, inndelingen og organiseringen av lokalkontor ut fra arbeidsoppgavene. Videre skulle Statskonsult vurdere muligheten for å bygge opp enheter som kompetansemessig kan delegeres oppgaver fra direktorat og departement. Statskonsult skulle se særskilt på regionene Møre og Romsdal og Nordland siden disse regionene representerte de største utfordringene for fiskerimyndighetene.

⁷⁷ Med unntak av at geografien og manglende infrastruktur var til hinder for det.

⁷⁸ FIDs brev av 18.09.2001 til Fiskeridirektoratet.

⁷⁹ Protokoll fra forhandlingsmøte 15.02.2002 i Fiskeridirektoratet mellom direktoratet og fagforeningene.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 33 (1996–97) Lov om oppheving av lov av 11.06.1982 nr. 42 om rettleidningstjenesten i fiskerinæringen og endringer i visse andre lover m.m., jf. Innst. O. nr. 18 (1997–98).

⁸¹ Sammenlignet med opplysningene i tabell 6 viser tabellene 10 og 11 ressursbruken knyttet til faglige og administrative oppgaver, mens tabell 6 også omfatter registrerte ressurser til HMS, sykefravær og permisjoner. Videre er tallene er justert for å gjøre opplysningene sammenlignbare over tid. Endringene er knyttet til subsidiekontrollen, som i perioden er flyttet fra faglige til administrative oppgaver, og til administrative oppgaver knyttet til renhold og kantine.

Tabell 8 Personell fordelt på faglige og administrative oppgaver i Fiskeridirektoratets ytre etat. I årsverk og prosent

	1997	Prosent	1999	Prosent	2002	Prosent
Faglige oppgaver	195,4	81,4	199,4	82,3	238,1	85,8
Administrasjon	44,6	18,6	42,8	17,7	39,4	14,2
Sum	240,0	100,0	242,2	100,0	277,5	100,0

Tabell 9 Personell fordelt på faglige og administrative oppgaver i Fiskeridirektoratet totalt. I årsverk og prosent

	1997	Prosent	1999	Prosent	2002	Prosent
Faglige oppgaver	371,8	77,5	364,5	76,9	429,2	79,1
Administrasjon	108,1	22,5	109,7	23,1	113,7	20,9
Sum	479,9	100,0	474,3	100,0	542,9	100,0

Totalt har det vært en økning på 37,5 årsverk i ytre fiskerietat i perioden fra 1997 til 2002. I Fiskeridirektoratet som helhet har det i samme periode vært en økning på i alt 63 årsverk.

Tabell 8 viser at andelen administrative årsverk i ytre fiskerietat ble redusert fra 18,6 prosent i 1997 til 14,2 prosent i 2002, samtidig som andelen årsverk til faglige oppgaver har økt. Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet skyldes veksten i antall årsverk i Fiskeridirektoratet nye oppgaver i samband med veterinær grensekontroll, havbruk og vekst i ressurskontrollen.

Tabell 9 viser at andelen administrative årsverk i direktoratet totalt var 22,5 prosent i 1997, og at denne andelen var redusert til 20,9 prosent i 2002. Opplysninger fra Fiskeridirektoratet viser at reduksjonen i administrative årsverk i ytre etat i hovedsak skyldes at administrative oppgaver har blitt flyttet fra ytre etat til direktoratet.

Ved sammenslåing av Kontrollverket og Rettledningstjenesten ble kontrolloppgavene og rettlednings- og forvaltningsoppgavene samlet under en felles ledelse regionalt. Dette skulle legge bedre til rette for utnyttelse av personellressursene sammenlignet med tidligere, da samordningen av oppgavene i ytre fiskerietat foregikk i Fiskeridirektoratet.

Undersøkelsen viser at det er ulikheter mellom regionene når det gjelder utnyttelsen av personellet på tvers av seksjonene og arbeidsområdene. Det er mer utbredt å bistå ved behov på tvers av seksjonene i Troms enn i Finnmark. I Troms er det etablert samarbeid ved at Seksjon for forvaltning og næringsutvikling bidrar med ressurser til kontrollarbeidet etter behov og i den grad det er mulig. Motsatt skjer det imidlertid i svært liten grad at personell fra Seksjon for tilsyn og kontroll utfører oppgaver innenfor ansvarsområdet til Seksjon for forvaltning og næringsutvikling. Videre understreker ledelsen i regionen at samarbeidet på tvers av seksjonene er mer utbredt ved lokalkontorene enn ved regionkontoret.

I Finnmark blir ikke personellressursene utnyttet fleksibelt i samme grad. De ansatte i regionen arbeider sjelden på tvers av seksjonene, selv om det har vært forsøk på å identifisere arbeidsoppgaver det kan samarbeides om.⁸² Særlig gjelder det ved regionkontoret, der blant annet Seksjon for tilsyn og kontroll til tider har hatt et stort arbeidspress, uten at ansatte fra Seksjon for forvaltning og næringsutvikling har bistått i særlig grad.⁸³ Samarbeidet på tvers av seksjonene har gått noe lettere ved lokalkontorene, der ansatte delvis samarbeider ved å avløse hverandre i forbindelse med ferieavvikling og ved fravær.

Umiddelbart etter sammenslåingen ga direktoratet signaler til regionene om at personellet i utgangspunktet burde brukes slik de hadde arbeidet tidligere.⁸⁴ Direktoratet framholdt samtidig at de ansatte på sikt kunne utføre arbeidsoppgaver på tvers av seksjonene, dersom regiondirektørene sikret seg at de ansatte hadde den nødvendige opplæring og kompetanse. Ifølge direktoratet ble forhold knyttet til fleksibel utnyttelse av personellressursene tatt opp med regiondirektørene på felles samlinger og i telefonmøter mv. Ut over dette ga direktoratet få signaler om hvordan regionene skulle utnytte personellressursene mer fleksibelt, da dette ble overlatt til hver regiondirektør. Region Finnmark og region Troms opplyser at de ikke har gjennomført noen systematisk opplæring med sikte på å øke samarbeidet og fleksibiliteten i oppgaveløsningen mellom kontroll- og forvaltningsoppgavene. Fiskeridirektoratet har imidlertid gjennomført kurs for ansatte fra Seksjon for forvaltning og næringsutvikling i kontrolloppgaver, men denne opplæringen fikk varierende oppslutning i regionene.

⁸² Referat fra møter med Fiskeridirektoratet region Troms og Finnmark.

⁸³ Referat fra møter med Fiskeridirektoratet region Troms og Finnmark.

⁸⁴ Notat fra Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning til Fiskeridirektøren av 27.11.1998.

Den valgte seksjonsinndelingen i ytre fiskerietat innebar at Kontrollverket og Rettledningstjenesten i stor grad fortsatte som før i hver sin seksjon uten særlig grad av samarbeid.⁸⁵ Dette blir det også pekt på i en undersøkelse fra Statskonsult om organisering av ytre fiskerietat, hvor det blant annet heter at seksjonsinndelingen på regionnivå er uheldig og står i motstrid til forutsetningene for sammenslåingen.⁸⁶

Som følge av at det var et betydelig skille i oppgaver og kultur mellom Kontrollverket og Rettledningstjenesten før sammenslåingen, var mange av de ansatte fra begge virksomhetene skeptiske til hvordan personellressursene kunne utnyttes mer fleksibelt.⁸⁷ Inspektørene var praktikere og fagskoleutdannet med bakgrunn fra fiskerinæringen, mens rettlederne hadde høyere utdanning med bakgrunn fra utredning og forvaltning.⁸⁸ Etter omorganiseringen har det i praksis vist seg å være få områder som det har vært samarbeidet om. I regionene blir dette delvis sett i sammenheng med at kontroll- og forvaltningsoppgavene er av ulik karakter og uten særlig mange berøringspunkter.⁸⁹ Videre blir det hevdet at de ansattes skepsis og holdning til spørsmålet om sammenslåing og samarbeid også bidrar til å forhindre fleksibel ressursutnyttelse. For eksempel har rettlederne vegret seg for å delta i kontroller om bord på båter av blant annet habilitetshensyn,⁹⁰ da de har funnet det problematisk å skulle kontrollere fartøy de har vært med på å utforme finansieringsordninger til.

4.5.5 Bedre styring og samordning

Et mål ved sammenslåingen av ytre fiskerietat var å medvirke til en enklere og mer samlet styring av fiskeriforvaltningen.⁹¹ Sammenslåing av Kontrollverket og Rettledningstjenesten skulle også bidra til en mer helhetlig fiskeriforvaltning. Dette målet var utledet av at hovedstrategiene i den nasjonale fiskeripolitikken om en bærekraftig utvikling og økt verdiskapning krever at forvaltning og kontroll i større

grad ses i sammenheng, og at perspektivet på arbeid med næringsutvikling utvides.⁹² Innføring av mer helhetlige styringssystemer krever mer samlet styring av ressursene i den ytre forvaltning og mer samlet tilbakerapportering til sentralt nivå.

En viktig konsekvens av omorganiseringen og opphevelsen av loven om rettledningstjenesten i fiskerinæringen var avviklingen av fiskeristyrene og fiskerinemndene. Som følge av at ytre fiskerietat var delt i to før sammenslåingen, med ulik ledelse og ulikt styrings- og rapporteringssystem, var vedtaket om sammenslåing i seg selv et sentralt tiltak for å få bedre styring av den regionale fiskeriforvaltningen. Et annet tiltak for å sikre samordnet styring av ytre etat var opprettelsen av en avdeling for ytre etat i Fiskeridirektoratet, jf. kapittel 4.5.2, der de fleste operative oppgavene knyttet til kvalitet, kontroll og styring av ytre etat ble samlet. Avdeling for ytre etat utløp imidlertid i stor grad fra det tidligere Kontrollverkets avdeling.⁹³ Flere av regionene oppfattet dette som uheldig og mente at den valgte organiseringen forsinket sammensmeltingen av de to organisasjonene og reduserte mulighetene for nytenkning i etaten. Statskonsult sin gjennomgang av Fiskeridirektoratets organisasjonsstruktur i 2002 avdekket blant annet uklare styringsforhold og roller når det gjaldt ytre fiskerietat.⁹⁴ På den bakgrunn ble Avdeling for ytre etat nedlagt i mars 2003, og ansvaret for ytre etat ble lagt til en seksjon med forankring hos Fiskeridirektøren/assisterende fiskeridirektør. Regionene rapporterte deretter administrativt til denne seksjonen og faglig til de respektive fagavdelingene.

4.5.6 Brukerorientering

Ved valg av ny organisasjonsmodell for ytre fiskerietat ble behovet for nærhet til brukergruppene (næringsutøvere og næringsorganisasjonene) understreket. Flertallet i Stortingets næringskomité la vekt på at tjenestetilbudet lokalt skulle opprettholdes, slik at ytre fiskerietat kunne videreføres som serviceorientert etat overfor næringen, jf. Innst. O. nr. 18 (1997–98).

Verken Fiskeridirektoratet sentralt eller regionalt har gjennomført brukerundersøkelser etter omorganiseringen. Det finnes derfor ingen systematisk kunnskap om hvordan brukerne vurderer tjenestetilbudet etter sammenslåingen. Norges Fiskarlag mener at reduksjonen i antall lokalkontorer og utviklingen mot generalistkompetanse har gitt dårligere service totalt sett.⁹⁵ De ser ikke bort fra at kompetansen

⁸⁵ Referat fra møter med Fiskeridirektoratet region Troms og Finnmark.

⁸⁶ Statskonsult rapport 2000:6 Organisering av ytre fiskerietat, s. 35.

⁸⁷ Referat fra møter med Fiskeridirektoratet region Finnmark og Troms, notat av 14.01.1994 fra arbeidsgruppe for omorganisering av ytre fiskerietat.

⁸⁸ Referat fra møter med Fiskeridirektoratet region Troms og Finnmark.

⁸⁹ Referat fra møter med Fiskeridirektoratet region Troms og Finnmark.

⁹⁰ Referat fra møter med Fiskeridirektoratet region Troms og Finnmark I tilknytning til næringskomiteens behandling av Ot.prp. nr. 33 (1996–97) ble det innhentet uttalelse fra Lovavdelingen i Justisdepartementet, som konkluderte med at denne typen kombinasjon av roller innenfor en og samme etat ikke kommer i strid med habilitetsreglene, jf. Vedlegg til Innst. O. nr. 18 (1997–98).

⁹¹ Ot.prp. nr. 33 (1996–97).

⁹² Ot.prp. nr. 33 (1996–97).

⁹³ Referat fra møter med Fiskeridirektoratet region Troms og Finnmark.

⁹⁴ Statskonsultrapport 2002:9 «Fra fjord til bord. Gjennomgang av Fiskeridirektoratet i Bergen – med anbefalinger om ny organisasjonsstruktur».

⁹⁵ Referat fra møte med Norges Fiskarlag.

ved de gjenværende kontorene har blitt bedre etter sammenslåingen av ytre fiskerietat, men mener likevel at tilbudet og tilgjengeligheten til kontorene har blitt redusert. Etter Fiskerilagens oppfatning er rettledningsfunksjonen blitt dårligere som følge av at denne ikke er erstattet med andre private eller offentlige tilbud etter sammenslåingen. Behovet for rettledningstjenester varierer imidlertid mellom de ulike fartøystypene. De større fiskefartøyene med egne rederikontorer har ofte egne ansatte som bistår i samband med økonomi mv., mens kystflåten og de mindre fartøyene mangler et tilsvarende tilbud.

Fiskeridirektoratet viser til at det kan stilles spørsmål ved om utviklingen mot færre kontorer er forenlig med målet om brukerorientering. Ved at brukerne får lengre reiseavstand til kontorene, står målet om nærhet til brukerne tilsynelatende i motsetning til de øvrige målene som var satt for omorganiseringen. Direktoratet peker videre på at opphevelsen av loven om rettledningstjenesten tok bort grunnlaget for den tradisjonelle individrettede brukerorienteringen.⁹⁶ Fiskeridirektoratet mener imidlertid at sammenslåing av lokalkontorer bidrar til bedre brukerorientering fordi kontorene får bredere kompetanse og blir i stand til å håndtere flere spørsmål. Dessuten er kommunikasjonsmulighetene bedre enn før og IT-løsningene i stadig utvikling.

Regionene opplyser at det ikke har blitt satt i verk tiltak med tanke på å opprettholde tidligere servicenivå etter nedleggelsen av lokalkontorer. Selv om slik nedleggelse har bidratt til at brukerne har fått lengre reiseavstand til det aktuelle fiskerikontoret, mener regionene at etableringen av større kontorer og kompetansesentra med flere ansatte har gitt bedre tilgjengelighet til kontorene.

4.6 NÆRMERE OM MÅLOPPNÅELSE VED ETABLERINGEN AV STATENS LANDBRUKSFORVALTNING

4.6.1 Bakgrunn

Før omorganiseringen var den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene delt mellom Statens landbruksbank, Statens kornforretning, Fraktkontoret for slakt og Omsetningsrådets sekretariat. Dette innebærer at administrasjonen av de landbrukspolitiske virkemidlene var lagt dels til offentlige, dels til private virksomheter. Statens landbruksbank og Statens kornforretning ivaretok ansvaret for tilskuddsforvaltningen, der Fylkesmannen/Fylkesmannens landbruksavdeling og kommunale landbrukskontorer var de viktigste brukergruppene som forvaltere av tilskuddsordninger overfor primærpro-

ducentene. Statens kornforretning, Fraktkontoret for slakt og Omsetningsrådets sekretariat ivaretok ansvaret for markedsforvaltningen, med næringsmiddelindustri, bransje- og samvirkeorganisasjoner, detaljist- og grossistleddet og primærprodusenter som de mest sentrale brukergruppene. LD mente det var lite hensiktsmessig å administrere offentlige virkemidler på en slik måte. Videre sto departementet overfor nye krav til økonomistyring, som gjorde det lite forsvarlig å gå videre med den opprinnelige organiseringen.⁹⁷

Etter gjennomført utredning og høring vedtok regjeringen høsten 1998 å samordne den sentrale landbruksforvaltningen i to organisasjoner med en markedsenhet i Oslo og en tilskuddsenhet utenfor Oslo. Regjeringens vedtak ble fulgt opp gjennom St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (1998–99). I Stortingets behandling og næringskomiteens innstilling, som ble vedtatt 18. februar 1999, ble regjeringens tilråding endret.⁹⁸ Stortingets vedtak innebar en samordning av Statens landbruksbanks funksjoner med Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, og at de øvrige oppgavene ble samordnet i en enhet (SLF) under LD. De forvaltningsoppgavene som ble utført av Landbruksbanken, og som det ikke var naturlig å overføre til SND, mente næringskomiteen burde vurderes lagt til den nye enheten (SLF) eller andre aktuelle organer.

4.6.2 Gjennomføring

Sommeren 1999 opprettet LD en interimorganisasjon som besto av sentrale medarbeidere fra de berørte virksomhetene, med det operative ansvaret for gjennomføring av omorganiseringen. Interimorganisasjonen utredet oppgaveportefølje, organisering av den nye virksomheten, behov for nedbemanning mv. Den forberedte også for igangsetting av driften av administrative systemer og rutiner. En egen arbeidsgruppe med medlemmer fra LD, interimorganisasjonen, Statens kornforretning, Omsetningsrådets sekretariat og Fylkesmannen utredet forslag til etatsstyringssystem mv. mellom LD og Statens landbruksforvaltning og forholdet til Fylkesmannen.

Etter innspill gjennom prosesser der både tillitsvalgte, ansatte og ledelsen i de berørte virksomhetene deltok, utarbeidet interimorganisasjonen forslag til virksomhetsidé, hovedmål, utvikling av strategier, hovedstruktur og prosedyre for rekruttering og bemanning i SLF.

I juni 2000 var hele toppledergruppen og i all hovedsak også seksjonssjefene i SLF på plass. Innplas-

⁹⁶ Referat fra møte med Fiskeridirektoratet.

⁹⁷ Økonomiregelverk for staten, fastsatt ved kgl. res. av 26.01.1996.

⁹⁸ Innst. S. nr. 89 (1998–99) Innstilling fra næringskomiteen om samordning og delvis utlokalisering av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidler.

sering av medarbeiderne foregikk på bakgrunn av kompetanseoversikter for de tilsatte fra de eksisterende virksomhetene og funksjonsbeskrivelser for hver enkelt stilling. De personene som kunne kjenne igjen «sin jobb» i SLF, fikk tilbud om denne, men det var også mulig å komme med ønske om å bytte fagområde.

4.6.3 Organisering av Statens landbruksforvaltning

SLF skal være et utøvende forvaltningsorgan for de sentrale landbrukspolitiske virkemidlene og et støtte- og utredningsorgan for LD, jf. St.prp. nr. 82 (1999–2000) og St.prp. nr. 1 (2000–2001).

SLF ble opprettet 1. juli 2000 og består av fem avdelinger: Avdeling for administrasjon, Avdeling for ressurs og areal, Avdeling for landbruksproduksjon, Avdeling for omsetning og markedstiltak og Avdeling for handel og industri. Avdelingene er i hovedsak basert på en sammensetning av personellet på tvers av de opprinnelige virksomhetene og fagmiljøene.⁹⁹ Ved valg av organisasjonsmodell ble det tatt utgangspunkt i de virkemidlene SLF skulle forvalte, og ambisjonen var at ny organisasjon skulle representere noe mer enn en sammenslåing av de opprinnelige enhetene. Gjennom organiseringen av SLF ble det lagt vekt på SLFs rolle og funksjon i forvaltningskjeden for de ulike landbrukspolitiske ordningene (verdikjeden: fra jord til bord). Det ble også tatt hensyn til ulike brukergrupper ved inndeling av avdelinger.

Etter etableringen har SLF opplevd både en re-

duksjon og en økning i omfanget av arbeidsoppgaver. SLF har fått overført oppgaver tilsvarende ti årsverk. Den største reduksjonen er bortfall av den statlige kjøpeplikten av korn (2001), som gjorde at fire laboratorier med om lag 15 ansatte ble nedlagt. SLFs arbeidsoppgaver er også endret på bakgrunn av at kommunene har fått større handlefrihet og ansvar på landbruksområdet.¹⁰⁰

4.6.4 Effektiv ressursutnyttelse

I Innst. S. nr. 89 (1998–99) framgår det at et sentralt mål for samordningen av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene var å medvirke til en mer rasjonell og effektiv ressursbruk. Det ble forutsatt at frigjorte ressurser skulle benyttes til å styrke områder som burde prioriteres høyere.¹⁰¹ Samordnings- og effektiviseringsgevinster var også forutsatt å skulle oppnås gjennom bedre utnyttelse av administrative ressurser og systemer og ved et bedre samarbeid mellom ulike faggrupper.¹⁰²

Tabell 10 viser en reduksjon i andelen administrative årsverk fra 26,9 prosent i de involverte virksomhetene våren 2000 til 25 prosent ved etableringen av SLF sommeren 2000. Etter omorganiseringen økte andelen administrative årsverk med 4 prosent fram til juni 2004.

Tabellen viser videre at antall årsverk til faglige og forvaltningsmessige oppgaver i SLF ble videreført fra den gamle organisasjonen. I perioden etter 1. juli 2000 har SLF fått nye oppgaver tilsvarende ca. ti årsverk uten tilsvarende økning i budsjetttrammen.¹⁰⁴

Tabell 10 Personell totalt og fordelt på administrative oppgaver i SLF. I årsverk og prosent

År	Antall årsverk totalt	Antall administrative årsverk	Administrative årsverks andel av totale årsverk
Tilgang våren 2000 ¹⁰³	176,5	47,5	26,9 %
Juli 2000	171,6	42,9	25,0 %
Juni 2004	179,5	52,1	29,0 %

⁹⁹ Unntak finnes imidlertid der oppgavefordelingen har gjort dette naturlig.

¹⁰⁰ Jf. St.meld. nr. 19 (2001–2002), Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå.

¹⁰¹ St.prp. nr. 82 (1999–2000) s. 87.

¹⁰² St.prp. nr. 82 (1999–2000) s. 87.

¹⁰³ Omfatter ressurser fra Statens kornforretning, Omsetningsrådet, Landbrukets priscentral, Fraktkontoret for slakt og ressurser overført fra Statens landbruksbank og LD.

¹⁰⁴ Brev fra SLF til Riksrevisjonen 17.09.2004.

Ved opprettelsen av SLF var det utfordringer knyttet til de administrative støttefunksjonene og fellestjenestene. Problemer har for eksempel vært knyttet til arkiv- og økonomifunksjonen. For eksempel var ikke arkivet på plass som forutsatt, og det var problemer med postgangen. Videre hadde man i starten utfordringer knyttet til å etablere et godt økonomisystem og gode økonomirutiner,¹⁰⁵ men dette fungerer nå tilfredsstillende.¹⁰⁶

Ved etableringen av SLF ble det stilt større krav til oppgaveløsningen ved at etaten også i større grad fikk en rådgivende rolle, i tillegg til arbeidsoppgavene som ble videreført fra de opprinnelige virksomhetene. Etter etableringen gjennomførte derfor SLF en analyse av hvilken kompetanse organisasjonen bør ha i framtiden. Denne analysen har blitt brukt som grunnlag for utvikling av et kompetanseprogram, hvor målene blant annet er å bidra til å oppfylle strategisk plan og utnytte og videreutvikle eksisterende kunnskap. Fram til kompetanseprogrammet ble vedtatt, ble det gjennomført avdelingsvise tiltak knyttet til kurs og nyrekruttering for å redusere differansen mellom faktisk og ønsket kompetanse i SLF.

4.6.5 Bedre styring og samordning

Styringsdialog og rolle- og ansvarsfordeling mellom aktørene i den sentrale landbruksforvaltningen

Av St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (1998–99) framgår det at opprettelsen av SLF skulle legge grunnlag for et forenklet og enhetlig administrasjonsapparat knyttet til jordbruksavtalen. Sentralt i dette er en forenklet og mer enhetlig styringslinje mellom LD, den nye organisasjonen og fylkesleddet, representert ved 18 fylkesmannsembeter. I dette ligger at det skal finnes klare retningslinjer for en god, ryddig og konsistent styringsdialog.¹⁰⁷ Dette forutsetter også en klar rollefordeling mellom aktørene i landbruksforvaltningen med gode kommunikasjonslinjer og rutiner, og at SLF har klart definerte ansvarsområder.

Styringsdialogen mellom LD og SLF følger de retningslinjene som ble utarbeidet i gjennomføringsfasen. Det avholdes styringsmøter mellom departementet og SLF to ganger i året. Ut over dette foregår kommunikasjonen med LD blant annet gjennom jevnlig kontaktmøter på avdelingsnivå innen det enkelte fagområde. Både LD og SLF understreker at disse møtene er viktige for kontakten mellom forvaltningsnivåene og for å bidra til en felles virkelighetsforståelse.

Ledelsen i SLF mener tildelingsbrevene gir tydelige signaler om hvilke oppgaver som skal prioriteres, og resultatkravene anses som relevante og hensiktsmessige. De største oppdragene blir beskrevet i tildelingsbrevet, og SLF har etablert rutiner for håndtering av oppgavene i tildelingsbrevet. I SLFs etableringsfase kom departementet med bestillinger ut over tildelingsbrevet, men dette forekommer i liten grad i dag.

SLF oppfatter i hovedsak rolle- og ansvarsfordelingen i forhold til LD som klar og godt kommunisert. Etter opprettelsen av SLF ble imidlertid ikke alle relevante oppgaver innenfor arealforvaltning og på skogområdet delegert fra LD til SLF.¹⁰⁸

Arbeidsdelingen mellom SLF, Fylkesmannen og kommunene ble tydeliggjort før etableringen av SLF ved en klargjøring av hjemmelsgrunnlag, vedtaksmyndighet, fagsystem osv. for samtlige oppgaver i SLF som forvaltes av Fylkesmannen og kommunene.¹⁰⁹

Intern styring og samordning i Statens landbruksforvaltning

En sentral målsetting ved etableringen av SLF var å styrke forvaltningen og samordningen av viktige virkemidler i landbrukspolitikken, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (1998–99), Innst. S. nr. 89 (1998–99). Et viktig aspekt ved opprettelsen av SLF var å forbedre mulighetene til å se helheten i politikken, slik at forvaltningen blir mer ensartet og samordnet og innrettes med sikte på å utøve bedre styring mot sentrale samfunns mål på området.

Med utgangspunkt i målsettingene med etableringen av SLF har SLF utarbeidet en strategisk plan for virksomheten.¹¹⁰ I den sammenheng er det identifisert tre strategisk viktige områder som SLF skal prioritere i perioden 2002–2006. Disse områdene er helhetlig forvaltning og rådgivning, samarbeid med andre og effektivisering av forvaltningen. Internt i SLF blir strategisk plan vurdert som en operasjonalisering av forventningene og målene som er satt for omorganiseringen, og planen blir brukt som et styringsredskap i det daglige arbeidet.

Videre har SLF etablert ulike samarbeidsformer på tvers av avdelinger og seksjoner. Både på fag- og administrasjonsområdet er det opprettet arbeids- og prosjektgrupper med kompetanse fra forskjellige deler av organisasjonen. På ledernivå er Forum for ledelse etablert, der det blir foretatt systematiske gjennomganger av SLFs oppgaver, og der organisatoris-

¹⁰⁵ Dok. nr. 1 (2001–2002).

¹⁰⁶ Referat fra møte med SLF 28.05.2004.

¹⁰⁷ Jf. arbeidsgrupperapport om etatsstyring, kommunikasjon og styringsdialog, 05.05.2000.

¹⁰⁸ Oppgaver innenfor arealforvaltning ble delegert i tildelingsbrevet for 2004, og oppgaver innenfor skogområdet ble delegert i tildelingsbrevet for 2005.

¹⁰⁹ Étatsstyring, kommunikasjon og styringsdialog. LD, Statens landbruksforvaltning og forholdet til Fylkesmannen. Arbeidsgrupperapport av 05.05.2000.

¹¹⁰ Arbeidet med strategisk plan ble påbegynt i samband med opprettelsen av SLF og var ferdig i november 2001.

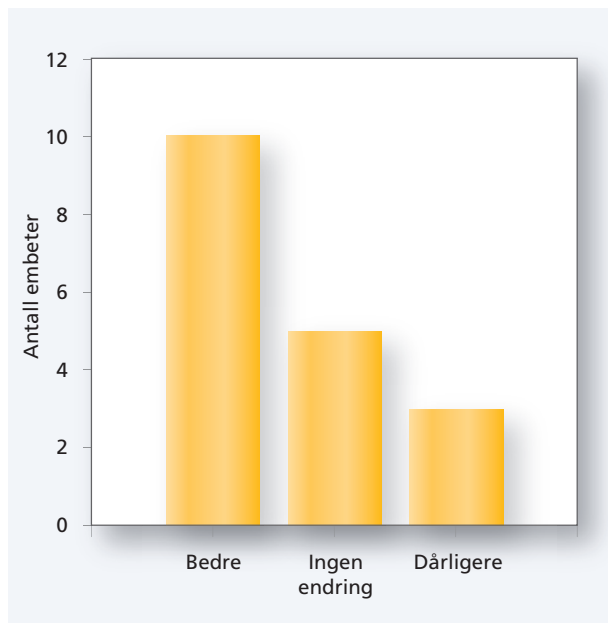
ke problemstillinger og strategier inngår som sentrale temaer. Hensikten er blant annet å spre informasjon på tvers av organisasjonen og utvikle en felles forståelse av hvordan organisasjonen skal fungere.

I forkant av de årlige jordbruksforhandlingene utarbeider SLF en vurdering av alle virkemidler på landbruksområdet. LD og SLF viser til at en slik helhetlig gjennomgang er mulig gjort etter opprettelsen av SLF, ved at en samling av ulike virkemidler i en etat gjør det lettere å se virkemidlene i sammenheng med hverandre. Internt i SLF er arbeidet organisert ved at Avdeling for landbruksproduksjon koordinerer innspill fra avdelingene. Grunnlagsmaterialet fra SLF har ifølge LD blitt brukt direkte i forhandlingene, og sammenlignet med før omorganiseringen har dette vært ressursparende for departementet.¹¹¹ Departementet har en klar oppfatning av at etableringen av SLF har bidratt til bedre styring av de landbrukspolitiske virkemidlene. Departementet viser i den sammenheng til jordbruksavtalen for 2000, som hadde en ramme på 11,2 mrd. kroner, og hvor det ble budsjettert med behov på ulike ordninger med detaljering ned til nærmeste 100 mill. kroner. I 2003 ble vurderingene gjort på nærmeste 10 mill. kronersnivå, det vil si med ti ganger større nøyaktighet sammenlignet med den situasjonen som var før omorganiseringen.

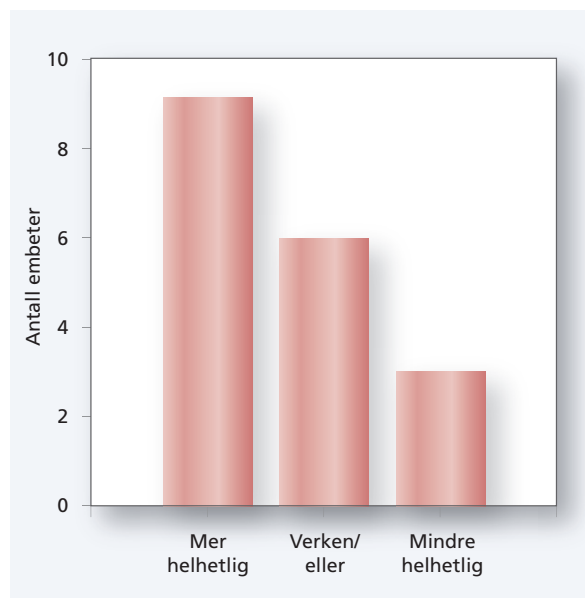
Fylkesmannens vurdering

I spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene ble det stilt spørsmål om hvorvidt styringssignalene fra den sentrale landbruksforvaltningen har blitt bedre eller dårligere koordinert etter opprettelsen av SLF. Figur 1 viser at over halvparten av fylkesmannsembetene mener at styringssignalene har blitt bedre koordinert etter opprettelsen av SLF. Fem av embetene merker ingen endring i koordineringen, mens tre mener at opprettelsen av SLF har medført dårligere koordinering av styringssignalene. Flere av embetene peker i den sammenheng på at rollefordelingen mellom SLF og LD ikke fungerer fullt ut, og da særlig på skog- og arealområdet.

Figur 2 viser at halvparten av fylkesmannsembetene mener at etableringen av SLF har bidratt til en mer helhetlig forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene. Videre oppgir seks av embetene at etableringen ikke har medført særlige endringer, mens tre av embetene mener at etableringen av SLF har bidratt til en mindre helhetlig forvaltning.



Figur 1 Koordinering av styringssignaler fra den sentrale landbruksforvaltningen til Fylkesmannen etter opprettelsen av SLF, antall embeter



Figur 2 Forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene etter etableringen av SLF, antall embeter

¹¹¹ Intervju med Landbruksdepartementet.

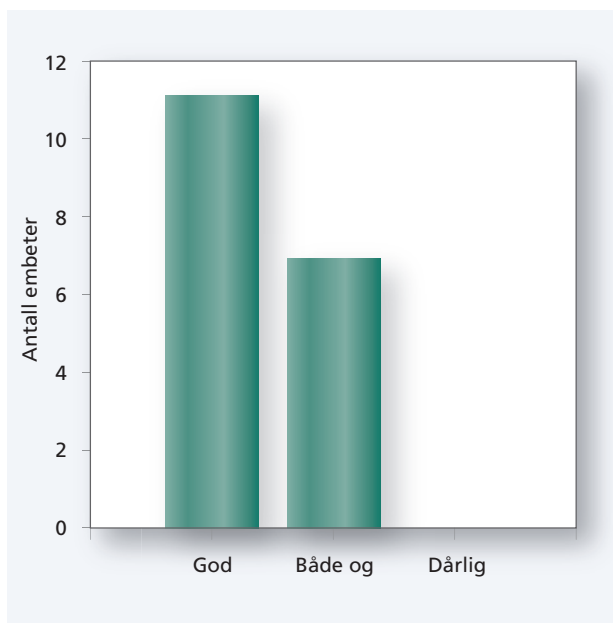
4.6.6 Brukerorientering

Et formål med opprettelsen av SLF var blant annet å sikre en brukervennlig organisasjon, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (1998–99). Brukerne av de ulike ordningene skal ha et felles sted å henvende seg, og SLF skal framstå som en serviceinnstilt institusjon som sikrer brukerne effektive tjenester.¹¹² Virksomheten skal kommunisere tydelig med omgivelsene og har et overordnet ansvar for å informere direkte om de oppgavene den er tillagt.¹¹³

I SLF blir den organisatoriske inndelingen av virksomheten, sammen med SLFs internettsatsing, vektlagt som sentrale elementer for å sikre god brukerorientering. SLF oppgir at tilbakemeldingene på internettsatsingen er positive, og at det er registrert en nedgang i henvendelsene fra brukerne om å få klarhet i retningslinjer og annet informasjonsmateriell.

På spørsmål til Fylkesmannen om informasjonen fra SLFs avdelinger er godt eller dårlig koordinert, jf. figur 3, svarer elleve av embetene at informasjonen fra avdelingene er godt koordinert. Sju av embetene svarer både og, mens ingen mener at informasjonen fra SLF er dårlig koordinert.

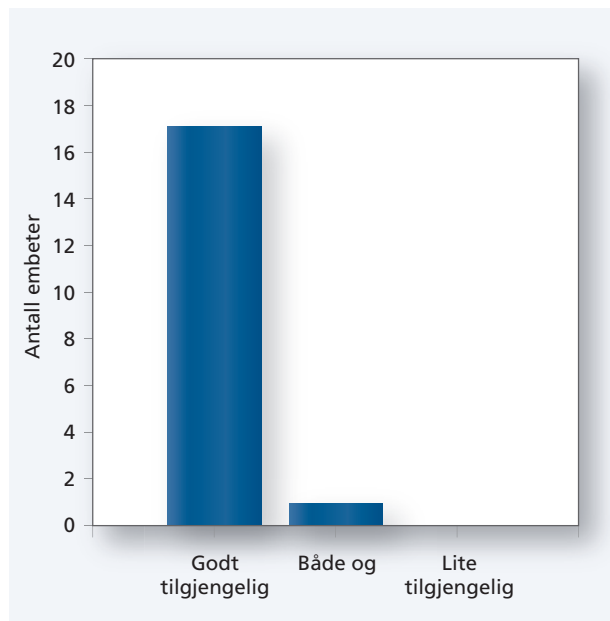
Av dem som har blandede erfaringer med koordineringen av informasjon, utdyper et embete dette med at det kommer mange spredte e-brev. Et embete mener at avdelingene kunne samarbeidet bedre på områder som økologisk landbruk og produksjonstilskudd. Et annet embete opplever at informasjonen fra de IT-baserte fagsystemene ofte er oppsplittet og virker dårlig koordinert.



Figur 3 Koordinering av informasjon fra SLF ut til Fylkesmannen på landbruksområdet, antall embeter

¹¹² St.prp. nr. 82 (1999–2000) s. 87.

¹¹³ Jf. notat fra Samordningen til Landbruksdepartementet datert 08.12.99.



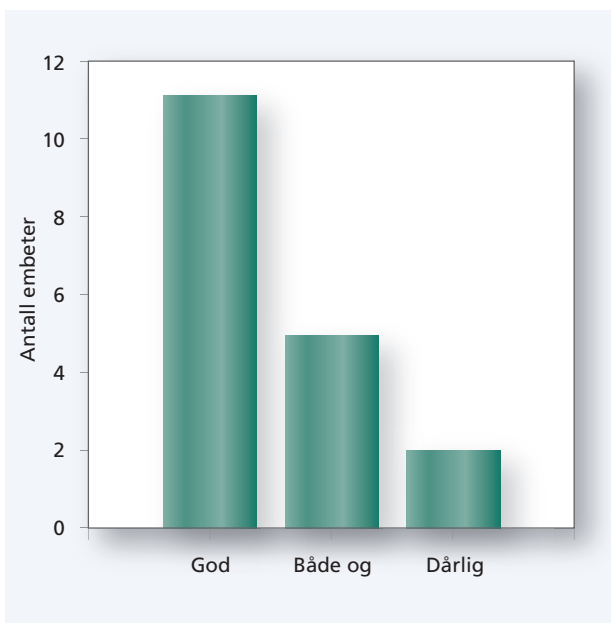
Figur 4 SLFs tilgjengelighet for faglige henvendelser (spørsmål per brev, e-brev, telefon etc.), antall embeter

Av figur 4 framgår det at alle fylkesmannsembetene, med unntak av ett, mener at SLF er lett tilgjengelig for faglige henvendelser i form av spørsmål per brev, e-brev, telefon etc.

Undersøkelsen viser videre at i alt 16 av 18 fylkesmannsembeter mener de mottar den service som de forventer fra SLF. Når det gjelder kvaliteten på den informasjonen som blir formidlet fra SLF, svarer 14 av embetene at informasjonen fra SLF er relevant, mens 11 embeter oppgir at informasjonen er tilstrekkelig. På spørsmål om SLF formidler den vedtatte landbrukspolitikken på en god eller dårlig måte, svarer tolv av fylkesmannsembetene at SLF formidler på en god måte, mens ingen av embetene mener at SLF formidler dårlig.

Undersøkelsen viser også at 12 av embetene mener at SLF har god kunnskap om landbrukssektoren. Seks embeter har blandede erfaringer med SLFs kunnskap om landbrukssektoren, mens ingen gir uttrykk for at SLF har dårlig kunnskap. Hovedandelen som uttaler seg positivt om SLFs kunnskap om landbrukssektoren, kommenterer at det er mye og høy kompetanse i SLF. Av dem som har mer blandede erfaringer, blir det påpekt at enkelte av SLFs medarbeidere er ferske og uten den nødvendige landbruksfaglige kompetanse (særlig juristene). Videre gir flere embeter uttrykk for at SLF har for lite kunnskap om lokale og regionale forhold, og at SLF er for lite ute i regionene.

SLF har ansvaret for å drifte en rekke IT-baserte fagsystemer som fylkesmannen anvender i sin saksbehandling. Av figur 5 framgår det at 11 embeter mener at SLF ivaretar ansvaret for de IT-baserte fagsystemene på en god måte. Fem fylkesmannsembeter



Figur 5 SLFs ivaretagelse av ansvaret for de IT-baserte fagsystemene, antall embeter

ter svarer både og, mens to embeter mener at SLF ivaretar sitt ansvar for de IT-baserte fagsystemene på en dårlig måte. Embetene som er misfornøyd, framhever blant annet at fagsystemene ikke har blitt utviklet raskt nok i takt med endringer i regelverket, og at det kan virke som om SLF ikke alltid har tilstrekkelig spesialkompetanse og kapasitet til å bistå Fylkesmannens landbruksavdeling.

4.7 NÆRMERE OM RESULTATER KNYTTET TIL ETABLERINGEN AV SOSIAL- OG HELSEDIREKTORATET

4.7.1 Bakgrunn

Før omorganiseringen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen var SHD et stort departement med to statsråder og med etatsstyringsansvar for et stort antall underliggende virksomheter, jf. figur 6 på side 34.

I løpet av 1990-tallet forelå det flere analyser og utredninger som viste at det var behov for endringer i organiseringen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen, uten at det resulterte i konkrete tiltak. Som følge av det store antallet underliggende virksomheter brukte Sosial- og helsedepartementet betydelige ressurser på etatsstyring. Departementet opplevde at det lå store ressurser i den sentrale sosial- og helseforvaltningen som ikke var godt nok utnyttet med den organiseringen man hadde.¹¹⁴ Videre bar sosial- og helseforvaltningen preg av å ha en frag-

mentert organisering og mangel på helhetlige strategier, manglende samordning av tiltak og fagutvikling, liten fleksibilitet med hensyn til å realisere større endringer i prioriteringer og mål, uklare ansvarsforhold og manglende overordnet styring, dobbeltarbeid og konkurranseforhold mellom enkelte av etatene.

I samband med Stortingets behandling av St.prp. nr. 84 (2000–2001) 15. juni 2001, jf. Innst. S. nr. 325 (2000–2001), fikk regjeringen flertall for en omorganisering av den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Et unntak var Kreftregisteret som ble holdt utenfor omorganiseringen og skulle fortsette som selvstendig enhet. Vedtaket innebar at oppgaver som tidligere hadde vært forvaltet av flere ulike etater, ble slått sammen til tre: Sosial- og helsedirektoratet, Statens helsetilsyn og Nasjonalt folkehelseinstitutt. Følgende etater ble besluttet lagt inn i SHDir: Statens tobakksskaderåd, Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet, Rusmiddeldirektoratet, Giftinformasjonssentralen, Etat for rådssekretariater, sekretariat for Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefördeling og det planlagte sekretariatet for Nasjonalt råd for prioritering av helsetjenesten. I tillegg skulle det overføres oppgaver og personell fra Statens institutt for folkehelse, Statens helseundersøkelser, Statens helsetilsyn og Sosial- og helsedepartementet.

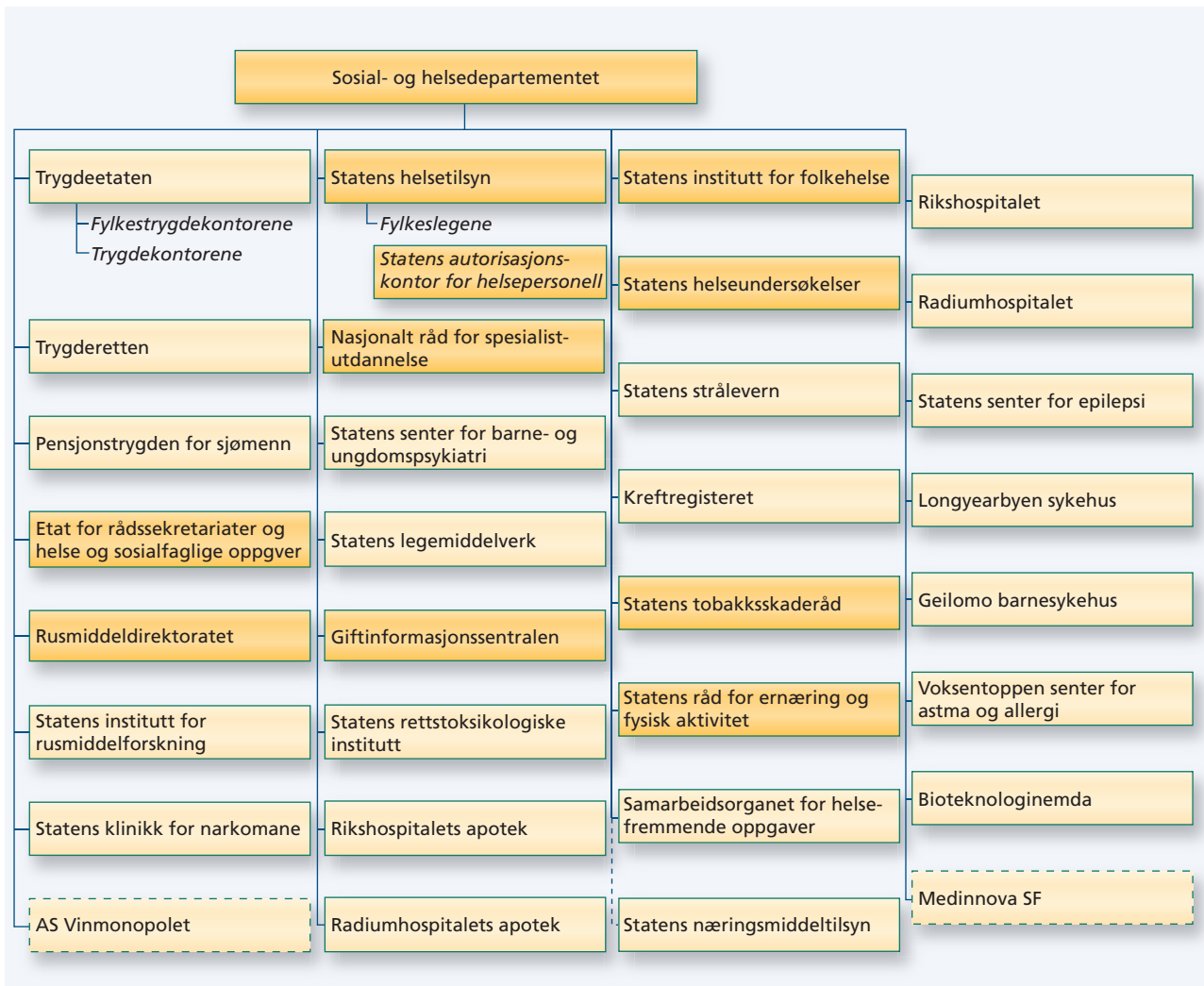
4.7.2 Gjennomføring

Etableringen av SHDir inngikk som ett av fire delprosjekter under prosjektet fornyelsen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Det ble etablert en partssammensatt styringsgruppe for hovedprosjektet i august 2001 ledet av Sosial- og helsedepartementet og med representanter fra departementet, de ansattes organisasjoner og lederne for de nye etatene. Videre ble det opprettet en prosjektgruppe for etableringen av SHDir ledet av direktoratets direktør og med representanter for de ansattes organisasjoner og arbeidsgiverrepresentanter.

En sentral oppgave for prosjektgruppen for etablering av SHDir var å orientere om og gi innspill til de tre arbeidsgruppene som så på oppgavefordelingen mellom etatene i den sentrale sosial- og helseforvaltningen.¹¹⁵ Ansattes representanter deltok ikke i disse gruppene, som besto av representanter for de berørte virksomhetene. Arbeidsgruppene innspill dannet utgangspunkt for styringsgruppens framlegg om ny oppgavefordeling og overføring av ressurser mellom institusjonene i den nye sosial- og helsefor-

¹¹⁴ Referat fra møte mellom Helsedepartementet og Riksrevisjonen 20.01.2004.

¹¹⁵ Arbeidsgruppene så på arbeidsfordelingen mellom departement og direktorat (Seip-gruppen), mellom direktorat og tilsyn (Hanssen-gruppen) og mellom direktorat og institutt (Stene-Larsen-gruppen).



Figur 6 Organisasjonskart for den sentrale sosial- og helseforvaltningen 2001¹¹⁶

valtningen.¹¹⁷ Beskrivelsen av institusjonenes oppgaver og virksomhet var ikke heldekkende, da det i hovedsak ble skissert oppgaver og områder der det skjedde en oppgave- og ressuroverføring i forhold til den daværende organisasjonsmodellen med departementet, tilsynet og folkehelseinstituttet.

Prosjektgruppen for SHDir etablerte også tre arbeidsgrupper som skulle se på utformingen av administrative støttefunksjoner, informasjon, kommunikasjon og bibliotek i SHDir og komme med konkrete forslag til løsninger.¹¹⁸

Organisasjonskart, stillingsstruktur og prosedyrer for innplassering i SHDir forelå i november 2001. Som følge av tidspress ble individuelle stillingsbeskrivelser kun utarbeidet for lederstillingene og ikke for samtlige stillinger som planlagt. Bemanningsplanen for SHDir var klar to uker før den nye organisasjonen trådte i kraft. Endelig tilsetning i en del av direktoratets lederstillinger på avdelingsnivå ble først avklart i løpet av våren 2002, etter at direktoratet var etablert.

4.7.3 **Organiseringen av Sosial- og helsedirektoratet**

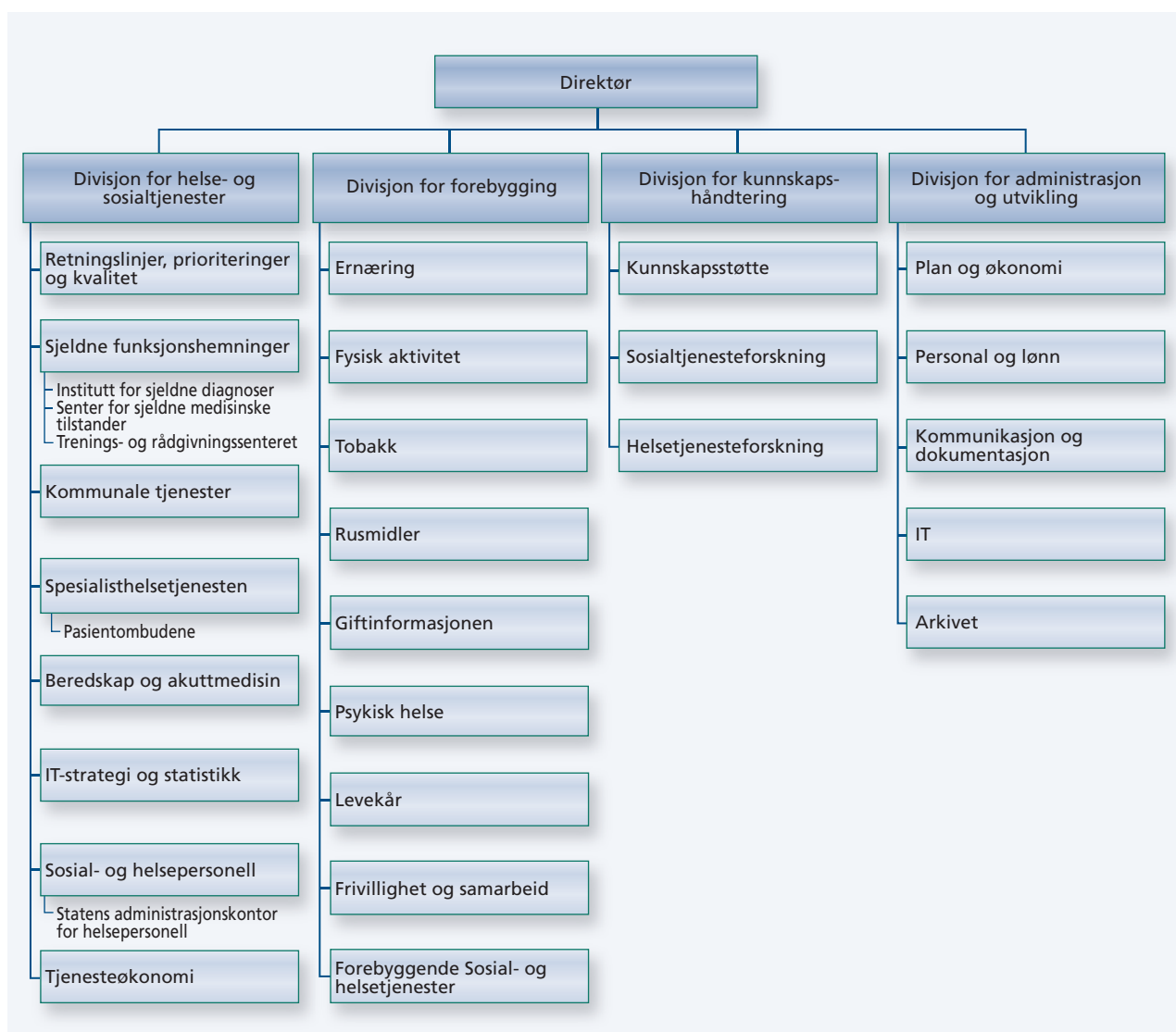
Av St.prp. nr. 84 (2000–2001) framgår det at det overordnede målet for omorganiseringen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen og opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet var at forvaltningen skulle stå bedre rustet til å nå de sosial- og helsepolitiske målene og møte framtidige faglige utfordringer.

Ved etableringen 1. januar 2002 besto SHDir av fire divisjoner: Divisjon for sosial- og helsetjenester, Divisjon for forebygging, Divisjon for administrasjon og utvikling og Divisjon for kunnskapshåndte-

¹¹⁶ Skraverter bokser angir virksomheter som ble innlemmet i eller avga ressurser til SHDir ved etableringen 01.01.2002.

¹¹⁷ Rapport fra overordnet styringsgruppe for fornyelse av den sentrale sosial- og helseforvaltningen, 26.11.2001.

¹¹⁸ Vedlegg til sluttrapport. Fornyelsen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Delprosjekt 1 – etablering av Sosial- og helsedirektoratet.



Figur 7 Organisasjonskart for Sosial- og helsedirektoratet 2002

ring.¹¹⁹ Under de fire divisjonene ble det opprettet 24 avdelinger med fra ca. 5 til 30 ansatte, jf. figur 7. Det ble lagt til grunn at det ikke skulle være nødvendig med flere nivåer under avdelingsnivå.

Begrunnelsen for valg av organisasjonsmodell var knyttet opp mot at modellen skulle¹²⁰

- være lett styrbar for direktoratets leder, slik at det ble mulig å avsette nødvendig tid og lederressurser til strategisk arbeid og kommunikasjon eksternt
- bidra til god integrering av sosial- og helseområdene ved å samle dem i de to utøvende divisjonene for forebygging og sosial- og helsetjenesten, og i divisjonen for kunnskapshåndtering

- bidra til at de ansatte og miljøene kjenner seg igjen.

4.7.4 Effektiv ressursutnyttelse

Klargjøring av roller og ansvar i den sentrale sosial- og helseforvaltningen

For å få en bedre utnyttelse av ressursene i den sentrale sosial- og helseforvaltningen var det et mål å skille tilsyns- og kontrolloppgavene fra iverksettelsesoppgavene og plassere dem i ulike etater, jf. St.prp. nr. 84 (2000–2001). Samtidig skulle oppgaver overføres fra Sosial- og helsedepartementet til underliggende etater, slik at departementet kunne rendyrke og styrke sin rolle som sekretariat for den politiske ledelsen.¹²¹

¹¹⁹ Divisjon for kunnskapshåndtering ble skilt ut og etablert som en forvaltningsenhet under SHDir fra 01.01.2004 og er ikke inkludert i denne undersøkelsen.

¹²⁰ Sluttrapport Delprosjekt 1: Etablering av Sosial- og helsedirektoratet, 29.11.2001.

¹²¹ St.prp. nr. 84 (2000–2001).

Departementene opplyser at det var en krevende intern prosess å flytte oppgaver over i direktoratet etter omorganiseringen. Helsedepartementet viser til at prinsippet for den konkrete arbeidsfordelingen mellom departementet og direktoratet er at saker skal overføres til direktoratet for iverksetting etter at et politisk vedtak er fattet. Det er imidlertid alltid tvilstilfeller, og grenseoppgangen mellom departement og direktorat varierer fra område til område. Dette innebærer blant annet at saker som er politisk aktuelle, i større grad blir behandlet i departementene enn i direktoratet. I tillegg kan det være en tendens til at oppgaver i for stor grad blir værende i departementet dersom saksbehandlere i departementet har spesiell kompetanse på ett område, selv om det burde ha blitt overført til direktoratet. Lovfortolkninger skal i utgangspunktet behandles i direktoratet, men når det er særlig vanskelige saker, sendes de til departementet. Enkelte aktører foretrekker å kommunisere med departementet framfor direktoratet, noe som kan bidra til at arbeidsfordelingen ikke blir slik det er fastsatt i utgangspunktet. Sosialdepartementet viser også til at det har vært forskjellig forståelse av hva som er direktoratets ansvar og oppgaver på noen områder. I enkelte sammenhenger har dette bidratt til uenighet om hvor konkrete oppgaver skal plasseres.¹²²

Både Helsedepartementet og Sosialdepartementet mener at opprettelsen av SHDir har ført til at departementene har rendyrket og styrket sin funksjon som sekretariat for den politiske ledelsen. Departementene har i all hovedsak overført de løpende forvaltningsoppgavene til SHDir, slik at det er blitt ryddet plass til politikkkutforming og frigjort ressurser til nye store oppgaver.¹²³ Men det foregår fremdeles saksbehandling av faglig karakter i departementene, mens utredningsoppgavene er lagt til direktoratet.¹²⁴ Departementene understreker at de alltid må ha kompetanse til å forstå direktoratets faglige råd og ha evnen til å sette de faglige rådene i en større sammenheng. Videre må departementene ha kompetanse nok til å kunne gjøre de riktige bestillingene fra direktoratet.

Rolle- og ansvarsfordelingen mellom departementene og direktoratet har ifølge SHDir vært uklar på flere områder etter at direktoratet ble etablert.¹²⁵ Det framheves også at grenseoppgangen mellom direktoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt og Statens helsetilsyn har vært noe uklar etter omorganiseringen.¹²⁶ Ved etableringen av direktoratet ble det ikke

foretatt en fullstendig rolleoppgang mellom alle de sentrale aktørene i sosial- og helseforvaltningen.¹²⁷ Omorganiseringen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen ble satt i gang parallelt med foretaksreformen, men det ble ikke foretatt en utredning av hvilke konsekvenser den ene reformen fikk for den andre.¹²⁸ Særlig har oppgavefordelingen mellom Helsedepartementet og direktoratet vært uklar i samband med de regionale helseforetakene, slik at enkelte områder ikke har blitt skikkelig fulgt opp i tiden etter etableringen.¹²⁹ Helsedepartementet oppnevnte et utvalg høsten 2003 som skulle se på rollefordelingen mellom departementet, SHDir og de regionale helseforetakene. Utvalget konkluderte med at direktoratet har tre hovedroller: Den ene har forankring i lov- og regelverk, den andre er knyttet til iverksetting av politikken, og den tredje er rollen som fagdirektorat.¹³⁰

For å etablere en tydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom aktørene i den sentrale sosial- og helseforvaltningen, har det utviklet seg rutiner med faste møter mellom de ulike aktørene. Dette gjelder både mellom direktoratet og departementene, mellom direktoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt og mellom direktoratet og Statens helsetilsyn. Hvis det er usikkert hvor temaer eller saker hører til, tar direktoratsledelsen umiddelbart kontakt med de aktuelle aktørene. Videre foregår det en løpende dialog rundt de temaene som det skal gis uttalelse på, for avklaring om hvem som skal uttale seg.

Det forholdet at mange ansatte har kommet over fra departementet til direktoratet, og tett sameksistens mellom departementene og direktoratet, blir oppgitt som årsaker til at rollene mellom departementene og direktoratet har vært noe uklare.¹³¹ Helsedepartementet peker på at uklarheter i ansvar ofte har nær sammenheng med uklarheter i sak. Psykisk helse blir gitt som eksempel på et fagområde der det har vært utfordrende å finne den optimale arbeidsfordelingen, som følge av at området både er omfattende, faglig vanskelig og politisk aktuelt. Samtidig blir det pekt på at mange i departementet har jobbet mye med området.

Sosial- og helsedirektoratet som fagdirektorat på sosial- og helseområdet

Det var forutsatt at etableringen av SHDir ville innebære en styrking av funksjoner knyttet til utøvende og iverksettende oppgaver ved at direktoratet skulle ivareta det overordnede ansvaret for oppgaver med

¹²² Dette gjelder blant annet oppfølgingen av handlingsplanen for eldreomsorg, fattigdomsproblematikken og spørsmålet om hvem som skulle besvare henvendelser fra publikum i samband med strømkrisen.

¹²³ For eksempel forvaltning av eieransvaret for helseforetakene i HD.

¹²⁴ I SOS gjelder dette i hovedsak oppfølgingen av handlingsplanen for eldreomsorgen, samt klagesaksbehandling.

¹²⁵ Referater fra møter i SHDir.

¹²⁶ Referater fra møter i SHDir.

¹²⁷ OU7-prosjektet i SHDir, rapport fra SHDir 04.05.2004, referat fra møter i SHDir.

¹²⁸ OU7-prosjektet i SHDir.

¹²⁹ Referater fra møter i SHDir.

¹³⁰ Sluttrapport rolleutvalget, 12.05.2004.

¹³¹ Referat fra møter i SHDir, HD og SOS.

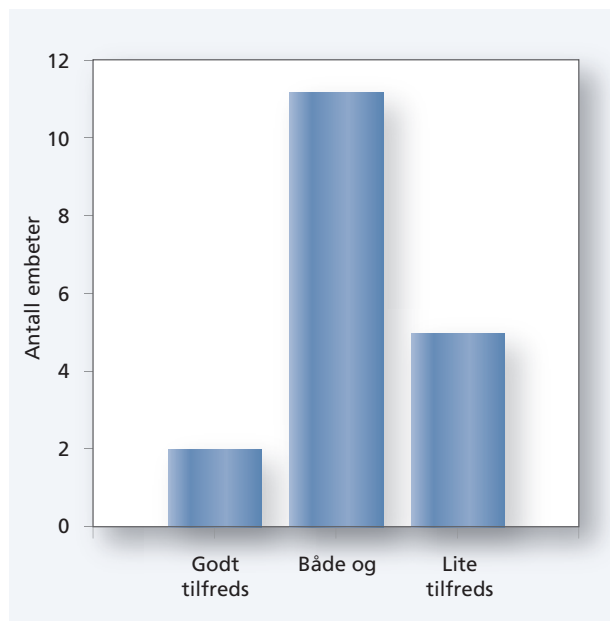
iverksetting av tiltak, rådgivning og formidling i den sentrale sosial- og helseforvaltningen, jf. St.prp. nr. 84 (2000–2001).

Helsedepartementet mener at direktoratet i det alt vesentlige fungerer etter intensjonene både når det gjelder iverksetting av vedtatt politikk, som rådgiver for departementet gjennom innspill til politikutforming og som kompetanseorgan for sosial- og helsetjenesten. Samtidig understreker departementet at det er enkelte områder i direktoratet som fungerer bedre enn andre. På forebyggingsområdet mener Helsedepartementet at direktoratet har nådd sine mål på en god måte. Direktoratet har imidlertid vært mer ujevnt når det gjelder å holde frister, og på noen områder har direktoratet slitt med rekruttering.¹³² En utfordring for direktoratet i startfasen var knyttet til det å overholde tidsfrister.

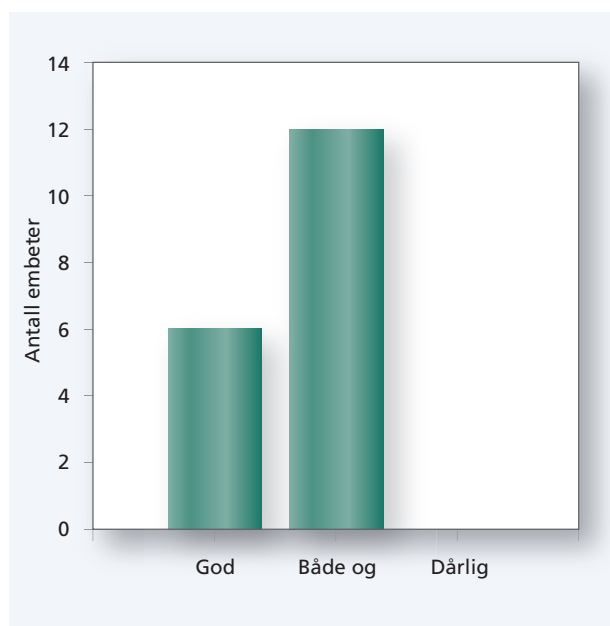
Sosialdepartementet mener at direktoratet gjør en god jobb når det gjelder iverksettingen av vedtatt politikk. Departementet er mer kritisk til hvordan direktoratet fungerer som faglig rådgiver for departementet, og i rollen som fagdirektorat. Departementet viser til at direktoratet helt siden opprettelsen har hatt et kompetanseproblem, særlig knyttet til juridisk og økonomisk kompetanse. Dette har blant annet medført at departementet har lånt ut kompetanse til direktoratet i samband med forvaltningen av regelverk. Videre gir Sosialdepartementet uttrykk for at departementet og direktoratet i noen grad har ulik forståelse av hvordan oppgavene skal prioriteres. Departementet mener at forvaltningsoppgavene må prioriteres, og at det faglige utviklingsarbeidet må baseres på praksis og være nær koblet til forvaltningsoppgavene. Departementet opplever at direktoratet legger opp til et mer teoribasert faglig utviklingsarbeid, som i større grad er løsrevet fra forvaltningsoppgavene.

På regionalt nivå er fylkesmannsembetene sentrale som forvalter og knutepunkt ut til kommunene på sosial- og helseområdet. Figur 8 viser i hvilken grad fylkesmannsembetene er tilfreds med hvordan SHDir fungerer som faglig rådgiver og veileder på sosial- og helseområdet. En hovedvekt av fylkesmannsembetene svarer både og (elleve embeter) eller er lite tilfreds (fem embeter) med hvordan SHDir ivaretar rollen som faglig rådgiver og veileder. Bare to av embetene er godt tilfreds med hvordan direktoratet fungerer som faglig rådgiver og veileder på sosial- og helseområdet.

Figur 9 viser at et flertall av fylkesmannsembetene har blandede erfaringer med direktoratets kompetanse på sosial- og helseområdet. Seks embeter mener at direktoratet har god kompetanse, mens ingen embeter er misfornøyd med direktoratets kompetanse på sosial- og helseområdet.



Figur 8 Fylkesmannsembetenes tilfredshet med hvordan Sosial- og helsedirektoratet fungerer som faglig rådgiver og veileder på sosial- og helseområdet, antall embeter



Figur 9 Sosial- og helsedirektoratets kompetanse på sosial- og helseområdet, antall embeter

¹³² Gjelder særlig personellfeltet.

Utnyttelse av kompetanse og fleksibilitet i oppgaveløsningen

En samling av etater i sosial- og helseforvaltningen som ofte benytter de samme virkemidlene og retter seg mot de samme målgruppene, skulle gi økt kompetanse og legge til rette for bedre resultater innenfor store sosial- og helsepolitiske satsinger. Videre skulle samlingen av etatene frigjøre ressurser til nye faglige utfordringer.¹³³ Gjennom omorganiseringen var det et viktig hensyn at kunnskapsmiljøene i den sentrale sosial- og helseforvaltningen skulle koordineres og styrkes.¹³⁴ Det skulle utvikles fleksible kompetanseinstitusjoner til å imøtekomme utfordringene på sosial- og helseområdet og realisere endringer i prioriteringer og mål.

Inndelingen i to fagdivisjoner bidro til at det ble skapt et organisatorisk skille mellom avdelingene i henholdsvis Forebyggingsdivisjonen og Tjenestedivisjonen.¹³⁵ Dette har medført at noen avdelinger ikke har deltatt i relevant utviklingsarbeid i den andre divisjonen.

Fagdivisjonene sto overfor ulike utfordringer etter etableringen av direktoratet. I tjenestedivisjonen har avklaring av roller overfor helseforetakene vært en utfordring, jf. kapittel 4.7.4. Videre ble Avdeling for kommunale tjenester og Avdeling for spesialisthelsetjenester for store som følge av at for mange restfunksjoner gikk inn i avdelingene, og fordi oppgaveporteføljen ble for utydelig.¹³⁶ Som et ledd i en organisasjonsgjennomgang ble begge avdelingene delt fra 1. juni 2004 for at avdelingene skulle bli mer styringsmessig effektive.

I Forebyggingsdivisjonen har avdelingene i større grad vært bygd opp rundt tidligere enheter, der de opprinnelige miljøene i store trekk er blitt bevart. Intensjonen har vært at disse avdelingene skal se sitt eget arbeid i relasjon til de øvrige avdelingene i direktoratet. Erfaringene har vist at avdelingene basert på de gamle miljøene, i mindre grad orienterer seg ut mot andre deler i direktoratet enn de nyetablerte avdelingene.¹³⁷

De administrative støttefunksjonene og fellestjenestene ble samlet i en administrasjonsdivisjon, der medarbeiderne hadde erfaring fra ulike små enheter uten kompetanse på hvordan en stor organisasjon skulle administreres. Som følge av at det i liten grad ble arbeidet med den administrative infrastrukturen i forkant av etableringen, var utfordringene med å etablere administrativ infrastruktur og administrative rutiner store det første året etter etableringen.¹³⁸

¹³³ St.prp. nr. 84 (2000–2001).

¹³⁴ St.prp. nr. 84 (2000–2001).

¹³⁵ Tillegg til OU7-prosjektet, Rapport av 04.05.2004 Etablering av sju nye avdelinger i SHDir, 06.05.2004.

¹³⁶ Referater fra møter i SHDir.

¹³⁷ Referater fra møter i SHDir.

¹³⁸ Dette omfattet utvikling av systemer for budsjett- og økonomistyring, kvalitetssikring av personalpolitikk og regnskaps- og lønssystem, rutiner for koordinering av direktoratets virksomhet, rutiner for informasjonsflyt internt og eksternt, samt utvikling av en ny IKT-plattform.

En avdelingsdirektør uttrykker det slik: «Arkivet var ikke på plass, internpost var et stort problem, og IT-situasjonen var en katastrofe.» I 2003 og 2004 er det arbeidet med videreutvikling av direktoratets administrative rutiner, og våren 2004 gjensto fremdeles en del arbeid før kvaliteten i divisjonens støtte til fagavdelingene var på ønsket nivå.¹³⁹

Direktoratets toppledelse opplever i større grad enn avdelingene at etableringen av direktoratet har gitt større fleksibilitet når det gjelder å kunne sette inn personell mot økte aktiviteter og nye oppgaver. Det blir vist til at skillelinjene mellom en del etater er fjernet, og at det er etablert en flat struktur, noe som gjør det mulig å sette sammen og bruke kompetanse på tvers.¹⁴⁰ Avdelingene er samstemte i at etableringen av direktoratet på papiret har gitt mulighet for større fleksibilitet når det gjelder bruken av personell og ressurser. Men i praksis mener avdelingene at direktoratet i liten grad har benyttet seg av disse mulighetene.

Avdelingene gir uttrykk for at det i liten grad er lagt til rette for kompetanseoverføring på tvers av avdelingene og divisjonene, og at det er ganske tungt å jobbe på tvers i direktoratet.¹⁴¹

Ledelsen i direktoratet har ikke en helhetlig oversikt over den kompetansen og de ressursene som er til rådighet, sett i forhold til omfanget av oppgaver i direktoratet.¹⁴² Dette blir sett i sammenheng med knapphet på tid, samt at det i etableringsfasen ble lagt vekt på å finne en fordeling av oppgavene og en organisasjonsstruktur for å kunne håndtere oppgavene. Som følge av at de ansatte ved etableringen kunne søke seg dit de ønsket seg i ny organisasjon, har enkelte fagområder vært mangelfullt bemannet i tiden etter omorganiseringen.¹⁴³ Direktoratet har lav turnover og må i stor grad basere seg på å utvikle og utnytte kompetansen hos dem som allerede jobber i virksomheten. Det har imidlertid ikke vært utarbeidet en strategi eller plan for kompetanseutvikling i direktoratet siden etableringen. Fra juni 2004 ble det etablert en stilling i SHDir med blant annet dette som ansvarsområde.

For å få færrest mulig barrierer mellom avdelingene valgte ledelsen i SHDir å oppheve divisjonene fra 1. juni 2004. Hensikten med dette har vært å legge til rette for større fleksibilitet, mer tverrgående samarbeid og oppbygging av en felles kultur på folkehelse- og tjenesteområdet.

Fordeling av personellressurser i den sentrale sosial- og helseforvaltningen 2001–2004

Det ble i St.prp. nr. 84 (2000–2001) forutsatt at det var økonomiske gevinster (stordriftsfordeler) ved

¹³⁹ Årsrapport 2003 Sosial- og helsedirektoratet.

¹⁴⁰ Referater fra møter i SHDir.

¹⁴¹ Referater fra møter i SHDir.

¹⁴² Referater fra møter i SHDir.

¹⁴³ Referater fra møter i SHDir.

Tabell 11 Tilgang og fordeling av årsverk ved omorganiseringen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen i perioden fra desember 2001 til juni 2004¹⁴⁴

	Des. 2001	Jan. 2002	Juni 2004
Sosial- og helsedepartementet	308		
Statens tobakksskaderåd	24		
Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet	19		
Rusmiddeldirektoratet	28,5		
Giftinformasjonssentralen	19,2		
Etat for rådssekretariater mv.	110		
Sekretariatet for Nasjonalt råd for spesialistutdanning	6		
Overført fra Rikstrygdeverket	2		
Overført fra Norsk medisinaldepot	10		
Statens institutt for folkehelse ¹⁴⁵	461		
Statens helseundersøkelser	92		
Statens autorisasjonskontor for helsepersonell .	25	25	29
Statens helsetilsyn	153,5	83,9	79
Statens rettsstoksikologiske institutt	96	94 ¹⁴⁶	
Senter for medisinsk metodevurdering	13	14 ¹⁴⁷	
Heltef (Senter for helsetjenesteforskning)	17	26 ¹⁴⁸	
Pasientombudene	36	36	
Sosialdepartementet		115	118,9
Helsedepartementet		157	173
Sosial- og helsedirektoratet		407,1	422
Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten ¹⁴⁹			67
Nasjonalt folkehelseinstitutt		527	637
Sum	1420,2	1485	1525,9

det å slå sammen flere miljøer i sosial- og helseforvaltningen, og at samordningseffektene ville frigjøre midler til å styrke innsatsen overfor nye utfordringer. Andre viktige mål med omorganiseringen var at intern administrasjon og dobbeltarbeid skulle reduseres.

Tabell 11 gir en oversikt over totalt antall årsverk fordelt på etatene i den sentrale sosial- og helseforvaltningen i perioden fra desember 2001 til juni 2004.

¹⁴⁴ Verifisert ved brev fra HOD av 27.10.2004.

¹⁴⁵ Antall årsverk i SIF var egentlig 466. Fem årsverk ble imidlertid overført til SIRUS, og disse er trukket ut for å sikre sammenlignbarhet.

¹⁴⁶ Per mars 2002.

¹⁴⁷ Per desember 2003.

¹⁴⁸ Per desember 2003.

¹⁴⁹ Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten ble etablert som egen virksomhet under SHDir 01.01.2004, med overføring av 35 årsverk fra SHDir og innlemming av Stiftelsen for helsestjenesteforskning (Heltef) og Senter for medisinsk metodevurdering (SMM).

Tabellen viser at bemanningen i den sentrale sosial- og helseforvaltningen økte med 64,8 årsverk fra 1420,2 årsverk til 1485 årsverk i forbindelse med omorganiseringen fra desember 2001 til januar 2002. Dette skyldes i hovedsak at antall årsverk i henholdsvis SOS og HD (272 årsverk totalt) ikke ble redusert tilsvarende det antall årsverk (90,5 årsverk) som SHDir fikk overført fra SHD ved omorganiseringen. Grunnen til dette er blant annet at HD fikk ansvaret for forvaltningen av statens interesser i helseforetakene fra 1. januar 2002.

Tabell 11 viser videre at bemanningen i den sentrale sosial- og helseforvaltningen økte med ytterligere 40,9 årsverk i tidsrommet fra januar 2002 til juni 2004. Denne økningen skyldes i hovedsak tilføring av nye oppgaver og styrking av enkelte funksjoner i virksomhetene. Av disse har SHDir hatt en økning på 15 årsverk fra januar 2002 til juni 2004. Samtidig har SHDir blitt berørt av flere organisatoriske endringer etter etableringen, som har bidratt

Tabell 12 Administrative årsverk i den sentrale sosial- og helseforvaltningen¹⁵⁰ I prosent av totalt antall årsverk i perioden fra desember 2001 til juni 2004

	Des. 2001	Jan. 2002	Juni 2004
Sosial- og helsedepartementet	34		
Statens tobaksskaderåd	25		
Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet	21		
Rusmiddeldirektoratet	19		
Giftinformasjonssentralen	11		
Etat for rådssekretariater mv.	15		
Sekretariatet for Nasjonalt råd for spesialistutdanning	33		
Statens institutt for folkehelse	17		
Statens helseundersøkelser	45		
Statens autorisasjonskontor for helsepersonell .	20	20	21
Statens helsetilsyn	33	32	32
Sosialdepartementet		33	32
Helsedepartementet		39	37
Sosial- og helsedirektoratet		20	27
Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten ...			22
Nasjonalt folkehelseinstitutt		24	21
Gjennomsnitt:	25	26	26

både til innlemming av nye enheter og til utskilling av enheter fra direktoratet. Dette omfatter blant annet at pasientombudene ble overført til SHDir med 36 årsverk fra 1. januar 2003, og at Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, Trenings- og rådgivningssenteret, Institutt for sjeldne diagnoser og Tannhelsekompetansesenteret ble skilt ut fra direktoratet med totalt 96 årsverk fra 1. januar 2004. Videre har SHDir fått tilført nye oppgaver fra HD (46 årsverk) og gjennomført tilsetninger i stillinger som var ubesatt på omorganiseringstidspunktet (29 årsverk). HD har hatt en økning i bemanningen på 16 årsverk og SOS en økning på fire årsverk fra januar 2002 til juni 2004. Økningen i antall årsverk for Nasjonalt folkehelseinstitutt skyldes i hovedsak at Statens rettsstoknologiske institutt ble innlemmet i instituttet fra 1. januar 2003.

Tabell 12 viser andelen administrative årsverk fordelt på virksomhetene i den sentrale sosial- og helseforvaltningen, i perioden fra desember 2001 til juni 2004.

Tabellen viser at andelen administrativt personell har holdt seg stabil på 25–26 prosent i perioden fra desember 2001 til juni 2004. Det ble ikke overført administrative årsverk fra SHD til SHDir ved omorganiseringen. På departementsnivå medførte omorganiseringen en reduksjon i andelen admini-

strativt personell i SOS og en økning i HD. Mens andelen administrativt personale i Sosial- og helsedepartementet var 34 prosent i desember 2001, hadde SOS og HD en administrasjonsandel på henholdsvis 33 og 39 prosent etter delingen av departementet i januar 2002. Andelen administrativt personell har holdt seg forholdsvis stabilt etter omorganiseringen og var i juni 2004 på 32 prosent i SOS og 37 prosent i HD.

Ved etableringen ble det overført i alt 59 administrative årsverk¹⁵¹ fra etater som helt eller delvis ble overført til direktoratet, og totalt var det 82 administrative årsverk i SHDir ved opprettelsen. I januar 2002 utgjorde administrativt personell 20 prosent av direktoratets ansatte, og i juni 2004 hadde denne andelen økt til 27 prosent. Direktoratets ledelse viser til at det ved etableringen var en bevisst strategi å holde andelen kontorstøtte på et lavt nivå for å prioritere lønnsmidler til personell med sosial- og helsefaglig kompetanse. Som en konsekvens av dette er det ikke ansatt egne personer med økonomi- og/eller personalfunksjon i fagavdelingene, og ansvaret for økonomi og ansettelser er overdratt til avdelingslederne.

¹⁵⁰ Verifisert i brev fra HOD av 27.10.2004.

¹⁵¹ 23,5 årsverk ble overført fra Statens helsetilsyn og 35,7 årsverk fra virksomheter som i sin helhet inngikk i direktoratet.

4.7.5 Bedre styring og samordning

Departementenes styring av Sosial- og helsedirektoratet

Sosial- og helseforvaltningen var tidligere kjenne-tegnet av en fragmentert organisering og manglende helhetlige strategier.¹⁵² På den bakgrunn var det antatt at det var et potensial for økt måloppnåelse gjennom en bedre koordinert forvaltning og utvikling av mer samordnede styringssignaler.¹⁵³ HD oppgir at departementet bruker vesentlig mye mindre tid på etatsstyring nå enn tidligere, da det ble brukt mye tid på løpende møter og kontakt med de ulike virksomhetene og instituttene i forbindelse med økonomiforvaltningen. Dette har nå falt bort, og kontakten mellom departementet og direktoratet er mer direkte. HD har etatsstyringsansvaret for SHDir, mens det faglige ansvaret er fordelt mellom departementene. Departementene oppfatter i 2004 i hovedsak ansvarsfordelingen i tilknytning til oppfølgingen og styringen av SHDir som klar, selv om det har vært behov for enkelte avklaringer om ansvarsfordeling.

Ved etableringstidspunktet for direktoratet opplevde departementene utfordringer knyttet til etatsstyringen, og da særlig i arbeidet med produksjon og samordning av de to departementenes innspill til det første tildelingsbrevet. Dette blir sett i sammenheng med at HD og SOS har hatt ulik oppfatning av hvordan direktoratet skulle styres. Dette innebærer at HD har vært mer detaljorientert i sin styring enn SOS, som i større grad har lagt vekt på å gi direktoratet frihet til å utføre oppgavene. Både departementene og direktoratet konstaterer at departementene forholder seg ulikt til direktoratet, og at dette til en viss grad har gitt en skjevfordeling mellom hvilke typer oppgaver direktoratet utfører på oppdrag av de to departementene.

Hovedvekten av bestillingene fra departementene til direktoratet formidles gjennom tildelingsbrevene. Videre kommer det en rekke uforutsette oppgaver og bestillinger fra departementene gjennom året. Bestillinger fra departementet til direktoratet skal formidles fra ledelsen i departementet til ledelsen i direktoratet, og med unntak av hastesaker skal dette skje per brev. I etableringsfasen var det en del tilfeller der saksbehandlere i departementet tok kontakt direkte med saksbehandlere i direktoratet, men direktoratet opplyser høsten 2004 at dette i liten grad forekommer nå.

Hittil har tildelingsbrevene fra departementene til direktoratet vært detaljerte og omfattende, uten at det i særlig grad har vært kommunisert hva som er ønskede resultater av direktoratets arbeid.¹⁵⁴ Som følge av dette opprettet HD en arbeidsgruppe i 2003,

og dette har resultert i utformingen av et nytt og forbedret tildelingsbrev.

Intern styring og samordning i direktoratet

Opprettelsen av SHDir skulle bidra til at ressurser og innsats som retter seg mot felles målgrupper, blir samordnet. Det ble antatt at en samling av etater i SHDir ville sikre etableringen av et miljø som kunne gi de ulike fagområdene ytterligere tyngde og gjennomslagskraft, jf. St.prp. nr. 84 (2000–2001). Etableringen av SHDir skulle gi et apparat som i sterkere grad kunne imøtekomme «nye» problemer og «opp-hopning» av problemer som krever helhetlige løsninger og tverrsektorielle tilnærminger.

Det å få ut de synergieffektene som ligger i virksomheten ved å bli bedre på bredde og større grad av samarbeid på tvers, blir av mange framhevet som en sentral utfordring etter etableringen av direktoratet. Det er bred enighet om at høyt arbeidspress og knapphet på tid har bidratt til å begrense omfanget av det tverrgående samarbeidet i direktoratet.¹⁵⁵ Videre blir det påpekt at direktoratet hittil ikke har hatt gode nok administrative rutiner for koordinering av oppgaver og samhandling på tvers av avdelinger og divisjoner.¹⁵⁶ Det blir også gitt uttrykk for at det har vært for få i toppledelsen til å se helheten og til å gi tilstrekkelig støtte og tyngde til å etablere og prioritere samarbeid på tvers i direktoratet. Gjennom utarbeidelse av overordnede og avdelingsvise virksomhetsplaner mener imidlertid direktoratet å ha god oversikt over saksporteføljen.

Foreløpig har det ikke vært gjennomført prosesser med utarbeidelse av strategisk plan for prioritering av arbeidet på overordnet nivå i direktoratet.¹⁵⁷ Direktoratets ledelse har oversikt over alt som gjelder av bestillinger i tildelingsbrevet, og nokså god oversikt over de større oppgavene som er kommet fra departementene ut over dette. Det er imidlertid avdelingsdirektørene som har oversikt over de oppgavene som avdelingene har fått ut over tildelingsbrevet, og som sitter med kunnskap om hvor stort omfanget av arbeidsoppgaver er, og hvor mange bestillinger avdelingene har å forholde seg til.¹⁵⁸ Til tross for at hoveddelen av bestillingene fra departementene skal gå via ledelsen og skal skje per brev, gir avdelingene uttrykk for at det er et stort omfang av adhoc-oppdrag fra departementene som formidles via e-post, telefon eller møter med korte tidsfrister. For enkelte avdelinger er andelen av adhoc-oppdrag så stor at det går på bekostning av de større gjennomgående oppgavene. Dette innebærer at avdelingene sitter med oppgaver som direktoratets ledelse ikke vet om, og som avdelingene dermed heller ikke

¹⁵² Høringsbrev fra SHD vedrørende fornyelse av den sentrale sosial- og helseforvaltningen, 08.03.2001, s. 7.

¹⁵³ St.prp. nr. 84 (2000–2001).

¹⁵⁴ Referater fra møter i SHDir.

¹⁵⁵ Referater fra møter i SHDir.

¹⁵⁶ Referater fra møter i SHDir.

¹⁵⁷ Referater fra møter i SHDir.

¹⁵⁸ Referater fra møter i SHDir.

har fått avsatt ressurser til. På bakgrunn av dette skjer hovedvekten av prioritering av oppgaver og ressurser på avdelingsnivå i direktoratet.

Som følge av at omfanget av oppgaver har vært stort, har det vært flere prosesser for å redusere oppgavemengden i direktoratet. Det første året var det en avviklingsgruppe som jobbet med å redusere oppgavemengden, det andre året var det gitt som oppdrag til avdelingsdirektørene å identifisere oppgaver som kunne avvikles. I det tredje året har direktøren i det årlige disponeringsskrivet til avdelingene bedt avdelingsdirektørene om å identifisere den fjerdedel av oppgaveporteføljen som har lavest prioritet, og den fjerdedelen av oppgaveporteføljen som har høyest prioritet. Dette skal gi grunnlag for å fjerne ytterligere oppgaver i direktoratet.

For at medarbeiderne skal oppleve avstanden til toppledelsen som mindre, er det etablert en større toppledergruppe rundt direktøren fra 1. juni 2004. Dette innebærer at det er etablert ett ledernivå bestående av direktør og to assisterende direktører med et samlet lederansvar overfor alle avdelingene. Videre er ledelsen utvidet med to prosjektdirektører som skal lede større prosjekter og utviklingsprosesser og således avlaste de assisterende direktørene. Dette gir flere mottakspunkter i ledelsen enn tidligere og forutsettes å kunne gi medarbeiderne større muligheter for samhandling med toppledergruppen. Samtidig er det antatt at en styrking av toppledergruppen vil kunne bidra til at ledelsen kan gå tyngre inn når det gjelder prioriteringer, og lettere bidra til å koble oppgaver og ressurser på tvers. Som følge av de varierende erfaringene med samarbeid på tvers har direktoratet satt i gang et utviklingsarbeid for å styrke det tverrgående samarbeidet. Dels skal dette beskrive hvordan de tverrgående samarbeidsformene kan få et tydeligere mandat og sterkere framdriftsevner, dels skal det beskrive hvordan avdelingene skal samhandle seg imellom og ansvarliggjøres i samarbeidet.

Integrering av sosial- og helsetjenestene

Et felles sosial- og helsedirektorat skulle sikre bedre samordning av sosial- og helsetjenestene enn den tidligere organiseringen og sikre god integrering av sosial- og helseområdene.¹⁵⁹ Mens HD vurderer integrasjonen mellom helse- og sosialområdene i SHDir som tilfredsstillende, gir SOS uttrykk for at de ønskede resultatene knyttet til integrasjon av helse- og sosialområdene i direktoratet ikke er nådd. SOS mener at direktoratet er dominert av helseområdet, og at integrasjonen har vært på helseområdets premisser. Helsedepartementet er kjent med at noen oppfatter SHDir mest som dets direktorat, og mener at dette

har sammenheng med at de har etatsstyringsansvaret. Rent økonomisk viser departementet til at det er etablert en 60/40-delning mellom henholdsvis HD og SOS. Fra 1. oktober 2004 er departementene omorganisert. HOD består av det tidligere HD og deler av det tidligere SOS. HOD mener at omorganiseringen av departementene kan gi færre utfordringer når det gjelder å samordne styringen av direktoratet, og gi bedre forutsetninger for integrasjon av henholdsvis helse- og sosialområdene.

I direktoratet er det bred enighet om at etableringen av SHDir i større grad enn tidligere gir mulighet til å kombinere fagmiljøene og fagpersonene og se oppgavene i både et sosialperspektiv og et helseperspektiv. Direktoratets toppledelse opplyser at 15 av i alt 18 fagavdelinger i SHDir skal ivareta både sosial- og helsefaglige oppgaver og ha ansvar for oppgaver fra både SOS og HD. I praksis har det vist seg å være krevende å integrere sosial- og helsetjenesten i direktoratet.¹⁶⁰ På avdelingsnivå i direktoratet er det en bred oppfatning at helsetjenesten dominerer, mens det er langt mindre vektlegging av sosialtjenesten. Selv om direktoratets ledelse mener at SHDir gir større muligheter enn tidligere til å integrere sosial- og helsetjenesten, betegner ledelsen det som en stor utfordring å løfte opp sosialsiden og gjøre SHDir til et sosialdirektorat i like stor grad som et helsedirektorat.

Den mangelfulle integreringen av sosial- og helsetjenesten i direktoratet blir blant annet sett i sammenheng med at enkelte av avdelingene, slik som avdelingen for spesialisthelsetjenesten og avdelingen for kommunale tjenester, har blitt så store at det har vært vanskelig å integrere både helsetjenesten og sosialtjenesten i én avdeling. Delingen av SHD like i forkant av opprettelsen av direktoratet blir også betegnet som problematisk i lys av ønsket om å ha et samlet sosial- og helsedirektorat. Andre framhever direktoratets samarbeid ute i tjenestene som en forklaringsfaktor, der helsetjenesten er tradisjonelt vitenskaplig, tungt forankret, og der sosialtjenesten er det i mye mindre grad. Det blir også lagt vekt på at dagens organisering og bemanning av direktoratet fortsatt bærer preg av de etatene direktoratet sprang ut fra, både når det gjelder personer, oppgaver, kunnskapsområder og kulturer.

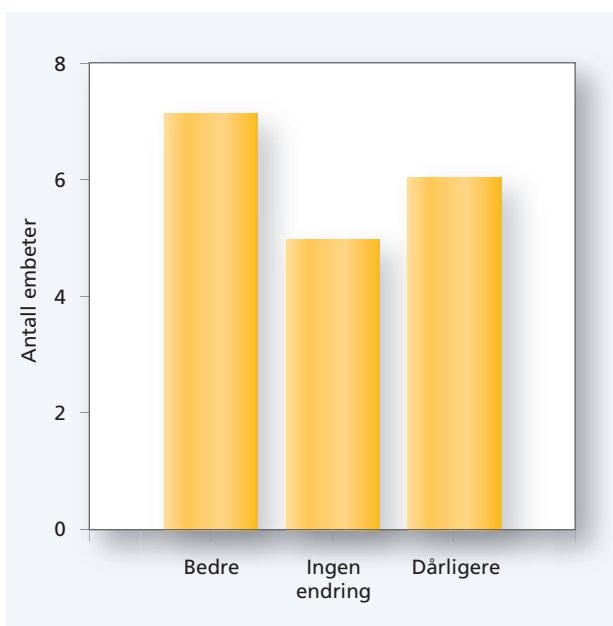
4.7.6 Brukerorientering

Etableringen av SHDir skulle også bidra til bedre koordinering av styringssignaler og at den statlige sosial- og helseforvaltningen blir mer oversiktlig og tilgjengelig for kommunene, frivillig sektor og befolkningen generelt.¹⁶¹ Formidling av informasjon, veiledning mv. til kommunene skal i hovedsak gå

¹⁵⁹ St.prp. nr. 84 (2000–2001), Sluttrapport 2001 – Fornylse av den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Delprosjekt 1: Etablering av Sosial- og helsedirektoratet.

¹⁶⁰ Referater fra møter i SHDir.

¹⁶¹ Høringsbrev fra SHD vedrørende fornylse av den sentrale sosial- og helseforvaltningen, 08.03.2001, s. 11.

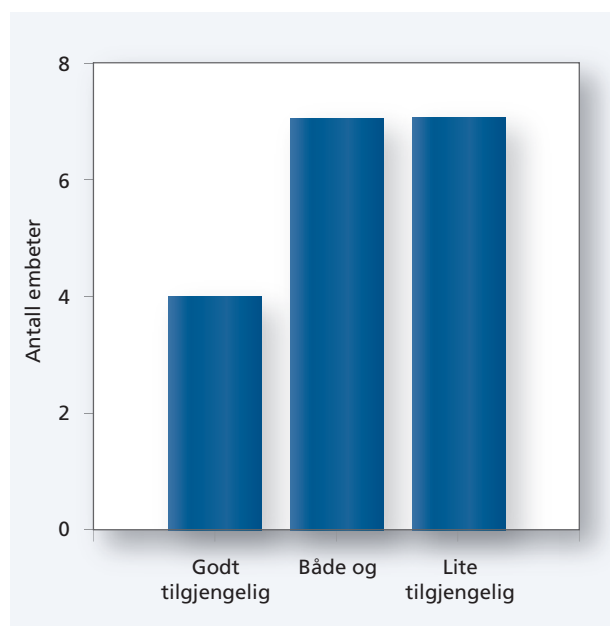


Figur 10 Koordinering av styringssignaler fra den sentrale sosial- og helseforvaltningen til Fylkesmannen etter etableringen av Sosial- og helsedirektoratet, antall embeter

gjennom Fylkesmannen, og direktoratet skulle bruke Fylkesmannen som det sentrale knutepunktet overfor kommunene.¹⁶²

Figur 10 viser hvordan Fylkesmannen opplever koordineringen av styringssignalene fra den sentrale sosial- og helseforvaltningen etter omorganiseringen i 2002. Sju av embetene mener at koordineringen av styringssignalene fra den sentrale sosial- og helseforvaltningen og ut til Fylkesmannen har blitt bedre. Fem embeter opplever ingen endring, mens seks av embetene mener at koordineringen av styringssignaler fra den sentrale sosial- og helseforvaltningen har blitt dårligere etter omorganiseringen. Av embeter som oppgir ingen endring eller dårligere koordinering av styringssignaler, er det flere som viser til at det er dårlig koordinering mellom SHDir og Statens helsetilsyn.

Figur 11 viser at fylkesmannsembetene opplever at SHDir har forholdsvis lav tilgjengelighet når det gjelder faglige henvendelser. Sju av embetene svarer at SHDir's tilgjengelighet for faglige henvendelser er både og, mens sju embeter mener at direktoratet er lite tilgjengelig. Fire av embetene oppgir at SHDir er godt tilgjengelig for faglige henvendelser. Dette samsvarer i stor grad med en evaluering som Statskonsult gjennomførte i 2003, som blant annet viste at mange utenforstående hadde vansker med å finne fram i direktoratet. Direktoratets ledelse har også en forståelse av at tilgjengeligheten til direktoratet har



Figur 11 Sosial- og helsedirektoratets tilgjengelighet for faglige henvendelser (spørsmål per brev, e-brev, telefon mv.), antall embeter

vært vanskelig, men opplever særlig at dette var et problem i tiden etter etableringen, og at tilgjengeligheten er vesentlig bedre i dag.

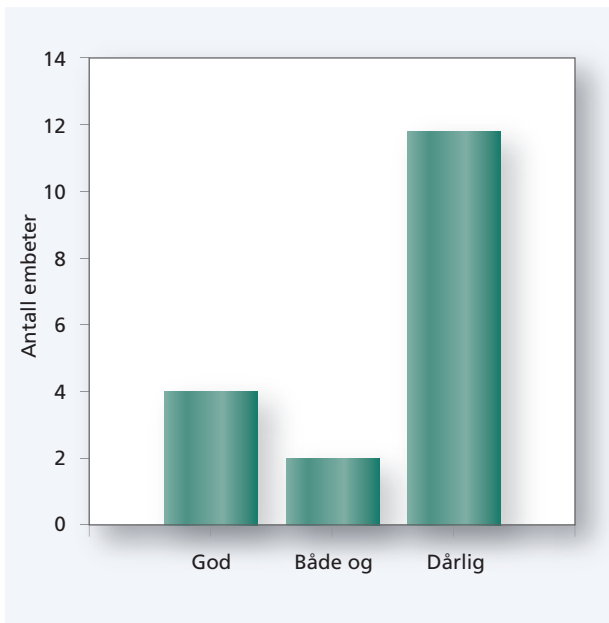
I påvente av rollefordelingsutvalgets arbeid har direktoratets kontakt med de regionale helseforetakene bare vært til stede på de områder der de regionale helseforetakene har ønsket å ha en slik kontakt. På den bakgrunn har ikke direktoratet hatt noen formell koordineringsfunksjon overfor de regionale helseforetakene fram til sommeren 2004.¹⁶³

Direktoratets viktigste informasjonskanaler ut til kommunene og regional stat er årlige rundskriv som går ut til kommunene og helseforetakene, og embetsoppdrag og oppdragsbrev til fylkesmennene. En av lederne i direktoratet uttaler om koordineringen av informasjonen fra direktoratet og ut til fylker, kommuner og regionale helseforetak at: «Fortsatt står direktoratet overfor utfordringer i forhold til det å bli enda tydeligere, og være én avsender på folkehelseområdet ut til de regionale helseforetakene, fylkesmenn og kommuner. Vi kan bli flinkere til å koordinere enda bedre, i forhold til den informasjonen som går ut fra direktoratet.»

Dette bildet blir bekreftet gjennom spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene. Figur 12 på side 44 viser at i alt tolv embeter mener at informasjonen fra SHDir og ut til Fylkesmannen er dårlig koordinert.

¹⁶² Referat fra møte mellom SHDir og Riksrevisjonen, 25.03.2004.

¹⁶³ Referat fra møter i SHDir.



Figur 12 Koordinering av informasjon fra Sosial- og helsedirektoratet ut til Fylkesmannen på helse- og sosialområdet, antall embeter

4.8 DEPARTEMENTENES OG VIRKSOMHETENES OPPFØLGING AV DE TOLV OMORGANISERINGENE

En gjennomgang av årsrapporter og budsjettproposisjoner for perioden etter gjennomføringen av de tolv undersøkte omorganiseringene, viser at det i to tilfeller er rapportert om oppfølging og resultater ved omorganiseringene i fagdepartementenes budsjettproposisjoner. Det ene gjelder Fiskeridirektoratets ytre etat, der det blir rapportert at omorganiseringen har ført til en generell innsparing, og at direktoratet har gjennomført opplæringstiltak som et ledd i oppfølgingen av omorganiseringen.¹⁶⁴ Videre er det rapportert om gevinstrealisering i samband med omorganiseringen av politi- og lensmannsdistriktene.¹⁶⁵

Ingen av de ansvarlige departementene har utformet resultatkrav som står i forhold til målene for omorganiseringen i virksomhetenes tildelingsbrev. Departementenes tildelingsbrev vektlegger gjennomgående hvilke oppgaver virksomheten skal ivareta med utgangspunkt i de satsinger og hovedprioriteringer som virksomheten skal arbeide mot. For tolldistriktene og politi- og lensmannsetaten er det imidlertid formulert målbare krav i beslutningsgrunnlaget. For sammenslåingen av Buskerud, Telemark og Vestfold tolldistrikter er det forutsatt en overføring av 15 årsverk fra administrative oppgaver til kontrollvirksomhet. I politi- og lensmannsetaten er det forutsatt en omdisponering av i størrelsesorden 400–450 årsverk fra internadministrasjon til pu-

blikumsrettet, operativ tjeneste som følge av omorganiseringen.

Det første året etter omorganiseringen kommenterer de fleste virksomhetene prosessen med gjennomføring av omorganiseringen i rapporteringen til departementet. Det legges vekt på at det tar tid å etablere en ny virksomhet, og at det vil ta flere år å etablere en ny etatskultur og omstille virksomheten ut fra nye krav. En del av virksomhetene opplyser også at det har blitt brukt store ressurser i tilknytning til omorganiseringsprosessen. For SHDir, SLV og Læringscenteret er det opplyst at omorganiseringen i noen grad har gått på bekostning av virksomhetens faglige oppgaver. Av de øvrige virksomhetene er SIRUS og Statskonsult de eneste som rapporterer at omorganiseringen ikke har gått på bekostning av de faglige oppgavene. SIRUS ser dette i sammenheng med at de to miljøene som inngikk i SIRUS, var kjent med hverandre fra tidligere, både med hensyn til oppgaver og personer. Statskonsult mener at det betydelige forberedelsesarbeidet som ble lagt ned før etableringen, bidro til at man knapt merket noe til sammenslåingen rent faglig. For fire av virksomhetene, SHDir, VOX, Læringscenteret og DBE, er det rapportert at særlig flytting til nye lokaler ble svært tid- og ressurskrevende. Forhold knyttet til personellsituasjonen, enten som følge av usikkerhet blant de ansatte, nedbemanning eller behov for nyansettelser, er også nevnt som en kostnadsfaktor for SHDir, FHI, SIRUS, Læringscenteret og DBE.

Når det gjelder omorganiseringen av ytre fiskerietat og etableringen av SLF og SHDir, står etatsstyringsmøtene sentralt i departementenes oppfølging av omorganiseringene.¹⁶⁶ Rapporteringen om foreløpige resultater av omorganiseringene har i hovedsak foregått muntlig gjennom etatsstyringsmøtene mellom departementene og virksomhetene. En gjennomgang av referatene fra styringsdialogen mellom FID og Fiskeridirektoratet viser at det i mai 2000 ble avgitt status vedrørende omorganisering av ytre fiskerietat. Leder for avdeling for ytre etat konkluderte blant annet med at den nye strukturen for ytre etat fungerer godt, og selv om det er et stykke igjen å gå, er Fiskeridirektoratet fornøyd så langt i prosessen.¹⁶⁷

LD har fulgt opp opprettelsen av SLF med fokus på tildeling av midler, etablering av mål og retningslinjer og årlige krav til hva som skal gjennomføres. I styringsmøtene gjennomgås virksomheten, og departementet gir en tilbakemelding på virksomhetens arbeid. Drøfting av måloppnåelse har inngått som et sentralt tema på styringsmøtene, der områder som rolleavklaring, SLFs rolle som fagdirektorat og kompetanseutvikling har blitt drøftet.¹⁶⁸

¹⁶⁴ St.prp. nr. 1 (1999–2000) Fiskeridepartementet.

¹⁶⁵ St.prp. nr. 1 (2003–2004) Justisdepartementet.

¹⁶⁶ Referater fra møter med FID, LD og HD.

¹⁶⁷ Referat fra etatsmøte med Fiskeridirektoratet 30.05.2000.

¹⁶⁸ Referat fra etatsstyringsmøtene mellom LD og SLF.

HD arrangerte et møte vinteren 2002 med alle etatslederne i den sentrale sosial- og helseforvaltningen, hvor spørsmålet om realisering av målene for blant annet SHDir ble vurdert.¹⁶⁹ Videre har departementet satt i verk ulike tiltak for å bidra til at SHDir når sine mål, gjennom omfattende virksomhetsplanprosesser, etablering av en systematisk og hyppig møtstruktur, prosjekter med gjennomgang av roller (departement, direktorat og regionale helseforetak), prosjekt med utvikling av tildelingsbrevet og faglige samarbeidsprosjekter¹⁷⁰. Av referater fra etatsstyringsmøtene framgår det at status for omorganiseringen, departementenes forventninger til SHDir, gjennomgang av arbeidsformer og kommunikasjon mellom departementene og direktoratet og dessuten organisasjonsutviklingsprogram for SHDir har vært behandlet som temaer i styringsdialogen. Departementet har ikke satt i gang vurdering av måloppnåelse knyttet til omorganiseringen isolert sett, men en underveisevaluering som Statskonsult utarbeidet, har gitt noen opplysninger om foreløpige resultater.

4.9 MODERNISERINGSDEPARTEMENTETS ROLLE I OMORGANISERINGER

Ved utredninger av omorganiseringer blir MOD hovedsakelig involvert i samband med de ordinære høringsprosessene. I henhold til utredningsinstruksen skal alle saker som kan medføre vesentlige administrative og/eller organisatoriske endringer i statsforvaltningen, forelegges MOD til uttalelse. Etter forespørsel fra fagdepartementene kan MOD gi veiledning i konkrete prosesser knyttet til utredning og gjennomføring av omorganiseringer. Ifølge departementet skjer slik veiledning i begrenset grad, og den veiledningen som blir gitt, er i stor grad av uformell karakter. Men det er eksempler på at MOD har deltatt i arbeidsgrupper og gitt innspill i prosesser, slik som utredningsarbeidet i tilknytning til omorganiseringen av tolldistriktene.

Omfanget av konkret veiledning er størst når det gjelder personalpolitiske problemstillinger. Her gir MOD råd til fagdepartementene i forbindelse med ansettelser av ledere på lederlønn, utforming av omstillingsavtaler, ventelønn og andre spørsmål av arbeidsrettslig karakter.

MOD har utarbeidet veiledninger til bruk ved omstillingsprosesser, slik som «Personalpolitikk ved omstillingsprosesser» og «Mal til omstillingsavtaler».

Fram til omdannelsen av Statskonsult til aksjeselskap i 2004 ivaretok Statskonsult i stor grad AADs behov for kunnskap og erfaringer om omorganiseringer. På bakgrunn av dette opplyser MOD at de per i dag i begrenset grad har en kunnskapsoversikt når det gjelder kostnader, måloppnåelse og effekter av statlige omorganiseringer. Ifølge departementet viser også erfaringer at det i liten grad har vært fokusert på resultater og kostnader knyttet til statlige omorganiseringer. MOD viser til at fagdepartementene skal ivareta et ansvar på sine områder når det gjelder evalueringer av omorganiseringer.

Siden 2002 har MOD finansiert vedlikeholdet av Forvaltningsdatabasen ved Rokkan-senteret, der siktemålet har vært å samle og systematisere kunnskap om strukturelle og organisatoriske endringer i statsforvaltningen. Videre opplyser departementet at publikasjonen Forvaltningsutsyn 2004 vil bli utgitt i 2005 som et bidrag til å dokumentere, systematisere og spre informasjon om endringer i forvaltningen.

MOD har bidratt til å etablere ulike former for nettverk for å sikre erfaringsutveksling og kunnskapsformidling i tilknytning til omstillingsarbeid i staten. Topplederprogrammet i staten er et eksempel på et slikt nettverk. Videre er det etablert et nettverk mellom de berørte tilsynene i samband med utflytting av statlige tilsyn.

Når det gjelder MODs rolle som initiativtaker til samordning og koordinering av omstillingsarbeid på tvers av forvaltningen, har den i hovedsak vært knyttet opp mot programmene for modernisering og fornyelse av forvaltningen. I tilknytning til Moderniseringsprogrammet er det etablert et underutvalg som skal samordne departementenes arbeid på prioriterte områder, der MOD ivaretar en sekretariatsfunksjon. Fagdepartementene har et ansvar for å rapportere på gjennomførte tiltak i tilknytning til programmet. Denne rapporteringen har ikke vært regelmessig, og hittil har det vært gjennomført tre rapporteringer på programmet.

¹⁶⁹ Referat fra møte med HD.

¹⁷⁰ Blant annet innenfor opptrappingsplanen for psykisk helse.

5 Vurderinger

I løpet av det siste tiåret har omfanget av statlige omorganiseringer vært stort og stadig økende. Omorganiseringer er et sentralt forvaltningspolitisk virkemiddel for å oppnå mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering i statlig forvaltning. MOD har det overordnede ansvaret for utformingen av forvaltningspolitikken, samtidig som departementet har en rolle som pådriver og koordinator overfor sektordepartementene i forvaltningspolitiske saker, jf. St.meld. nr. 35 (1991–92) og St.prp. nr. 1 (2004–2005). Ansvaret for gjennomføringen av de forvaltningspolitiske målene gjennom for eksempel omorganiseringer og omstillinger er lagt til hvert enkelt fagdepartement. Når det gjelder den enkelte omorganiseringen, skal MOD bidra til erfaringsutveksling og kunnskapsformidling og se behov for mer sektorovergrepene tiltak, selv om omorganiseringene initieres og gjennomføres av fagdepartementene. Undersøkelsen viser at det daværende AAD i begrenset grad ga systematisk og formell veiledning til hjelp i fagdepartementenes utredningsarbeid i den undersøkte perioden 1997–2002. Videre viser undersøkelsen at MOD innehar en begrenset kunnskapsoversikt når det gjelder utgifter, måloppnåelse og effekter av statlige omorganiseringer. Dette innebærer at det er lite systematisert kunnskap om forutsetningene for at omorganiseringer skal fungere som et formålstjenlig forvaltningspolitisk virkemiddel, og en risiko for at omorganiseringer settes i verk på et begrenset kunnskaps- og erfaringsgrunnlag. Mer systematisert kunnskap om ulike sider ved planlegging, gjennomføring og effekter av statlige omorganiseringer kunne bidra til at statlige omorganiseringer settes i verk og gjennomføres på et bredere erfaringsgrunnlag.

Undersøkelsen har vist at omorganiseringene i varierende grad har bidratt til å realisere de forvaltningspolitiske målsettingene om mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering i statlig forvaltning. Videre viser undersøkelsen at grundigheten i planleggingen av omorganiseringene varierer når det gjelder for eksempel klargjøring av mål, beregning av utgifter og vurdering av alternative modeller for organisering. Undersøkelsen viser at bedre planlegging i forkant og fokus på målene under gjennomføringen gir bedre måloppnåelse.

På bakgrunn av undersøkelsen synes det å være grunn til å peke på noen områder som bør tillegges større vekt ved omorganiseringer. For å kunne styre omorganiseringene i ønsket retning er det en forut-

setning at omorganiseringene har klare mål. Undersøkelsen viser at målene for de tolv omorganiseringene i ulik grad er klargjort i beslutningsgrunnlaget. Mens den ene halvparten av virksomhetene har forholdsvis klare mål knyttet til omorganiseringene, bærer den andre halvparten av omorganiseringene preg av mer utydelige mål, som det vil være vanskelig å følge opp og etterprøve resultatene av.

Fiskeridirektoratets ytre etat, SLF og SHDir har alle forholdsvis klare mål knyttet til omorganiseringene, men ulik grad av måloppnåelse. Undersøkelsen viser at SLF gjennomgående har hatt et sterkere fokus på målene for omorganiseringen i de ulike fasene av prosessen enn de øvrige to virksomhetene. For det første viser dette seg ved at SLF gjennomførte en rekke tiltak før omorganiseringen for å legge til rette for ny organisasjon. Videre har målene for omorganiseringen utgjort et viktig grunnlag for SLFs strategiske plan. I Fiskeridirektoratets ytre etat og SHDir var det i mindre og mer varierende grad lagt til rette for ny organisasjon før etableringen. Sammenlignet med SLF har heller ikke SHDir hatt en tilsvarende strategisk forankring av målene for omorganiseringen i organisasjonen, ettersom direktoratet har manglet overordnede strategiske styringsdokumenter etter etableringen. Dette har bidratt til at SHDir har hatt en mindre målrettet og helhetlig oppfølging av omorganiseringen. I Fiskeridirektoratets ytre etat har det også vært lite fokus på oppfølging av målene for omorganiseringen etter at ny organisasjon trådte i kraft.

Samtlige av de undersøkte omorganiseringene er kommet i stand ved en sammenslåing av enheter og personell med forankring i ulike kulturer og tradisjoner. Undersøkelsen viser at kulturforskjellene mellom de opprinnelige virksomhetene ikke har blitt tilstrekkelig vektlagt ved flere av sammenslåingene. Dette viser seg ved at de gamle miljøene helt eller delvis er blitt videreført i den nye organisasjonen, slik at de opprinnelige strukturene er opprettholdt etter omorganiseringen. I ytre fiskerietat ble de opprinnelige miljøene videreført i to ulike seksjoner etter sammenslåingen. Dette har medvirket til en beskjeden grad av samarbeid og utveksling av personell på tvers av seksjonene. Ved opprettelsen av SLF ble det i større grad lagt vekt på å etablere enheter med personell på tvers av de opprinnelige miljøene. Her har dette bidratt til å styrke kompetansen og oppgaveløsningen sammenlignet med situasjonen før omorganiseringen. Samlet sett understreker dette behovet for å løse opp de opprinnelige organisa-

sjonsstrukturene, særlig hvis det er ønskelig å oppnå synergieffekter og en reell fusjon av oppgaver og kompetanse.

Undersøkelsen har også vist at det er lite fokus på utgiftene til omorganiseringene i de ulike fasene av prosessen. Samtidig viser undersøkelsen at det er vesentlige utgifter knyttet til omorganiseringene. Av virksomhetenes rapportering framgår det i tillegg at omorganiseringene innebærer utgifter knyttet til personellmessige forhold, som nyansettelser og nedbemanning, som i liten grad blir reflektert i utgiftsberegningene. I forlengelsen av dette blir det også pekt på at omorganiseringsprosessene delvis går på bekostning av virksomhetenes faglige oppgaver. Samlet sett understreker dette behovet for en større synliggjøring av utgiftene ved omorganiseringene i beslutningsgrunnlaget. Det gir også grunnlag for å stille spørsmål ved om MOD ikke burde innta en mer aktiv pådriverrolle overfor fagdepartementene for å sikre at slike utgiftsberegninger i større grad inngår som en del av beslutningsgrunnlaget.

5.1 MÅLOPPNÅELSE KNYTTET TIL MER EFFEKTIV RESSURSENTNYTTELSE

Overføring av ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon framstår som sentralt for å sikre målet om mer effektiv ressursutnyttelse. Sammenlignet med situasjonen før omorganiseringen viser undersøkelsen at et flertall av de tolv omorganiseringene i noen grad har hatt en vridning i ressursbruken fra administrative til faglige oppgaver etter omorganiseringen. Det er først og fremst virksomheter som har styringsinformasjon om fordelingen av personellressurser mellom administrative og faglige oppgaver, som har oppnådd reduksjon i administrasjonsandelen. Samtidig viser undersøkelsen en tendens til at de virksomhetene som hadde den høyeste administrasjonsandelen før omorganiseringen, bruker mer eller like mye ressurser på administrasjon etterpå. Dette viser at det er vanskelig å innhente administrative gevinster ved omorganiseringer. Med tanke på at overføring av ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon er utpekt som et hovedmål i arbeidet med å modernisere offentlig sektor, kan det stilles spørsmål ved om MOD ikke burde ta et sterkere initiativ på dette området, for eksempel når det gjelder kunnskapsformidling og systematisk erfaringsinnhenting ved omorganiseringer i staten.

Målet om mer effektiv ressursutnyttelse omfatter også bedre utnyttelse av ressursene og omfordeling av ressurser til prioriterte oppgaver og områder som gir størst nytte i forhold til behovene. I de undersøkte omorganiseringene har det vært en premiss at ingen ansatte skal sies opp, samtidig som de nye virksomhetene har fått andre oppgaver enn de hadde før omorganiseringen. God utnyttelse og utvikling av de ansattes kompetanse er derfor sentralt for å nå målet

om mer effektiv ressursutnyttelse. Undersøkelsen viser imidlertid at de nye virksomhetene i varierende grad har satt i verk konkrete tiltak for bedre utnyttelse og utvikling av de ansattes kompetanse. SLF foretok en analyse av organisasjonens kompetansebehov etter etableringen, noe som har gitt grunnlag for utvikling av et kompetanseprogram for bedre utnyttelse og videreutvikling av SLFs kompetanse. SHDir har foreløpig ikke gjort noe tilsvarende, men har planer om å utarbeide en plan for kompetanseutvikling. I ytre fiskerietat er det ikke gjennomført noen systematisk opplæring og kompetanseutvikling, men Fiskeridirektoratet har satt i verk enkelte opplæringstiltak med varierende oppslutning. Dette viser at virksomhetene har ulik bevissthet knyttet til behovet for utvikling og utnyttelse av de ansattes kompetanse i forbindelse med omorganiseringene. På den bakgrunn kan det reises spørsmål ved om ikke hensynet til kompetanseutvikling bør vektlegges i noe større grad i forbindelse med omorganiseringer.

I ytre fiskerietat viser undersøkelsen at omorganiseringen i beskjeden grad har bidratt til en mer fleksibel utnyttelse av personellet, selv om det er visse regionale forskjeller. I samsvar med et av hovedmålene for omorganiseringen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen synes den tydeligste effekten av etableringen av SHDir til nå å være at HD og SOS har rendyrket og styrket sin funksjon som sekretariat for den politiske ledelsen, slik at det er ryddet plass til politikikutvikling og frigjort ressurser til nye oppgaver i departementene. Foreløpig synes det imidlertid som om SHDir i begrenset grad har klart å utnytte potensialet i de store ressursene som ligger i organisasjonen. Selv om fagområdene i SHDir er vesentlig mindre fragmentert enn tidligere, blir det på avdelingsnivå gitt uttrykk for at det i praksis er liten grad av fleksibilitet når det gjelder bruken av personell og ressurser på tvers i organisasjonen. Fra fylkesmannsembetenes ståsted vurderes direktoratets kompetanse å være varierende og mindre tilfredsstillende, mens departementene er mer delt i synet på hvordan SHDir fungerer som fagdirektorat. HD er mer fornøyd enn SOS, som mener at direktoratets kompetanse er mangelfull.

5.2 MÅLOPPNÅELSE KNYTTET TIL BEDRE STYRING OG SAMORDNING

Omorganiseringene av Fiskeridirektoratets ytre etat, SLF og SHDir innebærer alle at overordnede myndigheter har fått færre etater å forholde seg til, slik at deres styring av de underliggende virksomhetene har blitt forenklet. Tidligere var departementenes styring i landbruksforvaltningen og den sentrale sosial- og helseforvaltningen fragmentert og uensartet, ettersom styringen fant sted både i departementene og i ulike offentlige og private virksomheter. For Fiskeridirektoratet innebar sammenslåingen av Kontroll-

verket og Rettledningstjenesten en reduksjon av direktoratets kontrollspenn, noe som i seg selv har gitt mulighet for en mer helhetlig styring.

For målet om bedre styring i de undersøkte virksomhetene er bildet noe mer nyansert. I ytre fiskerietat bidro den valgte organiseringen i direktoratet til uklare styringsforhold mellom direktoratet og ytre etat etter omorganiseringen. I etterkant av omorganiseringen er derfor Fiskeridirektoratets organisasjonsstruktur endret med sikte på å etablere mer en-tydige styrings- og rapporteringslinjer mellom direktoratet og ytre etat.

Undersøkelsen har vist at SLF har kommet langt i å nå målene om bedre styring og mer helhetlig forvaltning. Helhetlig forvaltning og rådgivning har vært retningsgivende for den organisatoriske inndelingen i SLF og et prioritert satsingsområde i det daglige arbeidet. Ved valg av organisasjonsmodell for virksomheten utgjorde brukerne og verdikjeden i landbruksforvaltningen sentrale kriterier. LD framholder at etableringen av SLF i særlig grad har bidratt til bedre styring av de landbrukspolitiske virkemidlene som forvaltes gjennom jordbruksavtalen. En hovedvekt av fylkesmannsembetene opplever også at etableringen av SLF har bidratt til en mer helhetlig forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene, og at styringssignalene fra den sentrale landbruksforvaltningen har blitt bedre koordinert.

I SHDir er de foreløpige resultatene knyttet til målet om bedre styring og samordning mer mangelfulle, og det kan synes som om de styringsutfordringene som tidligere var på departementsnivået, nå er overført til direktoratsnivået. Undersøkelsen har vist at sammenslåing av en rekke etater og funksjoner til en stor etat i seg selv ikke er nok til å sikre bedre styring og samordning, og at de tiltakene som direktoratet foreløpig har satt i verk, ikke har vært tilstrekkelige og godt nok målrettet. Hovedvekten av prioritering av oppgaver og ressurser i SHDir foregår på avdelingsnivå, og det er i mindre grad utviklet verk-tøy og rutiner på overordnet nivå i direktoratet med sikte på helhetlig styring og samordning av innsatsen. Dette gjenspeiler seg også på flere måter utad, blant annet ved at et flertall av fylkesmannsembetene mener at informasjonen fra SHDir er dårlig koordinert. Samtidig er det bare vel en tredjedel av fyl-

kesmannsembetene som mener at koordineringen av styringssignaler fra den sentrale sosial- og helseforvaltningen har blitt bedre etter omorganiseringen.

5.3 MÅLOPPNÅELSE KNYTTET TIL STERKERE BRUKERORIENTERING

Brukerorientering inngår som et sentralt mål både ved omorganiseringen av ytre fiskerietat og ved etableringen av SHDir og SLF. I ytre fiskerietat har nedleggelsen av lokalkontorer bidratt til at brukerne har fått lengre reiseavstand til kontorene, men samtidig kan etablering av større kompetansesentra ha bidratt til at servicen ved de gjenværende kontorene har blitt forbedret gjennom omorganiseringen. Undersøkelsen har imidlertid vist at ytre fiskerietat ikke har satt i verk særskilte tiltak med sikte på å opprettholde tidligere servicenivå etter nedleggelsen av lokalkontorer.

Gjennom tilbakemeldingene fra fylkesmannsembetene framgår det langt tydeligere at SLF bidrar til målet om sterkere brukerorientering. SLF oppleves som godt tilgjengelig for faglige henvendelser, samtidig som fylkesmannsembetene vurderer servicen og kvaliteten på informasjonen som gis fra SLF, som god. Undersøkelsen har også vist at informasjonen fra SLF til fylkesmennene i hovedsak er godt koordinert. I SLF var brukerperspektivet et sentralt utgangspunkt for den organisatoriske inndelingen, og SLF har hatt en internettsatsing som et element i arbeidet med sterkere brukerorientering.

For SHDir er tilbakemeldingene fra fylkesmannsembetene mindre positive, da en hovedandel av fylkesmannsembetene oppgir at direktoratets tilgjengelighet er varierende eller liten. Direktoratet har lagt vekt på å etablere rutiner internt for å sikre koordinering av informasjon og oppgaver overfor det regionale og det kommunale ledd. Tilbakemeldingene fra fylkesmannsembetene tyder på at disse tiltakene ikke har vært tilstrekkelige. I lys av svakhetene knyttet til styring og samordning i SHDir, jf. kapittel 5.2, kan det synes å være behov for bedre koordinering av informasjon og oppgaver internt i direktoratet for å imøtekomme målet om sterkere brukerorientering.

Vedlegg 1

Virksomhet	Etater som inngikk i omorganiseringen	Vedtatt	Opprettet	Endringer etter opprettelsen
Statens landbruksforvaltning	Statens kornforretning, Omsetningsrådet, Fraktkontoret for slakt og deler av Statens landbruksbank og Landbruksdepartementet	18.02.1999	01.07.2000	
Sosial- og helse- direktoratet	Statens tobakkskaderåd, Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet, Rusmiddel direktoratet, Giftinformasjonssentralen, etat for rådssekretariater, sekretariat for Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefordeling, sekretariatet for Nasjonalt råd for prioritering av helsetjenesten og oppgaver og personell fra Statens institutt for folkehelse, Statens helseundersøkelser, Statens helsetilsyn og Sosial- og helsedepartementet	15.06.2001	01.01.2002	Pasientombudene ble overført til SHDir fra 01.01.2003. Deler av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, Trenings- og rådgivningssenteret, Institutt for sjeldne diagnoser og Tannkompetansesenteret ble skilt ut fra SHDir 01.01.2004
Nasjonalt folkehelse- institutt	Statens institutt for folkehelse, Statens helseundersøkelser	15.06.2001	01.01.2002	Statens retts toksikologiske institutt ble innlemmet i FHI fra 01.01.2003
Statens legemiddel- verk	Statens legemiddelkontroll og funksjoner fra Statens helsetilsyn og Rikstrygdeverket	16.06.2000	01.01.2001	
Statens institutt for rusmiddelforskning	Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning og dokumentasjonsfunksjonen i Rusmiddeldirektoratet	16.06.2000	01.01.2001	
Fiskeridirektoratets ytre etat	Rettleidningstjenesten og Kontrollverket	19.02.1998	01.11.1998	Fra 01.01.2004 ble kvalitetskontrollen overført til Mattilsynet. Antall regioner ble redusert fra ni til sju fra 01.01.2004. Videre ble forsøksordning med ressurskontrollen innført fra 01.01.2004, der regionene er inndelt i fire geografiske kontrollområder
Voksenoppførings- instituttet	Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt, Norsk fjernundervisning og Statens ressurs- og voksenoppføringscenter	14.06. 2000	01.01.2001	

Virksomhet	Etater som inngikk i omorganiseringen	Vedtatt	Opprettet	Endringer etter opprettelsen
Læringscenteret	Nasjonalt læremiddelsenter, Eksamenassekretariatet v/ Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus, ca. 30 årsverk fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	14.06.2000	01.09.2000	Inngikk i Utdanningsdirektoratet fra 15.06.2004 sammen med sentraladministrasjonen i det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped) og oppgaver fra UFD
Statskonsult	Statens informasjonstjeneste, Statskonsult	01.03.2001	01.07.2001	Statskonsult ble omdannet til et heleid statlig aksjeselskap fra 01.01.2004
Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern	Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Produkt- og elektrisitetstilsynet	14.06.2001	01.01.2002	Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern ble innlemmet i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap fra 01.09.2003
Tolldistriktene	Oslo tolldistrikt og Akershus tolldistrikt	21.11.1996	01.01.1997	Fra 01.01.2004 er tolldistriktene delt inn i seks regioner. Oslo og Akershus tolldistrikt er videreført som én region, mens Buskerud, Telemark og Vestfold tolldistrikt er sammenslått med Vest-Agder og Aust-Agder tolldistrikt i region Sør-Norge
Politi- og lensmannsdistriktene	Reduksjon av antall politidistrikter fra 54 til 27 ved oppsplittinger og sammenslåinger av politidistrikter	21.05.2001	01.01.2002	