

Effekter av en fusjon

Etableringen av Miljødirektoratet

Difi notat 2017:1

ISSN 1892-1728

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Oppdraget	1
1.2	Om arbeidet	1
1.3	Sentrale faglige begreper	2
2	Bakgrunn.....	4
2.1	Direktoratet for naturforvaltning	4
2.2	Klima- og forurensningsdirektoratet	4
2.3	Fylkesmannens miljøvernnavdelinger	5
2.4	Miljødirektoratet.....	5
2.5	Gevinstrealiseringsplanen	7
2.6	Tildelingsbrev for 2016 med effektiviseringskrav	8
3	Vurdering av effekter.....	9
3.1	Forvaltningspraksis i tidligere DN og KLIF	9
3.2	Sammenslåingen som et møte mellom to svært ulike forvaltningspraksiser 10	
3.3	Vurdering av effekter innenfor ulike fagområder	11
4	Effektiviseringsvirkninger og effektiviseringspotensial	15
4.1	Insentiver til å effektivisere	15
4.2	Effektivitetsgevinster og effektiviseringspotensial	16
4.3	Forhold ved dagens organisering av Miljødirektoratet som hindrer realisering av effektiviseringspotensial	19
5	Oppsummering og anbefalinger	21
5.1	Oppsummerende konklusjoner.....	21
5.2	Anbefalinger.....	22
	Referanseark for Difi	25

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Regjeringen har besluttet å gjøre en områdegjennomgang av miljøforvaltningen i 2016. Del II av gjennomgangen innebærer flere dypdykk. Difi har fått ansvaret for å undersøke effektene av omorganiseringen av Miljødirektoratet som fant sted i 2013. Dette forstås som å måle effektene av sammenslåingen av tidligere Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif). Dette er ett av dypdykkene som var identifisert allerede ved oppstarten av områdegjennomgangen.

Hovedoppgaven i dypdykket har vi definert som å undersøke i hvilken grad de intenderte effektene av sammenslåingen er, eller er i ferd med å bli, realisert. Men også ikke-intenderte effekter kan være aktuelt å belyse i den grad det har relevans i en bredere vurdering av om sammenslåingen har gitt en bedre miljøforvaltning.

I tillegg til å vurdere hva som er oppnådd frem til nå, er et sentralt spørsmål i hvilken grad det er ytterligere forbedringspotensial som kan hentes ut i tiden fremover. Dette kan være både rene effektivitetsgevinster og faglige samordningsgevinster.

1.2 Om arbeidet

Arbeidet med rapporten har pågått i perioden fra 1. september til 17. oktober. En stor del av arbeidet har bestått i å gjennomføre intervjuer med sentrale personer, i og utenfor Miljødirektoratet. Det er ikke mulig å gi fullgode svar på alle spørsmål som er reist i forbindelse med dette arbeidet innenfor den korte tiden vi har hatt til rådighet, men vi håper å gi noen viktige svar samtidig som vi peker på områder som det kan være grunnlag for å vurdere nærmere.

Vi har gjennomført i alt 16 intervjuer med personer fra ledergruppa i Miljødirektoratet, ledergruppa i KLD, andre fagetater (Vegdirektoratet (VD), Oljedirektoratet (OD), Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Fiskeridirektoratet (FD), fylkesmiljøvernssjefer (Hordaland, Sogn- og Fjordane, Buskerud), tillitsvalgte i Miljødirektoratet og Kommunenes sentralforbund (KS). I tillegg har vi undersøkt en rekke skriftlige dokumenter som årsrapporter, referater fra etatsstyringsmøter, strategidokumenter, beslutningsunderlag for sammenslåingen og gevinstrealiseringsplanen som ble utarbeidet av Miljødirektoratet i forbindelse med sammenslåingen.

Det er vanskelig å skille effektene av etableringen av Miljødirektoratet fra en rekke andre endringer som har skjedd parallelt og der de ulike endringene i stor grad støtter opp under hverandre:

- Naturmangfoldloven kom i 2009 – samler lovverket på naturvernssiden og vektlegger sterkere helhetlig vurderingsgrunnlag.
- Flytting av Planavdelingen til KMD – bidrar til en klargjøring av KLD og miljømyndighetenes rolle i plansaker.

-
- Nye administrativ ledelse og ny politisk ledelse i departementet med nye preferanser om miljømyndighetenes rolle i offentligheten.
 - Regjeringens/KMDs føringer for endringer i etatsstyringen i retning av mer mål- og resultatstyring, mindre aktivitetsstyring (færre styringsmål i tildelingsbrevene).
 - KMDs endringer i etatsstyringen av fylkesmennene som følger opp føringene i punktet over.
 - ABE-reformen, som gir virksomhetene sterkt insentiv til selv å identifisere og realisere interne effektivitetsgevinster.

Disse faktorene trekker i stor grad i samme retning som selve sammenslåingen, og er med på å forsterke eller underbygge de forventede effektene av etableringen av Miljødirektoratet. Hovedvekten i vårt arbeid er lagt på å vurdere om sammenslåingen har oppfylt de forventningene KLD hadde i forkant snarere enn å identifisere akkurat hvilke av faktorer som har hatt størst betydning.

Vi vil også peke på at Miljødirektoratet bare har eksistert med dagens modell siden 1. mars 2014. Det er ennå for tidlig å kvittere ut alle virkningene av fusjonen mellom Klif og DN.

1.3 Sentrale faglige begreper

I denne kartleggingen konsentrerer vi oss om i hvilken grad organisasjonsendringen har gitt en mer effektiv miljøforvaltning. Som en del av norsk statlig forvaltning, vil det forventes at Miljødirektoratet balanserer effektivitetshensyn mot andre sentrale forvaltningsverdier som demokrati, rettsikkerhet og faglig integritet, jf. Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009). Hvordan denne balansegangen håndteres, undersøkes ikke nærmere her.

Foruten effektivitet, er også forvaltningspraksis et sentralt begrep i denne kartleggingen. For å gjøre det klart for leseren hvordan vi forstår disse begrepene, gir vi en begrepsavklaring innledningsvis.

1.3.1 Kultur og forvaltningspraksis

Vi legger til grunn en faglig tilnærming som vektlegger at formell organisasjonsstruktur og organisasjonskultur ikke kan betraktes som to adskilte fenomener som eksisterer uavhengig av hverandre. Struktur fungerer ikke uten sosiale elementer og menneskelige aspekter, og kultur er ikke noe som eksisterer og fungerer uavhengig av struktur. I praksis er dette sammenvevd og hvordan en virksomhet fremstår i sitt daglige virke er slik sett et resultat av både uformelle og formelle kjennetegn ved virksomheten. Med andre ord: Det vi observerer er *forvaltningspraksis*, og forklaringene vil være knyttet til uformelle normer og verdier (kultur) og instruksjer, mandater og formelle regler (struktur).

1.3.2 Effektivitet

Valget om å slå sammen de to tidligere etatene er motivert i et ønske om å fremme økt effektivitet. De to sentrale effektivitetsbegrepene er formåls effektivitet og kostnadseffektivitet.

Det overordnede målet for offentlig virksomhet er formålseffektivitet, som betyr at man oppnår gitte samfunns mål med lavest mulig bruk av ressurser. Formålseffektivitet forutsetter kostnadseffektiv produksjon, men det mest sentrale for å oppnå høyest mulig samfunns nytte for gitte ressurser er å bruke ressursene på de riktige tingene/tiltakene – det som virker best.

Kostnadseffektivitet kan defineres som at det ikke er mulig å øke produksjonen uten å sette inn mer ressurser. Det betyr at produksjonen er organisert på den optimale måten, med riktig bruk av teknologi og at alle innsatsfaktorene er anskaffet til lavest mulig pris. Det er den totale effektivitetsgevinsten i samfunnet som er det egentlige målet. Dersom én etats tilpasning fører til økte kostnader hos de andre aktørene i samfunnet er det ikke gitt at dette er en ønsket situasjon. Det kan for eksempel være effektivt at én etat produserer en tjeneste som andre etater kan benytte seg av fordi dette gir muligheter til å utnytte spesialiseringsgevinster eller stordriftsfordeler. Dersom denne etaten slutter å produsere tjenesten for å kutte i sin ressursbruk gir dette et dårligere samfunnsøkonomisk resultat.

2 Bakgrunn

Formålet med dette kapitlet er å beskrive de tidligere direktoratene, det nye Miljødirektoratet og omorganiseringsprosessen som et bakteppe for drøftinger og vurderinger i kapittel 4.

2.1 Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning (DN) ble opprettet i 1985 og var et rådgivende og utøvende statlig direktorat underlagt Miljøverndepartementet. DN hadde ansvaret for at regjeringens naturforvaltningspolitikk ble iverksatt, og for å identifisere, forebygge og løse miljøproblemer. DN arbeidet for å ta vare på norsk natur, og for å kombinere vern og bruk av naturen.

DN hadde faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmennenes miljøvernavdelinger innenfor fagområdene naturforvaltning og friluftsliv. Bemanningen i DN var på tidspunktet for sammenslåingen ca. 350 medarbeidere. En stor andel var universitetsutdannet, mange med en naturvitenskapelig bakgrunn, men det var også jurister, samfunnsvitere, økonomer og humanister i arbeidsstokken. DN holdt til i Trondheim.

DN var organisert i en stabsenhet og fire fagavdelinger; Naturbruksavdelingen, Arealavdelingen, Artsavdelingen og Naturinformasjonsavdelingen. DN hadde tidligere en egen forskningsavdeling, men denne ble i 1988 overført til Norsk institutt for naturforskning (NINA).

2.1.1 Statens naturoppsyn (SNO)

Statens naturoppsyn (SNO) var en del av DN og er videreført som en del av Miljødirektoratet. SNO er organisert som en egen enhet for naturoppsyn og feltarbeid. SNOs sentrale administrasjon er plassert i Trondheim, mens lokalkontorene er spredt over hele landet.

Statens naturoppsyn (SNO) er en statlig myndighet som har til oppgave å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet. Virksomheten er hjemlet i lov om statlig naturoppsyn av 21. juni 1996. Foruten hovedkontoret i Trondheim har SNO 60 lokalkontorer spredt over hele landet¹, der lokale oppsynsmenn utfører det praktiske oppsynet i felt. SNO fører kontroll med bestemmelser gitt i naturmangfoldloven, motorferdselsloven, kulturminneloven, viltloven, lov om friluftslivet, markaloven, lakse- og innlandsfiskloven og deler av forurensningsloven. I tillegg driver SNOs ansatte med informasjon og formidling.

2.2 Klima- og forurensningsdirektoratet

Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) var et sentralt statsforvaltningsorgan for forurensningsspørsmål. Direktoratet ble etablert i 1974 under navnet Statens forurensningstilsyn (SFT), men skiftet navn til Klima- og

¹ www.naturoppsyn.no

forurensningsdirektoratet i 2010. De viktigste arbeidsområdene var klima, miljøgifter, hav og vann, avfall, luft og støy.

Klif arbeidet for å redusere utslippene av klimagasser, redusere spredning av helse- og miljøfarlige stoffer, sikre en helhetlig og økosystembasert hav- og vannforvaltning, øke gjenvinningen og redusere utslippene fra avfall og å redusere skadevirkningene av luftforurensning og støy.

Klif overvåket og informerte om miljøtilstanden, blant annet gjennom nettstedet Miljøstatus i Norge. Videre utøvte direktoratet myndighet og førte tilsyn blant annet ved å håndheve forurensningsloven, produktkontrollloven og klimakvotelloven.

Klif var underlagt Miljøverndepartementet og var blant departementets viktigste rådgivere. Klif deltok også selv i internasjonalt miljøvern- og utviklingssamarbeid.

2.3 Fylkesmannens miljøvernavdelinger

Fylkesmannen er statens representant i fylkene og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen har en rekke forvaltningsoppgaver med hjemmel i blant annet naturmangfoldloven og forurensningsloven og skal bidra til at regjeringens miljøpolitikk blir gjennomført på regionalt og lokalt nivå.

Fylkesmannen har en egen miljøvernavdeling som fungerer som miljøforvaltningens ytre etat med betydelige myndighetsoppgaver overfor kommuner og lokalt næringsliv. Miljødirektoratet har ansvaret for å styre, veilede, utvikle og koordinere fylkesmannens arbeid med miljøoppgaver.

2.4 Miljødirektoratet

Miljødirektoratet har eksistert siden 1. juli 2013, og med dagens organisering siden 1. mars 2014. Direktoratet har delt lokalisering mellom Trondheim og Oslo. I tillegg kommer mer enn 60 lokalkontor tilknyttet Statens naturoppsyn (SNO). I 2015 hadde Miljødirektoratet 748 ansatte, noenlunde likt fordelt mellom de to byene. Ellen Hambro (tidligere Klif-direktør) har vært leder for direktoratet siden opprettelsen.

2.4.1 Sammenslåingen

9. november 2012 ble det kunngjort at regjeringen hadde vedtatt å slå sammen Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Klima- og forurensningsdirektoratet til én etat, Miljødirektoratet, med virkning fra 1. juli 2013. Mens Klif tidligere hadde ansvar for blant annet klima, regulering av utslipp fra industri, miljøgifter og avfall, hadde DN ansvar for naturmangfoldet av planter, dyr og landskap. I pressemeldingen for sammenslåingen pekes det bl.a. på at «mange av disse ansvarsområdene henger nøye sammen. Arbeidet med forurensning er i stor grad begrunnet i å beskytte naturen og naturmangfoldet. Det som skjer på klimaområdet er avgjørende for naturens tilstand.»

Oppsummert er sammenslåingen forventet å bidra til:

- Mer helhetlig og effektiv håndtering av miljøutfordringene
- Forenklet og bedre styringsdialog mellom departement og direktorat, og videre til fylkesmenn og kommuner, som vil gi økt forutsigbarhet for andre offentlige og private aktører
- En mer brukervennlig miljøforvaltning for virksomheter, kommuner og allmennheten ved at dialog kan økes med en samlet miljøetat og informasjon til allmennheten blir mer helhetlig og tydelig
- Reduserte driftsutgifter som følge av redusert bemanning

I forbindelse med sammenslåingen fikk Miljødirektoratet følgende føringer:

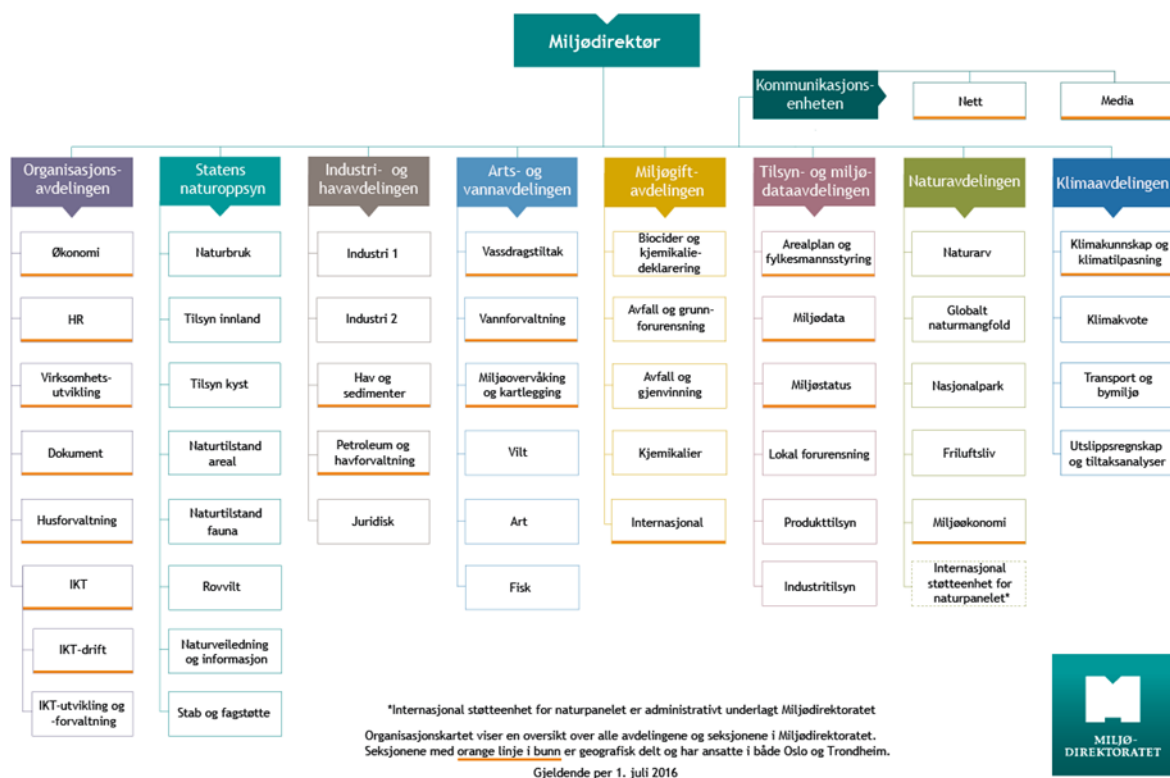
- «Etter sammenslåingen vil det nye direktoratet ha avdelinger både i Trondheim og Oslo, og bemanningen begge steder vil tilsvare det antall medarbeidere som Klif og DN har i dag.»
- «Miljødirektoratets overordnede ledelse blir lokalisert i Trondheim.»
- «Vi har tunge fagmiljøer i de to byene som vi ikke må bryte opp. Hvis vi hadde flyttet ett av direktoratene, hadde vi svekket kompetansen på ett av feltene i mange år fremover. De presserende miljøutfordringene vi står overfor tilsier derfor at vi er best tjent med å videreføre tunge fagmiljøer i Trondheim og Oslo.»

2.4.2 Organisering

Dagens organisering av Miljødirektoratet, som ble iverksatt 1. mars 2014, er det viktigste enkelttiltaket for å realisere gevinster av sammenslåingen.

Organiseringen tar utgangspunkt i miljøfaglige områder, og er et resultat av et kartleggingsprosjekt som ble satt i gang i forbindelse med sammenslåingen.

Avdelinger og seksjoner er delt mellom Trondheim og Oslo der dette er vurdert å bidra til faglige gevinster og helhet. Det innebærer at om lag 10 av de miljøfaglige seksjonene og alle seksjonene på områdene organisasjon og kommunikasjon er «fellesseksjoner» med medarbeidere i både Trondheim og Oslo (se organisasjonskart der seksjoner med delt lokalisering er markert med oransje linje. Ifølge direktoratets nettside per 1. oktober 2016 er miljøstatusseksjonen innlemmet i miljødataseksjonen etter at kartet nedenfor ble laget). Det skal også opprettes formaliserte grupper som skal samarbeide om å løse oppgaver som går på tvers av den etablerte organisasjonsstrukturen.



2.5 Gevinstrealiseringsplanen

Etter sammenslåingen utarbeidet Miljødirektoratet på oppdrag fra KLD en plan for realisering av gevinster som følge av sammenslåingen. Gevinster ble vurdert på de områdene hvor direktoratet hadde identifisert faglige berøringspunkter. Det vil si at planen vurderer gevinstpotensial på områder hvor både Klif og DN hadde arbeidsoppgaver tidligere.

I planen blir gevinstene delt i faglige gevinster og effektiviseringsgevinster. De faglige gevinstene er i hvilken grad sammenslåingen fører til at miljøutfordringene håndteres på en mer helhetlig og effektiv måte, styringsdialogen blir enklere og bedre og miljøforvaltningen blir mer brukervennlig. Effektiviseringsgevinster blir her definert som kvantifiserbare gevinster som gir konkrete innsparinger i Miljødirektoratets driftsutgifter i form av reduserte lønns- eller driftsutgifter. Det blir påpekt i planen at effektivisering av driften opprinnelig ikke var et formål med sammenslåingen, men at det i etterkant var blitt varslet at det skulle utarbeides en gevinstrealiseringsplan.²

De faglige gevinstene blir i planen vurdert hovedsakelig å komme av en mer helhetlig behandling av miljøfagområder der ansvaret tidligere var delt mellom Klif og DN og at tverrgående oppgaver samordnes under felles ledelse. I tillegg vil andre aktører ha fordel av bare å ha ett kontaktpunkt, i stedet for to.

² Prop. 1S (2013-2014), Prop. 1S Tillegg (2013-2014) og Tildelingsbrev 2014

Samling av fylkesmannsstyringen i en seksjon i Miljødirektoratet forventes å bidra til en enklere og bedre styringsdialog, blant annet ved at bestillinger og oppfølging av arbeid på hele miljøområdet kan sees i sammenheng. Videre forventes en mer brukervennlig miljøforvaltning ved at andre samarbeidspartnere, som offentlige og private virksomheter, kommuner og allmenheten, får ett direktorat å forholde seg til på miljøområdet.

Planen identifiserer også et potensial for effektivisering i betydningen mindre ressursbruk som følge av ytterligere koordinering og samkjøring av arbeidet. En felles organisasjonsavdeling og kommunikasjonsenhet vil dessuten gi effektiviseringsgevinster på de administrative områdene. Samlet forventes en innsparing på 14,5 årsverk. To tredjedeler av de innsparte årsverkene er på det administrative området.

På andre driftskostnader er innsparingspotensialet satt til null ettersom noen kostnader vil gå ned mens andre vil gå opp. Konkret betyr dette at reduserte kostnader ved å samordne lisenser, driftsavtaler og innkjøp av varer og tjenester oppveies av økte reisekostnader som følge av geografisk delt organisasjon. Økte reisekostnader ved normal drift i 2016 ble i planen anslått til å utgjøre to mill. kr.

2.6 Effektiviseringskrav etter sammenslåingen

I forbindelse med sammenslåingen ble det besluttet å forskuttere realiseringen av gevinstene fra sammenslåingen ved å foreta innsparinger i Miljødirektoratets driftsbevilgning på totalt 19 mill. kroner i 2014 og 2015. I tildelingsbrevet til Miljødirektoratet for 2016 slås det på ny fast at miljødirektoratet må effektivisere egen drift. Dette innebærer blant annet at lønnsutgiftene må reduseres, og departementet forventer at direktoratet foretar nødvendig omstilling av organisasjonen. Miljødirektoratet har ulike roller. I omstillingen skal direktoratet skjerme rollen som myndighetsutøver. Departementet mener det kan være rom for å redusere ressursbruken knyttet til utøvelsen av rollen som formidler av miljøinformasjon. Av resultatområdene skal klima skjermes.

Tildelingsbrevet for 2016 gir konkrete føringer for hvilke tema innenfor resultatområdene naturmangfold, forurensning og polarområdene som kan nedprioriteres.

Regjeringens budsjettforslag for 2017 innebærer et kutt i Miljødirektoratets budsjett på om lag 33 mill. kr.

3 Vurdering av effekter

Formålet med dette kapitlet er å belyse effekter av sammenslåingen basert på den informasjonen som har kommet frem i de intervjuene vi har hatt gjennom arbeidet.

3.1 Forvaltningspraksis i tidligere DN og Klif

Det er bred enighet om at det var ulike kulturer i gamle DN og Klif³. Slik vi forstår det var DN preget av rollen som pådriver for naturvern hensyn. Pådriverrollen bestod for det første i at DN argumenterte for naturvern hensynet i sine høringsuttalelser og råd til departementet. For det andre bestod pådriverrollen i å være en aktiv stemme for naturvern hensynet i offentligheten. Dette er bakgrunnen for at enkelte oppfattet at DN opptrådte som en interesseorganisasjon i tillegg til å være et forvaltningsorgan.

Flere av våre informanter hevder at det tidligere Klif hadde mer enhetlig praksis og tydeligere koordinering mellom fagområder enn det tidligere DN. Vi får også et inntrykk av at saksbehandlerne i DN har opptrådt mer selvstendig og hatt stort individuelt ansvar, mens ledelsespraksisen har vært mer tilbaketrukket i formen. Det kan tyde på at saksbehandlerne opplevde stor faglig autonomi uten klar og tydelig ledelse.

Faglig autonomi har bidratt til engasjerte og dedikerte medarbeidere i DN. Samtidig kan uklar ledelse ha bidratt til at omgivelsene har opplevd DN som noe uryddig når det gjelder saksbehandlingsrutiner og rolleforståelse.

Forskjeller i DN og Klifs praksis må forstås i lys av den type saker direktoratene behandlet. DN utformet i stor grad uttalelser som skulle gi departementet råd som ivaretok hensynet til naturvern. Det var ikke DNs oppgave å treffe vedtak eller andre type beslutninger som veiet naturvern hensyn opp mot andre samfunnshensyn. Avveininger mellom naturvern hensyn og andre miljø- eller samfunnshensyn skulle tas på departementsnivå.

Vurderingen av konsekvenser for naturmangfold vil være skjønnspreget ettersom det ofte ikke lar seg gjøre å fastsette klare og objektive kriterier for hva som er godt nok for å ta vare på naturvern hensynet. Difi har ikke grunnlag for å hevde at DN «oversolgte» naturvern hensynet. Vi har oppfattet det som at deres rolle som pådriver og deres deltakelse i offentligheten var ønsket fra departementet.

Klif blir beskrevet som et mer tradisjonelt forvaltningsorgan som traff vedtak basert på noe mer objektive kriterier om hva som er tillat og en avveining mellom ulike samfunnshensyn. Forurensningsloven regulerer forurensende aktivitet i samfunnet basert på en avveining mellom aktivitet og samfunnets nytte på den ene siden og beskyttelse av natur og mennesker på den andre.

³ Se også Difis rapport om fusjonsprosessen mellom DN og Klif – Difi notat 2014:3.

Klif har over tid hatt en ganske annen rolle og blitt styrt på en annen måte sammenlignet med DN. Profesjonalitet i saksbehandlingen, ryddighet og samfunnsorientering har blitt vektlagt. Dette har nok bakgrunn i de oppgavene Klif har hatt som regulator og tilsynsmyndighet hvor profesjonalitet og objektivitet er viktig for å ha legitimitet som myndighetsorgan.

Enkelte informanter beskriver Klif som et fagorgan preget av en ingeniørtankegang. I det ligger å være opptatt av objektive vurderingskriterier som er etterprøvbare, og som gjør at man kan bli litt «firkantet» når spørsmål om vern av naturtyper skal vurderes. I spørsmål om naturtyper og lignende vil det ofte være behov for mer skjønsmessige vurderinger enn hva tilfellet er i forurensningsspørsmål.

3.2 Sammenslåingen som et møte mellom to svært ulike forvaltningspraksiser

Det var et klart siktemål med sammenslåingen å få til en felles kultur og mest mulig ensartet forvaltningspraksis på tvers av tidligere DN og Klif. I tillegg ønsket man en forenklet og mer strømlinjeformet styring fra departementet og av fylkesmennenes miljøvernavdelinger fra direktoratet. Dette har skjedd parallelt med andre initiativ som trekker i samme retning.

Både dokumentkilder og samtaler med KLD gir grunnlag for å slutte at det har vært et klart ønske om å få til et nytt direktorat hvor den samfunnsorienterte forvaltningspraksisen fra Klif ble videreført. Samtidig var det et klart definert ønske å nedtone pådriverrollen som var gitt DN. Videre var det et ønske om å avvikle en forvaltningspraksis med ensidig vektlegging av naturvern hensyn fremfor å veie disse hensynene mot andre samfunns hensyn. Både den ingeniørfaglige forurensningskompetansen i Klif og den naturfaglige kompetansen i DN skulle brukes til å veie miljøvern hensyn mot andre samfunns hensyn for å finne gode løsninger fremfor å drive frem naturvern hensynet alene. Videre skulle ulike typer miljø hensyn i større grad vurderes i sammenheng.

I praksis ble dette et møte mellom to styringstradisjoner og to ulike kulturer og tradisjoner som ifølge de vi har snakket med har gått overraskende bra, dog ikke knirkefritt. Viktige årsaker til at det har gått bra er etter vår oppfatning:

- Klare, eksternt gitte premisser og mål for det nye direktoratet
- God og tydelig ledelse fra direktøren underveis i prosessen
- Gode og involverende prosesser i forkant av sammenslåingen hvor faglige berøringspunkter ble avdekket, jf. Difi-rapport om fusjonen.
- Liten motstand mot sammenslåingen internt.
- Den nye organiseringen hvor fagområder fra gamle Klif og DN med klart overlapp har blitt organisert sammen på tvers av de to byene har bidratt til raskere overgang til enhetlig forvaltningskultur og -praksis.

3.3 Vurdering av effekter innenfor ulike fagområder

I forbindelse med sammenslåingen ble det identifisert miljøfaglige gevinster på fagområdene petroleumsvirksomhet, havforvaltning, vannforvaltning, arealplanarbeid og fornybar energi. Videre ble det identifisert potensielle gevinster på tverrgående oppgaver som fylkesmannstying, miljødata, miljøstatus, overvåking, kartlegging og forskning, samfunnsøkonomi og internasjonalt samarbeid.

Vi har ikke grunnlag for å gi en grundig vurdering av effekter på alle disse områdene, men vil trekke frem noen observasjoner.

3.3.1 Petroleum

På petroleumsområdet har det i liten grad skjedd noen endring. Fra brukersiden blir håndteringen av dette området beskrevet som godt og profesjonelt og at det ikke har vært behov for noen endring. Internt blir det trukket frem at samordningen på dette området var godt også før sammenslåingen.

3.3.2 Havforvaltning

Innenfor Havforvaltning er den mest iøynefallende endringen at anbefalingene etter sammenslåingen er basert på helhetlige vurderinger fremfor naturvern alene. Dette er illustrert ved saken om dumping av gruveavfall i Førdefjorden, den såkalte «Engbøsaken». Før sammenslåingen sa DN nei, men etter sammenslåingen sa Miljødirektoratet ja. Utgangspunktet for Miljødirektoratets vurdering var at om det skulle etableres gruvedrift måtte avfallet håndteres på en forsvarlig måte. Ulike lokaliseringer ble vurdert og Miljødirektoratet konkluderte at deponi i fjorden var den beste løsningen totalt sett. DNs opprinnelige vurdering var basert på naturkonsekvensene alene, og de gikk derfor mot deponi i fjorden. Tilsvarende konkluderte Fiskeridirektoratet basert på en vurdering av konsekvensene for havbruksnæringen alene og livet i fjorden med å gå mot deponering i Førdefjorden. Det nye er altså at Miljødirektoratet her har vurdert miljøkonsekvenser opp mot andre samfunnsmessige gevinster, en avveining som DN ville ha overlatt til departementet.

En observasjon innenfor havforvaltning som ikke berører sammenslåingen spesielt, er en uklar ansvars- og oppgavefordeling mellom miljømyndighetene og fiskerimyndighetene. Dette er imidlertid en utfordring man er godt kjent med på departementsnivå og som det er satt i gang prosesser for å løse.

3.3.3 Vannforvaltning

Internt i Miljødirektoratet blir sammenslåingen trukket frem som spesielt vellykket på vannforvaltningsområdet. Her har det tidligere fagmiljøet i DN og Klif hatt betydelig gjensidig faglig utbytte av å samarbeide tettere. Samarbeidet har bidratt til vurderinger som er bedre faglig fundert enn tilfellet var tidligere.

Også andre fagetater trekker fram Miljødirektoratets arbeid med vannforvaltning som vellykket, for eksempel i forbindelse med implementering av EUs vanddirektiv. Samtidig er det blitt omtalt som en utfordring hos andre etater at Miljødirektoratet i forbindelse med dette arbeidet har etablert mange

og svært ressurskrevende prosesser som andre etater ikke har kunnet sette av nok ressurser til å følge opp og delta i. FD og NVE har rapportert arbeidet med vanddirektivet inn i tidstyvarbeidet.

3.3.4 Klima og naturmangfold

Innenfor dette området er vår observasjon at virkningene av sammenslåingen er varierte. På ett område beskriver informanter både internt og eksternt at effektene har vært veldig gode. Dette gjelder arbeid med fornybar energi innenfor NVEs ansvarsområde, som vindmøller og småskala vannkraftanlegg. På dette området har Miljødirektoratet maktet å hente ut synergier som har resultert i helhetlige vurderinger og bedre faglig funderte beslutninger. Dette inntrykket bekreftes av NVE. Når det gjelder andre områder hvor det kan være et motsetningsforhold mellom hensyn til naturmangfold og klima, er vårt inntrykk at tilsvarende positive virkninger av sammenslåingen ennå ikke har blitt realisert i samme grad.

3.3.5 Samfunnsøkonomisk kompetanse

Sammenslåingen har bidratt til et sterkere fagmiljø innenfor samfunnsøkonomi. Dette miljøet var relativt sterkt i Klif, men mindre i DN. Dette har bidratt til at det faglige arbeidet med naturforvaltningsspørsmål i større grad har fått dra nytte av samfunnsøkonomisk kompetanse, noe som direktoratet selv mener har hatt gode effekter på beslutningsgrunnlagene.

3.3.6 Kunnskapsgrunnlag og ekstern veiledning

En viktig oppgave for Miljødirektoratet er å samle inn og systematisere kunnskap om natur og miljø på den ene siden og veilede andre aktører som skal forvalte eller etterleve miljølovgivningen. Slik vi forstår våre informanter fra ulike avdelinger i Miljødirektoratet, har man klart å hente ut synergier også i arbeidet med miljødata, overvåking, kartlegging og forskning.

Men på tross av rapporterte forbedringer i Miljødirektoratets arbeid med utvikling av kunnskap, etterlyser brukere mer veiledning og avklaring om hvordan naturmangfoldloven skal forvaltes i ulike sammenhenger. Fagetater opplever det som for krevende å få nødvendig hjelp fra Miljødirektoratet til å avklare hvilke krav loven setter i forbindelse med ulike typer naturinngrep. Videre er det en utfordring at fylkesmennene praktiserer lovverket ulikt. Dette er utfordringer som ikke er nye, men det har vært en forventning om at sammenslåingen skulle resultere i forbedringer på disse områdene.

3.3.7 Styring av fylkesmennene

Styringen av fylkesmennene var forventet å bli mer effektiv som følge av sammenslåingen. På miljøområdet ble Fylkesmennene tidligere styrt både av DN og Klif, men styringen var likevel i stor grad samordnet. Samling av denne oppgaven til én seksjon har likevel bidratt til å gjøre denne samordningen enklere og mindre ressurskrevende.

Uavhengig av sammenslåingen har det vært et ønske i KLD om å gjøre denne styringen mindre detaljert og mer overordnet. Slik vi har forstått det, var det satt i gang arbeid mot en forenkling før sammenslåingen, og den sittende

regjeringen har også gitt klare generelle føringer om en slik dreining i styringspraksis. Ny organisering har likevel hatt en selvstendig effekt ved å gjøre direktoratet bedre i stand til å følge dette opp. I tillegg har KMD som etatsstyrer for Fylkesmannen reformert hele styringssystemet slik at det nå lages ett felles tildelingsbrev for alle sektorene og hvor det legges stor vekt på å redusere detaljstyringen.

Det synes å være en oppfatning blant flere i Miljødirektoratet at det er en motsetning mellom mindre detaljstyring og enhetlig forvaltning på tvers av fylkene. Informanter på fylkesmannsnivå er imidlertid uenig i at det er en slik motsetning. Fra fylkesmannens ståsted handler mindre detaljstyring om å ha større handlingsrom lokalt til å prioritere ressursbruken mellom ulike fagområder og ulike faser. Enhetlig forvaltning derimot handler om å ha lik fortolkning og praktisering av regelverket.

Det er også Difis vurdering at det ikke trenger å være noen motsetning mellom økt rammestyring og enhetlig forvaltning. For å sikre mest mulig enhetlig forvaltning vil det imidlertid være behov for god veiledning. Dette vet vi Miljødirektoratet jobber systematisk med, men det kan virke som det fortsatt er et stykke igjen ettersom andre etater som VD og FD fortsatt opplever fylkesmennenes forvaltningspraksis som lite enhetlig.

3.3.8 KLDs etatsstyring av Miljødirektoratet

DN og Klif ble styrt fra to ulike avdelinger i KLD (tidligere MD). Styringen av de to fremstår som å ha vært lite samordnet og av ulik karakter. Den ulike forvaltningspraksisen som vi har beskrevet at kjennetegnet tidligere DN og Klif finner vi igjen i måten de to ble styrt på. DN's rolle som aktiv pådriver ble oppmuntret gjennom etatsstyringen og også av politisk ledelse under den rød-grønne regjeringen. Klif på sin side ble i større grad oppmuntret til å ha en mer tilbakeholden profil i offentligheten. Videre ble det for Klif sin del lagt vekt på at råd og vurderinger skulle være basert på samfunnsmessige og samfunnsøkonomiske kriterier.

Slik vi forstår det var etatsstyringen av Klif også før sammenslåingen, på vei mot en mer overordnet og mindre detaljpreget form for styring. Dette er i tråd med generelle føringer fra Finansdepartementet om mer mål- og resultatstyring og mindre aktivitets- og detaljstyring.

Etter sammenslåingen har styringen blitt mer lik og mer overordnet for hele forvaltningsområdet til Miljødirektoratet. Også departementet har tatt konsekvensen av endringen ved å styre mer på tvers mellom fagavdelingene.

Direktøren opplever det lettere å påpeke divergerende styring fra departementet nå enn tidligere. Samtidig, som følge av at fagområdet nå er blitt så bredt, går mer av den faglige styringsdialogen på avdelingsnivå, noe som er naturlig ettersom det ikke vil være mulig for direktøren å være fullt oppdatert på alle faglige problemstillinger til enhver tid. Det er også en klar oppfatning både i departementet og direktoratet at det er blitt mindre såkalt «understyring».

Enkelte opplever at det etter sammenslåingen har blitt tyngre prosesser med mye forankring og kvalitetssikring. I tillegg går det mye tid til å overbringe og motta informasjon. Dette kan oppleves som frustrerende. Disse erfaringene kan skyldes innkjøringsproblemer i overgangen til et nytt styringssystem. I etableringsfasen ble det også lagt vekt på å involvere i større utstrekning enn det det kanskje vil være naturlig å fortsette med når organisasjonen har «satt seg».

4 Effektiviseringsvirkninger og effektiviseringspotensial

Formålet med dette kapitlet er å drøfte effektivitetsgevinster og effektiviseringspotensial i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Vi drøfter både effektivitet internt i Miljødirektoratet, og effektiviteten i miljøforvaltningen og samfunnet rundt. Som tidligere nevnt, er det vanskelig å skille effektene av etableringen av Miljødirektoratet fra en rekke andre endringer som har skjedd parallelt og der de ulike endringene i stor grad støtter opp under hverandre. I dette kapitlet peker vi derfor både på allerede realiserte effektivitetsgevinster og ytterligere potensial for effektivisering som vi har identifisert i forbindelse med vår gjennomgang uavhengig av om dette kan knyttes til etableringen av Miljødirektoratet eller følger av andre endringer i rammebetingelsene.

4.1 Insentiver til å effektivisere

Kutt i budsjettammen er et effektivt insentiv for ledelsen til å identifisere og realisere interne effektiviseringspotensial. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen)⁴ er et slikt virkemiddel som allerede gir virksomhetene sterke insentiver til å identifisere og realisere interne effektiviseringsgevinster.

Vi vil samtidig peke på at slike ordninger også gir insentiver til å skyve kostnader over på andre. Spesielt er det en risiko for at kostnader overføres til privat sektor. Dette er ikke nødvendigvis samfunnsøkonomisk effektivt.

Veiledning og informasjon er en type tjeneste som kan falle i denne kategorien. Miljødirektoratet har som del av sin effektiviseringsstrategi å bruke mindre ressurser til veiledning og informasjon, dels ved å styre brukerne over på nettbaserte informasjonskanaler og dels ved å overlate jobben til andre aktører. I prinsippet er dette gode og effektivitetsfremmende tiltak. Ved å utvikle en god «ofte stilte spørsmål og svar»-tjeneste på nett sammen med portaler med enkelt tilgjengelig informasjon og veiledning som miljøkommune.no og miljøstatus.no kan allmennheten og kommunene få tilgang til relevant og kvalitetssikret informasjon samtidig som direktoratets ansatte avlastes. For eksempel når det gjelder foredragsvirksomhet er det mange andre aktører som kan ivareta dette. Vi vil likevel peke på veiledningen til for eksempel fylkesmenn og kommuner er viktig for å sikre en enhetlig fortolkning og praktisering av regelverket. Likedan vil klarhet om hvilken standard regelverket krever i ulike sammenhenger ha betydning for etaters muligheter til å optimalisere ressursbruken.

På generelt grunnlag mener Difi det gir best resultat å overlate til etatsledelsen å nå de forventede mål og resultater på best mulig måte gitt de ressursene de

⁴ ABE-reformen innebærer et årlig budsjettkutt for alle statlige virksomheter. Ved innføring var dette kuttet ½ pst., men er gjenstand for endring i budsjettbehandlingen.

disponerer, i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring. Selv der et konkret effektiviseringspotensial er identifisert i en ekstern kartlegging, bør departementet overlate til ledelsen hvordan dette kan realiseres, men eventuelt gi insentiv gjennom gevinstuttak fra budsjetttrammen. Eksternt pålagte tiltak bør først og fremst være slike som ledelsen ikke selv kan initiere innenfor sitt handlingsrom, som eksempelvis endret lokalisering av virksomheten eller overføring av oppgaver.

4.2 Effektivitetsgevinster og effektiviseringspotensial

Vårt inntrykk er at Miljødirektoratet allerede har stor oppmerksomhet om å realisere interne effektiviseringspotensial. Vi har ikke god nok informasjon til å peke på miljøfaglige områder i Miljødirektoratet der det er over- eller underkapasitet og som direktoratet selv ikke allerede har identifisert. Det betyr ikke at et slikt potensial ikke eksisterer, men dette må være opp til direktoratets ledelse å identifisere og realisere.

4.2.1 Overkapasitet eller skjulte reserver?

Dersom det over tid er stor oppmerksomhet og arbeidsbelastning på et fagområde vil organisasjonen øke kapasiteten på dette fagområdet. Dersom fagområdets aktualitet og dermed arbeidspresset reduseres, vil ikke kapasiteten nødvendigvis reduseres tilsvarende. At det er en viss treghet i omstillingen er rasjonelt i en overgangsfase som følge av usikkerhet om videre utvikling. Etter hvert som situasjonen stabiliserer seg kan man ha en situasjon med overkapasitet uten at dette nødvendigvis er synlig. Dette kan blant annet forklares med Parkinsons lov som sier at man tilpasser seg slik at man bruker opp de ressursene man disponerer når man skal løse en oppgave – dermed kan man oppleve å ha mye å gjøre og at det absolutt ikke er noen som «tvinner tommeltotter», men man jobber lite effektivt.

Omstilling mellom fagområder kan være krevende ettersom fagområdene har ulike kompetansebehov. I en stor organisasjon som Miljødirektoratet bør det imidlertid være gode muligheter for både kompetanseutvikling og kompetanseoverføring mellom medarbeidere.

Dersom organisasjonen har hatt en god ressursituasjon over tid vil det kunne være flere slike fagområder som ikke er oppe i bevisstheten fordi «det alltid har vært slik». Når ledelsen leter etter områder der det kan være potensial for effektivisering, er det ikke gitt at disse «glemte» områdene identifiseres.

4.2.2 Stordriftsfordeler og spesialiseringsgevinster

Eksistensen av stordriftsfordeler og spesialiseringsgevinster representerer et potensial for effektivisering. Fellestjenester er et eksempel på et tiltak for å realisere denne typen gevinster. Miljødirektoratet har nylig knyttet seg opp til DFØs basistilbud som omfatter lønn og reiser. Vår vurdering er at direktoratet fremdeles har et potensial knyttet til å utnytte fellestjenester i større grad. Det kan for eksempel være knyttet til fakturabehandlinger og anskaffelser.

Flere av funksjonene i Organisasjonsavdelingen er delt mellom Trondheim og Oslo. Vi mener det er et potensial for spesialiseringsgevinster som både kan gi

bedre kvalitet og være ressursbesparende ved i større grad å rendyrke funksjoner i en av byene etter hvert som målet om felles kultur og identitet i det nye direktoratet er nådd. I enkelte personalfunksjoner kan nærhet til brukerne tale for at det må være ansatte på området i begge byer. Et valg om å samle spesialiserte administrative funksjoner i en av byene må også veies opp mot eventuelle begrensninger i fleksibiliteten til å omdisponere ressurser mellom fagområder på et fremtidig tidspunkt.

4.2.3 Synergier

Synergigevinster er reduserte kostnader og/eller bedre kvalitet som følge av at beslektede, men ikke like, oppgaver kan utføres sammen.

Det kan ligge potensielle synergigevinster i å overføre oppgavene som utføres av medarbeiderne i SNO rundt i landet til Fylkesmannen. Representanter fra Fylkesmannens miljøvernavdeling har i samtaler med oss pekt på at en ved å overføre tilsynsmennene tilknyttet SNO til Fylkesmannen vil gi større fleksibilitet til å løse oppgavene og positive synergier i form av større og dypere fagmiljø. Det er allerede tett samhandling mellom oppsynsmennene fra SNO og de ansatte hos Fylkesmannen, for eksempel i forbindelse med naturreservatforvaltningen. En overføring av tilsynsmennene til Fylkesmannen vil samtidig fjerne behovet for ressurser til sentral administrasjon av virksomheten til SNO, slik at disse stillingene kan omdisponeres i Miljødirektoratet.

Det vil også være ulemper ved å overføre SNO-oppgavene til fylkesmannen. Det er flere fordeler ved å ha oppgavene plassert sentralt. Blant annet er det mye spesialiserte oppgaver og utstyr som det ikke er hensiktsmessig å ha i beredskap i hvert fylke. Andre argumenter mot overføring kan også være at oppgaver og kompetanse i SNO og hos fylkesmannen er så ulike at det er lite samordningsgevinster, samt at deler av SNO-oppgavene er politisk sensitivt (rovdyrforvaltning) og følgelig blir styrt i detalj av Stortinget. En regionreform med større fylkesmannsembeter vil muligens kunne kompensere for noen av disse forholdene.

Vi mener å ha identifisert en realisert synergigevinst knyttet til at Miljødirektoratet nå skal presentere en samlet anbefaling der de to tidligere etatene før kunne stå mot hverandre. Våre informanter har gitt uttrykk for at det at saksbehandlerne fra de ulike områdene nå jobber sammen helt fra starten i behandlingen av en sak, fører til at prosessen blir mer konstruktiv og man utarbeider bedre beslutningsgrunnlag og kommer opp med bedre løsninger enn det som ville vært tilfelle i den tidligere situasjonen, der DN og Klif ofte sto mot hverandre og det var opp til departementet å konkludere.

4.2.4 Digitalisering

Digital teknologi er ett sentralt virkemiddel for fornying, effektivisering og kvalitetsforbedring i offentlig sektor. Vår oppfatning er at Miljødirektoratet har en bevisst holdning til å utnytte teknologi for å frigjøre ressurser samtidig som de ivaretar sitt ansvar for å yte tjenester til publikum. Vi har ikke tilstrekkelig kunnskap til å mene noe om hvorvidt direktoratet kan utnytte dette i enda større grad.

Miljødirektoratet har redusert behovet for reiser mellom de to byene betraktelig gjennom bruk av videokonferanser i stor utstrekning. Våre informanter gir uttrykk for at dette fungerer godt.

KLD har utarbeidet en egen IKT-strategi for miljøforvaltningen. Strategien omfatter samordning av administrative systemer for forvaltningen, blant annet etablering av felles systemer for tilskuddsforvaltning. Alle IKT-investeringer knyttet til IKT-infrastruktur og drift i miljøforvaltningen skal koordineres med sikte på felles drift i 2018. Miljødirektoratet er utpekt som miljøforvaltningens IKT-driftsmiljø.

Sektorens strategi for kommunikasjon og publisering av informasjon på internett legger opp til at miljøinformasjon skal gjøres tilgjengelig på en oversiktlig og lettfattelig måte. Brukerne skal styres over på digitale kanaler for å redusere ressursbruken knyttet til informasjon og veiledning. Der dette er mulig skal det brukes nasjonale portaler mot innbyggere og næringsliv. Miljøkommune.no og miljøstatus.no er eksempler på dette.

4.2.5 Anskaffelser

Difis kartlegging i fase I av områdegjennomgangen pekte på anskaffelser som et fagområde der det erfaringsmessig kan være mye å hente på å utnytte stordriftsfordeler og synergier og på en generelt bedre praksis. Siden anskaffelsesfeltet er valgt ut som et selvstendig dypdykk i forbindelse med områdegjennomgangen går vi ikke nærmere inn på endringer i organiseringen av dette her.

Vi viser imidlertid til Difis utsagn i rapporten fra dypdykket i anskaffelsesområdet: *«Vi mener at det vil kunne oppnås effekter gjennom å sentralisere innkjøpskompetanse for miljøforvaltningen mer eller mindre formalisert. Det finnes mange varianter av «sentralisering», fra uformelle samarbeidsstrukturer med fokus på kompetanseheving og samkjøring av avtaler til organisatoriske omorganiseringer. Positive konsekvenser av mer sentralisert innkjøp vil kunne være:*

- *Et større innkjøpsfaglig miljø som kan heve den totale strategiske kompetansen*
- *Enklere å samle volum på tvers av enheter*
- *Enklere å tilnærme seg felles leverandører med felles behov»*

Representanter fra Fylkesmannen har pekt på at de opplever å bruke uforholdsmessig mye ressurser på anskaffelser, og at det ville vært en fordel dersom direktoratet kunne bistå med kompetanse i krevende miljøfaglige anskaffelser. En eventuell videre utredning av muligheter for sentralisering av anskaffelsesfunksjonen bør også ta i betraktning potensialet som ligger i å sentralisere deler av fylkesmennes innkjøp.

4.3 Forhold ved dagens organisering av Miljødirektoratet som hindrer realisering av effektiviseringspotensial

4.3.1 Delt lokalisering

Føringene som ble gitt ved etableringen av Miljødirektoratet om delt lokalisering mellom Trondheim og Oslo, og den valgte organisasjonsmodellen med deling av fagområder mellom de to byene er med på å drive opp kostnadene sammenlignet med om direktoratet var lokalisert på ett sted. Det mest åpenbare å peke på er reisekostnadene i det nye direktoratet. I henhold til gevinstrealiseringsplanen er økte reisekostnader som følge av delt lokalisering ikke mer enn to mill. kr per år. Dette tallet representerer bare de direkte reisekostnadene. I tillegg kommer tidsbruken ved reising og den slitasten det å stadig være på reisefot påfører lederne.

Delt lokalisering medfører trolig også høyere kostnader til kontorlokaler. Dette følger både av at det samlede fysiske arealet blir større og av kostnader knyttet til drift på to steder i stedet for ett (to resepsjoner, to kantiner med mer.)

Valget om delt lokalisering er begrunnet med at det ville føre til et stort tap av fagkompetanse dersom man skulle samle virksomheten i én av byene. Gitt de politiske føringene om å flytte statlige arbeidsplasser ut av Oslo, ville samlet lokalisering sannsynligvis bli i Trondheim. Dersom man besluttet å samle direktoratets virksomhet i Trondheim kan man ikke regne med at de ansatte i Oslo i særlig grad ville flytte med arbeidsplassen, og det vil derfor måtte bygges opp ny kompetanse til erstatning for den som forsvinner ut. Det betyr en lang periode der direktoratet vil mangle erfarne og kvalifiserte medarbeidere. I samtalene vi har hatt med representanter for direktoratets ledelse peker de selv på at det er vesentlig lettere å rekruttere riktig kompetanse i Oslo enn i Trondheim.

4.3.2 Deling av arbeidsområder mellom Trondheim og Oslo begrenser potensialet for effektiviseringsgevinster

Da kartet for den nye organisasjonen skulle tegnes, var man opptatt av å fremme helhetlig organisasjon og felles kultur i det nye direktoratet. For å oppnå dette valgte man å organisere direktoratet slik at områder der det var faglige berøringspunkter eller overlapp mellom de to direktoratene ble slått sammen i felles enheter da det nye direktoratet ble opprettet. De ansatte skulle imidlertid være delt mellom de to byene. Alle seksjonene innenfor områdene organisasjon og kommunikasjon og en rekke miljøfaglige seksjoner er derfor i dag delt mellom Trondheim og Oslo. Det ble etablert som prinsipp at begge byer skal opprettholde en kritisk masse på de delte fagområdene, og leder pendler mellom de to byene. Prinsippet om kritisk masse i begge byer er slakket noe på i ettertid.

Vi har inntrykk av at dette har vært et riktig og målrettet tiltak for å knytte direktoratet sammen og fremme enhetlig forvaltningspraksis slik målet var. Mange av de vi har snakket med fremhever da også at det har gått raskere og mer friksjonsfritt enn de hadde forventet å knytte direktoratet sammen til ett.

I ettertid har direktoratet utarbeidet en plan for realisering av effektiviseringsgevinster som følge av sammenslåingen som blant annet innebærer en reduksjon i antall stillinger. Det er lagt til grunn at dette skal skje gjennom naturlig avgang og ikke ved oppsigelser. Dette betyr at det tar lenger tid å få arbeidsstokken ned til det nivået som er hensiktsmessig.

Endringer i behovet for ressurser eller kompetanse må løses gjennom omdisponering internt, og med hensyn til premisset om å opprettholde kritisk masse i begge byer. En slik intern omdisponering er i utgangspunktet positiv og nødvendig for å fremme en effektiv utnyttning av ressursene, men de nevnte restriksjonene innebærer også at det er veldig krevende å erstatte utdatert kompetanse med den kompetansen det er behov for. Dette begrenser ledelsens handlingsrom når det gjelder å omdisponere ressurser mellom fagområder.

I tillegg til å innebære en belastning for de lederne som må pendle mellom de to byene, er det også klart at den valgte organisasjonsmodellen innebærer en vesentlig begrensning av potensialet for omstilling og effektivisering fremover. Vi mener direktoratet på sikt, og etter hvert som den nye organisasjonskulturen har satt seg, bør løse opp i prinsippet om å dele fagområder mellom de to byene.

5 Oppsummering og anbefalinger

I dette avslutningskapitlet gir vi en kortfattet oppsummering av vurderingene i forrige kapittel samt anbefalinger for oppfølging.

5.1 Oppsummerende konklusjoner

Sammenslåingen skulle bidra til mer helhetlig miljøforvaltning, mer avveining mellom miljøhensyn og andre samfunnshensyn, rolleklarhet, forenklet og strømlinjeformet etatsstyring og tilsvarende for styringen av fylkesmannen.

Etter vårt skjønn er disse målene til dels nådd og til dels i ferd med å bli nådd. Det vil si at der hvor det er et stykke igjen, går det i riktig retning. Slik sett mener Difi i sum at sammenslåingen har vært vellykket.

Parallelt med sammenslåingen har det skjedd endringer som går i samme retning. Det betyr at det kan være krevende å sortere ut hvilke resultater som skyldes sammenslåingen og hvilke som skyldes andre forhold. Hovedbildet er likevel at sammenslåingen har gjort det enklere å få realisert målene om en mer effektiv og helhetlig miljøforvaltning. Man ville neppe ha kommet like langt uten sammenslåingen. Videre mener vi at det ville ha vært vanskelig å trekke ut de faglige synergiene som er oppnådd uten en sammenslåing.

En del effektiviseringsgevinster av sammenslåingen er tatt ut. Det identifiserte potensialet for effektivisering i gevinstrealiseringsplanen var begrenset. Dette har nok sammenheng med at målet med sammenslåingen ikke først og fremst var effektivisering i betydningen ressursbesparelser. Videre var det viktige føringer for sammenslåingen som begrenset potensialet for effektivisering gjennom omorganisering. Dersom man ikke lenger behøver å være bundet av disse føringene, øker potensialet for ytterligere effektivisering i Miljødirektoratet. Det kan også være rom for effektivisering i grenseflatene mot fylkesmannen og sektormyndigheter.

Vi har pekt på områder hvor forvaltningen ikke fungerer tilfredsstillende og hvor det kan være behov for økt ressursbruk. Det gjelder klargjøring av lovkrav overfor sektormyndigheter og faglig veiledning for fylkesmannens forvaltningsarbeid. Dette behovet er også erkjent av direktoratet. En velfungerende miljøforvaltning er av stor betydning for sektorer og næringer som har mye aktivitet som innebærer naturinngrep eller forurensning. Det er derfor viktig at økt vektlegging av effektivitet ikke går på bekostning av brukervennlighet.

Samtidig har vi pekt på områder hvor det kan være et potensial for å hente ut mer synergier og faglig samordning, for eksempel forholdet mellom klimahensyn og naturmangfold. Videre kan det være områder som har uforholdsmessig mye ressurser til disposisjon sammenlignet med andre uten at vi er i stand til å identifisere slike. I dette rommet kan det være effektiviseringspotensial. Hovedinntrykket er imidlertid at betydelig reduksjon av ressurser til miljøfaglig arbeid neppe vil være mulig uten samtidig å nedprioritere oppgaver.

Innenfor administrasjon kan det være mer å hente på bruk av fellestjenester i DFØ. Videre kan det være noe å hente ved større fleksibilitet i lokalisering av stillinger i Trondheim vs. Oslo.

Vi har også pekt på muligheter for mer effektiv miljøforvaltning på regionalt nivå. Mer rammestyring, bruk av fellestjenester og overføring av SNO til fylkesmannen kan bidra til dette. Men heller ikke på dette området vil betydelig redusert ressursbruk være forenlig med å opprettholde dagens aktivitetsnivå.

Videre har vi pekt på avklaring av ansvars- og oppgavefordeling mellom miljømyndighet og sektormyndighet. En opprydding særlig innenfor havforvaltningsområdet vil kunne bidra til en effektivisering. På dette området er det slik vi har forstått det allerede satt i gang et arbeid.

5.2 Anbefalinger

Styringen av fylkesmannen på miljøområdet kan bli bedre

Difi anbefaler at det utredes nærmere hvordan styringen av fylkesmannen på miljøområdet kan bidra til mer effektiv ressursbruk på regionnivå gjennom mer rammestyring samtidig som faglig veiledning bidrar til mer lik forvaltning av lovverket. Siktemålet må være å legge til rette for stort handlingsrom lokalt til å utnytte ressursene best mulig, samtidig som forvaltningspraksisen, i betydning forvaltning av lovverket blir mer lik på tvers av fylkene.

Organiseringen av Statens naturoppsyn bør vurderes

Difi anbefaler at det utredes om SNO bør overføres til fylkesmannen. En slik overføring kan legge til rette for bedre utnytting av de samlede ressursene i miljøforvaltningen gjennom faglige synergier i Fylkesmannens miljøavdeling og redusert behov for administrasjon sentralt i Miljødirektoratet. Regionreform med større fylkesmannsembeter vil bygge opp under disse gevinstene og være med på å redusere noe av argumentene mot en slik overføring.

Styrke ledelsens handlingsrom?

KLD bør vurdere om de eksterne premissene for å gjøre organisatoriske grep internt i direktoratet er tilstrekkelig fleksible.

Ta tak i samordningsutfordringer

Departementet bør løfte samordningsutfordringer Miljødirektoratet opplever opp på et høyere strategisk nivå i styringsdialogen som et grunnlag for bedre og raskere avklaring mot andre departementer når Miljødirektoratet opplever utfordringer i samspeillet med andre direktorater.

Mer bruk av fellestjenester

Ytterligere administrative besparelser gjennom mer bruk av fellestjenester bør vurderes.



Kilder:

Difi 2010: *Statstilsette i omstilling. Ei undersøking av handteringa av dei menneskelige sidene ved utflytting av 7 statlege tilsyn.* Difi rapport 2010:01.

Difi 2014: *Opprettelsen av Miljødirektoratet – erfaringer fra en fusjon.* Difi notat 2014:3.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009: Evaluering av utflytting av statlig virksomhet. Delrapporter for følgende tilsyn: Konkurransetilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Post- og teletilsynet, Medietilsynet og Luftfartstilsynet. Asplan Viak AS i samarbeid med Price Waterhouse Coopers og Sintef (10.06.2009)

Prop. 1 S (2013-2014), Prop. 1 S Tillegg (2013-2014), Prop. 1 S (2016-2017).

Tidstyvdatabasen: tidstyv.difi.no

Tildelingsbrev 2013, 2014, 2015 og 2016.
Referater fra etatsstyringsmøter

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Effekter av en fusjon. Etableringen av Miljødirektoratet
Difis notatnummer:	2017:1
Forfatter(e):	Trond Kråkenes og Hilde-Marie Branæs
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Saksnummer:	16/00729-3
Prosjektnummer:	16-77
Prosjektnavn:	Områdegjennomgang av miljøforvaltningen
Prosjektleder:	Astri Margrete Hildrum/Trond Kråkenes
Prosjektansvarlig avdeling:	Eivor Nebben
Oppdragsgiver(e):	Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljøverndepartementet
Resymé/omtale:	<p>Regjeringen gjennomførte en områdegjennomgang av miljøforvaltningen i 2016. Difi leverte flere faglige innspill til gjennomgangen. Som en del av dette arbeidet fikk Difi i oppdrag å undersøke effektene av omorganiseringen av Miljødirektoratet som fant sted i 2013.</p> <p>Arbeidet med rapporten pågikk i perioden fra 1. september til 17. oktober 2016. En stor del av arbeidet bestod i å gjennomføre intervjuer med sentrale personer, i og utenfor Miljødirektoratet. Arbeidet ble ledet av Trond Kråkenes. Hilde-Marie Branæs var prosjektmedarbeider.</p>
Emneord: Miljø, fusjon, direktorat, sammenslåing, effektivisering	
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	20.03.2017
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no