

Rapport 2000:16

Styringsdialogen mellom AAD og Statsbygg

Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet vurdert departementets styring av forvaltningsbedriften Statsbygg. Hensikten med prosjektet er å få til en best mulig styringsdialog mellom departement og virksomhet. Oppdraget ble gjennomført i perioden februar til september 2000.

Vi vil takke informanter og medlemmer av referansegruppen for innsatsen.

Statskonsult står ansvarlig for alle beskrivelser, drøftinger og anbefalinger i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Marianne Iselin Kvalvåg og Oddbjørg Bakli har utarbeidet rapporten. Anne Grete Aase har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, november 2000

Vivi Lassen

Innhold

Sammendrag	4
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	6
1.2 Mål og mandat.....	6
1.3 Metode og innfallsvinkel.....	7
2 Statens bygge- og eiendomsforvaltning	8
2.1 Formål og oppgaver på området.....	8
2.2 Organisering.....	9
2.3 Interne styringssystemer i Statsbygg.....	10
3 Premisser for etatsstyringen	12
3.1 Mål- og resultatstyring	12
3.2 Rammer for styringen.....	13
3.2.1 Bevilgningsreglementet.....	14
3.2.2 Økonomiregelverket.....	14
3.2.3 Styrer for forvaltningsorganer	15
3.2.4 Departementets kontrollansvar.....	16
3.3 Departementet som sekretariat for politisk ledelse og som etatsstyrer .	17
4 Særtrekk som påvirker departementets styringsbehov	19
4.1 Statsbygg er en forvaltningsbedrift	19
4.2 Statsbygg er en stor og kompleks virksomhet.....	20
4.3 Statsbygg har trekk fra kunnskapsorganisasjoner	21
4.4 Vurderinger og anbefalinger	22
5 Etatsstyringsdialogen mellom AAD og Statsbygg	26
5.1 Departementet som etatsstyrer og som oppdragsgiver.....	26
5.2 Retningslinjer for styringsdialogen	26
5.3 Den formelle styringsdialogen	27
5.3.1 Budsjettproposisjonen	27
5.3.2 Tildelingsbrev.....	28
5.3.3 Etatsstyringsmøtene	29
5.3.4 Rapportering.....	30
5.4 Den uformelle styringen.....	31
5.5 Kulturelle forhold som påvirker styringen	31
5.6 Vurderinger og anbefalinger	32
6 Styring av store byggeprosjekter	36
6.1 Rammer for styringen.....	36
6.1.1 Statsbyggs byggherrerolle	36
6.1.2 Krav om ekstern kvalitetssikring.....	37
6.2 Organisering av store byggeprosjekter.....	38
6.3 Roller og ansvarsdeling.....	39
6.3.1 Finansdepartementets rolle.....	41
6.4 Vurderinger og anbefalinger	41
7 Samlet vurdering og anbefalinger	44
7.1 Statskonsults anbefalinger.....	44
7.2 Statsbyggs framtidige organisering og tilknytningsform	48

Sammendrag

I den seneste tiden har det vært betydelig oppmerksomhet knyttet til styring og oppfølging av Statsbygg. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har derfor gitt Statskonsult i oppdrag å vurdere departementets styring av Statsbygg og foreslå eventuelle endringer.

Målet med prosjektet er å få til en best mulig styringsdialog mellom AAD og Statsbygg.

Det finnes ikke noen oppskrift på hvordan en forvaltningsbedrift skal styres. Et departements styring må tilpasses den enkelte virksomhet. Når det gjelder styringen av Statsbygg, må det tas hensyn til at Statsbygg er en stor og kompleks organisasjon med en svært differensiert oppgaveportefølje, at de har ansvar for å forvalte store statlige bevilgninger, har trekk fra kunnskapsorganisasjoner og til dels skal drive forretningsmessig virksomhet.

Statskonsults oppdrag og mandat har fokus på behov for endringer i og forbedringer av dagens styring og styringsdialog. Våre anbefalinger kan kort oppsummeres som følger:

- **Mer fokus på strategi og tilpasning av styringen**

Departementet bør generelt fokusere mer på strategi og søke å redusere behovet for ”brannslukking” og detaljstyring i etterkant. Styringen og oppfølgingen av Statsbygg bør innrettes forskjellig avhengig av om det dreier seg om tjenesteproduksjon (eiendomsforvaltning, rådgivning, byggherreutøvelse m.m.) eller policyoppgaver (miljø, arkitektur, innovasjon m.fl.).

- **Mer helhetlig rapportering**

I oppfølgingen av Statsbygg er det behov for å utvikle en mer helhetlig rapportering. Dagens rapportering dreier seg i hovedsak om den forretningsmessige delen av Statsbyggs virksomhet. Både AAD og Statsbygg bør delta i prosessen med å utvikle bedre resultatindikatorer. Det bør nedsettes en felles arbeidsgruppe som ser på departementets bestilling og bruk av informasjon, Statsbyggs produksjon av informasjon samt utforming og kvalitet på rapporteringen fra Statsbygg til departementet.

- **Bedre kulturforståelse og samspill i styringsdialogen**

Det er behov for å utvikle bedre kulturforståelse og samspill i styringsdialogen. Statskonsult anbefaler å gjennomføre felles ledersamlinger som fokuserer på samspill, begrepsbruk, kultur- og rolleforståelse m.m.

- **Tydeliggjøre rolle og ansvarsforhold**

Generelt er det behov for å tydeliggjøre rolle- og ansvarsforholdene mellom AAD, andre departementer og Statsbygg. Det bør innføres obligatoriske skriftlige avtaler mellom Statsbygg og oppdragsgiver på alle typer oppdrag.

AAD bør videre være oppmerksom på at andre deler av forvaltningen kan stille spørsmål ved om departementet bør skille tydeligere mellom sine roller som etatsstyrer/eier og oppdragsgiver.

- **Mer fokus på systemkontroll**

Det er behov for å bruke mer ressurser på systemkontroll. AAD bør stille krav til og følge opp at Statsbygg har interne styringssystemer på økonomi- og personalsiden som er i samsvar med økonomiregelverkets krav, er godt samordnet og som danner grunnlag for god rapportering til departementet.

Når det gjelder byggeprosjekter, bør AAD stille krav til og følge opp at Statsbygg til enhver tid har hensiktsmessige prosjektstyringsverktøy. Som et ledd i sin systemkontroll bør departementet sørge for at Statsbygg har systemer som sikrer god organisering og hensiktsmessige og klare beslutningslinjer i store byggeprosjekter.

AAD bør velge kontrollmodell for alle byggeprosjekter. For byggeprosjekter over 500 millioner kroner må departementet beslutte hvordan de skal følge opp den eksterne kvalitetssikringen i gjennomføringsfasen. For byggeprosjekter under 500 millioner kroner må de i tillegg til kontroll i gjennomføringsfasen, beslutte om det bør stilles krav om ekstern kvalitetssikring også for disse prosjektene.

- **Opprette et styre for Statsbygg**

Statskonsult anbefaler å opprette et styre for Statsbygg. Styrets primære oppgaver vil være å fungere som et rådgivende organ overfor både Statsbygg og AAD, og å utøve systemkontroll på vegne av departementet, jf. økonomireglementets § 20.3. AAD bør utarbeide en styreinstruks der rolle- og ansvarsdeling mellom departement, styre og virksomhet går klart fram. Medlemmene i styret bør ha økonomi- og byggfaglig kompetanse, prosjekterfaring, kontrollkompetanse m.m.

- **Utfordringer på sikt**

Dagens organisering medfører etter Statskonsults vurdering noen utfordringer som det er vanskelig å se uavhengig av organisasjonsmodell. Dette gjelder særlig den forretningsmessige virksomheten. På sikt vil Statskonsult derfor anbefale å vurdere alternativ organisering og tilknytningsform for deler av Statsbyggs virksomhet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

I økonomiregelverket er det satt krav om at hvert departement på sine områder skal etablere ordninger som gir kontroll med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver i overensstemmelse med de mål og retningslinjer som er angitt i tildelingsbrevet og i lover og regler for øvrig. Det er også krav om at departementet kontrollerer at underliggende virksomhets økonomiforvaltning er organisert og utført på en betryggende måte.

I forbindelse med Riksrevisjonens gjennomgang av Arbeids- og administrasjonsdepartementets (AAD) oppfølging av bl.a. prosjektet Nytt Rikshospital, er det framkommet kritikk mot departementets styring av underliggende virksomhet. AAD v/Statsforvaltningsavdelingen har derfor bedt Statskonsult om å vurdere og eventuelt foreslå endringer i avdelingens styring av forvaltningsbedriften Statsbygg.

I etterkant av prosjektet Nytt Rikshospital er det også satt i gang flere andre oppfølgingstiltak/evalueringer. I den grad Statskonsults bidrag berører/ overlapper denne innsatsen, må vårt bidrag ses i sammenheng med og inngå i disse tiltakene.

1.2 Mål og mandat

Ifølge St. prp. nr. 1 (1999–2000) for AAD skal Statsbygg gjennom sin virksomhet dekke statens behov for eide lokaler og sørge for en effektiv og lønnsom utnyttelse av eiendomsmassen. Som byggherre og eiendomsforvalter har Statsbygg som oppgave å levere funksjonelle og kostnadseffektive lokaler for statlige virksomheter.¹

Målet med dette prosjektet er å få til en best mulig styringsdialog mellom departement og virksomhet, en dialog som igjen bidrar til at hovedmålene i forhold til Statsbygg nås og de nye strategiene gjennomføres og følges. AAD ønsker primært å få belyst følgende problemstillinger:

- Hvordan kan og bør etatsstyringsdialogen mellom AAD og Statsbygg utformes for å være i tråd med gjeldende prinsipper om mål- og resultatstyring av statlige virksomheter?
- Er det mulig – gitt statsrådets konstitusjonelle ansvar og tilknytningsform – å legge opp til en klarere rolle- og ansvarsdeling mellom departement og underliggende virksomhet?

¹ Fom. 01.01.00 har Statsbygg ansvaret for *formålsbygg* som omfatter kategoriene kulturhistoriske bygninger, bygg som inneholder helt sentrale funksjoner (f.eks. Regjeringskvartalet, nytt Sameting m.fl.), spesialtilpassede bygninger, eiendommer som mangler et aktivt leverandørmarked og andre eiendommer (kilde: St.prp. nr. 84 (1998–99)).

-
- Hvordan bør AAD utforme og utøve styrings- og kontrollfunksjonen i forbindelse med store byggeprosjekter der Statsbygg har byggherre-ansvaret?
 - Hvordan bør rolle- og ansvarsdelingen mellom AAD, Statsbygg og oppdragsgiver være i forhold til store byggeprosjekter – herunder spørsmålet om behovet for eller nytten av overlappende kompetanse?

1.3 Metode og innfallsvinkel

Statskonsult har tatt utgangspunkt i sentrale styringsdokumenter, annen dokumentasjon knyttet til styringsdialogen, dokumenterte erfaringer fra andre etatsstyringsprosjekter og delvis strukturerte intervjuer i AAD og Statsbygg. Vi har også gjennomført intervjuer/samtaler med Finansdepartementet i egenskap av kostnadsrammedepartement og Kirke-, undervisnings og forskningsdepartementet i egenskap av stort oppdragsdepartement.

AAD og Statsbygg avgjorde selv hvem vi skulle intervjuer. I AAD har vi intervjuet representanter for hele styringslinjen – fra departementsledelsen til saksbehandlernivå. I Statsbygg har vi intervjuet hele ledergruppen. I intervjuene ble det tatt utgangspunkt i problemstillingene som fulgte av Statskonsults mandat, jf. punkt 1.2.

Prosjektet har et relativt vidt mandat og knappe tidsfrister. På bakgrunn av dette har vi valgt å gå dypere inn på enkelte av mandatpunktene enn andre. I rapporten har vi lagt vekt på å beskrive og vurdere hvordan etatsstyringsdialogen mellom AAD og Statsbygg kan og bør være for å være i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring. AADs rolle og ansvar i forbindelse med systemkontrollen av Statsbygg har vi imidlertid valgt å behandle på et mer overordnet og prinsipielt nivå.

Vi har ikke sett på organisering av offentlig bygg- og eiendomsforvaltning i andre land.²

² Vi viser i den forbindelse til en oversikt over organisering i andre land i St.prp. nr. 84 (1998–99) *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS.*

2 Statens bygge- og eiendomsforvaltning

Statlig bygge- og eiendomsadministrasjon har en lang historie i Norge. I 1959 ble Statens bygge- og eiendomsdirektorat (SBED) opprettet, et direktorat som skulle være administrativt ansvarlig både for statens nybyggingsvirksomhet og for eiendomsforvaltning. Fram til 1993 ble statens lokaler stilt vederlagsfritt til disposisjon for brukerne.

I 1991 anbefalte departementet med bakgrunn i NOU 1991:5 *Modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen*, at alle statlige virksomheter skulle belastes husleie over sitt driftsbudsjett – også for bruk av statens egen lokaler. Fra 01.01.93 ble SBED til Statsbygg – en nettobudsjettert forvaltningsbedrift med krav til driftsresultat og aktivisering av nye investeringer.

Etter en omfattende strategiprosess³ ble det besluttet å skille ut om lag en firedel av Statsbyggs eiendomsportefølje i et eget statsaksjeselskap under AAD – Entra Eiendom AS – fra 01.07.00. Statsbygg har også gjennomgått en omfattende intern omstrukturering med sikte på en mer kundeorientert organisering, jf. punkt 2.1.

I år 2000 vil Statsbyggs totale investeringer i byggeprosjekter beløpe seg til om lag 3,3 milliarder kroner. Av dette er om lag 1,5 milliarder relatert til investeringer i *Bygg utenfor husleieordningen* (kap 1580), dvs. bygg der Statsbygg er byggherre mens andre departementer eller virksomheten selv er oppdragsgiveren som senere forvalter byggene. Dette gjelder bl.a. fengsler, universiteter, vitenskapelige høyskoler og sykehus. Om lag 1,8 milliarder av de totale investeringene i 2000 er relatert til bygg som forvaltes av Statsbygg selv (kap 2445) – i all hovedsak ved utleie til statlige virksomheter.

2.1 Formål og oppgaver på området

Statsbygg skal være statens sentrale rådgiver i bygge- og eiendomssaker. På dette området har de oppgaver knyttet til samfunnsplanlegging, rådgivning, bygging og eiendomsforvaltning. Statsbygg er tillagt et særlig ansvar for å ivareta og vektlegge statlige mål om arkitektur og estetikk. De er også tillagt et særlig ansvar for å ivareta og utvikle innovative løsninger når det gjelder ENØK samt miljø- og ressurs hensyn generelt.

På oppdrag fra departementer og ulike statlige etater skal Statsbygg vurdere alternative løsninger og bistå ved innleie av lokaler i markedet. Etter omorganiseringen og utskillelsen av Entra Eiendom AS skal Statsbygg ifølge AADs budsjettproposisjon for 1999–2000 legge økt vekt på en slik nøytral rådgiverrolle. Statsbygg skal i tillegg kunne tilby departementene byggherrekompetanse ved planlegging og oppføring av bygg som staten selv skal eie.⁴

³ Jamfør St.prp. nr. 84 (1998–99) *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*

⁴ Kilde: St.prp. nr. 1 (1999–2000) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Fra 01.01.00 er Statsbygg organisert i tre virksomhetsområder:

- *Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendomsmassen (eiendomsforvaltning)*
Statsbygg skal drifte, rehabilitere og tilpasse bygninger og eiendommer etter skiftende behov og krav til funksjonalitet. Bevaring av kulturhistorisk særpreg og arkitektoniske verdier skal vektlegges. I den nye organisasjonsmodellen skal de fem regionkontorene styrkes og gis økt ansvar.
- *Rådgivning og byggherretjenester*
Statens ulike behov for lokaler kan dekkes gjennom kjøp, privat innleie eller statlig nybygging eller ombygging. Statsbygg skal gi råd og bistand i byggefaglige og tekniske spørsmål – herunder ulike spesialområder. Statsbygg skal også videreutvikle effektive prosesser og organisasjonsformer for gjennomføring av byggeoppdrag, og gjennom planlegging, markedsføring og salg realisere verdien av større eiendommer som fristilles fra statlig bruk.
- *Plan- og utredning*
Statsbygg skal bl.a. vurdere utbyggingsmuligheter, markedsforhold og økonomiske konsekvenser knyttet til planer og planprosesser i forbindelse med store statlige bygge- og utviklingsprosjekter.

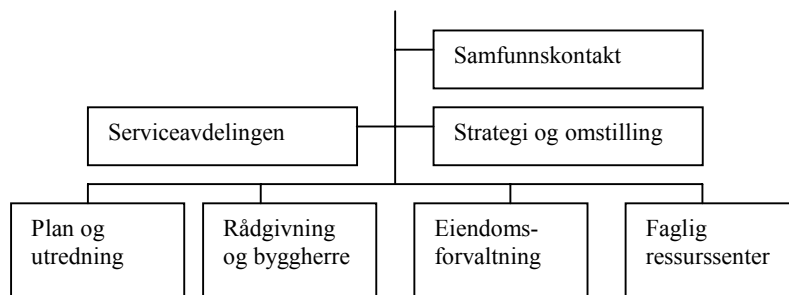
Husleieordningen ble innført for å medvirke til økt kostnadsbevissthet og kostnadseffektivisering i forvaltningen. Etter at SBED ble omdannet til forvaltningsbedriften Statsbygg har mange av Statsbyggs oppgaver fått en forretningsmessig karakter. Dette gjelder særlig eiendomsforvaltningen hvor Statsbygg i tillegg til husleieordningen står for kjøp og salg av eiendommer (innenfor gitte fullmakter), men også innenfor plan- og utredningsdelen som utreder og framforhandler salg av statens eiendommer samt rådgivingsdelen som i økende grad tar betalt for sine tjenester.

2.2 Organisering

Statsbygg er organisert med hovedkontor i Oslo og fem regionkontorer. Av de totalt rundt 740 tilsatte er 250 knyttet til hovedkontoret, om lag 80 til regionkontorene og 390 til drift og vedlikehold på eiendommene. Fra 01.01.00 er Statsbygg organisert i fem avdelinger – tre avdelinger tilsvarende de tre virksomhetsområdene, én fagressursavdeling med spesialkompetanse innenfor ulike fagområder, én serviceavdeling som dekker Statsbyggs behov for service- og støttefunksjoner. I Statsbyggs organisasjon er det også to stabsorganer – ett for samfunnskontakt og ett for strategi og omstilling. Statens utleiebygg var organisert som en sjettede avdeling i Statsbygg fram til 01.07.00 da det ble skilt ut som et eget selskap under AAD.

Fagressursavdelingen er den største avdelingen. De andre fagavdelingene trekker på fagressursavdelingen i større eller mindre grad ved bemanning av prosjekter og ulike typer oppdrag.

Administrerende direktør



Eiendomsforvaltning er organisert i fem regionkontorer som har ansvaret for markedsføring, utleie, drift og vedlikehold og salg av eiendommer i sine regioner. Regionkontorene har også ansvar for oppfølging av driftspersonalet på eiendommene og for enkelte mindre byggeprosjekter.

Rådgivings- og byggherreavdelingen er organisert i fem departementsområder eller kategorier – Undervisning, Justis, Kultur, Administrasjon og Samfunn, og to prosjekter – Nytt Rikshospital og Nytt Operahus.

2.3 Interne styringssystemer i Statsbygg

I tilknytning til strategiprosessen og omorganiseringen har Statsbygg tatt i bruk nye interne styringssystemer. Ansvar for ulike typer oppgaver skal ifølge den nye styringsmodellen delegeres til det mest hensiktsmessige nivå i virksomheten. Det er etablert fire ledernivåer:

- Ideologisk
- Strategisk
- Taktisk/administrativt
- Operativt

De ulike ledernivåene har ansvar for å utarbeide ulike typer dokumenter/planer. På ideologisk nivå lages en arbeidsvisjon. St.prp. nr. 84 med tilhørende stortingsvedtak og flertallsmerknader er overordnede føringer på dette nivået. På strategisk nivå lages interne års-/virksomhetsplaner for virksomhetsområdene med tildelingsbrevet og St. prp. nr. 1 (1999–2000) som overordnede føringer. På taktisk/administrativt nivå utarbeider virksomhetsområdene månedsplaner, mens ledelse og styring i enhetene på operativt nivå skjer med utgangspunkt i ukeplaner, dagsplaner, o.l.

For å avlaste den samlede toppledelsen og få til sideveis fungering/vikariering, har Statsbygg etablert interne styringsgrupper. Disse interne styrene er satt sammen av deler av toppledergruppen. Det er opprettet én styringsgruppe for hver av de operative enhetene i Statsbygg, dvs. for hver av avdelingene og de to stabene.

De ulike planene blir gjennomgått av og forankret på overordnet nivå ved at de behandles av de interne styrene for det enkelte virksomhetsområde /stab. De interne styrene representerer da toppledelsen.

Spesielt store prosjekter som Nytt Rikshospital og Nytt operahus behandles noe annerledes, jf. kapittel 5. Det samme gjelder de store plan- og utviklingsprosjektene der koplingen til overordnet departement er tettere. Dette gjelder særlig Fornebuprojektet der Statsbygg utfører planarbeidet og utformer innstillingen for AAD som er den formelle forslagsstilleren i forhold til Miljøverndepartementet som er overordnet planmyndighet.

3 Premisser for etatsstyringen

Etatsstyring kan defineres som systematiske aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp underliggende virksomheters oppgaveløsning og resultater. I rollen som etatsstyrer skal departementet⁵

1. fastsette overordnede og langsiktige mål for virksomheten
2. tildele ressursramme og fastsette resultatkrav og fullmakter overfor virksomheten
3. stille krav om relevant resultatinformasjon og rapportering fra virksomheten
4. sammenstille, tolke og analysere resultatinformasjon fra virksomhetene som grunnlag for videre rapportering og systematisk tilbakemelding
5. overvåke at virksomhetens arbeid er i samsvar med lover og regler, krav til saksbehandling osv.
6. sørge for tilfredsstillende kontroll med regnskapsførsel og økonomiforvaltning
7. overvåke at virksomheten har en hensiktsmessig infrastruktur med riktig tilpasset kompetanse, strukturer, systemer og rutiner.

En forutsetning for god etatsstyring er at styringen av virksomheten er tilpasset departementets behov for styring. For å definere styringsbehovet, må en ta utgangspunkt i overordnede hensyn/krav som krav om politisk styrbarhet, rettssikkerhet, likebehandling, offentlighet og formåls- og kostnadseffektivitet.⁶ Videre vil styringsbehovet avhenge av den enkelte sektor og virksomhetens egenart og særpreg. Enkelte mer situasjonsbestemte faktorer som eventuelle kriser/problemer virksomheten måtte ha, hvilken livs- eller utviklingsfase virksomheten befinner seg i, og i hvilken grad det er knyttet politisk oppmerksomhet til virksomheten, vil også kunne påvirke departementets behov for styring.

3.1 Mål- og resultatstyring

Etatsstyringen har særlig fått økt oppmerksomhet og fokus som en følge av innføring av mål- og resultatstyring i forvaltningen. Mål- og resultatstyring er ikke et entydig begrep. Det bør ses som et idésett med et begrepsapparat som åpner for mange ulike tolkninger og lokale tilpasninger.

⁵ Temahefte om etatsstyring (Statskonsult 1997)

⁶ Formåls effektivitet er knyttet til der godt virksomheten innretter seg i forhold til de grunnleggende formål som er trukket opp, mens kostnadseffektiviteten er knyttet til der godt virksomheten utnytter de ressurser som er stilt til disposisjon.

Intensjonen med et mål- og resultatstyringsystem er bl.a. at departementets underliggende virksomhet får utvidet myndighet i administrative og/eller faglige spørsmål. Departementet skal ikke styre virksomheten på detaljert nivå, men i stedet konsentrere seg om virksomhetens formål, overordnede mål og strategiske forhold. Virksomheten skal på sin side i større grad rapportere informasjon om i hvilken grad den oppfyller sine formål på en effektiv måte.

Et godt styringsystem forutsetter at det skapes en god balanse mellom flere og til dels motstridende hensyn. I tillegg til større oppmerksomhet om virksomhetens formål, effektivitet og resultater, skal i prinsippet en slik måte å styre på bidra til at

- styringen koordineres bedre og forankres sterkere i ledelsen i begge institusjonene (bl.a. i form av tildelingsbrev, periodiske rapporter og styringsmøter)
- skillet mellom departementets og virksomhetens roller og ansvar klargjøres og blir tydelig
- departementets styringssignaler og virksomhetens prioriteringer og rapportering blir mer forutsigbare.

Statskonsults inntrykk fra andre prosjekter er at departementene de senere årene har brukt tid og krefter på å utvikle og ta i bruk en rekke formelle styringsverktøy i styringen av underliggende virksomheter. Mens flere departementer er fornøyd med utviklingen av etatsstyringsprosessen og synes styringsdialogen og styringsdokumentene fungerer etter intensjonen, har andre departementer og underliggende virksomheter hatt problemer med å se nytten av denne prosessen. En forklaring kan være at departementet i disse tilfellene ikke har satt av tilstrekkelig tid til å avklare eget behov for styring og utforme en dialog som er tilpasset den enkelte underliggende virksomhet. En annen forklaring kan være at etatsstyringen er avhengig av mer eller mindre uforutsigbare politiske prioriteringer.

3.2 Rammer for styringen

Forvaltningsbedrifter er en del av staten som juridisk person. Det innebærer at vedkommende statsråd er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for alle sider ved virksomheten. Det innebærer også at virksomheten omfattes av forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Det er ikke fastsatt noe generelt regelverk om forholdet mellom forvaltningsbedriftene og statsråden i det departementet forvaltningsbedriften hører under. Omfanget av fristilling kan variere, men som hovedregel har statsråden myndighet til å instruere bedriftens styrende organer både i generelle saker og i enkeltsaker. I motsetning til hva som er tilfellet for statsaksjeselskapene, statsforetakene og de fleste særlovselskapene, er det ikke regler om formkrav

for slik instruksjon. For ledelsen av forvaltningsbedriften anbefales imidlertid at instruksjon skjer i en formell, skriftlig form.⁷

Når det gjelder uformell kontakt, dvs. kontakt utover og i tillegg til den formaliserte styringsdialogen, anbefales å vektlegge etablering av hensiktsmessige og fornuftige kommunikasjonsformer. Uformell kontakt mellom departement og underliggende virksomhet regnes som viktig og nødvendig for å få til et godt og fungerende samarbeid. Det er imidlertid også viktig å vurdere hvilke tilsiktede og utilsiktede styringsmessige konsekvenser ulike former for uformell kontakt kan få.

Forvaltningsbedrifter er jevnt over gitt større fullmakter enn de ordinære forvaltningsorganene innenfor lønns- og personalforvaltning og bygg- og eiendomsforvaltning. I forvaltningsbedriftene er – med ett unntak – alle tilsatte statstjenestemenn.

Forvaltningsbedriftformen har særlig vært brukt i virksomheter der ulike kombinasjoner av myndighetsutøvelse, monopol tjenesteyting og konkurranseutsatt tjenesteyting har vært organisert. Konkurranseutsatt tjenesteyting har da i noen tilfeller vært organisert som aksjeselskap (datterselskap) under forvaltningsbedriften.

3.2.1 Bevilgningsreglementet

I forhold til økonomi- og kapitalforvaltning skiller forvaltningsbedrifter seg først og fremst fra ordinære forvaltningsorganer ved at det er gjort unntak for enkelte sentrale bestemmelser i bevilgningsreglementet:

- Unntak fra fullstendighetsprinsippet (§ 4) ved at driftsutgiftene nettobudsjetteres, dvs. Stortinget fatter kun ett budsjettvedtak med fastsettelse av statskassens økonomiske bidrag.
- Unntak fra kontantprinsippet (§ 6) ved at investeringene aktiviseres, dvs. at investeringene rentebelastes og avskrives over driftsbudsjettet i de etterfølgende år.

3.2.2 Økonomiregelverket

Økonomiregelverkets virkeområde er fastslått i reglementets §1. I kommentarene til reglementet presiseres at det også gjelder statens forretningsdrift som får bevilgninger på postnivå som netto overskudd/ underskudd med bruttobeløp på underposter, dvs. alle virksomheter med driftsbevilgning på postkategoriene 01-29.

§ 3 i reglementet omhandler hovedreglene for økonomistyring. Overordnet departement har ansvaret for å fastsette mål og resultatkrav innenfor sine ansvarsområder. For å gjennomføre formålstjenlig rapportering, skal overordnet

⁷ Notat om forholdet mellom statsråden og selskapsledelsen i statens selskaper, Statsministerens kontor, 28.10.98.

departement påse at det for hver underliggende virksomhet blir utarbeidet metoder og resultatindikatorer/kriterier som viser om oppnådde resultater er i samsvar med det som er fastsatt. Det skilles ikke mellom brutto- og nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Vektlegging av enkeltelementer i tildelingsbrevets resultatkrav og i virksomhetens resultatrapport må, ifølge kommentarene til § 3, fastlegges i drøftinger mellom departement og virksomhet. Resultatindikatorerne skal være tilpasset de ulike virksomheters funksjon og egenart, uten at kravene om å oppnå bestemte resultater medfører tvil om at bevilgningsrammen er overordnet.

§ 20 i reglementet omhandler departementets kontrollansvar. Her slås det fast at hvert departement skal etablere ordninger for å kunne kontrollere at underliggende virksomheter oppnår de fastsatte resultatene innenfor gitte rammebetingelser – herunder organiserer og utfører økonomiforvaltningen på en betryggende måte. Departementene er pålagt et overordnet kontrollansvar som særlig gir seg uttrykk i at de må sørge for *et tilfredsstillende system for kontroll med virksomhetene* (departementets systemansvar). Som hovedregel skal departementet selv foreta kontroll med virksomhetens regnskapsførsel og rapportering (departementets revisjons- eller kontrollansvar). Hvordan kontrollen skal utføres og hvilket omfang kontrollen bør ha, skal ifølge kommentarene til § 20 avgjøres av hvert enkelt departement ut fra virksomhetens egenart. Det understrekes at risikoaspektet ved ulike deler av virksomhetens aktiviteter må vies særlig oppmerksomhet.

For store virksomheter der kontroll med virksomhetens regnskapsførsel og rapportering er uforholdsmessig omfattende, kan et departement delegerer kontrolloppgaven til virksomhetens styre når dette er forenlig med styrets ansvarsområde for øvrig, jf. § 20.3.

Ifølge kommentarene til denne paragrafen er dette særlig aktuelt i forvaltningsbedrifter av slik størrelse at det ikke er praktisk gjennomførbart for departementet å forestå kontrollen selv. I slike tilfeller må departementet fastsette en instruks med hovedregler, mens fastsettelse av mer detaljerte regler overlates til styret.

3.2.3 Styrer for forvaltningsorganer

Det er ingen generelle regler om bruk av styre for forvaltningsorganer, og en står derfor i utgangspunktet fritt mht. om virksomheten skal ha et styre og om hva som eventuelt skal være styrets rolle. Flertallet av dagens forvaltningsbedrifter og alle de nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjonene har imidlertid et eget styre. Bruk av styrer opphever ikke statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar. Statsråden har som regel myndighet til å instruere styret for en forvaltningsbedrift både i generelle saker og i enkeltsaker. Det er heller ikke satt krav om at instruksjonen skal ha en bestemt form – i motsetning til instruksjon av styrer for statsselskaper.

Det er spesielt to forhold som har vært trukket fram som negative i forbindelse med styrer innenfor forvaltningsorganmodellen. Det første forholdet er at ansvarslinjen mellom statsråd/departement og forvaltningsorganet kan svekkes

ved bruk av styre. Underliggende virksomheter med klare innslag av myndighetsutøvelse eller politikktutforming bør følgelig ikke ha et styre. Det andre forholdet er at for forvaltningsorganer som er viktige i departementets politikktutforming, vil det være behov for en mer aktiv styringsdialog mellom departement og virksomhet enn det en bør ha overfor virksomheter med eget styre.

På den andre siden hevdes det at bruk av styre kan bidra til å skjerpe fokus på strategivalg og resultatoppnåelse i styringsdialogen mellom departement og virksomhet. Et rollebevisst styre kan også bidra til mindre detaljstyring fra departementets side. Gjennom utveksling og bryting av faglig innsikt og interesser i et styre vil en kunne få et sikrere grunnlag for de avgjørelser som de politiske myndigheter må treffe. Godt sammensatte og effektive styrever vil kunne yte verdifulle bidrag til virksomhetens drift og utvikling.

For statlige virksomheter som har egne styrever, betraktes ofte styreverne som en integrert del av virksomhetens ledelse. I økonomiregelverket vises det til at i virksomheter som har et eget styre, må forholdet mellom styret og administrativ leder fastlegges i instruksene for den enkelte virksomhet. Økonomiregelverket må leses slik at det som er presisert som virksomhetsleders ansvar, kan være styrets ansvar i de tilfeller der dette framgår av den konkrete instruks. Dette innebærer i praksis også at ansvarsforholdet mellom virksomhet m/styre og overordnet departement kan bli som før, mens virksomhetsledelsen får begrenset sine fullmakter på bekostning av styret.

Erfaringene med styrever i nettobudsjetterte tilskudsorganer er i hovedsak positive, men det understrekes at ordningen i liten grad er satt på prøve⁸. I realiteten fungerer de fleste styreverne for forvaltningsorganer mer som faglige råd enn som vanlige selskapsstyrever.

3.2.4 Departementets kontrollansvar

Som etatsstyrever skal departementet overvåke at underliggende virksomhets arbeid er i samsvar med lover og regler, krav til saksbehandling m.m. Videre skal departementet sørge for en tilfredsstillende kontroll med virksomhetens regnskapsførsel og økonomiforvaltning. Departementet skal også overvåke at virksomheten har en hensiktsmessig infrastruktur med kompetanse, strukturer, systemer og rutiner.

I henhold til kravene i økonomiregelverket er det departementet selv som utfra den enkelte virksomhets egenart skal vurdere hvilket omfang kontrollen skal ha og hvordan den skal utføres. Et sentralt spørsmål blir da hvilke forutsetninger departementet har for å gjennomføre en hensiktsmessig systemkontroll i henhold til økonomiregelverkets krav. Departementet vil ha flere valgmuligheter i forhold til å ivareta sitt kontrollansvar. De kan bl.a.

- legge kontrollfunksjonen i departementet, for eksempel ved å opprette en controllerenhet/stilling

⁸ Kilde: Seminar i Statskonsultregi

-
- kjøpe kontrolltjenester fra ekstern tredjepart
 - vurdere om et eventuelt styre kan ivareta deler av kontrollfunksjonen
 - legge kontrollfunksjonen til et prosjektstyre (gjelder kun prosjekter).

Uansett om departementet velger å etablere en controllerenhet i departementet, kjøpe kontrolltjenester eller legge kontrollfunksjonen til et styre/prosjektstyre, er det departementets ansvar å påse at rolle og ansvarsdelingen på kontrollsidene blir mest mulig klar. Hvilken kompetanse departementet bør ha på kontrollsidene, avhenger av hvilken kontrollmodell som velges. Departementet bør uansett ha tilstrekkelig kompetanse til å være gode bestillere av kontrolltjenester. En mulighet som enkelte departementer bruker, er å trekke på kompetanse som finnes i andre avdelinger i departementet. For eksempel er det ganske vanlig at den interne økonomienheten i et departement bidrar.

3.3 Departementet som sekretariat for politisk ledelse og som etatsstyrer

Som det går fram innledningsvis i punkt 3, er det satt betydelige krav til departementets styring av underliggende virksomheter. Det er et stort spenn av styringsoppgaver, og kravene til hva departementet skal håndtere, er mange og komplekse.

Departementet skal på den ene siden forberede saker for politisk behandling, og på den andre siden påse at politiske vedtak føres ut i livet/gjennomføres som forutsatt. Den første rollen er knyttet til sekretariatsoppgavene for politisk ledelse, den andre til departementets etatsstyringsoppgaver. Departementet er i begge sammenhenger å betrakte som et mellomledd mellom de som fastsetter og prioriterer politikken på området (Stortinget og regjeringen) og den virksomhet som gjennomfører politikken på et operativt nivå (underliggende virksomhet).

Det er knyttet svært ulike forventninger til departementets forskjellige roller og det kan lett oppstå rollekonflikter. Eksempelvis innebærer rollen som etatsstyrer at departementet tenker strategisk, gir underliggende virksomhet overordnede føringer og den frihet som trengs for å kunne utføre sine oppgaver på en optimal måte. Sekretariatsrollen på sin side innebærer at departementet må ta hensyn til at statsråden er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for virksomhetens oppgaveutførelse også på prosjektnivå. Dette vil kunne medføre at departementet går inn på et relativt detaljert nivå i forhold til underliggende virksomhet. Departementet kan lett komme i klemme mellom de forventningene som er knyttet til den ideelle og rasjonelle etatsstyrerrollen og den politiske hverdag i departementet. Dette kan også beskrives som et skille mellom politisk og administrativ rasjonalitet⁹.

I rapporten Statsråden som departementsleder¹⁰ som er basert på intervjuer med tidligere statsråder, går det fram at statsrådene, trass i et ønske om å

⁹ Ref. Mye fristilling men lite kontroll, Hovedoppgave ved Institutt for Adm. og org.vit. av Ingvild Halland Ørnsrud, UiB høsten 1999

¹⁰ Rapport 1991:13 Statsråden som departementsleder

konsentrere seg om viktige forhold, selv opplevde at de ofte befattet seg med mindre viktige saker. Forholdet mellom kortsiktig engasjement og langsiktig planlegging ble av de fleste beskrevet som en permanent konflikt og *et uløselig dilemma*. Opplevelsen av å jobbe kortsiktig og for lite prinsipielt og strategisk deles av ledere i embetsverket.¹¹

Det er viktig at departementet søker å balansere rollene og takle utfordringer som følger av ulike forventninger knyttet til henholdsvis sekretariatsfunksjonen og etatsstyrerrollen. Det blir en sentral utfordring å finne måter å fungere på i dette spenningsforholdet mellom departementets ulike roller og oppgaver.

¹¹ Rapport Lederroller i departementene

4 Særtrekk som påvirker departementets styringsbehov

I økonomiregelverket legges det i stor grad opp til utforming av individuelle løsninger og tilpasninger innenfor det enkelte departementsområde og overfor den enkelte virksomhet. I dette kapitlet drøfter vi noen viktige særtrekk ved Statsbyggs virksomhet som etter Statskonsults vurdering påvirker departementets styringsbehov.

4.1 Statsbygg er en forvaltningsbedrift

Med utgangspunkt i den valgte organisasjonsformen kan AADs styrings- og kontrollbehov i forhold til Statsbygg begrunnes ut fra at Statsbygg¹² bl.a.

- forvalter betydelige statlige midler (investeringsmidler, husleieinntekter og andre inntekter) - finansiell kontroll
- ivaretar statlig politikk når det gjelder arkitektur, estetikk, innovasjon, miljø m.m.
- driver virksomhet som kan være et konjunkturpolitisk virkemiddel.

Statsbygg forvalter relativt store budsjettmessige beløp, i 2000 vel 3,6 milliarder kroner. Som forvaltningsbedrift er Statsbygg underlagt statlig budsjettregelverk og budsjettprosedyrer. Dette innebærer at Statsbygg som virksomhet må forholde seg til den ordinære budsjettprosessen i staten og til Stortingets behandling av deres drifts- og investeringsbudsjett. Dette sikrer i prinsippet god politisk og budsjettmessig kontroll, men ikke nødvendigvis at statlige midler forvaltes på en kostnadseffektiv måte.

Departementet har også et styringsbehov i forhold til direktoratsliknende oppgaver som rådgiving, plan/utredningsoppgaver og policyoppgaver innenfor miljø, arkitektur, estetikk m.m. som Statsbygg forvalter. Her vil AAD som styringsdepartement stå overfor ekstra utfordringer i den forstand at departementet skal identifisere og følge opp statlige mål på områder der de ikke har noe øvrig sektoransvar og der verken departement eller virksomhet er tillagt noen spesiell myndighet.

Kombinasjon av inntektsgivende og ikke-inntektsgivende oppgaver i Statsbygg medfører i seg selv et styringsbehov for å sikre riktig prioritering mellom disse oppgavene.

Store statlige bygge- og anleggsprosjekter kan brukes som et konjunkturpolitisk virkemiddel, og Statsbygg vil ha en rolle i forbindelse med gjennomføringen av

¹² Kilder: Ulike styrings- og strategidokumenter, blant annet St.prp. nr. 1 (1999–2000) og St.prp. nr. 84 (1998–99)

prosjektene. Det må imidlertid understrekes at det her er bevilgningen og ikke Statsbygg som er det egentlige virkemiddelet.

4.2 Statsbygg er en stor og kompleks virksomhet

Trekk ved den formelle strukturen i Statsbygg vil påvirke både departementets behov og muligheter for styring. Generelt vil underliggende virksomheters størrelse målt i antall tilsatte, budsjett, og omfanget av ressursene som forvaltes, påvirke statens og departementets styringsbehov. Dersom virksomheten forvalter betydelige samfunnsmessige verdier, er det naturlig at overordnet nivå har fokus på virksomhetens interne styring av midlene – også fordi stor kompleksitet ofte vanskeliggjør den interne resultatstyringen. I slike tilfeller er det ekstra viktig å få til en best mulig kopling mellom den interne og den eksterne rapporteringen i virksomheten. Målet bør være å lage et system som ivaretar både Statsbyggs og departementets behov for rapportering.

Statsbygg har mange og ulike oppgaver/funksjoner – som byggherre, eiendomsforvalter, plan/utredningsorgan og rådgiverfunksjon – som bør styres i ulik grad og på ulike måter. Det kan bl.a. være hensiktsmessig å skille mellom oppgaver som i stor grad er styrt av omgivelsene (reaktive oppgaver) og oppgaver som i mindre grad er styrt av ytre press eller av etterspørsel fra omgivelsene (aktive oppgaver).

Statsbyggs eiendomsforvalteroppgaver er i stor grad etterspørselstyrt, har et forholdsvis reaktivt preg og kan i prinsippet styres gjennom konkrete resultatkrav knyttet til produksjon, kvalitet og kostnadseffektivitet. Dette gjøres også til en viss grad i dag.

Statsbyggs mer policyorienterte oppgaver i forhold til miljø, estetikk mm er i mindre grad etterspørselstyrt, har et aktivt preg og kan vanskelig styres gjennom spesifikke resultatkrav. På dette området bør Statsbygg selv i stor grad styre egne aktiviteter og virkemidler. Departementets styring på dette området bør i prinsippet være konsentrert om effektene som oppnås, dvs. hvorvidt Statsbyggs innsats faktisk fører til at miljøhensyn i større grad tas, at arkitektur og estetikk tillegges vekt osv. Dette kan bl.a. gjøres gjennom å stille krav til Statsbygg om at de skal kunne dokumentere, f.eks. ved hjelp av interne kvalitetssystemer, at denne type hensyn vektlegges. Det kan også gjøres gjennom å utvikle gode resultatindikatorer for eksempel knyttet til i hvilken grad statlige bygg får priser, rosende omtale og liknende på de ulike områdene. Endelig kan det gjøres ved å gjennomføre ulike typer evalueringer. Fordi Statsbygg forvalter store verdier er det også på dette området viktig å vurdere og følge med på om resultatene står i forhold til målene på området.

Ofte medfører noen av en virksomhets aktiviteter/oppgaver større politisk oppmerksomhet enn andre. Stor politisk oppmerksomhet kan tilsi at departementet opplever behov for tettere styring og oppfølging enn det som ellers ligger i rolle- og ansvarsdelingen mellom departement og underliggende virksomhet. I forhold til Statsbygg er det helt klart noen prosjekter som medfører større politisk oppmerksomhet enn andre. Dette gjelder kanskje særlig de store og kompliserte byggeprosjektene der det er stor oppmerksomhet

knyttet til både framdrift og kostnadsutvikling. Det gjelder også store plan- og utviklingsprosjekter som Fornebuprojektet og Pilestredet Park. Det gjelder sannsynligvis i mindre grad for eiendomsforvaltning og Statsbyggs rådgivningsvirksomhet.

Det er mange aktører på dette området og rolle- og ansvarsdelingen mellom aktørene er ikke alltid like klar, jf. kapittel 5. Uklare og til dels overlappende roller og ansvar mellom aktørene på området vil i seg selv påvirke departementets styringsbehov. Et slikt system blir lett lite effektivt, og uklarheter gir behov for ekstra oppfølging og kontroll fra departementets side. Det kan også medføre at departementet går mer inn i enkeltprosjekter/saker enn de ville gjort med en ryddigere rolle- og ansvarsdeling.

Utskilling av Entra Eiendom AS har medført at eventuelle konflikter mellom Statsbyggs roller som rådgiver og som eiendomsforvalter er mindre merkbare eller synlige. Informanter i oppdragsdepartementene peker imidlertid på at rent prinsipielt har ikke utskillingen medført noen opprydding i roller, bare en utskilling av de byggene som av ulike årsaker defineres som konkurranseutsatte og der konflikten har vært mest synlig. I forhold til de gjenværende formålsbyggene, deres brukere og oppdragsdepartementene innehar Statsbygg fortsatt både en rådgivnings- og en eiendomsforvaltningsfunksjon. I St.prp. nr. 1 (1999–2000) prioriteres Statsbyggs rolle som nøytral rådgiver for forvaltningen. Det vil være en ekstra styringsmessig utfordring for departementet å følge opp at Statsbygg ikke blander sammen rollene som nøytral rådgiver og eiendomsforvalter.

4.3 Statsbygg har trekk fra kunnskapsorganisasjoner

Statsbygg har utviklet en kjernekompetanse innenfor statlig byggherre- virksomhet og eiendomsforvaltning. Denne kompetansen har en funnet mest hensiktsmessig å samle i Statsbygg framfor å spre den utover på det enkelte departement. Statsbygg har mange av trekkene som kjennetegner en kunnskapsorganisasjon:

- De løser komplekse problemer som vanskelig lar seg standardisere
- Medarbeiderne er høyt utdannede eksperter og er organisasjonens viktigste ressurs
- Medarbeiderne arbeider selvstendig, er velinformerte, har tett kontakt med brukere og er medlemmer i nettverk der kunnskap utvikles og formidles.

I virksomheter som er dominert av spesialutdannede profesjoner, vil beslutningsgrunnlag og framgangsmåter i betydelig grad bygge på kunnskap, normer og regler som ligger innebygd i profesjonen og profesjonsutdanningen. Både behovet og mulighetene for innholdsmessig styring av virksomhetens arbeidsprosesser vil ofte reduseres. På den andre siden vil et betydelig innslag av profesjonsdominerte arbeidsprosesser øke behovet for oppfølging og innblikk i virksomheten. Dette gjelder både med hensyn til brukerinteresser og sam-

funnets interesse av å påvirke prioriteringene i form av produkt/tjenesteprofil og generell kontroll med bruk av offentlige midler.

I mange kunnskapsorganisasjoner er det en tendens til å legge mye vekt på den faglige og i mindre grad fokusere på den administrative styringen. I slike tilfeller kan avvikskontroll være utilstrekkelig og behovet for systemkontroll fra overordnet nivå betydelig. Informanter peker på at Statsbygg har hatt en egen *ingeniørkultur* som i noen tilfeller har *presset på og satt i gang* uten å legge tilstrekkelig vekt på formaliserte administrative rutiner.

I kunnskapsorganisasjoner er kjernekunnskapen som regel oppdelt og knyttet til enkeltpersoner og grupper i organisasjonen. For å styre denne typen virksomheter, er en avhengig av å utvikle en god styringsdialog mellom nivåene – ikke bare for å få en god prosess, men også for at overordnet nivå skal få tilstrekkelig innsikt/grunnlag for å styre. For departementet blir det sentralt å utvikle en etatsstyringsprosess som er basert på samspill og dialog. Dette kan være en utfordring i forhold til profesjonaliserte kunnskapsorganisasjoner fordi man ofte vil ha ulik kompetanse i departement og underliggende virksomhet. Flere informanter var inne på som en utfordring at AAD består av en *forvaltningsorientert juristkultur* mens Statsbygg består av en bedrifts- og *prosjektorientert ingeniørkultur*.

Et kjennetegn ved kunnskapsorganisasjoner – i tillegg til de tre kulepunktene som er nevnt innledningsvis i avsnittet – er at medarbeiderne ofte er bevegelige og ”troløse” som arbeidskraft. De føler seg mer knyttet til arbeidsoppgaver enn til en bestemt virksomhet. Vi har ikke noe grunnlag for å si at dette er tilfellet i Statsbygg. Inntrykket fra intervjuene er at turnoveren varierer fra område til område. På noen områder er den svært høy. Det rekrutteres nyutdannede som slutter etter 2-3 års ”opplæring”. På andre områder er arbeidskraften svært stabil. Dette er imidlertid noe både virksomheten og overordnet departement bør være opptatt av.

4.4 Vurderinger og anbefalinger

I tabell 1 har vi forsøkt å oppsummere noen av premissene som ligger til grunn for departementets styring av Statsbygg.

Tabell 1: Oppsummering av departementets styringsbehov

Kjennetegn ved Statsbygg som påvirker styringen	Hva departementet må legge vekt på i styringen
Er en forvaltningsbedrift	Bør styres innenfor gitte rammer for denne tilknytningsformen
Stor virksomhet som forvalter betydelig summer	Stiller spesielle krav til effektiv drift – må kontrolleres
Bygger /forvalter formålsbygg (= statlig infrastrukturvirksomhet?)	Gi føringer og kontrollere at byggene forvaltes godt og kostnadseffektivt.
Har utpreget forretningsmessig drift	Gir behov for litt friere tøyler
Utfører en del ”ulønnsomme” samfunnsmessige oppgaver. For eksempel at det tas miljøhensyn, hensyn til estetikk, gir råd til deptene mht. eie/leie/bygge mm	Gi føringer for hvilke hensyn som skal tas, samt kontrollere at disse oppgavene blir prioritert/riktig vektlagt samt at nytte står i rimelig forhold til kostnader
Har kjennetegn fra kunnskapsorganisasjoner	Må styres gjennom dialog, og ved å sette rammer, samt ved å kontrollere at det legges tilstrekkelig vekt på administrativ styring. Behovet for systemkontroll kan øke.

I tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring bør departementet konsentrere seg om å gi Statsbygg overordnede strategiske føringer og overvåke/kontrollere oppgaveutførelsen underveis og i etterkant. Med overordnede strategiske føringer menes bl.a. at departementet skal bidra til å identifisere utfordringer underliggende virksomhet står overfor og overvåke at virksomheten utvikler seg i takt med eventuelle nye utfordringer. De skal også formidle mål og satsningsområder med utgangspunkt i politiske prioriteringer.

Økt vekt på overordnet og strategisk styring vil i seg selv kunne redusere behovet for styring på enkeltsaker. I forbindelse med revisjonen av Statsbyggs instruks kan det vurderes om det er mulig å legge inn faglig autonomi på enkelte områder, slik at statsråden ikke har instruksjonsmulighet i forhold til enkeltsaker på disse områdene. Dette er gjort for noen av de nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjonene uten at denne formen for faglig autonomi har blitt satt på noen større prøver.

Den politiske oppmerksomheten knyttet til Statsbyggs virksomhet er ulikt fordelt og vil måtte påvirke departementets styrings- og oppfølgingsbehov. Informanter peker på at departementet hittil har lagt stor vekt på sekretariatsrollen og at det blir mye fokus på enkeltsaker. Informanter i departementet gir uttrykk for at de ønsker en viss avstand mellom departement og virksomhet, dvs. en tydeligere og bedre etterlevd rolle- og ansvarsdeling. Informanter i Statsbygg uttrykker også ønske om at AAD i større grad inntar en mer strategisk og aktiv styrerolle overfor virksomheten.

Departementet bør utvikle en strategi for i forkant å kunne identifisere på hvilke områder/prosjekter de bør engasjere seg utover det som følger av den normale rolle- og ansvarsdelingen.

Etter Statskonsults vurdering bør departementet innrette sin styring av Statsbygg ulikt – avhengig av oppgavetype. Jo mer etterspørselstyrt og reaktiv Statsbygg er på et område, jo mer bør departementet styre gjennom å sette konkrete resultatkrav/indikatorer knyttet til oppgaveutførelsen. Statsbygg er for en stor del etterspørselstyrt når det gjelder tjenesteproduksjon, dvs. eiendomsforvaltning, byggherretøvelse og rådgivningsvirksomhet. Eiendomsforvaltning er det området der man har etablert de mest konkrete resultatindikatorer, men det fokuseres i liten grad på produktivitet, kostnadseffektivitet o.l.

Når det gjelder policyområdene innenfor miljø, estetikk, arkitektur m.m. – oppgaver som krever en mer aktiv tilnærming fra Statsbyggs side – vil departementets styringsbehov være knyttet til å gi strategiske føringer på et overordnet nivå og til å kontrollere oppgaveutførelsen i etterkant gjennom analyse av utvalgte resultatindikatorer, evalueringer o.l. Departementet har bedt Statsbygg starte arbeidet med å utvikle egnede resultatindikatorer på dette området, jf. tildelingsbrevet for 2000.

Fordi Statsbygg er en stor og kompleks organisasjon som forvalter store budsjettposter og har trekk fra kunnskapsorganisasjoner, er det etter Statskonsults vurdering behov for bedre systemkontroll i forhold til Statsbyggs administrative systemer, ledelses- og styringssystemer og rutiner for øvrig. Generelt er det også behov for å følge opp og kontrollere om Statsbygg driver formåls- og kostnadseffektivt.

En god systemkontroll med Statsbygg vil kreve bred tverrfaglig kompetanse bl.a. innenfor prosjektstyring, bedriftsøkonomi, eventuelt også byggfaglig kompetanse. Departementet har ikke en slik tverrfaglig kompetanse i dag. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er at AAD skal bygge opp/rekruttere spesialkompetanse for å kunne følge opp Statsbygg. Dette spørsmålet forsterkes av at AAD ikke har noe selvstendig sektoransvar for de fleste av Statsbyggs oppgaver. På bakgrunn av dette bør departementet vurdere om det er hensiktsmessig å opprette et styre for Statsbygg, jf. også økonomireglementets § 20.3 der det åpnes for å delegere noen kontrolloppgaver til et styre. Statskonsult anbefaler i så fall et profesjonelt styre med fagkompetanse som erstatter – eventuelt kommer i tillegg til – det foreslåtte brukerrådet for Statsbygg.

Statsbygg driver ikke med myndighetsutøvelse og kan heller ikke sies å være spesielt viktig i departementets politikktutforming. Et styre for Statsbygg kan derfor ikke avvises på et slikt grunnlag. Et eget styre for Statsbygg vil i prinsippet kunne avlaste departementet for styringsoppgaver, herunder behovet for styringskompetanse i departementet. Drøftingen av styringsbehov overfor Statsbygg, som en stor og kompleks virksomhet med trekk fra kunnskapsorganisasjoner har vist at Statsbygg kan ha behov for et profesjonelt forum for drøfting av strategiske veivalg, resultatoppnåelse m.m.

Statsrådets konstitusjonelle ansvar setter klare grenser for hvor store fullmakter som kan delegeres til et styre. I praksis vil styrets primære oppgaver derfor

være å fungere som et rådgivende organ – på et overordnet og strategisk nivå – overfor både Statsbygg og AAD, og å utøve deler av systemkontrollen overfor Statsbygg på vegne av departementet. Styret vil ha en krevende rolle. Det skal både være en støttespiller for Statsbyggs ledelse og departementets (eiers) utøvende kontrollorgan. I lys av dette er det viktig at styrets instruks er godt gjennomarbeidet slik at rolle- og ansvarsdeling mellom departement, styre og virksomhet framstår som klar og tydelig.

5 Etatsstyringsdialogen mellom AAD og Statsbygg

Statsbygg styres på flere plan og langs flere dimensjoner og forholder seg til mange ulike statlige aktører. De forholder seg til AAD som overordnet styringsdepartement og oppdragsdepartement, til Finansdepartementet som kostnadsrammedepartement og oppdragsdepartement, og til andre departementer som oppdragsdepartementer og brukere av statens formålsbygg både innenfor og utenfor husleieordninger. I tillegg forholder de seg til en rekke næringer og fagmiljøer innenfor planlegging, utredning, bygg- og anlegg m.m.

Den overordnede og administrative styringen av virksomheten finner først og fremst sted gjennom den formaliserte etatsstyringsprosessen som AAD er ansvarlig for.

5.1 Departementet som etatsstyrer og som oppdragsgiver

AAD har to roller i kontakten med Statsbygg. De er eier/etatsstyrer og skal styre Statsbygg i henhold til mål og strategier. De er også oppdragsgiver og bruker Statsbygg som byggherre, eiendomsforvalter og rådgiver på linje med andre departementer.

Departementets todelte rolle kan medføre utfordringer av to typer. Den første utfordringen dreier seg om departementets troverdighet. Dersom det oppstår tvil om departementet greier å skille godt nok mellom de to rollene, er dette uheldig. I intervjuene ble det stilt spørsmål om AAD kan instruere Statsbygg om å prioritere AADs egne byggeprosjekter framfor andre departementers byggeprosjekter.

Den andre utfordringen har med ryddighet i forhold til underliggende virksomhet å gjøre. Ifølge informanter i Statsbygg er det ikke alltid like klart når AAD opptre som eier og når de opptre som oppdragsgiver. Statsbygg har gjennomført en desentralisert ansvarsmodell, jf. punkt 2.3. Normalt vil det derfor være slik at AAD skal henvende seg til andre nivåer enn det ideologisk/strategiske ledernivået i Statsbygg i rollen som oppdragsdepartement. I rollen som styringsdepartement er det naturlig å henvende seg til det ideologisk/strategiske nivået, dvs. toppledelsen i Statsbygg.

5.2 Retningslinjer for styringsdialogen

I notat av 23.07.97 er det fastsatt retningslinjer for departementets styring av Statsbygg. Her presiseres det at departementet i utgangspunktet skal utøve strategisk styring av Statsbygg, og at detaljstyring bare skal forekomme unntaksvis. Det vises til at Statsbygg er en forvaltningsbedrift og følgelig bør ha større avstand til departementet enn et rendyrket forvaltningsorgan.

Ifølge retningslinjene skal styringen av Statsbygg ta utgangspunkt i laveste nivåes prinsipp. Statsforvaltningsavdelingen, v/avdelingsdirektøren i seksjon for statlige fellestjenester (SSF), har ansvaret for den daglige og løpende dialogen med Statsbygg og er direktørens nærmeste overordnede. Det er også avdelingsdirektøren i SSF som har ansvar for å avklare prinsipielle spørsmål og saker av politisk karakter oppover i systemet. Dersom departementet ønsker å instruere Statsbygg, skal dette skje skriftlig fra avdelingsdirektør i SSF. I de tilfeller det gis arbeidsoppdrag/instruks fra nivåer over avdelingsdirektøren i SSF, skal denne orienteres.

Eventuelle initiativ fra politisk ledelse overfor Statsbygg og eventuelle samtaler mellom politisk ledelse og Statsbygg skal formidles videre nedover i departementet. Fagavdelingen bør ifølge retningslinjene være representert på møter mellom politisk ledelse og Statsbygg, og henvendelser fra Statsbygg til politisk ledelse skal gå gjennom fagavdelingen ved SSF.

Saksbehandlere i departementet skal ikke utøve myndighet overfor Statsbygg, men det presiseres at dette ikke er til hinder for muntlig/daglig kontakt mellom saksbehandlere i departementet og tilsatte i Statsbygg.

5.3 Den formelle styringsdialogen

Styringsdokumenter som St.prp. nr. 1, tildelingsbrev, andre skriftlige instruksjoner, årsrapport/annen skriftlig rapportering samt etatsstyringsmøter representerer den formelle styringsdialogen mellom AAD og Statsbygg.

5.3.1 Budsjettproposisjonen

Statsbygg er omtalt under programkategori 01.60. Den generelle kategori-omtalen inneholder hovedmål og prioriteringer for Statsbygg, rapport for 1998 samt en oversikt over mål, resultatindikatorer og resultatkrav for 2000. Dette er framstilt i tabell 2, der også oppnådde resultater i perioden 1996-98 er angitt.

Tabell 2: Resultatmål for Statsbygg

Mål	Resultatindikatorer	Resultatkrav 2000
1. Riktig styring innenfor kostnadsrammen.	Sluttkostnad på nybygg i prosent av kostnadsramme (gjelder både kap. 1580 og 2445)	Sluttkostnad skal ikke overskride kostnadsrammen for total masse ferdigstilte bygg med mer enn 2,5 %
2. Riktig periodisering av budsjettmidlene for byggeprosjekter.	Overføring av tildelte bevilgninger til budsjettermin under Statsbyggs kap. 1580 og 2445, post 30-91 (post 31 unntatt)	Overføringer til neste budsjettermin skal ikke overstige 10 % av årets disponible bevilgning
3. Avkastning på Statsbyggs totalkapital	Resultat før finanskostnader i prosent av gjennomsnittlig investert kapital over året.	Totalkapitalens rentabilitet skal i 2000 være minimum 6,0 %.
4. Effektivt energiforbruk i Statsbyggs bygningsmasse	Klimakorrigert energiforbruk pr. m ²	220 kWh/m ²
5. Høy utleiegrad	Andel utleide arealer i forhold til mulig utleibare arealer.	98 %

Innholdet i budsjettproposisjon og tildelingsbrev bør ses i sammenheng. Ideelt sett bør overlapp unngås. Departementenes budsjettproposisjoner har ofte en

tendens til å bli for detaljerte. Dette medfører bl.a. at Stortinget inviteres til å styre på et relativt detaljert nivå. Det medfører også at det blir vanskeligere å utforme et godt tildelingsbrev – det blir lett enten en gjentakelse av det som har stått i budsjettproposisjonen eller svært detalj- og aktivitetsorientert.

På Statsbyggs område er budsjettproposisjonen i dag forholdsvis detaljert. Mye av den informasjonen som gis i budsjettproposisjonen, gis også i tildelingsbrevet til Statsbygg. Det kan stilles spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å informere Stortinget om alt det som står i budsjettproposisjonen i dag. Kan en slik detaljert beskrivelse i seg selv invitere til detaljstyring? Eller er detaljeringsnivået i budsjettproposisjonen et resultat av at området er politisert og at budsjettproposisjonen først og fremst er et politisk dokument?

5.3.2 Tildelingsbrev

Vi har gått gjennom tildelingsbrevene for årene 1998–2000. De tre tildelingsbrevene følger i all hovedsak samme struktur og samme hovedoverskrifter. Tildelingsbrevene for 1998 og 1999 er svært like også innholdsmessig, mens tildelingsbrevet for 2000 skiller seg noe fra de øvrige idet AAD i større grad omtaler konkrete oppdrag til Statsbygg. Vi tar i det videre utgangspunkt i tildelingsbrevet for 2000.

Tildelingsbrevet bør være det viktigste styringsdokumentet i styringsdialogen mellom et departement og underliggende virksomhet. I tildelingsbrevet skal departementet presisere og konkretisere overordnede mål i form av hensiktsmessige resultatmål. I tildelingsbrevet for 2000 er det et eget punkt som omhandler hovedmål. Her gis en oversikt over Statsbyggs mål og oppgaver på ulike virksomhetsområder på et forholdsvis overordnet og strategiske nivå. Gjennomgang av de seneste årenes tildelingsbrev viser at målene og prioriteringene i stor grad ligger relativt fast over tid.

Departementet har søkt å konkretisere hovedmålene gjennom en rekke kulepunkter med ulike oppgaver eller virksomhetsområder for Statsbygg. Det er videre satt opp noen konkrete ”bestillinger” fra departementet til Statsbygg, bl.a. ber departementet Statsbygg utarbeide utkast til ny instruks, evaluere styringsparametre, forslå forenkling av fullmaksstrukturen, rekruttere innvandrere og kvinnelige ledere m.m.

I tildelingsbrevet er det vanskelig å se noen kopling mellom overordnede mål/prioriteringer, oppdrag/bestillinger og de konkrete resultatindikatorer og resultatkravene. De fem resultatkravene og indikatorene som er valgt, fanger kun opp deler av Statsbyggs virksomhet. Departementet operasjonaliserer i liten grad de overordnede målene og prioriteringene. Eksempelvis gjengis flertallsmerknader fra stortingskomiteen i tildelingsbrevet for 2000, og departementet ber Statsbygg treffe nødvendige tiltak for å følge opp disse. Et alternativ her kunne f.eks. vært at departementet tydeliggjorde og operasjonaliserte sin forståelse av hva komiteens merknader ville innebære for Statsbygg.

I tildelingsbrevet bes det også om rapportering kun på deler av Statsbyggs virksomhet, dvs. på eiendomsforvaltning og enkelte store prosjekter. Det bes ikke om rapportering når det gjelder flere av målene og prioriteringene som er omtalt innledningsvis. Faren med lite helhetlige krav om rapportering er at det kan medføre målforskyvninger ved at virksomheten kanalisere uforholdsmessig mye ressurser til de områdene der de er pålagt å rapportere og som de blir vurdert utfra. Både departementet og Statsbygg er klar over svakhetene ved dagens rapporteringsopplegg. Som et ledd i arbeidet med å forbedre dette, er Statsbygg derfor bedt om å evaluere dagens styringsparametre.

En viktig indikator på god styring er i hvilken grad styringsdialogen resulterer i at ressurser omfordes mellom ulike områder og tiltak i tråd med endrede behov og politiske prioriteringer. En forutsetning for dette er at departementet i sin styring gir konkrete og reelle prioriteringssignaler i tildelingsbrevet. I tildelingsbrevet til Statsbygg er det lagt liten vekt på å tydeliggjøre hva som skal opp- og nedprioriteres i påfølgende periode.

5.3.3 Etatsstyringsmøtene

Det avholdes normalt tre etatsstyringsmøter i året. Møtene holdes i etterkant av kvartalsrapporteringen dvs. i februar/mars, i juni og i november/desember. Fra AAD deltar ekspedisjonssjef, avdelingsdirektør og saksbehandler(e) – alle Statsforvaltningsavdelingen – med oppgaver i tilknytning til styringen av Statsbygg. Fra Statsbygg deltar administrerende direktør og hele eller deler av ledergruppen i Statsbygg. I forkant av møtene sender AAD ut en møteinnkalling etter innspill fra Statsbygg. I etterkant skriver AAD et referat som sendes til deltakerne.

I henhold til økonomiregelverket bør etatsstyringsmøtene i størst mulig grad være på et strategisk nivå. Det er departementets ansvar å legge til rette for den strategiske og overordnede styringen av politikken på området. På etatsstyringsmøtet bør det – i tillegg til å se på overordnet økonomisk rapportering – fokuseres på overordnede linjer i resultatoppnåelsen og hvilke effekter virksomheten har hatt for brukere og samfunn. Videre bør det gås gjennom satsingsområder og utfordringer, så vel som konkrete resultatmål og indikatorer for det påfølgende året.

Referatene fra etatsstyringsmøtene mellom AAD og Statsbygg viser at møtene i stor grad fokuserer på (dags)aktuelle enkeltprosjekter/saker. Dette inntrykket bekreftes av informantene som har vært med på møtene. Ifølge informantene fra Statsbygg hender det også at rollene som henholdsvis eier og oppdragsgiver blandes sammen på disse møtene, jf. punkt 5.1. I hvilken grad operative og informerende saker skal opp i etatsstyringsmøtene, er et tema som er aktuelt for mange departementer. For departementer som behandler et stort antall enkeltsaker, kan dette være effektiviserende fordi antall møter og henvendelser kan reduseres og tid spares. I utgangspunktet bør imidlertid ikke etatsstyringsmøtene være arena for enkeltsaker. I den grad enkeltsaker skal opp på møtene, bør de være av prinsipiell betydning.

I tillegg til de tre etatsstyringsmøtene som inngår i den formelle styringsdialogen, arrangeres det også særskilte møter mellom departementet og Statsbygg om avgrensede prosjekter og saker som Fornebuprojektet, Nytt Rikshospital og omorganiseringen av Statsbygg. Det vil som regel være behov for denne typen møter om spesielle saker mellom departement og underliggende virksomhet. En viktig utfordring for departementer når det avholdes slike møter er å få til en samordning mellom disse møtene og den ordinære etatststyringsprosessen. Styringsdialogen er ment å ha en betydelig samordningsfunksjon, og etatsstyringsmøtene bør være en sentral arena for samordning og prioritering mellom virksomhetsområder og oppgaver.

5.3.4 Rapportering

Vi har hatt tilgang på Statsbyggs rapportering i henhold til tildelingsbrevet for 1999.¹³ Den inneholder en rapportering på de fem resultatkravene (jf. punkt 4.3.1.), en oppstilling av forbruk og avvik på postnivå på kapitlene 1580 og 2445 og en oppstilling av nøkkeltall for byggeprosjekter som ble ferdigstilt i 1999 og 1998.

Rapporteringen fra underliggende virksomhet er en kritisk faktor for at et mål- og resultatstyringssystem skal fungere. I tildelingsbrevet har departementet satt krav til rapportering fra Statsbygg. Her viser departementet til mål, resultatindikatorer og resultatkrav som er satt i budsjettproposisjonen og ber om ytterligere rapportering. For større prosjekter som Fornebuprojektet og Nytt Rikshospital er det etablert egne rapporteringsrutiner.

Rapporteringskravene i tildelingsbrevet er i stor grad knyttet til den forretningsmessige delen av Statsbyggs virksomhet. Til tross for at oppgaver som rådgivning og pådriverfunksjonen knyttet til miljø, estetikk o.l. tidligere i tildelingsbrevet er omtalt som prioriterte og sentrale oppgaver for Statsbygg, kreves det ikke rapportering i forhold til disse. Statsbygg bes om å vurdere de eksisterende styringsparametrene og komme med forslag til endringer.

Det er viktig at resultatindikatorerne er helhetlige i den forstand at de dekker Statsbyggs virksomhet. Dersom dette ikke er mulig bør indikatorene suppleres med evalueringer, kvalitative vurderinger o.l. Det er også viktig at departement og underliggende virksomhet samarbeider om utvikling av hensiktsmessige og dekkende resultatindikatorer.

Departementet skal som etatsstyrer sammenstille, tolke og analysere resultatinformasjonen fra Statsbygg, sette det inn i en politisk sammenheng og gi tilbakemelding til virksomheten. Informanter viser til at departementet i liten grad følger opp og gir tilbakemelding på rapportene som kommer fra Statsbygg. Det er viktig at departementet tar stilling til hvilken rapportering departementet har behov for, har mulighet for å følge opp og bør gi tilbakemelding på.

¹³ Ref. Brev av 23.02.00 fra Statsbygg til AAD

5.4 Den uformelle styringen

Uformell styring er den løpende og mer ad hoc-pregede kontakten fra dag til dag mellom departement og virksomhet. Det er relativt mye løpende og uformell kontakt mellom Statsbygg og AAD – både AAD som styringsdepartement og AAD som oppdragsdepartement. Kontakten skjer på ulike nivåer og i ulike fora.

Den uformelle kontakten mellom departement og virksomhet er ofte viktig for å bygge opp gjensidig tillit, forståelse og respekt mellom nivåene, og kan være et viktig supplement til den formelle styringsdialogen. Samtaler som har en uformell ramme og form, kan åpne for utveksling av mer uforpliktende synspunkter om sentrale tema, noe som kan bidra til å styrke vurderingsgrunnlaget og føre til at det tas bedre beslutninger på alle nivåer.

Utstrakt uformell kontakt medfører imidlertid en fare for at reelle strategiske diskusjoner og beslutninger tas i uformelle sammenhenger, og at de formelle møteplassene får mindre betydning. I slike tilfeller er det en sentral ledelsesoppgave å bygge bro mellom de uformelle prosessene og den formelle styringsdialogen. Én måte å gjøre dette på er å samle og presentere eventuelle tidlige strategiske drøftinger og diskusjoner av mer uformell karakter i formelle sammenhenger.

Uformell kontakt kan også vanskeliggjøre styringsrelasjonene mellom departement og virksomhet. Ett eksempel er tilfeller der en saksbehandler i departementet gir signaler som oppfattes som forpliktende av mottaker i virksomheten. Informanter i Statsbygg gir uttrykk for at dette i noen tilfeller oppleves som et problem, særlig fordi departementets retningslinjer for etatsstyring på dette området – all styring/instruksjon skal nedfelles skriftlig – ikke alltid følges opp.

5.5 Kulturelle forhold som påvirker styringen

De verdier, normer og holdninger som kjennetegner departementets styring, kan betegnes som departementets styringskultur. Styringskulturen i et departement vil normalt variere på tvers av nivåer og avdelinger i departementet.

En styringskultur kan f.eks. karakteriseres som støttende, tilgjengelig og serviceorientert eller kontrollerende og utilgjengelig. Hovedfokus i styringen kan være resultater eller kontroll. Det kan også variere om det er resultater eller byråkratisk ryddighet som blir belønnet i styringen. Atmosfæren i styringen kan være samarbeidsorientert eller mer upersonlig og formell. Graden av lederdeltakelse i etatsstyringen – fra full deltakelse på høyt nivå til mer tilbakeholdenhet fra ledelsens side – vil også kunne påvirke styringsdialogen.

Informantene gir generelt uttrykk for at det er svært ulike kulturer i departementet og Statsbygg. Departementet har en ”juristkultur” som er opptatt av forvaltning og å være et godt sekretariat for politisk ledelse. Statsbygg på sin side, har dels en bedriftskultur med vekt på forretningsmessige forhold, bedriftslige styringssystemer og frihet til å drive rasjonelt, og dels en ingeniør-

og arkitektkultur med vekt på faglige vurderinger, faglige nettverk/kontaktgrupper, tekniske og arkitektoniske løsninger m.m.

Informanter i Statsbygg understreker at AAD i sin styring av Statsbygg er tilgjengelige, samarbeidsorienterte, hyggelige og uformelle. Samtidig gis det uttrykk for at departementet i for stor grad er enkeltsaks- og detaljorientert og har for lite fokus på strategiske forhold og oppnådde resultater. Det pekes også på at departementet som helhet ikke alltid er godt nok koordinert – det hender det kommer ulike styringssignaler fra de ulike nivåene i departementet. Informantene i Statsbygg gir uttrykk for at styringsansvaret mellom departementsledelsen og styringsavdelingen i departementet ikke er tilstrekkelig avklart. Etter deres oppfatning bør styringsavdelingen ha fullmakt til å treffe beslutninger innenfor visse rammer. Ifølge informantene i Statsbygg fungerer det ikke slik.

Informantene i departementet gir på sin side uttrykk for at Statsbygg ikke alltid har forståelse for hvordan det politiske systemet fungerer og at styring på enkeltsaker ikke nødvendigvis kan karakteriseres som detaljstyring.

Store kulturelle forskjeller mellom departement og virksomhet skaper lett spenninger i styringsdialogen og gjør kommunikasjonen vanskelig. Departement og virksomhet snakker forbi hverandre. På samme måte vil samspill og dialog medføre en kompetansemessig utfordring. Skal etatsstyringen kunne utøves godt, kreves en minimum av felles normer, verdier og referanserammer mellom departement og underliggende virksomhet. Departementet har et ansvar for å formidle forventninger, normer, verdier og holdninger på dette området.

5.6 Vurderinger og anbefalinger

Det kan etter Statskonsults vurdering stilles spørsmål ved om departementet i dagens styringsdialog med Statsbygg ivaretar en tilstrekkelig strategisk og premissgivende funksjon, jf 4.4. Informanter gir uttrykk for at det er Statsbygg som tar initiativ til og utarbeider faglige strategier, lager utkast til budsjettekst, tildelingsbrev mv. Dette er ikke uvanlig siden fagkompetansen på dette området i all hovedsak ligger i Statsbygg. Det er imidlertid viktig at AAD som overordnet departement er premissgiver for veivalg knyttet til underliggende virksomhets formål, omstillingsevne og virkemiddelbruk. AAD har brukt mye tid og krefter på å gjennomføre den nye strategien som er nedfelt i St prp nr 84 (1998–99). Noen informanter stiller imidlertid spørsmål ved om AAD var aktive og premissgivende nok i forbindelse med veivalgene forut for den vedtatte strategien.

AAD har – særlig i den senere tid – styrt Statsbygg på detaljer. Noe av årsaken til dette kan føres tilbake til stor politisk oppmerksomhet omkring Statsbygg, Statsbyggs rolle og Statsbyggs oppgaveløsning. Etter Statskonsults oppfatning har dette gjort at departementet har vektlagt rollen som ”vakthund” i forhold til statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar – på bekostning av den strategiske overordnede etatsstyringsrollen. I etatsstyringen vil det i perioder kunne oppstå behov for tettere styring dersom den politiske fokuseringen er

stor. Dette er vanlig bl.a. i forbindelse med større omstillingsprosesser. Det er imidlertid viktig at detaljstyring og -kontroll ikke blir det normale. I den forbindelsen står både departement og virksomhet overfor en utfordring i å finne fram til det som skal være de normale styringsrelasjonene og i å gjenoppbygge tilliten og samspillet mellom de to virksomhetene.

Økt fokus på strategisk og ”i forkant”-styring kan i seg selv redusere behovet for styring på enkeltsaker. Departementet bør også vurdere om det er mulig å si sakene som legges fram for politisk ledelse i større grad. Det er også viktig å synliggjøre eventuelle uheldige konsekvenser av detalj- og ad hoc styring for politiske ledelse.

Dersom Statsbygg får et styre, kan dette bidra til økt fokus på strategiske og overordnede spørsmål i styringsdialogen, men det vil være helt avhengig av hvordan departementet velger å bruke et slikt styre. Et styre vil ikke i seg selv redusere departementets behov for situasjonsbestemt styring på enkeltsaker.

Det at Statsbygg har flere trekk som kjennetegner kunnskapsorganisasjoner gjør at departementet bør legge ekstra vekt på å utvikle en god styringsdialog.

For å utvikle en god styringsdialog, er det viktig å ta hensyn til kulturelle forhold hos virksomheten som styrer og virksomheten som blir styrt. Kulturelle forhold gir implikasjoner på bl.a. hvilke styringsvirkemidler som oppleves som legitime i styringen. Endring av kultur og holdninger kan være en forutsetning for å lykkes med en dreining fra tradisjonell detaljstyring til mer overordnet strategisk styring, eller for å øke graden av resultatorientering i styringen.

Etter Statskonsults vurdering bør departementet i det videre arbeidet legge stor vekt på å utvikle en velfungerende styringsdialog. AAD har en forvaltnings- og politikkkutformingskompetanse som Statsbygg ikke har, mens Statsbygg har en fagprofesjonell og bedriftsorientert kompetanse som AAD ikke har. Det er viktig å utvikle respekt og forståelse for hverandres kompetanse og komparative fortrinn. Det kan være hensiktsmessig å lage et sett med omforente spilleregler for styringen/kommunikasjonen mellom departementet og Statsbygg. I arbeidet med å utforme disse reglene bør en ta utgangspunkt i det noen av informantene peker på som *betydelige kulturelle forskjeller* mellom departement og virksomhet, jf. punkt 5.5. Eventuelle spilleregler må ses i sammenheng med eksisterende retningslinjer for etatsstyringen.

Innholdet i tildelingsbrev og budsjettproposisjon bør etter Statskonsults vurdering ses mer i sammenheng og være mer helhetlig. I etatsstyringsmøtene bør diskusjon om resultatkrav, måloppnåelse og strategier vektlegges. Situasjonsbestemt politisk styring bør primært tas i andre fora og på andre møteplasser enn på etatsstyringsmøtene. Det skal selvsagt ikke være slik at etatsstyringsmøtene kun blir rituelle møteplasser uten mulighet for å diskutere dagsaktuelle saker. Samtidig er det viktig å være klar over at løpende og dagsaktuelle saker lett ”sluker” mer overordnede, helhetlige og langsiktige temaer og problemstillinger.

Departementet bør videre vurdere innhold i og omfang av styringsinformasjonen som presenteres i budsjettproposisjonen. Stortinget bør, med visse unntak, ikke inviteres til å styre på enkeltsaknivå. Spesielt store og/eller politisk kontroversielle saker vil være unntak.

Tildelingsbrevet bør være en operasjonalisering av Stortingets intensjoner, mål og vedtak. Det bør også inneholde krav om helhetlig rapportering slik at departementet får et grunnlag for å vurdere Statsbyggs formåls- og kostnadseffektivitet. Informanter i departementet mener krav til kostnadseffektivitet ivaretas gjennom krav til driftsresultat, kapitalavkastning og gjennomsnittlig maksimal overskridelse av de fastsatte kostnadsrammene. Statskonsult mener det er behov for krav som fokuserer mer direkte på Statsbyggs produktivitet og kostnadseffektivitet på de ulike områdene. Tildelingsbrevet til Statsbygg har etter Statskonsults vurdering et forbedringspotensiale på disse områdene.

I forlengelsen av dette bør rapporteringen fra Statsbygg bli bedre. Det er sentralt at departementet gjør de riktige bestillingene. Departementet bør ikke be om mer rapporter enn det som er nødvendig, og rapportene bør være på et hensiktsmessig nivå. Hva som rapporteres, vil måtte variere etter de ulike typene oppgaver Statsbygg rapporterer på. Løpende kvantitativ rapportering bør suppleres med kvalitativ vurdering – både for å sette den kvantitative rapporteringen inn i en analytisk sammenheng og for å få rapportering på områder der det er vanskelig å finne fram til gode kvantitative resultatindikatorer. Det bør videre være en god kopling mellom Statsbyggs interne rapportering og rapporteringen til departementet. Dersom en søker å minimere underliggende virksomhets belastning knyttet til rapportering og slik unngår unødig dobbeltarbeid, er sannsynligheten størst for at departementet mottar kvalitativt gode rapporter.

Styringsdialogen mellom AAD og Statsbygg er generelt lite preget av departementets systemansvar/kontrollansvar. I tildelingsbrevet ber departementet om at Statsbygg foretar en ny gjennomgang av Statsbyggs interne instruks for økonomiforvaltningen. Det vises til at instruksjonen skal medvirke til en sikker og kostnadseffektiv økonomiforvaltning, og til at det foretas hensiktsmessige kontroller. Dette vil være et ledd i departementets systemkontroll, men bør suppleres ytterligere.

Systemkontroll er på mange måter et kompetansespørsmål, og det kan tenkes ulike modeller for hvordan departementet kan ivareta systemkontrollansvaret, jf. punkt 3.2.4.

Seksjon for statlige fellestjenester (SSF) som styrer Statsbygg, har profesjonalisert seg innenfor etatsstyring og har i tillegg til styringen av Statsbygg også ansvar for å styre Statens pensjonskasse og Slottsforvaltningen. Departementet har ifølge informantene mest kompetanse innenfor generell forvaltning og innenfor økonomi når det gjelder statsbudsjett og statsregnskap. De har ikke spesiell prosjektstyringskompetanse eller systemkompetanse utover det som følger av den generelle forvaltningskompetansen. De har heller ikke spesiell bedriftsøkonomisk kompetanse. Informanter peker på at profesjonaliseringen

innenfor etatsstyring innebærer at seksjonen har et fragmentert ansvarsområde, og at dette påvirker muligheten for å styre Statsbygg.

Informantene er ikke sikre på i hvilken grad det trengs byggfaglig kompetanse i styringen av Statsbygg. Departementet mener at de ikke har behov for spesiell kompetanse på dette området. Ledelsen i Statsbygg gir uttrykk for et ønske om et organ med faglig/byggfaglig kompetanse ”å spille ball” / diskutere med, og som kan fungere som et korrektiv for den interne styringen av virksomheten.

6 Styring av store byggeprosjekter

I AADs styring av Statsbygg inngår også styring av store byggeprosjekter. Siden vårt mandat spesielt nevner styring av store byggeprosjekter, har vi valgt å drøfte dette spesielt.

Store investeringsprosjekter er ikke et entydig begrep. For det første skilles det mellom byggeprosjekter innenfor og utenfor husleieordningen. Byggeprosjekter som skal inngå i husleieordningen, finansieres dels gjennom Statsbyggs driftsinntekter som er avsatt til investeringsformål, og dels ved låneopptak i statskassa. For byggeprosjekter som ikke skal inn i husleieordningen er det de enkelte fagdepartementene som fremmer bevilgningsforslag for Stortinget. Fra og med budsjettåret 1998 samles de ulike fagdepartementenes bevilgninger på et felles kapittel (kap. 1580) på AADs budsjettområde. AAD gir så Statsbygg fullmakt til å omdisponere mellom prosjektene innenfor årets bevilgning for å minimere størrelsen på ubenyttede budsjettmidler.

For det andre skilles det mellom kurante og ordinære byggeprosjekter innefor husleieordningen. *Kurante prosjekter* er byggeprosjekter der leietaker eller overordnet fagdepartement ikke har behov for husleiekompensasjon (rammetilskudd) for å dekke medfølgende husleiekostnad. Disse prosjektene kan gjennomføres uten spesiell framleggelse for Stortinget. *Ordinære prosjekter* er byggeprosjekter som utløser behov for hel eller delvis husleiekompensasjon (rammetilskudd) på fagdepartementets/virksomhetens budsjetter.¹⁴

For det tredje skilles det i noen grad mellom særlig store og/eller kompliserte/risikofylte prosjekter og andre prosjekter. Prosjekter som defineres som særlig store/kompliserte/risikofylte, organiseres og følges opp på en noe annen måte enn andre prosjekter.

6.1 Rammer for styringen

6.1.1 Statsbyggs byggherrerolle

Ifølge St.prp. nr. 84 (1998–99) innebærer byggherrefunksjonen at Statsbygg

- er tiltakshaver på vegne av staten etter plan og bygningsloven
- (som hovedregel) er byggherre på vegne av fagdepartementene for oppføring av formålsbygg
- har et særlig ansvar, både som byggherre på vegne av staten og gjennom sin innkjøpspraksis, å implementere HMS, miljøpolitikk, arkitektur, estetikk og innovative brukerløsninger
- er et innkjøpsorgan med ansvar for best mulig prosjektgjennomføring med hensyn til kostnad, framdrift og kontroll.

¹⁴ Ref. St.prp. nr. 1 Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1999–2000)

Verken St.prp. nr. 84 eller den påfølgende komitéinnstillingen sier noe eksplisitt om rolle- og ansvarsdeling mellom oppdragsdepartement, AAD, Statsbygg og eventuell bruker i forhold til byggeprosjekter. Foreløpig reguleres dette av Kronprinsregentens resolusjon av 28.11.75 Instruks for Statens bygge- og eiendomsdirektorat (SBED) og brev fra Statsministerens kontor av 25. mai 1981, inntatt i Statsbyggs Administrativ bestemmelse nr 5.11 (AB 5.11) fra november 1985. Statsbyggs instruks er under revidering, jf. tildelingsbrev for 2000.

Instruksens § 2 slår bl.a. fast at Statsbygg (SBED) skal innhente oppgaver fra departementene over behovene for byggearbeider, forestå planleggingsarbeidet etter oppdrag fra vedkommende departement og forestå gjennomføringen av vedtatte prosjekter *på vegne av og i samråd med vedkommende departement*. I § 4 etableres det viktigste samordnings- og styringsforumet i byggeprosjekter, *.opprettes for hvert prosjekt en fast kontaktgruppe med representanter fra vedkommende fagdepartement og brukerinstitusjon under ledelse av direktoratet*.

I § 5 sies det at Statsbygg (SBED) skal legge fram byggeprogram med forslag til kostnadsramme for Finansdepartementet. § 5 omhandler også Statsbyggs (SBEDs) informasjons- og varslingsplikt om framdrift overfor oppdragsdepartement og brukerinstitusjon.

AB 5.11 utdyper instruksene noe, bl.a. presiseres det at

- statsråden i AAD (FAD) har et konstitusjonelt ansvar for Statsbygg (SBED)
- når en byggebevilgning er stilt til disposisjon for Statsbygg (SBED), har Statsbygg (SBED) ansvaret for anbudsprosedyrer, kontraktsinngåelser og gjennomføring av fastlagte planer innenfor det bevilgede beløp. Dersom Statsbygg gjør feil eller svikter i forhold til dette, ligger ansvaret hos statsråden i AAD (FAD). Dersom Statsbygg (SBED) melder fra til oppdragsdepartement at det bevilgede beløp ikke strekker til og oppdragsdepartement unnlater å nødvendige skritt for å skaffe budsjettmessig dekning, går det konstitusjonelle ansvaret over på statsråden i oppdragsdepartementet.

Statsråd i oppdragsdepartementet har det konstitusjonelle ansvaret for feil og forsømmelser som kan tilbakeføres til oppdragsdepartementets egen behandling av byggesaken.

6.1.2 Krav om ekstern kvalitetssikring

Regjeringen vedtok 01.12.97 å gjennomgå styringen av statlige investeringsprosjekter under Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Det ble nedsatt en styringsgruppe som

utarbeidet en rapport med forslag til retningslinjer for styring av statlige investeringsprosjekter¹⁵.

Som en oppfølging av dette prosjektet har Finansdepartementet nå, som varslet i Gul bok for 1999–2000, inngått en rammeavtale med fire private firmaer som skal benyttes til ekstern kvalitetssikring. Avtalen inngås i samråd med Finansdepartementet mellom oppdragsgiver – *det departementet som har budsjettansvaret for den aktuelle investeringen og som er økonomisk ansvarlig for gjennomføringen av kontrakten fra statens side* – og ekstern kvalitetssikrer. Dersom budsjettansvaret skifter mellom departementer på et gitt stadium i prosjektets faser, har det departementet som har budsjettansvaret på det stadiet i prosjektet der kvalitetssikringen utføres, det økonomiske oppfyllesansvaret. Finansdepartementet er kvalitetsmyndighet for alle oppdrag etter avtalen.

I henhold til rammeavtalen skal ekstern kvalitetssikrer utføre

- en etterkontroll av om grunnlaget for å fremme forslag om godkjenning av prosjektet med kostnadsramme er tilstrekkelig
- en analyse som peker framover ved å kartlegge de styringsmessige utfordringer i de gjenstående faser av prosjektet.

Kvalitetssikrer skal skrive en sluttrapport som skal tilrå

- kostnadsramme inklusive nødvendig avsetning for usikkerhet for at prosjektbudsjettet skal holde
- hvordan prosjektet skal styres for at kostnadsrammen skal holde, herunder forslag om organisatorisk forankring av autorisasjon for å trekke på usikkerhetsavsetningen.

For å lette kontrollgrunnlaget når det gjelder prosjekter med kostnadsrammer under 500 millioner kroner, skal Finansdepartementet også utarbeide et gjennomgående standardisert kontoplanoppsett.

6.2 Organisering av store byggeprosjekter

For alle byggeprosjekter blir det etablert en *kontaktgruppe* og en *prosjektgruppe*. For spesielt store og/eller kompliserte prosjekter blir det i tillegg etablert en *styringsgruppe*.

I kontaktgruppen deltar kategorileder, prosjektansvarlig og prosjektledere fra Statsbygg, 3-4 representanter for oppdragsdepartementet (vanligvis på avdelingsdirektørnivå og nedover) samt representanter for bruker(e). Kontaktgruppen har primært en samordnende og rådgivende funksjon og skal, ifølge Statsbyggs gjeldende instruks, ledes av Statsbygg, jf. punkt 6.1.1.

Det arrangeres også egne prosjektmøter der prosjektleder i Statsbygg, stedlig representant for bruker og i noen tilfeller en representant for oppdragsdepartementet deltar. Prosjektmøtene er ment å være mer operative møter enn

¹⁵ *Styring av statlige investeringer*, Sluttrapport fra styringsgruppen, avgitt 10.02.99

kontaktgruppemøtene, men overlapp kan forekomme. Prosjektmøtene er innrettet på praktiske operative saker, og medvirkning fra bruker står sentralt.

I eventuelle styringsgrupper for prosjekter deltar oppdragsdepartementet, Statsbygg og eventuelt AAD. AAD har så langt valgt å delta i styringsgruppen for Operaprojektet, men deltar vanligvis ikke i styringsgruppene for prosjektene.

Avhengig av type prosjekt etableres det også spesielle fora i forhold til entreprenører, prosjektering o.l. I forhold til RIT 2000 (spesielt prosjekt) er det bl.a. etablert et styre med folk utenfra som har erfaring med store prosjekter.

6.3 Roller og ansvarsdeling

Rolle- og ansvarsdeling mellom AAD som etatsstyrer og andre departementer som oppdragsgivere framstilles som uklar av de fleste aktørene. Dette er en uklarhet som har eksistert lenge, men som kanskje har blitt tydeligere etter at bevilgninger til bygg utenfor husleieordningen ble samlet på AADs budsjettområde. De uklare rollene synes mest merkbare i forhold til formålsbygg utenfor husleieordningen, men gjelder i prinsippet også for bygg *innenfor* husleieordningen. Overskridelser for bygg innenfor husleieordningen fremmes imidlertid mer sjelden som en sak for Stortinget, jf. definisjon av kurante og ordinære byggeprosjekter innledningsvis i kapittel 6.

I forbindelse med det såkalte fremmedkapitlet på AADs budsjettområde – kap 1580 – er det statsråden i AAD som må møte i Stortinget og svare på spørsmål om denne bevilgningen. Dette er én av årsakene til at andre departementene stiller spørsmål ved om det er deres ansvar å fremme eventuelle forslag om tilleggsbevilgninger. AAD på sin side, mener samlingen av bevilgningene fra andre departementer hele tiden har vært tenkt som en rent teknisk sak for å redusere behovet for å overføre store deler av bevilgningene til neste budsjettår. I ettertid opplever imidlertid AAD ifølge informantene at enkelte fagdepartementer tilsynelatende ikke har den samme kostnadsbevisstheten som de ville hatt dersom de selv måtte stå ansvarlig overfor Stortinget.

Innføring av ordningen med ekstern kvalitetssikring på byggeprosjekter over 500 millioner kroner knytter kvalitetssikringsansvaret til budsjettansvaret, jf. punkt 6.1.3. Siden denne kvalitetssikringen er tenkt gjennomført i en tidlig fase av prosjektet, vil normalt fag-/oppdragsdepartementet være ansvarlig for prosjekter utenfor husleieordninger, mens AAD vil være ansvarlig for eventuelle prosjekter innenfor husleieordningen.

På dette området er det behov for en opprydding i roller og ansvarsforhold. AAD vurderer å foreslå en overgang til den gamle ordningen med bevilgninger over det enkelte oppdragsdepartements budsjett. Dette vil sannsynligvis rydde opp i uklarheter som har oppstått etter omleggingen fra og med budsjettåret 1998, men ikke de uklarhetene som lå der fra før. For å videreføre den opprinnelige hensikten med kapittel 1580, kan én mulighet være at de enkelte departementene stiller bevilgningen til disposisjon for Statsbygg med fullmakt

til å overføre til andre budsjettposter (prosjekter under andre departementer) ved behov.

Hvem som til sist er ansvarlig for kostnadsoverskridelser, tidsforskyvninger m.m., vil variere avhengig av hvilke årsaker som ligger til grunn. Gitt at Statsbygg ses som en leverandør (jf. drøfting i punkt 5.3.2) har AAD i rollen som etatsstyrer et ansvar for kostnadsoverskridelser knyttet til *feil og mangler* som kan føres tilbake til Statsbyggs planlegging og gjennomføring av prosjektet. Oppdragsdepartementet på sin side har ansvar for kostnadsoverskridelser som kan føres tilbake til endret kravspesifikasjon /behovsbeskrivelse. Isolert sett synes ansvarsforholdene ut fra dette rimelig greie. Dersom Statsbygg skulle utelate å ta hensyn til VVS, kan overskridelsene føres tilbake på Statsbygg/AAD. Dersom et oppdragsdepartement bestemmer seg for 20 ekstra garderober dagen før bygget skal ferdigstilles, kan overskridelsene føres tilbake på oppdragsdepartementet.

Når det dreier som om andre årsaker til kostnadsoverskridelser, f.eks. endrede konjunkturer, endringer som følger av tidsforskyvninger m.m. – dvs. eksterne forhold som medfører at et prosjekt ikke lar seg realisere innenfor vedtatte rammer – er ansvarsforholdene mindre klare. Statsbygg har et ansvar for å melde fra til oppdragsgiver dersom viktige forutsetninger endrer seg slik at planene ikke er dekkende lenger, jf. § 5 i Statsbyggs gjeldende instruks. Dersom dette blir gjort, er det ifølge den samme instruksens fagdepartementets ansvar å vurdere konsekvensene av dette. Er det behov for å endre planene for å komme i mål innenfor kostnads- og tidsrammer eller er det behov for å be om tilleggsbevilgninger?

På den andre siden har Statsbygg et ansvar for å bygge inn usikkerhet og risiko i kostnadsberegningene, eventuelt synliggjøre usikkerhet knyttet til byggeprosjektet slik at dette er kjent før et vedtak om bygging eventuelt tas. Siden AAD er tillagt det overordnede systemansvaret for Statsbygg, har AAD et ansvar for å følge opp både at Statsbygg har systemer for å vurdere usikkerhet, og at de har systemer for rapportering og oppfølging av eventuelle avvik i forhold til tidsplan og kostnadsutvikling i enkeltprosjekter.

For de største byggeprosjektene – de over 500 millioner kroner – ligger det innenfor rammeavtalen med de eksterne kvalitetssikrerne å gi en samlet oversikt over det aktuelle prosjekts risikobilde inklusive *alle grader av eksternt gitt usikkerhet og usikkerhet som ikke er påvirkbar*.¹⁶

Uklarheter med hensyn til hvem som har ansvaret for forsinkelser, overskridelser o.l. synes å forsterkes av at det er ulike oppfatninger av Statsbyggs rolle i forhold til oppdragsdepartementene. Er det et oppdragsgiver-leverandørforhold eller fungerer Statsbygg midlertidig som en del av – en ytre avdeling i – oppdragsdepartementet?

Statsbygg kan ikke karakteriseres som en leverandør i tradisjonell bedriftsøkonomisk forstand. De konkurrerer ikke i noe marked. I forhold til bygge-

¹⁶ Kilde: Punkt 4.5 i rammeavtalen mellom Finansdepartementet og Terramar prosjektledelse AS

prosjekter ivaretar de statens bestillerrolle. Samtidig karakteriserer de fleste informantene Statsbygg som en leverandør av tjenester i forhold til den enkelte oppdragsgiver. Statsbygg utfører noen tjenester – i dette tilfellet byggherre-tjenester – for departementene og/eller statlige virksomheter etter avtale.

6.3.1 Finansdepartementets rolle

Ifølge Statsbyggs gjeldende instruks skal Statsbygg utarbeide byggeprogram med forslag til kostnadsramme som skal forelegges Finansdepartementet (FIN). FINs rolle som kostnadsrammedepartement innebærer at departementet har ansvar for å gjøre en rimelighetsvurdering av et byggeprosjekts standard og omfang sett i forhold til kostnader og formål ved prosjektet. I vurderingen legges det vekt på sammenlikning med tilsvarende prosjekter og erfaringstall der dette er mulig.

Ifølge FIN har det så langt vært fagdepartementets/oppdragsgivers og Statsbyggs ansvar å foreta vurderinger av realismen og risikoen i kostnadsrammen. FIN skulle foreta rimlighetsvurderinger ut fra erfaringstall fra tilsvarende prosjekter. FIN er formelt sett ikke tillagt noen vetorett i forhold til statlige byggeprosjekter. I praksis har imidlertid FINs anbefalinger og kommentarer blitt tillagt svært stor vekt.

Stortinget har vedtatt at alle investeringsprosjekter med kostnadsramme på over 500 millioner kroner skal kvalitetssikres av én av fire eksterne kvalitetssikrere. I forhold til disse prosjektene vil eksterne kvalitetssikrere langt på vei erstatte den rollen FIN har hatt fram til nå. Byggeprosjekter under 500 millioner kroner skal fortsatt forelegges FIN.

6.4 Vurderinger og anbefalinger

Styring av store investeringsprosjekter følger dels av drøftingen av ulike roller og ansvarsdeling, dels av drøftingen med henblikk på den generelle styringsdialogen mellom AAD og Statsbygg.

Sannsynligvis er rolle- og ansvarsdeling mellom AAD som etatsstyrende departement og andre departementer et område der det ikke er mulig å komme fram til helt klare rolle- og ansvarsforhold gitt dagens organisering av statlig bygg- og eiendomsforvaltning. For å tydeliggjøre rolle- og ansvarsforholdene bør samarbeidet mellom oppdragsdepartement og Statsbygg formaliseres gjennom en skriftlig avtale/kontrakt bestående av en standardisert del og en prosjektspesifikk del der ulike typer generelle og spesielle problemer som kan tenkes å oppstå omtales og ansvar plasseres. AAD vil være ansvarlig for det som Statsbygg er ansvarlig for ifølge kontrakten/avtalen. En slik avtale vil kunne virke som et referansedokument og rydde opp i rolle- og ansvarsdelingen et stykke på vei.

Så lenge Statsbygg er et forvaltningsorgan og en del av statsforvaltningen, vil en slik avtale normalt ikke være juridisk bindende, men den kan likevel medvirke til en tydeligere ansvarliggjøring av både oppdragsgiver – departement – og tjenesteleverandør – Statsbygg.

I dag må eventuelle merkostnader dekkes inn over statsbudsjettet uavhengig av hvem som har forårsaket slike kostnader. Inndekkingen vil måtte skje gjennom tilleggsbevilgninger, økt husleiekompensasjon eller intern omdisponering innenfor brukeretats budsjett. I forlengelsen av dette kan det stilles spørsmål om oppfølgings- og kontrollsystemer fokuserer for ensidig på avvik i forhold til kostnadsoverskridelser. Fra et ressursynspunkt burde det være like viktig å gi incitamenter til kostnadseffektivisering *innenfor* rammene som er gitt. Dagens rolle- og ansvarsforhold synes å gi få incitamenter til dette.

For et departement med systemansvar er det en generell utfordring å ivareta kontrollansvaret uten å gripe for dypt inn i detaljer og virksomhetens handlefrihet. Et departement bør konsentrere seg om overordnede forhold. Et hovedpunkt i systemkontrollen vil være å påse at lover, forskrifter og andre vedtak overholdes (internrevisjon). For å kunne styre må departementet ha oversikt over hvordan formelle vedtak blir fulgt opp i virksomheten.

For byggeprosjekter med kostnadsramme over 500 millioner kroner blir nå eksternt kvalitetssikring obligatorisk. Dette fritar etter Statskonsults vurdering ikke AAD fra et overordnet systemansvar, men siden denne kvalitetssikringen per definisjon er oppdragsdepartementets ansvar og skal ivaretas av nøytral tredjepart, kan disse gjennomgangene virke som et grunnlag for departementets systemkontroll. Her er det også et poeng at den eksterne kvalitetssikringen skal gjennomføres *før* budsjettvedtak og prosjektgjennomføring. AAD vil derfor fortsatt ha et systemansvar i forbindelse med detaljprosjektering og gjennomføringen av prosjektene.

For byggeprosjekter med kostnadsramme under 500 millioner kroner er det viktig at departementet vurderer hvordan systemkontrollen kan og bør ivaretas. Det fins ulike modeller for utøvelsen av systemkontroll, jf. punkt 3.2.4, og departementet bør velge den modellen som er mest hensiktsmessig i styringen av byggeprosjekter av ulik størrelse og karakter.

Uavhengig av hvem som faktisk vil utføre kontrollen av byggeprosjektene er det viktig å fastsette kriterier for kontroll før byggeprosjektet gjennomføres, og sikre at prosjektorganisasjonen på forhånd har en forståelse av hva som vil inngå i kontrollen.

Etter Statskonsults vurdering bør departementet som et ledd i sin systemkontroll vurdere organiseringen av store byggeprosjekter. Det synes i dag å være unødig mange samordnings-/kontaktgrupper med mer eller mindre sterkt mandat og myndighet. Statskonsult stiller spørsmål ved om dette er hensiktsmessig. Selv om denne typen organisering har positive effekter i den forstand at den bedrer kontakten mellom ulike aktører i byggeprosessen, kan den også ha noen uheldige virkninger. Vi vil spesielt trekke fram at denne typen organisering lett kan føre til ansvarspulverisering. Det kan også oppstå uklarhet omkring roller og ansvarsforhold dersom både oppdragsdepartement og bruker deltar i (prosjekt)grupper på lavere nivå. I praksis kan Statsbygg lett oppleve et departements synspunkter som instruksjon fra overordnet nivå.

Ekstern kvalitetssikrer skal vurdere organiseringen i forbindelse med kvalitets- sikring av byggeprosjekter med en kostnadsramme på mer enn 500 millioner kroner. AAD bør vurdere tilsvarende opplegg også for mindre prosjekter som vurderes som kompliserte. Etter Statskonsults vurdering kan det her også stilles spørsmål ved Finansdepartementets rolle. Disse prosjektene kjennetegnes ved at det ikke er lett å finne fram til sammenliknbare prosjekter/ erfaringstall. Dersom Finansdepartementet verken har noe ansvar for å vurdere risiko/usikkerhet eller har gode erfaringstall å legge til grunn for sine vurderinger, er det betenkelig dersom deres vurderinger tillegges for stor vekt.

7 Samlet vurdering og anbefalinger

I punkt 7.1 oppsummerer vi Statskonsults anbefalinger når det gjelder AADs videre arbeid med styringen av Statsbygg. Anbefalingene er ikke uavhengig av hverandre og må ses i sammenheng. I forbindelse med de fleste anbefalingene foreslår vi også konkrete oppfølgingstiltak.

Under punkt 7.2 følger noen mer prinsipielle betraktninger om organisering og tilknytningsform. Statsbygg har nettopp vært gjennom omfattende og ressurskrevende strategi- og omorganiseringsprosesser. Det er derfor sannsynligvis lite aktuelt å endre organiseringen av Statsbygg på kort sikt. Siden dagens organisering etter Statskonsults vurdering medfører noen utfordringer som det er vanskelig å se uavhengig av organisasjonsmodell, vil vi likevel understreke at det kan være formålseffektivt å vurdere tilknytningsform og ulike organisatoriske modeller på sikt.

7.1 Statskonsults anbefalinger

Departementet bør fokusere mer på strategi og systemkontroll

I tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring bør departementet i større grad konsentrere seg om å gi Statsbygg overordnede strategiske føringer, dvs være premissgivende for veivalg knyttet til Statsbyggs formål, rolle, oppgaveløsning og virkemiddelvalg, og tilstrebe redusert behov for ”brannslukking” og detaljstyring i etterkant.

Etter Statskonsults vurdering har departementet et betydelig systemkontrollbehov i forhold til Statsbygg både fordi forvaltningsbedriften forvalter store verdier og fordi den har oppgaver som er så faglig orienterte og komplekse. Departementet bør derfor prioritere systemkontroll og overvåking/kontroll av Statsbyggs oppgaveutførelse underveis og i etterkant.

For å kunne gjennomføre en hensiktsmessig systemkontroll for ulike typer prosjekter, er det etter Statskonsults vurdering behov for en tverrfaglig og bredt sammensatt kompetanse. Gjennomgangen viser at departementet ikke har en slik kompetanse i dag. Det kan tenkes ulike modeller for å ivareta systemkontrollansvaret, jf. punkt 3.2.4. Etter Statskonsults vurdering bør departementet differensiere systemkontrollen og velge kontrollmodell ut fra hva som synes mest hensiktsmessig for Statsbyggs ulike oppgaver og funksjoner.

Anbefalte tiltak:

- Generelt bør AAD prioritere systemkontrollkompetanse og bruke mer ressurser på systemkontroll
- AAD bør stille krav til og følge opp at Statsbygg har interne styrings-systemer på økonomi- og personalsiden som er i samsvar med økonomiregelverkets krav, er godt samordnet og som danner grunnlag for god rapportering til departementet.

Departementets styring bør ta utgangspunkt i ulike styringsbehov

Departementet bør innrette sin styring av Statsbygg ulikt avhengig av oppgavetype. Jo mer etterspørselstyrt Statsbygg er på et område, jo mer bør departementet styre gjennom å sette konkrete resultatkrav/indikatorer knyttet til oppgaveutførelsen. Statsbygg er for en stor del etterspørselstyrt når det gjelder tjenesteproduksjon – eiendomsforvaltning, byggherreutøvelse og rådgivningsvirksomhet. Eiendomsforvaltning er det området der man har etablert de mest konkrete resultatindikatorer, men det fokuseres i liten grad på produktivitet, kostnadseffektivitet o.l.

I forhold til policyområdene innenfor miljø, estetikk, arkitektur m.m. – oppgaver som krever en mer aktiv tilnærming fra Statsbyggs side – vil departementets styringsbehov være knyttet til å gi strategiske føringer på et overordnet nivå og til å kontrollere oppgaveutførelsen i etterkant gjennom analyse av utvalgte resultatindikatorer, evalueringer o.l. Departementet har bedt Statsbygg starte arbeidet med å utvikle egnede resultatindikatorer på dette området, jf. tildelingsbrevet for 2000. Samlet antall indikatorer må ikke bli for stort.

Anbefalte tiltak:

- AAD og Statsbygg bør begge delta i prosessen med å utvikle bedre resultatindikatorer
- Tildelingsbrevet bør i større grad fokusere på og stille krav til kostnadseffektivitet

Innholdet i budsjettproposisjon og tildelingsbrev bør vurderes

Departementet bør vurdere innholdet i styringsdokumentene. Spesielt bør de se på om innholdet i budsjettproposisjonen kan koordineres bedre i forhold til innholdet i tildelingsbrevet. I dag er det mye overlapp og det kan stilles spørsmål ved om budsjettproposisjonen er unødig detaljert og i for stor grad inviterer Stortinget til detaljstyring. Tildelingsbrevet skal være en operasjonalisering av Stortingets intensjoner, mål og vedtak. Tildelingsbrevet bør også brukes til å gi Statsbygg føringer/signaler om hvilke oppgaver som bør opp- og nedprioriteres.

Utforming og gjennomføring av Statsbyggs nye strategi har vært i fokus på etatsstyringsmøtene de seneste to årene. På etatsstyringsmøtene bør det legges størst vekt på å diskutere mål, hvilke utfordringer Statsbygg står overfor og strategier for å møte disse utfordringene. Siden Statsbygg inngår i et politisk system, vil det imidlertid alltid være behov for situasjonsbestemt styring fra departementets side. I den grad det er mulig, bør denne typen styring tas i andre fora og på andre møteplasser enn på etatsstyringsmøtene.

Rapporteringen bør bedres

Det er behov for å utvikle en mer helhetlig rapportering. Dagens rapporteringskrav er i stor grad rettet mot den forretningsmessige delen av virksomheten. En forutsetning for å få bedre rapportering fra Statsbygg er at departementet gjør gode bestillinger. AAD bør vurdere rapporteringskravene ut fra sine ulike informasjonsbehov. Det er viktig at belastningen på Statsbygg i forhold til

rapportering ikke blir større enn nødvendig. Den interne og eksterne rapporteringen bør derfor i størst mulig grad samkjøres.

Anbefalte tiltak:

- Det bør nedsettes en felles arbeidsgruppe som ser på departementets bestilling og bruk av informasjon, på Statsbyggs produksjon av informasjon og på utforming og kvalitet på rapporteringen fra Statsbygg til AAD.

Det er behov for å utvikle bedre kulturforståelse og samspill i styringsdialogen

AAD og Statsbygg bør gjennomføre en prosess med sikte på å tydeliggjøre rolle- og ansvarsdelingen mellom departement og virksomhet. Dette er etter Statskonsults vurdering avgjørende for å utvikle god forståelse og respekt for hverandres kulturelle ulikheter og komparative fortrinn. I forlengelsen av en slik prosess bør det utarbeides omforente normer/spilleregler for styringen/kommunikasjonen mellom departement og virksomhet som – sammen med de eksisterende reglene for etatsstyring – legges til grunn for styringsdialogen.

Anbefalte tiltak:

- AAD og Statsbygg bør gjennomføre felles ledersamlinger – fortrinnsvis med bistand utenfra. Ledersamlingene bør bl.a. fokusere på
 - felles begrepsbruk og -forståelse
 - kultur- og rolleforståelse
 - bedre samspill.

Det bør etableres et tydeligere skille mellom departementets rolle som etatsstyrer og deres rolle som oppdragsgiver

Statsbygg opplever at departementets roller som etatsstyrer og oppdragsdepartement i noen tilfeller blandes sammen. Departementet bør også være oppmerksom på at andre deler av forvaltningen kan stille spørsmål om hvor heldig denne todelte rollen er.

Rolle- og ansvarsforhold mellom AAD, andre departementer og Statsbygg bør tydeliggjøres

Innføringen av et felles budsjettkapittelet på AADs område for store byggeprosjekter fra 1998 har understreket behovet for å tydeliggjøre rolle- og ansvarsforholdet mellom AAD, andre departementer og Statsbygg. Uklarhetene knyttet til rolle- og ansvarsforhold forsterkes også av at det er ulike oppfatninger av Statsbyggs rolle i forhold til oppdragsdepartementene. Er det et oppdragsgiver-/leverandørforhold, eller fungerer Statsbygg midlertidig som en del av – eller som en ytre avdeling i – oppdragsdepartementet? Statskonsult legger til grunn at Statsbygg kan sies å ha en leverandørrolle overfor oppdragsdepartementene.

Med dagens organisering er det ikke mulig å komme fram til helt klare rolle- og ansvarsforhold, slik vi ser det. For å tydeliggjøre rolle- og ansvarsforholdene, bør samarbeidet mellom oppdragsdepartement og Statsbygg alltid formaliseres gjennom en skriftlig avtale/kontrakt bestående av en standardisert del og en prosjektspesifikk del der ulike typer generelle og spesielle problemer som kan

tenkes å oppstå omtales og ansvar plasseres. Ifølge en slik avtale vil AAD være ansvarlig for det som Statsbygg er ansvarlig for.

Anbefalte tiltak:

- Det bør innføres obligatoriske skriftlige avtaler mellom Statsbygg og oppdragsgiver på alle typer oppdrag.

AADs kontroll med store byggeprosjekter bør vurderes

Innføring av ekstern kvalitetssikring – i forkant – for prosjekter over 500 millioner kroner vil ikke frita departementet fra deres systemkontrollansvar, men gi et bedre grunnlag for å utøve systemkontroll i gjennomføringen av prosjektet.

Departementet bør også som et ledd i sin systemkontroll sørge for at Statsbygg har systemer som sikrer god organisering og hensiktsmessige og klare beslutningslinjer i store byggeprosjekter. Det synes i dag å være unødig mange samordnings-/kontaktgrupper med mer eller mindre sterkt mandat og med deltakelse fra ulike forvaltningsnivåer. Selv om denne typen organisering har noen positive effekter i den forstand at den bedrer kontakten mellom ulike aktører i byggeprosessen, kan den også ha noen uheldige virkninger. Spesielt kan vi trekke fram at denne typen organisering kan føre til uklare instruksjonslinjer og ansvarsapulverisering.

Anbefalte tiltak:

- AAD bør velge kontrollmodell for alle byggeprosjekter.
 - For byggeprosjekter over 500 millioner må AAD beslutte hvordan departementet skal følge opp den eksterne kvalitetssikringen i gjennomføringsfasen
 - AAD bør vurdere om de skal kreves ekstern kvalitetssikring også for byggeprosjekter under 500 millioner
- AAD bør stille krav til og følge opp at Statsbygg får hensiktsmessige prosjektstyringsverktøy på plass.
- AAD og Statsbygg vil i fellesskap utarbeide en policy for deltakelse i ulike grupper og fora i forbindelse med store byggeprosjekter.

Det bør vurderes å etablere et styre for Statsbygg

Statskonsult anbefaler å etablere et styre for Statsbygg. Styrets medlemmer bør være profesjonelle i forhold til Statsbyggs oppgaver. Styret bør etableres i stedet for – eventuelt i tillegg til – det foreslåtte brukerrådet.

Så lenge Statsbygg er underlagt statsrådets konstitusjonelle ansvar, er det begrenset hvor store fullmakter departementet kan delegere til et styre. I praksis vil styrets primære oppgaver være å fungere som et rådgivende organ på et overordnet og strategisk nivå overfor både Statsbygg og AAD. Styret vil også kunne utøve systemkontroll overfor Statsbygg på vegne av departementet.

Et styre vil ha en krevende rolle. Det skal både være Statsbyggledelsens støttespiller og departementets (eiers) utøvende kontrollorgan. I lys av dette er det viktig at styrets instruks er godt gjennomarbeidet slik at rolle- og ansvarsdeling mellom departement, styre og virksomhet framstår som klar og tydelig.

Vi vil presisere at statsråden fortsatt vil ha det overordnede konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret for både formåls- og kostnadseffektivitet – herunder systemansvaret. Siden Statsbygg inngår i et politisk system, vil det alltid være aktuelt med direkte situasjonsbetinget styring – i noen tilfeller på detaljnivå – fra AAD til Statsbygg. Et styre kan imidlertid stå for den mer løpende utøvelsen av systemkontrollen, særlig på områder der behovet for profesjonell fagkompetanse er stort, jf. også økonomiregelverkets § 30.3.

Anbefalte tiltak:

- Det bør etableres et styre for forvaltningsbedriften Statsbygg
- AAD bør oppnevne styremedlemmer som har forvaltningskompetanse, økonomikompetanse, byggfaglig kompetanse, prosjekterfaring, kontrollkompetanse m.m.
- Det bør utarbeides en styreinstruks.

7.2 Statsbyggs framtidige organisering og tilknytningsform

Som omtalt under punkt 7.1, kan det gjøres noen grep for å få til klarere rolle- og ansvarsdeling og bedre styring av de store byggeprosjektene. Etter Statskonsults vurdering vil det imidlertid fortsatt være en del utfordringer knyttet til dagens organisering.

Så lenge Statsbygg organiseres som en del av statsforvaltningen, vil statsråden fortsatt ha et konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar for alle saker, også de rent forretningsmessige. Det er lite som tilsier at det er mulig å finne fram til en styringsform der styring på enkeltsaker – i noen tilfeller detaljstyring – kan unngås eller reduseres vesentlig så lenge ansvarsforholdene er som de er. I lys av informantenes ønske om mer overordnet styring og mindre enkeltsaks- og detaljstyring er dette viktig å ha i mente. Dersom statsråden skal kunne stilles til ansvar for enkeltsaker, må vedkommende også ha anledning til å kunne styre/påvirke de samme sakene.

Dagens modell er ikke ideell i forhold til en profesjonell styring av Statsbyggs forretningsmessige virksomhet. AADs styringsinteresser er primært preget av departementets rolle som sekretariat for politisk ledelse og statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar. Departementet har i liten grad bygget opp kompetanse i forhold til en profesjonell og forretningsmessig styring av *bedriften* Statsbygg. Som vi har foreslått under punkt 7.1, kan det forretningsmessige søkes ivaretatt gjennom å opprette et styre for Statsbygg. Tidligere erfaringer tilsier imidlertid at styre for forvaltningsbedrifter ofte blir mer et rådgivende organ enn et besluttsende styre fordi det nødvendigvis vil ha

andre og mer begrensede fullmakter enn det styrer for selvstendige juridiske enheter har.

Statsbyggs virksomhet inneholder mange ulike oppgaver og funksjoner. De ivaretar bl.a. ulike planleggings-, rådgivnings-, byggherre- og driftsfunksjoner for statlige virksomheter. Statsbygg og departementet mener selv de langt på vei har ryddet opp i mulige rollekonflikter gjennom å skille ut Entra Eiendom AS. Statskonsult er ikke ubetinget enig i dette. Vårt inntrykk er at eksterne brukere (andre departementer og underliggende virksomheter) fortsatt stiller spørsmål ved om Statsbyggs mange og ulike funksjoner kan komme i konflikt med hverandre.

På bakgrunn av dette kan det vurderes om deler av Statsbygg bør ha en mer uavhengig stilling. En mulighet kan være å skille ut de forretningsmessige delene av virksomheten som en egen juridisk enhet utenfor staten. Statsforetakformen er brukt for andre virksomheter som ivaretar statlig infrastrukturvirksomhet (Statnett og Statkraft). Statlige bygg og eiendommer kan også ses som en form for offentlig infrastruktur.

En utskilling av de forretningsmessige delene vil for det første skape tydeligere rolle- og ansvarsdeling mellom AAD og Statsbygg. Eierdepartementet vil fortsatt ha styringsmuligheter og kan i spesielle tilfeller instruere foretakets styre, men dette må skje på foretaksmøtet. Ansvaret for den løpende forretningsmessige driften er lagt på statsforetaket og styret. For det andre vil det medføre at et eventuelt styre vil få en mer reell styrerolle med det ansvar og de oppgaver som styrer for forretningsmessig drevne virksomheter normalt har.

Rådgivnings- og plan- og utredningsfunksjonen bør fortsatt være organisert som et (brutto- eller nettofinansiert) forvaltningsorgan, dvs. som en del av staten. Et slikt organ bør i tillegg kunne fungere som et kvalitetssikrings- og tilsynsorgan når det gjelder statlig bygg- og eiendomsforvaltning. For et slikt organ kan det også være aktuelt å diskutere departementstilknytning. Det kan tenkes at det er mer hensiktsmessig å legge en slik virksomhet under et departement med sektoransvar for én eller flere av Statsbyggs oppgaver knyttet til miljø, arkitektur, estetikk arealplanlegging m.m.

Når det gjelder byggherrefunksjonen, kan det diskuteres om den bør legges til den forretningsmessige delen (eiendomsforvaltning) eller til plan- og rådgivningsdelen, eventuelt vurderes skilt ut eller sett i sammenheng med annen statlig byggherre- og/eller entreprenørvirksomhet. Prinsipielt kunne man tenke seg at andre enn Statsbygg utførte disse tjenestene. Foruten departementene selv, kunne dette være private konsulenter/entreprenører eller andre statlige virksomheter med byggherrekompetanse.

Nåværende Statsbyggs tilnærmede monopolrolle på dette området bør vurderes. Dette gjelder særlig i forhold til spesielt store og/eller kompliserte byggeprosjekter – prosjekter som det alltid vil være vanskelig å bygg opp og ivareta spesialkompetanse på, og der skreddersøm kan være hensiktsmessig. Statskonsult vil understreke at dette er generelle betraktninger. Dersom det er aktuelt å gå nærmere inn på en alternativ og/eller annerledes organisering av

statens engasjement i forhold til bygge- og eiendomsforvaltningen, er det behov for en mer grundig og dyptpløyende analyse. En slik analyse må gå grundig inn på konsekvensene av å splitte opp den kompetansen som i dag er samlet i Statsbygg. Fordelene ved å beholde denne kompetansen samlet ble tillagt avgjørende vekt i forbindelse med strategiprosessen i 1998–99.

REFERANSER

Tittel:	Styringsdialogen mellom AAD og Statsbygg
Forfatter(e):	Oddbjørg Bakli og Marianne Iselin Kvalvåg
Statskonsults rapportnummer:	2000:16
Prosjektnummer:	25 503 00
Prosjektnavn:	AADs styring og oppfølging av Statsbygg
Prosjektleder:	Oddbjørg Bakli
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	<p>I styringen av Statsbygg må det tas hensyn til at Statsbygg forvalter store statlige bevilgninger og er en stor og kompleks organisasjon med svært differensiert oppgaveportefølje. Styringen bør derfor innrettes forskjellig avhengig av oppgavetype. Etter Statskonsults vurdering er det behov for å utvikle mer helhetlige rapporteringssystemer, bedre kulturforståelse og samspill i styringsdialogen og bedre systemkontroll med Statsbygg. Statskonsult anbefaler å opprette et styre for Statsbygg som dels skal utøve systemkontroll på vegne av departementet, og dels fungere som et rådgivende organ overfor AAD og Statsbygg.</p>
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
Emneord:	Statsbygg, forvaltningsbedrift, etatsstyring, systemkontroll, styringsdialog, store byggeprosjekter.
Dato:	November 2000
Sider:	48
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO