

Erfaringer fra større omorganiseringer i staten

En studie av etableringen av Statens landbruksforvaltning, Sosial- og helsedirektoratet og Mattilsynet

Forord

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har behov for å få et godt grunnlag for planlegging og organisering av prosessen for etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). På oppdrag fra NAV-sekretariatet i Arbeids- og sosialdepartementets har Statskonsult derfor systematisert og kartlagt erfaringer fra tre større omstillinger i staten; Statens landbruksforvaltning, Sosial- og helsedirektoratet og Mattilsynet. Vi har sett på hvilke rammer som var fastlagt fra myndighetene i forkant av omstillingene og på organisering, bemanning, brukermedvirkning, informasjon og ulike oppgaver som ble gjennomført i interimfasen.

Som datainnsamlingsmetode har vi brukt dokumentstudier og kvalitative intervjuer. Vi vil takke informantene som har bidratt både med informasjon om den omstillingsprosessen de har vært med på, og til å finne fram relevant dokumentasjon.

Statskonsult er ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Inger Johanne Sundby (prosjektleder) og Lisbeth Udland Hansen.

Oslo, juni 2005



Vivi Lassen

Innhold

Sammendrag.....	1
1 Innledning.....	7
1.1.1 Mål og mandat.....	7
1.1.2 Metode.....	8
1.1.3 Organisering.....	9
2 Erfaringer fra omstillingsprosessene.....	10
2.1 Type omstilling.....	10
2.2 Oppslutning om reformidéen.....	11
2.3 Grunnlaget som ble lagt i planleggingsfasen.....	12
2.3.1 Ulik organisering, omfang og lengde.....	12
2.3.2 Beslutninger vedtatt og av hvem?.....	13
2.3.3 Medvirkning og informasjon i planleggingsfasen.....	14
2.3.4 Planlegging av interimfasen.....	15
2.4 Interimfasen.....	16
2.4.1 Organisering.....	16
2.4.2 Finansiering og styring.....	18
2.4.3 Planlegging og prosjektstyring.....	19
2.4.4 Utviklingen av organisasjonsstrukturen.....	19
2.4.5 Bemanningsprosessen.....	21
2.4.6 Administrative systemer.....	23
2.4.7 Lokaler og fysisk plassering.....	25
2.4.8 Medvirkning og medbestemmelse fra de ansatte.....	26
2.4.9 Informasjon og kommunikasjon.....	27
2.4.10 Kulturbygging.....	30
2.5 Konklusjon.....	31
3 Statens landbruksforvaltning.....	34
3.1 Beslutningsgrunnlaget for omstillingen.....	34
3.1.1 Landbrukdepartementets forslag.....	35
3.1.2 Forutsetninger for omstillingen og ”bestillingskrav”.....	35
3.2 Organisering i de ulike fasene.....	37
3.3 Beskrivelse av planleggingsfasen.....	38
3.3.1 Organisering.....	38
3.3.2 Utredninger og eksterne konsulenter.....	39
3.3.3 Forankring av omstillingen hos etatslederne.....	39
3.3.4 Medvirkningsmuligheter - ansatte.....	39
3.3.5 Medvirkningsmuligheter - eksterne brukere.....	39
3.3.6 Informasjon og kommunikasjon.....	39
3.4 Beskrivelse av interimfasen.....	40
3.4.1 Organisering.....	40
3.4.2 Interimorganisasjonens mandat.....	42
3.4.3 Rekruttering av ledelse.....	42
3.4.4 Finansiering i interimfasen.....	43
3.4.5 Internstyring, planlegging, rapportering.....	43
3.4.6 Utredninger og eksterne konsulenter.....	43
3.4.7 Operasjonalisering av mål.....	43
3.4.8 Utvikling av organisasjonsstruktur.....	44
3.4.9 Avklaring av forhold til departement og fylkesmannen.....	44
3.4.10 Bemanningsprosess.....	44

3.4.11	Administrative systemer.....	45
3.4.12	IKT og fagsystemene	45
3.4.13	Lokalisering.....	45
3.4.14	Forankring hos de berørte etatslederne	46
3.4.15	Relasjonen - interimorganisasjon og virksomhetene	46
3.4.16	Medvirkning - ansatte.....	46
3.4.17	Medvirkning - eksterne brukere	47
3.4.18	Kulturbygging	47
3.4.19	Informasjon og kommunikasjon.....	47
3.5	Erfaringer og mulige lærdommer	48
4	Sosial- og helsedirektoratet	50
4.1	Beslutningsgrunnlaget for omstillingen	51
4.1.1	Forutsetninger for omstillingen og ”bestillingskrav”	51
4.2	Organisering i de ulike fasene	52
4.3	Beskrivelse av planleggingsfasen.....	54
4.3.1	Organisering	54
4.3.2	Utredninger og eksterne konsulenter.....	54
4.3.3	Høringsbrev	55
4.3.4	Forankring av omstillingen hos etatslederne.....	55
4.3.5	Medvirkningsmuligheter - ansatte.....	55
4.3.6	Medvirkningsmuligheter - eksterne brukere	55
4.3.7	Informasjon og kommunikasjon.....	56
4.4	Beskrivelse av interimfasen	56
4.4.1	Organisering av Delprosjekt 1.....	56
4.4.2	Mandat for Delprosjekt 1	58
4.4.3	Rekruttering av ledelse.....	58
4.4.4	Finansiering	59
4.4.5	Internstyring, planlegging, rapportering.....	59
4.4.6	Utredninger.....	59
4.4.7	Operasjonalisering av mål	59
4.4.8	Utvikling av organisasjonsstruktur.....	60
4.4.9	Bemanningsprosess	61
4.4.10	Administrative systemer.....	62
4.4.11	IKT – fagsystemer	62
4.4.12	Lokalisering.....	63
4.4.13	Forankring hos lederne.....	63
4.4.14	Relasjonen - interimorganisasjon og virksomhetene	63
4.4.15	Medvirkningsmuligheter - ansatte.....	63
4.4.16	Medvirkningsmuligheter - eksterne brukere	64
4.4.17	Kulturbygging	64
4.4.18	Informasjon og kommunikasjon.....	64
4.5	Erfaringer og mulige lærdommer	66
5	Mattilsynet.....	69
5.1	Beslutningsgrunnlaget for omstillingen	69
5.1.1	Begrunnelse	69
5.1.2	Sentrale vedtak	69
5.1.3	Krav til organisering.....	70
5.2	Organisering i de ulike fasene	73
5.3	Beskrivelse av planleggingsfasen.....	74
5.3.1	Organisering	74

5.3.2	Delprosjektene.....	75
5.3.3	Prosjektstyring og arbeidsform	75
5.3.4	Vedtak i regjeringen og Stortinget	76
5.3.5	Forankring av omstillingen	76
5.3.6	Medvirkningsmuligheter - ansatte.....	76
5.3.7	Medvirkningsmuligheter - eksterne brukere	76
5.3.8	Informasjon og kommunikasjon.....	77
5.3.9	Risikoanalyser	77
5.4	Beskrivelse av interimfasen	77
5.4.1	Organisering	78
5.4.2	Interimorganisasjonens mandat.....	78
5.4.3	Finansiering av omstillingen	79
5.4.4	Rekruttering av ledelse.....	79
5.4.5	Planlegging og styring.....	80
5.4.6	Utvikling av organisasjonsstruktur.....	80
5.4.7	Bemanningsprosessen	81
5.4.8	Administrative systemer.....	83
5.4.9	Medvirkningsmuligheter - ansatte.....	83
5.4.10	Medvirkningsmuligheter - eksterne brukere	83
5.4.11	Informasjon og kommunikasjon.....	84
5.4.12	Kulturbygging	84
5.4.13	Relasjonen - tilsynene og interimorganisasjonen.....	84
5.5	Utfordringer i den nye organisasjonen	85
5.6	Erfaringer og mulige lærdommer	86

Sammendrag

Etableringen av "Ny arbeids- og velferdsforvaltning" (NAV) er en av de største omorganiseringer i Norge i nyere tid¹. Reformen omfatter tre store etater med viktige samfunnstjenester som berører mange mennesker; Trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten i kommunene. Trygdeetaten og Aetat skal fusjoneres i et nytt direktorat for arbeids- og velferdsforvaltning, og dagens brukere skal tilbys et samlet tjenestetilbud i hver kommune i nye arbeids- og velferdskontor. De tre etatene kanaliserer i dag stønader og tjenester på totalt rundt 265 milliarder kroner, og det utføres om lag 16 000 årsverk i de tre etatene.

Omstillingsprosessene og erfaringene med de mange omorganiseringene i staten de siste årene er i liten grad beskrevet og oppsummert. Som et grunnlag for den nye reformen ba derfor Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) ved NAV-sekretariatet Statskonsult om å utføre en kartlegging og vurdering av erfaringer fra noen større omstillinger i staten. De som ble valgt ut er:

- *Statens landbruksforvaltning* (SLF) som ble etablert fra 1. juni 2000 og som var en fusjon av fire virksomheter hvorav en var utenfor staten og en statsbank. SLF har ca. 170 ansatte.
- *Sosial- og helsedirektoratet* (SHdir) som ble etablert fra 1. januar 2002 og som var en fusjon av elleve statlige virksomheter, styrt av to departementer. Fylkesmannen utfører regionale oppgaver, men direktoratet har ikke et regionalt eller lokalt ledd. SHdir har ca. 400 ansatte.
- *Mattilsynet* som ble etablert 1. januar 2004 og som var en fusjon av fire statlige virksomheter. Flere departementer har faglig instruksjonsansvar. Kommunale oppgaver er blitt statlige og virksomheten har tre nivåer (lokalt, regionalt og sentralt). Mattilsynet har ca. 1300 ansatte.

I dette sammendraget vil vi trekke fram de viktigste erfaringene fra de tre omstillingsprosessene. Erfaringene er nærmere beskrevet i kapittel 2. Mer detaljerte beskrivelser av hver av de tre omstillingsprosessene finnes i kapittel 3, 4 og 5.

Grunnlaget som ble lagt i planleggingsfasen

Et felles kjennetegn ved alle de tre omstillingene er at et stort flertall av de ansatte i de berørte virksomhetene sluttet opp om reformideen. Områdene var modne for endring. Dette gir et godt grunnlag for en god og effektiv omstillingsprosess. Det var imidlertid aktiv motstand mot noen av forslagene til løsninger for eksempel delt løsning og lokalisering av deler av SLF og innlemmelse av Bioteknologinemnda i SHdir. Når dette ble endret, ble de ansatte aktive medspillere i omstillingsprosessen.

Organiseringen av arbeidet i denne fasen var noe forskjellig for de tre virksomhetene, blant annet med hensyn til antall og hvem som ble involvert, åpenhet og medvirkning i prosessene. Planleggingen av omstillingen på sosial-

¹ Regjeringen la fram forslaget til reformen i St. prp. nr. 46 (2004-2005). Forslaget ble behandlet i Stortinget 31. mai.

og helseområdet ble i hovedsak gjennomført i departementet (SHD), med begrenset deltakelse fra de berørte virksomhetene før forslaget ble sendt på høring og beslutning ble tatt av Regjeringen. Landbruksdepartementets utrednings- og planleggingsaktiviteter involverte både virksomhetene, tillitsvalgte og departementets aktuelle avdelinger. I planleggingen av Mattilsynet var også representanter fra en rekke bruker- og interesseorganisasjoner involvert.

Forskjellene i organisering kan forstås ut fra både den politiske interessen (potensielt politisk konfliktområde), omfanget av omstillingen og bredden og engasjementet fra ulike interessegrupper.

Det ble ikke fremmet egne proposisjoner om organiseringen for noen av reformene, men de ble enten varslet eller lagt frem i budsjettproposisjonene, som vedlegg til disse eller i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Omorganiseringen av sosial- og helseforvaltningen ble kun fremmet i revidert nasjonalbudsjett.

Overgangen til interimfasen – leder, organ og mandat på plass

Etableringen av forvaltningsorganene og ansettelse (beskikking av) direktør ble vedtatt av Kongen i statsråd kort tid før oppstart av interimperioden både for Mattilsynet og SHdir, mens det skjedde ett halvt år etter oppstart av interimperioden for SLF.

En viktig erfaring er at leder bør kunne komme på plass så raskt som mulig i et formelt opprettet forvaltningsorgan eller en interimorganisasjon, og få delegert nødvendig myndighet og ansvar for å lede arbeidet i interimperioden.

Mandatet for interimorganisasjonen ble utarbeidet før interimfasen. Mandatene har ulik detaljeringsgrad, men stort sett samme innhold. Mattilsynet fikk tildelingsbrev i interimperioden og mandatets innhold ble tatt inn i dette. Kravene dekker i korthet det som må til når nye organisasjoner skal etableres med struktur, bemanning og administrative systemer. Et krav i mandatene til Mattilsynet og SLF var å utarbeide innspill til etatsstyringen mellom departementene og virksomhetene.

Nøkkelpersoner fra planleggingsfasen bør bli med over i interimfasen. Erfaringer, nettverk og forståelse av kritiske suksessfaktorer kan vanskelig dokumenteres fullt ut skriftlig og det som er bare er ”inne i hodene” til sentrale personer er også nødvendig å ta med seg videre til interimfasen.

Organisering i interimfasen

Interimfasen varte for Mattilsynet og SLF i ett år, mens for SHdir mindre enn et halv år. For alle omstillingsprosessene var det en styringsgruppe eller koordineringsgruppe (departementsrådene med fagansvar for Mattilsynet) i departementet som fulgte opp omstillingen. Gruppene sikret samarbeid og koordinering mellom departementet og interimorganisasjonen og til tilgrensende endringsprosesser som gikk parallelt med de tre omstillingsprosessene.

Alle interimorganisasjonene var sammensatt av utvalgte representanter fra de fusjonerte partene og med den nye direktøren som leder². Sammensetningen av kompetansen og størrelse på denne gruppen er et kritisk suksesskriterium. Det var viktig at den nye direktøren med ansvar for omstillingen kunne påvirke størrelse og sammensetningen.

Det var en mengde prosjekter som på kort tid skulle utvikle og få på plass nye fag- og administrative systemer, økonomifunksjoner, lokaler og ombygging, informasjon, organisasjonsstruktur, bemanning og innplassering m.m. Ansatte og ansattes representanter fra de fusjonerende virksomhetene arbeidet sammen i disse gruppene, noe som sikret utnyttelse av kunnskap, forankring og felles innsats for å utvikle den nye virksomheten.

Ansvar og drift i de fusjonerende virksomhetene

Utfordringen i interimperioden er å sikre framdrift i omstillingen med å etablere ny organisasjon, men også å sørge for at de eksisterende organene ivaretar ansvar og oppgaver de er tillagt. All myndighet lå uforandret i de eksisterende virksomhetene og direktørene hadde hovedansvaret inntil ny organisasjon var på plass. Samtidig måtte de bidra selv og sørge for å avgi ressurser for å utvikle den nye virksomheten. Samarbeidet mellom ny leder og lederne for de gamle virksomhetene var basert på lojalitet til vedtaket.

Konflikter om lokalisering i de berørte virksomhetene

Ny lokalisering og dermed flytting av hovedkontor, samt regionale og lokale enheter skapte uro i virksomhetene. Lokalisering ble i hovedsak avgjort i planleggingsfasen, men en del spørsmål om hvilke oppgaver som skulle legges til regionalt nivå og distriktsorganiseringen i Mattilsynet ble tatt i interimfasen. Beslutningen om at flytting av personell skulle utsettes i inntil 1,5 år, bidro til mer ro i organisasjonen.

Krav til effektivisering

Ingen skulle sies opp, men det var satt et krav på 10 prosent effektivisering av Mattilsynet og et ikke tallfestet effektiviseringskrav i SLF. Tallfesting av effektivisering er bra for å kunne ha et konkret mål, men problemet er krav om gevinstrealisering lenge før omstillingsprosessen er over. Det kan være hensiktsmessig å skille mellom kortsiktige og langsiktige gevinster.

Planlegging og prosjektstyring

Det lagt stor vekt på å ha meget detaljerte planer for de mange oppgavene som måtte gjennomføres i interimperioden. Virksomhetsplanen til Mattilsynet viser omkring 70 prosjekter. Stram prosjektstyring bidro til å sikre framdrift og koordinering mellom prosjekt- og arbeidsgruppene. I SLF var det ukentlig rapportering om status og et fast punkt var å melde fra om ”avklaringsbehov”.

Organisasjonsstruktur

Mye tid, omtanke og ressurser ble brukt på å lage den nye organisasjonsstrukturen. Det var viktig å utforme en ny, helhetlig og enhetlig organisasjon og ikke bare plassere de gamle virksomhetene ved siden av hverandre.

² SLF's direktør ble ansatt midt i perioden.
Statskonsult rapport 2005:9

I SLF var det viktig å holde igjen overfor presset om å raskt utforme organisasjonsstrukturen før

- formål, mål og strategi var skissert,
- prinsipper for organiseringen var klarlagt og at disse støttet opp om formålet med virksomheten og
- funksjoner og oppgaver ble identifisert – både de som falt bort og nye oppgaver som kommer.

Innplassering og bemanning

Hvilke prosedyrer som skal følges når en skal tilsette i en tom organisasjon, viste seg å by på problemer. Uten et tillitsmannsapparat og dermed uten tilsetningsråd, må departementet tilsette. Innplassering kan derimot interimorganisasjonen ivareta.

Det er nødvendig med et godt opplegg og prosedyrer for effektiv innplassering. De tilsatte må kunne orientere seg i ny organisasjon og eventuelt finne fram til hvor oppgavene de har arbeidet med og har kompetanse til, er lagt. Det er spørsmål om det er tilstrekkelig å beskrive oppgavene eller om det må utarbeides stillingsbeskrivelser, noe som tar mer tid. I hovedsak valgte en å beskrive oppgavene i ny struktur, mens det ble utarbeidet individuelle stillingsbeskrivelser for lederstillingene (SHdir). Lederstillingene ble i hovedsak lyst ut eksternt.

Råd og veiledning til de ansatte er viktig og dette ble gitt gjennom samtaler mellom ansatte og linjeleder i gammel organisasjon, personalkonsulent eller prosjektledelsen for den nye organisasjonen. I Mattilsynet ble det opprettet et støttesenter for de ansatte; *Personalservice* med vakttelefon, e-postkasse og utsendelse av informasjon om rettigheter og plikter og om hva som skjedde.

Kartleggingen av kompetansen ble dels gjort ved utfylling av skjema eller et IT-basert kompetanseutviklingsverktøy/innplasseringsverktøy (Mattilsynet). Det ble understreket at innplasseringen av 1300 ansatte ikke ville vært mulig uten bruk av dette verktøyet.

Bruk av eksterne konsulenter og interne utredninger

Det understrekes at det er brukt relativt lite eksterne konsulenter. I planleggingsfasen ble det i alle de tre fusjonerende virksomhetene gjennomført noen eksterne utredninger. I interimfasen ble eksterne konsulenter brukt til noe rådgivning om organiseringsprosessen, rekruttering av toppledergruppe og avdelingssjefer, utvikling av bemanningsplaner, utvikling og implementering av IT-systemer, etablering av arkiv, grafisk profil og ombygging.

Utfordringer i forhold til kommunene

Mattilsynet hadde utfordringer knyttet til informasjon til og overføring av ca. 900 kommunalt ansatte (700 årsverk) med ulike særavtaler, ulike pensjonsrettigheter, delte stillinger etc. til staten, samt overtakelse av eiendom. Landbruksdepartementet ivaretok i alt vesentlig grad denne prosessen i interimperioden. Det var viktig med godt nettverk i kommunene og kvalifikasjoner på kommunalt regelverk til å gjennomføre forhandlingene med kommunene om overføringen av personell.

Risikoanalyser og risikovurdering

Bare SHdir laget en risiko- og sårbarhetsanalyse eller plan. Denne ble imidlertid lite brukt, men potensielle kriser som ekstern og intern motstand, organisering, medieomtaler m.m. ble vurdert løpende i interimorganisasjonen, men ikke nedfelt skriftlig. De fusjonerende tilsynene hadde imidlertid erfaring i samarbeid om risiko- og krisekommunikasjon på matområdet før fusjonen. Utredningen om laboratoriene inneholdt en vurdering av kritiske faktorer. Et punkt som skulle vise seg å bli kritisk for alle de tre virksomhetene i forbindelse med selve etableringen, var at noen IKT-funksjoner ikke virket som de skulle ved oppstart.

Medvirkning og medbestemmelse – ansatte

Politiske vedtatte omorganiseringer omfattes ikke av Hovedavtalens regler om medbestemmelse³, men selve gjennomføringen er gjenstand for medbestemmelse. Tillitsvalgte ble trukket med i SLF og Mattilsynet etter at det var politisk vedtatt å gjennomføre en omorganisering, men før organisatorisk løsning var besluttet. I SHdir var prosessen relativt lukket i planleggingsfasen, men ble svært åpen og inkluderende i interimfasen. Det ble inngått omstillingsavtaler/rammeavtale om medbestemmelse i interimperioden.

Medvirkning og medbestemmelse – brukere

Virkemidler i planleggingsfasen var

- høringsbrev/notater om ulike deler av den forestående omstillingsprosessen
- høringsmøter som ble arrangert rundt i landet til en bred og aktiv diskusjon
- referansegruppe (Mattilsynet)

Informasjon i omstillingsprosessen

Aktiv, mye og målrettet informasjon og kommunikasjon med de berørte, ble sterk vektlagt. Det ble lagt vekt på åpenhet og rask distribusjon. Eksempler på tiltak var:

- detaljert informasjonsplan for omstillingsprosessen med en rekke tiltak, herunder medieplaner
- bruk av elektroniske kanaler; eget intranett (SHdir), internett og brev på e-post fra direktøren (Mattilsynet)
- nyhetsbrev i papirformat tilsendt i posthyllene (SLF)
- allmøter og formell og uformell informasjon gjennom prosjektdeltakelse

Alle de tre omstillingsvirksomhetene hadde aktiviteter for å informere om den forestående fusjonen til sine interessenter, og brukte ressurser på profilering. Ingen gjennomførte brukerundersøkelser i forkant av fusjonen.

Kulturbygging

Å lære hverandre å kjenne gjennom felles prosjekter er et felles trekk ved disse omstillingsprosessene, og som kan bidra til kulturbygging. Noen eksempler på tiltak er:

³ Hovedavtalen i staten §2 nummer 3 første ledd
Statskonsult rapport 2005:9

-
- å utarbeide og utvikle en felles tilsynsfilosofi
 - å utarbeidet mål og strategi i samarbeid med de fusjonerende etatene
 - flere større arrangementer og mange allmøter
 - at direktøren er synlig gjennom hyppige besøk i de berørte etatene i prosjektperioden
 - seminar/samling for alle ansatte straks etter etablering.

Økonomiske ressurser i interimfasen

Finansieringsmåten og størrelsen på de økonomiske ressursene som de ulike interimorganisasjonene hadde til rådighet varierte. Det hadde ikke vært tid å få avsatt budsjettmidler tidlig nok og omstillingsperioden gikk svært fort – ca. ett halv år fra vedtak til etablert organisasjon i SHdir. De opprinnelige virksomhetene bar mye av kostnadene den første perioden, før bevilgninger til forvaltningsorganet kom inn i budsjettet.

Administrative systemer

Alle undervurderte hvor krevende det var å få samordnet de administrative funksjonene, utviklet og tilpasset moderne fagsystemer og å få IKT-løsninger på plass. Dette førte tildels til kaotiske tilstander og frustrasjon i den første tiden i de nye virksomhetene. Det har tatt lang tid å få de administrative systemene og fagsystemene til å fungere og det har vært nødvendig å sette inn betydelige ressurser i etterhånd.

Lokaler

Å finne fram til lokaler som kan samle den nye organisasjonen og å gjøre dem egnet for den nye virksomheten tar tid og er ressurskrevende. Plasseringen av de nye avdelingene er viktig for å få til integrasjon og utvikling av en felles kultur. Det er også et spørsmål om det er mulig og hensiktsmessig å lokalisere den fusjonerte virksomheten i nye lokaler og på nøytral grunn.

Rask og krevende omstilling, men mye gjenstår

En vanlig oppfatning er at omstillingsprosesser må gå fort. Men det forutsetter at det prioriteres mellom å få det viktigste på plass og ta sjansen på at andre utfordringer løses senere. Det viktigste har vært å få på plass ledelse, oppgaver, organisasjonsstruktur, bemanning og lokaler. Intern informasjon har vært vektlagt som virkemiddel for å få flest mulig til å dra i samme retning. Profiler og noe ekstern informasjon for å annonsere etableringen av en ny etat har vært viktig. Lønnsutbetalingene til rett tidspunkt har vært et suksesskriterium. Men det har tatt tid å få øvrige administrative funksjonene til å fungere optimalt.

Det er krevende å ha ansvaret for store omstillingsprosesser og et felles trekk er at de som fikk ansvaret for disse omstillingen i ulike faser, selv har funnet fram til hvordan arbeidet burde legges opp. Det har vært lite deling av erfaringer og veiledninger som de kunne støtte seg på.

1 Innledning

Regjeringen la 11. mars 2005 fram St. prp. nr. 46 (2004-2005) ”Ny arbeids- og velferdsforvaltning”. Den var oppe til behandling i Stortinget 31. mai 2005.

Regjeringen foreslår en gjennomgripende endring av arbeids- og velferdsforvaltningen for å:

- få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad
- forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Arbeids- og velferdsforvaltningen er i dag organisert gjennom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i kommunene. Statsetatene og sosialtjenesten kanaliserte i dag stønader og tjenester på totalt rundt 265 milliarder kroner, og det utføres til sammen om lag 16 000 årsverk. Det statlige ansvaret som i dag er delt på Aetat og trygdeetaten foreslås samlet i én ny etat; arbeids- og velferdsetaten. Kommunene skal fortsatt være en viktig medspiller i arbeids- og velferdspolitikken og vil beholde sitt ansvar for oppgaver etter lov om sosiale tjenester. Det skal etableres en førstelinjetjeneste med et arbeids- og velferdskontor i hver kommune som er brukernes kontaktsted.

For å gjennomføre denne store reformen har Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) behov for å få et best mulig grunnlag for planleggingen og organisering av prosessen. ASD ønsket derfor å få en systematisert kartlegging og vurdering av erfaringer fra større omstillingsprosesser i staten.

Følgende omstillingsprosesser er brukt som eksempel:

- *Statens landbruksforvaltning*: Fusjon av 4 virksomheter hvorav en var utenfor staten og en var statsbank.
- *Sosial- og helsedirektoratet*: Fusjon av 11 statlige virksomheter, styrt av to departementer, fylkesmannen utfører regionale oppgaver, men direktoratet har ikke et regionalt eller lokalt ledd.
- *Mattilsynet*: Fusjon av 4 statlige virksomheter, flere departementer har faglig instruksjonsansvar, kommunale oppgaver er blitt statlige, flere nivåer (lokalt, regionalt og sentralt).

1.1.1 Mål og mandat

Målet for prosjektet har vært at ASD skal få erfaringer fra relevante gjennomførte omstillingsprosesser i staten for å få et grunnlag for det videre arbeidet med å etablere den Nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Hensikten er å trekke på andres erfaringer fra relevante omstillingsprosesser.

Hensikten med denne rapporten er ikke å få en dyptgående og grundig analyse, men å få fram hva som er gjort og hvilke erfaringer ulike aktører har fra ulike faser i tre mest mulig sammenliknbare omstillingsprosesser. Statskonsult vil trekke på kunnskap og erfaringer for deltakelse og evalueringer av noen av disse prosessene og virksomhetene, men har også innhentet data og informasjon om omstillingsprosessen i utvalgte virksomheter/etater og kartlagt aktørenes

egne erfaringer. Arbeidet med rapporten har foregått i perioden 20. april - 28. juni 2005.

I følge mandatet skal eksemplene være mest mulig relevante for prosessen med etablering av NAV. Rapporten skal:

- Kort beskrive prosessen før beslutning om reform og hva beslutningen innebar.
- Beskrive hvilke problemstillinger/tema som spesielt er blitt behandlet, hva som konkret ble gjort, organisering, vedtak, tiltak etc. i etableringsprosessen.
- Presentere erfaringer fra ulike aktører om hva de anser som heldige ”grep”, kritiske punkter under hendelsesforløpet, og hva de i etterhånd mener burde vært annerledes.

1.1.2 Metode

En rekke problemstillinger og temaer vil være gjennomgående i hele etableringsprosessen, fra å være en premiss i beslutningsdokumentet til å finne sin løsning i den nyetablerte organisasjonen. I gjennomgangen av de tre omstillingsprosessene har vi rettet spesiell oppmerksomhet mot:

- Håndtering av eventuelle eksplisitte krav til ny organisasjon.
- Organisering, planlegging, informasjon og styring av omstillingsprosessen i planleggingsfasen og i interimfasen.
- Erfaringer fra omstillingsprosessene.

Vi har hovedsakelig brukt dokumentgjennomgang og noen kvalitative personlige intervjuer som datainnsamlingsmetode. Vi har gjennomgått en stor mengde styringsdokumenter for de tre omorganiseringssprosessene som for eksempel:

- Høringsbrev
- Stortingsproposisjoner
- Odelstingsproposisjoner
- Innstillinger fra Stortinget
- Utredninger og rapporter fra eksterne konsulenter
- Rapporter fra interne arbeidsgrupper
- Pressemeldinger
- Annen aktuell dokumentasjon som notater m.m.

Jf. litteraturliste.

Statskonsult har tidligere hatt i oppdrag å kartlegge og analysere ulike omstillingsprosesser. Noen av resultatene som er gjengitt i rapportene fra disse oppdragene er også gjengitt i deler av denne rapporten:

- I planleggingsfasen av Statens landbruksforvaltning hadde Statskonsult i oppdrag fra Landbruksdepartementet om å utrede samordning og eventuell utflytting av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. Jf. Rapport 1998:14. ”Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. Samordning og eventuell utlokalisering.”
- I planleggingsfasen av Sosial- og helsedirektoratet hadde Statskonsult i oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet å kartlegge og dokumentere

prosessen underveis. Dette er gjengitt i Rapport 2002:7 ”Stor omstilling på kort tid. En dokumentasjon av opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet”.

- I planleggingsfasen av Mattilsynet hadde Statskonsult i oppdrag fra virksomhetene som skulle inn i det nye Mattilsynet å gjøre en prinsipiell vurdering av å legge nasjonale oppgaver til regionalt nivå. Jf. Rapport 2003:4 ”Spredt, men samlet? En prinsipiell vurdering av å legge nasjonale oppgaver til regionalt nivå”.
- I 2002 ga Statskonsult ut veilederen ”Erfaringer fra statlige fusjoner”. I denne var bl.a. Statens landbruksforvaltning brukt som case.

Vi har gjennomført 11 intervjuer med nøkkelpersoner for de utvalgte omstillingsprosessene. Intervjuene er gjennomført i perioden april til juni 2005. Jf. intervjuguide i vedlegg 1.

1.1.3 Organisering

Prosjektansvarlig i Statskonsult er avdelingsdirektør Vivi Lassen. Oppdraget er gjennomført av seniorrådgiver Inger Johanne Sundby (prosjektleder) og seniorrådgiver Lisbeth Udland Hansen. Andre i Statskonsult med direkte erfaring fra de ulike omstillingsprosessene har også bidratt med sin kunnskap. Kontaktpersoner i NAV-sekretariatet har vært seniorrådgiver Per Magne Pedersen.

2 Erfaringer fra omstillingsprosessene

I dette kapitlet oppsummerer vi erfaringene gjennom å sammenligne de tre omstillingsprosessene og trekke fram erfaringer som kan være nyttige for andre som skal planlegge og lede omstillingsprosesser.

Først beskrives kort bakgrunnen for og oppslutningen om reformene. Deretter grunnlaget for omstillingen som ble lagt i det vi har kalt *planleggingsfasen*, dvs perioden fra regjeringen har besluttet å omorganisere forvaltningsområdet til interimorganisasjonen etableres. (Etableringen av Sosial- og helsedirektoratet inngikk som et delprosjekt i reformen av sosial- og helseforvaltningen og interimfasen benevnes som Delprosjekt 1.) Så gis det en beskrivelse av og erfaringer med organiseringen og ulike tiltak i interimfasen. For grundigere beskrivelser og vurderinger henvises det til kapitlene som omhandler de respektive omstillingsprosessene.

2.1 Type omstilling

De tre omstillingsprosessene som utgjør eksemplene for denne erfaringsoppsummeringen av større omstillinger er forskjellige. Men det er noen likhetstrekk i måten omstillingene er gjennomført på og hvilke erfaringer sentrale aktører har gjort.

Alle tre omstillingene er fusjoner:

- Statens landbruksforvaltning er en fusjon mellom fire virksomheter hvorav deler av en statsbank, en privat organisasjon med forvaltningsoppgaver og deler av et departement.
- Sosial- og helsedirektoratet er en fusjon av 11 statlige virksomheter og større deler av et departement.
- Mattilsynet er en fusjon av tre hele tilsyn, tilsynsoppgaver fra et direktorat og mange kommunale/interkommunale virksomheter/foretak.

Særtrekkene ved omstillingene er knyttet til omfanget av endringer. Mattilsynet var mest omfattende i betydningen antall ansatte og statliggjøring av kommunale oppgaver med 900 ansatte med et komplisert avtaleverk og mange særavtaler. Omstillingen innebar dessuten stor grad av desentralisering med opprettelse av og ny lokalisering av mange enheter. Statens landbruksforvaltning var komplisert fordi flere av de fusjonerte enhetene hadde en uvanlig tilknytningsform til staten og de ansatte måtte endre status til tjenestemenn. Sosial- og helsedirektoratet innebar overflytting av mange ansatte i departementet og ny oppgavefordeling og grenseoppgang mellom direktorater (tilsyn, forskningsvirksomhet og nytt direktorat). Dette medførte utfordringer med å få klar rolle og ansvarsfordeling mellom departement og direktoratet og mellom direktoratene.

2.2 Oppslutning om reformidéen

Et meget viktig grunnlag for alle tre omstillingsprosessene var at forvaltningsområdet var modent for endring. Det hadde vært gjennomført flere utredninger. De hadde konkludert med at organiseringen ikke var optimal for å kunne løse funksjonene og oppgavene, og den var heller ikke optimal for å møte utfordringene på en effektiv og god måte. Dette var prosesser som dels hadde foregått i mange år, spesielt på Mattilsynets og SHdirs område.

Det kan være flere årsaker til at omstillingsprosessen tok fart og kom i gang. På Mattilsynets område var det dels internasjonale forhold med for eksempel tilpasninger til EU, WTO og internasjonalt/overnasjonalt regelverk og traktater. Kugalskap og skandaler rundt giftstoffer i mat i Europa forsterket trusselbildet. Dessuten hadde det vært et sterkt krav fra næringsmiddelindustrien om bedre samordning. Andre årsaker til at omstillingene kom i gang var en viss drahjelp fra de overordnede forvaltningsutviklingsprogrammene til regjeringene. Det var et behov for å få en mer samordnet, effektiv og ryddig forvaltning på disse forvaltningsområdene og det ble understøttet av Fornylsesprogrammet og Moderniseringsprogrammet. Behovet for endring begrunnes også med ”nye krav i økonomiregelverket i forhold til tilskuddsforvaltningen”. Det måtte gjøres noe med de uklare tilknytningsformene til staten for organer som forvaltet flere av virkemidlene for landbruksforvaltningen. Målet om bedre samordning og færre direktorater i Fornylsesprogrammet passet godt for behovet om endring i sosial- og helseforvaltningen. Prinsippet om å skille myndighet, tilsyn og tjenesteyting, samt politiske mål om desentralisering og utflytting, understøttet omstillingen på Mattilsynets område.

Det var en viss motstand mot de opprinnelige forslagene til løsninger. Forslaget om opprettelse av to organer og flytting av det ene til et annet sted i landet, ble møtt med stor uro og aktiv motstand fra de ansatte som etter hvert utgjorde SLF. Forslaget om utflytting av hovedkontoret til Mattilsynet og sterk slanking av de sentrale enhetene i tilsynene, medførte også stor uro her. Innlemmelse av organer i SHdir som for eksempel Bioteknologinemnda, førte til sterk motstand og aktiv lobbying overfor Stortinget. Men gjennom vedtak om ett organ lokalisert i Oslo (SLF), hovedkontor for Mattilsynet på Adamstua og noe endring av hvilke organer som skulle inn i SHdir, roet dette seg.

Lokaliseringsvedtaket for regionene, flytting og opprettelse av flere nasjonale sentra, statliggjøring og overflytting fra kommunene og fristilling av laboratoriene skapte uro som innvirket på gjennomføringen av omstillingen i Mattilsynet. Antakelig har dette betydning for organisasjonens virkemåte ennå. Men beslutningen om at flytting av personell skulle utsettes i inntil 1,5 år, har bidratt til mer ro i organisasjonen.

For alle omstillingsprosessene var det vedtatt at ingen skulle sies opp. Men det var lagt et krav på 10 prosent effektivisering av Mattilsynet. Dette kravet har gitt kutt i budsjetten fra år to, noe som setter begrensninger for utviklingen av den nye organisasjonen. Det var også satt et krav til effektivisering av SLF, men dette var ikke tallfestet på samme måte.

Erfaringer:

- Tidlig avklaring av sentrale spørsmål for de ansatte om lokalisering og at ingen skal sies opp, letter gjennomføringsprosessen
- Tallfesting av effektivisering er bra for å kunne ha et konkret mål, men problemet er krav om gevinstrealisering lenge før omstillingsprosessen er over. Å skille mellom kortsiktige og langsiktige gevinster av en effektivisering kan derfor være fruktbart.

2.3 Grunnlaget som ble lagt i planleggingsfasen

2.3.1 Ulik organisering, omfang og lengde

Det tok fra mindre enn ett år (SHdir og SLF) til ett og et halvt år (Mattilsynet) fra beslutning om vurdering av organiseringen til vedtak om omstilling. I denne planleggingsfasen ble forslagene til organisatoriske løsninger utredet, forslagene ble sendt på høring og de ble lagt fram for vedtak.

Organiseringen av arbeidet i denne fasen er svært forskjellig. Sosial- og helsedepartementet (SHD) utførte i all vesentlig grad utredninger i linjen og det ble ikke organisert noe eget prosjekt. Tidligere utredninger ble utnyttet. Han som senere ble ansatt som direktør for SHdir, ble engasjert av departementet til å bistå med utredningen og planleggingen.

For vurderingen av de landbrukspolitiske virkemidlene ble det opprettet en referansegruppe med direktørene og nestledere, samt ansattrepresentanter fra virksomhetene som senere utgjorde SLF. Referansegruppen ble ledet av en avdelingsdirektør i den avdelingen som hadde etatsstyringsansvar for de virksomhetene som skulle fusjoneres. Hensikten var å sikre god informasjon og medvirkningsmuligheter også i denne fasen, og å involvere de berørte virksomhetene i utredningen om samordning og eventuell utlokalisering som Statskonsult gjennomførte.

For omstilling av Mattilsynet ble det organisert et større prosjekt, med koordineringsgruppe av departementsrådene for de tre faglig ansvarlige departementene, en rådgivende gruppe (ekspedisjonssjefen i den berørte fagavdelingen, representanter fra Helsedepartementet og Fiskeridepartementet, lederne for opprinnelige tilsynene, representanter fra forbrukersiden og næringsorganisasjonene, KS og KNT-forum), en ekstern prosjektleder med bred politisk erfaring, ett sekretariat, en infogruppe og en referansegruppe.

Rådgivningsgruppen ble opprinnelig kalt styringsgruppe, noe som medførte klarhet i ansvarsforhold.

Det ble også etablert en stor referansegruppe med over 40 representanter fra brukere og interessenter. To delprosjekter med flere arbeidsgrupper utredet forslag til organisasjonsstruktur, lokalisering, den statlige overtakelsen av de lokale næringsmiddeltilsynene etc.

Forskjellene i organisering kan forstås ut fra både den politiske interessen (potensielt politisk konfliktområde), omfanget av omstillingen med hensyn til hvor mange ansatte og enheter som var berørt og bredden og engasjementet fra Statskonsult rapport 2005:9

ulike interessegrupper. Mattilsynet med flere departementer som faglig ansvarlige, et stort kommunalt apparat og en stor grenseflate til forbrukere og flere næringer, måtte ha en bredere organisering i planleggingsfasen enn de to andre omstillingsprosessene.

Erfaringer:

- Det må være klart samsvar mellom navn på og funksjon/myndighet til grupper i prosjektorganisasjonen. Å benytte begrepet ”styringsgruppe” på et organ som ikke har det reelle beslutningsmyndigheten, blir forvirrende. Koordineringsgruppen med departementsrådene var den reelle styringsgruppen, mens styringsgruppen var underlagt denne.
- God involvering av de berørte organene i vurderingene av ulike alternative organiseringer medførte en bedre forankring av forslagene (SLF).
- Prosjektledere og medarbeidere med grundig erfaring og forståelse av de politiske beslutningsprosessene, bredt nettverk, engasjement og tillit i berørte organer, kan sikre nødvendig framdrift for å få fram beslutninger i kompliserte saker.
- En effektiv arbeidsform var å formulere forslag til organisering i høringsbrev, revidere disse ut fra innspillene i høringsrunden og legge de bearbejdede forslagene inn i proposisjonene og orienteringer til Stortinget.

2.3.2 Beslutninger vedtatt og av hvem?

Kompleksiteten i omstillingen vises også gjennom behandlingsmåten av forslagene. Omstillingen av Mattilsynet ble behandlet syv ganger i regjeringen. Lokalisering av regionene ble bestemt av regjeringen. Opprettelsen av forvaltningsorganene og ansettelse (beskikkelse) av direktørene ble gjort gjennom kgl.res. For SLF ble opprettelsen av direktoratet vedtatt noen måneder etter etableringen av interimorganisasjonen, mens for Mattilsynet rett før oppstart av interimperioden.

Det ble ikke fremmet egne proposisjoner om organiseringen for noen av reformene. De ble enten varslet eller lagt frem i budsjettproposisjonene eller som vedlegg til disse eller i proposisjonen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Hvordan forslagene blir fremmet kan ha betydning for hvilken komité som har saken til behandling. Omorganiseringen av sosial- og helseforvaltningen ble kun fremmet i revidert nasjonalbudsjett. Nødvendige lovendringer ble selvsagt lagt fram i odelstingsproposisjoner.

Stortinget gikk imot regjeringens forslag om delte løsninger både når det gjaldt forslaget om landbruksforvaltningen som to organer der ett skulle være lokalisert utenfor Oslo, og Mattilsynet med ett landbasert tilsyn og ett for sjømat. Stortinget gikk inn for ett forvaltningsorgan for de landbrukspolitiske virkemidlene lokalisert til Oslo. Stortinget gikk også inn for ett samlet Mattilsynet, men med en desentralisert organisasjonsstruktur.

Stortinget bad også om å bli orientert om organiseringen av interimorganisasjonen for Mattilsynet.

Erfaringer:

- Større endringer på områder der mange departementer er involvert eller har interesser, gjør det nødvendig med en behandlingsform av sakene i regjeringen som sikrer at alle blir tilfredsstillende trukket med i beslutningsprosessen.
- Effektiviteten i beslutningsprosessen ble god gjennom at forslagene til organisering ble fremmet i tilknytning til budsjettbehandlingen. Det kan reises spørsmål om dette påvirker muligheten for at relevant fagkomité blir tilstrekkelig involvert i beslutningen.

2.3.3 Medvirkning og informasjon i planleggingsfasen

Beslutningene om omorganisering på alle tre områdene var politiske vedtak som setter begrensninger på rettigheter om medbestemmelse⁴. Men medvirkningen i planleggingsfasen ble svært ulik i de tre omstillingsprosessene.

Planleggingen av omstillingen av sosial- og helseforvaltningen ble ivaretatt i departementet og involveringen ble før høringsbrevet ble sendt ut, avgrenset til lederne for de berørte organene. I den korte perioden fra fremleggelse av saken til beslutning og senere til oppstart av gjennomføring (interimfasen) ble det mer involvering av ledere, ansatte og interessegrupper.

For omstilling av det landbrukspolitiske virkemiddelapparatet ble medvirkningen ivaretatt gjennom en bredt sammensatt referansegruppe der også tillitsvalgte sammen med lederne for organene var med. Informasjon fra møtene ble sendt ut. Utredningen som Statskonsult gjennomførte, ble lagt opp med en prosess der referansegruppen spilte en viktig rolle. Dette la i følge informantene, et godt grunnlag for den senere omstillingen. Fagorganisasjonene fra de fire organene var selv også svært aktive for å påvirke resultatet og å informere næringene om sitt syn.

I planleggingen av Mattilsynet ble både hovedsammenslutningene invitert til informasjonsmøte og involvert i arbeidsgrupper. Referansegruppen var bredt sammensatt av svært mange organisasjoner og interessegrupper. Fire høringsbrev, høringsmøter og informasjonsmøter rundt om i landet, bidro til en bred og aktiv diskusjon. Det var dessuten stor grad av åpenhet ved at informasjon om og fra møter i de ulike gruppene og planer fortløpende ble lagt ut på et eget område på internett. Det er imidlertid en interessant erfaring at de ansatte ikke brukte disse aktivt. Muligens var de til mer nytte for andre berørte og interesserte. Intensjonen var å utarbeide en informasjons- og kommunikasjonsstrategi. Denne ble ikke realisert, men en informasjonsmedarbeider ble tilknyttet prosjektsekretariatet.

Spørsmålet er om det er mulig ut fra disse erfaringene å gi noen allmenne råd om hvordan medvirkningen, informasjonen til omverdenen og kommunikasjonen med de berørte bør legges opp for å sikre en effektiv og god gjennomføring av omstillingsprosessen. Generelt vil økt medvirkning og informasjon gi økt forståelse og trygghet som igjen gjør gjennomføringen

⁴ Hovedavtalen i staten §2 nummer 3 første ledd omhandler at politiske beslutninger ikke er gjenstand for medbestemmelse. Selve måten en politisk beslutning skal gjennomføres på, er imidlertid gjenstand for medbestemmelse, jf. Hovedavtalen §2 nummer 3 andre ledd.

enkler. De informantene vi har snakket med både fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er av den oppfatning at bred medvirkning ga et godt grunnlag for gjennomføringen av omstillingen. Dette avhenger selvsagt også av oppslutning rundt reformbehovet og aksept av løsninger. Mange sluttet opp om reformidéen, selv om de var uenige i de første forslagene til løsninger.

Erfaringer:

- Det er viktig å ha et godt opplegg og strategi for informasjon og medvirkning i planleggingsfasen og gjøre klart fra hvilket tidspunkt prosessen skal være åpen.
- Medvirkning og innflytelse fra de ansatte (tillitsvalgte) før endelig organisasjonsløsning er vedtatt, kan gi et godt grunnlag for samarbeid og effektiv gjennomføring.
- Åpenhet og informasjon i planleggingsfasen øker tryggheten og ønsket fra de ansatte om å bidra til gode løsninger. Det kan også føre til mye debatt og støy om enkelte deler av forslaget, men oppslutning om hovedløsning og reformen som sådan.

2.3.4 Planlegging av interimfasen

Viktige gjøremål i planleggingsfasen er rekruttering av leder og utforming av mandat for interimperioden.

Lederen for SHdir kom raskt på plass og hadde også vært involvert i planleggingen og utformingen av beslutningen. Lederen for det fremtidige Mattilsynet ble rekruttert mot slutten av planleggingsfasen og begynte når interimperioden startet opp. Han hadde ikke vært involvert i planleggingen og hadde ikke erfaring fra de tidligere tilsynene på matområdet, men fra annen tilsynsvirksomhet. Det ble liten tid til overlapping mellom den eksterne prosjektlederen og den nye direktøren. Lederen for SLF ble rekruttert og kom på plass etter halvgått løp i interimfasen, men hadde mye erfaring fra området ut fra bakgrunn som ekspedisjonssjef i Landbruksdepartementet. Den som var engasjert som leder for interimperioden fram til direktør var på plass, fortsatte imidlertid i organisasjonen som nestleder.

En viktig problemstilling er interimorganisasjonens formelle status og hvor leder blir ansatt. Dersom det nye forvaltningsorganet/interimorganisasjonen ikke er formelt opprettet, må lederen ansettes i departementet. Det er viktig å få etablert organet formelt. Den nyrekrutterte lederen må ha en sikkerhet for at forvaltningsorganet blir opprettet. Dette kan oppleves som usikkert i politisk turbulente tider. Dessuten må denne få overført nødvendig myndighet og få klart ansvar for interimorganisasjonen.

Mandatene for interimorganisasjonen for SLF og Mattilsynet og mandatet for delprosjektet for etableringen av Sosial- og helsedirektoratet (se mandatene i kap 3.4.2 (SLF), 4.4.2 (SHdir) og 5.4.3 (Mattilsynet)) inneholder mange av de samme punktene. Kravene i mandatene dekker i korthet det som må til når nye organisasjoner skal etableres med en struktur, ledelse, bemanning og administrative systemer. Flere av punktene går på innplassering og i SLF's mandat skal de også forestå drøftingen/forhandlingene med de tilsattes organisasjoner om harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår. Mattilsynet skal

utarbeide personalreglement. Faglig og oppgavemessig grensegang til andre etater er krav i to av mandatene (SHDir og Mattilsynet). Bidra til å utvikle etatsstyringssystemet/dialogen mellom departementet/departementene og den nye etaten er med i mandatene for SLF og Mattilsynet. Dessuten er det i disse mandatene stilt krav om å bidra med innspill til budsjettproposisjonen og til å utarbeide strategisk plan og virksomhetsplan. Mandatene ser ut til å være tilpasset de oppgavene som må gjøres for å etablere de nye virksomhetene. Et punkt i mandatet som ble vanskelig var knyttet til tilsettingsprosedyrene (personalreglement og drøftinger/forhandlinger), fordi de nye organisasjonene var tomme og ikke hadde nødvendige tilsettingsorganer på plass.

Erfaringer

- Det er viktig at leder kommer så raskt på plass som mulig i et formelt opprettet forvaltningsorgan eller en interimorganisasjon, og får delegert nødvendig myndighet og ansvar for å lede interimperioden.
- Det er viktig at nøkkelpersoner fra planleggingsfasen blir med over i interimfasen. Ekstern prosjektleder for planleggingsfasen vil lett ta med seg viktig erfaring og kunnskap når denne slutter og en bør finne måter å få overført denne kompetansen på. Det bør derfor være en lengre overgangsperiode der ekstern prosjektleder og den nye direktøren kan samarbeide. Å benytte ekstern prosjektleder i planleggingsfasen og interimfasen kan også være vanskelig i noen sammenhenger, for eksempel fordi de ikke kjenner virksomhetene fra innsiden.
- Det var også viktig at engasjert leder for interimperioden fortsatte etter at direktør var tiltrådt, for å få kontinuitet, utnytte oppbygget tillit og erfaringene fra omstillingen så langt.
- Mandatet må være gjennomførbart og basert på de fullmakter den nye organisasjonen kan bli tildelt – for eksempel i forhold til regelverk om tilsettinger.

2.4 Interimfasen

2.4.1 Organisering

Det var ulik organisering av arbeidet i interimfasen, men for alle omstillingsprosessene var det en styringsgruppe eller koordineringsgruppe (departementsrådene for departementene med fagansvar for Mattilsynet) i departementet som fulgte opp omstillingen og sikret samarbeid og koordinering mellom departementet og interimorganisasjonen. Koordineringsgruppen med departementsrådene fra de tre departementene med faglig ansvar for Mattilsynet har fortsatt en viktig koordineringsfunksjon.

Det var flere tilgrensende endringsprosesser som gikk parallelt med de tre omstillingsprosessene og som måtte koordineres. Eksempler på dette var endring av oppgaver og roller i forhold til Helsetilsynet og Folkehelseinstituttet og grenseflaten mellom SLF og SND. Det var dessuten flere gråsoner og forhold rundt endringene som ikke var avklart og ferdigstilt. Det gjaldt for eksempel oppgjør og avtale med kommunene i forbindelse med overføring av personell og overtakelse av eiendom, organisering av tilsyn med vann som næringsmiddel og opprettelsen av Vitenskapskomiteen.

Alle interimorganisasjonene var sammensatt av utvalgte representanter fra de fusjonerte partene og den nye direktøren som leder⁵. Styringsgruppen for SHdir etableringen hadde i tillegg med tillitsmenn. Sammensetningen av kompetansen og størrelse på denne gruppen er et kritisk suksesskriterium. Rekrutteringen til interimorganisasjonen for Mattilsynet og SLF foregikk ved at departementet og ledelsen av fusjonsorganisasjonene foreslo kandidater. Hvem som reelt bestemte sammensetningen er noe uklart, men det var viktig at den som hadde ansvaret for arbeidet, den nye direktøren, kunne påvirke sammensetningen og fikk en gruppe hun/han trodde kunne klare oppgaven. I Mattilsynet ble interimorganisasjonen supplert med en ekstern rådgiver med erfaring fra forvaltningsorgan med tilsynsoppgaver. I etterhånd har en sett at det også burde vært en IT-sjef i interimorganisasjonen med erfaring og kompetanse til å kunne ivareta det overordnede ansvaret for IKT-utviklingen og tilpasning av fagsystemene.

Utfordringen i interimperioden er å sikre framdrift i omstillingen med å etablere ny organisasjon, men også å sørge for at de eksisterende organene fortsatt fungerer og ivaretar ansvar og oppgaver de er tillagt. Direktørene for disse organene har hovedansvaret for dette inntil ny organisasjon er på plass. Men de må også bidra selv og sørge for å avgi ressurser fra egen organisasjon til å utvikle den nye organisasjonen. Hvilket ansvar som er tillagt interimorganisasjonen fremgikk av mandatene, men ble også tatt opp i tildelingsbrevet til Mattilsynet. Interimorganisasjonene var ikke tildelt noen formell myndighet over de eksisterende organene. Samarbeid, koordinering og aktiv oppslutning var derfor basert på lojalitet til beslutningen.

Lederne for fusjonspartene var med i ulike grupper. I Mattilsynet satt disse direktørene i en koordineringsgruppe, i SLF var det et Lederforum og i SHdir-prosjektet var de representert i styringsgruppen. Koordineringsgruppen og Lederforum utgjorde viktige bindeledd mellom den nye og de gamle organisasjonene. For øvrig var svært mange av de ansatte i alle fusjonsorganisasjonene med i en rekke prosjekter og arbeidsgrupper både i SLF, Mattilsynet og SHdir. Dette er også en måte å få smeltet sammen de gamle virksomhetene på.

Samarbeidet med de ansattes organisasjoner var organisert utenfor interimorganisasjonen for Mattilsynet og SLF, mens det var ansatte-representanter i prosjektgruppen for etablering av SHdir. Grunnlaget for dette var i medbestemmelsesavtalen for hele omorganiseringen. De tillitsvalgte i SLF hadde også innflytelse på hvem som ble med i de ulike arbeids- og prosjektgruppene. Samarbeidsgruppen i Mattilsynet ble etablert med grunnlag i omstillingsavtalen.

Det var ulike fremgangsmåter for å velge ut representanter fra de ansatte. Mattilsynets samarbeidsgruppe ble satt sammen av dels tillitsvalgte fra hovedorganisasjonen og dels lokalt tillitsvalgte. Denne blandingen av nærhet og

⁵ Direktør for SLF kom sent på plass
Statskonsult rapport 2005:9

god kunnskap om virksomheten og avstand og kunnskap om andre omstillingsprosesser og prinsipielle forhold, virket positivt. I SLF var organisasjonene i Forum for tillitsvalgte. I SHdir ble de tillitsvalgte som skulle være sentralt med i utforming av den nye organisasjonen valgt/utpekt av alle organisasjonene selv på et allmøte (etter et informasjonsmøte i regi av prosjektledelsen i SHD).

Det ble brukt relativt lite eksterne konsulenter i interimperioden, men det ble kjøpt mye bistand til bl.a. IT-utviklingen, bemanningsprosessen, ombygging og profilering.

Erfaring:

- Det er nødvendig at departementet sikrer koordinering av ulike parallelle og tilgrensende endringsprosesser.
- Det bør være en grundig vurdering av hva slags kompetanse og hvilket ressursbehov som er nødvendig i interimorganisasjonen.
- Lederen for interimorganisasjonen må ha innflytelse på sammensetningen av interimorganisasjonen.
- Koordineringen mellom interimorganisasjonen og de eksisterende virksomhetene er ytterst viktig. Det er et spørsmål om lojalitet til beslutningen er tilstrekkelig i alle omstillingsprosesser eller om det må legges mer formell myndighet til interimorganisasjonen.

2.4.2 Finansiering og styring

Finansieringsmåten og størrelsen på potten de ulike interimorganisasjonene hadde tilrådighet varierte og hang sammen med farten på omstillingen. SHdir hadde satt av 5 mill. kroner til hele omorganiseringen hvorav opprettelsen av SHdir fikk 2,7 mill. kroner. I gjennomsnitt arbeidet ti personer på heltid i fire måneder. Det første halve året var interimorganisasjonen for SLF lønnet av egne virksomheter, men fikk egen budsjettpost ved årsskiftet. Mattilsynet fikk også egen bevilgning til interimperioden (ca. 80 mill. kroner) som var øremerket til omstillingen.

Ansvar for styringen av SHdir i interimperioden lå i prosjektet som var tett koblet til ledelsen i departementet. SLF var også knyttet til departementet gjennom prosjektorganisasjonen, mens Mattilsynet ble en mer selvstendig virksomhet i interimperioden og fikk tildelingsbrev med angitte tidspunkter for etatsstyringsmøter og kontaktmøter.

I ettertid kan en se at det har tatt tid å få en klar rolle- og ansvarsfordeling, og en velfungerende styring mellom departementet og SHdir. Men dette kan ha vel så mye å gjøre med at omorganiseringen omfattet bl.a. overflytting av mange oppgaver og tilsatte fra departementet til direktoratet som selve omstillingen. Dessuten ble Sosial- og helsedepartementet delt da SHdir ble etablert, noe som også har påvirket styringen.

Det virker som om grensdragningen mellom Mattilsynets og departementenes ansvar og oppgaver er avklart og at etatsstyringen har funnet sin form. Det samme gjelder forholdet mellom SLF og departementet. Det ble nedlagt mye arbeid for å få dette på plass under interimperioden. I SLFs prosjekt om

utviklingen av etatsstyringen var også forholdet til fylkesmannen viktig og representanter fra fylkesmannsembetene deltok.

Erfaringer:

- Omstilling og fusjonering koster og det må settes av egne midler til dette.
- Det bør tidlig tas tak i de mer formelle styringsstrukturene mellom departement og virksomhet.

2.4.3 Planlegging og prosjektstyring

I alle de tre virksomhetene ble det lagt stor vekt på å ha meget detaljert plan for oppgavene som måtte gjennomføres i interimperioden. Det var mange oppgaver som skulle gjøres og mange prosjekt- og arbeidsgrupper. Virksomhetsplanen til Mattilsynet viser omkring 70 prosjekter. Det var svært viktig at ansvaret for gjennomføring var ivaretatt, men også å sikre koordinering mellom prosjekt- og arbeidsgruppene. Det var derfor streng oppfølging og styring med prosjektgruppene. I SLF var det ukentlig rapportering om status og et fast punkt var å melde fra om ”avklaringsbehov”. De avklaringene som var nødvendige ble dermed løpende håndtert av interimorganisasjonen.

I SHdir ble det laget en risiko- og sårbarhetsanalyse av etableringen av direktoratet, men denne ble lite brukt. Ulike risikoer og potensielle kriser ble imidlertid vurdert og drøftet fortløpende i ulike deler av prosessen, men kun muntlig.

Erfaringer:

- Det er helt nødvendig å utarbeide en detaljert og konkret gjennomføringsplan/virksomhetsplan med ansvarlige personer og frister for ferdigstilling.
- Planen må følges opp med hyppig rapportering. Spesiell rapportering av forhold som krever avklaring, sikrer mulighet for rask problemløsning.
- Risikoanalyse og kriseplaner kan være fruktbart og gi muligheter til å unngå eller forberede organisasjonen på mulige kriser som kan oppstå. Det krever god planlegging og oppfølging, og at analysen eller planen dokumenteres og formidles.

2.4.4 Utviklingen av organisasjonsstrukturen

Når en ny virksomhet skal etableres, vil det være et ønske om og bli et press på å få rask avklaring av organisasjonsstrukturen. Stor omstilling gir utrygghet, men når organisasjonskartet er klart, kan den enkelte orientere seg i ny organisasjon og finne sin plass. Organiseringen er imidlertid et meget viktig virkemiddel for å få et apparat som skal fungere effektivt. Noe av hensikten med omstillingen er nettopp å få sammenslått tidligere virksomheter og få en ny helhetlig organisasjon med en struktur som understøtter dette.

For alle de tre virksomhetene var et av premissene for organiseringen, å få god samordning.

SHdir hadde tre premisser som var styrende for valg av organisasjonsmodell.

Den måtte:

Statskonsult rapport 2005:9

-
- Være lett styrbar for direktoratets leder.
 - Bidra til integrering av sosial- og helseområdene.
 - Bidra til at ansatte og miljøene kjenner seg igjen. De to hovedmålgruppene befolkningen og helse- og sosialtjenesten skulle gjenspeiles i organisasjonsstrukturen.

Selv om det var tenkt å bryte opp alle gjeldende strukturer og lage en helt ny organisasjon, ble det valgt å legge større vekt på at organisasjonsstrukturen skulle være gjenkjennelig både for de tilsatte og for de to departementene. Det ble derfor tre divisjoner: forebyggingsdivisjon primært rettet mot befolkningen, tjenstedivisjon primært rettet mot sosial- og helsetjenesten og divisjon for administrasjon.

For Mattilsynet var det lagt sterke føringer og premisser for organiseringen før interimfasen ved at det skulle være tre nivåer (hovedkontor, åtte regioner med 10-12 distrikter i hver), et relativt lite hovedkontor og nasjonale oppgaver skulle legges til regionalt nivå. Et mål med omstillingen var å utvikle et enhetlig og helhetlig tilsyn og det var derfor ikke en aktuell løsning å bare legge de sentrale enhetene fra de eksisterende tilsynene ved siden av hverandre. Gjennom en prosess med identifisering av felles funksjoner og oppgaver, ble hovedkontoret organisert etter funksjoner dvs. avdeling for forbrukerhensyn og dyrevern, avdeling for enhetlig og helhetlig tilsyn, avdeling for helse og hygiene og avdeling for administrasjon. De fusjonerte tilsynene ble spredt på ulike avdelinger, mens de nasjonale sentrene ble organisert rundt fagområder dvs. planter og vegetabilsk mat, fisk og sjømat, dyr og animalsk mat i tillegg til senter for administrative funksjoner. De nasjonale sentrene må gjennom en slik løsning, forholde seg til flere avdelinger i hovedkontoret. Noen synes dette er kronglete, men en oppnår større grad av integrasjon.

I SLF var det en høy grad av bevissthet om å få definert oppgavene og sett disse i forhold til formålet med virksomheten, før organisasjonskartet ble laget. Avdelingsstrukturene fra de gamle virksomhetene og organiseringen av deres virksomhetsområder ble ikke lagt til grunn for det nye organisasjonskartet. Det ble først utformet et analysedokument der alt som var skrevet og sagt om den planlagte virksomheten ble systematisert og vurdert. Fremtidige rammebetingelser av betydning for det nye SLF, ble også tatt med i vurderingen. Dette dokumentet ble lagt til grunn for organiseringen, SLFs første strategiske plan, virksomhetsidé og hovedmål. Dernest ble det laget en matrise over alle oppgavene, hva som kjennetegnet dem, virkemidlene og sidene ved de ulike ordningene som SLF skulle forvalte. Matrisen ble grunnlaget for det nye organisasjonskartet. I tillegg ble oppgavene organisert ut fra hensynet til prinsippene i verdikjeden "fra jord til bord" og brukerorientering.

Det var også viktig at organisasjonsstrukturen ikke var utformet før den nye direktøren var på plass i interimorganisasjonen. Da han kom i januar 2000 kunne han starte arbeidet med å tegne opp organisasjonskartet og strukturene for den nye organisasjonen.

Erfaringene er at det er viktig å holde igjen i forhold til presset med å raskt utforme organisasjonsstrukturen før

-
- formål, mål og strategi er skissert,
 - prinsipper for organiseringen er klarlagt og at disse støtter opp om formålet med virksomheten og
 - funksjoner og oppgaver blir identifisert – både de som faller bort og nye oppgaver som kommer til.

2.4.5 Bemanningsprosessen

Innplassering og tilsetninger av svært mange medarbeidere og ledere på kort tid, er svært krevende. Kartleggingen av disse omstillingsprosessene viser noen forskjellige måter å gjøre dette på. Det var dessuten ulike utfordringer både ut fra størrelse og de ansattes rettigheter og formelle status. Felles for alle var at de var opptatt av å definere virksomhetens oppgaver før de utformet stillinger og bemannet den nye virksomheten. Størrelsen på de tre virksomhetene varierer mellom ca. 180 tilsatte i SLF, i underkant av 400 i SHdir og 1300 i Mattilsynet.

I prinsippet skulle ingen sies opp som følge av omstillingene, men noen ble ikke med i den nye organisasjonen på grunn av fristilling av laboratoriene (Mattilsynet) og noe er sagt opp senere på grunn av bortfall av oppgaver i SLF.

Det ble ingen arbeidsrettssaker i noen av omstillingene, men det ble stilt mange rettskrav til stillinger bl.a. i Mattilsynet.

Formelt grunnlag for innplassering og tilsetninger

For omorganiseringene i sosial- og helseforvaltningen ble det inngått en medbestemmelsesavtale. For Mattilsynet ble det inngått en omstillingsavtale som bygde på den sentrale omstillingsavtalen som var inngått mellom AAD og hovedsammenslutningene i juni 2001. Omorganiseringen av SLF ble gjennomført før den sentrale omstillingsavtalen ble inngått mellom hovedsammenslutningene og staten. Det ble imidlertid satt inn i mandatet at interimorganisasjonen skulle ”forestå drøftinger/forhandlinger med de tilsattes organisasjoner om harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår, eventuelle omstillingsordninger samt tilpasningsavtale for utfylling av Hovedavtalen i staten og personalreglement.” I mandatet for Mattilsynets interimperiode var også et punkt om utarbeidelse av personalreglement.

Hvilke prosedyrer som skal følges når en skal tilsette i en tom organisasjon, viste seg å by på problemer for både Mattilsynet og til dels SLF.

Interimorganisasjonen i Mattilsynet hadde utarbeidet et midlertidig personalreglement/tilsettingsreglement, men uten et tillitsmannsapparat og dermed ikke et tilsettingsråd på plass fikk ikke Mattilsynet selv lov av AAD til å tilsette. Fagorganisasjonene satt i samarbeidsgruppen, men dette var ikke nok til å tilfredsstille kravene i Tjenestemannsloven. Mattilsynet oppfylte ikke kravet til å være tilsettingsmyndighet. Modellen som ble valgt ble derfor at LD foretok tilsettingene, administrerende direktør innstilte og tjenestemannsorganisasjonene i samarbeidsgruppen fikk anledning til å vurdere innstillingene. Innplasseringen der den enkelte fulgte arbeidsoppgavene kunne interimorganisasjonen ivareta, men tilsetninger måtte Landbruksdepartementet gjøre.

I den første delen av interimfasen var SLF ikke formelt etablert og ordningene for medbestemmelse og ivaretagelse av ansattes rettigheter var derfor ikke på plass. Dette ble løst ved at leder for interimorganisasjonen fikk de nødvendige fullmakter for å kunne oppfylle kravet i mandatet om å forestå drøftinger/forhandlinger med tilsattes organisasjoner. Det ble så inngått en egen rammeavtale med organisasjonene i alle de berørte virksomhetene om medbestemmelse i interimperioden.

Rekruttering av ledere

Det var kun øverste leder (administrerende direktør) som var på plass i interimperioden. I SLF tok det et halvt år før denne var ansatt. Avdelingsdirektørstillingene ble i utgangspunktet ikke utlyst eksternt, fordi en mente at det var tilfredsstillende kompetanse i virksomhetene som skulle fusjoneres. I Mattilsynet ble stilingene både som avdelingsdirektører og regiondirektører utlyst eksternt. Avdelingsdirektørene ble tilsatt i løpet av interimperioden, men begynte i stillingen da Mattilsynet ble operativt. I SHdir ble divisjons- og avdelingsdirektørstillingene utlyst eksternt.

Innplasserings prosedyre og system

Det ble utformet opplegg og prosedyrer for innplassering. De tilsatte må kunne orientere seg i ny organisasjon og eventuelt kunne finne fram til hvor oppgavene de har arbeidet med og har kompetanse på, er lagt. Det er spørsmål om det er tilstrekkelig å beskrive oppgavene eller om det må utarbeides stillingsbeskrivelser.

I SHdir var det bestemt at det skulle utarbeides stillingsbeskrivelser for alle stillingene. Det viste det seg vanskelig å få utarbeidet individuelle stillingsbeskrivelser for samtlige stillinger innen tidsfristen. Ut fra en hensiktsmessighetsbetraktning valgte prosjektledelsen i stedet å utarbeide individuelle stillingsbeskrivelser kun for lederstillingene, mens man valgte å legge ut på veven generelle beskrivelser av oppgavene i de ulike avdelingene for de øvrige stillingene. Dette ble kritisert av de tillitsvalgte, mens andre ansatte synes det var greit fordi de kunne kjenne seg igjen flere steder.

I SLF ble oppgavene i ny struktur beskrevet og alle måtte søke på sine stillinger. I Mattilsynet ble oppgavene beskrevet og presentert gjennom å legge disse ut på nettet.

I alle tre virksomhetene var det et system for samtaler mellom ansatte og linjeleder (i gammel organisasjon), personalkonsulent eller prosjektledelsen. Relativt mange (40-50) hadde samtaler med personalkonsulenten i SLF, men få med prosjektledelsen i SHdir. I Mattilsynet ble det opprettet et støttesenter for de ansatte - *Personalservice*. Det besto av saksbehandlere fra fusjonsetatene og ble ledet av en i interimorganisasjonen. De opprettet en vakttelefon som kunne nås hele døgnet (to mobiltelefoner). Spørsmål kunne sendes til en egen postkasse (e-post). Det ble sendt ut informasjon om rettigheter og plikter og fortløpende informasjon om hva som skjedde.

Kartleggingen av kompetansen på kort tid i en stor organisasjon er krevende. I SHdir fylte de ansatte ut skjema over sin kompetanse og oppgaver.

I Mattilsynet ble det brukt et IT-basert kompetanseutviklingsverktøy som ble tilpasset Mattilsynets behov. Hver enkelt medarbeider beskrev og la inn data om sin kompetanse og hvilke arbeidsoppgaver de hadde. Ledelsen i Mattilsynet understreket at innplasseringen av 1300 ansatte ikke ville vært mulig uten bruk av dette verktøyet.

Spesielle utfordringer

Virksomhetene som ble slått sammen til SLF hadde forskjellige tilknytningsformer til staten. Det var store lønnsforskjeller, ulike avtaler og tariffområder og nødvendig med harmonisering som det ble tatt opp i forhandlinger. SLF fikk også egne midler til å håndtere dette.

For Mattilsynet var en av de største utfordringene knyttet til overføringen av ca 900 kommunalt ansatte (700 årsverk) til staten med ulike særavtaler, ulike pensjonsrettigheter, delte stillinger etc. Landbruksdepartementet ivaretok i alt vesentlig grad denne prosessen i interimperioden og engasjerte en person med lang relevant erfaring og gode kvalifikasjoner på kommunalt regelverk til å gjennomføre forhandlingene med kommunene om overføringen av personell.

En spesiell utfordring var også å sikre at tilsatte i virksomhetskritiske funksjoner ville stå i stillingen inntil det mest kritiske etableringsarbeidet var gjennomført. I Mattilsynet ble det brukt spesielle personaltiltak bl.a. i form av bonusordninger for å stimulere disse til å bli i stillingene.

Erfaringer fra bemanningsprosessen som det er viktig å trekke fram er

- at omstillingsavtaler/medbestemmelsesavtaler er viktig for å sikre medbestemmelse innenfor de rammer som politisk vedtatte omorganiseringer setter,
- å sikre at det formelle grunnlaget og fullmakter er på plass når det skal rekrutteres til en tom organisasjon,
- å beskrive oppgavene slik at de er gjenkjennelige for ansatte når de skal søke på stillinger og kjenne igjen oppgavene,
- å sikre at de ansatte kan få støtte og muligheter til samtaler med både ledere og andre med tilstrekkelig kunnskap om den nye virksomheten når de skal søke på stillinger og innplasseres i ny struktur,
- å engasjere de ansatte med å kartlegge kompetansen og utnytte elektronisk verktøy når antallet som skal innplasseres er stort,
- å ha ordninger som gjør det mulig å stimulere tilsatte i virksomhetskritiske funksjoner til å stå i stillingene inntil etableringsarbeidet er gjennomført og
- å sikre at man har personer med riktig kompetanse til oppgaver i den nye virksomheten.

2.4.6 Administrative systemer

En felles erfaring fra alle de tre omstillingsprosessene er at de undervurderte hvor krevende det var å få samordnet de administrative funksjonene, utviklet og tilpasset moderne fagsystemer og å få IKT-løsninger på plass. Dette førte til tildels kaotiske tilstander og frustrasjon i den første tiden i den nyetablerte virksomheten. Det har tatt lang tid å få de administrative systemene og

fagsystemene til å fungere og det har vært nødvendig å sette inn betydelige ressurser i etterhånd.

Det blir pekt på flere årsaker til at dette ble problematisk. For det første skulle omstillingen gå fort. Det var mange ulike fagsystemer som skulle integreres. De hadde også lagt store ambisjoner om å utvikle moderne elektroniske saksbehandlings-, dokumenthåndterings og administrative systemer. Lederne for administrasjonsavdelingen var ikke på plass. Det manglet også på tilstrekkelig kompetanse og samlet oversikt i interimorganisasjonene.

I SLF kom leder for administrasjonsavdelingen først midt i interimperioden. De fire virksomhetene som ble samordnet og Landbruksdepartementet forvaltet til sammen nærmere ca. 12 milliarder kroner årlig gjennom de landbrukspolitiske virkemidlene. Det var bygget opp en rekke ulike fagsystemer for å håndtere dette, men det var ikke mulig å lenke dem sammen før fusjonen på grunn av tidsfristen. Det var heller ikke et mål. I etterkant ble det lagt ned et omfattende arbeid for å lenke alle systemene sammen og samordne dem, i tillegg til at det ble laget en IKT-strategi for dette. Arkiv, regnskaps- og økonomifunksjonene stod overfor de største hindrene og man brukte hele høsten på å bli à jour. Både i arkivet og på økonomisiden hadde man for lite resurser, og måtte senere øke bemanningen.

Virksomhetene som skulle utgjøre Sosial- og helsedirektoratet hadde ulike administrative systemer og rutiner. Direktoratet måtte finne nye lokaler og først sent i prosessen ble det avklart hvor mange og hvem som skulle inn i direktoratet. Målet om at alle skulle få lønn første lønningsdag etter nyttår ble nådd. Men deler av organisasjonen opplevde at de var i et administrativt vakuum. Blant annet hadde arkivet problemer med å fordele saker riktig i den nye store organisasjonen. SHdir hadde også en omfattende systemportefølje med moderne basissystemer og 30-50 spesialsystemer. Det var en rekke arbeidsgrupper i gang og det ble også kjøpt inn ekstern konsulenthjelp for både å ivareta anskaffelsen av systemer og for å utvikle og få installert nye systemer. På den korte tiden var dette ikke nok.

Mattilsynet har lignende erfaringer. Mattilsynet hadde store ambisjoner om å utvikle en moderne elektronisk infrastruktur og systemløsninger for IKT, dokumenthåndtering og administrative oppgaver. Dette var nødvendig på grunn av den desentraliserte organisasjonsstrukturen. Beslutningen om å legge nasjonale oppgaver til regionalt nivå og å etablere sentra utenfor hovedkontoret bl.a. for dokumenthåndtering, IKT-drift, økonomi, lønn og personal, forsterket utfordringene. Det gjenstod mye arbeid etter interimperioden.

Mattilsynet etablerte en gruppe av IT-sjefene og igangsatt flere prosjekter for IKT-etableringen og fagsystemintegrasjon i interimfasen. Det ble også kjøpt inn noe ekstern IKT-kompetanse. En erfaring er imidlertid at det tidlig burde vært ansatt en IT-direktør tidligere som kunne ha det samlede, overordnede ansvaret for alt som skulle gjøres.

Erfaringer:

-
- Samordning, utvikling og implementering av administrative systemer må på plass så raskt som mulig både for at den nye organisasjonen skal kunne fungere fra første dag og av hensyn til beredskap og krisehåndtering.
 - Dette krever at interimorganisasjonen har en ansvarlig person med høy kompetanse innen IKT og administrative systemer og samlet oversikt over det som må gjøres.
 - Det må også settes inn tilstrekkelige ressurser til å få viktige fagsystemer og administrative systemer på plass, og det må ikke undervurderes hvor mye tid og ressurser som kreves.
 - Det kan være en fordel å la arbeidsgrupper/prosjektgrupper for administrative funksjoner fortsette sitt arbeidet et stykke inn i etableringsfasen.

2.4.7 Lokaler og fysisk plassering

Å finne fram til lokaler som kan samle den nye organisasjonen og å gjøre dem egnet for den nye store virksomheten tar tid. Dette er det vanskelig å gjøre noe med. Men plasseringen av de nye avdelingene er viktig for å få til integrasjon og utvikling av en felles kultur. Det er også et spørsmål om det er mulig og hensiktsmessig å lokalisere den nye fusjonerte virksomheten i nye lokaler på nøytral grunn. Dette blir av noen sett på som et viktig virkemiddel for å bygge en ny enhetlig kultur og sikre at ikke det blir en oppfatning at en stor virksomhet overtar mindre virksomheter.

Både SHdir og SLF måtte gjennom flere flytteprosesser før de ble samlet. I Mattilsynet har det vært noe flytting, men atskillig mindre ettersom to av de større virksomhetene var lokalisert på samme sted. En del funksjoner er og vil bli flyttet ut fra hovedkontoret og det er flere som må flytte til og mellom regioner og distrikter. Dette er utsatt til ett og et halvt år etter etablering. Dette har vært viktig for å få ro i organisasjonen.

SLF gjorde et valg mht lokalisering som de senere har gode erfaringer med. Lokalene måtte bygges om og det var ikke plass til alle fra etableringsdatoen fordi byggearbeidene ikke var ferdige. De måtte derfor bestemme hvem som skulle være i hovedsetet og hvem som måtte flytte ut. En avdeling som besto av mange fra den største fusjonsparten ble flyttet ut, mens en enhet med mange fra en av de minste fusjonspartene flyttet inn. Dette medførte en merutgift, men en raskere innlemmelse i organisasjonen av ansatte fra det lille organet.

Erfaringer:

- Fysisk plassering og lokalisering er viktig for raskere integrering og en bør derfor vurdere nøye hvilke enheter som skal plasseres sammen. Om nødvendig bør heller deler av en større virksomhet vike for å gi rom for en del som lettere kan bli satt utenfor fellesskapet.
- Forutsigbarhet med hensyn til hvor den enkelte skal lokaliseres er viktig. Ikke minst dersom det innebærer fysisk flytting. Å bestemme et tidspunkt for utflytting et stykke fram i tid, kan bidra til å gjøre denne prosessen lettere.

2.4.8 Medvirkning og medbestemmelse fra de ansatte

Beslutningen om å omorganisere alle de tre forvaltningsområdene er politiske vedtak. Det følger av Hovedavtalen i staten §2, nummer 3, første ledd at politiske beslutninger ikke er gjenstand for medbestemmelse. Men selve måten en politisk beslutning skal gjennomføres på, er imidlertid gjenstand for medbestemmelse, jf. Hovedavtalen §2, nummer 3, andre ledd.

Det kan være ulike oppfatninger av tidspunktet for det politiske vedtaket og dermed når de ansatte får innvirke og ha medbestemmelse på gjennomføringen av omorganiseringen. I omorganiseringen til SLF og Mattilsynet ble tillitsvalgte trukket med etter at det var politisk vedtatt å gjennomføre en omorganisering, men før organisatorisk løsning var besluttet. I SHdir var prosessen relativt lukket i planleggingsfasen, men ble svært åpen og inkluderende i interimfasen.

Organiseringen av prosessene er noe forskjellig og de tillitsvalgte ble trukket inn på forskjellige måter. I Mattilsynet ble det organisert en samarbeidsgruppe med representanter fra ulike nivåer i fagorganisasjonene (sentralt og lokalt). I SLF ble det organisert et Forum for tillitsvalgte. Mens de tillitsvalgte i etableringsprosessen av SHdir deltok i alt fra den overordnede styringsgruppen til noen av prosjektgruppene. Dette er beskrevet nærmere nedenfor.

Sosial- og helseforvaltningsreformen omfattet mye mer enn opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet. Før beslutningen om omorganiseringen ble tatt var informasjon og kjennskap til planene begrenset til departementet og etter hvert lederne for de berørte virksomhetene. I høringsbrevet som ble sendt ut i mars 2001 presiseres det i hvilke deler av omorganiseringsprosessen de ansatte vil ha medvirkningsmuligheter og at det skal fastsettes i en egen avtale hvordan medbestemmelsen skal utøves. Det ble relativt bred medvirkning i interimperioden.

Tjenestemannsorganisasjonene fikk like mange representanter som arbeidsgiver i den overordnede styringsgruppen og i hver av de fire delprosjektgruppene. I tillegg oppnevnte arbeidsgiver leder for hver av gruppene, slik at arbeidsgiversiden hadde flertall i alle gruppene. Ansatte og tjenestemannsorganisasjonene var delaktige i bemanningsprosessen og representert i arbeidsgruppen for *administrative støttefunksjoner og informasjon og kommunikasjon*, men de var ikke representert i arbeidsgruppene som skulle avklare grensedragningen mellom de ulike nivåene (departement, direktorat, Statens Helsetilsyn og Nasjonalt Folkehelseinstitutt).

Erfaringer er at de tillitsvalgte ble opplevd som ansvarlige og konstruktive av prosjektledelsen. De tillitsvalgte synes de fikk innflytelse og kunne ivareta ansattes interesser, men de mener at for mye av rammene var lagt og at det ble for kort tid å sette seg inn i alle dokumenter og komme med innspill. Noen ansatte har på sin side uttrykt at de synes de tillitsvalgte flere ganger kom i en gisselfunksjon.

I omstillingen av de landbrukspolitiske virkemidlene ble det lagt spesiell vekt på åpenhet i prosessen. De tillitsvalgte ble trukket inn tidlig etter at det var besluttet av regjeringen å omorganisere, men før løsning var valgt.

Representanter for de ansatte i alle de fire virksomhetene var derfor representert i en referansegruppe som spilte en viktig rolle da fire alternative løsninger ble utredet og før saken ble behandlet i Stortinget. I interimfasen ble det inngått en omstillingsavtale og etablert et forum for de tillitsvalgte. Fagorganisasjonene var også representert i prosjektgruppene.

I omstillingen av Mattilsynet ble også representanter for organisasjonene trukket med tidlig før endelig beslutning var tatt om valg av løsning. De var med i referansegruppe og prosjektgrupper i planleggingsfasen. I interimfasen spilte samarbeidsgruppen (tillitsvalgte og direktør) med basis i omstillingsavtalen en sentral rolle. De var aktivt med og hadde ukentlige møter. Sammensetningen i samarbeidsgruppen av hovedtillitsvalgte fra organisasjonene sentralt og lokale tillitsvalgte fungerte bra fordi de utfylte hverandre. Noen kjente området godt, andre kjente systemet rundt omstillinger og hadde erfaring fra andre prosesser. Det var eksempler på at tillitsvalgte kom med innspill som sikret at gjennomføringen av tilsettingsprosessen fulgte regelverket. I tillegg var noe avstand nyttig når vanskelige spørsmål skulle vurderes. De tillitsvalgte fikk delta i tilsettingsprosessen gjennom adgang til både å uttale seg om innstillingene og kommentere søkerlisten. De fikk mer medbestemmelse enn det de formelt hadde rett til.

Av beskrivelsene over ser vi at utøvelse av medbestemmelsen i interimfasen er organisert noe forskjellig i de tre prosessene. I SHdir satt tillitsvalgte i styringsgruppe og prosjektgrupper, mens de i SLF var samlet i et eget forum og representert i prosjektgrupper. I Mattilsynet var de i en samarbeidsgruppe med direktøren. Det er vanskelig å si om en form fungerer bedre enn en annen og dette har ikke vært et spesifikt tema som er tatt opp i kartleggingen. Men en kan anta at gjennom å integrere de tillitsvalgte i styringsgruppe og prosjektgrupper får de direkte innflytelse på utviklingen av løsninger, mens med egne opprettede grupper kan de få innflytelse gjennom å drøfte løsningene og konsentrerer seg om dette. På den annen side var det også i SLF-omstillingen og i Mattilsynet ansatte med i alle prosjektgruppene.

Erfaringer:

- Tillitsvalgte bidro positivt i omstillingsprosessene og kom med konstruktive forslag til løsninger.
- Medvirkning i prosessen også i planleggingsfasen før endelig vedtak om organisering, ble vurdert som positivt og gav et godt grunnlag for den videre omstillingsprosessen (SLF og Mattilsynet).
- Det er et spørsmål hvilken form for organisering som best ivaretar medvirkning og medbestemmelse og som kan utnytte den ressurs dette representerer; enten integrert i styringsgruppe og prosjektgrupper eller som egne fora/grupper. Dette bør vurderes nærmere.

2.4.9 Informasjon og kommunikasjon

Det som virkelig karakteriserer de tre omstillingsprosessene er sterk vektlegging av å informere og kommunisere med de berørte og sikre en åpen prosess i interimperioden. En informant uttrykte viktigheten av dette for SHdir omstillingen: "Å jobbe med informasjon fra dag én, og å kjøre ut informasjon i bølger og spann." I SLF var informasjon noe av det aller første de satte fokus på

i interimgruppen. Informasjon og kommunikasjon var tema for en av delprosjektgruppene i Sosial- og helsedirektoratet. Arbeidsgruppen for informasjon og kommunikasjon laget for eksempel en detaljert og god informasjonsplan for omstillingsprosessen som inneholdt både mandat og mål for kommunikasjonen, definerte brukergrupper, informasjonskanaler og en detaljert tiltaksplan med tidsfrister og ansvarsfordeling. Både intern og ekstern kommunikasjon var spesifisert med en rekke tiltak, herunder medieplaner. Strategiske innspill til prosjektledelsen med hensyn til utvikling av overordnet strategi for direktoratet, omverdensanalyse m.m. var også en del av planen. I tillegg planer for informasjonsinstruks, intern og ekstern informasjonspolicy. Likeledes inngikk oppgavevurdering, organisering, plassering, størrelse og kompetansebehov knyttet til informasjonsfunksjonen i det nye direktoratet. Planen inneholdt også en spesifisering av tekniske oppgaver som grafisk profil, vevsatsingen, medieovervåkingsbehov, distribusjon/lager m.m., samt kulturbyggende tiltak. Under følger en oversikt over hvilke kanaler som ble tatt i bruk for intern informasjon.

Intern informasjon

Internett, intranett og e-post: For etableringen av SHdir ble det etablert et eget nettsted for alle involverte og berørte der de la ut møtereferater, dagsorden for møter, innkallinger, sakslister, postkasse der folk kunne stille spørsmål og få svar og uferdige saksdokumenter etter prinsippet ”Alt åpent på nettet”. E-post og nyhetsbrev var også viktige informasjonskanaler.

I Mattilsynet var det etablert en tjeneste kalt Personalservice der man fortløpende la ut informasjon om ansatte rettigheter og plikter, status for omstillingen og annen informasjon. Det var også en e-postkasse der de ansatte kunne stille spørsmål. Et meget viktig tiltak sto direktøren ansvarlig for. Han sendte ut brev til alle ca. en gang i uken om status for arbeidet. Det ble i alt 30 slike informasjonsbrev. Det ble også etablert et eget nettsted som fremdeles er aktivt, der de ansatte kan uttrykke sin mening og få utløp for sine synspunkter.

I SLF valgte de å lage et nyhetsbrev i papirformat i stedet for å opprette et intranett eller å sende e-post. Dette fordi de mente at denne kanalen var best egnet for intern informasjon om omstillingsprosessen til de ansatte.

Nyhetsbrev: I planfasen sendte Landbruksdepartementet ut referater fra møtene i en referansegruppe i posthyllene til alle berørte straks etter møtet; en kortversjon og selve referatet. I interimfasen laget interimorganisasjonen nyhetsbrev med lett gjenkjennelig logo som ble trykket/kopierte i hustrykkeriet. Det ble lagt vekt på at alle skulle ha informasjon fra interimorganisasjonen samtidig. ”Interims-nytt” ble sendt/lagt i posthyllene til alle ansatte én gang i uken, mens ”Interims-ekspres” ble sendt ut ved behov.

I SLF sendte også fagforeningene ut egne infobrev til sine medlemmer med jevne mellomrom, og hadde flere samkjøringsmøter seg i mellom.

Direktøren for interimorganisasjonen i Mattilsynet ble synlig for den enkelte fremtidige ansatte gjennom sine ukentlige informasjonsbrev.

Allmøter: I SHdir ble det arrangert en rekke allmøter og stormøter med fagorganisasjonene og allmøter ute i de berørte virksomhetene. I den korte perioden interimfasen varte var det møter av denne typen omtrent hver uke. Direktøren stilte opp på allmøter i alle de berørte enhetene og fagmiljøene.

Under interimfasen i Mattilsynet var det en rekke spørsmål rundt både etablering av distriktskontorene og omstillingen av de kommunale/interkommunale næringsmiddeltilsynene. Dette medførte også en rekke møter rundt om i landet.

I SLF ble det også arrangert flere allmøter.

Informasjon gjennom prosjektdeltakelse: Nesten alle ansatte i det kommende SLF og mange i Mattilsynet og i virksomhetene som ble til SHdir, var engasjert i en arbeids- eller prosjektgruppe. De fikk dermed tilgang til formell og uformell informasjon og medvirket til å utforme den nye virksomheten. Dette bidro dermed til å sikre eierskap til den nye virksomheten.

Vurdering av informasjonsarbeidet: Vi har ikke gjort noen bred kartlegging av dette, men mye tyder på at de fleste var godt fornøyd med omfanget av informasjonen. Et problem for Mattilsynets interimorganisasjon var at det kunne være spesielt vanskelig å nå de ansatte i kommunesektoren, fordi man ikke visste hvem som skulle over til Mattilsynet. Det samme gjaldt de fra sjømatområdet i Fiskeridirektoratet.

De tillitsvalgte i SHdir har uttalt at det store informasjonsbehovet ble håndtert på en god måte, særlig formidlingen gjennom bruk av eget nettsted for hovedprosjektet og alle delprosjektene. Alle sentrale dokumenter ble gjort tilgjengelig for berørte aktører, og problemet ble snarere for mye enn for lite informasjon. Nettstedet var nyttig, særlig etter at det ble gjort mer brukervennlig. Tillitsvalgtes situasjon ble enklere fordi det sørget for stadig oppdatering av informasjon til medlemmene.

Deltakelsen av direktøren for SHdir på mange allmøter ute i virksomhetene og for fagmiljøer virket ikke bare til å formidle informasjon, men også til å forankre prosjektet bedre og til å styrke tilliten til ledelsen i det nye direktoratet.

Erfaringer:

- God planlegging og gode planleggingsverktøy for intern/ekstern informasjon og kommunikasjon, og planer for hvilke kanaler som egner seg best for formidling og dialog med de aktuelle målgruppene, bør være på plass så tidlig i omorganiseringsprosessen som mulig.
- Vektleggingen av åpenhet og mye relevant informasjon til de berørte er meget viktig for å få en effektiv og god omstillingsprosess.
- Direktørens aktive innsats for eksempel med ukentlige brev direkte til alle ansatte og deltakelse på allmøter, er viktig for å nå fram med informasjonen og også å synliggjøre og styrke tilliten til ledelsen i den nye organisasjonen.

Ekstern informasjon

Ekstern informasjon og tiltak for å profilere den nye virksomheten var viktig ved oppstarten. En ny virksomhets brukere, samarbeidspartnere og andre interessenter vil ha et informasjonsbehov knyttet til forhold i den nye virksomheten som det er viktig å dekke. De vil for eksempel ha behov for informasjon om selve fusjonen: Hvem er fusjonert, hva skal den nye virksomheten gjøre, hvor skal den lokaliseres, hvorfor er de fusjonert, hva innebærer dette for oss og samfunnet for øvrig? En annen utfordring er å få en samlet oversikt over den nye virksomhetens brukere og interessenter. Dette kan gjøres ved å lage kommunikasjonskart for den nye virksomheten.

SLF sendte ut informasjonsbrosjyre til samarbeidspartnere, brukere og andre interessenter med informasjon om den nye virksomheten. I Landbruksdepartementets hovedplan for Samordningsprosjektet var det lagt planer for ekstern informasjon gjennom å utarbeide et eksternt informasjonsopplegg, definere målgrupper og planer for profilering ved lanseringen. For å markere etableringen av den nye virksomheten ble det arrangert en stor fest for alle ansatte og inviterte personer som hadde bidratt i prosessen. Etter at SLF var etablert gjennomførte de også en grundig undersøkelse der de kartla alle brukerne sine og sendte ut informasjon om etableringen til alle de gamle virksomhetene. Det ble også gjennomført en ekstern brukerundersøkelse ca. åtte måneder etter fusjonen der de kartla forventningene til den nye virksomheten. Den viste at brukerne stort sett var fornøyd med dem og SLF brukte resultatet som et av grunnlagene for strategiplanen for 2000-2006.

Under interimfasen for SHdir hadde arbeidsgruppen for informasjon og kommunikasjon ansvar for å legge planer for eksterninformasjon til etatens samarbeidspartnere og frivillige organisasjoner, etatens fagråd, leverandører og andre samarbeidspartnere om konsekvenser, muligheter og status.

Alle virksomhetene opprettet en egen informasjonsavdeling med en kommunikasjonsdirektør eller kommunikasjonsjef.

Mattilsynet brukte mye penger på å utforme logo, profilere og markedsføre Mattilsynet ved etableringen i begynnelsen av 2004. Det har gått raskt å få navnet Mattilsynet i allmenn bruk.

Erfaringer:

- Vi har ikke gått grundig inn på dette temaet i kartleggingen og har få erfaringer vi kan formidle, men det er mulig at profileringen av Mattilsynet og informasjonsplanen til Sosial- og helsedirektoratet kan være verdt å studere nærmere.
- Ingen har gjennomført brukerundersøkelser i forkant av fusjonen. Dersom dette hadde vært gjort hadde det vært mulig å måle eventuelle endringer i brukernes tilfredshet og brukerorientering *etter* fusjonen.

2.4.10 Kulturbygging

Det er vanskelig å få tid til og å vektlegge kulturbygging eksplisitt i en hektisk og kort interimperiode. På den annen side er det mange gjøremål, aktiviteter og prosjekter som må utføres på tvers av virksomhetene som skal fusjoneres. Å

lære hverandre å kjenne gjennom felles prosjekter er et felles trekk ved disse omstillingsprosessene.

Likeledes har det vært vektlagt i Mattilsynet å utarbeide og utvikle en felles tilsynsfilosofi. En slik felles filosofi som gir retning på arbeidet, kan ses som et tiltak for å bygge et enhetlig og helhetlig tilsyn. Det legges nå vekt på å rette inn kompetanse- og ledelsesutvikling for å styrke dette.

SLF har også lagt vekt på å utarbeide mål og strategi og utforme organisasjonsstrukturen slik at det kan bli en enhetlig virksomhet. Et viktig virkemiddel for kulturbygging i SLF har vært å samle alle ansatte i flere større arrangementer.

I interimfasen for etableringen av SHdir, ble det arrangert flere allmøter for alle ansatte med kulturbygging på dagsorden. Direktøren la dessuten vekt på å besøke og være synlig i de berørte etatene i prosjektperioden. Straks etter etableringen av direktoratet ble det også arrangert et todagers utenbys seminar for alle ansatte der det ble lagt vekt på kulturbyggende aktiviteter.

I Mattilsynet ble det også arrangert en samling etter etablering. Det har kommet fram synspunkter om at en burde ha kartlagt kulturforskjeller for å få et bedre fundament for oppbygging av en felles organisasjon. På den annen side er ”vifølelsen” og ”oss i Mattilsynet” overraskende raskt blitt etablert.

Erfaringer:

Det har ikke vært mulig å oppsummere erfaringene med kulturbygging. Vi vet ikke hvor store kulturforskjellene er og eventuelt hvor store problemer kulturforskjeller skaper. Vi anser det også som en umulig oppgave å kunne bygge opp en felles kultur på den korte tiden som interimperioden pågår og i perioden etter etablering. Men erfaringene er at:

- Det er viktig å engasjere så mange som mulig i arbeidet med å utvikle den nye organisasjonen.
- Ledelsen bør være synlig og bruke enhver anledning på å kommunisere felles mål, verdier og arbeidsformer.
- Profilerings og et godt navn på organisasjonen kan bidra til felles identitet.
- Kartlegging av kulturforskjeller kan bidra til å identifisere kulturforskjeller som eventuelt kan skape problemer slik at tiltak kan settes inn, men det er neppe realistisk å gjennomføre dette i en kort interimperiode.

2.5 Konklusjon

Det har i kartleggingen kommet fram noen synspunkter på lengden av de ulike fasene, det vi har kalt planleggingsfasen og interimfasen, og fordelingen av oppgaver mellom fasene.

Det er lite hensiktsmessig å sammenligne de tre omstillingsprosessene med hensyn til lengden på og omfanget av oppgaver i de to fasene. Til det er reformene for ulike i omfang - antall ansatte, enheter, nivåer og type oppgaver

som endringen har omfattet. Vi har dessuten et for tynt grunnlag for en slik sammenligning.

Men det er kommet synspunkter på at interimperioden i Mattilsynet ble for kort. På den ene siden ble det gjort for mye i planleggingsfasen som kunne vært overført til interimperioden. På den annen side sto for mange uløste oppgaver igjen som måtte tas etter etablering.

Interimfasen for etableringen av SHdir var svært kort – noe over fire måneder. Mye av det som ble utført i planleggingsfasen i Mattilsynet bl.a. utarbeidelse av prinsipper for organisering, ble foretatt i interimperioden. Det er spørsmål om det hadde vært ønskelig å kunne ha bearbeidet dette noe mer. Det samme gjelder utviklingen av de administrative systemene.

SLF brukte ett år på interimfasen, men synes selv de kom litt for sent i gang. De burde ha startet da vedtaket var fattet. Men selv med ett år og en effektiv prosess, gjensto mye av tilriggingen av de administrative systemene.

Det er en vanlig oppfatning at denne type omstillingsprosesser må gå fort. Det å unngå seigpining av de ansatte er et relevant synspunkt. Men det er et spørsmål om det er mulig å både ha en rask omstilling og å få viktige systemer på plass slik at den nye virksomheten kan fungere optimalt fra første dag.

Et inntrykk vi har fra disse omstillingsprosessene er at det er lagt vekt på å få det viktigste på plass og ta sjansen på at andre utfordringer løses senere. Det viktigste har vært å få på plass ledelsen, organisasjonsstrukturen, bemanning og lokaler. Intern informasjon har vært vektlagt som virkemiddel for å få flest mulig til å dra i samme retning. Profilerings og noe ekstern informasjon for å annonsere fødselen av en ny etat har vært viktig. Lønnsutbetalingene til rett tidspunkt har vært et suksesskriterium og antakelig vært det viktigste av de administrative funksjonene. Mangler i andre administrasjonsrutiner og IKT-systemer har ført til en del frustrasjon og antagelig lav produktivitet, men det har ikke ut fra vårt kjennskap ført til store kriser i oppgaveløsningen eller overfor brukerne, selv ikke når posten hopet seg opp på dokumentasjonssenteret til Mattilsynet.

De største utfordringene etter etableringene har vært å få implementert moderne fagsystemer og administrative systemer og å utforme og gjennomføre en kompetanseutvikling som bidrar til høy kvalitet i utførelsen av oppgaver og felles standarder og metoder.

Et felles trekk ved disse omstillingsprosessene er at de som fikk ansvaret for omstillingen i ulike faser, i stor grad selv har funnet fram til hvordan arbeidet burde legges opp. Det har vært lite systematiske oppsummeringer av erfaringer og veiledninger som de kunne støtte seg på. Det har også vært lite spredning og deling av erfaringer mellom dem som har hatt en sentral rolle i de store omstillingsprosessene i staten.

Selve håndteringen av den formelle etableringen av interimorganisasjonene og hvilke prosedyrer en må ha for å få bemannet en tom organisasjon, har vært

uklar. Hvilken myndighet som det kan være ønskelig å legge til interimorganisasjonen, hvilke formelle virkemidler som må brukes og konsekvenser for interimprosessen og forholdet til de eksisterende virksomhetene, er blant annet noen spørsmål som bør klarlegges.

Omstillingsavtalen og forholdet til de ansatte, er nedfelt i regelverket. Men denne erfaringsoppsummeringen viser at dette ikke er tilstrekkelig. Det bør utarbeides klarere prosedyrebeskrivelser/veiledninger om de formelle sidene ved omstillinger.

Beskrivelsen av hvilke grep som er tatt og ulike erfaringer som er gjort i denne raske erfaringsoppsummeringen og i de følgende kapitlene som beskriver den enkelte prosess mer utførlig, håper vi kan være til nytte for de som skal inn i tilsvarende prosesser. Det er også en mengde nyttige planleggingsdokumenter, informasjonsopplegg og tiltak som virksomheten har brukt i sine prosesser. Disse kan være til direkte nytte for andre.

3 Statens landbruksforvaltning

Statens Kornforretning (SKF), Omsetningsrådets sekretariat (OR), Fraktkontoret for slakt (FKS) og deler av Statens Landbruksbank (SLB) ble fusjonert og formelt etablert som Statens landbruksforvaltning (SLF) fra 1. juli 2000. Landbruksdepartementet (LD) flyttet samtidig ut noen av sine oppgaver til den nye forvaltningsenheten. De fire virksomhetene forvaltet ulike sentrale landbrukspolitiske virkemidler for Landbruksdepartementet, bl.a. markeds- og tilskuddsordninger under jordbruksavtalen.

Statens Kornforretning og Statens Landbruksbank var direkte underlagt Landbruksdepartementet, mens Omsetningsrådets sekretariat og Fraktkontoret for slakt hadde en friere stilling i forhold til departementet. Formålet med samordningen var i følge St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (1998-99):

”å effektivisere den statlige styringen av viktige virkemidler i landbrukspolitikken og å medvirke til en mer rasjonell og effektiv ressursbruk”.

Alle institusjonene var lokalisert i Oslo, men både Statens Kornforretning og Statens Landbruksbank hadde en del av sin virksomhet lokalisert utenfor Oslo. Institusjonene hadde til sammen 235 årsverk fordelt på 255 tilsatte. Av disse var om lag 50 tilsatt utenfor Oslo, derav 39 ved Statens Landbruksbank sine tre distriktskontorer i Bergen, Trondheim og Tromsø. Regjeringen vurderte også å flytte ut hele eller deler av det nye forvaltningsorganet. Stortinget bestemte i februar 1999 å avvikle Statens Landbruksbank som egen virksomhet. Virkemidlene som ble ivaretatt av banken ble vedtatt overført til SND med virkning fra 01.01.2000. Statens Kornforretning, Omsetningsrådets sekretariat, Fraktkontoret for slakt og de deler av Statens Landbruksbank som det ikke var naturlig å overføre til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond ble vedtatt samordnet til en virksomhet som skulle lokaliseres i Oslo. Statens landbruksforvaltning ble opprettet ved Kgl. res 12. november 1999 med virkning fra 1. juli 2000.

3.1 Beslutningsgrunlaget for omstillingen

Landbruksdepartementets eget behov for å se forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene under ett, var en viktig premisse for å vurdere en samordning av de landbrukspolitiske virkemidlene som til nå hadde vært spredt på fire ulike virksomheter i tillegg til departementet.

Sentrumsregjeringen (Bondevik I) gikk inn for desentralisering av statsforvaltningen. I Voksenåsen erklæringen sier de at ”staten må gå foran når det gjelder å desentralisere sin virksomhet”. I tillegg til samordningen vurderte derfor regjeringen også å flytte virksomheten eller deler av den ut fra Oslo.

Økonomiregelverkets nye krav til styring og rapportering gjorde det også nødvendig for Landbruksdepartementet å foreta endringer i økonomirapporteringen fra Omsetningsrådet og Fraktkontoret for slakt som pga sin frie tilknytning til departementet ikke var underlagt økonomiregelverket.

3.1.1 Landbrukdepartementets forslag

Regjeringen la fram sitt forslag til samordning av de fire virksomhetene gjennom en tilleggsproposisjon til budsjettet i 1999: St. prp nr. 1 Tillegg nr. 6 (1998-99) Landbruksdepartementet. En kort oppsummering av deres forslag er gjengitt under:

”Det er regjeringens vurdering at forvaltning av statlige virkemidler som har bredt nedslagsfelt i distrikts-Norge bør ligge til rette for utflytting. De ordninger som Statens Kornforretning, Statens Landbruksbank, Omsetningsrådet og Fraktkontoret for slakt forvalter retter seg dels mot markedsaktører (importvern, pris-, frakt- og markedsordninger) og dels mot primærprodusenter i jordbruket gjennom fylkesmennene og kommunens forvaltningsapparat (lånevirkosomhet, direkte tilskudd, investerings- og miljøordninger samt næringsutviklingstiltak). Institusjonenes tilknytningsform til Landbruksdepartementet varierer, men fellesnevneren er at alle utfører statlige forvaltningsoppgaver på vegne av departementet.

Landbruksdepartementet har i sitt arbeid med saken lagt til grunn at institusjonene bør samles i én eller to enheter. Den nye virksomheten(e) forutsettes å være statlig(e) forvaltningsorgan underlagt Landbruksdepartementet. Hovedbegrunnelsen for dette er at statlige tilskuddsordninger som hovedregel bør forvaltes av statlige organer, noe som også er lagt til grunn i økonomireglementet for staten.

Det ble videre lagt til grunn for arbeidet at utredning av samordningen skulle skje på grunnlag av fire alternativer. Alternativene er:

- Markedsforvaltning og tilskuddsforvaltning samordnes i én institusjon i Oslo.
- Markedsforvaltning og tilskuddsforvaltning samordnes i én institusjon utenfor Oslo.
- Virksomheten samordnes i to institusjoner, markedsenheten lokaliseres i Oslo og tilskuddsenheten utenfor Oslo.
- Virksomheten samordnes i to institusjoner som begge lokaliseres utenfor Oslo.

I sitt vedtak forutsatte regjeringen at alle tilsatte i de nåværende institusjoner skal tilbys stilling i den (de) nye institusjonen(e).”

3.1.2 Forutsetninger for omstillingen og ”bestillingskrav”

I dette kapittelet følger en oversikt over krav eller føringer til samordningen av den nye virksomheten som ble satt av Stortinget, regjeringen eller Landbruksdepartementet.

Effektivisering: Formålet med omorganiseringen var ”å effektivisere den statlige styringen av viktige virkemidler i landbrukspolitikken og å medvirke til en mer rasjonell og effektiv ressursbruk”.

Framdrift: I Landbruksdepartementets St. prp nr. 1. Tillegg nr. 6 (1998-99) ber regjeringen Stortinget om å bidra til å gjøre omorganiseringsprosessen så kort som mulig (jf. s. 10):

”En omorganiseringsprosess skaper usikkerhet for de som berøres av utflyttingen i de berørte institusjoner. Dette virker i betydelig grad inn på driften. Regjeringen mener derfor at det er viktig at perioden med usikkerhet gjøres så kort som mulig. Av hensyn til driften i de berørte institusjonene er det derfor viktig at valg av hovedmodell skjer så snart som mulig.”

Statens landbruksforvaltning ble opprettet ved Kgl. Res. 12. november 1999 med virkning fra 1. juli 2000.

Lokalisering: Stortinget vedtok i februar 1999 at:

”Statens Kornforretning, Omsetningsrådet og Fraktkontoret for slakt samordnes til én virksomhet. Den nye virksomheten lokaliseres i sin helhet i Oslo.” Jf. Innst. S. nr. 89 (1998-99).

Endringer og tilpasning av regelverk: Det var behov for endringer i lovverket både på faglovsiden og på lovområdet som berører de arbeidsrettslige konsekvenser av samordningen. I St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (1998-99) s. 33 sier departementet følgende:

”Departementet vil fremme en proposisjon med nødvendige lovforslag som omfatter både forslag til endringer i rent organisatoriske lovbestemmelser og lovbestemmelser som regulerer de mer arbeidsrettslige forholdene. Proposisjonen vil fremmes slik at Stortinget kan behandle denne før samordningen iverksettes. Etter gjennomføringen av samordningen kan det være hensiktsmessig å foreta en mer omfattende lovgjennomgang. En slik gjennomgang vil ha som mål å få til en mer rasjonell lovstruktur innenfor området markedsordninger, finansieringstiltak og administrasjon av tilskuddsordninger i jordbruket. Departementet vil komme tilbake til dette.”

Lovendringene som ble foretatt på faglovsiden er nedfelt i:

- Ot. prp. nr. 12 (1999-2000). Om lov om kornforvaltning m.v.
- Ot. prp. nr. 11 (1999-2000). Om lov om opphevelse av lov 5. februar 1965 nr. 2 om Statens Landbruksbank m.m. (Overføring av Landbruksbankens oppgaver til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond).

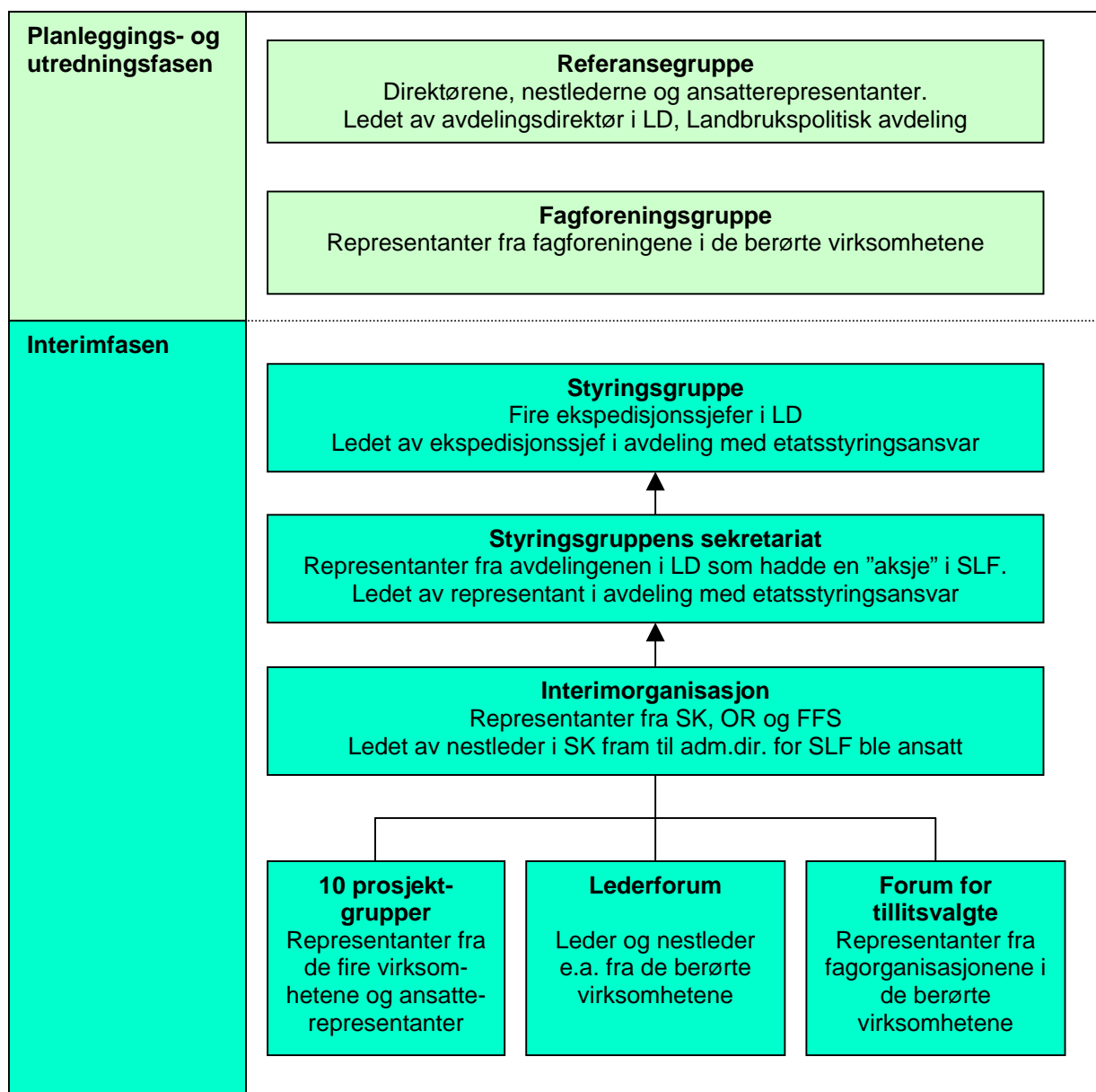
Gråsoner: Da Stortinget besluttet at den nye landbruksforvaltningen skulle legges til Oslo i sin helhet, bestemte de også at deler av Statens Landbruksbank skulle overføres til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Dette medførte at noen oppgaver som opprinnelig skulle til SND ble såkalte ”gråsoner” og som siden ble flyttet til SLF, for eksempel Naturskadefondet, Spesielle tiltak i kulturlandskapet (STILK) m.m.

Konfliktområder: Før beslutningen ble tatt om at SLF skulle lokaliseres i Oslo i sin helhet var det mye uro i de fire virksomhetene som skulle samordnes. Da

beslutningen, kom uttrykte en av våre respondenter ”at luften gikk ut av ballongen, og at dette resulterte i bedre oppslutning blant de ansatte om den videre planleggingen av SLF”.

3.2 Organisering i de ulike fasene

I planfasen ble det opprettet en referansegruppe i departementet. Fagforeningene i de berørte virksomhetene opprettet også en egen gruppe. I interimfasen ble det opprettet en interimorganisasjon. Leder av denne gruppen fungerte som prosjektleder frem til administrerende direktør ble ansatt. Interimorganisasjonen etablerte 10 prosjektgrupper som rapporterte til interimorganisasjonen, et lederforum med topplederne og nestledere e.a. i de berørte virksomhetene, og forum for tillitsvalgte.



3.3 Beskrivelse av planleggingsfasen

Departementet arbeidet med planene om den nye forvaltningen, politiske avklaringer og med å utarbeide alternative modeller for den nye virksomheten som skulle oversendes til Stortinget.

I denne fasen var det ingen sterk motstand blant de berørte ansatte om selve fusjoneringen av de fire virksomhetene, men det var sterk motstand mot lokaliserings- og utflyttingsspørsmålet.

Milepæler	
April 1998	Regjeringen vedtok å utrede de landbrukspolitiske virkemidlene.
Mai 1998	Referansegruppe opprettet.
Sept. 1998	Statskonsult leverte rapporten ”Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. Samordning og eventuell utlokalisering. Rapport 1998:14”.
Sept. 1998	Landbruksdepartementets utredning om administrative konsekvenser ferdig.
Oktober 1998	Regjeringens forslag i St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (1998-99). Foreslår todelt løsning.
Februar 1999	Innstilling fra Stortinget; Innst. S. nr. 89 (1998-99). Foreslår den nye landbruksforvaltningen samlet i sin helhet i Oslo.

3.3.1 Organisering

Referansegruppe: Da Landbruksdepartementet ba Statskonsult om å utrede den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene og vurdere samordning og eventuell utflytting, opprettet de samtidig en referansegruppe med alle etatsdirektørene, nestlederne og ansattrepresentanter fra de fire virksomhetene som skulle samordnes. Gruppen ble opprettet i mai 1998, og var ledet av en avdelingsdirektør i departementets Landbrukspolitiske avdeling. Hensikten med å opprette referansegruppen var at de berørte virksomhetene skulle få informasjon på et tidlig stadium av prosessen. Referansegruppens oppgaver var i hovedsak å gi innspill til departementets utredningsarbeid og informere sine virksomheter om dette.

Statskonsult hadde underveisrapporteringer med referansegruppen og sekretariatet for referansegruppen mens de skrev rapporten. I følge en av informantene i Landbruksdepartementet var dette et godt grep fordi:

”Det gjorde at virksomhetene som skulle samordnes fikk fulgt godt med, og det skapte trygghet å vite hva som foregikk.”

Fagforeningsgruppe: Fagorganisasjonene fra de fire virksomhetene som skulle slås sammen samorganiserte seg og jobbet aktivt med å formidle informasjon til sine ansatte om omorganiseringsprosessen og konsekvenser av denne. De jobbet også med å informere berørte brukere og politiske partier om konsekvensene av en eventuell utflytting, og drev dessuten lobbyvirksomhet mot Oslo-benken på Stortinget og LO i forhold til utflyttingsspørsmålet.

3.3.2 Utredninger og eksterne konsulenter

I denne fasen ble det gjennomført to større utredninger. Jf. St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (1998-99):

”Etter regjeringens vedtak er det foretatt to utredninger. Den ene utredningen, utført av Statskonsult etter oppdrag fra Landbruksdepartementet, har i henhold til regjeringens vedtak bl.a vurdert kostnader, effektiv bruk av ressursene, kundevennlighet og mulighetene for god styringsdialog ved de 4 alternativene. Den har også vurdert krav til eventuelle utlokaliseringssteder.

En arbeidsgruppe i Landbruksdepartementet har med faglig bistand fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet vurderte de administrative konsekvensene, ansattes rettigheter og forhold til faglovene. Her inngår også en estimering av eventuelle ventelønnskostnader. Begge utredningene følger som uttrykt vedlegg til proposisjonen. Utredningene ble ferdigstilt 11. september, og sendt på høring 14. september med høringsfrist 16. oktober 1998. Landbruksministeren fastsatte høringsfristen til 5 uker.”

Landbruksdepartementet hadde ikke kontakt med andre som hadde vært gjennom fusjonsprosesser, men i dokumentasjon fra departementet hadde man informasjon fra erfaringene som var gjort ved flytting av Polarinstituttet og Direktoratet for statens skoger.

3.3.3 Forankring av omstillingen hos etatslederne

Forankring av omstillingen hos etatslederne i de berørte virksomhetene i utredningsfasen ble ivarettatt gjennom at lederne var representert i referansegruppen som ble etablert i planleggingsfasen.

3.3.4 Medvirkningsmuligheter - ansatte

I følge informantene i Landbruks- og matdepartementet la de spesielt vekt på åpenhet i prosessen, og på å trekke tillitsvalgte inn så tidlig som mulig etter at den ”politiske” delen av prosessen var avklart. Ansatte i alle de fire virksomhetene og deres organisasjoner var derfor representert i referansegruppen som er omtalt i kap. 3.3.1.

3.3.5 Medvirkningsmuligheter - eksterne brukere

Statskonsults rapport som kom i midten av september 1998 ble sendt på høring til bl.a. de berørte virksomhetene. Høringsfristen var på 1 måned.

I denne fasen var også fagforeningene i de fire virksomhetene aktive. De sendte brev til brukere, berørte virksomheter og politikere, og hadde kontakt med Stortinget. Dette var først og fremst for å drøfte utflyttingsspørsmålet.

3.3.6 Informasjon og kommunikasjon

Referansegruppen som ble opprettet i Landbruksdepartementet var aktive informasjonsformidlere, og la vekt på åpenhet i prosessen. Referat fra møtene i referansegruppen ble sendt ut til alle ansatte i de fire virksomhetene raskt etter møtet både i kortversjon og som vanlig referat. Statens informasjonstjeneste

holdt foredrag for gruppen om betydningen av god intern kommunikasjon og informasjon i omstillingsprosesser, og bidro til å sette fokus på informasjon som virkemiddel i den forestående prosessen.

3.4 Beskrivelse av interimfasen

Interimfasen bestod av intens planlegging av etableringen av den nye organisasjonen. Detaljerte arbeids- og framdriftsplaner var viktige å holde for å komme i land til den fastsatte oppstartsdatoen 1. juli 2000. Det ble etablert 10 prosjektgrupper som utredet forhold knyttet til IKT, arkiv, økonomi, intern og ekstern informasjon, drift, etatsstyring, organisering, personalpolitikk, ekstern kontroll og ombygging. Noen av gruppene hadde også undergrupper. Prosjektgruppene rapporterte til interimorganisasjonen som igjen rapporterte til styringsgruppen i departementet.

Milepæler

Juni 1999	Styringsgruppe for interimorganisasjonen etablert.
Juni 1999	Interimorganisasjon etablert og leder for interimorganisasjon ansatt.
Høst 1999	10 prosjektgrupper ble etablert i løpet av høsten.
Nov. 1999	Opprettelse av Statens landbruksforvaltning ved Kongelig Resolusjon av 12.11.99 med virkning fra 1. juli 2000.
Nov. 1999	Administrerende direktør ble "beskikket til administrerende direktør i Statens landbruksforvaltning" ved Kgl. res. av 12. november 1999.
Januar 2000	Statens landbruksforvaltnings budsjettpost ble opprettet.
Mai 2000	Rapport om etatsstyring, kommunikasjon og styringsdialog mellom LD og SLF samt forholdet til fylkesmannen.
April 2000	Organisasjonsstruktur ferdig.
Juni 2000	Bemanningsprosess ferdig.
Juli 2000	Statens landbruksforvaltning etablert.

3.4.1 Organisering

Styringsgruppe: Landbruksdepartementet opprettet en styringsgruppe for interimorganisasjonen i juni 1999. Den var først og fremst en styringsgruppe for interimorganisasjonen, og bestod av de ekspedisjonssjefene i departementet som hadde interesser i den nye virksomheten. Ekspedisjonssjefen som hadde etatsstyringsansvar for de fusjonerende virksomhetene var leder for styringsgruppen.

Styringsgruppens sekretariat: Styringsgruppen hadde også et sekretariat i departementet med representanter fra alle de berørte avdelingene. Sekretariatet var ledet av en representant fra Landbrukspolitisk avdeling som hadde etatsstyringsansvar for de berørte etatene.

Interimorganisasjon: I brev fra Landbruksdepartementet av 10. juni 1999 ble det oppnevnt en interimorganisasjon med følgende representanter:

- Direktør/nestleder og en seksjonssjef fra Statens Kornforretning
- Assisterende direktør fra Omsetningsrådet
- Daglig leder fra Fraktkontoret for slakt (50 prosent stilling)

Representantene i gruppen ble rekruttert ved at Landbruksdepartementet sendte brev til virksomhetene og ba om forslag til personer med noen gitte kvalifikasjoner. I følge Landbruks- og matdepartementets informanter var det ”viktig for departementet å finsikte bestillingen for å få personer de visste hadde tillit både i egen virksomhet og i departementet.”

Det ble i startfasen ikke oppnevnt representanter fra Statens Landbruksbank (SLB) til interimorganisasjonen, men to personer fra SLB var bindeledd mellom SLB og interimorganisasjonen. Senere ble interimorganisasjonen utvidet med en representant fra SLB.

Interimorganisasjonen var underlagt Landbruksdepartementet og rapporterte til departementets styringsgruppe. Det ble lagt vekt på at personene i interimorganisasjonen måtte tas ut av sitt ordinære arbeid, og de ble dessuten fysisk plassert i Statens Landbruksbanks lokaler.

Da departementet valgte leder for interimorganisasjonen valgte de en som var nestleder i en av virksomhetene som skulle samordnes. Interimlederen skulle lede interimorganisasjonen fram til direktør for den nye virksomheten ble tilsatt.

10 prosjektgrupper: Interimorganisasjonen satte ned 10 prosjektgrupper for å utrede og kartlegge ulike forhold og for å planlegge og klargjøre for den nye virksomheten. Prosjektgruppene som ble opprettet var:

1. IKT
2. Arkiv
3. Økonomi
4. Intern og ekstern informasjon
5. Drift (d.e. kontordrift)
6. Etatsstyring
7. Organisering
8. Personalpolitikk
9. Ekstern kontroll
10. Ombygging

Gruppene fikk mandat av interimorganisasjonen og jobbet ut fra dette. Man klarte å opprettholde framdriften i prosjektene ved siden av de daglige arbeidsoppgavene.

Rekrutteringen til prosjektgruppene ble gjennomført ved at interimorganisasjonen laget mandat og satte sammen prosjekter ut fra fastsatte prinsipper. I noen tilfeller håndplukket de personer til prosjektgruppene. Ett prinsipp var at tillitsvalgte i hovedsak skulle være representert i alle prosjektgruppene. Interimorganisasjonen anmodet også virksomhetenes ledere om så langt mulig å utsette eventuelle utviklingsprosjekter i interimperioden.

Lederforum: Interimorganisasjonen etablerte et lederforum som bestod av topplederne fra de fire virksomhetene og deres nestledere eller ledere. Forumet ble etablert for å ivareta dialog mellom interimorganisasjonen og virksomhetslederne. Viktige temaer var informasjon om prosessen og drøfting

om ressursituasjonen. Det siste var viktig fordi virksomhetene i stor grad måtte avgi ressurser til prosjektgruppene i interimorganisasjonen.

Forum for tillitsvalgte: Interimorganisasjonen etablerte *Forum for tillitsvalgte* for å ha et forum for dialog med ansattrepresentanter. Organisasjonene var bla. med på å bestemme hvem som skulle representere de ansatte i prosjektgruppene. Det var god dialog mellom forumet og interimorganisasjonen.

3.4.2 Interimorganisasjonens mandat

Interimorganisasjonens mandat:

- I samsvar med departementets hovedplan skal interimorganisasjonen innen 01.07.2000 planlegge og gjennomføre samordning av Statens Kornforretning, Omsetningsrådet, Fraktkontoret for slakt og deler av Statens Landbruksbank til et statlig forvaltningsorgan underlagt Landbruksdepartementet.
- Klarlegge og utrede oppgaveportefølje, organisering av den nye virksomheten, effektiviseringspotensial, bemanningsbehov (herunder vurdere hvordan stillingene i den nye virksomheten skal besettes), tiltak ved eventuell overtallighet, økonomiforvaltning, IT-systemer, personalforvaltning m.v.
- Fremme forslag til etatsstyringssystem i forhold til Landbruksdepartementet og fylkesmennene.
- Forestå drøftinger/forhandlinger med de tilsattes organisasjoner om harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår, eventuelle omstillingsordninger samt tilpasningsavtale for utfylling av Hovedavtalen i staten og personalreglement.
- Ha ansvaret for å informere de tilsatte i SKF, OR, FKS, deler av SLB og eksterne samarbeidspartnere om arbeidet med samordningen.
- Utarbeide innspill til proposisjonen om jordbruksoppgjøret år 2000 (virksomhetens budsjett fra 01.07.2000) og St. prp. nr. 1 for 2001.
- Klargjøre for igangsetting av driften av administrative systemer og rutiner, så som økonomisystem, lønns- og personalsystem, arkiv, kontorstøttesystemer m.v.

3.4.3 Rekruttering av ledelse

Administrerende direktør: I Kgl. res. fra 12. november 1999 ble Statens landbruksforvaltning (SLF) formelt opprettet med virkning fra 1. juli 2000. Den nye direktøren ble samtidig ”beskikket som administrerende direktør til Statens landbruksforvaltning” i samme Kgl. res. Han startet i interimorganisasjonen i januar 2000.

Viseadministrerende direktør og avdelingsdirektører: Fem avdelingsdirektørstillinger i den nye organisasjonen ble utlyst internt. Der det var kvalifiserte personer ble de tilsatt, men for to av stillingene ble det i etterkant foretatt en ekstern utlysning. Det ble brukt konsulenter til rekrutteringen av avdelingsdirektørene og viseadministrerende direktør.

3.4.4 Finansiering i interimfasen

Til å begynne var interimorganisasjonen lønnet av egne virksomheter, men fra januar 2000 ble det opprettet en egen budsjettpost til kommende Statens landbruksforvaltning som leder av interimorganisasjonen ble lønnet av.

3.4.5 Internstyring, planlegging, rapportering

Interimorganisasjonen la spesielt vekt på å lage en god prosjektorganisasjon som kunne være "motor" for arbeidet som skulle gjennomføres i interimfasen. De la også vekt på å etablere gode rapporteringsrutiner både til de 10 etablerte prosjektgruppene, til styringsgruppen i departementet og andre aktuelle instanser. Styrings- og kontrollsystemene interimorganisasjonen etablerte bestod i å lage ukerapporter basert på rapporter fra prosjektgruppene. Kontaktpersoner i de ulike prosjektgruppene hadde ansvar for å rapportere status for prosjektet hver uke, og ett av de faste punktene i statusrapporten var "avklaringsbehov". De avklaringene som var nødvendige ble derfor løpende håndtert av interimorganisasjonen slik at dette kunne formidles til riktig nivå. Noen av medlemmene i interimorganisasjonen var også kontaktpersoner for prosjektgruppene, og alle i interimorganisasjonen hadde dessuten spesielt ansvar for nødvendig oppfølging av prosjektgrupper. Interimorganisasjonen hadde møter to ganger i uken og diskuterte status og avklaringsbehov for de ulike prosjektene. Det ble ikke utarbeidet noen skriftlig risikohåndteringsplan.

3.4.6 Utredninger og eksterne konsulenter

Interimorganisasjonen brukte i hovedsak interne krefter på å foreta nødvendige utredninger. Eksterne konsulenter ble brukt til:

1. Rådgivning om organiseringsprosessen
2. Rekruttering av toppledergruppe og seksjonssjefer
3. Etablering av arkiv i ny organisasjon
4. Etablering av virksomhetens nye grafiske profil
5. Ombyggingsprosjektet

3.4.7 Operasjonalisering av mål

Tidlig i interimperioden ble det igangsatt en utredning for å klargjøre formålet med den nye virksomheten, hvilken funksjon og rolle den skulle ha og hva man ønsket å oppnå. På den bakgrunn ble det foretatt en gjennomgang av relevante dokumenter av overordnet generell karakter, en gjennomgang av relevant dokumentasjon i forbindelse med beslutningen om å samordne virksomhetene (stortingsproposisjoner, utredninger, innstilling m.v) samt en vurdering av fremtidige rammebetingelser som ville være av spesiell betydning for etablering/organisering av den nye virksomheten. Gjennomgangen resulterte i en rekke overordnede forutsetninger for organisering av ny virksomhet. Ved utarbeiding av virksomhetsidé og hovedmål var dette analysedokumentet et viktig grunnlag. Virksomhetsidé og hovedmål ble utarbeidet i en prosess der man trakk inn Lederforum, tillitsvalgte og flere nøkkelpersoner.

Interimsorganisasjonen bearbeidet virksomhetsidé og hovedmål videre og la det frem for styringsgruppen for godkjenning. Denne virksomhetsideen og disse hovedmålene er fortsatt gjeldende. Analysedokumentet, virksomhetsidé og

hovedmål var også viktige grunnlag i forbindelse med utarbeidningen av SLF's strategiske plan som ble utarbeidet i 2001.

3.4.8 Utvikling av organisasjonsstruktur

Det ble vurdert som lite hensiktsmessig å tegne organisasjonskartet i en tidlig fase. Det ble lagt vekt på å klargjøre viktige forutsetninger for organisering av den nye virksomheten og å få en samlet oversikt over samtlige oppgaver som grunnlag for organisering. På denne bakgrunn ble det tidlig i interimperioden igangsatt og gjennomført to utredninger/kartlegginger:

- Utredning for klargjøring av formål (se omtale under forrige avsnitt)
- Kartlegging av samtlige oppgaver i de ulike virksomhetene. Virksomhetene ble bedt om å føre opp alle oppgavene/ordningene med opplysninger om type ordning, målgruppe, hjemmelsgrunnlag, enkeltsak/massebehandling, vedtaksmyndighet, pengestrøm/utbetalinger, finansiering, årsverk m.v. På grunnlag av kartleggingen ble det utarbeidet en matrise som inneholdt alle ordninger som skulle tilknyttes SLF.

Kartleggingen og matrisen ble viktige grunnlag for organisering av SLF. Ved organiseringen ble det tatt utgangspunkt i to grunnleggende prinsipper :

- Verdikjeden (SLFs rolle "fra jord til bord")
- Brukerorientering

I et notat fra interimorganisasjonen i januar 2000 ble det sagt at disse prinsippene sammen med forståelsen av å være et politisk styrt fagorgan skulle være lede-tråden for arbeidet med å organisere den nye etaten. Oppgavene skulle grupperes i fem avdelinger, og organiseringen skulle bygge på at saksbehandlingsoppgaver, utredningsoppgaver og utviklingsoppgaver var integrert. SLF skulle være en linjeorganisasjon.

3.4.9 Avklaring av forhold til departement og fylkesmannen

En arbeidsgruppe utredet etatsstyring, kommunikasjon og styringsdialog mellom Landbruksdepartementet og Statens landbruksforvaltning samt forholdet til fylkesmannen. De arbeidet også med å avklare ansvarslinjer i forhold til styrer, råd, utvalg og andre etater som SLF har kontakt med. I arbeidsgruppen var det også representanter for Landbruksdepartementet og Fylkesmannen. Det ble laget en egen rapport der det ble redegjort for de nye styrings- og kommunikasjonslinjene.

3.4.10 Bemanningsprosess

Alle ble innplassert i sine stillinger i ny organisasjon. Det ble laget egen prosedyre for rekruttering og bemanning. Gjennom dette forsøkte man å håndtere endringer i kompetansebehov og lederansvar. Alle fikk mulighet til ha en samtale med en personalkonsulent dersom de ønsket nye arbeidsoppgaver. Det var 40-50 slike samtaler.

Det var store lønnsforskjeller mellom virksomhetene som ble slått sammen (en forvaltningsbedrift, et lovregulert forvaltningsorgan og to private rettssubjekt med myndighetsutøvende oppgaver). Enkelte lå svært høyt i lønn, mens andre

lå relativt lavt. Man jobbet med harmonisering av lønnsnivået gjennom forhandlinger, hadde ulike avtaler og tariffområder og ulik status på ansatte. I dag er alle ansatte statstjenestemenn.

3.4.11 Administrative systemer

Interimorganisasjonen opprettet tre ulike prosjektgrupper for å kartlegge, forberede og planlegge for de administrative systemene i den nye virksomheten:

- *Arkivgruppen* kartla bl.a. de eksisterende arkivene til virksomhetene som skulle inn i SLF, beregnet framtidige arkivbehov og bygget opp en arkivnøkkel som også er den som fungerer i dag. Gruppen hadde også en sentral rolle med hensyn til å definere behovene til arkivet i forbindelse med ombyggingsprosessen, beregne behov for antall arkivmedarbeidere m.m.
- *Økonomigruppen* kartla de økonomiske systemene i de eksisterende virksomhetene, laget en ny kontoplan for SLF, laget budsjett for første halvår, planla og forberedte utbetaling av lønn, laget forslag til organisering og definerte behovene for bemanning.
- *Driftsgruppen* kartla forskjellige behov knyttet til drift som for eksempel kantinedrift, adgangssystemer m.m., inngikk ulike avtaler om vedlikeholdsavtaler av kopimaskiner, innkjøp av møbler m.m. De kartla også investeringsbehov knyttet til samlokaliseringen.

Både i arkivet og på økonomisiden hadde man beregnet for lite ressurser, og måtte senere øke bemanningen.

3.4.12 IKT og fagsystemene

Virksomhetene som ble samordnet og Landbruksdepartementet forvaltet til sammen nærmere ca. 12 milliarder kroner årlig gjennom de landbrukspolitiske virkemidlene. Det var bygget opp en rekke ulike fagsystemer for å håndtere dette. I interimfasen ble det opprettet en prosjektgruppe for IKT som kartla fagsystemene, alle PCer, servere og infrastruktur, samt hentet inn omfattende dokumentasjoner på dette. Noen fagsystemer hadde også ekstern drift. Prosjektets utfordring ble å gjøre en IKT-messig fusjonsprosess på teknisk nivå. De definerte også investeringsbehov. Det ble ikke gjort forsøk på å slå sammen fagsystemene i denne fasen, men målet var at de skulle være på plass og operative i den nye virksomheten fra etableringsdatoen. I interimfasen bestemte de seg også for å lage en IKT-strategi for SLF og landbruksforvaltningen som de skulle starte arbeidet med etter etableringen av SLF. IKT-strategien ble laget i 2001.

3.4.13 Lokalisering

Stortinget hadde besluttet at den nye virksomheten i sin helhet skulle ligge i Oslo. Etter at interimorganisasjonens prosjektgruppe for ombygging hadde utredet seks ulike alternativer for lokaler i Oslo, bestemte departementet at SLF skulle plasseres i Stortingsgaten 28 som var Statens Kornforretnings lokaler. Beslutningen ble tatt åtte måneder før etableringsdatoen og innebar et betydelig behov for ombygging og oppussing av lokalene. Det var dessuten mange utfordringer knyttet til å ivareta det løpende arbeidet i Statens Kornforretning mens ombyggingsarbeidene pågikk. I denne perioden skulle lokalene både prosjekteres og ombygges, samtidig som man skulle sørge for at Statens

Kornforretning hadde nødvendige kontorplasser. En av prosjektgruppene interimorganisasjonen opprettet var for å håndtere ombyggingen. Gruppen utarbeidet bl.a. en kravspesifikasjon med liste over behov fra virksomhetene som skulle inn i huset, engasjerte byggleder, inngikk avtale med entreprenør, fulgte opp ombyggingsarbeider og rapporterte til interimorganisasjonen. Den omfattende ombyggingen kostet om lag 15 millioner kroner, og tok mye oppmerksomhet og ressurser. God og oversiktlig prosjektorganisering i interimorganisasjonen var avgjørende for å lykkes med dette arbeidet. En innleid og dyktig byggleder var også en av forutsetningene for at man lyktes.

Deler av ombyggingsarbeidet var ikke ferdigstilt til etableringsdatoen, og alle kunne derfor ikke flytte inn på dette tidspunktet. Interimorganisasjonen gjorde derfor et grep der de valgte å la en avdeling i tidligere Statens Kornforretning flytte ut midlertidig til Omsetningsrådets gamle lokaler i Pilestredet, mens medarbeidere i tidligere Omsetningsrådet fikk flytte inn i de nye lokalene. Hensikten var at de som allerede var husvarme skulle slippe til de nyankomne, og på den måten bidra til kulturbygging helt fra starten. Interimorganisasjonen vurderte at dette var et viktig og godt grep med hensyn til kulturbyggingen i den nye organisasjonen. Det medførte en merutgift, men også en raskere innlemmelse i organisasjonen av ansatte i det lille organet.

3.4.14 Forankring hos de berørte etatslederne

Interimorganisasjonen orienterte etatslederne om sitt arbeid bl.a. gjennom Lederforum (jf. kap. 3.4.1). De var også med på et seminar i februar 2000 der formålet var å lage utkast til virksomhetsidé og hovedmål, samt diskutere premisser for organisering, rekruttering og bemanning. Tillitsvalgte og andre nøkkelpersoner i de eksisterende virksomhetene var også med.

3.4.15 Relasjonen - interimorganisasjon og virksomhetene

De ansatte var delaktige i utviklingen av den nye landbruksforvaltningsetaten gjennom deltakelse i prosjektgruppene. Informasjon om prosessen ble formidlet gjennom nyhetsbrevene, allmøter, og via fagforeningenes kanaler.

Virksomhetene ble også tatt med på råd i utviklingen av virksomhetsplan, hovedmål m.m. som ble gjennomført i regi av interimorganisasjonen. Jf. kap. 2.4.14. Lederforumet - etatslederne i virksomhetene som skulle fusjoneres - var også en viktig kanal og arena mellom interimorganisasjonen og virksomhetene. Jf. kap. 3.4.1.

3.4.16 Medvirkning - ansatte

Interimorganisasjonen møtte noen nye utfordringer knyttet til ansattes rettigheter og medbestemmelse i interimfasen fordi fagorganisasjoner i følge Hovedavtalen ikke har formell medbestemmelse når virksomheten ikke er formelt opprettet. I den første delen av interimfasen var Statens landbruksforvaltning ikke formelt etablert, men dette ble løst ved at interimleder fikk fullmakter av departementet til finne ut hvordan ansatte kunne få formell medbestemmelse i interimfasen. Resultatet ble en egen rammeavtale med organisasjonene i alle de berørte virksomhetene om medbestemmelse i interimperioden. Organisasjonene fikk dermed medbestemmelse i for eksempel ansettelsesprosessene.

3.4.17 Medvirkning - eksterne brukere

Det lå i interimorganisasjonens mandat å informere eksterne samarbeidspartnere om arbeidet med samordningen. Dette ble gjort i forbindelse med etableringen i juli 2000. En tid etter dette ble det også gjennomført en ekstern brukerundersøkelse der de kartla forventningene til den nye virksomheten, og som viste at brukerne stort sett var fornøyd med SLF. Jf. kap. 2.4.19. Fagforeningene informerte også berørte brukere og politiske partier om konsekvensene av en eventuell utflytting.

3.4.18 Kulturbygging

I mars 2000 ble det arrangert et seminar/allmøte med gruppearbeid, faglige innslag og fellesarrangement for å skape samhørighet.

For å markere etableringen av den nye virksomheten ble det 5. juni 2000 arrangert en stor presentasjon for alle ansatte og inviterte personer som hadde bidratt i prosessen. Dette og andre kulturbyggende tiltak ble vektlagt fra ledelsen, og var viktige bidrag til å bygge opp kommunikasjonsklimaet i den nye virksomheten.

3.4.19 Informasjon og kommunikasjon

I følge en av informantene fra SLF, var informasjon noe av det aller første de satte fokus på i interimorganisasjonen. Fra dag én var informasjon viktig. Intern og ekstern informasjon var også tema for en av prosjektgruppene. I Landbruksdepartementets hovedplan for samordningen var intern og ekstern informasjon satt på dagsorden med bl.a. utarbeidelse av internt informasjonsopplegg, behandling i styringsgruppe, utgivelser av interimbladene, eksternt informasjonsopplegg med definering av målgrupper, profilering, plan for lansering m.m.

Intern informasjon: Det ble besluttet å ikke opprette et eget intranett for omstillingsprosessen fordi man mente at nyhetsbrev i papirformat var en bedre egnet kanal for å nå målgruppene, og på grunn av den knappe tiden. Det ble lagt vekt på at alle skulle ha informasjon fra interimorganisasjonen samtidig, og man laget to nyhetsbrev med lett gjenkjennelig logo som ble trykket/kopierte i hustrykkeri. "Interims-nytt" ble sendt/lagt i posthyllene til alle ansatte 1 gang i uken, og "Interims-Ekspress" ble sendt ut ved behov. Leder av informasjonsprosjektgruppen var også med i interimorganisasjonen. Det ble dessuten holdt en rekke allmøter.

Nesten alle ansatte var engasjert i en prosjektgruppe, og fikk dermed tilgang til både formell og uformell informasjon, og dessuten medvirket til å utforme den nye virksomheten. Dette bidro til å sikre eierskap til den nye virksomheten.

Forum for tillitsvalgte sendte også ut egne informasjonsbrev til sine medlemmer med jevne mellomrom, og hadde mange samkjøringsmøter seg i mellom.

Både interimorganisasjonen og departementet la vekt på at kommunikasjonen skulle være åpen, og det ble tidlig kommunisert at ingen skulle miste jobben.

Ekstern informasjon: I forbindelse med fusjonen ble det sendt ut informasjonsbrosjyre til samarbeidspartnere, brukere og andre interessenter med informasjon om den nye virksomheten.

Etter at SLF var etablert gjennomførte de også en grundig undersøkelse der de kartla alle brukerne sine og sendte ut informasjon om etableringen til alle brukere av de gamle virksomhetene. Det ble gjennomført en ekstern brukerundersøkelse cirka åtte måneder etter fusjonen der de kartla forventningene til den nye virksomheten. Den viste at brukerne stort sett var fornøyd med SLF, men det var ikke gjennomført noen undersøkelser (nullmåling) før etableringen som det var mulig å sammenligne resultatene med. SLF brukte resultatet av undersøkelsene som et av grunnlagene for strategiplanen for 2000-2006.

3.5 Erfaringer og mulige lærdommer

Referansegruppen som Landbruksdepartementet etablerte i planleggingsfasen ble et viktig forum for involvering og medvirkning i en fase der også politiske beslutninger tas og rammene for reformen legges.

Under følger en oversikt over erfaringer og lærdommer informantene i Statens landbruksforvaltning fremhever som viktige:

- Informasjon til ansatte i de berørte virksomhetene og vektlegging av åpenhet i omstillingsprosessen.
- En grundig vurdering av hvilke informasjonskanaler som egner seg best til de ulike målgruppene.
- Etablere en god prosjektstruktur.
- Lage et dokument som definerer roller og ansvar, enkle mandater, ukerapporter med avklaringsbehov m.m.
- Lage klare mandater for alle prosjektene som skal gjennomføres.
- Sikre fremdrift ved å etablere gode rapporteringsrutiner som sikrer at nødvendige avklaringer blir foretatt raskt og på riktig nivå.
- Sørge for involvering av ansatte i prosessen for å sikre eierskap og forankring. For eksempel ved å trekke med ansatte og tillitsvalgte i prosjektgrupper, arrangere seminarer, møter m.m.
- Sikre dialog med tillitsvalgte.
- Ha fokus på formål og hva man ønsker å oppnå.
- Legge vekt på å tydeliggjøre viktige forutsetninger for organiseringen av den nye virksomheten, og på å få en samlet oversikt over samtlige oppgaver som grunnlag *før* det nye organisasjonskartet tegnes.
- Gjennomtenkt og strategisk planlagt rekkefølge på tiltakene som skal gjennomføres og oppgavene som skal løses i forbindelse med omorganiseringen. I SLF var det for eksempel viktig å raskt sette i gang en utredning om lokaler som egnet seg for den nye virksomheten.
- Benytte eksterne konsulenter der det er hensiktsmessig, men først og fremst bruke dem som prosessrådgivere. Å engasjere en ekstern og dyktig byggeleder for ombyggingsprosessen viste seg å være svært viktig.

Informantene i Landbruks- og matdepartementet mente at:

- Effekten av samordningen for departementet først og fremst har vært en mer effektiv og helhetlig styring av de landbrukspolitiske virkemidlene.
- I tillegg til forvaltning av en rekke landbrukspolitiske virkemidler, har SLF også en viktig rådgivende funksjon overfor departementet, bl.a. i forkant av de årlige jordbruksoppgjørene.
- Omorganiseringen har bidratt til mer effektiv ressursutnyttelse.
- SLF har kommet langt i å nå målet om å bli en moderne IKT-etat.
- På bakgrunn av satsingen på IKT har etableringen av SLF også bidratt til en sterkere brukerretting, ved at brukerne har mulighet til å kommunisere elektronisk med forvaltningen.

4 Sosial- og helsedirektoratet

En større reform av den sentrale sosial- og helseforvaltningen har vært utredet siden 90-tallet. For å få en bedre utnyttelse av ressursene i den sentrale sosial- og helseforvaltningen ønsket Sosial- og helsedepartementet å skille tilsyns- og kontrolloppgavene fra iverksettingsoppgavene, plassere dem i ulike etater, og overføre oppgaver til dem slik at de selv kunne rendyrke rollen som sekretariat for politisk ledelse. I forbindelse med Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett i 2001 fikk regjeringen flertall for å omorganisere den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Oppgaver som tidligere hadde vært forvaltet av flere ulike virksomheter ble slått sammen til tre: Sosial- og helsedirektoratet, Statens Helsetilsyn og Nasjonalt Folkehelseinstitutt. Sosial- og helsedirektoratet ble etablert 1. januar 2002 og var et resultat av en samordning av følgende 11 virksomheter: Statens tobakksskaderåd, Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet, Rusmiddeldirektoratet, Giftinformasjonssentralen, Etat for rådssekretariater mv., sekretariatet for Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefordeling og det planlagte sekretariatet for Nasjonalt råd for prioritering. I tillegg ble det overført oppgaver og personell fra Statens institutt for folkehelse, Statens helseundersøkelser, Statens helsetilsyn og Sosial- og helsedepartementet.

Begrunnelse for omorganiseringen: I Ot. prp. nr. 26 (2001-2002) gjengis viktige begrunnelser for etableringen av direktoratet:

- Styrking av de utøvende/iverksettende funksjonene. En samling av etatene innebærer etablering av et miljø som kan gi de ulike fagområdene ytterligere tyngde og gjennomslagskraft.
- Dagens etater arbeider til dels ukoordinert overfor de samme målgruppene og på de samme arenaene. Det er et potensial for økt måloppnåelse gjennom en bedre koordinert statlig forvaltning og samordnede styringssignaler til kommunene. Samordningen vil også innebære en styrking av den tverrfaglige og tverrsektorielle innsatsen.
- En felles instans som kan ivareta direktoratspregete arbeidsoppgaver vil legge forholdene til rette for en rendyrking av departementets hovedfunksjoner.
- Bedre samordning av sosial- og helsetjenestene kan gi mulighet til å bygge opp et sentralt kompetansemiljø overfor pleie-, omsorgs- og sosialtjenesten som hittil har manglet.
- Økonomiske gevinster (stordriftsfordeler) knyttet til å slå sammen flere miljøer.

Mål for omorganiseringen: Regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor var også sentralt for arbeidet med fornyelse av den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Programmet hadde som overordnet mål *å fornye, omstille og effektivisere offentlig forvaltning slik at den kan fungere bedre i forhold til befolkningens behov og samfunnsøkonomiske hensyn.*”

Hovedmålet for omorganiseringen (jf. revidert nasjonalbudsjett for 2001) er ”at en skal stå bedre rustet til å nå de sosial- og helsepolitiske målene og møte framtidige faglige utfordringer. Tilsynsfunksjonen skal rendyrkes og skilles fra rene forvaltnings- og iverksettingsoppgaver. Dette er viktig både ut fra hensynet Statskonsult rapport 2005:9

til rettssikkerhet for den enkelte pasient og bruker, og ut fra faglige og økonomiske hensyn. Det er også viktig at kunnskapsmiljøene i den sentrale sosial- og helseforvaltningen skal koordineres og styrkes. Det er behov for å utvikle kompetanseinstitusjoner som er fremtidsrettet og fleksible med hensyn til å møte de utfordringer samfunnet står overfor på sosial- og helseområdet, og for å kunne realisere endringer i prioriteringer og mål. Andre viktige mål med omorganiseringen er at intern administrasjon og dobbeltarbeid skal reduseres. Videre skal det forebyggende arbeid, tilsyn med og kvalitetsutvikling av helse- og sosialtjenesten, forskning og bruken av informasjonsteknologi styrkes.”

4.1 Beslutningsgrunnlaget for omstillingen

I St. prp. nr. 1 (1999-2000) ble det redegjort for at Sosial- og helsedepartementet skulle analysere grensesnittet mellom nivå 2-institusjonene på forebyggingsområdet, og i St. prp. nr. 1 (2000-2001) skriver departementet at ”det tas sikte på å presentere en modell for den framtidige organiseringen av forebyggingsfeltet i revidert nasjonalbudsjett i 2001.”

Etter en høringsrunde ble forslaget til organisering av hele den sentrale sosial- og helseforvaltningen lagt fram for Stortinget i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett våren 2001.

Gjennom Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett (St. prp. nr. 84 (2000-2001)) i juni 2001 fikk regjeringen flertall for omorganiseringen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Jf. Innst. S. nr. 325 (2000-2001). I revidert nasjonalbudsjett står det at ”det er besluttet å igangsette en fornyelse av den sentrale statlige sosial- og helseforvaltningen, og den nye organisasjonsmodellen innebærer at 11 etater slås sammen til 3 etater”. De tre etatene var Sosial- og helsedirektoratet, Nasjonalt Folkehelseinstitutt og ”nytt” Statens helsetilsyn. Kreftregisteret ble imidlertid holdt utenfor omorganiseringen og det ble besluttet at de skulle fortsette som en egen enhet.

Omorganiseringen var også oppe i Stortinget i statsbudsjettet høsten 2001 (St. prp. nr. 1 (2001-2002) og St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 4), samt gjennom behandlingen av Ot. prp. nr. 26 (2001-2002) Om lov om endringer i smittevernloven og i enkelte andre lover.

Omorganiseringen av sosial- og helseforvaltningen ble organisert som ett hovedprosjekt og fire delprosjekter. Delprosjekt 1 var etableringen av et Sosial- og helsedirektoratet, og omtales i dette kapitlet.

Etter regjeringsskiftet i oktober 2001 vedtok den nye regjeringen å dele Sosial- og helsedepartementet i to selvstendige departementer. Det nye direktoratet ville altså få to moderdepartementer. Dette kom overraskende og skapte utfordringer for arbeidet i interimfasen.

4.1.1 Forutsetninger for omstillingen og ”bestillingskrav”

Ingen oppsigelser: I revidert nasjonalbudsjett for 2001 fremheves det at det er ”et hovedmål å beholde og videreutvikle den kompetansen som finnes i de berørte virksomhetene i dag. Departementet vil tilstrebe trygghet og

forutsigbarhet i prosessen. Ingen ansatte vil bli sagt opp som følge av omorganiseringen”.

Effektivisering: Hovedmålet for omorganiseringen var å ”stå bedre rustet til å nå de sosial- og helsepolitiske målene og møte framtidige faglige utfordringer. Andre viktige mål med omorganiseringen er at intern administrasjon og dobbeltarbeid skal reduseres. Videre skal det forebyggende arbeid, tilsyn med og kvalitetsutvikling av helse- og sosialtjenesten, forskning og bruken av informasjonsteknologi styrkes.” Jf. revidert nasjonalbudsjett 2001.

Utover disse hovedmålsettingene ble det ikke tallfestet noen effektiviseringsgevinst for omorganiseringen.

Framdrift: Det var satt som mål at de tre etatene skulle etableres så snart det praktisk lot seg gjøre i 2002. Jf. revidert nasjonalbudsjett for 2001 og Innst. S. nr. 325 (2000-2001).

Endringer og tilpasning av regelverk: Nødvendige lov- og forskriftsendringer for å gjennomføre omstillingen ble ivaretatt i Ot. prp. nr. 26 (2001-2002): Om lov om endringer i smittevernloven og i enkelte andre lover.

Gråsoner og konfliktområder: I interimfasen ble det opprettet tre arbeidsgrupper for å ”gå opp” gråsonene mellom departementet og direktoratet, direktoratet og Statens Helsetilsyn og mellom Nasjonalt Folkehelseinstitutt og instituttene. Arbeidsgruppene i Delprosjekt 1 hadde dessuten i mandatet sitt å vurdere gråsonene mellom oppgavene.

Nemnd for bioteknologi var opprinnelig foreslått å inngå i det nye direktoratet, men mente selv at innlemming i en større etat ville være en «svært problematisk endring i grunnlaget for Bioteknologinemndas virksomhet, både rettslig sett, og i forhold til de forventninger som Stortinget og allmennheten har til Bioteknologinemndas rolle og integritet». Andre høringsinstanser påpekte også behovet for å sikre dem en uavhengig rolle, og foreslo at Bioteknologinemndas sekretariat skulle unntas fra omorganiseringen. I St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002) ble det klart at: ”Regjeringen legger vekt på nemndas uavhengighet og sekretariatets faglige selvstendighet. For å underbygge dette, foreslås Nemnd for bioteknologi videreført som en egen virksomhet og i egne lokaler.”

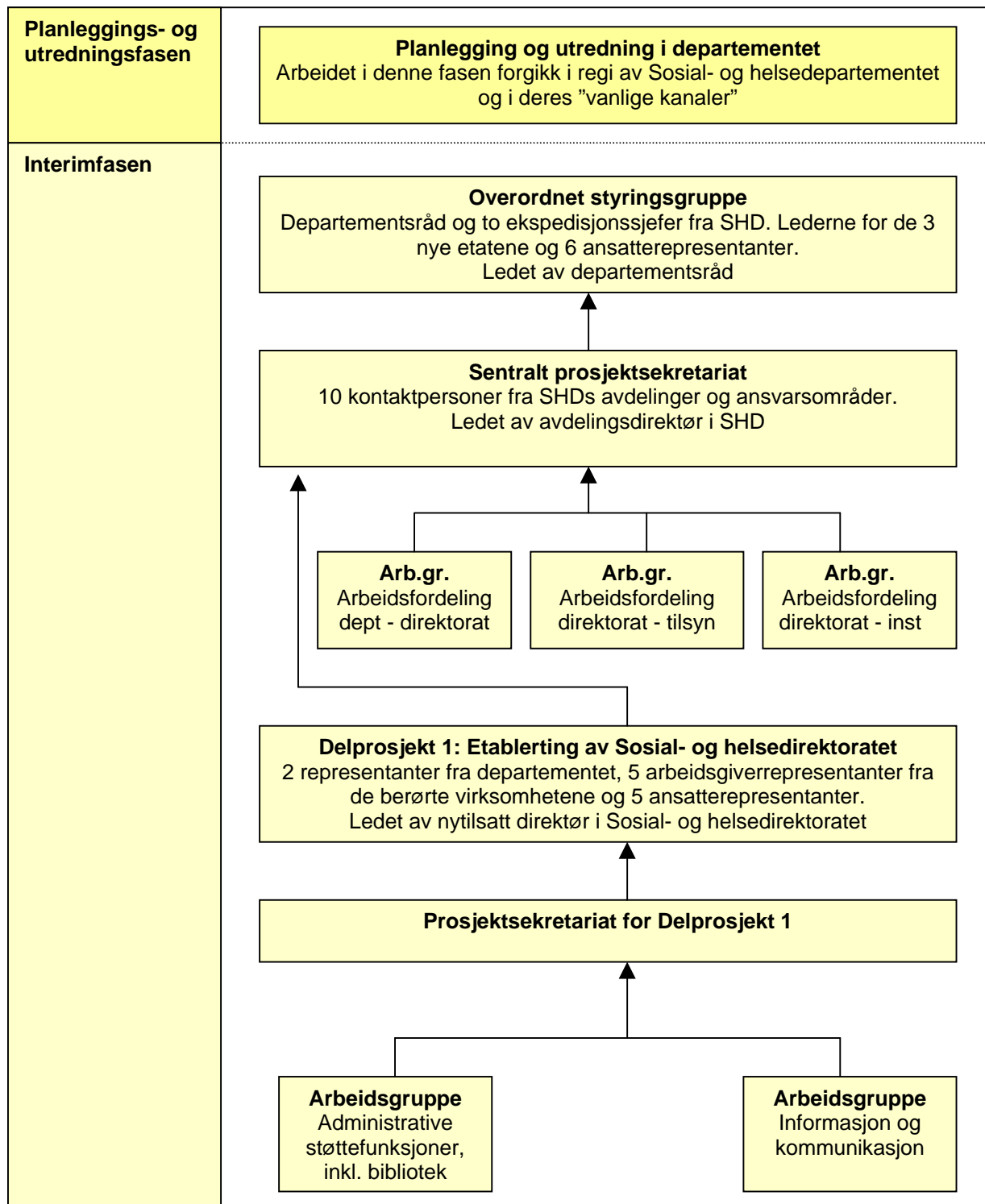
4.2 Organisering i de ulike fasene

Etter beslutningen var tatt om at den sentrale sosial- og helseforvaltningen skulle fornyes, ble det opprettet ulike grupper for å håndtere dette. Da prosjektet gikk inn i interimfasen i august 2001, opprettet departementet en overordnet partssammensatt styringsgruppe som var ansvarlig for planleggingen og gjennomføringen av prosjektet.

Videre ble det etablert et prosjektsekretariat i departementet som bistod styringsgruppen i arbeidet og koordinerte prosjektet.

Tre arbeidsgrupper ble etablert for å utrede gråsoneproblematikken mellom departement og direktorat, direktorat og tilsyn og mellom direktorat og institutt. Disse rapporterte til styringsgruppen.

Det ble også opprettet fire delprosjekter som var partssammensatte grupper og hadde egne sekretariat. Det var "Delprosjekt 1" som hadde ansvar for å planlegge og gjennomføre etableringen av Sosial- og helsedirektoratet. De opprettet to arbeidsgrupper: en for *administrative støttefunksjoner* og en for *informasjon og kommunikasjon*.



4.3 Beskrivelse av planleggingsfasen

Departementet arbeidet med planene om den nye forvaltningen, politiske avklaringer i regjeringen, med å utarbeide forslag til hvordan det nye forvaltningsorganet skulle bli, og med hva som skulle oversendes til Stortinget.

Det ble utarbeidet interne utredninger og dokumenter og arrangert informasjonsmøter med de berørte. Departementsråden i Sosial- og helsedepartementet drev prosessen. Departementet hadde konsultasjonsmøter og drøftingsmøter med etatene, og etatsstyringsmøter forut for høringen om den nye virksomheten. Høringsbrevet var utarbeidet av departementet alene. Planfasen var ganske lukket. Informasjon til Stortinget gikk i de vanlige budsjettokumentene. Hovedmodellen ble presentert i revidert nasjonalbudsjett i 2001. Det betydde at det var Finanskomiteen og ikke Sosialkomiteen som behandlet dette.

Milepæler	
Mars 2001	Høringsbrev om reformen sendt 9. mars med høringsfrist 31. mars.
Mai 2001	Framlegg om reform i revidert nasjonalbudsjett.
Juli 2001	Konstituert assisterende helsedirektør ble i statsråd 6. juli beskikket til direktør for Sosial- og helsedirektoratet for en åremålsperiode på 6 år.

4.3.1 Organisering

Planleggingen av det nye direktoratet foregikk i regi av Sosial- og helsedepartementet, og det ble ikke opprettet noen spesiell enhet for å forberede dette arbeidet, men han som senere skulle bli direktør for det nye sosial- og helsedirektoratet ble tidlig hentet inn i departementet for å jobbe med forberedelsene og planleggingen av reformen. Ved årsskiftet 2000-2001 ble det opprettet en kontaktgruppe som bidro til å forberede høringsnotat og innspill til revidert nasjonalbudsjett.

4.3.2 Utredninger og eksterne konsulenter

Det ble gjennomført flere utredninger om organiseringen av den sentrale sosial- og helseforvaltning på 90-tallet. (Jf. Nordbomutvalget, Hellandsvikgruppa, ulike helseregisterfeltet og befolkningsundersøkelser, Grensesnittanalysen fra Asplan som er omtalt i SHDs høringsbrev "Fornyelse av den sentrale sosial- og helseforvaltningen" fra mars 2001). Utfordringene som ble framhevet den gang var problemer knyttet til kompetansebehov, styring og samordning. Stortinget pekte også på behovet for en gjennomgang av oppgavene i Sosial- og helsedepartementets helseavdeling, særlig sett i sammenheng med et nytt helsedirektorats oppgaver. Målet med en ny organisasjonsstruktur måtte være en mer hensiktsmessig organisering.

Fornyelse av den sentrale sosial- og helseforvaltning ble på nytt tatt opp i St. prp. nr. 1 (2000-2001), Stortingets behandling i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett våren 2001 og Innst. S. nr. 325 (2000-2001).

4.3.3 Høringsbrev

9. mars 2001 sendte departementet ut et høringsbrev om "Fornyelse av den sentrale sosial- og helseforvaltningen". Brevet var et omfattende dokument som beskrev både historikk, begrunnelse for omorganisering, hvem som var berørt, skisserte organisasjonsmodeller m.m. Høringsfristen var satt til 31. mars og brevet gikk bredt ut.

4.3.4 Forankring av omstillingen hos etatslederne

I denne fasen måtte det foretas en del politiske avklaringer, og prosessen var derfor mer lukket enn i interimfasen. Departementsråden hadde kontakt med de berørte etatslederne underveis og orienterte etatslederne om innholdet i høringsbrevet før det ble sendt ut. Tidvis var et også både krevende og utfordrende å få alle lederne med seg. Bioteknologinemnda var i mot den nye reformen, og ble etter hvert koblet av. Derfor var det viktig å få en ny leder på plass i den nye organisasjonen som hadde en aksje inn i den nye organisasjonen.

4.3.5 Medvirkningsmuligheter - ansatte

I høringsbrevet som ble sendt ut i mars 2001 presiseres det i hvilke deler av omorganiseringsprosessen de ansatte vil ha medvirkningsmuligheter: "Omorganiseringen av den statlige sosial- og helseforvaltningen er et politisk vedtak. Det følger av Hovedavtalen i staten §2, nummer 3, første ledd at politiske beslutninger ikke er gjenstand for medbestemmelse. Selve måten en politisk beslutning skal gjennomføres på, er imidlertid gjenstand for medbestemmelse, jf. Hovedavtalen §2, nummer 3, andre ledd. Det skal fastsettes i en egen avtale hvordan medbestemmelsen skal utøves. Avtalen skal inngås mellom Sosial- og helsedepartementet og de berørte tjenestemannsorganisasjonene. Det skal etableres et prosjekt for gjennomføringen av omorganiseringen. Sammensetning og mandat for prosjektet besluttet av politisk ledelse. Medbestemmelse etter Hovedavtalen §2, nummer 3, andre ledd må avklares som en del av prosjektmandatet, og medbestemmelsen inngå som en del av den samlede gjennomføringsprosessen."

Da denne politiske delen av prosessen var over, ble det i følge Statskonsults rapport 2002:7: "inngått medbestemmelsesavtale for hele omorganiseringen i slutten av juni 2001. Avtalen har regulert tjenestemannsorganisasjonenes medbestemmelse i den sentrale prosjektorganiseringen fram til omorganiseringen var slutført. Avtalen ga tjenestemannsorganisasjonene like mange representanter som arbeidsgiver i den overordnede styringsgruppen og i hver av de fire delprosjektgruppene. I tillegg oppnevnte arbeidsgiver leder for hver av gruppene, slik at arbeidsgiversiden hadde flertall i alle gruppene."

4.3.6 Medvirkningsmuligheter - eksterne brukere

I høringsbrevet fra 9. mars 2001 sier departementet at "Regjeringen kan organisere sine underliggende etater med grunnlag i alminnelig instruksjons- og organisasjonsmyndighet. Dette er derfor ikke en høring etter utredningsinstruksen. Forslaget sendes likevel ut på høring, med tre ukers høringsfrist, for blant annet å få flere faglige innspill til den videre beslutningsprosessen."

4.3.7 Informasjon og kommunikasjon

Arbeidet med å lage strategier og planer for informasjons- og kommunikasjonsarbeidet i det nye direktoratet ble først og fremst gjennomført i interimperioden. Noen utfordringer på kommunikasjonsområdet omtales imidlertid i høringsbrevet fra mars 2001. En av begrunnelsene som oppgis for etablere Sosial- og helsedirektoratet her var at ”dagens etater er til dels ukoordinert overfor de samme målgruppene og de samme arenaene.” Høringsbrevet peker også på at det ”fra et brukerperspektiv er behov for å gjøre organiseringen av statlig sosial- og helseforvaltning mer oversiktig og tilgjengelig for kommunene, frivillig sektor og befolkningen generelt.”

4.4 Beskrivelse av interimfasen

Interimfasen var kort og en intens arbeidsperiode som varte fra slutten av august til 1. januar 2002 da Sosial- og helsedirektoratet ble etablert. Det meste av arbeidet med å planlegge etableringen av det nye direktoratet ble hovedsakelig gjennomført av personer som skulle inn i den nye virksomheten, og som deltok i delprosjektgruppen eller i arbeidsgruppene. Organisasjonskart og bemanningsprosess var klart i november 2001.

Milepæler	
Aug. 2001	Hovedprosjekt, delprosjekt og prosjektsekretariatet etablert.
Okt. 2001	Regjeringsskifte, departementet vedtas delt i et Sosialdepartement og et Helsedepartement med virkning fra 1. januar 2002.
Nov. 2001	Oppgavefordeling mellom etatene, og organisasjonsstruktur for Sosial- og helsedirektoratet vedtatt.
Des. 2001	Bemanningsplaner klare.
Jan. 2002	Sosial- og helsedirektoratet er etablert.

4.4.1 Organisering av Delprosjekt 1

I Statskonsults rapport 2002:7 er organiseringen av Delprosjekt 1 beskrevet på følgende måte:

Styringsgruppe: En partssammensatt styringsgruppe med ansvar for planlegging og gjennomføring av hele reformen ble konstituert 24.8.01. Styringsgruppen bestod av representanter fra departementet, de tilsattes organisasjoner og lederne for de nye virksomhetene. Gruppen ble ledet av departementsråden i Sosial- og helsedepartementet.

Styringsgruppen hadde det formelle beslutningsansvaret i prosjektet. Alle saker som var gjenstand for drøftinger eller forhandlinger ble henvist til styringsgruppen. Den hadde også ansvaret for å behandle problemstillinger knyttet til grenseflater mellom de nye virksomhetene og å identifisere områder der samarbeid mellom virksomhetene var særlig viktig for å oppnå målene med reformen. I oktober 2001 utarbeidet styringsgruppen en overordnet prosjektplan for fornyelsen av den sentrale helseforvaltningen med rammer for hovedprosjektet og for de ulike delprosjektene.

Prosjektsekretariat for styringsgruppen: Det ble opprettet et sentralt prosjektsekretariat som bistod styringsgruppen i den overordnede styring og koordinering av prosjektet. Sekretariatets hovedoppgave bestod i å tilrettelegge beslutningsgrunnlaget for styringsgruppen. I tillegg skulle det sentrale prosjektsekretariatet koordinere de ulike prosessene i hovedprosjektet og delprosjektene, forberede møter og sikre framdriften i hele fornyelsesprosjektet. Prosjektsekretariatet fungerte også som sekretariat for delprosjekt 4 – omorganiseringen av Sosial- og helsedepartementet. De ga også bistand til delprosjektene i forhold til personal-, økonomi- og informasjonsspørsmål.

Arbeidsgrupper for å kartlegge oppgavefordelingen: Alle delprosjektene arbeidet med kartlegging av arbeidsoppgaver og kompetanse, og utarbeidet dessuten med såkalte gråsonerapporter med oversikt over gråsoner i forhold til oppgavefordeling, overføring av oppgaver, personell, ressurser og gråsoner mellom de tre nye etatene som skulle etableres. I tillegg opprettet styringsgruppen tre arbeidsgrupper som skulle utrede gråsonene mellom departement og direktorat, direktorat og tilsyn og mellom direktorat og institutt. Disse gruppene brukte gråsonerapportene fra delprosjektene som grunnlag, og rapporterte direkte til styringsgruppen.

Prosjektgruppe Delprosjekt 1: Det ble opprettet en partssammensatt prosjektgruppe med fem representanter fra de tilsattes organisasjoner og fem arbeidsgiverrepresentanter oppnevnt av direktøren. Prosjektgruppen ble ledet av det nye direktoratets direktør. I overordnet prosjektplan fikk Delprosjekt 1 i oppdrag å kartlegge:

- oppgaver i etatene som skulle inngå i direktoratet
- fremme forslag til styringsgruppen om hvilke oppgaver det nye direktoratet skulle arbeide med
- formulere mål og hovedprioriteringer
- identifisere områder der samarbeid med de andre virksomhetene er særlig viktig for å oppnå målene for reformen
- vurdere intern organisering av direktoratet og grenseflater mot andre etater og mot Sosial- og helsedepartementet
- Avklare alle praktiske utfordringer – tekniske, administrative, økonomiske og personalmessige – knyttet til sammenslåingen.

Prosjektgruppen utarbeidet egen prosjektplan og framdriftsplan. Framdriftsplanen ble justert underveis i prosjektet uten at sluttdatoer ble endret.

Prosjektsekretariat for Delprosjekt 1: I tillegg til prosjektgruppen valgte direktøren å knytte til seg to assisterende prosjektdirektører og en stab (sekretariat) for å gjennomføre prosjektet. Staben besto totalt av 10 personer. Flere av de tilsatte i staben arbeidet fulltid med prosjektet, mens enkelte var tilknyttet staben på deltid ved siden av arbeidet i egen organisasjon. Staben var ikke representativt sammensatt, dvs. ikke alle virksomhetene som skulle inngå i direktoratet hadde medarbeidere som inngikk i staben.

Arbeidsgrupper: Prosjektledelsen etablerte to arbeidsgrupper på områdene *administrative støttefunksjoner* og for *informasjon og kommunikasjon*. Gruppen for administrative støttefunksjoner opprettet fire undergrupper som jobbet med

økonomi, personal, arkiv og bibliotek. Arbeidsgruppene leverte sine sluttrapporter til prosjektledelsen 22. november 2001.

4.4.2 Mandat for Delprosjekt 1

Delprosjekt 1 hadde følgende mandat:

- Utarbeide en grovskisse til fremtidig målstruktur for Sosial- og helsedirektoratet.
- Innen 15. oktober utarbeide en skissemessig oversikt over arbeidsoppgaver og kompetanse i nåværende og framtidig virksomhet.
- Utarbeide en bemanningsplan for direktoratet.
- Gi en beskrivelse av Sosial- og helsedirektoratets organisering og lederstruktur.
- Gi en foreløpig beskrivelse av faglig grensegang til de andre institusjonene i den sentrale helse- og sosialforvaltningen.
- Vurdere eventuell overføring av oppgaver som i dag er tillagt andre etater, men som den partssammensatte gruppa mener bør ses i sammenheng med Sosial- og helsedirektoratets framtidige aktivitet for øvrig. Alle forslagene skal være vurdert i forhold til ressurser og personell.
- Vurdere prioritering av arbeidsoppgaver, herunder vurdere styrking av oppgaver, og om oppgaver/oppagaveløsning kan forenkles eller opphøre.
- Sørge for å innhente opplysninger om den enkeltes ønsker med hensyn til overgang til framtidige arbeidsoppgaver/arbeidssted.
- Komme med forslag til løsninger i de tilfellene der medarbeidere har kompetanse som må suppleres eller ikke er relevant i forhold til de arbeidsoppgavene de tilbys.
- Sørge for at de tilsatte få anledning til å komme med sine ønsker skriftlig i de tilfellene der flere mener å ha rettskav på samme stilling/ arbeidsoppgaver i direktoratet.
- Skissere organisering av administrative rutiner og økonomisystemer, herunder lønns- og personalsystem, økonomiforvaltningssystem, tilskuddsforvaltningssystem, arkiv, IT, informasjonsvirksomhet m.m.
- Skissere løsning for fysisk lokalisering.
- Vurdere administrative og økonomiske konsekvenser av etablering av Sosial- og helsedirektoratet, samt eventuelt behov for endringer i lov og forskrifter.
- Vurdere om det er administrative støttefunksjoner som kan skilles ut og lokaliseres andre steder enn i hovedadministrasjonen.
- Vurdere hvilke oppgaver som kan løses regionalt, og i samarbeid med Statens helsetilsyn vurdere samarbeidsformer og dialog mot regional statsforvaltning.

4.4.3 Rekruttering av ledelse

Direktøren for Sosial- og helsedirektoratet ble ansatt allerede i juli 2001, tre uker etter stortingsbehandlingen og før interimperioden. Da han ble tilsatt var han konstituert som assisterende helsedirektør, og ble i statsråd 6. juli 2001 beskikket til direktør for Sosial- og helsedirektoratet for en åremålsperiode på 6 år. Han hadde en aktiv rolle i hele interimfasen. Allerede i revidert nasjonalbudsjett for 2001 og i innstillingen fra Finanskomiteen på Stortinget var det lagt opp til at direktør skulle raskt på plass: "Departementet tar sikte på å

lyse ut åremålstillinger for lederne i det nye Sosial- og helsedirektoratet og i nytt Nasjonalt folkehelseinstitutt i 2001.”

I følge lederen av Delprosjekt 1 var det: ”Ytterst viktig med tidlig rekruttering. Når lederne var på plass hadde vi forankring og ressurser til å sette i gang med oppbygging av ny organisasjon. Vi hadde lederne på plass før prosjektorganisasjonen. Etatsleder inngikk i en del av prosjektorganisasjonen som ble etablert i august.”

4.4.4 Finansiering

Sosial- og helsedepartementet satte av 5 mill. kroner totalt til hele omorganiseringen. Av dette var 2.7 mill. kroner til Delprosjekt 1. Det ble ikke registrert tidsbruk i prosjektarbeidet, men i ettertid har direktøren skjønnsmessig anslått at det i gjennomsnitt arbeidet 10 personer på heltid med prosjektet i løpet av de fire månedene. På årsbasis blir tidsbruken i så fall mellom 3 og 3,5 årsverk.

4.4.5 Internstyring, planlegging, rapportering

I følge prosjektleder for Delprosjekt 1 var det utarbeidet detaljerte prosjekt- og framdriftsplaner for hele omorganiseringsprosjektet. Disse var viktige og hadde stor betydning for framdriften i prosjektet.

Det ble laget en risiko- og sårbarhetsanalyse av etableringen av direktoratet, men i følge Statskonsults rapport 2002:7 ble ROS-analysen lite brukt. Kritiske deler av fasen som intern motstand, feil organisering, medieomtaler m.m. ble vurdert løpende, men ikke nedfelt skriftlig.

I følge prosjektleder for det sentrale prosjektsekretariatet var departementsråd i Sosial- og helsedepartementet engasjert og delaktig i prosessen. Hun mente at dette var viktig for framdriften av prosjektet, og framhevet at: ”i min rolle som prosjektleder var det viktig å vite hvor vi skulle, ha en tung prioritering fra egen toppleder og å kunne organisere ting i bolker og faser fordi prosessen var så kompleks. Struktur var veldig viktig”.

4.4.6 Utredninger

I denne fasen ble det lagt vekt på å først og fremst bruke egne krefter og egen prosjektorganisasjon til utredninger og forberedelser til etableringen av det nye direktoratet. De interne arbeidsgruppene, prosjektgruppen, styringsgruppen og deres sekretariat la ned mye arbeid på kort tid til dette.

4.4.7 Operasjonalisering av mål

De overordnede målene for omorganiseringen og for det nye direktoratet var formulert i de forskjellige styringsdokumentene som gikk til Stortinget forut for vedtaket om omorganiseringen. De ble også kommunisert i høringsbrevet om etableringen av direktoratet.

Som en del av mandatet laget Delprosjekt 1 dessuten en målstruktur for det nye direktoratet som var operasjonalisert med overordnet mål, hovedmål og mål for to av delområdene som var ”Forebyggende og helsefremmende arbeid” og

”Sosial- og helsetjenesten”. Dette ble senere navnet på de to ”fagdivisjonene” i direktoratet. I de to fagdivisjonene og i divisjon for administrasjon og organisasjonsutvikling ble det opprettet avdelinger, og for disse ble det også formulert mål og laget beskrivelser av hvilke oppgaver de skulle ha. Dette er dokumentert i rapporten ”Rapport 2001. Sluttrapport. Fornyelsen av den sentrale Sosial- og helseforvaltningen. Delprosjekt 1. etablering av Sosial- og helsedirektoratet.”

4.4.8 Utvikling av organisasjonsstruktur

Prosjektorganisasjonen som ble etablert i Delprosjekt 1 fikk gjennom mandatet i oppgave å utrede struktur og oppgavefordeling i ny organisasjon. I følge sluttrapporten fra overordnet styringsgruppe for Delprosjekt 1 var det tre premisser som var styrende for valg av organisasjonsmodell. Den måtte:

- Være lett styrbar for direktoratet leder. Hensikten er i størst mulig grad å frigjøre tid og ressurser til eksternt arbeid og strategisk virksomhet.
- Bidra til integrering av sosial- og helseområdene. Det har vært en forutsetning i hele fornyelsen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen at sosial- og helseområdene ble samordnet.
- Bidra til at ansatte og miljøene kjenner seg igjen. Det er viktig for både hver enkelt ansatt, men også for de miljøene direktoratet skal samhandle med i departementet og i eksternt miljøer.

Prosjektets arbeidsgrupper hadde hatt i oppdrag å peke på grensegangene og gråsonene mellom de forskjellige arbeidsoppgavene. Andre arbeidsgrupper (gråsonegruppene) hadde tatt for seg grensegangene i arbeidsoppgaver mellom departementet, direktoratet, Statens helsetilsyn og Nasjonalt Folkehelseinstituttet. Hensikten var at dette tas hensyn til og integreres når organisasjonsstruktur og oppgavefordelingen ble fastlagt.

Direktøren var dessuten opptatt av at ledergruppen ikke skulle bli for stor, og at det ikke skulle være mer enn tre nivåer i organisasjonen; direktør, divisjonene og avdelingene. De to hovedmålgruppene befolkningen og helse- og sosialtjenesten skulle også gjenspeiles i organisasjonsstrukturen. Selv om det var tenkt å bryte opp alle gjeldende strukturer og lage en helt ny organisasjon, ble det valgt å legge større vekt på at organisasjonsstrukturen skulle være gjenkjennelig både for de tilsatte og for de to departementene.

Resultatet av arbeidet ble at Sosial- og helsedirektoratet ble inndelt i tre divisjoner:

- Forebyggingsdivisjonen som primært retter seg mot befolkningen,
- Tjenestedivisjonen som primært retter seg mot sosial- og helsetjenestene
- Divisjon for administrasjon.

I tillegg ble det valgt å opprette en egen enhet for kunnskapshåndtering som skal bistå hele direktoratet.

4.4.9 Bemanningsprosess

I følge Statskonsults rapport 2002:7 var det

”Et viktig utgangspunkt for hele reformen og særlig for bemanningen av de ulike virksomhetene var at det helt fra starten av ble gitt klar beskjed om at ingen skulle bli overtallige og sies opp som følge av reformen. Dette var et viktig signal i forhold til urolige tilsatte og var nok en medvirkende årsak til at prosjektperioden forløp relativt smertefritt.

Det sentrale prosjektsekretariatet for hele reformen utarbeidet opplegget for bemanning av alle de berørte virksomhetene. Gruppene fikk en frist til 19. november med å utarbeide stillingsbeskrivelser for alle stillingene i de nye virksomhetene. Dette arbeidet skulle gjøres av linjeledelsen i de daværende berørte virksomheter og av prosjektsekretariatene.

- Kompetansekartlegging innen 12.10.
- Stillingsbeskrivelsene ble løpende lagt ut på prosjektveven. 27.11.
- Individuelle samtaler med linjeleder ev prosjektledelse innen 5.12.
- Drøfting av innplassering av medarbeidere i prosjektgruppen, dvs. utarbeide bemanningsplaner innen 13.12.
- Styringsgruppen behandlet bemanningsplanene 13.12.
- Beskjed til alle tilsatte om innplassering

For Delprosjekt 1 viste det seg vanskelig å få utarbeidet individuelle stillingsbeskrivelser for samtlige stillinger innen tidsfristen. Ut fra en hensiktsmessighetsbetraktning valgte prosjektledelsen i stedet å utarbeide individuelle stillingsbeskrivelser kun for lederstillingene, mens man valgte å legge ut på veven generelle beskrivelser av oppgavene i de ulike avdelingene for de øvrige stillingene.

Fra ledelsens side dreide dette seg også om et ønske om ikke å binde opp ressursene, men heller bruke arbeidskraften mer fleksibelt. Selv om prosjektledelsen har pekt på at det var en umulighet å utarbeide individuelle stillingsbeskrivelser til alle stillingene i direktoratet, oppfatter enkelte av de tillitvalgte dette som en stor nedtur. De tillitsvalgte formidler at dette særlig gjaldt for mange av de tilsatte i Helsetilsynet og departementet som vanskelig kunne kjenne igjen ”sine” stillinger i det nye direktoratet. I de eksisterende virksomhetene hadde mange nedlagt et stort arbeid i å komme fram til individuelle stillingsbeskrivelser, og mange hadde derfor forventninger om å finne igjen ”sine” stillingsbeskrivelser. Andre tilsatte synes derimot at det var greit med mer generelle stillingsbeskrivelser, ettersom det ga større muligheter for å kjenne seg igjen flere steder.

Informanter ga uttrykk for at opplegget med de individuelle samtalene fungerte bra. Kun et fåtall av de tilsatte ønsket en samtale med prosjektledelsen i stedet for egen leder. Derimot hadde det kommet fram at enkelte syntes det var uheldig at prosjektledelsen tidlig i prosessen lovte individuelle samtaler med alle tilsatte. Årsaken til at dette ikke ble foretatt, var at det sentrale prosjektsekretariatet på et senere tidspunkt la opp til stillingsbeskrivelser og individuelle samtaler med linjeleder.

Arbeidet med bemanningsplanene ble hektisk pga. de knappe tidsfristene og den samordningen som også måtte skje mellom de berørte virksomhetene. Til tross for dette klarte prosjektet å komme i mål før planlagt tid med dette arbeidet, slik at styringsgruppen fikk sluttbehandlet alle bemanningsplanene 13.12 – en knapp uke før planlagt.”

4.4.10 Administrative systemer

Flere virksomheter med ulike administrative systemer og rutiner skulle slås sammen, direktoratet skulle finne nye lokaler, alle tilsatte ville ikke være samlokalisert og det ble først sent i prosessen avklart hvor mange og hvilke personer som skulle inn i direktoratet. Et viktig suksesskriterium var at alle tilsatte skulle få lønn første lønningsdag etter nyttår, og dette målet ble nådd.

Det ble opprettet en egen gruppe under *arbeidsgruppen for administrative støttefunksjoner* som skulle kartlegge personalressurser og samordne og utrede de administrative behovene i det nye direktoratet. Arbeidsgruppen var sammensatt av representanter fra alle som skulle inn i direktoratet. Den ble opprettet 5. oktober 2001 og avleverte rapport i november 2001.

Arbeidsgruppen opprettet fire undergrupper innen personal, økonomi, IKT, arkiv og bibliotek. Gruppas mandat var å:

- Kartlegge og beskrive arbeidsoppgaver og kompetanse i nåværende og framtidig stilling.
- Innhente opplysninger om den enkeltes ønsker mht. overgang til fremtidige arbeidsoppgaver/arbeidssted.
- Fremme forslag til løsninger der medarbeiderkompetanse må suppleres.
- Sørge for at alle ansatte får komme med ønsker skriftlig der flere mener å ha rettskrav på samme stilling/arbeidsoppgave.
- Fremme forslag til organisering av administrative rutiner, økonomisystemer, lønns- og personal, økonomiforvaltning, tilsuddsforvaltning, arkiv, IT etc.
- Vurdere om administrative støttefunksjoner kan skilles ut og lokaliseres andre steder.

Mye skulle gjøres på kort tid, og da direktoratet var helt nyetablert var det ifølge Statskonsults rapport 2002:7 ”til dels omfattende mangler i de administrative systemene og rutinene da hverdagen kom 1. januar 2002. Flere opplevde at de var i et administrativt vakuum fordi arkivet hadde problemer med å fordele saker riktig, enkelte lurte på hvilke rutiner som gjaldt for timeregistrering og andre etterlyste konseptmaler.”

Det nye direktoratet fikk en egen *Divisjon for administrasjon og organisasjonsutvikling* med tre avdelinger; *Plan og økonomi, Personal og lønn, og Informasjon/kommunikasjon, IKT, arkiv og bibliotek.*

4.4.11 IKT – fagsystemer

I Sosial- og helsedirektoratets sluttrapport for fornyelsen av de sentrale sosial- og helseforvaltningen, sa gruppen for IKT at ”Sosial- og helsedirektoratet vil ha en systemportefølje med moderne basissystemer og 30-50 spesialsystemer. Dette medfører at IKT vil ha en avgjørende betydning for Shdir og må derfor Statskonsult rapport 2005:9

anses som en sentral og viktig funksjon. Det anbefales derfor at IKT etableres som en egen enhet i administrasjonsdivisjonen.” IKT ble lagt til Divisjon for administrasjon og organisasjonsutvikling og samordnet i avdelingen for *Informasjon/ kommunikasjon, IKT, arkiv og bibliotek*.

4.4.12 Lokalisering

Flytteprosessen ble både ressurs- og tidkrevende. Da Sosial- og helsedirektoratet ble etablert 1. januar 2002 var de fremdeles ikke samlokalisert, og hadde en organisasjon med medarbeidere lokalisert på mer enn ti ulike steder. Direktoratet flyttet midlertidig i første halvår 2002 og til slutt inn i de lokalene som etter en ombygging var ferdig sommeren 2003.

4.4.13 Forankring hos lederne

I følge Statskonsults rapport 2002:7, var det både sterk lederforankring og enighet om reformideen blant ledere og tilsatte: ”Delprosjekt 1 som del av hovedprosjektet hadde en sterk topplederforankring. Departementsråden i SHD prioriterte prosjektet høyt både som styringsgruppens leder og mht. å markedsføre prosjektet internt. Hun holdt også jevnlig kontakt med de tre prosjektdirektørene (delprosjektene 1-3) hver for seg og samlet. Det synes i utgangspunktet å ha vært en relativt stor forståelse blant ledere og tilsatte for ideen med reformen, iallfall når det gjaldt behovet for å utnytte de samlede faglige ressursene bedre. Dette var en positiv faktor for Delprosjekt 1, bl.a. sett på bakgrunn av en konfliktfylt omorganisering av den sentrale helseforvaltningen tidlig på 90-tallet.”

4.4.14 Relasjonen - interimorganisasjon og virksomhetene

Det ble lagt vekt på delaktighet fra de berørte virksomhetene når prosjektsekretariatet ble satt sammen. I arbeidsgruppene var det også bred representasjon fra de berørte virksomhetene.

4.4.15 Medvirkningsmuligheter - ansatte

I juni 2001 ble det inngått en medbestemmelsesavtale som regulerte tjenestemannsorganisasjonenes medbestemmelse i den sentrale prosjektorganiseringen fram til omorganiseringen var sluttført.

Ansatte og tjenestemannsorganisasjonene var delaktige i bemanningsprosessen og representert i arbeidsgruppen for *administrative støttefunksjoner og informasjon og kommunikasjon*, men de var ikke representert i arbeidsgruppene som skulle avklare grensedragningen mellom de ulike nivåene mellom departement, direktorat, Statens Helsetilsyn og Nasjonalt Folkehelseinstitutt.

I Statskonsults rapport 2002:7 er ansattes medvirkning i prosjektgruppene beskrevet slik:

”Arbeidsgivers representanter i prosjektgruppen gir uttrykk for at de tillitsvalgte opptrådte svært ansvarlig og konstruktivt i prosjektarbeidet. De vurderer det slik at de tillitsvalgte hadde reell innflytelse i prosjektet, og at det var åpenhet og en god tone i prosjektgruppen.

De tillitsvalgte i prosjektgruppen opplevde på sin side at veldig mange av rammene for prosjektet var lagt før arbeidet startet, og at de slik sett hadde liten reell innflytelse. Med et politisk vedtak om opprettelse av direktoratet 1. januar 2002 ble tidsfristene for møter og andre aktiviteter svært knappe og mulighetene for påvirkning tilsvarende små. For prosjektledelsen hadde dette den fordel at den kunne få forståelse for at prosjektet var et *gjennomføringsprosjekt* der alle var ”i samme båt” og hadde felles interesse av å realisere fusjonsvedtaket på best mulig måte.

Et av de tilbakevendende problemene for de tillitsvalgte var at sakspapirene til prosjektgruppemøtene kom så seint at de ikke rakk å lese dem, langt mindre å få tilbakemeldinger fra sine medlemmer før møtene, selv om alt ble formidlet via e-post. Etter hvert håndterte de tillitsvalgte ofte dette dilemmaet ved å ta sakene *til orientering* og altså ikke slutte seg aktivt til konklusjonene. Dette syntes imidlertid ikke å få noen negativ innvirkning på hvordan de tillitsvalgte i den overordnede styringsgruppen vurderte vedtakene i prosjektgruppen. For dem har de tillitsvalgtes deltakelse i prosjektgruppen gitt en viss forsikring om at tilsattes interesser var blitt ivaretatt.”

4.4.16 Medvirkningsmuligheter - eksterne brukere

Arbeidsgruppen for informasjon og kommunikasjon hadde planer for informasjon til etatenes samarbeidspartnere og frivillige organisasjoner, etatenes fagråd, leverandører og andre samarbeidspartnere om konsekvenser, muligheter, status. Jf. Plan for arbeidsgruppe Informasjon og kommunikasjon, Delprosjekt 1. versjon 30.09.01.

4.4.17 Kulturbygging

I interimfasen ble det arrangert flere allmøter med alle ansatte der kulturbygging var på dagsorden. Prosjektdirektøren la dessuten vekt på å besøke og være synlig i de berørte etatene i prosjektperioden. Straks etter etableringen av direktoratet ble det også arrangert et todagers utenbys seminar for alle ansatte, der det ble lagt vekt på kulturbyggende aktiviteter.

4.4.18 Informasjon og kommunikasjon

Arbeidsgruppen for informasjon og kommunikasjon laget en detaljert informasjonsplan for Delprosjekt 1 som inneholdt både mandat og mål for kommunikasjonen i Delprosjekt 1, definerte brukergrupper, informasjonskanaler og en detaljert informasjonsplan med tidsfrister og ansvarsfordeling. Både intern og eksternt kommunikasjon i interimfasen var spesifisert med en rekke tiltak, herunder medieplaner. Strategiske innspill til prosjektledelsen med hensyn til utvikling av overordnet strategi for direktoratet, omverdensanalyse m.m. var også en del av planen. Likeledes oppgavevurdering og organisering av informasjonsfunksjonen i det nye direktoratet.

Arbeidsgruppen ble etablert 2. oktober 2001 og leverte rapporten i november 2001. Gruppen bestod av 15 representanter fra berørte virksomheter. Mandatet var å:

-
- Planlegge informasjonsarbeidet og etablere informasjonsrutiner i forhold til fornyelsesprosessen (Delprosjekt 1) herunder sørge for at berørte parter har god nok informasjon om prosessen.
 - Gi kommunikasjonsfaglige innspill/bistand til prosjektledelsen i forbindelse med utvikling av overordnet strategi for SHdir, herunder gjennomføre nødvendige omverdensanalyser.
 - Vurdere og planlegge etableringen av informasjonsfunksjonen i SHdir, herunder organisering, plassering, størrelse, oppgaver og kompetansebehov.
 - Arbeidsgruppen skal påse at berørte etater får anledning til å komme med innspill og bidra med forslag og ressurser i prosessen.

Da interimfasen startet og Delprosjekt 1 ble etablert begynte de i følge vår informant ”å jobbe med informasjon fra dag én, og å sende ut informasjon i bønner og spann”. De etablerte et eget nettsted for alle involverte og berørte der de la ut møtoreferater, dagsorden for møter, innkallinger, sakslister, postkasse der folk kunne stille spørsmål og få svar, uferdige saksdokumenter etter prinsippet ”alt åpent på nettet”. E-post og nyhetsbrev var også viktige informasjonskanaler. I tillegg ble det arrangert en rekke allmøter, stormøter med fagorganisasjonene nesten en gang i uken og allmøter ute i de berørte virksomhetene. De tillitsvalgte ga også i følge Statskonsults rapport 2002:7 uttrykk for at:

”det store informasjonsbehovet er håndtert på en god måte. Det siktes særlig til at informasjon er formidlet gjennom bruk av eget nettsted for hovedprosjektet og alle delprosjektene. Her har alle sentrale dokumenter blitt gjort tilgjengelig for berørte aktører, og problemet ble snarere for mye enn for lite informasjon. Alle informantene omtalte nettstedet som svært positivt, særlig etter at det ble gjort mer brukervennlig. Dette har også gjort de tillitsvalgtes situasjon enklere, bl.a. med tanke på behovet for stadig oppdatering av informasjon til medlemmene. En annen viktig kanal for informasjon var at prosjektdirektøren stilte opp på allmøter i alle de berørte enhetene og fagmiljøene. Denne synliggjøringen av ledelsen virket ikke bare til å formidle informasjon, men også til å forankre prosjektet bedre og til å styrke tilliten til ledelsen i det nye direktoratet.”

Arbeidsgruppen for informasjon og kommunikasjon laget en analyse av hvilke sentrale oppgaver informasjonsenheten i det nye direktoratet ville ha. I det nye direktoratet ble informasjonsenheten en egen avdeling under Divisjon for administrasjon og organisasjonsutvikling, og samordnet med arkiv, bibliotek og IKT.

4.5 Erfaringer og mulige lærdommer

I Statskonsults rapport ”Stor omstilling på kort tid . En dokumentasjon om opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet” (2002:7) er det gjort en oppsummering av positive og negative erfaringer med Delprosjekt 1. Under presenterer vi utdrag av erfaringer som er gjengitt i denne rapporten.

Hva har fungert positivt?

Prosjektets rammebetingelser

- *Klare mål:* Delprosjekt 1 ble i utgangspunktet (ved politisk vedtak) gitt klare gjennomføringsmål.
- *Knapp tidsfrist:* En svært knapp tidsfrist ga prosessen momentum og bidro til fokusering på framdrift framfor andre.
- *Sterk lederforankring:* Delprosjekt 1 som del av hovedprosjektet hadde en sterk topplederforankring. Departementsråden i SHD prioriterte prosjektet høyt både som styringsgruppens leder og mht. å markedsføre prosjektet internt. Hun holdt også jevnlig kontakt med de tre prosjektdirektørene (delprosjektene 1-3) hver for seg og samlet.
- *Enighet om reformideen:* Det synes i utgangspunktet å ha vært en relativt stor forståelse blant ledere og tilsatte for ideen med reformen, iallfall når det gjaldt behovet for å utnytte de samlede faglige ressursene bedre.
- *Ingen skulle sies opp:* Det ble i utgangspunktet gjort klart at ingen skulle miste jobben som følge av omorganiseringen, og det ble tidlig inngått en særskilt omstillingsavtale med de tilsattes organisasjoner. Dette bidro til å dempe tilsattes uro og frykt for omstillingen.
- *Man unngikk politisering:* At forslaget ble fremmet for Stortinget i forbindelse med Revidert Nasjonalbudsjett bidro trolig til at omorganiseringen ble lite profilert i mediene.
- *Direktør tidlig på plass:* Prosjektdirektøren ble tilsatt allerede 6. juli, bare noen få uker etter stortingsvedtaket. Dette ga direktøren mulighet til å starte tidlig med planlegging og rekruttering av medarbeidere.

Prosjektets egne valg og prioriteringer

- *Stor vekt på informasjon:* Prosjektledelsen både i hovedprosjektet og Delprosjekt 1 la stor vekt på åpenhet om prosessen og på å gi informasjon til alle tilsatte ved en serie informasjonsmøter på flere nivåer og ved å opprette en egen prosjektvev.
- *Tydelig og synlig ledelse:* Prosjektdirektøren prioriterte å stille opp på allmøter i alle de berørte fagmiljøene som skulle inn i det nye direktoratet og kommuniserte budskapet om behovet for reformen og for en rask gjennomføring på en tydelig måte.
- *Medbestemmelse innenfor rammene:* En partssammensatt prosjektgruppe ga de tilsattes representanter utvidet adgang til å drøfte flere spørsmål enn ved ordinær prosedyre for medbestemmelse. Prosjektdirektøren hadde også en sterk posisjon som leder av både staben og prosjektgruppen, samtidig som arbeidsgiversiden var i flertall i prosjektgruppen. De tilsattes representanter ble m.a.o. tilbudt å øve innflytelse, mens arbeidsgiversiden beholdt den formelle styringen. For at dette skulle fungere positivt, var det trolig avgjørende at

prosjektdirektøren tidlig markerte at vedtak skulle baseres på argumentenes styrke – uavhengig av hvilken part som framsatte dem. Prosjektgruppen kom derved i hovedsak til å bli behandlet som en styringsgruppe for delprosjektet, og de tilsattes representanter viste en svært konstruktiv holdning til gjennomføringen.

- *Prosjektstab med stor arbeidskapasitet og entusiasme:* Prosjektstaben arbeidet med stor entusiasme for en krevende oppgave og hadde stor arbeidskapasitet. Sett i forhold til den knappe tidsfristen var dette en suksessfaktor. Prosjektdirektøren la trolig også vekt på slike personlige egenskaper allerede ved utvelgelsen av medarbeidere til denne gruppen.
- *Bruk av interne krefter:* Prosjektledelsen valgte i stor grad å bruke interne krefter til å forberede det nye direktoratet. Det kom bl.a. til uttrykk i de bredt sammensatte arbeidsgruppene som skulle forberede de administrative funksjonene. Dette kan ha hatt en positiv virkning ved å gi de berørte tilsatte tillit til egne ressurser og et sterkere ”eierforhold” til de systemer og rutiner som ble valgt. Dette poenget bør imidlertid ikke overdrives, bl.a. fordi det var lite tid til rådighet for en bred deltakelse. Misnøyen med systemer og rutiner i perioden etter prosjekt-slutt kan også tyde på verdien av å bruke egne krefter var liten.
- *Samarbeid mellom tjenestemannsorganisasjonene:* De tilsattes representanter i prosjektgruppen hadde et nært og godt samarbeid underveis, bl.a. slik at de delte ”nedslagsfeltet” mellom seg.

Hva kunne vært gjort annerledes?

Med den knappe tidsfristen for prosjektet kan det innvendes at alt som ville innebære mer tidsbruk, ikke kunne være aktuelt. Med dette forbeholdet pekte informantene på følgende punkter:

- *Andre muligheter for hovedprosjektnivå:* Hovedprosjektet (interimorganisasjonen) ble ”sjø satt” i slutten av august da hovedprosjektleder ble valgt ut og styringsgruppen konstituert. Planfasen kunne kanskje ha vært utnyttet bedre til forberedelser av hovedprosjektet gjennom for eksempel å avklare hvem som skulle være hovedprosjektleder. Da kunne arbeidet både med prosjektmål, mandat og organisering, samt arbeidet med gråsonene mellom delprosjektene ha startet tidligere.

Andre muligheter innenfor rammen av Delprosjekt 1

- *Mindre skarpt skille mellom prosjekt og driftsfase:* Med tanke på en bedre forberedelse av de administrative funksjonene kan det være grunn til å revurdere det skarpe skillet som ble trukket mellom interimfasen til etablering 1. januar 2002, og driftsfasen etterpå. Det hadde kanskje vært gunstigere å la arbeidsgruppene avgi en foreløpig rapport mot slutten av prosjektperioden, for senere å la dem fungere bl.a. som ”troubleshooter” og kvalitetssikrer en kortere periode inn i driftsfasen. Da kunne noen med kontinuitet fra arbeidet i prosjektfasen raskt dokumentert og avklart praktiske problemer som oppstod etter årsskiftet.
- *Ubalanse kulturbygging versus administrative forberedelser:* Prosjektledelsen la vekt på å starte ”kulturbygging” for det nye direktoratet allerede i prosjektperioden. Det kom bl.a. til uttrykk på allmøtene. Samtidig profilerte prosjektledelsen seg ved å gi uttrykk for

høye ambisjoner og å bygge opp under forventningene til det nye direktoratet. Spørsmålet her ble om den interne markedsføringen av satsingen var for mye vektlagt i forhold til forberedelsene av de administrative funksjonene. De intervjuede tillitsvalgte bekreftet denne oppfatningen. Med den stramme tidsfristen var det antakelig ikke til å unngå at det oppstod til dels omfattende mangler i de administrative systemene og rutinene da hverdagen kom 1. januar 2002.

- *Unngå urealistiske løfter:* Da det ble klart at det ikke ville bli gitt individuelle stillingsbeskrivelser å søke på ble mange skuffet. Det var lagt ned en mye arbeid på å forberede dette, og for noen var det trolig betryggende å kjenne igjen sin egen stilling. Intervjuene med de tillitsvalgte viser imidlertid at de reagerte mer på at løftene ikke ble holdt enn at det ikke ble gitt individuelle stillingsbeskrivelser. Da prosjektledelsen tilbød individuelle samtaler med alle medarbeidere, kunne det ha oppstått en tilsvarende situasjon dersom pågangen hadde blitt stor. Det viste seg at de fleste som ønsket slike samtaler foretrakk å ha det med sine nærmeste daværende overordnede.
- *Tidligere innplassering:* Det var planlagt at innplassering av de tilsatte skulle være ferdigstilt 21.12.01 - nærmest "kant-i-kant" med startdatoen. I praksis betydde dette at den minste forsinkelse kunne ha skapt store problemer. Fristen holdt med flere dager, men innplassering kunne vært planlagt tidligere for å sikre en bedre sikkerhetsmargin. For de tilsatte ville det dessuten ha vært en fordel å vite hvem som ble ens nærmeste overordnede før de selv søkte seg til en avdeling.
- *Andre muligheter for å innrette stabens arbeid:* Arbeidsformen i prosjektstaben kunne trolig vært mer tverrgående, dvs. at flere i staben kunne vært med i diskusjoner om de sentrale spørsmålene. Spørsmålet blir om dette var realistisk med så korte tidsfrister og med så mange i staben. Prosjektledelsen gjorde trolig rett i å se staben mer som et sett av arbeidsgrupper slik at mange i staben ikke fikk delta i de sentrale diskusjonene for prosjektet. Men dette burde kanskje vært avklart tidligere og kommunisert klarere internt.
Et annet og mer praktisk spørsmål er funksjonen som prosjektsekretær. Det var ikke prioritert å ha en egen prosjektsekretær for delprosjektet, og i stedet ble det lånt ressurser fra departementet på deltid. Dette viste seg snart utilfredsstillende, og senere i prosjektperioden ble det hentet inn en person til denne funksjonen som også skulle ivareta faglige oppgaver. En dyktig prosjektsekretær på heltid helt fra den første kaotiske fasen i prosjektperioden ville kanskje vært mer rasjonelt. Det kunne også ha vært gjennomført en mer systematisk kvalitetssikring underveis i prosjektet. Prosjektets omfang og viktighet kan tilsi det, for eksempel ved å organisere en rolle i prosjektstaben som regelmessig kunne ha konfrontert prosjektledelsen med kritiske spørsmål om framdrift, planlegging, risikovurdering, "kriseberedskap" mv. Det ble riktig nok foretatt en risikovurdering, men vårt inntrykk er at dette notatet ble lite brukt.

5 Mattilsynet

Mattilsynet ble etablert fra 1.1.2004. Statens næringsmiddeltilsyn, Statens landbrukstilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, tilsyn med sjømat fra Fiskeridirektoratet og de kommunale næringsmiddeltilsynene ble slått sammen til ett tilsyn. Omstillingen berørte ca.1500 ansatte, hvorav ca 950 var ansatt i 89 kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsyn. I tillegg ble laboratorietjenesten (250- 300 årsverk) skilt ut. En vitenskapskomité ble opprettet.

Omorganiseringen hadde følgende sentrale mål og strategier for Mattilsynet:

- Et samordnet og enhetlig tilsyn med mat langs hele produksjonskjeden - fra jord til bord
- Et tilsyn som ivaretar behovet for nærhet til brukere og forbrukere
- Et tilsyn basert på legitimitet og tillit
- Et kostnadseffektivt tilsyn
- Et tilsyn med et bredt internasjonalt perspektiv og som ivaretar viktige beredskapshensyn

5.1 Beslutningsgrunnlaget for omstillingen

5.1.1 Begrunnelse

Det var bred enighet om at ansvarsfordelingen og organiseringen av norsk matforvaltning var lite hensiktsmessig. Gjennom tidene har det derfor vært flere omorganiseringer og utredninger⁶. Området var modent for å få til en bedre og mer helhetlig forvaltning bl.a. fordi ansvars- og oppgavefordelingen var svært fragmentert noe som medførte et uklart konstitusjonelt ansvar. Lovverket var uoversiktlig (fire lover med forskriftsverk regulerer sluttprodukter og åtte lover regulerer primærproduksjon og innsatsområde.) Næringene var misfornøyd med utøvelse av tilsynet og organiseringen. Økt internasjonaliseringen med endringer som følge av tilknytningen til EU, WTO og andre internasjonale og overnasjonale organer og regelverk, gav nye faglige og forskningsrelaterte utfordringer. Matskandalene i Europa viste hvor sårbare de tradisjonelle metodene for tilsyn og kontroll med næringsmidler kunne være. Det var viktig å sikre tillit til matforvaltningen ved bl.a. å tydeliggjøre skillet mellom risikovurdering og risikohåndtering,

5.1.2 Sentrale vedtak

Regjeringen varslet Stortinget om arbeidet med å samordne virksomheten til de ulike tilsynene i St. prp. nr. 1 (2001-2002) som en del av regjeringens fornyelsesprogram. Arbeidet var organisert med seks delprogrammer:

- Utarbeidelse av ny matlov (delprogram 1)
- Organisering av et nytt mattilsyn utenom tilsyn med marine produkter (delprogram 2)
- Utredning av grenseflaten mellom det nye mattilsynet og miljørettet helsevern (delprogram 3)
- Organisering av tilsyn med marine produkter, herunder tilsyn med sjøpattedyr og produkter av disse (delprogram 4)
- Sykdomsforvaltning av akvatiske dyr i oppdrett (delprogram 5)
- Etablering av ny vitenskapskomité (delprogram 6).

⁶ NOU 1996:10 "En lov – ett departement –ett tilsyn", St.meld. nr. 40 - Matmeldinga Statskonsult rapport 2005:9

Helsedepartementet hadde ansvar for delprogram 1, 3 og 6, Fiskeridepartementet for delprogram 4 og 5, og Landbruksdepartementet for delprogram 2. I den videre beskrivelsen av omstillingen er det i hovedsak arbeidet med og oppfølgingen av delprogram 2 som beskrives.

Vitenskapskomiteen skulle betjene matforvaltningens behov for vitenskapelig baserte risikovurderinger og organiseres uavhengig av Mattilsynet og være administrativt underlagt Helsedepartementet. Komiteen skulle organiseres som en hovedkomité med åtte spesialiserte undergrupper og få eget sekretariat.

Reformen ble framlagt i april 2002 i St. prp. nr. 63 (Revidert nasjonalbudsjett) der regjeringen foreslo en organisering med to tilsyn – et landbasert tilsyn og et sjømattilsyn. Stortinget gikk inn for ett, felles mattilsyn for sjømat og landbasert matproduksjon. (Innst.S.nr.255 (2001-2002) og ba regjeringen følge opp dette. I Tillegg nr. 8 til budsjettprp. nr. 1 for 2002-2003 redegjorde regjeringen for prinsipper for den videre organiseringen, regioninndelingen (fastsatt av Kongen i statsråd 16.aug. 2002), om utfordringene knyttet til omstillingsarbeidet, behovet for bevilgninger og om at også tilsyn for sjømat legges til Mattilsynet.

5.1.3 Krav til organisering

Regjeringen la i Kgl. res. av 16. august 2002 til grunn at Fiskeridepartementet, Helsedepartementet og Landbruksdepartementet skulle ha delt ansvar når det gjaldt faglig instruksjonsmyndighet overfor Mattilsynet. Det administrative ansvaret for tilsynet ble lagt til Landbruksdepartementet.

Departementet la følgende hovedpunkter til grunn for organiseringen⁷:

- Tilsynet skal ha tre organisatoriske ledd; et lokalt, et regionalt og et sentralt.
- Det lokale leddet skal utgjøre grunnpilaren i tilsynets virksomhet og alt utøvende tilsyn bør utføres av lokalleddet. De lokale kontorene skal være lokalisert nær brukere og forbrukere. Kontorene skal være selvstendig administrative enheter med budsjett- og resultatansvar. Antall lokale enheter bør ligge i størrelsesorden 50 - 65.
- Det sentrale leddet skal være bemannet for å kunne ivareta de ledelsesfunksjoner som må ligge til et direktorat. Sentralenheten skal i første rekke ha fokus på overordnede og strategisk viktige ledelsesoppgaver og framstå som sterk gjennom å utnytte de samlede ressursene i organisasjonen på en effektiv og helhetlig måte. Bemanningmessig skal sentralenheten være slank og bestå av i størrelsesorden 100-120 personer basert på dagens samlede oppgaveomfang. Geografisk bør sentralenheten være lokalisert til Oslo-regionen. I forhold til oppgaveløsningen sentralt i dagens tre tilsyn, vil dette innebære en betydelig utflytting av funksjoner og kompetanse.
- Det regionale ledd skal ha en bemanning som betinger at det lokale apparatet kan ytes nødvendig faglig, forvaltningsmessig og

⁷ Fra høringsnotat 2. 5.april 2002
Statskonsult rapport 2005:9

administrativ støtte. Regionkontorene skal tillegges det samlede resultat- og driftsansvar for virksomheten i sin region. Det regionale leddet vil for å utnytte ressursene mest mulig effektivt, kunne forestå visse administrative støttefunksjoner for de lokale enhetene. Regionkontorene skal under ledelse av sentralenheten også kunne tillegges funksjoner av nasjonal karakter. Spesialisering av regionkontorene vil således kunne være aktuelt. En slik arbeidsdeling vil forutsette tett dialog mellom ledelsene sentralt og regionalt. Det foreslås at Mattilsynet får fem regionale enheter og at regionene geografisk sett faller sammen med helseregionene så langt dette er formålstjenlig.

- Det skal være et sentralt prinsipp at den kompetansen som ligger på det regionale leddet, og i enkelte tilfeller på det lokale, skal brukes av sentralenheten for å oppnå størst mulig slagkraft samlet sett.

I tillegg til premissene over ble det lagt vekt på at klagesaker ikke skulle behandles i departementet.

Effektivisering: En begrunnelse for omstillingen var at den ville gi betydelig effektivisering. I alle beslutningsdokumenter er dette oppgitt til 10 prosent.

Framdrift: Både den opprinnelig planen med etablering av to tilsyn og den reviderte, der alt ble samlet, hadde et mål å få etablert det nye mattilsynet i løpet av 2003.

Lokalisering: Lokaliseringen av sentralenheten i Mattilsynet ble først vurdert lagt til Ås. Hvert av de daværende tilsynene hadde sin spesialisering og lokalisering; Ås, Bergen, Adamstua (to). Med inkluderingen av sjømat i mattilsynet, ble Ås en mindre aktuell lokalisering.

Regioninndeling av Mattilsynet ble fastsatt ved Kgl. res. av 16. august 2002. Grensene for de åtte regionene følger fylkesgrensene. Her går det fram at tilsynets hovedkontor bør lokaliseres i tilknytning til veterinærvitenskapelige institusjoner og helsefaglige miljøer i Oslo, og at det nye mattilsynet skal inndeles i følgende regioner og med følgende lokalisering for regionkontorene:

- Troms og Finnmark: Kautokeino
- Nordland: Sortland
- Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal: Steinkjer
- Sogn og Fjordane og Hordaland: Bergen
- Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder: Sandnes
- Telemark, Vestfold og Buskerud: Bø i Telemark
- Hedmark og Oppland: Ringsaker
- Oslo, Akershus og Østfold: Ås

Det ble lagt til grunn en minimumsbemanning på 10-12 for regionkontorene. Regioninndelingen ble litt justert etter at det var gjennomført åtte regionale delprosjekter hvor medarbeidere og tjenestemannsrepresentanter i de fusjonerende tilsyn har drøftet og foreslått løsninger for lokal organisering i tråd med de politiske føringene om faglige, personalpolitiske, kommunikasjonsmessige og økonomiske forhold. Ny regioninndeling for Mattilsynet ble bifalt ved Kgl. res. av 19.09.2003.

Inndelingen av de lokale enhetene og lokalisering av lokalkontorene skulle løses innenfor det nye tilsynet. Den konkrete lokaliseringen tok en således ikke sikte på å legge fram for Stortinget.

Endringer og tilpasning av regelverk: Arbeidet med ny matlov var startet opp under ledelse av Helsedepartementet og hadde opprinnelig som hovedmandat å utarbeide en ny lov som tar opp i seg de fem særlovene omtalt i NOU 1996:10, EUs nye « Food Law », samt gi en ramme for eventuelle fremtidige endringer som følge av EØS-avtalen. Som følge av endringene av matforvaltningen var det behov for å lage en samlet lov om matproduksjon og kontroll av mat basert på et helkjedeperspektiv. I tillegg til de fem særlovene ble det aktuelt å innlemme sentrale reguleringer av primærproduksjon og innsatsvareområdet i den nye matloven, dyrevernsloven og plantehelseloven. Det var viktig at den nye matloven var på plass når det nye Mattilsynet skulle tre i funksjon 1. januar 2004. Arbeidet med lovendring var lagt til delprogram 1.

Et mål var også å forenkle lovverket og avgifts- og gebyrsystemet.

Gråsoner og konfliktområder: Det var i hovedsak klart hvilke oppgaver og ansvarsområder som skulle legges til det nye Mattilsynet, men plasseringen av ansvaret for vann som næringsmiddel var ett uklart område. Likeledes organiseringen av miljørettet helsevern i de kommunene som hadde lagt dette til det kommunale næringsmiddeltilsyn (KNT).

Vann som næringsmiddel skulle plasseres etter samme prinsipper som for andre næringsmidler. Miljørettet helsevern er også løst og er nå lagt til kommunene.

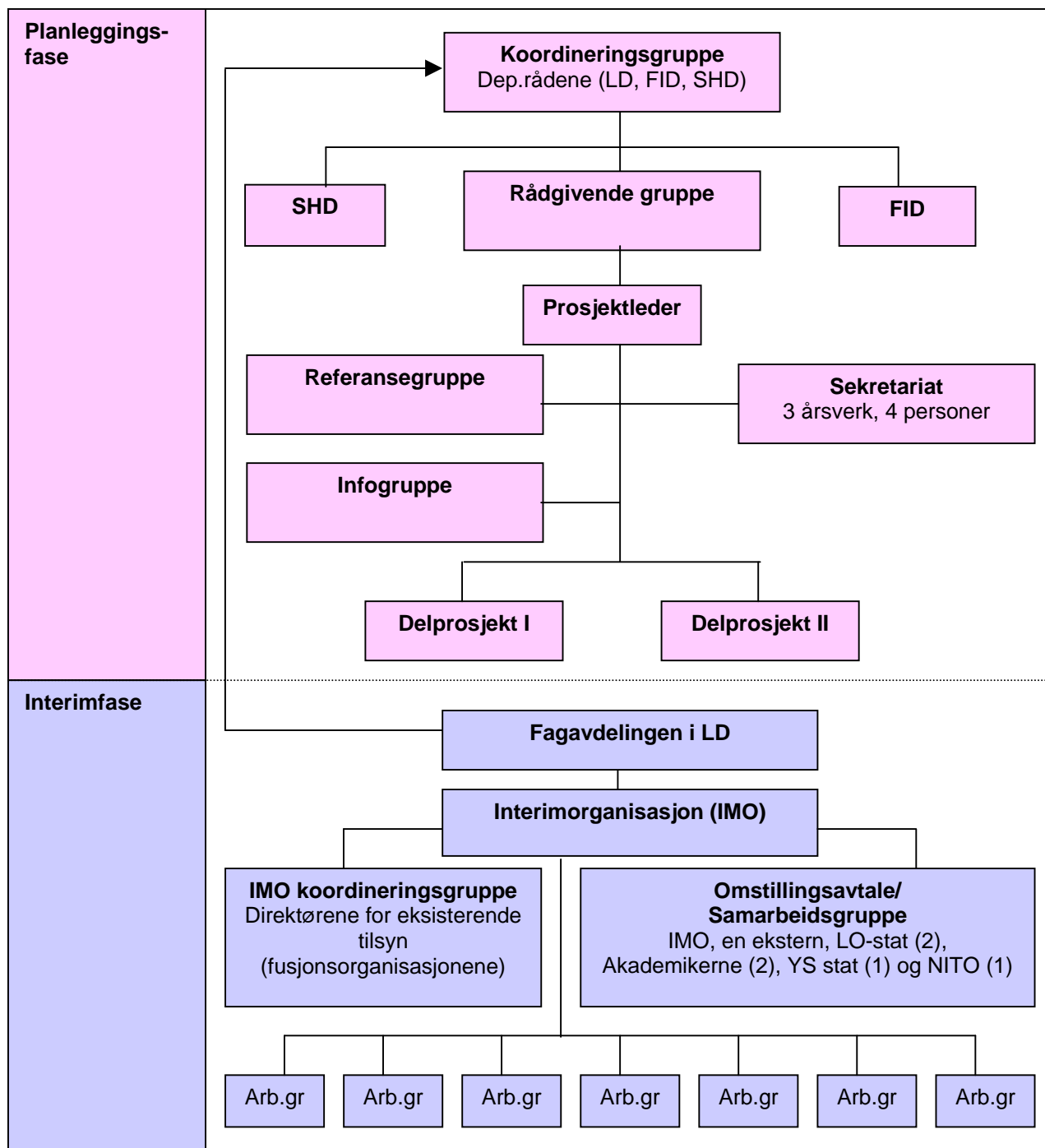
Det ble stor enighet i Stortinget om fristillingen av laboratoriene bl.a. for å sikre uavhengige faglige analyser. Et budsjettforlik bidro til å få til flertall for fristillingen. Men KS, flere høringsinstanser i kommunene og de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene ønsket å beholde laboratoriene innenfor Mattilsynet og mente at staten hadde et betydelig ansvar på dette området.

Flere høringsinstanser i kommunesektoren var også av den oppfatning at kommunene bør ha fortrinnsrett til formuesgjenstandene som benyttes av KNT, og at staten må dekke kommunenes transaksjonsutgifter i forbindelse med reformen.

I møter og pressen var det til dels sterke ytringer mot valget av lokaliseringen av regionkontorene. Dette gjaldt særlig valget av Kautokeino, men også Sortland og Steinkjer.

5.2 Organisering i de ulike fasene

Prosjektorganisasjonen for nytt tilsyn.



5.3 Beskrivelse av planleggingsfasen

Listen over milepæler gir et bilde av de viktigste oppgavene i planleggingsfasen.

Milepæler

- Juni 2001 Regjeringen Stoltenbergs beslutning.
- Juli/august Mandat utarbeides.
- Oktober 2001 Prosjektorganisasjonen etableres.
- Oktober 2001 St. prp. nr. 1
- Mars 2002 Høringsnotat 1 - Organiseringen av et nytt statlig mattilsyn.
- April 2002 Høringsnotat 2 - Organisering av et nytt statlig mattilsyn - Sentrale organisatoriske og lokaliseringmessige spørsmål.
- April 2002 St. prp. nr. 63, RNB, framlegg om to tilsyn - behandlet juni – vedtak om ett tilsyn.
- August 2002 Høringsnotat 3 - Organiseringen av et nytt statlig mattilsyn - Høring om økonomiske forhold vedrørende overføring av ansvar for kommunen til Staten ved opprettelsen av Mattilsynet.
- August 2002 Kgl. res. Hovedkontor Oslo. 8 regioner.
- August 2002 Utlysning direktørstilling.
- September 2002 Høringsnotat 4 - Organiseringen av et nytt mattilsyn – Høring om tilsynets rammer og innhold.
- Oktober 2002 St. prp. nr. 1
- November 2002 Tillegg nr. 8 til budsjettprp. nr. 1
- Desember 2002 Ansettelse av direktør.
- Nov./des. 2002 Budsjettbehandling i Stortinget.
- Desember 2002 Rapport –laboratorieutredningen.
- Desember 2002 Utlysning regiondirektørene.

5.3.1 Organisering

Koordineringsgruppen: besto av departementsrådene for de tre departementene med faglig instruksjonsansvar; Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Sosial- og helsedepartementet. Av disse hadde Landbruksdepartementet det administrative ansvaret og bidro med sekretariat for gruppen. Koordineringsgruppen var den reelle styringsgruppen. Denne gruppen består fremdeles og møtes når det er behov for å løse saker på tvers av departementene.

Rådgivende gruppe: besto av ekspedisjonssjefen i den berørte fagavdelingen, lederne for opprinnelige tilsynene, representanter fra forbrukersiden og næringsorganisasjonene, Kommunenes sentralforbund (KS) og KNT-forum,

Prosjektleder og sekretariat: Prosjektleder og noen av prosjektmedarbeiderne ble rekruttert utenfra. De hadde lang og bred erfaring fra ulike virksomheter og nivåer i forvaltningen og fra politikken. Sekretariatet besto i tillegg til tre

eksternt rekruttert av en i 100 prosent og, to på 50 prosent fra LD. I løpet av prosjektperioden ble det innhentet noe bistand til informasjonsarbeid fra de fusjonerende etatene. Dette ble etter hvert løst internt i LD. Prosjektgruppen var plassert i den berørte fagavdelingen i LD og det var tett kontakt mellom prosjektledelsen og avdelingsledelsen omkring det løpende arbeidet. I løpet av prosjektperioden ble det også hentet inn bistand på ulike områder (bl.a. personalområdet) fra ansatte i departementene.

Referansegruppe: En stor referansegruppe med over førti representanter (pluss vararepresentanter) for næringsorganisasjoner, forskningsinstitutter, fagforeninger og andre interesseorganisasjoner ble opprettet for å ivareta brukermedvirkningen. Forbrukerrådets direktør ledet referansegruppen. Referansegruppen var en videreføring av SNTs råd.

Informasjonsgruppe: besto av informasjonssjefene fra tilsynene og informasjonsrådgiver fra LD.

Delprosjektene: Det var to delprosjekter:

- Delprosjekt I med ansvar for å utrede oppgavene og strukturen for det nye tilsynet. Prosjektgruppen var sammensatt av representanter for tilsynene, KNT-forum, departementene, KS og arbeidstakerorganisasjonene.
- Delprosjekt II med ansvar for å utrede statliggjøring av tilsynet i KNT. Prosjektgruppen var satt sammen av representanter for Administrasjons- og økonomiavdelingen i LD, SNT, KNT, KS, KRD og arbeidstakerorganisasjonene.

5.3.2 Delprosjektene

En hovedaktivitet var å få oppgavefordelingen og strukturen for det nye tilsynet på plass. Delprosjekt 1 hadde ansvar for å kartlegge oppgaver, vurdere behovet for laboratorietjenester, arbeidsfordelingen i alle ledd, grensesnittet til andre offentlige organer og mellom offentlig sektor og privat sektor, vurdere sykdomsforvaltning av akvatiske organismer i oppdrett, analyse av ressursbehovet og foreslå strukturen på det nye tilsynet. Det ble gjennomført en større vurdering av laboratorietjenesten av eksternt konsulent (Agenda).

Statliggjøring av det kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynet var den andre større hovedaktiviteten. Delprosjekt II hadde ansvar for å utrede de personalpolitiske konsekvensene av dette, løsninger med hensyn til overføring av eiendom fra kommune til stat og å vurdere de økonomiske konsekvenser for kommunene.

Flere av disse oppgavene fortsatte en arbeidet med i Landbruksdepartementet under interimperioden i 2003. Det tok tid å få avtaler på plass.

5.3.3 Prosjektstyring og arbeidsform

Det ble utformet en detaljert plan med milepæler. Det var stram styring i forhold til å holde planen. Notater, høringsnotater og resultater etter bearbeiding

av disse ble lagt inn i Stortingsproposisjonene. Dette ble ansett for å være en effektiv og god måte å arbeide på.

En betydelig del av innsatsen fra prosjektleders side var å få utformet beslutningsgrunnlag, få disse distribuert, diskutert og drøftet hos berørte parter og interessegrupper og få oppslutning om forslagene i de besluttende organene.

5.3.4 Vedtak i regjeringen og Stortinget

Det var i alt syv behandlinger i regjeringen. Saken ble framlagt for Stortinget i eller som tillegg til budsjettproposisjonene (2001-2002, 2002-2003 og revidert nasjonalbudsjett). Stortinget ble også orientert i ulike sammenhenger. Fire høringsbrev ble sendt ut og det ble arrangert høringsmøter.

Etableringen av Mattilsynet angikk flere departementer enn de tre kjernedepartementene. Det var derfor viktig å sikre at disse var godt inneforstått med utformingen og saken var derfor mange ganger oppe til regjeringsbehandling. Prosjektperioden falt sammen med utredningen av Stortingsmeldingen om organisering av tilsyn⁸. Det var derfor også prinsipielle sider ved organiseringen som måtte vurderes i forhold til forvaltningspolitikken.

Kgl.res. ble brukt for følgende vedtak:

- Beslutning om hovedkontor i Oslo og lokalisering av de åtte regionkontorene (aug. 2002).
- Ansettelse av administrerende direktør og etablering av Mattilsynet - Fastsatt ved Kgl. res. 20. desember 2002. Fremmet av LD.

5.3.5 Forankring av omstillingen

Departementet: Arbeidet med planlegging og utredning av Mattilsynet var lagt til Landbruksdepartementet. Den mest berørte avdelingen og ledelsen i departementet var aktivt med i styringen. Samordningen av prosjektet og den daglige virksomheten av fagavdelingen viste seg å by på utfordringer. Flere av de faste medarbeiderne mente å være for lite involvert i prosessen. Dette behovet måtte veies opp mot framdrift og behovet for at beslutninger ble tatt i tide, blant annet av hensyn til oppfølgingen i regjeringen og Stortinget.

5.3.6 Medvirkningsmuligheter - ansatte

Hovedsammenslutningen ble innkalt til møte tidlig (høsten 2001). De ønsket plass i rådgivende gruppe, men fikk nei. Organisasjonene ble imidlertid med i prosjektgruppene og fikk dermed innflytelse på hvordan Mattilsynet skulle organiseres. De var også aktivt med i arbeidsgruppen som vurderte de personalpolitiske og økonomiske konsekvenser⁹.

5.3.7 Medvirkningsmuligheter - eksterne brukere

Medvirkning ble ivarettatt både gjennom rådgivende gruppe og med den store og bredt sammensatte referansegruppen, fire høringsbrev, høringsmøter og informasjons- og diskusjonsmøter.

⁸ St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn

⁹ Det ble utformet en rapport om de personalpolitiske og økonomiske konsekvenser der erfaringer overføring fra Fylkessykehusene til stat ble utnyttet.

Det var viktig å få oppslutning om både prinsipper og løsninger. Ikke minst om lokalisering av regionkontorene. Landbruksdepartementet arrangerte informasjonsmøter til alle regionene. Støynivået og motstanden mot løsningene var til dels sterk. Spesielt synspunkter på lokaliseringen av regionkontorene i Nord-Norge (Sortland, Kautokeino).

Det ble også holdt orienteringsmøte til alle ordførerne i landet.

5.3.8 Informasjon og kommunikasjon

Det ble gjort et forsøk på å lage, men ikke ferdigstilt en kommunikasjonsplan.

Infogruppe med informasjonssjefene fra tilsynene skulle ha ansvar for informasjonen til de ansatte i tilsynene, men det ble for lite samspill mellom dem. En belaget seg på at informasjon gikk gjennom etatslederne, men dette viste seg ikke alltid å gi det ønskede resultat.

En informasjonsrådgiver ble engasjert og utformet internettsiden der aktuell informasjon om prosessen ble fortløpende lagt ut for eksempel planer, høringsbrev, dagsorden for møter i gruppene, referater fra møter og andre relevante dokumenter. De ansatte leste imidlertid i liten grad dette.

5.3.9 Risikoanalyser

Det ble ikke gjennomført noen egne risikoanalyser. Kritiske forhold ble tatt opp fortløpende. Prosjektlederen hadde mye erfaring med å håndtere beslutningsprosesser i forvaltningen generelt, mellom departementer og i forhold til politisk ledelse og Stortinget. Utredningen om laboratoriene inneholdt en vurdering av kritiske faktorer.

5.4 Beskrivelse av interimfasen

Januar 2003 startet interimperioden. Sekretariatet ble oppløst, interimorganisasjonen overtok, men det var mange oppgaver som departementet måtte ivareta videre. Dette gjaldt lovarbeidet bl.a. Ot.prp. om ny matlov (Helsedepartementet), alle ansettelsene (men ikke innplasseringene) og ikke minst oppgjør og avtale med kommunene i forbindelse med overføring av personell og overtakelse av eiendom¹⁰.

Det var svært mange oppgaver som måtte gjennomføres for å få fusjonert virksomhetene og få det nye Mattilsynet på plass i løpet av 2003. Samtidig måtte de eksisterende virksomhetene ivareta det løpende tilsynet og den ordinære driften. All myndighet lå uforandret i tilsynene ut 2003.

I tillegg var det som tidligere nevnt, en del oppgaver som må utføres av Landbruksdepartementet og de andre departementene med ansvar for matforvaltningen. Det gjaldt i første rekke lovarbeidet, avtaler og overføringer av ansvar fra kommunene og fristilling av laboratoriene og opprettelsen av Vitenskapskomiteen.

¹⁰ Ot prp nr 90 (2002-2003) Om lov om overtakelse av formuesposisjonen mv ved endret ansvarsfordeling i matforvaltningen.

Organiseringen i interimperioden ivaretok mye av forankringen og medvirkningen. De eksisterende tilsynenes ledere satt i IMO-koordineringsgruppen. I samarbeidgruppen var hovedtillitsvalgte.

5.4.1 Organisering

Nedenfor beskrives kort de viktigste oppgavene som interimorganisasjonen utførte.

Interimorganisasjon (IMO): IMO besto av den nytilsatte administrerende direktøren og en fra hver av fusjonspartene. Disse hadde blitt valgt ut fra de eksisterende tilsynene i samråd med administrerende direktør, og var fremdeles ansatt i sine respektive tilsyn med engasjement i IMO. Direktøren var den eneste ansatte. Medlemmene av IMO hadde sitt spesielle ansvar og det var en rekke arbeidsgruppe/prosjektgrupper under disse. I alt var det ca. 70 prosjekter. For eksempel var IT-sjefene i en gruppe som skulle sikre at IKT-systemene var på plass.

IMO-koordineringsgruppen: besto av direktøren og lederne for fusjonsorganisasjonene.

Samarbeidsgruppen: Det formelle grunnlaget for gruppen var lagt i omstillingsavtalen og gruppen ivaretok forhandlinger og drøftinger. Gruppen besto på arbeidsgiversiden av representanter fra IMO og organisasjonsdirektøren i Statens forurensningstilsyn (etter ønske fra adm. dir.) og på arbeidstakersiden representanter for hovedsammenslutningene og NITO. Gruppen møttes hver mandag og fikk saksdokumentene på fredag. I tillegg ble en ekstern engasjert fra et annet tilsynsorgan – SFT

IMO på regionnivå: Regiondirektørene opprettet egne interimorganisasjoner.

5.4.2 Interimorganisasjonens mandat

Mandatet ble lagt inn i arbeidsavtalen til administrerende direktør og i tildelingsbrevet. Ansvars- og arbeidsoppgavene for 2003 skulle spesielt omfatte:

1. Etablere og bruke interimorganisasjonen som et tjenlig instrument for forberedelse av mattilsynet som operativt organ fra og med 2004.
2. Utarbeide personalreglement.
3. Bygge opp organisasjonen i tråd med de politiske føringene, herunder
 - a. Utarbeide kompetanse- og bemanningsplan,
 - b. Bygge opp en sentral ledelse og sørge for innplassering og omplassering av ressursene,
 - c. Rekruttere og ansette de åtte regiondirektørene og følge opp deres arbeid i utbyggingen av de regionale kontorene,
 - d. Forberede etablering av de lokale tilsynsenhetene og – kontorene med sikte på at disse skal fungere tilfredsstillende for brukerne og forbrukerne fra 2004,
4. Utarbeide strategisk plan for Mattilsynet og VP for 2004.

-
5. Delta i avklaring av grensesnittet mellom Mattilsynets oppgaver og oppgaver som blir liggende igjen i andre etater (bl.a. Fiskeridirektoratet)
 6. Delta i planleggingen av og ta ansvar for gjennomføringen av oppgjøret med kommunene i samarbeid med Landbruksdepartementet.
 7. Bidra til gjennomføring av statens laboratoriepolitikk på matområdet.
 8. Utvikle et sett med krav for de analysetjenester for Mattilsynet som kan konkurransenutsettes fra 2004. Det er ønskelig at slike kravspesifikasjoner skal foreligge tidlig på våren.
 9. Bidra til å etablere god styringsdialog med de tre departementene (FID, HD, LD).
 10. Bidra til å skape forutsigbarhet og tydelighet når det gjelder rolleforståelse.
 11. Sørge for god økonomistyring.
 12. Legge opp til god kommunikasjon med dagens tilsyn, ulike brukergrupper og med allmennheten.

5.4.3 Finansiering av omstillingen

Det ble bevilget omstillingsmidler. I Tillegg nr. 8 til St.prp.1 2002-2003 ble det stipulert et beløp på 590 millioner for å dekke kostnader ved omstillingen fram til 2007. Departementet ber nå om en sum hvert år. I 2003 var dette på ca. 78 mill, 2004 var det satt av 230 mill. kroner og for 2005 var beløpet 93 mill. til omstillingsarbeidet, inkl. 37 mill. kroner for å dekke utgifter til bestillinger gjort i 2004¹¹. Det er rene omstillingsmidler som skal gå til å flytte personalet, førtidspensjoner, tillegg i lønn pga nye reiseavstander, sluttpakker m.m.

Mattilsynet fikk et eget kapittel i LDs budsjett fra 2003. Mattilsynet fikk tildelingsbrev i mai 2003, men det var stilt et beløp til disposisjon i brev fra februar s.å.

5.4.4 Rekruttering av ledelse

Landbruksdepartementet tilsatte alle lederstillingene. Hovedårsaken til dette ligger i problemet med å tilsette i en "tom organisasjon" uten tilsettingsmyndighet og med de formelle tilsettingsorganer og prosedyrer på plass. (se under innplassering og tilsettinger)

Administrerende direktør: Stillingen ble utlyst i august 2002. Det ble brukt konsulent til å bistå i rekrutteringen. Mattilsynet ble formelt opprettet gjennom en Kgl.res. 20. desember 2002 og administrerende direktør ble derfor først ansatt i LD og beskikket til stillingen i mattilsynet først samtidig med at etaten formelt ble opprettet. Administrerende direktør var den første måneden omtrent den eneste ansatte og hadde full styringsrett.

Avdelingsdirektørene: Stillingene ble utlyst og tilsatt sommeren 2003.

Regiondirektørene: Stillingene var utlyst i desember 2002 med tilsetting i løpet av våren 2003. Omtrent halvparten kom fra de tidligere tilsynene.

¹¹ St.prp. 1 (2003-2004) Landbruksdepartementet og St.prp.1 (2004-2005) Landbruks- og matdepartementet
Statskonsult rapport 2005:9

Distriktssjefene: ble rekruttert av regiondirektørene, men også ansatt av departementet. Disse var på plass i september.

5.4.5 Planlegging og styring

Det ble utformet en virksomhetsplan for året som anga oppgave/prosjekt, hvem som var i prosjektgruppen, ansvarlig direktør (prosjekteier) i eksisterende tilsyn, prosjektansvarlig i IMO og frist for oppgaven/prosjektet. Status for arbeidet ble jevnlig ajourført.

Virksomhetsplanen inneholder ca. 70 oppgaver/prosjekter. Mange av disse er store og krevende oppgaver som omfatter alt som må til for å utforme en ny organisasjon. Noen av disse oppgavene var: Strategiutvikling, tilsynsfilosofi, organisering av nivåene, planer, budsjett- og styringssystemer, kontrollforordninger, profileringspolicy, IKT-etablering, Matportalen (inklusive evalueringssopplegg), strategi for fagsystemintegrasjon, informasjonssikkerhet, IT-organisasjon, anskaffelsesprosesser, lisenser og avtaler, arkiv/arkivnøkkel, elektronisk sak/arkivsystem, kvalitetssystem, policy for kompetansebygging, legge til rette for virtuelt bibliotek, opplæring (prioritert til områder som var mest kritisk), HMS-plan, personalreglement og innplassering.

Våren 2003 ble det satt i gang en bred prosess for å utvikle en overordnet plan for Mattilsynet med visjon, mål, verdier og roller. Ett av prosjektene vurderte hvordan en felles tilsynsfilosofi kan medvirke til å gi retning på atferden ved utøvelse av tilsynsrollen.

Tildelingsbrevet (fra mai 2003) hadde tatt opp i seg føringer fra beslutningsdokumentene, men inneholdt også mange krav til hva som skulle gjøres og hva det måtte tas hensyn til i utformingen av den nye organisasjonen.

I tildelingsbrevet var det fastsatt tid for etatsstyringsmøter og kontaktmøter i interimperioden.

5.4.6 Utvikling av organisasjonsstruktur

Lokaliseringen av regionene var bestemt og regiondirektørene ble rekruttert i løpet av våren. De åtte regionkontorene fikk en bemanning på 12-17 årsverk.

Antall distrikter/distriktskontorer skulle interimorganisasjonen selv komme fram til. Regiondirektørene med sine kontorer, ble engasjert i dette arbeidet. Det ble gjennomført regionale prosesser der også lokale myndigheter, lokalpresse og interesseorganisasjoner ble invitert med. Regiondirektørene ble bedt om å vurdere konsekvenser av å ha henholdsvis 7, 8, 9 eller 10 distrikter i regionen. Antall distriktskontorer var opprinnelig bestemt til 50-65, men det ble åpnet for å kunne justere dette antallet. Regionenes forslag til antall regioner varierte mellom 45 og 80 distrikter totalt. Mattilsynets lokalnivå ble organisert med i alt 64 distriktskontorer med til sammen 940 årsverk. Størrelsen på distriktskontoret varierer fra 5 til 60 årsverk. Målet var å få etablert og bemannet kontorene innen første halvdel av 2004.

Det ble også noen justeringer av grensene for regionene som hadde fulgt fylkesgrenser, og hvilke distrikter som skulle ligge til den enkelte region.

Hva som skulle være nasjonale oppgaver som kunne legges til regionene og hvordan ansvaret for og styringen av disse skulle være, var et stort spørsmål. Det ble sendt ut høringsnotater med korte tidsfrister. Det ble opprettet nasjonalt senter for planter og vegetabilsk mat på Ås, fisk og sjømat i Bergen, dyr og animalsk mat på Sandnes, IT-drift og dokumentasjon på Ringsaker og lønn, regnskap og avgift på Sortland.

Plasseringen på Sortland og Sandnes ble det uenighet om med organisasjonene. Det ble reist spørsmål om dette var gjenstand for drøfting eller forhandling. Etter avklaring mellom hovedsammenslutningene og departementet ble det avklart at opprettelsen av regionkontorene var en politisk beslutning som ellers hadde vært et forhandlingstema. Når organisasjonsenheten først var opprettet, var det et drøftingstema hvilke arbeidsoppgaver og funksjoner som ble lagt dit.

Et mål med omstillingen var å utvikle et enhetlig og helhetlig tilsyn. Organiseringsprinsippet for hovedkontoret er etter funksjoner dvs avdeling for forbrukerhensyn og dyrevern, avdeling for enhetlig og helhetlig tilsyn, avdeling for helse og hygiene og avdeling for administrasjon. De fusjonerte tilsynene blir dermed spredt på ulike avdelinger. De nasjonale sentrene derimot er organisert rundt fagområder dvs planter og vegetabilsk mat, fisk og sjømat, dyr og animalsk mat. Konsekvensen er at de nasjonale sentrene må forholde seg til flere avdelinger i hovedkontoret. En unngår korridorer og en ny organisasjon der de gamle tilsynene bare flytter inn ved siden av hverandre. Modellen er imidlertid krevende organisatorisk.

5.4.7 Bemanningsprosessen

Omstillingsavtale: Det ble holdt forhandlingsmøte mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningen vedrørende inngåelse av omstillingsavtale for opprettelsen av et felles mattilsyn (11.okt.2002). Avtalene dekket omstillingsprosessen fram til 31.12.2003. I den grad avtalen berørte plikter og medvirkning for arbeidsgiverrepresentanter i kommunal sektor skulle LD avklare forholdene med KS og Oslo kommune.

Omstillingsavtalen bestemte at Samarbeidsgruppen skulle opprettes og sammensetning av denne, slo fast hvilket regelverk og prosedyrer for drøftinger og forhandlinger i omstillingsprosessen.

Interimorganisasjonen fikk ikke lov til å tilsette: Når det gjelder bemanning må det skilles mellom innplassering og tilsetting. IMO hadde utarbeidet et midlertidig personalreglement/tilsettingsreglement (ref. mandatet for interimorganisasjonen). Det ble klart at ettersom det ikke var noe tillitsmannsapparat og dermed ikke et tilsettingsråd på plass fikk ikke Mattilsynet myndighet til å tilsette. Fagorganisasjonene satt i samarbeidsgruppen, men dette var ikke nok til å tilfredsstille kravene i Tjenstemannsloven. Modellen som ble valgt ble derfor at LD ansatte, administrerende direktør innstilte og tjenstemannsorganisasjonene i samarbeidsgruppen fikk anledning til å vurdere innstillingene. Innplasseringen der den enkelte fulgte arbeidsoppgavene kunne interimorganisasjonen ivareta, men tilsettinger måtte Landbruksdepartementet gjøre.

Innplasseringsprosessen: Omtrent 1300 skulle innplasseres. Til hjelp ble det kjøpt inn et IT-basert kompetanseutviklingsverktøy (Gitek) som ble tilpasset Mattilsynets behov. Hver enkelt medarbeider beskrev og la inn data om sin kompetanse og hvilke arbeidsoppgaver de hadde.

Direktøren la ut informasjon hvilke stillinger som ville ligge hvor, og ga alle ansatte en frist på å fortelle hvor de kunne tenke seg å være og hvor de kjente seg best igjen.

Den enkelte ansatte hadde ikke noen i den nye organisasjonen å snakke med, og brukte da sine ledere til oppfølgingssamtaler etter at de hadde satt seg selv inn i bemanningskabalene og vurdert der de selv syntes at de hørte hjemme.

Det var mye arbeid med overføringen av de kommunalt ansatte til staten. Flere, for eksempel KS, opplevde denne prosessen som uryddig og komplisert. En person med lang erfaring fra kommunalt arbeid, faglig bakgrunn fra sektoren og gode kvalifikasjoner på kommunalt regelverk ble etter en stund engasjert i departementet for å gjennomføre forhandlingene med kommunene om overføringen av personell. Det var i alt ca. 80 kommuner med kommunale eller interkommunale næringsmiddeltilsyn med ulike organisasjonsformer bl.a. organisert som kommunale selskaper. Avtaleverket var komplisert. Svært mange hadde særavtaler og disse var forskjellige fra kommune til kommune. Det var delte stillinger bl.a. mellom laboratoriene og næringsmiddeltilsynet, eller mellom næringsmiddeltilsynet og andre kommunale virksomheter. Staten måtte overta også andre forpliktelser som er knyttet til arbeidsgiveransvaret bl.a. pensjonsrettigheter. 900 kommunale årsverk ble flyttet.

I tillegg ble laboratoriene fristilt.

Omgjøring av stillingsbetegnelser (koder) var også krevende og kom opp i Lønnsnemnda. Dette gjaldt spesielt veterinærstillingene. Arbeidsavtalene kom derfor sent på plass.

Interimorganisasjonen kjøpte noe bistand fra konsulent og engasjerte en advokat til hjelp i bemanningsprosessen. Departementet engasjerte en til å ta seg av forhandlingene med kommunene om overtakelsen av de kommunalt ansatte.

Det ble fremmet mange rettskrav til stillinger, men totalt sett var det overraskende få klager. Departementet håndterte disse. Det ble ingen arbeidsrettssaker.

Personalservice: var støttesenter for de ansatte. Det besto av saksbehandlere fra fusjonsetatene og ble ledet av en i IMO. De opprettet en vakttelefon som kunne nås hele døgnet (to mobiltelefoner). Spørsmål kunne sendes til en egen postkasse (e-post). Det ble sendt ut informasjon om rettigheter og plikter og fortløpende informasjon om hva som skjedde.

Spesielle personaltiltak bl.a. i form av bonusordninger, ble brukt for å stimulere tilsatte i virksomhetskritiske funksjoner til å stå i stillingen inntil det mest kritiske etableringsarbeidet var gjennomført.

Lokalisering og flytting: Ingen ble oppsagt, men en god del må flytte til andre steder. Det ble imidlertid bestemt i mai 2003 en overgangsordning på 1,5 år som innebar at den enkelte fikk beholde regionen sin i denne perioden. Dette bidro til ro i organisasjonen og var avgjørende for at mattilsynet fikk beholde viktig kompetanse i overgangsfasen..

5.4.8 Administrative systemer

I interimperioden kjøpte interimorganisasjonen administrative tjenester av Statens næringsmiddeltilsyn og Statens dyrehelsetilsynet.

Ambisjonen var å utvikle en moderne elektronisk infrastruktur og systemløsninger for IKT, dokumenthåndtering og administrative oppgaver. Det var store utfordringer med å få de viktigste administrative systemene på plass og mye har gjenstått til etter interimperioden. Beslutningen om å legge nasjonale oppgaver til regional nivå og å etablere sentra utenfor hovedkontoret, har bidratt til større utfordringer.

Det var og er mange fagsystemer som skal integreres og utvikles. IT-sjefene utgjorde en gruppe, men kompetansen og innsikt i hva dette virkelig innebar ble for svak i IMO. Det ble derfor etter en tid engasjert en ekspert på dette fra et konsulentfirma. En innser i ettertid at dette burde vært gjort tidligere. Driftsansvaret for IKT-systemene er nå (mai 2005) flyttet ut av hovedkontoret.

Dokumentasjon og arkiv arbeidet burde det også vært satt mer krefter inn på å utvikle. All post til hele tilsynet blir sendt til Brumunddal der det er felles postmottak. Posten scannes inn og sendes elektronisk til mottaker. Elektronikken brøt sammen og det var kritisk når ikke posten kom fram. Mattilsynet hadde store problemer det første halvåret med sitt post- og arkivsystem.

5.4.9 Medvirkningsmuligheter - ansatte

Sammensetningen i samarbeidsgruppen av hovedtillitsvalgte fra organisasjonene sentralt og lokale tillitsvalgte var litt tilfeldig. Fordelen var at noen kjente området lokalt godt, andre kjente systemet. En hovedtillitsvalgt hadde vært med på omstillingen fra utredningsperioden. Kjennskap til omstillingsprosesser fra andre virksomheter, var også en fordel. En uttalelse som illustrerer dette er: ”Kunnskap og erfaring er viktig, men lokale tillitsvalgte kan bli så nær egen organisasjon at de ikke klarer å løfte blikket. Det er dessuten lettere å bruk kjeft på en som kommer fra forbundet sentralt – kan ta noe av stryken.”

I tilsettingsprosessen fikk de tillitsvalgte adgang til både å uttale seg om innstillingene og kommentere søkerlisten. De var ikke med på intervjuer. De fikk allikevel mer medbestemmelse enn det de formelt hadde rett til.

5.4.10 Medvirkningsmuligheter - eksterne brukere

Tilsynene som nå utgjør Mattilsynet har tradisjonelt hatt og har mye kommunikasjon med både næringen og forbrukerne. Mattilsynet opprettet et ad hoc råd med 8 medlemmer som støttet opp om omstillingen det første halvår 2004. I juni 2005 ble Mattilsynets Kontaktutvalg med 20 medlemmer opprettet.

Dessuten er det nå etablert 12 interessentgrupper. Mattilsynet fikk nylig 85 prosent skåre på omdømme i en MMI-måling.

Av spesielle tiltak som ble iverksatt overfor brukerne/interessentene i interimperioden var lokale prosesser rundt beslutningen om antall distrikter i regionene.

I tillegg ble det vektlagt å profilere det nye Mattilsynet ved årsskiftet 2003 og 2004 med ny logo, grafisk profil og presentasjonsmaterieil.

5.4.11 Informasjon og kommunikasjon

Intern informasjon: Tidsfristene var viktige å overholde. Informasjon og prosesser for å informere måtte derfor gjøres så effektive som mulig.

Et meget viktig tiltak var e-postbrevene fra administrerende direktør. Han sendte ut et brev ca. annenhver uke til alle ansatte i de fusjonerende tilsynene. I alt ble det 30 slike informasjonsbrev.

Det kunne skorte på informasjonen i perioder. Det var spesielt vanskelig å nå de ansatte i kommunesektor fordi man ikke visste hvem som skulle over til Mattilsynet. Det samme gjaldt de fra sjømatområdet i Fiskeridirektoratet.

Personalservice som er nevnt tidligere, var også et viktig tiltak for å spre informasjon om hva som skjedde.

Ekstern informasjon: Jf. kap. 5.5.10

5.4.12 Kulturbygging

Det ble lite tid og muligheter for kulturbygging i interimperioden. Det var felles samling etter etablering og det har vært noen samlinger i løpet av interimperioden, men det er først etter at Mattilsynet ble operativt at det settes i gang flere tiltak for lederutvikling, kompetanseutvikling og virksomhetsutvikling.

Noen mente at en burde ha kartlagt kulturforskjeller for å få et bedre fundament for oppbygging av en felles organisasjon. På den annen side er ”vi-følelsen” og ”oss i Mattilsynet” overraskende raskt blitt etablert.

Det ble brukt mye penger på å utforme logo, profilere og markedsføre Mattilsynet i begynnelsen av 2004. Dette kan etter Statskonsult mening ha medvirket til identitetsbygging.

5.4.13 Relasjonen - tilsynene og interimorganisasjonen

Ansvaret ble ikke overført før den nye organisasjonen var formelt operativ. Driften av de eksisterende tilsynene gikk derfor som ”normalt” til 1. januar 2004. Et prinsipp var at ”du har ansvar for dine arbeidsoppgaver inntil du vet hvem som overtar”. Mattilsynet hadde imidlertid spesiell fokus på forvaltningsutviklingen innen drikkevann (en av gråsonene) og utforme et opplegg for kjøp av laboratorietjenester, mens annen forvaltningsutvikling ble utført av de fusjonerende tilsynene. Vi antar at dette var svært begrenset fordi

ledere og mange andre var engasjert i prosjektene for å utforme det nye mattilsynet.

Det er klart at både topplederne, andre ledere og ansatte hadde ekstra belastning med deltakelse i prosjekter i omstillingsfasen og også oppmerksomheten rettet mot den nye organisasjonen. En sa at ”hadde det kommet kugalskap samtidig, hadde det vært en katastrofe”. Det er ikke sikkert alle er enig i dette, men det illustrerer sårbarhet på et viktig forvaltningsområde under stor omstilling.

5.5 Utfordringer i den nye organisasjonen

Mye var på plass 1. januar 2004, men det sto også igjen mye å gjøre. Omstillingsprosessen i Mattilsynet er både omorganisering, desentralisering og effektivisering på en gang.

Det har vært oppstartsproblemer med telefon, IKT, postmottaket etc. Det har tatt tid å få tilpasset og utviklet de nye fagsystemene og å etablere og flytte IT-driftsstøtte og dokumentasjon til Ringsaker. Vel ett år etter etableringen er dette stort sett på plass.

Linjeorganisasjonen er helt på plass, men det er en del uklarheter om arbeids- og ansvarsforhold.

Noen mener en burde hatt noen etableringsgrupper i overgangsfasen.

En annen stor utfordring er kutt i bevilgningene på 70 millioner i 2005. Dette oppfattes som å ta ut effektiviseringsgevinsten før investeringen er gjort. Mattilsynet (regionalt og lokalt) hadde lagt planer som måtte revideres når tildelingsbrev med budsjett kom i vår. Det er et problem å få dokumentert og bli enige med Finansdepartementet om hvordan grad av effektivisering beregnes og hva som skal inngå i dette. For eksempel går det ikke fram av budsjettene at de opprinnelige 75 årsverk som skulle overføres fra Fiskeridirektoratet bare 50 er årsverk. Likeledes beregningen av effektiviseringsgevinsten fra fristillingen av om lag 100 laboratorier.

Omstillingen er ikke ferdig og organisasjonen må utvikles videre. Det tar tid å få felles språkbruk og ikke minst å bygge én kultur. Det må også legges mye innsats framover til kompetanseutvikling, ledelsesutvikling og virksomhetsutvikling.

5.6 Erfaringer og mulige lærdommer

Kartleggingen rundt omstillingen av Mattilsynet har vært begrenset og det er mange ulike synspunkter på hvor vellykket omstillingsprosessen har vært. Men nedenfor er noen erfaringer og lærdommer kort listet opp.

Grunnlaget for omstillingen – planleggingsfasen - Medio 2001-2002:

- Det var relativt stor oppslutning om og aksept på forhånd for reformen. Mange fra de eksisterende tilsynene syntes dette var en god idé. Et unntak er KS.
- LD med HD og FID la opp til en god organisering av samarbeidet, tok med organisasjonene tidlig, og organiserte referansegruppen der mange brukergrupper var representert.
- Mange ble invitert til debatten.
- Høringsrunde før budsjett 2002 – brede rimelige høringsfrister på tre måneder.
- Et flertall gikk inn for trenivåmodellen som ble valgt – en demokratisk prosess i forkant av en slik reform.
- Ekstern prosjektleder med viktige kvalifikasjoner for å drive fram beslutningene.
- Flere eksterne engasjert for konkrete oppgaver. Utfordringer å sørge for nødvendig koordinering internt for å sikre oppfølging av de aktuelle oppgavene etter at eksterne engasjementer er avsluttet.
- Koordineringsgruppen som består av departementsrådene fra departementene med faglig ansvar har fungert gjennom hele omstillingsperioden. Løser koordinerings-problemer før de blir for store.

Interimperioden 2003:

- Ulike oppfatning om hvor lang interimperioden ideelt sett burde være. Noen mener den var litt for kort, men at den heller ikke bør være for lang for å unngå seigpining.
- Noen mener at lengre overlapping mellom departementets prosjektgruppe (utredningsfasen) og ny ledelse i Mattilsynet, hadde vært ideelt.
- Noen mener at departementet hadde gjort litt for mye før interimperioden og ansettelse av ny direktør.
- Det hadde vært en fordel om ledergruppen hadde blitt etablert tidligere.
- Det var en god blanding mellom kunnskap/kompetanse fra de gamle etatene, men også kompetanse om hvordan man skal få en ny organisasjon opp og stå i samarbeidsgruppen.
- En ekstern fra et annet tilsyn ble trukket inn (engasjert) i IMO, det var en fordel å ha en ekstern å støtte seg til.
- Burde ha erkjent problemene med å utvikle, tilpasse og få moderne fagsystemer, IKT-løsninger på plass tidsnok. Burde ha ansatt en dyktig IT-direktør i IMO.
- Tok også for lett på omstillingen og utviklingen av nytt dokumentasjon og arkiv system.
- Omstillingsavtalen var grei å ha, men fungerte ikke godt nok som veileder for omstillingen.

-
- La ned mye arbeid i personalreglementet for å ta tilsettingene. Uklarheter om de formelle tilsettingsprosedyrene for "en tom" organisasjon burde vært klare.
 - Staten kan for lite om arbeidsgiverreglementet i kommunal sektor. Det var liten tillit til at LD skulle håndtere dette. Engasjement av en rådgiver som kjente og var kjent av kommunesektoren, førte til at problemene ble løst på enklere måte.
 - Innplasseringssystemet (IT-basert) fungerte bra og var til stor hjelp.
 - Direktørens 30 e-postbrev til hver enkelt fremtidig ansatt var viktige for spredning av informasjon.
 - Arbeidet med profilering og logo viktig og Mattilsynet ble raskt et felles navn.
 - Beslutningen om å utsette flytting av personell i 1.5 år var viktig for å gi ro i organisasjonen.
 - Noen mener at kulturforskjeller burde vært kartlagt.

Litteraturliste

Statskonsult:

- Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. Samordning og eventuell utlokalisering. Rapport 1998:14.
- Stor omstilling på kort tid. En dokumentasjon av opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet. Rapport 2002:7
- Spredt, men samlet? En prinsipiell vurdering av å legge nasjonale oppgaver til regionalt nivå. Rapport 2003:4
- Erfaringer fra statlige fusjoner. Veileder fra 2002.

Stortingsproposisjoner:

Statens landbruksforvaltning

- St. prp. nr. 70 (1996-1997) Jordbruksoppgjøret 1997. Landbruksdepartementet
- St. prp. nr. 67 (1997-1998) Jordbruksoppgjøret 1998. Landbruksdepartementet
- St. prp. nr. 1 (1998-1999) Landbruksdepartementet
- St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (1998-1999). Landbruksdepartementet. Om samordning og delvis utlokalisering av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidler og bevilgninger i forbindelse med EØS-avtalen mm.
- St. prp. nr. 75 (1998-1999) Jordbruksoppgjøret 1999. Landbruksdepartementet

Sosial- og helsedirektoratet

- St. prp. nr. 1 (2000-2001) Sosial- og helsedepartementet
- St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002) Finansdepartementet
- St. prp. nr. 84 (2000-2001) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2001. Finansdepartementet. (Revidert nasjonalbudsjett 2001)

Mattilsynet

- St. prp. nr. 63 (2001-2002) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002. Finansdepartementet. (Revidert nasjonalbudsjett 2002)
- St. prp. nr. 1 (2001-2002) Landbruksdepartementet
- St. prp. nr. 1 (2002-2003) Landbruksdepartementet
- St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002-2003) Landbruksdepartementet. Ny organisering av matforvaltningen mm.
- St. prp. nr. 17 (2002-2003) Landbruksdepartementet

Odelstingsproposisjoner:

Statens landbruksforvaltning

- Ot. prp. nr. 12 (1999-2000). Om lov om kornforvaltning m.v.
- Ot. prp. nr. 11 (1999-2000). Om lov om opphevelse av lov 5. februar 1965 nr. 2 om Statens Landbruksbank m.m. (Overføring av Landbruksbankens oppgaver til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond)

Sosial- og helsedirektoratet

- Ot. prp. nr. 26 (2001-2002) Om lov om endringer i smittevernloven og i enkelte andre lover

Mattilsynet

- Ot. prp. nr. 100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven). Helse- og omsorgsdepartementet

Innstillinger fra Stortinget:

Statens landbruksforvaltning

- Innst. S. nr. 89 (1998-1999). Innstilling fra næringskomiteen om samordning og delvis utlokalisering av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidler

Sosial- og helsedirektoratet

- Innst. S. nr. 325 (2000-2001). Innstilling fra finanskomiteen om tilleggbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2001

Mattilsynet

- Innst. S. nr. 255 (2001-2002). Innstilling fra finanskomiteen om tilleggbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2001

Kongelige resolusjoner:

Statens landbruksforvaltning

- Kgl. res. av 12. november 1999. Opprettelse av Statens landbruksforvaltning

Mattilsynet

- Kgl. res. av 16. august 2002.
- Kgl. res. av 19. september 2003
- Kgl. res. av 20. desember 2002

Høringsbrev:

Statens landbruksforvaltning

- Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. Samordning og eventuell utlokalisering. Rapport 1998:14.

Sosial- og helsedirektoratet

- Fornyelse av den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Høringsbrev sendt ut 9. mars 2001 med høringsfrist 31. mars 2001.

Mattilsynet

- Høringsnotat 1 - Organiseringen av et nytt statlig mattilsyn
- Høringsnotat 2 - Organisering av et nytt statlig mattilsyn
- Sentrale organisatoriske og lokaliseringmessige spørsmål

-
- Høringsnotat 3 - Organiseringen av et nytt statlig mattilsyn - Høring om økonomiske forhold vedrørende overføring av ansvar for kommunen til Staten ved opprettelsen av Mattilsynet
 - Høringsnotat 4 - Organiseringen av et nytt mattilsyn – Høring om tilsynets rammer og innhold

Rapporter:

Statens landbruksforvaltning

- Etatsstyring, kommunikasjon og styringsdialog. Landbruksdepartementet, Statens landbruksforvaltning og forholdet til Fylkesmannen. Arbeidsgrupperapport av 5. mai 2000

Sosial- og helsedirektoratet

- Sluttrapport. Fornyelsen av den sentrale Sosial- og helseforvaltningen. Delprosjekt 1: Etablering av Sosial- og helsedirektoratet. Utgitt av Sosial- og helsedepartementet Rapport 2001
- Vedlegg til sluttrapport. Fornyelsen av den sentrale Sosial- og helseforvaltningen. Delprosjekt 1: Etablering av Sosial- og helsedirektoratet. Utgitt av Sosial- og helsedepartementet
- Fornyelse av den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Sluttrapport fra overordnet styringsgruppe. Desember 2001
- Dokument nr. 3:11 (2004-2005). Riksrevisjonens undersøkelse om omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel. Riksrevisjonen.

Andre dokumenter:

Statens landbruksforvaltning

- Forutsetninger for organisering av ny virksomhet. Notat fra "Samordningen" (interimorganisasjonen), 8. desember 1999.
- Strategisk plan 2002-2006 Statens landbruksforvaltning. 2001.

Sosial- og helsedirektoratet

- Plan for arbeidsgruppe Informasjon og kommunikasjon. Delprosjekt 1. Versjon 30.09.01

Mattilsynet

- St. meld. nr. 40 (1996-97) Matkvalitet og forbrukertrygghet
- Virksomhetsplan for Mattilsynets interimfase. Versjon 6. november 2003

Vedlegg 1

Intervjuguide:

1. **Bestutningsgrunnlaget for omstillingen: Hvilke premisser hadde stor betydning for organisering og gjennomføring av omstillingen?**
 - Krav til framdrift for omstillingen/nyetableringen (tidsaspektet)
 - Krav til effektivisering, lokalisering, organisasjonsstruktur, fordeling av myndighet og fullmakter, ansvars- og oppgavefordelingen i den nye organisasjonen, herunder beslutningsstrukturen
 - Behov for større endringer/tilpasning av regelverket?

2. **Organiseringen i de ulike fasene av omstillingsprosessen: Hvordan var organiseringen fra første beslutning om endring til etablert ny organisasjon og hvilke erfaringer har en fra dette?**
 - Prosjekt- og utredningsfasen
 - forholdet mellom dep. og prosjektorganisasjon
 - mandat og hvem deltok
 - Interimorganisasjon? (type organ : prosjekt?, forvaltningsorgan?)
 - forholdet mellom dep., interimorganisasjon og eksisterende (gamle) virksomheter/etater
 - mandat og hvem deltok
 - Nyetablert permanent organisasjon
 - Overgangene mellom fasene

3. **Gjennomføringsfasen: Erfaringer fra hvordan ulike temaer/problemstillinger ble håndtert i gjennomføringsfasen med vekt på det en enten har gode eller dårlige erfaringer med:**
 - Formulering av mål for gjennomføringen og hvordan de ble operasjonalisert
 - Kompetanse og kritiske ressurser i gjennomføringsfasen
 - Forankring av omstillingen hos ledelsen (Dep)
 - Rekruttering av ledelse (tidspunkt og prosess)
 - Medvirkning fra berørte ansatte og ansattes organisasjoner
 - Samhandling med / medvirkning fra /motstand fra
 - samarbeidsparter,
 - brukerorganisasjoner
 - berørte forvaltningsorganer
 - andre for eksempel KS/kommunene
 - Kommunikasjonsstrategi/plan for informasjon utad og innad for omstillingsprosessen (når iverksatt)
 - Styrings- og kontrollsystemer som ble etablert i gjennomføringsfasen (når i verksatt) og hvordan de virket
 - systematiske risikovurderinger gjennomført i forkant av omstillingsprosessen
 - kvalitetssikringsrutiner i gjennomføringsfasen og hvordan de virket

4. ***Utformingen av den nye organisasjonen: Hvilke problemstillinger/temaer ble utredet og måtte løses før ny organisasjon var på plass og av hvem (konsulenter/interne arbeidsgrupper)?***

- Utvikling av
 - styringsstruktur/system mellom departement og ny organisasjon
 - struktur og oppgavefordeling i ny organisasjon
 - ressurs- og kompetansefordeling/kompetanseutvikling i ny organisasjon
 - administrative systemer (økonomi, personalpolitikk, arkiv)
 - internstyring, planlegging, rapportering
 - informasjonssystem/funksjon
 - IKT – fagsystemer og administrative systemer
- Spesielle kommunikasjons og informasjonstiltak for eksempel
 - gjennomførte brukerundersøkelser/ kartlegginger av involverte gruppers informasjonsbehov,
 - medie- og omverdensovervåkingssystemer,
 - kommunikasjonsstrategier, informasjonsplaner og informasjonstiltak
- Håndtering av gråsoneproblematikk/områder

5. ***Eventuelt evaluering, endringer/omgjøringer, tiltak etter etablering***

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Erfaringer fra større omorganiseringer i staten
Statskonsults rapportnummer:	2005:9
Forfatter(e):	Inger Johanne Sundby, Lisbeth Udland Hansen
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	131087
Prosjektnavn:	Erfaringer fra større omstillinger i staten
Prosjektleder:	Inger Johanne Sundby
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og sosialdepartementet (NAV-sekretariatet)
Resymé/omtale:	<p>Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) hadde behov for å få et godt grunnlag for planlegging og organisering av prosessen i forbindelse med etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Statskonsult systematiserte og kartla erfaringer fra tre større omstillinger i staten; etableringene av Statens landbruksforvaltning, Sosial- og helsedirektoratet og Mattilsynet. Temaer som tas opp er hvilke rammer som var fastlagt fra myndighetene i forkant av omstillingene og spørsmål rundt organisering, bemanning, brukermedvirkning, informasjon og hvilke ulike oppgaver som ble gjennomført i interimfasen før etableringen. Det har vært et formål å vise gode og mindre gode erfaringer i denne type omstillingsprosesser som andre virksomheter kan utnytte i tilsvarende omstillinger. En viktig erfaring er at det er lagt for lite til rette for erfaringsdeling og utvikling av veiledninger om omstillingsprosesser.</p>
Emneord:	omstillingsprosess, fusjoner, medvirkning, medbestemmelse, organisering av endringsprosesser, informasjon, personaloppfølging, omstillingsavtale, interimorganisasjon, interimfase, ledelse
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	100
Dato for utgivelse:	1. juli 2005
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no