

1 Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet foretatt en evaluering av omorganiseringen av Slottforvaltningen. Målet med prosjektet har vært å gi en helhetlig vurdering av i hvilken grad målene med omorganiseringen er oppnådd, og identifisere forbedringspunkter for det videre samarbeidet mellom Det Kongelige Hoff, Statsbygg og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

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

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Tormod Rødsten og Marit Johannessen. Anne-Grete Lund har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, juni 2003

Jon Błaalid

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mål og mandat.....	7
1.3 Avgrensning og utdyping av problemstillinger.....	8
1.4 Metode.....	10
2 Ansvar og oppgaver	11
2.1 Ansvar og oppgaver før omorganiseringen.....	11
2.2 Behov for og forslag til ny organisering	12
2.3 Gjennomføringen av ny organisering.....	14
3 Erfaringer med dagens ordning	16
3.1 Hofforvaltningens virksomhet.....	16
3.2 Statsbyggs virksomhet.....	18
3.3 Forholdet mellom Hofforvaltningen og Statsbygg.....	19
4 Statskonsults vurderinger	21
4.1 Oppsummering av intervjuene	21
4.2 Vurderinger	22
4.2.1 Hofforvaltningens virksomhet.....	23
4.2.2 Statsbyggs virksomhet.....	25
4.2.3 Forholdet mellom Hofforvaltningen og Statsbygg.....	26
5 Statskonsults anbefalinger	31



Sammendrag

Slottsforvaltningen ble nedlagt som statlig forvaltningsorgan fra 1. januar 2002. Oppgaver og personale ble overført til Det Kongelige Hoff og Statsbygg. Statskonsult har på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) vurdert i hvilken grad målene med omorganiseringen av Slottsforvaltningen er oppnådd, og identifisert forbedringspunkter for det videre samarbeidet mellom partene.

Målene med omorganiseringen var å oppnå en *mer effektiv oppgaveløsning og økonomiforvaltning* samt *større klarhet i ansvars- og oppgavefordelingen* mellom Det Kongelige Hoff, også kalt Hoffforvaltningen, og Statsbygg.

Omorganiseringen av Slottsforvaltningen har i korthet gått ut på følgende:

- Hoffforvaltningen er fra Slottsforvaltningen tilført ansvaret for indre vedlikehold, inventarforvaltning og parkforvaltning for de aktuelle eiendommene samt driftsoppgaver. Hovedbegrunnelsene var mer rasjonell organisering av arbeidsoppgavene med et klarere skille mellom bruker- og eieroppgaver og bedre ivaretagelse av Hoffforvaltningens behov.
- Statsbygg er fra Slottsforvaltningen tilført ansvaret for ytre vedlikehold, bygningstekniske anlegg og byggemeldingspliktige arbeider. Hovedbegrunnelsene var stordriftsfordeler og bedre kvalitet.

Vi har – på bakgrunn av dokumentstudier og intervjuer av berørte parter – sett på ulike forhold ved oppgaveløsningen etter omorganiseringen, og hovedinntrykkene fra intervjurunden kan oppsummeres slik:

De ansatte i Hoffforvaltningen mener omorganiseringen har ført til en mer effektiv oppgaveløsning og økonomiforvaltning. Omorganiseringen har også hatt en i hovedsak positiv innvirkning på arbeidsmiljøet, men det er nå et klart uttalt ønske om ro og stabilitet i organisasjonen.

De ansatte i Statsbygg gir uttrykk for at de har oppnådd en mer effektiv oppgaveløsning ved at det nå er klarere roller og oppgaver i økonomistyringen. Ny intern organisering i Statsbygg gir også kortere og mer effektive beslutningslinjer. Med hensyn til arbeidsmiljøet fremhever de ansatte at Statsbygg er en god støttespiller på både det faglige og det menneskelige plan.

Både Hoffforvaltningen og Statsbygg mener forvaltningsavtalen gir klarhet i ansvars- og oppgavefordelingen mellom partene og at ansvars- og funksjonsfordelingen fungerer godt på driftssiden. Enkelte informanter i Hoffforvaltningen har imidlertid kritiske merknader til Statsbyggs håndtering av byggesaker samt Statsbyggs forståelse for begrepet *Kongens disposisjonsrett* i saker vedrørende informasjons- og samfunnskontakt.

Vurderinger

Det er Statskonsults vurdering at det samlet sett er oppnådd betydelige resultater i forhold til målene, selv om det har vært visse problemer underveis.

Omorganiseringen har størrelse og omfang som har vært krevende for de berørte virksomheter, og den har virket i relativt kort tid. På denne bakgrunn er det klare indikasjoner på at omorganiseringen så langt og i det alt vesentlige har medført mer effektiv oppgaveløsning, og således ført til en vesentlig forbedring sammenlignet med utgangssituasjonen. Vi vil understreke at denne vurderingen må ses i lys av den usikkerhet som ligger i at det ikke foreligger klare og konkrete opplysninger som beskriver utgangssituasjonen før omorganiseringen.

Vi har her utelukkende konstatert at den valgte forvaltningsmodell har gitt vesentlige forbedringer, men vi har ikke vurdert valget av modell som sådan. Statskonsult finner likevel grunn til å presisere at ethvert valg av forvaltningsmodell for denne typen eiendommer og virksomhet må legge til grunn et langsiktig perspektiv. Den bør derfor generelt være robust over tid for temporære endringer i bl.a. oppgavers art og omfang, kompetansekrav og økonomiske rammebetingelser. Dette innebærer at når det omorganiseres som følge av ny modell, bør en holde på den valgte modellen en periode, slik at den får mulighet til å virke over tid.

Anbefalinger

I vår samlede vurdering vil vi understreke at selv om det hittil er oppnådd mye, er det forbedringspunkter som vil kreve fortsatt oppmerksomhet og innsats fra alle parter.

Det er Statskonsults oppfatning at den etablerte ordning – med tilhørende struktur i ansvars- og oppgavedeling – fortsatt bør ligge til grunn i det videre arbeidet med å tilpasse og utvikle Hofforvaltningen og Statsbygg i tråd med målene for omorganiseringen av Slottsforvaltningen. Det vil være nødvendig å ha en viss tålmodighet slik at omorganiseringen får den nødvendige tid til å virke etter sine forutsetninger. Utfordringen ligger derfor først og fremst i denne tilpassingsprosessen, der det gjelder å konsentrere seg om mulighetene fremfor det som måtte være begrensningene.

Med utgangspunkt i vurderingene vil Statskonsult anbefale følgende tiltak:

- Dokumentet om *Kongens disposisjonsrett* er et forslag, der innhold og formell status er uavklart. Det bør foreligge et formelt, offentlig og overordnet dokument som trekker opp generelle rammer og prinsipper for Kongens bruk av statlige kongelige eiendommer og for eiendomsforvaltningen.

Statskonsult vil understreke betydningen av dette og anbefale at AAD i samråd med Hofforvaltningen og Statsbygg avklarer innholdet i og status på dokumentet om *Kongens disposisjonsrett*. Det er viktig at dokumentet følges opp med prosesser og rutiner/prosedyrebeskrivelser, for å sikre at de som samhandler i det daglige, har en omforent og felles forståelse av hva disposisjonsretten innebærer.

- I enkelte byggesaker har det på informasjonssiden vært uklarheter om ansvars- og rollefordelingen mellom Hofforvaltningen og Statsbygg. Hofforvaltningen og Statsbygg bør vurdere å utarbeide felles retningslinjer

for informasjon og mediekontakt som foregår i skjæringspunktet mellom dem. Eventuelt bør det også utarbeides mer konkrete informasjonsopplegg med angivelse av informasjons-/medieansvar for hvert av de større tiltakene/prosjektene som foregår i dette skjæringspunktet.

- Hofforvaltningen har reist spørsmålet om ansvars plasseringen, slik den er regulert i forvaltningsavtalen, mer kan bestemmes fra sak til sak avhengig av sakens art og innhold, og ikke slik avtalen sier, at Statsbyggs ansvar skal gjelde uten unntak. Statskonsult oppfatter dette som et ønske om en viss fleksibilitet, dersom det kan anføres faglige grunner ut fra effektivitetsbetraktninger. Statskonsult vil anbefale at partene diskuterer denne problemstillingen.
- Slottsutvalget har lagt frem forslag om retningslinjer for henholdsvis forvaltning, dokumentasjon og større tiltak vedrørende statens kongelige eiendommer. Statskonsult vil anbefale at AAD i samråd med Hofforvaltningen og Statsbygg avklarer innhold i og status på disse tre retningslinjene.
- Slottsutvalget har også lagt frem forslag til avtale om eierskap og forvaltningsansvar for inventaret på statlige kongelige eiendommer. Statskonsult vil anbefale at AAD i samråd med Hofforvaltningen og Statsbygg avklarer innhold i og status på denne avtalen.
- Til forvaltningsavtalen mellom Statsbygg og Hofforvaltningen er vedlegg F, *Forvaltningsplan for Det Kongelige Slott, Bygdø Kongsgård og Oscarshall*, fortsatt under utarbeidelse. Statskonsult vil anbefale at AAD i samråd med Hofforvaltningen og Statsbygg avklarer innhold i og status på forvaltningsplanen.
- Statskonsult oppfatter toppgruppens funksjon og formelle status som uklar. AAD bør i samråd med Hofforvaltningen og Statsbygg vurdere om toppgruppen bør utvide sitt mandat i retning av styringsgruppe på overordnet nivå for prosjekter/saker av særlig viktighet, og som en arena der lærdom av erfaringer trekkes og overordnede rammer og planer om fremtiden drøftes.
- Statskonsult vil understreke betydningen av at det legges vekt på å videreutvikle personlige relasjoner, kulturforståelse og gjensidig forståelse for hverandres rammebetingelser, slik at dialogen mellom Hofforvaltningen og Statsbygg gir grunnlag for en best mulig oppgaveløsning for partene enkeltvis og samlet.
- Hofforvaltningen har gjennomgått en omfattende utvikling i alle ledd – spesielt etter overtakelsen av oppgaver fra Slottsforvaltningen. Hofforvaltningen bør i videreutviklingen av organisasjonen fortsatt legge vekt på å skape forståelse blant ledere og medarbeidere for hva det vil si å jobbe i en stor organisasjon som kjennetegnes av mange ledd som er gjensidig avhengig av hverandre, og der det stadig kan oppstå behov for å endre oppgaver og arbeidsmåter for den enkelte.

-
- Det er Statskonsults generelle erfaring fra økonomiforvaltningen i staten at det hele tiden må legges vekt på å finne hensiktsmessig form og innhold i tildelingsbrev og resultatrapporter. Statskonsult vil anbefale at AAD i samarbeid med Hofforvaltningen satser på en videreutvikling av dialogen i økonomiforvaltningen, herunder tildelingsbrev og årsberetning, for å komme frem til gode mål og prioriteringer for Hofforvaltningens eiendomsforvaltning.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Slottsforvaltningen ble nedlagt som statlig forvaltningsorgan fra 1. januar 2002. Oppgaver og personale ble overført til Det Kongelige Hoff og Statsbygg.

Omorganiseringen medførte

- at ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av de statlige kongelige eiendommer i Oslo (Slottet, Bygdø Kongsgård og Oscarshall) ble fordelt mellom Det Kgl. Hoff og Statsbygg og nedfelt i en egen forvaltningsavtale mellom dem
- at store deler av personalet i tidligere Slottsforvaltningen ble overført til en organisasjon som ligger utenfor den statlige forvaltningsvirksomheten, mens arbeidssted og oppgaver for en stor del er de samme som før

Samtidig med omorganiseringen ble det innført nye rutiner for budsjettering til kongehuset, og det er etablert et tilpasset økonomiregelverk for disse bevilgningene.

I denne omorganiseringen har Statskonsult hatt to oppdrag for Det Kgl. Hoff. Vi har bistått med å videreutvikle

- økonomistsystemet for Det Kgl. Hoff (høsten 2001)
- Det Kgl. Hoff's dialog og kommunikasjon med Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Statsbygg og Riksantikvaren (våren 2002)

Det ble forutsatt at omorganiseringen skulle evalueres etter to år. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har i samråd med Det Kgl. Hoff og Statsbygg besluttet at evalueringen skal gjennomføres våren 2003, og har bedt Statskonsult foreta evalueringen.

2.2 Mål og mandat

Målet for prosjektet har vært å gi en helhetlig vurdering av i hvilken grad målene med omorganiseringen av Slottsforvaltningen er oppnådd, og å identifisere forbedringspunkter for det videre samarbeidet mellom partene.

Utgangspunktet for evalueringen er beslutningsgrunnlaget for omorganiseringen, slik det kommer til uttrykk i regjeringens vedtak som bygger på rapport av april 2001 fra arbeidsgruppe nedsatt av AAD om vurdering av arbeidsdelingen mellom Det Kongelige Hoff, Slottsforvaltningen og Statsbygg, og prinsipper for budsjettering av apanasjen.

I AADs mandat til Statskonsult ble det presisert at omorganiseringen skulle evalueres i forhold til de berørte parter Det Kongelige Hoff, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statsbygg.

Videre heter det i mandatet:

Evalueringen skal legge hovedvekten på

- *om resultatet av omorganiseringen har medført en forbedring av de områder som var gjenstand for omlegging*
- *forbedringspunkter for det videre samarbeidet – herunder også viktige sider ved gjennomføringsprosessen knyttet til omorganiseringen.*

Evalueringen skal spesielt omfatte en vurdering av følgende:

1. *Er forvaltningsansvaret for Slottet, Bygdø Kongsgård og Oscarshall tydeligere og mer hensiktsmessig etter omorganiseringen?*
 - *Hvordan fungerer den reelle ansvarsfordeling mellom Det Kgl. Hoff og Statsbygg i den daglige forvaltning av eiendommene?*
 - *Har man oppnådd den ønskede funksjonsfordeling mellom partene i forvaltningen av eiendommene?*

Dette skal vurderes i lys av forvaltningsavtaler og forvaltningsplaner for de enkelte eiendommer, og omfatte både drift og vedlikehold i tillegg til igangsatte større tiltak/byggeprosjekter, enten de er initiert av Det Kongelige Hoff eller av Statsbygg.

2. *Har man oppnådd en mer effektiv økonomiforvaltning etter omorganiseringen?*
 - *Har omorganiseringen bidratt til at Slottsforvaltningens tidligere oppgaver løses mer kostnadseffektivt av henholdsvis Det Kongelige Hoff og Statsbygg?*
3. *Hvordan oppfatter personalet at arbeidsoppgavene lar seg utføre nå i forhold til før omorganiseringen? Herunder om omorganiseringen har hatt innvirkning på arbeidsmiljøet.*
4. *Forholdet mellom Det Kongelige Hoff og AAD, og forholdet mellom Det Kongelige Hoff og Statsbygg. Følgende områder vektlegges:*
 - *Informasjon og samfunnskontakt. Spesielt de tiltak/prosjekter hvor både Det Kongelige Hoff og Statsbygg er involvert, og hvordan pressen og andre interessenter blir informert om disse.*
 - *Samhandlingsprosedyrer. Fokus rettes mot organisasjonenes samarbeidsformer og møtepunkter i lys av organisasjonenes ulike oppbygning og størrelser.*

2.3 Avgrensning og utdyping av problemstillinger

For å sikre en helhetlig tilnærming, har vi vurdert ulike forhold ved dagens oppgaveløsning i forhold til de målene som ble satt for omorganiseringen. Målene fremkommer gjennom AADs mandat (jf. punkt 1.2) og gjennom statsbudsjettet for 2002¹ (jf. punkt 2.2). Dette innebærer at evalueringen ikke omfatter prosessen frem til iverksettelse av endringene.

¹ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Mandatet omfatter heller ikke en evaluering av hvorvidt alternative organisasjonsløsninger ville gitt en bedre samlet løsning.

Vi har valgt å systematisere analysemomentene innenfor følgende hovedområder:

Ulike forhold ved oppgaveløsningen etter omorganiseringen for

- Hofforvaltningens virksomhet
- Statsbyggs virksomhet
- samhandlingen mellom Hofforvaltningen og Statsbygg

Hofforvaltningens virksomhet

Her har vi satt søkelyset på følgende:

- Løses de oppgavene som er overtatt fra Slottsforvaltningen mer effektivt nå?
- Er økonomiforvaltningen, herunder relasjonene til AAD, mer effektiv?
- Har omorganiseringen hatt innvirkning på arbeidsmiljøet?

Informasjonsinnsamlingen under dette punktet er basert på intervjuer med de ansatte i Hofforvaltningen og med AAD, der dette har vært relevant.

Statsbyggs virksomhet

Her har vi satt søkelyset på følgende:

- Løses de oppgavene som er overtatt fra Slottsforvaltningen mer effektivt nå?
- Har omorganiseringen hatt innvirkning på arbeidsmiljøet?

Informasjonsinnsamlingen under dette punktet er basert på intervjuer med de ansatte i Statsbygg.

Forholdet mellom Hofforvaltningen og Statsbygg

Her har vi satt søkelyset på følgende:

- Er det større klarhet i ansvars- og oppgavefordelingen?
- Hvordan fungerer ansvars- og funksjonsfordelingen i praksis?
- Informasjons- og samfunnskontakt
- Samhandlingsprosedyrer

Informasjonsinnsamlingen under dette punktet er basert på intervjuer med ansatte i både Hofforvaltningen og Statsbygg.

Når vi ovenfor bruker uttrykket *mer effektiv oppgaveløsning*, er det en generell og sammenfattet betydning av flere av uttrykkene i mandatet. Vi tolker det slik at uttrykket "...en forbedring av de områder som var gjenstand for omlegging" dreier seg om at bestemte forhold i oppgaveløsningen er blitt mer effektive enn før. Dette kan eksempelvis dreie seg om klarere økonomiske rammer, bedre samsvar mellom oppgaver og budsjett og enklere samordning. Et *tydeligere og mer hensiktsmessig* forvaltningsansvar tolker vi tilsvarende. Spørsmålet om den ønskede *funksjonsfordelingen* mellom partene er oppnådd, tolker vi også som en faktor av betydning for effektiviteten.

Vi vil for øvrig peke på at det ikke foreligger materiale som uttrykker noe kvantitativt om effektivitet i oppgaveløsningen før omorganiseringen, og det er ikke satt noe konkret mål for bedring av effektivitet. Spørsmålet om forbedringer eller endringer i effektivitet i ulike sammenhenger, må derfor vurderes på grunnlag av en utgangssituasjon som er nokså generelt beskrevet.

2.4 Metode

Informasjonsinnsamlingen i prosjektet er basert på dokumentstudier og intervjuer.

Vi har gjennomgått styrende dokumenter som er utarbeidet med sikte på å regulere grensedragningen mellom Hofforvaltningen og Statsbygg samt øvrig dokumentasjon som spesifiserer ansvarsdeling og rutiner for forvaltningen og for økonomistyringen. Dokumentene har også vært viktige som bakgrunnsinformasjon for intervjuene (se litteraturliste).

Vi har intervjuet i alt 25 personer, hvorav 12 fra Hofforvaltningen, ni fra Statsbygg og fire i AAD.

AAD, Statsbygg og Hofforvaltningen har selv bistått med å få tak i aktuelle dokumenter og kommet med forslag til utvalg av informanter.

Fra Statskonsults side ønsket vi å intervjuere ledere på alle nivåer i hver av virksomhetene samt representanter for de ansatte. Videre ønsket vi at informantene i hovedsak skulle ha erfaring med situasjonen både før og etter omorganiseringen, og i tillegg (om mulig) informanter uten tidligere tilknytning til noen av virksomhetene. Det var i stor grad sammenfall mellom Statskonsults ønsker og de forslagene som ble fremmet av henholdsvis AAD, Statsbygg og Det Kongelige Hoff.

I forkant av intervjuene har vi hatt møter med ledelsen i alle de tre nevnte virksomheter.

AAD har vært oppdragsgiver for prosjektet.

Statskonsult har et selvstendig og uavhengig ansvar for gjennomføringen av prosjektet, og for de vurderinger og anbefalinger som fremkommer av rapporten.

3 Ansvar og oppgaver

I dette kapitlet beskrives hovedtrekkene i organiseringen av ansvar og oppgaver før og nå – herunder fordelingen mellom Hofforvaltningen, Slottsforvaltningen og Statsbygg.

3.1 Ansvar og oppgaver før omorganiseringen

I det følgende gis en kort presentasjon av organisasjonene og deres virksomhet ved de aktuelle eiendommene slik den var før omorganiseringen.

Slottsforvaltningen

som var en del av statsforvaltningen, hadde sitt tilhold på Slottet og hadde ansvaret for drift og vedlikehold av Slottet, Oscarshall og Bygdø Kongsgård. Ved Slottet og Oscarshall hadde Slottsforvaltningen ansvar for alle bygningene og omkringliggende parkanlegg. På Bygdø Kongsgård hadde Slottsforvaltningen ansvar for kongeboligen (dvs. hovedhuset) med tjenerbolig samt for parkanlegget. Ansvaret omfattet alle oppgavene knyttet til indre og ytre vedlikehold av bygningene, inventarforvaltning, parkforvaltning, og en rekke oppgaver i forbindelse med tekniske installasjoner, service, andre driftsoppgaver, og ivaretagelse av generelle eieroppgaver på vegne av staten.

Slottsforvaltningen var organisert i egne avdelinger for slottsgartneri, kontor/administrasjon og driftsavdeling. Totalt besto Slottsforvaltningen av 28 årsverk, men om sommeren var det engasjert om lag 50 personer totalt i Slottsforvaltningen. Etatsansvaret for Slottsforvaltningen ble med virkning fra 1997 overført fra Finansdepartementet til det daværende Planleggings- og samordningsdepartementet.

Hofforvaltningen

er kongehusets organisasjon, og er ikke en del av statsforvaltningen. Virksomhetens bemanning tilsvarte i 2001 om lag 90 årsverk og et stort antall personer på engasjement i forbindelse med gjennomføring av arrangementer. Hofforvaltningen forbereder og legger til rette for kongefamiliens offisielle virksomhet og utfører andre nødvendige støttefunksjoner. Videre forvaltes og drives H.M. Kongens private eiendommer og Bygdø Kongsgård, eksklusive kongeboligen med tilhørende park. Hofforvaltningens oppgaver når det gjelder eiendoms-, inventar- og parkforvaltningen (Skaugum), var i praksis de samme som Slottsforvaltningen hadde ved de statseide kongelige eiendommene.

Statsbygg

Statsbygg som er underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, hadde tilsvarende ansvar som Slottsforvaltningen for Gamlehaugen i Bergen og Stiftsgården i Trondheim. I tillegg hadde Statsbygg byggherreansvaret for oppussings- og rehabiliteringsarbeidene ved Slottet i perioden 1993–99, og utførte også en tilstandsvurdering av hovedhuset på Bygdø Kongsgård. Etatens ansvar for Gamlehaugen i Bergen og Stiftsgården i Trondheim ivaretas av regionkontorene, hhv. Statsbygg Vest og Statsbygg Midt-Norge.

3.2 Behov for og forslag til ny organisering

Etter kongeskiftet i 1991 besluttet kong Harald at det skulle foretas en analyse av Hoffets organisasjon og de økonomiske forutsetningene som lå i arven etter kong Haakon og kong Olav. Siden 1905 var det ikke foretatt interne organisasjonsendringer av betydning ved Hoffet. Et viktig mål for moderniseringen var å skape en tidsriktig og hensiktsmessig organisasjon. Internt skulle mange store oppgaver løses.

Denne interne prosessen i Hoffforvaltningen sammenfalt med en gjennomgang av forvaltningen av de kongelige eiendommene som staten har stilt til disposisjon for Kongen. Dette arbeidet viste at rammebetingelsene for Kongehuset og Hoffforvaltningen var dårlig dokumentert, uoversiktlige og lite hensiktsmessige. Regjeringen nedsatte i 1998 Slottsutvalget, som skulle se nærmere på forvaltning og bruk av eiendommene staten har stilt til disposisjon for Kongen. Ved Slottet, Bygdø Kongsgård og Oscarshall hadde Slottsforvaltningen, Hoffforvaltningen og Statsbygg ansvar for de ulike forvaltningsoppgavene. Slottsutvalget tok et initiativ overfor AAD for å få utredet reformer for fremtidig forvaltning av de statlige kongelige bygninger.

AAD nedsatte en arbeidsgruppe ledet av departementet med representanter fra Finansdepartementet, Hoffforvaltningen, Slottsforvaltningen og Statsbygg. Arbeidsgruppen la frem en rapport² i april 2001. Etter behandling i regjeringen ble det i statsbudsjettet for 2002 lagt frem forslag som i hovedsak fulgte tilrådingene til arbeidsgruppen og som generelt gikk ut på at

- Slottsforvaltningen nedlegges som etat
- ansatte og oppgaver overføres til Hoffforvaltningen og Statsbygg
- fordelingen av ansvar og oppgaver tilpasses Hoffforvaltningens og Statsbyggs roller som henholdsvis bruker og eier av eiendommene
- det innføres en ny budsjettordning der utgifter til forvaltning av Statens kongelige eiendommer bevilges til Hoffforvaltningen og Statsbygg i egne budsjettkapitler

Konsekvensene av dette var

- at ansvaret for
 - indre vedlikehold
 - inventarforvaltning
 - parkforvaltning

ble overført fra Slottsforvaltningen til Hoffforvaltningen.

Begrunnelsene var

- mer rasjonell organisering av arbeidsoppgavene med et klarere skille mellom bruker- og eieroppgaver
- Hoffforvaltningen får bedre ivaretatt sine behov

² Vurdering av arbeidsdelingen mellom Hoffforvaltningen, Slottsforvaltningen og Statsbygg, og prinsipper for budsjettering av apanasjen. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. April 2001.

<http://www.dep.no/aad/norsk/publ/rapporter/002041-990025/index-dok000-b-f-a.html>

-
- at ansvaret for
 - ytre vedlikehold
 - bygningstekniske anlegg
 - byggemeldingspliktige arbeiderble overført fra Slottsforvaltningen til Statsbygg.

Begrunnelsene var

- stordriftsfordeler
- bedre kvalitet

Prinsippene for ny organisering tar utgangspunkt i utviklingen i senere år som har gått i retning av et klarere skille mellom eier/utleier og bruker/ leietaker når det gjelder oppgave- og ansvarsdeling innenfor statlig eiendomsforvaltning. Den statlige husleieordningen er i prinsippet lagt til grunn og innebærer generelt at Statsbygg har ansvar for ytre vedlikehold og de bygningstekniske installasjoner, mens bruker (leietaker) har ansvar for indre vedlikehold, inventar og drift av brukerrelatert utstyr.

Dette prinsippet innebærer at staten er byggherreansvarlig, noe som er en vanlig eieroppgave, og at ansvaret for byggesaker og ansvaret for ytre vedlikehold ivaretas av samme instans.

Utearealer (parkforvaltning og gartneri) ivaretas normalt av eier. I dette tilfellet er det ansett å være spesielle forhold, slik at normalordninger og husleiemodell ikke uten videre kan anvendes analogt.

En forenklet oversikt over de viktigste endringer i ansvar og oppgaver under omorganiseringen er oppsummert i følgende tabell:

Oversikt (forenklet) over endringer i ansvar og oppgaver ved omorganiseringen av Slottsforvaltningen

Ansvar/oppgaver	Før	Etter	Merknader
Bygninger			
Eier - byggherre nye byggprosjekter	SF/SB	SB	<i>SB bistod SF i særlige tilfeller og fikk oppgaver på 1990-tallet</i>
Ytre vedlikehold	SF	SB	
Tekniske anlegg	SF	SB	
Indre vedlikehold*	SF	SB	
Indre vedlikehold (ordinære tiltak)	SF	HF	
Drift av bygninger	SF/HF	HF	
Inventar/utstyr			
Eier	SF/HF	HF*	<i>*HF forvalter nå alt inventar, både kongens private og det staten eier</i>
Vedlikehold	SF	HF	
Anskaffelser	SF	HF	
Parker			
Eier	SF	SB	
Drift, vedlikehold	SF	HF	
Omvisninger m.v.	SF	HF	<i>Slottet, Oscarshall</i>
Andre driftsoppgaver i forbindelse med bl.a.			
Vakt og sikring	SF/HF	HF	<i>Dette er områder der SF og HF på ulike måter hadde delt ansvar for oppgaver og økonomi før omorganiseringen</i>
Hushold	SF/HF	HF	
Arkiv/IT	SF/HF	HF	

Forklaring på forkortelser:

SF = Slottsforvaltningen

HF = Hofforvaltningen (Det Kongelige Hoff)

SB = Statsbygg

3.3 Gjennomføringen av ny organisering

Den nye organiseringen skulle virke fra 01.01.02. Viktige *forutsetninger* for overgang til ny organisering var:

- Den praktiske grensedragningen mellom Hofforvaltningen og Statsbygg måtte reguleres i en overordnet *forvaltningsavtale* for de kongelige eiendommer i Oslo
- Det måtte etableres *avtaler og rutiner* for eierskapet (registrering, innkjøp, vedlikehold) til *inventar, kunst og utstyr* som kjøpes inn av Hofforvaltningen, og som finansieres med statlige bevilgninger
- Det måtte lages et særskilt *økonomireglement* for bevilgningen til Hofforvaltningen tilsvarende Økonomireglementet for staten
- Hofforvaltningen måtte for sin del av de nye oppgavene skaffe seg *kompetanse* tilsvarende den Slottsforvaltningen hadde hatt i å ivareta

funksjonen som bygningskyndig, arkitektfaglig og kulturhistorisk ansvarlig for Slottet

Å oppfylle disse forutsetningene i praksis krevde en omfattende gjennomføringsprosess. Det måtte utarbeides *dokumentasjon*, dels i form av avtaler, som spesifiserte ansvarsfordeling og rutiner for forvaltningen av eiendommer og inventar samt for økonomistyringen. I tillegg var det nødvendig å trekke opp rammene i forhold til de ansatte for hvordan omstillingen i Slottsforvaltningen skulle gjennomføres. Dette for å sikre at omstillingsprosessen skulle skje innenfor forsvarlige arbeidsmiljømessige rammer, herunder at de ansattes rettigheter ble ivaretatt.

På denne bakgrunn er det utarbeidet følgende styrende dokumentasjon:

HM Kongens disposisjonsrett. Forslag av 25.07.02 fra Slottsutvalget til AAD. Dokumentet beskriver og trekker opp bl.a. de overordnede prinsipper og rammer for Kongens bruksrett til statens kongelige eiendommer.

Forvaltningsavtale mellom Statsbygg og Det Kgl. Hoff av 16.01.02 for de kongelige eiendommene i Oslo. Avtalen fastsetter prinsipper og retningslinjer for samarbeidet om forvaltning, drift og vedlikehold og grensesnittet mellom de oppgaver som ligger innenfor partenes ansvarsområder.

Generelle retningslinjer for forvaltning av statens kongelige eiendommer. Forslag av september 2002 fra Slottsutvalget til AAD.

Veileder for planlegging og gjennomføring av større tiltak på statens kongelige eiendommer. Forslag av 21.03.02 fra Slottsutvalget til AAD.

Felles retningslinjer for dokumentasjon av statens kongelige eiendommer. Forslag av juni 2002 fra Slottsutvalget til AAD.

Avtale av januar 2002 om eierskap og forvaltningsansvar for inventaret på de statlige kongelige eiendommer. Forslag av januar 2002 fra Slottsutvalget til AAD.

Økonomireglement for Det Kgl. Hoff, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 05.07.02. Fremmet av AAD. Gjelder statens overføringer til Det Kongelige Hoff og har tilsvarende funksjon som økonomireglementet for staten.

Det Kongelige Hoff – Økonomiinstruks, fastsatt av Hoffsjefen 29.01.02. Dette er en intern instruks for Hoffforvaltningen med hjemmel i og er bygget opp som et supplement til ovenfor nevnte dokument.

Protokoll (omstillingsavtale) av 28.09.01 mellom AAD og Norsk Tjenestemannslag, Statstjenestemannsforbundet, Flerfaglig Fellesorganisasjon og Akademikerne i forbindelse med overdragelse av personale fra Slottsforvaltningen til henholdsvis Det Kongelige Hoff og Statsbygg.

4 Erfaringer med dagens ordning

I dette kapitlet presenterer vi en oppsummering av de funn vi har gjort gjennom intervjuundersøkelsen. Funnene er konsentrert omkring de erfaringer informantene har med oppgaveløsningen etter omorganiseringen for henholdsvis Hofforvaltningen og Statsbygg og i samhandlingen mellom Hofforvaltningen og Statsbygg.

Vi har sett det naturlig å integrere de funnene som omfatter AADs rolle i det øvrige materialet.

4.1 Hofforvaltningens virksomhet

For Hofforvaltningen kan de viktigste vurderingstemaene for oppgaveløsningen etter omorganiseringen oppsummeres til å besvare følgende:

- Løses de oppgavene som er overtatt fra Slottsforvaltningen mer effektivt nå?
- Er økonomiforvaltningen, herunder relasjonene til AAD, mer effektiv?
- Har omorganiseringen hatt innvirkning på arbeidsmiljøet?

Det følgende baserer seg på utsagn fra intervjuer foretatt blant ansatte i Hofforvaltningen og med AAD, der dette har vært relevant.

Mer effektiv oppgaveløsning

Informantene peker på at arbeidet nå kan planlegges og gjennomføres med basis i klarere økonomiske rammer og eget budsjett. Informantene gir i hovedsak uttrykk for at oppgavene (knyttet til indre vedlikehold, drift, inventar/utstyr osv.) løses mer effektivt. Det oppleves befriende å slippe unødige diskusjoner om hva som er i Hofforvaltningens interesse å få gjort av oppgaver, mens store deler av bevilgningen var tildelt en annen (jf. tidligere Slottsforvaltningen).

Det blir også hevdet at samarbeidet internt går lettere ettersom beslutningstakerne arbeider i samme organisasjon med bl.a. felles mål, ledelse, og spilleregler, selv om forståelsen for hva det innebærer å jobbe i en stor organisasjon, ikke er den samme hos alle.

Det er bygget opp en ny møtstruktur og lederstruktur, der det satses sterkt på samordning i ledergruppen. Informantene mener de har blitt flinkere til å informere hverandre om egen virksomhet og ta hensyn til hva som har konsekvenser for andre avdelingers prosjekter og arbeidsoppgaver, og at dette fortsatt må være et viktig satsingsområde.

Det gjennomføres ukentlige styringsmøter og program møter med kongeparet, med oppfølgingsmøter i ledergruppen etterpå. Det er bevisst og systematisk satset på mer dokumentasjon og skriftlighet i saksbehandlingen, og all informasjon ligger i et felles arkiv.

Oppbyggingen og utviklingen av den nye organiseringen siden 1991 har også ført til at man har mistet noen fordeler sammenlignet med tidligere. Mange informanter hevder at det er blitt betydelig mer byråkrati i hverdagen etter nedleggelsen av Slottsforvaltningen. Dette gjelder særlig på to områder:

- På driftssiden er det utarbeidet rutiner for alt som skjer på huset. For eksempel skal tekniske problemer beskrives og forklares i detalj og legges inn i datasystemet før noen kan håndtere det videre. Dette kan ofte ta lang tid. Det er likevel forståelse for at en samlet sett god prioritering og oppgaveløsning i en så stor organisasjon gjør det nødvendig å ha en samlet oversikt over og styring med ressursbruken. Det er også forståelse for at oppgaveløsningen må skje etter bestemte prosedyrer. En nødvendig konsekvens av dette er økt byråkrati, men samtidig en bedre samordnet innsats i forhold til tidligere.
- Det går mye tid med til møter og forhandlinger for å få på plass nødvendig avtaleverk (tariffavtale, samarbeidsavtale, hovedavtale, arbeidstidsordninger, vaktordninger osv.). De ansatte gir imidlertid uttrykk for at de er blitt bra behandlet gjennom hele prosessen etter at det ble kjent at de skulle omorganiseres, og mener tidsbruken på dette området er både riktig og viktig.

Usikkerhet om fullmakter bidrar ofte til at saker blir løftet opp for å bli løst på et for høyt nivå. Dette gjelder områder der oppgavene går på tvers av avdelingenes ansvarsområder. Dette arbeider man imidlertid aktivt med for å løse blant annet gjennom utforming av stillingsbeskrivelser.

Det er også det seneste året satset aktivt på lederopplæring, inkludert mellomlederne, pga. innføring av nytt økonomistyringssystem. Kompetansekartlegging av IT-kunnskaper blant Hofforvaltningens ansatte og videre IT-utbygging er igangsatt.

Mer effektiv økonomiforvaltning og relasjoner til AAD

Hofforvaltningen gir uttrykk for ønsket om å følge de samme prosesser som andre statlige virksomheter. Hofforvaltningen melder inn til AAD sine behov og forslag innenfor de ordinære rutiner for innspill i budsjettprosessen for statsbudsjettet. Det er Hofforvaltningens syn at det nye økonomisystemet fungerer etter hensikten. De kunne imidlertid tenke seg at tildelingsbrevet fra departementet utvikles mer i retning av å gi visse styringssignaler samt spesielle punkter som departementet ønsker tilbakerapportering på.

AAD opplever å ha en god dialog med Hofforvaltningen på økonomisiden, og mener de nye budsjetttrutinene stort sett fungerer som forutsatt, men noe gjenstår. Det bør for eksempel settes grenser for hva som er et rimelig godt vedlikehold av eiendomsmassen. AAD kunne gjerne tenke seg å utforme noe på Hofforvaltningens ansvar for daglig vedlikehold (det finnes mål for slikt i andre land på tilsvarende eiendommer), med det er begrenset hva AAD kan kreve her. AAD presiserer at det primære for statens rolle som eier, er å sørge for verdivarende vedlikehold.

Innvirkning på arbeidsmiljøet

Informantene gir i hovedsak uttrykk for at det er et godt samarbeidsklima internt i Hofforvaltningen og at de ansatte legger stor vekt på å få oppgaveløsningen til å bli best mulig.

Ettersom organisasjonen etterstreber fleksibilitet, blir det ofte endringer i arbeidsoppgaver for en del ansatte. Derfor kan enkelte oppleve at de har mistet interessante oppgaver eller fått begrensede oppgaver i forhold til tidligere. En del av de nye rutinene og arbeidsmåtene på driftssiden, bl.a. at alle arbeidsoppgaver skal meldes skriftlig inn i datasystemet, fører også til at enkelte synes de mister noe av den kollegiale kontakten.

Det hevdes at utfordringen blir å være i dialog med hverandre og sørge for at alle får nødvendig og lik informasjon for å bygge opp fellesskapsfølelsen.

Det er en utbredt oppfatning at ettersom det har vært en kontinuerlig og omfattende endringsprosess siden 1991, er det nå behov for at omorganiseringen må få tid til å "sette seg". Mange mener det nå er behov for ro og stabilitet i organisasjonen. På den andre siden gir enkelte uttrykk for at det normale i fortsettelsen vil være at det må foretas jevnlig endringer og tilpasninger i organisasjonen.

4.2 Statsbyggs virksomhet

For Statsbygg etter omorganiseringen kan de viktigste vurderingstemaene for oppgaveløsningen oppsummeres til å besvare følgende:

- Løses de oppgavene som er overtatt fra Slottsforvaltningens tidligere oppgaver mer effektivt nå?
- Har omorganiseringen hatt innvirkning på arbeidsmiljøet?

Det følgende baserer seg på utsagn fra intervjuer foretatt blant ansatte i Statsbygg.

Mer effektiv oppgaveløsning

Informantene gir uttrykk for at omorganiseringen har bidratt til klare roller og oppgaver i økonomistyringen. Det er nå klart avgrenset hva ressursene skal brukes til, og tydelig å se hva som finnes av tilgjengelige midler for å kunne gjennomføre ønskede oppgaver.

Det gis uttrykk for at Statsbygg har hatt behov for å bruke en del tid på forståelsen av innholdet i begrepet *Kongens disposisjonsrett til de statlige kongelige eiendommer*, noe som har sammenheng med historiske tradisjoner og Slottets forskjellige funksjoner som arbeidsplass, representasjonslokale, bolig for kongeparet og museum. Det er likevel en gjennomgående oppfatning at disse prosessene utvikler seg i riktig retning.

Det uttrykkes stor tilfredshet med den nye interne organiseringen i Statsbygg vedrørende forvaltningen av de statseide kongelige eiendommene. Den tidligere organisasjonsmodellen omfattet Statsbygg Øst (regionalleddet) i en mellom-

stilling mellom Statsbygg sentralt og Statsbyggs representasjon lokalt på Slottet. Statsbygg vedtok imidlertid å legge lokalleddet direkte under Statsbygg sentralt fra årsskiftet. Informantene mener den nye modellen gir mye kortere og mer direkte og effektive linjer i oppgaveløsningen.

Innvirkning på arbeidsmiljøet

For de tidligere ansatte i Slottsforvaltningen oppleves Statsbygg som et solid faglig kompetansesenter for de ansatte, der de får nødvendig faglig hjelp, støtte og kunnskap samt god tilgang på aktuelle kurs og annen nødvendig videreopplæring. Klare – og kortere – ansvarslinjer innad i Statsbygg oppleves også positivt for arbeidsmiljøet. De ansatte opplever Statsbygg som en god arbeidsgiver på både det faglige og det menneskelige plan.

4.3 Forholdet mellom Hofforvaltningen og Statsbygg

For samhandlingen mellom Hofforvaltningen og Statsbygg etter omorganiseringen kan de viktigste vurderingstemaene oppsummeres til å være:

- Klarhet i ansvars- og oppgavefordelingen
- Ansvars- og funksjonsfordelingen i praksis
- Informasjons- og samfunnskontakt
- Samhandlingsprosedyrer

Det følgende baserer seg på utsagn fra intervjuer foretatt blant ansatte i både Hofforvaltningen og Statsbygg.

Klarhet i ansvars- og oppgavefordelingen

Informantene gir uttrykk for at forvaltningsavtalen som regulerer ansvars- og oppgavefordelingen mellom Hofforvaltningen og Statsbygg er klar og tilstrekkelig. Det vil likevel alltid være slik at det finnes gråsoner, hevdes det. Det ble brukt mye tid i begynnelsen på å finne ut av hvem som hadde ansvaret for hva i en del konkrete saker, men slike diskusjoner oppstår sjeldnere nå.

Ansvars- og funksjonsfordelingen i praksis

Samarbeidet mellom Hofforvaltningen og Statsbygg på driftssiden og vakt/samband later til å fungere godt. Det oppleves også som en fordel at flere av de ansatte både i Hofforvaltningen og Statsbygg har lang fartstid på Slottet, og dermed kjenner hverandre, virksomheten og rutinene der godt fra tiden i Slottsforvaltningen. Det er gode kollegiale forhold, og man finner løsninger i fellesskap og gjør gjensidige tilpasninger for å få oppgaveløsningen til å bli best mulig. De ansatte hjelper hverandre med oppgavene på langt flere områder enn bare de som er regulert gjennom avtaleverket og som registreres oppover i systemet.

Enkelte informanter i Hofforvaltningen gir imidlertid uttrykk for at de ikke er fornøyde med Statsbyggs håndtering av byggesaker. Disse informantene mener at Statsbygg bruker for mye tid på utredningsarbeid, og at det er for lange beslutningslinjer internt i Statsbygg. Disse informantene uttrykker derfor et ønske om at ansvars plasseringen i en del byggesaker ikke nødvendigvis alltid må ligge i Statsbygg, selv om forvaltningsavtalen tilsier det. De reiser spørsmål

om ikke ansvars plasseringen – for å kunne optimalisere sammenhengen mellom investeringskostnader og senere vedlikeholdskostnader – mer kan bestemmes fra sak til sak avhengig av byggesakens art og innhold. Hofforvaltningen peker på muligheten for at Hofforvaltningen også ivaretar ytre vedlikehold – eventuelt med den samme begrensning som for indre vedlikehold, og at de større tiltak som er byggemeldingspliktige, er Statsbyggs ansvar. Hofforvaltningen peker også på at enklere byggemeldingspliktige arbeider bør kunne ivaretas av Hofforvaltningen.

Statsbygg mener på sin side at deres erfaring viser at behovet for grundig utredningsarbeid og deres kompetanse er særlig viktig i forbindelse med verdibevarende vedlikehold, og at det fra tidligere finnes eksempler på løsninger som i ettertid krever omfattende og kostbare tilleggsarbeider. Det er dessuten et ønske om å følge gjeldende prinsipper for statlige eiendommer når det gjelder forvaltning og byggesaker – også for statlige eiendommer som disponeres av Kongen.

Både Hofforvaltningen og Statsbygg gir uttrykk for at det ikke alltid er enighet om hvordan oppgavene bør prioriteres i tid.

Informasjons- og samfunnskontakt

Fra Hofforvaltningens side oppleves det slik at Statsbygg ikke i alle sammenhenger i praksis helt har forstått betydningen av begrepet *Kongens disposisjonsrett*. Dette har forekommet i enkelte episoder, der Hofforvaltningen opplever det slik at Statsbygg overfor pressen i konkrete byggesaker har uttalt seg om forhold som det tilligger Hofforvaltningen å kommentere. Det er også eksempler på at det heller ikke er gjort tilstrekkelige avklaringer med Hofforvaltningen på forhånd.

Samhandlingsprosedyrer

Det foregår regelmessige møter på aktuelle fagområder og nivåer mellom Statsbygg og Hofforvaltningen. Informantene gir uttrykk for at møtestrukturen er hensiktsmessig. Eksempler:

- Toppgruppen (hoffsjef/direktør i Statsbygg/dep.råd i AAD): Gruppen har møte 3-4 ganger pr. år, AAD innhenter innspill til dagsorden. Saker som tas opp, er enten generelt om status eller spesifikke: økonomiinstruksen, konkrete avisartikler, eventuelle problemer i samspillet mellom Statsbygg og Hofforvaltningen, konkrete byggeprosjekter.
- På overordnet operativt nivå: Møte mellom avdelingsledelsen i Hofforvaltningen og Statsbygg på eiendomssiden. Møtet er informasjonsrelatert, og det gjøres vedtak. Nivået under følger opp vedtak.
- På daglig operativt nivå: Møte mellom driftsledere i Hofforvaltningen og i Statsbygg om konkrete oppgaver.

5 Statskonsults vurderinger

Innledningsvis vil vi oppsummere de erfaringer og synspunkter de involverte parter har presentert gjennom intervjuene, og deretter redegjøre for våre vurderinger basert på de observasjoner og inntrykk vi har fått gjennom informasjonsinnsamlingen.

5.1 Oppsummering av intervjuene

På spørsmålet om *Hofforvaltningens* ansatte mener de har oppnådd en *mer effektiv oppgaveløsning* som følge av omorganiseringen, fremhevet informantene at

- det er klarere økonomiske rammer – pga. eget budsjett
- det er lettere å samarbeide fordi alle beslutningstakere er i samme organisasjon
- det satses bevisst på god samordning i ledergruppen
- det er utviklet ny møtestruktur (styringsmøter, program møter og oppfølgingsmøter)
- dokumentasjon og skriftlighet i saksbehandlingen etterstrebes
- mange opplever mer byråkrati i den daglige oppgaveløsning

På spørsmålet om Hofforvaltningen har oppnådd *en mer effektiv økonomiforvaltning*, pekte informantene på at

- det nye økonomisystemet fungerer etter hensikten
- Hofforvaltningen ønsker å følge samme prosesser som andre statlige virksomheter
- både Hofforvaltningen og AAD ønsker mer spesifiserte styringssignaler

På spørsmålet om omorganiseringen har hatt en innvirkning på *arbeidsmiljøet i Hofforvaltningen*, ble det fremholdt

- et godt samarbeidsklima
- en fleksibel organisasjon og nye rutiner, men med enkelte endringer i arbeidsoppgaver som kan fortone seg negativt for enkeltpersoner
- et klart uttalt ønske om ro og stabilitet i organisasjonen

På spørsmålet om Statsbygg opplever at de har oppnådd en *mer effektiv oppgaveløsning* som følge av omorganiseringen, fremhever informantene at

- det er klarere roller og oppgaver i økonomistyringen
- ny intern organisering i SB gir kortere beslutningslinjer
- Statsbygg har fått en bedre bevissthet omkring innholdet i *Kongens disposisjonsrett*

På spørsmålet om omorganiseringen har hatt en innvirkning på *arbeidsmiljøet*, fremhever de ansatte at Statsbygg er en svært god støttespiller på både det faglige og det menneskelige plan.

Om *forholdet mellom Hofforvaltningen og Statsbygg* mener informantene at

-
- forvaltningsavtalen gir klarhet i ansvars- og oppgavefordelingen mellom partene
 - ansvars- og funksjonsfordelingen i praksis fungerer godt på driftssiden

Enkelte informanter i Hoffforvaltningen gir imidlertid uttrykk for at de ikke er fornøyde med

- Statsbyggs håndtering av byggesaker
- Statsbyggs forståelse for begrepet *Kongens disposisjonsrett* i saker vedrørende informasjon- og samfunnskontakt

5.2 Vurderinger

Vi vil innledningsvis peke på tre forhold som har særlig betydning for vår vurdering av de involverte parters erfaringer og synspunkter:

- Virksomheten ved Hoffet har vært gjennom en vedvarende og omfattende utvikling av organisasjonen siden 1991. Denne moderniseringsprosessen har hatt ambisiøse mål og stilt store krav til alle ledd i organisasjonen om tilpassning til nye arbeidsmåter, oppbygging av kompetanse og systemer for ledelse og oppgaveløsning. Overføringen av nye oppgaver fra Slottsforvaltningen har vært en vesentlig tilvekst til omstillingsprosessen i Hoffforvaltningen, og har stilt ytterligere krav til organisasjonens tilpassningsevne.
- Det er gått drøyt ett år siden nedleggelsen av Slottsforvaltningen og overføring av nye oppgaver til Hoffforvaltningen og Statsbygg. Erfaringene hittil fra omstillingen og praktiseringen av den nye organisasjonsmodellen, der både Hoffforvaltningen og Statsbygg må utvikle ny kompetanse og finne gode samarbeidsformer, må derfor ses i lys av at det er gått noe kort tid. Statskonsult legger generelt til grunn at en omorganisering av den størrelse og omfang som nedleggelsen av Slottsforvaltningen representerer for Hoffforvaltningen og Statsbygg, normalt vil måtte virke i noe lengre tid før man evaluerer og eventuelt gjør vesentlige endringer.
- Partenes erfaringer fra perioden med ombygging, rehabilitering og oppussing av Slottet synes fortsatt å ha en viss betydning i noen saker for relasjonene mellom Hoffforvaltningen, Statsbygg og AAD.

Vi viser til hva vi tidligere (i punkt 1.3) har understreket når det gjelder uttrykket *mer effektiv oppgaveløsning*. Vi anvender dette som en generell og sammenfattet betydning av flere av uttrykkene i mandatet. På denne bakgrunn tolker vi det slik at faktorer fra intervjuene som omfattes av uttrykket *en forbedring av de områder som var gjenstand for omlegging*, dreier seg om at bestemte forhold i oppgaveløsningen er blitt mer effektive enn før. Informantene refererer i denne sammenheng til for eksempel klarere økonomiske rammer, bedre samsvare mellom oppgaver og budsjett og enklere samordning. Tilsvarende tolker vi faktorer som omfattes av uttrykket *et tydeligere og mer hensiktsmessig forvaltningsansvar*. Synspunkter på spørsmålet om den ønskede *funksjonsfordelingen* mellom partene er oppnådd, tolker vi også som en faktor av betydning for effektiviteten.

Vi vil for ordens skyld også gjenta at det ikke foreligger materiale som uttrykker noe kvantitativt om effektivitet i oppgaveløsningen før omorganiseringen, og det er ikke satt noe konkret mål for bedring av effektivitet. Spørsmålet om forbedringer eller endringer i effektivitet i ulike sammenhenger må derfor vurderes på grunnlag av en utgangssituasjon som er nokså generelt beskrevet.

5.2.1 Hofforvaltningens virksomhet

Økonomiforvaltningen

En sentral forutsetning for mer effektiv oppgaveløsning har vært utviklingen og gjennomføringen av det nye økonomisystemet for Hofforvaltningen. Et nytt økonomiregelverk er på plass, og det er bygget opp nødvendige systemer og praksis rundt dette – herunder intern ledelses- og møtestruktur, rutiner og arbeidsmåter. Tilsvarende er gjort for organisering av og systemer for arbeidet med den daglig virksomheten, dvs. selve oppgaveløsningen.

Det er også etablert et godt opplegg for samhandlingen mellom Hofforvaltningen og departementet i økonomiforvaltningen, herunder budsjett- og rapporteringsrutiner.

Samlet sett betyr dette at grunnlaget for god og hensiktsmessig økonomistyring av virksomheten i Hofforvaltningen er på plass.

Det er Statskonsults generelle erfaring fra økonomiforvaltning i staten at det hele tiden må legges vekt på å finne hensiktsmessig form og innhold i styringsdokumenter som tildelingsbrev og resultatrapporter. Dette antar vi også vil være tilfelle for AAD og Hofforvaltningen, selv om sistnevnte ikke er en virksomhet som er underlagt noe departement, men er basert på de samme prinsipper som legges til grunn i statsforvaltningen. Også utformingen av teksten i budsjettproposisjonen må ses i lys av dette.

Det er både fra Hofforvaltningen og AAD pekt på forhold i tildelingsbrevet som bør vurderes i denne sammenheng. Dels gjelder det å finne frem til hva som skal være de vestligste punkter vedrørende prioritering og resultatoppgåelse, og som direkte bør nevnes. Dels gjelder det å finne frem til mer konkrete måter å uttrykke gode mål på for Hofforvaltningens oppgave med eiendomsforvaltning. Statskonsult vil understreke betydningen av at dette følges opp, og at AAD her har et særlig ansvar.

Hofforvaltningens årsberetning for 2002 som ble fremlagt rett før påske i år, er den første i sitt slag og et resultat av moderniseringsprosessen. Årsberetningen er bl.a. å betrakte som en rapport til AAD, Stortinget og Riksrevisjonen om bruken av midler tildelt over statsbudsjettet.

Vi har ikke innhentet synspunkter på årsberetningen fra AAD. Vi har heller ikke innhentet synspunkter fra Hofforvaltningen. Dette skyldes at årsberetningen ble lagt frem på et tidspunkt da vi var kommet langt i prosessen med informasjonsinnhenting. Vi har likevel foretatt en enkel vurdering av hovedinnholdet ut fra funksjonen den har som en rapport til departementet. Vi presiserer at vi ikke

har foretatt noen grundig gjennomgang av beretningen, og at våre synspunkter utelukkende er basert på egne vurderinger. På dette grunnlaget vil Statskonsult begrense kommentarene til følgende:

- Årsberetningen gir en oversiktlig og god fremstilling av virksomhetens art og særpreg og av mangfoldet i oppgaver og aktivitetene i 2002
- Årsberetningen gir et godt grunnlag for utvikling av tildelingsbrev og kommunikasjon mellom AAD og Hofforvaltningen

Oppgaveløsningen

Som nevnt, er det nå en klar og direkte sammenheng mellom ansvar for oppgaver og finansiell ramme for gjennomføringen. Det er stort sett alminnelig enighet om at dette gir et vesentlig bedre grunnlag for oppgaveløsningen (bl.a. indre vedlikehold, inventar og driftsoppgaver) enn tidligere, og at dette generelt bidrar til effektivitet. Statskonsult vil peke på at det er en kombinasjon av endringstiltak som har lagt grunnlaget for denne effektiviseringen av oppgaveløsningen, nemlig

- overføring av oppgaver fra Slottsforvaltningen til Hofforvaltningen
- moderniseringen av Hofforvaltningen
- nytt økonomisystem for Hofforvaltningen.

Uten disse tre tiltakene og med stor grad av samtidighet ville det etter vår oppfatning neppe vært mulig å oppnå tilsvarende gevinstpotensial.

Det er ikke uventet at noen gir uttrykk for at det i dag er mer byråkrati enn før. Organisasjonen har de senere år vokst og gjennomgått en omfattende utvikling i alle ledd – spesielt etter overtakelsen av oppgaver fra Slottsforvaltningen. Ordet *byråkrati* kan oppfattes som et stikkord for nødvendigheten av bl.a. å følge bestemte rutiner, at det er bestemte personer som har ansvar for igangsetting av oppgaver og som har fullmakt til å bruke avsatte budsjettmidler. Ting tar derfor ofte noe mer tid. Det er med andre ord ikke bare å sette i gang en oppgave uten at den er undergitt en tiltrekkelig helhetlig prioritering av rette vedkommende. Dette forutsetter ikke bare at den enkelte må ha klart for seg ansvar, rolle og oppgaver, men også at den enkelte forstår hva det vil si for arbeidsmåter og samhandling med andre å være en del av en stor organisasjon. Sammenholdt med at oppgaveløsningen på de ulike områdene i Hofforvaltningen kjenne- tegnes ved stor grad av gjensidig avhengighet, stiller dette store krav til at de rette personer involveres til rett tid og på rett måte.

Det er ikke mulig for Statskonsult på foreliggende grunnlag å ha noen klar for- mening om ovenstående er et uttrykk for at organisasjonen har uheldige byrå- kراتiske trekk, eller om det snarere er et uttrykk for at det meste er annerledes enn før og at noe er blitt mer tungvint eller omstendelig. Vi vil for ordens skyld presisere at ut fra de eksempler vi har hørt, synes det ikke som om organisa- sjonen har særlige problemer med unødig byråkrati. Statskonsult antar at Hofforvaltningen i utviklingen av organisasjonen fortsatt bør legge vekt på å skape forståelse blant ledere og medarbeidere for hva det vil si å jobbe i en stor organisasjon, der mange ledd er gjensidig avhengig av hverandre.

Det er gått med mye tid til forhandlinger mellom ledelsen og de ansatte om hovedavtale, samarbeidsavtale, tariffavtale, arbeidstidsordninger og vaktordninger. Statskonsult vil peke på at dette er saker som ikke bare er av stor betydning for dem det angår, men også for samarbeidsrelasjonene generelt mellom ledelsen og tjenestemannsorganisasjonene. Det ligger i disse sakenes natur at det bør brukes noe tid under drøftinger og forhandlinger, slik at partene får mulighet til å utvikle forståelse for hverandres situasjon og interesser. Det virker derfor fornuftig at prosessene har tatt noe tid, også sett på bakgrunn av at det ser ut til å være alminnelig tilfredshet over resultatene.

Innvirkning på arbeidsmiljøet

Store og gjennomgripende organisasjonsendringer som her, vil alltid føre til at noen synes de mister noe som var verdifullt i den tidligere organisasjonen. Det er ikke uventet at vi finner slike synspunkter, og spesielt knyttet til at enkelte ansatte mener at noe av den kollegiale kontakten som fulgte med tidligere arbeidsmåter, nå er borte eller vesentlig svekket. Spørsmålet blir om det er slik at det er gått tapt noe som burde vært beholdt, og som nå bør kompenseres på en eller annen måte. I så fall bør det være aktuelt å gå nærmere inn på dette i det videre arbeidet med å utvikle organisasjonen.

Det er også en forventet og typisk reaksjon at mange har gitt uttrykk for at det etter en lang periode med endringer, nå er behov for mer ro og stabilitet i organisasjonen. Dette er for øvrig også et moment som fortjener en avklaring i det videre organisasjonsutviklingsarbeidet.

5.2.2 Statsbyggs virksomhet

Statskonsult vil fremheve at de oppgaver som Statsbygg har overtatt fra Slottsforvaltningen, tilsvarer de oppgaver Statsbygg allerede hadde som forvalter av statlige eiendommer. Dette representerer heller ikke en særlig stor relativ tilvekst i oppgaver når vi sammenligner med den totale eiendomsmasse som Statsbygg hadde ansvaret for, og som bl.a. består av mange eiendommer av antikvarisk og kulturhistorisk verdi. Statsbygg hadde for øvrig allerede ansvaret for forvaltningen av de to statlige kongelige eiendommer Gamlehaugen og Stiftsgården. I utgangspunktet kan derfor ikke art og mengde oppgaver ha vært den store utfordringen for Statsbygg.

Vi mener ikke med dette at de nye forvaltningsoppgavene ikke stiller nye og andre krav til kompetanse og arbeidsmåter. Det er tvert om sider ved de nye oppgavene som skiller seg klart ut fra andre og tilsvarende forvaltningsoppgaver. Dette er etter vår oppfatning særlig knyttet til to forhold:

- For det første er det helt avgjørende at det er en omforent forståelse for hva Kongens disposisjonsrett over de statlige kongelige eiendommer innebærer i praksis. En forståelse og fortolkning av denne disposisjonsretten er ikke bare en teoretisk øvelse, men må også settes inn i en praktisk sammenheng i den daglige oppgaveløsningen.
- For det andre er Statsbyggs oppgaver slik at de direkte griper inn i eller kan påvirke den daglige oppgaveløsningen i Hofforvaltningen. Oppgavenes art

krever derfor at Statsbygg samhandler langt utover det normale med brukeren av eiendommen, og at dette legger premisser for styringen av egen virksomhet. Dette gjelder ikke bare i forbindelse med de såkalte driftsoppgavene, men også større innvendig vedlikehold og ombygginger og ytre vedlikehold.

Statskonsult har forståelse for at begrepet *Kongens disposisjonsrett* ikke har vært så enkelt å anvende i praksis. Dette må ses på bakgrunn av at begrepet ikke var særlig presist beskrevet eller diskutert før omorganiseringsprosessen begynte. For Statskonsult ser det imidlertid ut til at det er en betydelig oppmerksomhet omkring denne problemstillingen i Statsbygg. Dette er for øvrig helt i tråd med vår oppfatning av at forståelsen av begrepet er så sentralt at det fortsatt bør vies betydelig oppmerksomhet.

Den interne organiseringen av de nye oppgavene i Statsbygg var i den første tiden i hovedsak basert på tilsvarende organisering av forvaltningen av andre eiendommer. Denne organiseringen besto i nokså mange nivåer og involverte personer. Statskonsult har forståelse for at Statsbygg i utgangspunktet så det som en fordel å bygge organiseringen på etablerte prinsipper og praksis. Et problem med denne modellen synes dels å ha vært at den gjorde beslutningsveien internt for lang og omstendelig, og derved også skapte en ubalanse i forhold til Hofforvaltningens relativt korte beslutningsveier. Dels var det en pedagogisk utfordring at så mange personer innad i Statsbygg skulle danne seg en omforent forståelse for innholdet av begrepet *Kongens disposisjonsrett*.

Statsbygg har på bakgrunn av erfaringene med denne organiseringen gjort vesentlige endringer siden januar i år. Disse endringene er etter Statskonsults oppfatning skritt i riktig retning, og bør i det alt vesentlige være godt tilpasset behovene for korte og direkte linjer i oppgaveløsningen.

Statsbyggs ansatte med arbeidsplass på Slottet (ansatt tidligere i Slottsforvaltningen) og som har driftsoppgaver i forbindelse med tekniske anlegg, er – i motsetning til tidligere – en del av et stort faglig og kompetent nettverk i Statsbygg. Denne tilknytningen antar Statskonsult vil være av stor betydning over tid for oppgaveløsningen på dette området i tillegg til at den er en generelt viktig og positiv faktor for arbeidsmiljøet.

5.2.3 Forholdet mellom Hofforvaltningen og Statsbygg

Omorganiseringen av Slottsforvaltningen og omleggingen av finansieringen av drift og vedlikehold av de kongelige eiendommene har ført til en mye tettere samhandling mellom Hofforvaltningen på den ene siden og AAD og Statsbygg på den andre. Det er valgt modeller som stiller store krav til alle parter. Godt kjennskap til hverandres rammebetingelser, organisatoriske forutsetninger og roller samt virksomhetsmessige og kulturelle særtrekk er derfor nødvendig for å få effektiv forvaltning av eiendommene og oppgaveløsning i Hofforvaltningen. Det var for øvrig et sentralt tema i det såkalte Dialogprosjektet³ som ble av-

³ Oppsummeringsnotat, Det Kgl. Hoffs samhandling og dialog med AAD, Statsbygg og Riksantikvaren. Statskonsult 26. juni 2003, utført på oppdrag fra Hofforvaltningen.

sluttet i juni 2002. Statskonsult vil understreke betydningen av at partene fortsatt legger vekt på dette.

Ansvars- og oppgavefordelingen

Forholdet mellom Hofforvaltningen og Statsbygg er avhengig av at det i de skriftelige rammebetingelsene er klarhet i ansvars- og oppgavefordelingen. Dette vil også være betinget av at det har vært gode prosesser mellom partene i utarbeidelsen av disse dokumentene. Et sentralt dokument i denne forbindelse er forvaltningsavtalen som regulerer ansvars- og oppgavefordelingen mellom Hofforvaltningen og Statsbygg.

Statskonsult vil vise til at både Hofforvaltningen og Statsbygg mener at denne avtalen i hovedsak er hensiktsmessig ut fra de valgte forutsetninger, selv om det i begynnelsen ble brukt en del tid på å diskutere enkelte avgrensinger/gråsoner. Vi vil også vise til at enkelte i Hofforvaltningen reiser spørsmål om ikke ansvarsplasseringen mer kan bestemmes fra sak til sak avhengig av sakens art og innhold, og ikke slik at Statsbyggs ansvar etter avtalen alltid skal gjelde. Vi oppfatter det slik at dette er et ønske om en viss fleksibilitet basert på en konkret betraktning i det enkelte tilfelle.

Bakgrunnen for dette spørsmålet er at Hofforvaltningen mener at Statsbygg i en del saker bruker for mye tid på utredningsarbeid og at det er for lange beslutningslinjer internt. Dessuten kan det være uenighet om prioriteringen i tid. Statsbygg på sin side mener at erfaring viser at det er grunn til i en del saker å være grundig i utredningsarbeidet for denne typen eiendommer for å forebygge eventuelle kostbare tilleggarebeider.

Statskonsult registrerer at det på dette punkt er ulike syn, men vi har ikke sett det hensiktsmessig å gå lenger enn til å avdekke denne problemstillingen. Vi oppfatter ikke avtalen å være slik at det ikke er mulig å være fleksibel på denne måten, dersom det kan anføres faglige grunner ut fra effektivitetsbetraktninger. Dette er i så fall noe det er opp til partene å diskutere. Forutsetningene for dette vil imidlertid være at det snarere blir et spørsmål om hensiktsmessighet i et avgrenset tilfelle enn en omgåelse av selve avtalen. I motsatt fall vil det være naturlig å vurdere revisjon av avtalen.

Informasjons- og samfunnskontakt

Dette er et av de områdene der forståelsen av begrepet *Kongens disposisjonsrett* er særlig viktig, og vi viser til den forannevnte og påfølgende diskusjonen om dette begrepet.

Samhandlingsprosedyrer

De etablerte rutiner for møter på toppledernivå og operativt nivå synes å tilfredsstillende behøve hos begge parter. Når det som her er foretatt organisatoriske endringer i to meget ulike virksomheter med store konsekvenser for mange personer og nivåer, er det nødvendig at både fagfolk og ledelsen på alle nivåer møter hverandre jevnlig.

Statskonsult har ingen merknader til kontaktrutinene på operativt nivå. Vi vil imidlertid generelt fremheve betydningen av møtene i toppgruppen, der også

AAD deltar. Dette er en kanal for å kunne ta opp viktige spørsmål av betydning for samhandling og samarbeid. Vi synes likevel at toppgruppens funksjon og formelle status fremstår som uklar, for eksempel om møtene har noen direkte styringsmessig funksjon i forhold til saker eller prosjekter av særlig viktighet. Det er også uklart hvor bevisst og systematisk møtene utnyttes som en arena for utvikling av en god og gjensidig forståelse for hverandres rammebetingelser og kultur, og som et sted der lærdom av erfaringer trekkes og overordnede rammer og planer om fremtiden drøftes. På grunnlag av intervjuene ser det ikke ut til at møtene har funnet en form som utnytter slike muligheter godt nok.

Styrende dokumentasjon

Omorganiseringen forutsatte, som nevnt i punkt 2.3, at styrende dokumentasjon ble utarbeidet – dels for gjennomføringsprosessen og dels for praktiseringen av den nye modellen. Klargjøring av ansvar og rutiner var sentralt i disse dokumentene i tillegg til beskrivelser av prinsipper og oppgaver.

Statskonsult har inntrykk av at disse dokumentene samlet sett har fylt sin hovedfunksjon som styringsgrunnlag i gjennomføringsprosessen og i oppgaveløsningen etter omorganiseringen. Når det gjelder de enkelte dokumenter, har Statskonsult følgende merknader:

Dokumentet som beskriver *Kongens disposisjonsrett* og diskusjonen om forståelse av denne, har hatt vesentlig betydning for klargjøringen av ansvars- og oppgavedelingen i forvaltningen av de aktuelle eiendommene. Statskonsult vil peke på at dokumentet er et *forslag* (av 25.06.02) oversendt fra Slottsutvalget til AAD, og at dokumentets formelle status fortsatt er uklar. Vi er usikre på om noen av partene mener det er behov for justeringer/endringer i dokumentets innhold, slik det nå foreligger. Vi har forstått det slik at AAD fortsatt har til vurdering om det bør vedtas formelt i en egnet form og med eventuelle endringer, herunder om det i det hele tatt er behov for eller hensiktsmessig å ha et dokument av dette slaget.

Statskonsult oppfatter det slik at begrepet *Kongens disposisjonsrett* er nyttig og nødvendig. Dokumentet om Kongens disposisjonsrett er etter vår vurdering helt sentralt i grunnlaget for ansvars- og oppgavedelingen mellom Hoffforvaltningen og Statsbygg. Vi finner det derfor uheldig at dokumentets formelle status ikke er avklart. Vi er av den oppfatning at det bør foreligge et formelt, offentlig og overordnet dokument med en beskrivelse av forhold som trekker opp generelle rammer og prinsipper for monarkens bruk av statlige kongelige eiendommer og for eiendomsforvaltningen. Dette kan tenkes ivaretatt i ulike typer offentlige dokumenter, uten at vi ser grunn til å gå nærmere inn på hvilken form dette bør ha. Uten et slikt dokument vil det heller ikke være en felles referanse for forståelsen av innholdet i begrepet *Kongens disposisjonsrett*.

Vi har kommentert *forvaltningsavtalen* på grunnlag av innhentede synspunkter, men vil i tillegg peke på noe som vi oppfatter som en mangel eller en ufullstendighet i vedlegget. Det fremgår at Vedlegg F, *Forvaltningsplan for Det Kongelige Slott, Bygdø Kongsgård og Oscarshal*, er under utarbeidelse, og vi har forstått det slik at dette fortsatt er tilfellet. Dette vedlegget har således en

uklar status. Vi legger til grunn at en slik forvaltningsplan vil være et viktig og nyttig styringsverktøy i forvaltningen av disse eiendommene.

Slottsutvalget har overfor AAD lagt frem forslag til følgende styringsdokumenter:

- *Generelle retningslinjer for forvaltning av statens kongelige eiendommer. Forslag av september 2002 fra Slottsutvalget til AAD*
- *Veileder for planlegging og gjennomføring av større tiltak på statens kongelige eiendommer. Forslag av 21.03.02 fra Slottsutvalget til AAD*
- *Felles retningslinjer for dokumentasjon av statens kongelige eiendommer. Forslag av juni 2002 fra Slottsutvalget til AAD*
- *Avtale av januar 2002 om eierskap og forvaltningsansvar for inventaret på de statlige kongelige eiendommer. Forslag av januar 2002 fra Slottsutvalget til AAD*

Statskonsult legger også her til grunn at dette er en type dokumenter som vil være viktige og nyttige styringsverktøy i forvaltningen av disse eiendommene. Vi har imidlertid ikke vurdert om dokumentene bør ha et innhold og detaljeringsgrad slik de nå foreligger, eller om de bør kunne forenkles. Vi vil peke på at dokumentene fortsatt foreligger i forslags form, og at innhold og status således er uavklart.

Noen generelle oppsummerende vurderinger

Omorganiseringen av Slottsforvaltningen har i korthet gått ut på følgende:

Hoffforvaltningen er fra Slottsforvaltningen tilført ansvaret for indre vedlikehold, inventarforvaltning og parkforvaltning for de aktuelle eiendommene samt driftsoppgaver. Hovedbegrunnelsene var mer rasjonell organisering av arbeidsoppgavene med et klarere skille mellom bruker- og eieroppgaver og bedre ivaretagelse av Hoffforvaltningens behov.

Statsbygg er fra Slottsforvaltningen tilført ansvaret for ytre vedlikehold, bygningstekniske anlegg og byggemeldingspliktige arbeider. Hovedbegrunnelsene var stordriftsfordeler og bedre kvalitet.

Det er Statskonsults vurdering at det samlet sett er oppnådd betydelige resultater i forhold til målene, selv om det har vært visse problemer underveis. Omorganiseringen har størrelse og omfang som har vært krevende for de berørte virksomheter, og har virket i relativt kort tid. På denne bakgrunn er det klare indikasjoner på at omorganiseringen så langt og i det alt vesentlige har medført mer effektiv oppgaveløsning, og således vært en vesentlig forbedring sammenlignet med utgangssituasjonen. Vi vil understreke at denne vurderingen må ses i lys av den usikkerhet som ligger i at det ikke foreligger klare og konkrete opplysninger som beskriver utgangssituasjonen før omorganiseringen.

Vi vil presisere at vi her utelukkende har konstatert at den valgte forvaltningsmodell har gitt vesentlige forbedringer, men vi har med dette ikke vurdert valget av modell. Sammenholdes dette med at heller ingen av partene har gitt uttrykk for at modellen bør endres nå, har vi ikke oppfattet at det er grunnlag for – eller på noen måte ønskelig – å drøfte om det finnes modeller som ville kunne fungere bedre. Statskonsult vil likevel komme med noen få, generelle betraktninger omkring spørsmålet om modellvalg. Vi gjør dette fordi vi antar at partene i lys av både enkelte erfaringer og det som er forbedringspunkter (jf. kapittel 5), vil kunne gjøre seg refleksjoner om det finnes bedre alternativer som på et fremtidig tidspunkt bør vurderes.

Ethvert valg av forvaltningsmodell for denne typen eiendommer og virksomhet må legge til grunn et langsiktig perspektiv. Modellen bør i sine grunntrekk ikke jevnlig være gjenstand for vurderinger. Den bør derfor generelt være robust over tid for temporære endringer i bl.a. oppgavers art og omfang, kompetansekrav og økonomiske rammebetingelser. Dette innebærer at når det omorganiseres som følge av ny modell, bør det gå noe tid før modellen eventuelt revurderes. Det er her som ellers ved behov for organisatoriske endringer, at det sjelden bare finnes én løsning som gir god effektivitet, og ingen modell har bare sterke og ingen svake sider. Det vil uansett være nødvendig å balansere flere hensyn.

I enhver modell må staten ivareta eieransvaret for eiendommene, noe som vil si at staten må påse at eiendommene forvaltes forsvarlig. Denne plikten til å påse eller kontrollere, må utøves kontinuerlig og kan utøves på flere måter, og vil bl.a. rette seg mot opprettholdelse av verdier, prioritering av tiltak og effektiv ressursbruk. En slik kontrollvirksomhet vil forutsette at det løpende rapporteres og dokumenteres om grunnlag for vurdering av forvaltningen, og vil naturligvis kreve involvering av en eller annen statlig instans. I dagens modell ivaretar Statsbyggs medvirkning en del av dette selv om Statsbygg ikke fører tilsyn, men har et selvstendig ansvar for deler av forvaltningen. Det nye økonomisystemet med tildelingsbrev fra AAD og rapportering fra Hofforvaltningen ivaretar en annen del av dette. Statskonsult vil peke på at Danmark og Sverige har organisert dette området i prinsippet som i Norge, selv om det er forhold som er forskjellig fra Norge.

6 Statskonsults anbefalinger

I vår samlede vurdering har vi tatt hensyn til at det fortsatt er en del forhold som trenger noe tid til bearbeiding før de er helt på plass. Statskonsult vil understreke at selv om det hittil er oppnådd mye, er det forbedringspunkter som vil kreve fortsatt oppmerksomhet og innsats fra alle parter.

Det er Statskonsults oppfatning at den etablerte ordning med tilhørende struktur i ansvars- og oppgavedeling bør ligge til grunn i det videre arbeidet med å tilpasse og utvikle organisasjonene i tråd med målene for omorganiseringen av Slottsforvaltningen. Det vil være nødvendig å ha en viss tålmodighet, slik at omorganiseringen får den nødvendige tid til å virke etter sine forutsetninger. Utfordringen ligger derfor først og fremst i denne tilpasningsprosessen, der det gjelder å konsentrere seg om mulighetene fremfor det som måtte være begrensningene.

Med utgangspunkt i vurderingene i kapittel 4 anbefaler Statskonsult følgende tiltak:

- Dokumentet om Kongens disposisjonsrett og diskusjonen om forståelse av denne retten, har vært sentralt som grunnlag for ansvars- og oppgavedelingen mellom Hofforvaltningen og Statsbygg. Dokumentet er et forslag, der innhold og formell status er uavklart. Sammenholdt med at det er Slottsutvalget som har utarbeidet dokumentet, legger Statskonsult til grunn at begrepet *Kongens disposisjonsrett* er nyttig og nødvendig, og at det bør foreligge et formelt, offentlig og overordnet dokument som trekker opp generelle rammer og prinsipper for Kongens bruk av statlige kongelige eiendommer og for eiendomsforvaltningen. Dette vil også gi partene en felles referanse for forståelsen av innholdet i begrepet.

Statskonsult vil understreke betydningen av dette og anbefale at innholdet i og status på dokumentet om *Kongens disposisjonsrett* avklares. AAD bør i samråd med Hofforvaltningen og Statsbygg starte denne avklaringen, og det bør settes et mål for når dette skal være slutført.

I denne forbindelse er det viktig, som Statskonsult påpekte i oppsummeringen av Dialogprosjektet, at dokumentet følges opp med prosesser og rutiner/prosedyrebeskrivelser, for å sikre at de som samhandler i det daglige, har en omforent og felles forståelse av hva disposisjonsretten innebærer. Dette gjelder spesielt for samarbeidet mellom Statsbygg og Hofforvaltningen i mediaopplegg og drifts- og byggeoppgaver.

- I enkelte byggesaker har det på informasjonssiden vært uklarheter om ansvars- og rollefordelingen mellom Hofforvaltningen og Statsbygg. Hofforvaltningen og Statsbygg bør vurdere å utarbeide felles retningslinjer for informasjon og mediekontakt som foregår i skjæringspunktet mellom dem. Eventuelt bør det også utarbeides mer konkrete informasjonsopplegg med angivelse av informasjons-/medieansvar for hvert av de større tiltakene/prosjektene som foregår i dette skjæringspunktet.

-
- Hofforvaltningen har reist spørsmålet om ansvars plasseringen, slik den er regulert i forvaltningsavtalen, mer kan bestemmes fra sak til sak avhengig av sakens art og innhold, og ikke slik at Statsbyggs ansvar, slik avtalen sier, skal gjelde uten unntak. Statskonsult oppfatter dette som et ønske om en viss fleksibilitet basert på en konkret betraktning i det enkelte tilfelle, og vi oppfatter avtalen slik at det er mulig dersom det kan anføres faglige grunner ut fra effektivitetsbetraktninger. Forutsetningene for dette vil imidlertid være at det snarere blir et spørsmål om hensiktsmessighet i et avgrenset tilfelle, enn en omgåelse av selve avtalen. Statskonsult vil anbefale at partene diskuterer denne problemstillingen.
 - Slottsutvalget har lagt frem forslag om retningslinjer for henholdsvis forvaltning, dokumentasjon og større tiltak vedrørende statens kongelige eiendommer. Statskonsult legger til grunn at dette er en type dokumenter som vil være viktige og nyttige styringsverktøy i forvaltningen av disse eiendommene. Vi har imidlertid ikke vurdert om dokumentene bør ha et innhold og detaljeringsgrad slik de nå foreligger, eller om de bør kunne forenkles.

Statskonsult vil anbefale at innhold i og status på disse tre retningslinjene avklares. AAD bør i samråd med Hofforvaltningen og Statsbygg starte denne avklaringen, og det bør settes et mål for når dette skal være slutført. I dette legger vi ikke at AAD nødvendigvis skal vedta disse retningslinjene eller direkte ta stilling til innholdet i dem. Det bør være tilstrekkelig at Statsbygg og Hofforvaltningen blir enige om å legge dem til grunn – enten slik de er eller med endringer.

- Slottsutvalget har også lagt frem forslag til avtale om eierskap og forvaltningsansvar for inventaret på de statlige kongelige eiendommene. Statskonsult viser til vurderingene i foregående punkt og vil anbefale at innhold i og status på denne avtalen avklares. AAD bør i samråd med Hofforvaltningen og Statsbygg starte denne avklaringen og det bør settes et mål for når dette skal være slutført.
- Til forvaltningsavtalen mellom Statsbygg og Hofforvaltningens er vedlegg F, *Forvaltningsplan for Det Kongelige Slott, Bygdø Kongsgård og Oscarshall*, fortsatt under utarbeidelse. Statskonsult legger til grunn at en slik plan er nyttig og nødvendig i eiendomsforvaltningen. Statskonsult vil anbefale at innhold i og status på forvaltningsplanen avklares. AAD bør i samråd med Hofforvaltningen og Statsbygg starte denne avklaringen og det bør settes et mål for når dette skal være slutført.
- Møtene i toppgruppen er en kanal for å kunne ta opp viktige spørsmål av betydning for samhandling og samarbeid. Statskonsult oppfatter toppgruppens funksjon og formelle status som uklar – for eksempel om møtene har noen direkte styringsmessig funksjon i viktige saker. Det ser ikke ut til at møtene har funnet en form som utnytter slike muligheter godt nok.

AAD bør i samråd med Hofforvaltningen og Statsbygg vurdere om toppgruppen bør utvide sitt mandat i retning av også å ha funksjon som styrings-

gruppe på overordnet nivå for prosjekter/saker av særlig viktighet og som stiller store krav til samarbeid og samhandling. Møtene bør også kunne utnyttes som en arena, der lærdom av erfaringer trekkes og overordnede rammer og planer om fremtiden drøftes.

- Statskonsult vil understreke betydningen av at det legges vekt på å videreutvikle personlige relasjoner, kulturforståelse og gjensidig forståelse for hverandres rammebetingelser, slik at dialogen mellom Hofforvaltningen og Statsbygg gir grunnlag for en best mulig oppgaveløsning for partene enkeltvis og samlet. De forannevnte arbeidsområdene vil kunne være en naturlig arena for å videreutvikle slike relasjoner og forståelse.
- Hofforvaltningen har i mer enn 10 år vokst og gjennomgått en omfattende utvikling i alle ledd – spesielt etter overtakelsen av oppgaver fra Slottsforvaltningen. Statskonsult anbefaler at Hofforvaltningen i sin videreutvikling fortsatt bør legge vekt på å skape forståelse blant ledere og medarbeidere for hva det vil si å jobbe i en stor organisasjon som kjennetegnes av mange ledd som er gjensidig avhengig av hverandre, og der det stadig kan oppstå behov for å endre oppgaver og arbeidsmåter for den enkelte. Dette har ikke bare en faglig og kompetansemessig side, men får også betydning for arbeidsmiljøet.
- Det er Statskonsults generelle erfaring fra økonomiforvaltningen i staten at det hele tiden må legges vekt på å finne hensiktsmessig form og innhold i tildelingsbrev og resultatrapporter. Dette antar vi også vil være tilfelle for AAD og Hofforvaltningen, selv om sistnevnte ikke er en virksomhet som er underlagt noe departement. AAD og Hofforvaltningen har for øvrig gitt uttrykk for at de er opptatt av dette.

Statskonsult vil anbefale at AAD i samarbeid med Hofforvaltningen satser på en videreutvikling av dialogen i økonomiforvaltningen – herunder tildelingsbrev og årsberetning – for å komme frem til gode mål og prioriteringer for Hofforvaltningens eiendomsforvaltning.

Litteraturliste

Vurdering av arbeidsdelingen mellom Hoffforvaltningen, Slottsforvaltningen og Statsbygg, og prinsipper for budsjettering av apanasjen. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. April 2001

St.prp. nr. 1 (2001–2002), AAD, Programområde 00 Konstitusjonelle institusjoner, programkategori 00.10 Det kongelige hus

Informasjonsskriv til de ansatte om nedleggelse av Slottsforvaltningen (AAD, 01.11.01)

HM Kongens disposisjonsrett. Forslag av 25.07.2002 fra Slottsutvalget til AAD

Forvaltningsavtale mellom Statsbygg og Det Kgl. Hoff av 16.01.02 for de kongelige eiendommene i Oslo

Generelle retningslinjer for forvaltning av statens kongelige eiendommer. Forslag av september 2002 fra Slottsutvalget til AAD

Veileder for planlegging og gjennomføring av større tiltak på statens kongelige eiendommer. Forslag av 21.03.2002 fra Slottsutvalget til AAD

Felles retningslinjer for dokumentasjon av statens kongelige eiendommer. Forslag av juni 2002 fra Slottsutvalget til AAD

Avtale av januar 2002 om eierskap og forvaltningsansvar for inventaret på de statlige kongelige eiendommer. Forslag av januar 2002 fra Slottsutvalget til AAD

Økonomireglement for Det Kgl. Hoff, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 05.07.02

Det Kongelige Hoff – Økonomiinstruks, fastsatt av Hoffsjefen 29.01.2002

Protokoll (omstillingsavtale) av 28.09.01 mellom AAD og Norsk Tjenestemannslag, Statstjenestemannsforbundet, Flerfaglig FellesOrganisasjon og Akademikerne i forbindelse med overdragelse av personale fra Slottsforvaltningen til henholdsvis Det Kongelige Hoff og Statsbygg

Årsberetning Statsbygg, 2002

Årsberetning Det Kongelige Hoff, 2002

REFERANSER

Tittel:	Evaluering av omorganiseringen av Slottsforvaltningen
Forfatter(e):	Marit Johannessen og Tormod Rødsten
Statskonsults rapportnummer:	2003:11
Prosjektnummer:	871
Prosjektnavn:	Evaluering av omorganiseringen av Slottsforvaltningen
Prosjektleder:	Tormod Rødsten
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	<p>En evaluering av i hvilken grad målene med omorganiseringen av Slottsforvaltningen er oppnådd samt forslag til forbedringsområder for det videre samarbeidet mellom AAD, Det Kgl. Hoff og Statsbygg. Det er klare indikasjoner på at omorganiseringen har medført mer effektiv oppgaveløsning.</p> <p>Forbedringsområder: Avklaring av innhold og status på ulike dokumenter om forvaltningen av de statlige kongelige eiendommer av betydning for ansvars- og oppgavedelingen og samarbeidet mellom Det Kgl. Hoff og Statsbygg. Videreføre organisasjonsutvikling og dialog.</p>
Arbeidsområde:	Styring og resultatorientering
Emneord:	Evaluering, omorganisering, fordeling av ansvar og oppgaver, effektiv oppgaveløsning, økonomiforvaltning
Dato:	Juni 2003
Sider:	33
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO