

Rapport 2002:7

Stor omstilling på kort tid

En dokumentasjon av opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet

Forord

På oppdrag fra prosjektledelsen for opprettelse av det nye Sosial- og helsedirektoratet har Statskonsult foretatt en dokumentasjon av prosessen fram mot opprettelsen av direktoratet. Dette ble vurdert som viktig både for det nye direktoratet selv og for andre virksomheter som står overfor lignende omstillingsprosesser. Statskonsult skulle også bidra til at prosessen fram til opprettelsen av direktoratet 1. januar 2002 ble best mulig gjennom å være *rådgiver og samtalepartner* overfor prosjektledelsen.

I arbeidet med å dokumentere prosessen har vi foretatt dokumentstudier, deltatt som obeservatører i en rekke møter og foretatt intervjuer. Vi takker alle informantene som velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap i intervjuer og ved å skaffe fram dokumentasjon.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Dag Solumsmoen og Ingunn Botheim. Anne-Grete Aase har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, mai 2002

Jon Blaalid

direktør

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning.....	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Mål for Statskonsults prosjekt.....	6
1.3 Metode og datagrunnlag	6
2 Nytt Sosial- og helsedirektorat –Organisering av prosjektet.....	8
2.1 Mål for direktoratet.....	8
2.2 Organisering av hovedprosjektet.....	8
2.3 Organisering av delprosjekt 1	9
2.4 Prosessens forløp	10
3 Rammebetingelser for prosjektet	12
3.1 Beslutning om reform.....	12
3.2 Tidsfrister.....	12
3.3 Deling av departementet	13
3.4 Endring i forhold til hvilke virksomheter som skulle inngå i direktoratet	13
4 Hvordan fungerte organiseringen av prosjektet?	15
4.1 Prosjektorganisering for medbestemmelse	15
4.2 Prosjektgruppe var styringsgruppe?	15
4.3 God informasjon – begrenset innflytelse	16
4.4 Staben: prosjektgruppe eller sett av arbeidsgrupper?.....	17
5 Nytt direktorat – hvordan bygge det opp?	19
5.1 Avgrensning av ansvar og oppgaver for det nye direktoratet	19
5.2 Organisasjonsstruktur i det nye direktoratet	19
5.3 Administrative funksjoner i det nye direktoratet	21
5.4 Bemanning	22
6 Erfaringer og mulige lærdommer.....	24
6.1 Hva har fungert positivt?	24
6.1.1 Prosjektets rammebetingelser.....	24
6.1.2 Prosjektets egne valg og prioriteringer	25
6.2 Hva kunne ha vært gjort annerledes?	26
6.2.1 Andre muligheter på hovedprosjektnivå	26
6.2.2 Andre muligheter innenfor rammen av delprosjekt 1	27
6.3 Etter omstillingen – hva nå?	29



Sammendrag

Regjeringen foreslo våren 2001 en omfattende omorganisering av den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Forslaget gikk ut på at 11 etater under Sosial- og helsedepartementet (SHD) skulle slås sammen til tre nye virksomheter: Sosial- og helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt og et nytt Statens helsetilsyn.

Hovedmålet med omorganiseringen var at forvaltningen skal stå bedre rustet til å nå de sosial- og helsepolitiske målene og møte framtidige faglige utfordringer. Andre viktige mål var at intern administrasjon og dobbeltarbeid skal reduseres og at forebyggende arbeid, tilsyn og kvalitetsutvikling av helse- og sosialtjenesten skal styrkes.

Omorganiseringen av sosial- og helseforvaltningen ble inndelt i et hovedprosjekt som hadde det overordnede ansvaret og fire delprosjekter¹. Av disse var det delprosjekt 1 som gjaldt etableringen av et sosial- og helsedirektorat. Statskonsult fikk september 2001 i oppdrag fra direktøren i det nye Sosial- og helsedirektoratet å dokumentere erfaringene fra delprosjekt 1.

Hva har fungert positivt i prosjektet?

Til tross for meget korte tidsfrister kom prosjektet i havn, og Sosial- og helsedirektoratet ble opprettet 1. januar 2002. Etter Statskonsults vurdering har særlig følgende momenter fungert positivt i prosjektet:

Klare mål

Prosjektet ble i utgangspunktet (ved politisk vedtak) gitt klare gjennomføringsmål. Dette ga prosjektledelsen ryggdekning for å framholde at alle berørte hadde felles interesse.

Knapp tidsfrist

En svært knapp tidsfrist ga prosessen momentum og bidro til fokusering på framdrift framfor andre spørsmål, dvs. deltakerne ble svært selektive på hvilke konfliktspørsmål som måtte løses der og da. Kort tidsfrist bidro også til å unngå seigpining og forlenget usikkerhet for de tilsatte

Sterk lederforankring

Delprosjekt 1 som del av hovedprosjektet hadde en sterk topplederforankring. Departementsråden i SHD prioriterte prosjektet høyt både som styringsgruppens leder og mht. å markedsføre prosjektet internt.

Enighet om reformideen

Det synes i utgangspunktet å ha vært en relativt stor forståelse blant ledere og tilsatte for ideen med reformen, iallfall når det gjaldt behovet for å utnytte de samlede faglige ressursene bedre.

¹ Det var egne delprosjekter for Sosial- og helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, nytt Statens helsetilsyn og for Sosial- og helsedepartementet.

Ingen skulle sies opp

Det ble i utgangspunktet gjort klart at ingen skulle miste jobben som følge av omorganiseringen, og det ble tidlig inngått en særskilt omstillingsavtale med de tilsattes organisasjoner. Dette bidro til å dempe tilsattes uro og frykt for omstillingen.

Politisering ble unngått

At forslaget ble fremmet for Stortinget i forbindelse med Revidert Nasjonalbudsjett bidro trolig til at omorganiseringen ble lite profilert i mediene. Når det heller ikke av andre grunner (jf. de to foregående punktene) var sterk motstand, ble en sterk politisering som ellers kunne fjernet grunnlaget for reformen, unngått.

Direktør tidlig på plass

Prosjektledelsen ble tilsatt allerede 6 juli, bare noen få uker etter stortingsvedtaket. Dette ga vedkommende mulighet til å starte tidlig med planlegging og rekruttering av medarbeidere.

Stor vekt på informasjon

Prosjektledelsen (både i hovedprosjektet og delprosjekt 1) har satset sterkt på å gi informasjon til alle tilsatte ved en serie informasjonsmøter på flere nivåer og ved å opprette en egen prosjektvev. Dette ble kombinert med stor grad av åpenhet mht. hvilke type informasjon som ble gitt ut.

Tydelig og synlig ledelse

Prosjektledelsen prioriterte å stille opp på allmøter i alle de berørte fagmiljøene som skulle inn i det nye direktoratet. Denne viljen til å "fronte" prosjektet overfor de berørte tilsatte var kombinert med et tydelig budskap om behovet for reformen og for en rask gjennomføring. Til sammen synes dette å ha virket klart positivt ved å inngi tillit til ledelsen.

Medbestemmelse innenfor rammene

En partssammensatt prosjektgruppe innebar at de tilsattes representanter fikk utvidet adgang til å drøfte (og dermed øve innflytelse på) flere spørsmål enn ved ordinær prosedyre for medbestemmelse. Prosjektgruppen kom derved i hovedsak til å bli behandlet som en styringsgruppe for delprosjektet, selv om arbeidsgiversiden var i flertall i prosjektgruppen.

Prosjektstab med stor arbeidskapasitet og entusiasme

Prosjektstaben arbeidet med stor entusiasme for en krevende oppgave og hadde stor arbeidskapasitet. Sett i forhold til den knappe tidsfristen var dette utvilsomt en suksessfaktor.

Hva kunne ha vært gjort annerledes?

Vår dokumentasjon av prosessen bør også gi grunnlag for noen tanker i ettertid om hva som kunne og burde ha vært gjort annerledes med tanke på et mest mulig vellykket resultat. Med den knappe tidsfristen for prosjektet kan det riktig nok innvendes at alt som ville innebære mer tidsbruk, ikke kunne være aktuelt. Med dette forbeholdet vil vi likevel peke på noen mulige punkter:

Mindre skarpt skille mellom prosjekt og driftsfase?

Med tanke på en bedre forberedelse av de administrative funksjonene kan det være grunn til å revurdere det skarpe skillet som ble trukket mellom prosjektperioden fram til 1.1.02 og driftsfasen etterpå. Det er riktig nok et skille som det er vanlig å trekke i slike sammenhenger, men vi spør om det hadde vært gunstigere å la arbeidsgruppene på dette feltet bare avgi en foreløpig rapport mot slutten av prosjektperioden, for senere å la dem fungere bl.a. som "troubleshooter" og kvalitetssikrer en kortere periode etter at driftsfasen har inntrådt. På denne måten kunne det ha vært noen med kontinuitet fra arbeidet i prosjektfasen som raskt kunne dokumentere og få avklart de praktiske problemene som oppsto etter årsskiftet.

Ubalanse kulturbygging vs. administrative forberedelser?

Prosjektledelsen la vekt på starte "kulturbygging" for det nye direktoratet allerede i prosjektperioden. Samtidig profilerte også prosjektledelsen seg ved å gi uttrykk for store ambisjoner og bygge opp under forventningene til det nye direktoratets kvaliteter. Generelt ønsker vi ikke å være kritiske til kulturbygging i forbindelse med en fusjon av etater. Tvert imot er vel dette et hensyn som ofte bør oppvurderes og tillegges større vekt. Spørsmålet her blir likevel om den interne markedsføringen av denne satsingen kanskje var noe overdreven. For oss ser det ut til at det var en ubalanse mellom oppmerksomheten rundt denne satsingen på den ene side og informasjon om forberedelsen av de administrative funksjonene på den annen side.

Unngå urealistiske løfter

Da det ble klart at det ikke ville bli gitt individuelle stillingsbeskrivelser til å søke på, ble dette møtt med skuffelse blant mange tilsatte. Dette var det lagt ned en god del arbeid i å forberede, og for noen kan det også ha følt betryggende å kunne kjenne igjen "sin egen" stilling. Intervjuene med de tillitsvalgte viser imidlertid at de reagerer mer på at løftene ikke ble holdt, enn at det ikke ble gitt individuelle stillingsbeskrivelser for hele direktoratet.

Tidligere innplassering?

Det var planlagt at innplassering av de tilsatte skulle være ferdigstilt 21.12.01, altså nærmest "kant-i-kant" med startdatoen for direktoratet. I praksis betydde dette at selv den minste forsinkelse kunne ha skapt store problemer. Nå viste det seg at fristen holdt med flere dager til gode, men spørsmålet blir likevel om det kunne ha vært planlagt med en tidligere innplassering for å ha en sikkerhetsmargin.

Etter omstillingen – hva nå?

Vi har også noen synspunkter på situasjonen etter omstillingen. Disse kan oppsummeres under overskriftene:

- ?? Organisasjonen skal sette seg, men ikke bli satt!
- ?? Få folk i arbeid!
- ?? Unngå lange styringslinjer!
- ?? Ytterligere rendyrking av direktoratsoppgaver!
- ?? Klargjør forholdet til de kollegiale organene!
- ?? Få en klar rollefordeling og unngå dobbeltarbeid!

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Sosial- og helsedepartementet (SHD) sendte i mars 2001 ut et omfattende høringsnotat med forslag til omorganisering av den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Forslaget gikk ut på at 11 etater under SHD skulle slås sammen til tre nye virksomheter: Sosial- og helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt og et nytt Statens helsetilsyn.

Hovedmålet med omorganiseringen var at forvaltningen skal stå bedre rustet til å nå de sosial- og helsepolitiske målene og møte framtidige faglige utfordringer. Andre viktige mål var at intern administrasjon og dobbeltarbeid skal reduseres og at forebyggende arbeid, tilsyn og kvalitetsutvikling av helse- og sosialtjenesten skal styrkes.

Etter en høringsrunde ble forslaget lagt fram for Stortinget i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett våren 2001. Forslaget ble vedtatt, men en av etatene, Kreftregistret, ble holdt utenfor omorganiseringen.

Omorganiseringen av sosial- og helseforvaltningen ble inndelt i ett hovedprosjekt som hadde det overordnede ansvaret og fire delprosjekter². Av disse var det delprosjekt 1 som gjaldt etableringen av et sosial- og helsedirektorat.

Statskonsult fikk september 2001 i oppdrag fra direktøren i det nye Sosial- og helsedirektoratet å dokumentere erfaringene fra delprosjekt 1.

1.2 Mål for Statskonsults prosjekt

Nærmere bestemt ble målet for Statskonsults oppdrag todelt:

1. Statskonsult skulle bidra til å få en *god dokumentasjon* av prosessen fram mot opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet. Dette ble vurdert som viktig både for det nye direktoratet selv, for Sosial- og helsedepartementet og for andre som står overfor lignende omstillingsprosesser
2. Statskonsult skulle bidra til at prosessen fram til opprettelsen av direktoratet 1. januar 2002 ble best mulig gjennom å være *rådgiver og samtalepartner* overfor prosjektledelsen.

1.3 Metode og datagrunnlag

Fram til direktoratet ble opprettet 1. januar 2002 har Statskonsult primært hatt en rolle som rådgiver overfor prosjektledelsen. Dette har vært hensiktsmessig sett ut fra oppdragsgivers behov og tidspresset i delprosjektet. Tidspresset har vært en medvirkende årsak til at vi ikke har sett det som hensiktsmessig å foreta intervjuer i løpet av prosjektperioden. Statskonsult har i deler av prosjektperi-

² Det var egne delprosjekter for Sosial- og helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, nytt Statens helsetilsyn og for Sosial- og helsedepartementet.

oden hatt ukentlige møter med prosjektledelsen for delprosjektet. I møtene har Statskonsult hatt en rolle som diskusjonspartner samtidig som møtene har vært viktige for å få informasjon om den pågående prosessen. Som et ledd i rådgivningen har Statskonsult utarbeidet et notat om de kollegiale organenes tilknytning i det nye direktoratet.

I arbeidet med å dokumentere prosessen har vi foretatt dokumentstudier, deltatt som observatører i en rekke møter og foretatt intervjuer. Både hovedprosjektet og delprosjektene har utarbeidet egne sluttrapporter fra arbeidet. Disse rapportene gir en fylldig beskrivelse av hovedtrekkene i prosjektene, og sluttrapporten fra delprosjekt 1 gir også en inngående beskrivelse av organiseringen av det nye direktoratet. Vi har også hatt god nytte av rapportene fra arbeidsgruppene som ble nedsatt av delprosjekt 1 for å vurdere de administrative funksjonene og rapportene som ble utarbeidet for å foreta grensedragninger mellom de ulike virksomhetene (de såkalte gråsonerapportene).

Vi har videre hatt tilgang til alle prosjektplaner og referater fra møtene i styringsgruppen og prosjektgruppen. All dokumentasjon har vært tilgjengelig fra prosjektets egen vevside. Vi har også hatt nytte av en prosjektoppgave som en av de tilsatte i departementet utarbeidet om det interne kommunikasjonsbehovet i fornyelsesprosessen.

Både for å ha et grunnlag for å dokumentere prosessen og for å kunne yte rådgivning underveis i prosjektet har det vært viktig at Statskonsult har deltatt på møter i prosjektgruppa og i møter som prosjektstaben har hatt. Det har vært viktig for oss å få et bredere inntrykk av hele prosessen enn det tiden før årsskiftet tillot. Vi har derfor etter at prosjektet var avsluttet foretatt intervjuer med personer som har hatt ulike roller og oppgaver i prosjektarbeidet. Det har vært prosjektledelsen, de tillitsvalgte i prosjektgruppen, medlemmer av prosjektstaben og representanter fra Sosial- og helsedepartementet.

Vi er klar over at det kan reises spørsmål ved om vår rolle som rådgiver overfor prosjektledelsen har vært forenlig med å skulle dokumentere og vurdere prosessen. Til det kan det sies at det primære målet med vårt arbeid har vært å gi en oversiktlig dokumentasjon og analyse av utvalgte sider ved prosessen snarere enn å foreta en helhetlig evaluering. Målet med å dokumentere prosessen er at erfaringene skal kunne brukes i Sosial- og helsedirektoratet i deres videre arbeid med å bygge opp organisasjonen samtidig som erfaringene kan være nyttige i forhold til andre statlige omstillinger. En viktig oppgave for Statskonsult er nettopp å kunne bidra til å overføre erfaringer mellom statlige virksomheter og sektorer.

Vi har ønsket å lage en "leservennlig" rapport. Det betyr at rapporten ikke gir en detaljert beskrivelse av alle aspekter ved omstillingen, men at vi har valgt ut enkelte områder som oppdragsgiver og Statskonsult synes det er verdt å se nærmere på. Prosjektet selv har utarbeidet en imponerende mengde dokumentasjon, og vi henviser til dette for ytterligere beskrivelser av de ulike elementene i prosjektet.

2 Nytt Sosial- og helsedirektorat – Organisering av prosjektet

2.1 Mål for direktoratet

Omorganiseringsprosessen skulle resultere i klarere avgrensninger i forhold til hva som er departementsfunksjoner, tilsyn, direktoratsfunksjoner og kunnskapsutvikling. Det var derfor tidlig klart at iverksettingsoppgaver som lå til Statens helsetilsyn og i SHD, skulle overføres til direktoratet. I tillegg var det klart at enkelte oppgaver ved Folkehelsa også skulle inngå i direktoratet.

Et annet sentralt mål med omorganiseringsprosessen har vært å få en faglig samordning ved å etablere et miljø som kan gi de ulike fagområdene ytterligere tyngde og gjennomslagskraft, og en mer samordnet ressursbruk som kan frigjøre ressurser til å møte nye utfordringer. Denne samordningen skulle skje ved at flere eksisterende mindre etater skulle inngå i direktoratet. Følgende virksomheter skulle i sin helhet inngå i det nye direktoratet:

- ?? Statens tobakkskaderåd
- ?? Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet
- ?? Rusmiddeldirektoratet
- ?? Giftinformasjonssentralen
- ?? Etat for rådssekretariater
- ?? Bioteknologinemndas sekretariat
- ?? Sekretariatet for nasjonalt råd for spesialistutdanning for leger og legefordeling
- ?? Det planlagte sekretariatet for Nasjonalt råd for prioritering i helsetjenesten

Et sentralt mål med å etablere Sosial- og helsedirektoratet var å styrke den utøvende aktiviteten i den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Utgangspunktet var at Sosial- og helsedirektoratet skulle tillegges det overordnede ansvaret for utøvende oppgaver og iverksetting av tiltak, samt rådgivning, formidling og andre oppgaver rettet mot kommunene, helseforetakene og befolkningen. Videre skulle sentrale funksjoner for et nytt Sosial- og helsedirektorat være knyttet opp mot kvalitetsutvikling og prioritering i helse- og sosialtjenesten.

2.2 Organisering av hovedprosjektet

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

Medbestemmelsesavtale for hele omorganiseringen ble inngått i slutten av juni 2001. Avtalen har regulert tjenestemannsorganisasjonenes medbestemmelse i den sentrale prosjektorganiseringen fram til omorganiseringen var sluttført.

Avtalen ga tjenestemannsorganisasjonene like mange representanter som arbeidsgiver i den overordnede styringsgruppen og i hver av de fire delprosjektgruppene. I tillegg oppnevnte arbeidsgiver leder for hver av gruppene, slik at arbeidsgiversiden hadde flertall i alle gruppene.

Styringsgruppen har hatt det formelle beslutningsansvaret i prosjektet. Alle saker som har vært gjenstand for drøftinger eller forhandlinger, har vært henvist til styringsgruppen. Styringsgruppen har videre hatt ansvaret for å behandle problemstillinger knyttet til grenseflater mellom de nye virksomhetene og å identifisere områder der samarbeid mellom virksomhetene er særlig viktig for å oppnå målene med reformen.

Styringsgruppen utarbeidet i oktober 2001 en overordnet prosjektplan for fornyelsen av den sentrale helseforvaltningen. Den overordnede prosjektplanen gir rammer for hovedprosjektet og for de ulike delprosjektene.

Det ble opprettet et sentralt prosjektsekretariat som bistod styringsgruppen i den overordnede styring av prosjektet. Sekretariatets hovedoppgave besto i å tilrettelegge beslutningsgrunnlaget for styringsgruppen. I tillegg skulle det sentrale prosjektsekretariatet koordinere de ulike prosessene i hovedprosjektet og delprosjektene, forberede møter og sikre framdriften i hele fornyelsesprosjektet. Prosjektsekretariatet har også fungert som sekretariat for delprosjekt 4 – omorganiseringen av Sosial- og helsedepartementet. Overfor de øvrige delprosjektene har sekretariatet i tillegg til å sørge for koordineringen, ytt bistand til delprosjektene i forhold til personal-, økonomi- og informasjonsspørsmål.

Hovedprosjektet nedsatte også to såkalte fokusgrupper i løpet av prosjektperioden. Den ene gruppen besto av åtte representanter for de administrativt tilsatte, den andre med åtte representanter fra fagtilsatte. Alle virksomhetene som var berørt av omstillingen, var representert i gruppene. Gruppesamtalene ble ledet av en ekstern konsulent, og hensikten har vært å få bedre kunnskap om forventninger og holdninger til endringsprosessen.

2.3 Organisering av delprosjekt 1

For delprosjekt Sosial- og helsedirektoratet ble det opprettet en partssammensatt prosjektgruppe ledet av direktoratets direktør. Prosjektgruppen besto for øvrig av fem representanter fra de tilsattes organisasjoner og av like mange arbeidsgiverrepresentanter oppnevnt av direktøren.

I overordnet prosjektplan ble delprosjektet bl.a. gitt i oppdrag å

- ?? kartlegge oppgaver i etatene som skal inngå i direktoratet
- ?? fremme forslag til styringsgruppen om hvilke oppgaver det nye direktoratet skal arbeide med
- ?? formulere mål og hovedprioriteringer
- ?? identifisere områder der samarbeid med de andre virksomhetene er særlig viktig for å oppnå målene for reformen
- ?? vurdere intern organisering av direktoratet og grenseflater mot andre etater og mot Sosial- og helsedepartementet

?? avklare alle praktiske utfordringer – teknisk-administrative, økonomiske og personalmessige – knyttet til sammenslåingen

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

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

Prosjektledelsen nedsatte også tre arbeidsgrupper på områdene informasjon og kommunikasjon, administrative støttefunksjoner og bibliotek. Arbeidsgruppene leverte sine sluttrapporter til prosjektledelsen 22. november 2001.

Det ble ikke registrert tidsbruk i prosjektarbeidet, men i ettertid har direktøren skjønnsmessig anslått at det i gjennomsnitt arbeidet 10 personer på heltid med prosjektet i løpet av de fire månedene. På årsbasis blir tidsbruken i så fall mellom 3 og 3,5 årsverk.

Sosial- og helsedepartementet satte av totalt 5 mill. kroner til hele omorganiseringsprosessen. Av dette ble det avsatt 2,7 mill. kroner til delprosjekt 1.

2.4 Prosessens forløp

Den formelle beslutningen om omorganiseringen i den sentrale helse- og sosialforvaltningen ble tatt i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett våren 2001. Forut for dette hadde reformen blitt forberedt i Sosial- og helsedepartementet. Høringsbrevet ble sendt ut 9. mars 2001 med høringsfrist 31. mars 2001. Modellen som ble presentert, ble gjennomgående positivt mottatt – også av langt de fleste av de berørte virksomhetene.

?? Mars: Høringsbrev om reformen
?? Mai: Framlegg om reform i revidert nasjonalbudsjett
?? Tidlig i juli: direktør tilsatt
?? Sent i august: Hovedprosjekt, delprosjekt og prosjektsekretariatet etablert
?? Oktober: Regjeringsskifte, departementet vedtas delt i et Sosialdepartement og et Helsedepartement med virkning fra 01.01.02.)
?? Sent i november: Oppgavefordeling mellom etatene, og organisasjonsstruktur for Sosial- og helsedirektoratet vedtatt
?? Midten av desember: Bemanningsplaner klare
?? 01.01.02: Direktoratet er opprettet

Umiddelbart etter vedtaket i Stortinget ble stillingen som direktør for Sosial- og helsedirektoratet utlyst, og i begynnelsen av juli tiltrådte Bjørn-Inge Larsen stillingen. I slutten av august var styringsgruppen for hovedprosjektet og de ulike prosjektgruppene opprettet. Første møte i prosjektgruppen for Sosial- og helsedirektoratet var 30. august. I realiteten hadde prosjektet derfor fire måneder til rådighet før direktoratet skulle være opprettet 01.01.02.

Totalt ble det avholdt 9 møter i prosjektgruppen. I slutfasen av arbeidet var det behov for hyppigere møter i prosjektgruppen for å sikre at alle saker ble behandlet før de skulle opp i styringsgruppen. Det ble derfor avholdt i alt 5 prosjektgruppemøter i løpet av november måned. I dette tidsrommet ble en rekke sentrale temaer knyttet til organisering og bemanning av direktoratet behandlet.

Det ble avholdt to allmøter i løpet av prosjektperioden. I tillegg hadde prosjektledelsen i alt fire møter med ledelsen i de virksomhetene som skulle inngå i direktoratet. Prosjektleder la også vekt på å besøke alle disse virksomhetene. For øvrig ble informasjonen spredd primært gjennom vevstedet som var opprettet felles for hovedprosjektet og de fire delprosjektene, gjennom e-post til tilsatte og gjennom egne nyhetsbrev.

3 Rammebetingelser for prosjektet

3.1 Beslutning om reform

Beslutningen om en reform i den sentrale helseforvaltningen og opprettelse av et eget sosial- og helsedirektorat kom i liten grad overraskende på våre informanter. Direktøren for direktoratet hadde selv vært engasjert av SHD for å arbeide med planlegging av reformen. For de fleste aktørene ble reformen kjent tidlig våren 2001 da forslaget ble sendt på høring. For de fleste var ideen om et sosial- og helsedirektorat ikke ny; dette var spørsmål som hadde vært diskutert tidligere. Nå var imidlertid tiden moden for reformen og de fleste aktørene var positive til endringen.

Selv om ingen av våre informanter ble overrasket over beslutningen, var det flere som ble overrasket over *omfanget* av endringen. En sammenslåing av flere av de små virksomhetene var ventet, men at store deler av Sosial- og helsedepartementet og Helsetilsynet også ville bli berørt, var uventet for mange. Den store vekten på en integrering av sosialsiden og helsesiden kom også overraskende på enkelte.

Selv om de færreste ble overrasket og langt de fleste var positive til opprettelsen av et sosial- og helsedirektorat, har det også kommet fram enkelte mer skeptiske synspunkter. En reaksjon har vært en viss frykt for at selve *organiseringen* av den sentrale helseforvaltning skulle komme i forgrunnen for de *oppgavene* som skulle utføres. Etat for rådssekretariater var nylig blitt opprettet gjennom en sammenslåing av en rekke små sekretariater, og Rusmiddel-direktoratet hadde nylig vært gjennom en omorganisering med nedbemanning. I disse virksomhetene var det flere som reagerte negativt: *Å, ikke nå igjen!*

3.2 Tidsfrister

Prosjektet har hele tiden hatt en klar tidsfrist – direktoratet skulle være opprettet 1. januar 2002. Når prosjektarbeidet først startet i august 2001, sier det seg selv at fristene har vært svært knappe for mange av de oppgavene som skulle løses i prosjektperioden. I tillegg har prosjektet opplevd en rekke endringer i rammebetingelsene helt fram til direktoratet var et faktum.

Nettopp de knappe tidsfristene mener mange av våre informanter har vært en viktig årsak til at prosjektet kom i mål og direktoratet ble opprettet til rett tid. Det var fattet en politisk beslutning om den overordnede strukturen på den sentrale sosial- og helseforvaltningen, og dette medførte at rammene for prosjektet i store trekk var gitt. Alle aktørene i prosessen hadde dermed de samme rammebetingelsene å forholde seg til. Prosjektet har i stor grad hatt karakter av å være et *gjennomføringsprosjekt*, snarere enn å være et tradisjonelt OU-prosjekt der hensikten med prosjektet er å komme fram til mål, strategier og organisering, og der iverksettingstidspunkt ikke er gitt.

Tidsfristene har medført at prosjektledelsen måtte prioritere strengt hvilke problemstillinger som skulle fokuseres, og medvirkning måtte skje innenfor

relativt snevre rammer. På samme måte valgte også de tillitsvalgte å prioritere hvilke saker de skulle engasjere seg sterkt i. Tidsfristene tillot ikke at de kunne stoppe opp ved alle saker.

For tjenestemannsorganisasjonene har tidsfristene vært vanskelige i den forstand at de har hatt liten tid til å konferere med medlemmer ettersom saks-papirer har blitt sendt ut kort tid før møtene i prosjektgruppen. Dette har vært medvirkende til at tjenestemannsorganisasjonene etter hvert tok flere saker kun til orientering fordi de ikke så seg i stand til å være med å fatte beslutninger om saken.

Det framkommer at de tillitvalgte i prosjektgruppen har hatt et nøkternt og realistisk forhold til hvor stor påvirkningsmulighet de har hatt. Et viktig poeng for de tillitsvalgte har vært å søke i størst mulig grad å være samstemte seg i mellom. Dette opplever de at de har lyktes med, og at det har vært viktig for deres innflytelse.

3.3 Deling av departementet

Etter regjeringsskiftet tidlig i oktober ble det vedtatt å dele Sosial- og helse-departementet og opprette et Helsedepartement og et Sosialdepartement. For prosessen med opprettelse av Sosial- og helsedirektoratet medførte dette at færre tilsatte kunne overføres fra departementet til direktoratet og at direktoratet ville bli underlagt to departementer. Helsedepartementet ble tillagt det administrative ansvaret for etatsstyringen.

Delingen av departementet kom overraskende på mange av deltakerne i prosessen. Delingen av departementet ble av enkelte opplevd som et tilbakeslag for hele reformen. Ideen om å rendyrke funksjonene og samordne ressursinnsatsen ville ikke bli fulgt opp på departementsnivå når sosialsiden og helsesiden ble delt. Det som flere ønsket – et mindre men bedre integrert sosial- og helsedepartement – ble ikke realisert.

En kort stund etter regjeringsskiftet var det også uklart om det faktisk ville bli et felles sosial- og helsedirektorat. Denne usikkerheten gjorde enkelte av deltakerne i prosessen demotiverte, men pga. tidsfristene for prosjektet fortsatte arbeidet etter planen. Da det etter få dager ble avklart at det fremdeles skulle opprettes et felles sosial- og helsedirektorat, var dette til stor lettelse for mange.

3.4 Endring i forhold til hvilke virksomheter som skulle inngå i direktoratet

Selv om det i revidert nasjonalbudsjett var klargjort hvilke virksomheter som skulle inngå i Sosial- og helsedirektoratet, skjedde det likevel endringer i løpet av prosessen fram til 1. januar 2002. Reformvedtaket innebar opprinnelig at sekretariatet til Bioteknologinemnda skulle inngå i Sosial- og helsedirektoratet. Dette var imidlertid hele tiden en omdiskutert avgjørelse, og i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet like før jul vedtok Stortinget at Bioteknologinemnda likevel ikke skulle inngå i direktoratet. Dette skjedde etter ønske fra

nemnda selv, som var kritiske til å bli en del av direktoratet. Beslutningen om likevel å holde Bioteknologinemnda utenfor reformen ble også gjort lettere av regjeringsskiftet og valget av nytt storting.

Et annet usikkerhetsmoment gjaldt opprettelsen av et eget FoU-miljø i direktoratet. På bakgrunn av en intern utredning i SHD var det i utgangspunktet lagt opp til at Sosial- og helsedirektoratet også skulle ha hånd om FoU-virksomhet, bl.a. sosial- og helsetjenesteforskning. Dette skulle skje ved å legge Senter for medisinsk metodevurdering (SMM – en del av SINTEF) og fagmiljøer ved Folkehelsa inn i direktoratet.

Deler av miljøene var negative til innlemmelsen og opprettelsen av en egen FoU-enhet i direktoratet, og mange reiste også spørsmål om det var riktig at et direktorat selv skulle ha en tung FoU-enhet. Etter stortingskomiteens behandling av budsjettet for 2002 ble det imidlertid avklart at SMM i denne omgang ikke skulle innlemmes i Sosial- og helsedirektoratet. Helseministeren skrev videre i et brev 04.12.01 til komiteen:

Sosial- og helsedirektoratet skal ikke ha forskningsaktiviteter som forutsettes å ha en fri og uavhengig stilling, dette er forskning som bør skje ved universitets- og forskningsmiljøene. Direktoratet skal kunne bestille forskning i eksterne forskningsmiljøer og ha kompetanse til å oppsummere forskning på sosial- og helsetjenesteområdet (metodevurdering og kunnskapssammenstilling).

Direktoratet skal videre ha utredningskompetanse og kunne gjennomføre forskningsbaserte utredninger.

Før den endelige avklaringen kom om at verken Bioteknologinemndas sekretariat eller SMM skulle inngå i direktoratet, var dette spørsmål som opptok mye tid hos enkelte i prosjektet. I ettertid gis det uttrykk for at den løsningen som ble valgt, var klok. Usikkerheten som oppstod da det ble tydelig at enkelte miljøer ikke ville inn i direktoratet, var særlig knyttet til spørsmålet om dette ville ha en ”smitteeffekt” og føre til at også andre miljøer ville forsøke å ”bryte ut”.

4 Hvordan fungerte organiseringen av prosjektet?

4.1 Prosjektorganisering for medbestemmelse

Et av premissene ved etableringen av hovedprosjektet var at Hovedavtalens krav til medbestemmelse skulle ivaretas gjennom prosjektorganiseringen. Dette var nedfelt i omstillingsavtalen. Arbeidsgiver og arbeidstakere skulle være representert i styringsgruppen og prosjektgruppene med like mange deltakere, men i tillegg oppnevnte arbeidsgiver lederen, slik at arbeidsgiversiden ville få flertall ved en eventuell uenighet.

Denne ordningen innebar for det første at flere saker enn Hovedavtalen forutsetter, ville bli behandlet som drøftingssaker. Årsaken var at prosjektarbeidsformen tilsier at alle gruppedeltakere må få drøfte saker som legges fram, ikke bare få informasjon om dem (jf. revidert overordnet prosjektplan til styringsgruppemøte 11.10.01).

For det andre, når ordningen innebar arbeidsgiverflertall i gruppene, var dette bygd på en antakelse om at det ikke ville bli aktuelt med forhandlingssaker før det nye direktoratet var kommet i drift. Skulle det likevel oppstå forhandlingssaker underveis i prosjektperioden, måtte det holdes ordinære forhandlingssaker (jf. omstillingsavtalen punkt 9.1). Dette viste seg imidlertid ikke å bli aktuelt.

Delprosjekt 1 ble altså etablert med en partssammensatt prosjektgruppe. De gruppene som ble nedsatt av delprosjekt 1 til å forberede ulike administrative funksjoner i det nye direktoratet, ble derimot ikke partssammensatt, og det ble heller ikke de såkalte gråsonegruppene. De sistnevnte forberedte imidlertid grensdragninger mellom institusjonene som fikk store konsekvenser for en del tilsatte i Sosial- og helsedepartementet og Statens helsetilsyn.

4.2 Prosjektgruppe var styringsgruppe?

For delprosjekt 1 ble det etablert et sekretariat – også kalt prosjektstab – til å forberede møtene i prosjektgruppen. I praksis ble det egentlige prosjektarbeidet utført i prosjektstaben, mens prosjektgruppen behandlet og godkjente saksframlegg fra staben. Dette kan reise spørsmål om prosjektgruppen i realiteten fungerte som en slags styringsgruppe for delprosjektet.

I hvilken grad hadde prosjektgruppen faktisk innflytelse over de beslutningene som ble fattet for delprosjekt 1? Prosjektgruppens konklusjoner ble omtalt som vedtak, men i alle hovedspørsmål var dette anbefalinger til styringsgruppen som hadde beslutningsansvaret. På den andre siden er vi ikke kjent med at styringsgruppen overprøvde noen av prosjektgruppens vedtak, som dessuten synes å ha hatt klar autoritet overfor prosjektstaben.

En innvending mot dette er at prosjektdirektøren både var leder for prosjektgruppen og samtidig som han ledet prosjektstaben. Dette gav ham en sterk

posisjon overfor prosjektgruppen. Når arbeidsgiversiden samtidig også hadde flertall i prosjektgruppen, hadde prosjektdirektøren i utgangspunktet mulighet til å velge hvilke innvendinger han ville ta hensyn til. Slik sett kunne han altså velge å behandle prosjektgruppen mer som en referansegruppe enn som en styringsgruppe.

Men prosjektdirektøren markerte tidlig at han ville legge til grunn at vedtak skulle baseres på argumentenes styrke – uavhengig av hvilken part som framsatte dem. Det var ikke noe mål i seg selv å nå konsensus, men i praksis viste det seg at enighet ble nådd i de fleste sakene. Vi tolker dette slik at intensjonen var å behandle prosjektgruppen som om den var en styringsgruppe for delprosjektet.

4.3 God informasjon – begrenset innflytelse

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

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

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

Samtidig har det framkommet i de såkalte *fokusgruppene* at en del tilsatte har vært skuffet over både ledelsen og de tillitsvalgte i prosessen. Enkelte opplevde tjenestemannsorganisasjonene som ”passive gisler” i prosessen og var skuffet over deres manglende forhandlingsvilje overfor ledelsen.

De tillitsvalgte er svært positive til prosjektdirektørens ledelse av delprosjekt 1. Han karakteriseres som åpen og tydelig i sitt budskap, samtidig som han har vist lydhørhet overfor de tillitsvalgtes synspunkter. Det siste momentet betyr også at de mener de har hatt reell innflytelse innenfor de rammene som utgjøres av fusjonsvedtak og stramme frister. På spørsmål om de har fått gjennomslag for egne synspunkter i strid med prosjektledelsens opprinnelige forslag, er det

riktig nok få saker de konkret kan vise til. Men det står ikke nødvendigvis i motsetning til at de har hatt en viss innflytelse på prosjektledelsen.

De tillitsvalgte gir også uttrykk for at det store informasjonsbehovet er håndtert på en god måte. Det siktes særlig til at informasjon er formidlet gjennom bruk av eget nettsted/prosjektvev for hovedprosjektet og alle delprosjektene. Her har alle sentrale dokumenter blitt gjort tilgjengelig for berørte aktører, og problemet ble snarere for mye enn for lite informasjon. Alle våre informanter omtaler imidlertid nettstedet som svært positivt, særlig etter at det ble gjort mer brukervennlig. Dette har også gjort de tillitsvalgtes situasjon enklere, bl.a. med tanke på behovet for stadig oppdatering av informasjon til medlemmene.

En annen viktig kanal for informasjon var at prosjektdirektøren stilte opp på allmøter i alle de berørte enhetene og fagmiljøene. Denne synliggjøringen av ledelsen virket ikke bare til å formidle informasjon, men også til å forankre prosjektet bedre og til å styrke tilliten til ledelsen i det nye direktoratet.

Det er også verdt å merke seg at de tillitsvalgte i prosjektgruppen samarbeidet svært godt seg imellom. Det kom bl.a. til uttrykk ved at de delte ”nedslagsfeltet” mellom seg, slik at den enkelte tillitsvalgte i praksis var mer representant for sine respektive virksomheter (og ev. noen flere) enn for sine respektive organisasjoner. Det gode samarbeidet viste seg også ved at de tillitsvalgte opptrådte samlet overfor prosjektledelsen og ikke hadde særegne markeringsbehov.

4.4 Staben: prosjektgruppe eller sett av arbeidsgrupper?

Prosjektstaben ble ledet av prosjektdirektøren og hans to assisterende prosjektdirektører, som direktøren selv hadde valgt ut. Staben for øvrig var på 10 personer og sammensatt ut fra ulike kriterier. Noen var valgt ut av prosjektdirektøren, mens andre var tatt med fordi de berørte etatene hadde meldt sin interesse og bedt om å få delta med sine folk. Men ikke alle de berørte etatene meldte seg, og de ble derfor heller ikke representert. Vi legger spesielt merke til at det ikke satt noen fra SHD eller Helsetilsynet i staben.

Direktøren la vekt på følgende formål med å opprette staben:

- ?? Det var viktig å hente fram dyktige medarbeidere til et viktig og tidkrevende arbeid
- ?? Det var viktig å sikre at potensielle motspillere ble medspillere
- ?? Det var viktig å sikre forankring i mange av miljøene som skulle inngå i direktoratet
- ?? Det var viktig å teste ut framtidige potensielle ledere

Sammensettingen av de arbeidsgruppene som ble nedsatt for å forberede de administrative funksjonene, viser en bredere og mer representativ deltakelse, men dette gjaldt altså arbeidet innenfor sterkt avgrensede områder, og det bør også tilføyes at flere av de oppnevnte bare deltok i liten grad.

Vårt inntrykk av staben er at den framfor alt hadde stor arbeidskapasitet. Et bidrag til dette var at de maktet å skape entusiasme om sitt arbeid. Og med så knappe frister kan dette ha vært en nødvendig ”overlevelsesstrategi”. En av våre informanter sammenlignet arbeidet i staben med det å jobbe i en redaksjon; korte tidsfrister og stadig nye saker. Fra prosjektgruppen var det også overveiende positive tilbakemeldinger om stabens arbeid.

Organiseringen av staben internt var svært flytende til å begynne med i prosjektperioden. Det gjorde det neppe enklere at en rekke av medarbeiderne bare var på deltid i staben, og dessuten var det mangel på sekretærressurser. Etter hvert ble organiseringen gjort fastere med klarere arbeidsfordeling og færre stabsmøter, mens prosjektdirektøren sammen med sine assisterende prosjektdirektører utgjorde en mer fasttømret ledergruppe for staben.

Vi finner ulike synspunkter på denne utviklingen. De tre i prosjektledelsen vurderer dette som helt nødvendig bl.a. på grunn av tidspresset og for å avlaste prosjektdirektøren som etter hvert måtte ivareta mange utadrettede oppgaver. Det var ikke mulig å legge opp til at alle i staben skulle delta i alle saker når framdriften skulle sikres. På den andre siden var det flere i staben som opplevde at de ikke fikk delta i diskusjoner om sentrale spørsmål og at deres erfaringer og innsikt ikke ble utnyttet godt nok.

Vurderingen av dette vil avhenge av hvilken rolle staben var ment å spille. Hvis hele staben ses på som den reelle prosjektgruppen med et felles ansvar for prosjektets framdrift, så blir det rimelig å hevde at flest mulig bør trekkes med i forberedelsen av de sentrale spørsmålene for å få best mulige løsninger. Med så mange medarbeidere i staben og med så korte tidsfrister var dette neppe en farbar vei for prosjektet.

Alternativt kan de tre i prosjektledelsen betraktes som den egentlige prosjektgruppen, og at de har til rådighet en stab som enkeltvis og i mindre grupper arbeider på avgrensede felter og rapporterer til prosjektledelsen. I så fall fungerer de ikke så ulikt de arbeidsgruppene som ble oppnevnt for å forberede administrative funksjoner. Prosjektledelsen la etter hvert det sistnevnte perspektivet til grunn for organiseringen, og det var etter vår oppfatning også det mest realistiske ut fra de rammebetingelser staben fungerte innenfor. Men et spørsmål er om dette burde vært avklart tidligere og kommunisert klarere internt.

5 Nytt direktorat – hvordan bygge det opp?

5.1 Avgrensning av ansvar og oppgaver for det nye direktoratet

En viktig oppgave i hele omstillingsprosjektet har vært å foreta grensedragninger i forhold til hvilke oppgaver som skulle ligge til de ulike virksomhetene. Et hovedmål med reformen var å rendyrke departementsfunksjoner, direktoratsfunksjoner, tilsyn og kunnskapsutvikling.

For å avklare disse grensedragningene, nedsatte styringsgruppen tre arbeidsgrupper som skulle gå opp grensene mellom henholdsvis Sosial- og helsedirektoratet og departementet, Sosial- og helsedirektoratet og Statens helse-tilsyn og Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt. Arbeidsgruppene besto av representanter fra de berørte virksomhetene, og det var ikke lagt opp til at tjenestemannsorganisasjonene skulle delta i dette arbeidet. Rapportene fra gråsonegruppene ble avgitt til styringsgruppen 1. november.

Det viste seg at arbeidet med å foreta grensedragninger var greit i forhold til Nasjonalt folkehelseinstitutt, mens det var en større utfordring å komme fram til enighet i forhold til Statens helsetilsyn og departementet. I sistnevnte gruppe ble den endelige fordeling av oppgaver og ressurser foretatt i styringsgruppen. Vårt inntrykk er at det først var da den endelige oppgave- og ressursfordeling var klar, at det gikk opp for de tilsatte i Helsetilsynet og i departementet at en så stor andel av stillinger skulle overføres fra disse virksomhetene til Sosial- og helsedirektoratet.

Totalt ble 37 årsverk overført fra Nasjonalt folkehelseinstitutt, 70 årsverk fra Statens helsetilsyn og 90 årsverk fra departementet til det nye direktoratet.

5.2 Organisasjonsstruktur i det nye direktoratet

Etter at arbeidet i gråsonegruppene var avsluttet, startet arbeidet for fullt med å utarbeide et forslag til organisasjonsstruktur i direktoratet. Organisasjonskart og stillingsstruktur skulle foreligge innen 10. november.

Ved valg av organisasjonsstruktur ble det lagt særlig vekt på følgende premisser:

- ?? Organisasjonen må være lett styrbar for direktoratets leder
- ?? Organisasjonsstrukturen må bidra til god integrering av sosialområdet og helseområdet.

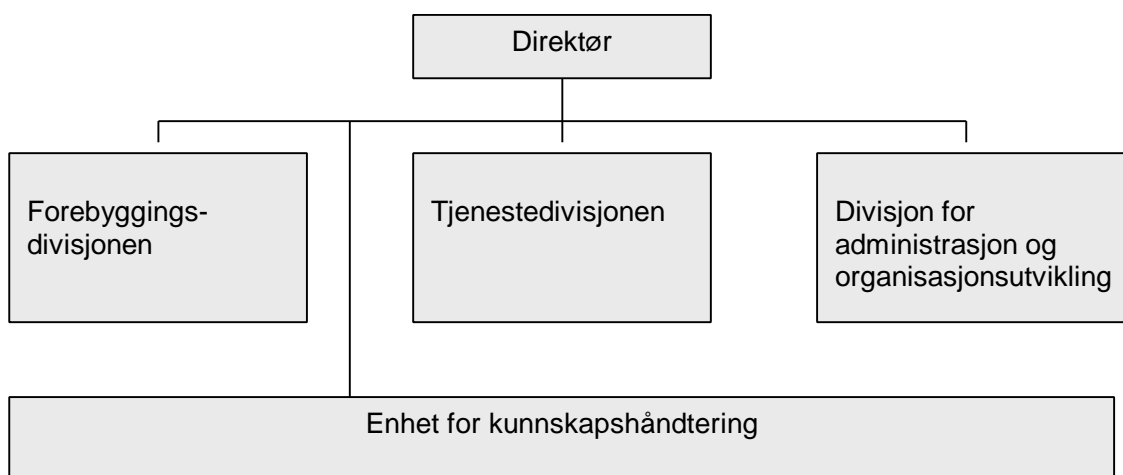
Fra direktørens side var et viktig premiss for organisasjonsstrukturen at ledergruppen ikke skulle være for stor (kontrollspenn). Det ble også lagt til grunn at det ikke skulle være mer enn tre nivåer i organisasjonen – direktør, divisjonene og avdelingene. Målet har vært å ha en relativt flat struktur med få ledere tatt i betraktning størrelsen på direktoratet.

Allerede tidlig i prosjektet var det imidlertid klart for prosjektledelsen at direktoratet ville ha to sentrale målgrupper – befolkningen og helse- og sosialtjenesten. Dette ønsket de å synliggjøre i organisasjonsstrukturen. Selv om det i utgangspunktet var tenkt å bryte opp alle gjeldende strukturer og lage en helt ny organisasjon, ble det raskt valgt å legge større vekt på at organisasjonsstrukturen skulle være gjenkjennelig både for de tilsatte og for de to departementene. Departementenes fagavdelinger skulle kunne kjenne igjen "sine" områder.

Forslaget til organisasjonsstruktur ble utarbeidet av prosjektledelsen og lagt fram for prosjektgruppa for drøfting.

Resultatet av arbeidet ble at Sosial- og helsedirektoratet ble inndelt i tre divisjoner: Forebyggingsdivisjonen som primært retter seg mot befolkningen, tjensteddivisjonen som primært retter seg mot sosial- og helsetjenestene og en divisjon for administrasjon. I tillegg ble det valgt å opprette en egen enhet for kunnskapshåndtering som skal bistå hele direktoratet. Denne enheten er "resten" av en divisjon som opprinnelig også skulle omfatte SMM.

Organisasjonsstruktur i Sosial- og helsedirektoratet



Divisjonene er igjen inndelt i totalt 21 avdelinger. Forebyggingsdivisjonen består av 9 avdelinger og om lag 130 årsverk, Tjensteddivisjonen av 8 avdelinger og om lag 195 årsverk, Divisjon for administrasjon av 4 avdelinger og 83 årsverk og Enhet for kunnskapshåndtering består av om lag 37 årsverk.

Både ledelsen i direktoratet og de tillitsvalgte oppfatter at en del tilsatte nok ble skuffet over at det ble gjort så få endringer i organiseringen. Samtidig ga tidsfristene klare rammer for hvor store endringer det var mulig å gjøre. Ledelsen har også vært helt klar på at organisasjonsstrukturen skal tas opp til ny vurdering når det nye direktoratet har høstet noen erfaringer med den organiseringen som er valgt.

Flere har uttrykt bekymring for at avdelingene varierer for mye i størrelse. Den minste avdelingen er på kun 5 årsverk, mens den største er på 35 årsverk (Avdeling for sjeldne funksjonshemninger er på i alt 67 årsverk, men da er de tre kompetansesentrene medregnet). Faren er knyttet til at enkelte avdelinger er for store og at det kan medføre en ytterligere oppsplitting som igjen kan bety

økt byråkrati og lengre styringslinjer. Allerede kort tid etter at direktoratet ble opprettet, kjenner vi til at det i minst én avdeling er opprettet såkalte ”team” med egne faglige ledere. Avdelingen for informasjon, kommunikasjon, IKT, arkiv og bibliotek besto av 38 årsverk. Denne avdelingen er nå delt i henholdsvis en avdeling for informasjon og kommunikasjon og en avdeling for IKT og dokumentasjon.

Alle kontortilsatte i direktoratet er organisatorisk knyttet til Administrasjonsdivisjonen, Avdeling for Personal og lønn. Dette er gjort for å sikre en større fleksibilitet og gjøre disse støttefunksjonene mindre sårbare. En samlet organisatorisk plassering skal også bidra til bedre og mer likeverdige utviklingsmuligheter for de tilsatte på dette området og større muligheter for jobbrotasjon. Selv om de tilsatte er organisatorisk knyttet til Administrasjonsdivisjonen er de fysisk plassert i de ulike fagavdelingene og vil i det daglige arbeidet forholde seg til ledelsen og de tilsatte i disse avdelingene.

De tillitsvalgte i prosjektgruppen var skeptiske til denne måten å organisere de kontortilsatte på. Etter deres vurdering var dette en lite hensiktsmessig organisering, ikke minst for de kontortilsatte selv som ønsket en tilknytning til de avdelingene de fysisk var plassert i. Temaet ble drøftet på møte i prosjektgruppen, men de tillitsvalgte nådde ikke fram med sine synspunkter.

5.3 Administrative funksjoner i det nye direktoratet

Et viktig moment i prosjektarbeidet var å sørge for at de administrative funksjonene i det nye direktoratet var på plass ved starten 1.1. 2002. Dette var ingen enkel jobb. Flere ulike virksomheter med ulike administrative systemer og rutiner skulle slås sammen, direktoratet skulle finne nye lokaler, alle tilsatte ville ikke være samlokalisert, det ble først sent i prosessen avklart hvor mange og hvilke personer som skulle inn i direktoratet og det var generelt få måneder å forberede arbeidet på.

Tidlig i prosjektet ble det nedsatt egne arbeidsgrupper for informasjon og administrasjon. I arbeidsgruppen for administrasjon ble det opprettet fire undergrupper; personal, økonomi, IKT og arkiv. Hovedoppgaven for arbeidsgruppen for administrasjon var å kartlegge og beskrive arbeidsoppgaver og kompetanse i nåværende og framtidig organisasjon og fremme forslag til organisering av administrative rutiner, økonomisystemer, lønns- og personalsystemer, tilskuddsforvaltning, arkiv, IKT osv.

En viktig suksessfaktor for arbeidet på det administrative området – og for så vidt for prosjektet som sådant – var at *alle tilsatte skulle få utbetalt lønn første lønningssdag etter nyttår*. Dette målet ble nådd. Det som ikke fullt ut ble forutsett, var at deler av organisasjonen opplevde at de var i et *administrativt vakuum*. Blant annet hadde arkivet problemer med å fordele saker riktig i den nye store organisasjonen, enkelte tilsatte lurte på hvilke rutiner som gjaldt vedrørende tidsregistrering, mens andre igjen etterlyste konseptmaler.

Erfaringer fra andre fusjoner (jf Statskonsults temahefte) viser at den første tiden etter en fusjon (1-2 år) gjerne er preget av kaos i forhold til sammenslåing

av oppgaver, etablering av nye rutiner og integrering av administrative systemer. Når rutiner og systemer fra i alt 9 virksomheter skal samkjøres i et nytt direktorat, sier det seg selv at dette ikke er gjort i en håndvending. Samtidig har enkelte av våre informanter pekt på at det kunne vært lagt større vekt på å etablere gode administrative rutiner og funksjoner. De mener at prosjektledelsen har lagt for stor vekt på kulturbyggende tiltak og at de heller burde ha prioritert arbeidet med å få de administrative funksjonene på plass. Prosjektledelsen på sin side framhevet at det gjennom de ulike arbeidsgruppene, i prosjektledelsen og i staben ble nedlagt et stort arbeid i forhold til de administrative funksjonene, men at dette arbeidet var lite synlig for de fleste tilsatte.

5.4 Bemanning

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

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

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

For delprosjekt 1 viste det seg vanskelig å få utarbeidet individuelle stillingsbeskrivelser for samtlige stillinger innen tidsfristen. Ut fra en hensiktsmessighetsbetraktning valgte prosjektledelsen i stedet å utarbeide individuelle stillingsbeskrivelser kun for lederstillingene, mens man valgte å legge ut på veven generelle beskrivelser av oppgavene i de ulike avdelingene for de øvrige stillingene. Fra ledelsens side dreide dette seg også om et ønske om ikke å binde opp ressursene, men heller bruke arbeidskraften mer fleksibelt.

Selv om prosjektledelsen har pekt på at det var en umulighet å utarbeide individuelle stillingsbeskrivelser til alle stillingene i direktoratet, oppfatter enkelte av de tillitvalgte dette som en stor nedtur. De tillitsvalgte formidler at dette særlig gjaldt for mange av de tilsatte i Helsetilsynet og departementet som vanskelig kunne kjenne igjen "sine" stillinger i det nye direktoratet. I de eksisterende virksomhetene hadde mange nedlagt et stort arbeid i å komme fram til individuelle stillingsbeskrivelser, og mange hadde derfor forventninger om å finne igjen "sine" stillingsbeskrivelser. Andre tilsatte synes derimot at det var greit

med mer generelle stillingsbeskrivelser, ettersom det ga større muligheter for å kjenne seg igjen flere steder.

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

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

6 Erfaringer og mulige lærdommer

I dette kapitlet vil vi oppsummere ved å peke på det vi ser som viktige erfaringer ved delprosjekt 1. Riktig nok er enhver slik prosess unik, og det kan selvsagt ikke lages noen ”omstillingsoppskrift” på grunnlag av ett prosjekt. Men dette bør likevel ikke hindre oss i å reflektere over erfaringene og eventuelt trekke lærdom av dem. For sammenhengens skyld tar vi også med en del særtrekk og erfaringer knyttet til hovedprosjektet, som utgjorde rammebetingelser for delprosjekt 1.

6.1 Hva har fungert positivt?

Vi trekker først fram det vi ser har fungert positivt og skjelner da mellom delprosjektets rammebetingelser og det som delprosjektet selv har hatt kontroll over.

6.1.1 Prosjektets rammebetingelser

Klare mål

Delprosjekt 1 ble i utgangspunktet (ved politisk vedtak) gitt klare gjennomføringsmål. Dette ga prosjektledelsen ryggdekning for å framholde at det ikke var grunnlag for å diskutere innretning av reformen. Dessuten medførte det at alle berørte hadde felles interesse av at prosjektet ble gjennomført på best mulig måte.

Knapp tidsfrist

En svært knapp tidsfrist ga prosessen momentum og bidro til fokusering på framdrift framfor andre spørsmål, dvs. deltakerne ble svært selektive på hvilke konfliktspørsmål som måtte løses der og da. Kort tidsfrist bidro også til å unngå seigpining og forlenget usikkerhet for de tilsatte.

Sterk lederforankring

Delprosjekt 1 som del av hovedprosjektet hadde en sterk topplederforankring. Departementsråden i SHD prioriterte prosjektet høyt både som styringsgruppens leder og mht. å markedsføre prosjektet internt. Hun holdt også jevnlig kontakt med de tre prosjektdirektørene (delprosjektene 1-3) hver for seg og samlet.

Enighet om reformideen

Det synes i utgangspunktet å ha vært en relativt stor forståelse blant ledere og tilsatte for ideen med reformen, iallfall når det gjaldt behovet for å utnytte de samlede faglige ressursene bedre. Dette var en positiv faktor for delprosjekt 1, bl.a. sett på bakgrunn av en konfliktfylt omorganisering av den sentrale helseforvaltningen tidlig på 90-tallet.

Ingen skulle sies opp

Det ble i utgangspunktet gjort klart at ingen skulle miste jobben som følge av omorganiseringen, og det ble tidlig inngått en særskilt omstillingsavtale med de

tilsattes organisasjoner. Dette bidro til å dempe tilsattes uro og frykt for omstillingen.

Man unngikk politisering

At forslaget ble fremmet for Stortinget i forbindelse med Revidert Nasjonalbudsjett bidro trolig til at omorganiseringen ble lite profilert i mediene. Når det heller ikke av andre grunner (jf. de to foregående punktene) var sterk motstand, kunne man unngå en sterk politisering som kunne fjernet grunnlaget for reformen. Her er det imidlertid unntak (Bioteknologinemnda og FoU).

Direktør tidlig på plass

Prosjektdirektøren ble tilsatt allerede 6. juli, bare noen få uker etter stortingsvedtaket. Dette ga vedkommende mulighet til å starte tidlig med planlegging og rekruttering av medarbeidere.

6.1.2 Prosjektets egne valg og prioriteringer

Stor vekt på informasjon

Prosjektledelsen (både i hovedprosjektet og delprosjekt 1) har satset sterkt på å gi informasjon til alle tilsatte ved en serie informasjonsmøter på flere nivåer og ved å opprette en egen prosjektvev. Dette ble kombinert med stor grad av åpenhet mht. hvilke type informasjon som ble gitt ut. Åpenheten kom bl.a. til uttrykk ved at prosjektdokumenter i utkastets form ble lagt ut på prosjektveven.

Tydelig og synlig ledelse

Prosjektdirektøren prioriterte å stille opp på allmøter i alle de berørte fagmiljøene som skulle inn i det nye direktoratet. Denne viljen til å "fronte" prosjektet overfor de berørte tilsatte var kombinert med et tydelig budskap om behovet for reformen og for en rask gjennomføring. Til sammen synes dette å ha virket klart positivt ved å inngi tillit til ledelsen.

Medbestemmelse innenfor rammene

En partssammensatt prosjektgruppe innebar at de tilsattes representanter fikk utvidet adgang til å drøfte (og dermed øve innflytelse på) flere spørsmål enn ved ordinær prosedyre for medbestemmelse. På den andre siden hadde prosjektdirektøren en sterk posisjon som leder av både staben og prosjektgruppen, samtidig som arbeidsgiversiden var i flertall i prosjektgruppen. De tilsattes representanter ble mao. tilbudt å øve innflytelse, mens arbeidsgiversiden beholdt den formelle styringen. For at dette skulle fungere positivt, var det trolig avgjørende at prosjektdirektøren tidlig markerte at vedtak skulle baseres på argumentenes styrke – uavhengig av hvilken part som framsatte dem. Prosjektgruppen kom derved i hovedsak til å bli behandlet som en styringsgruppe for delprosjektet. Til gjengjeld viste de tilsattes representanter en svært konstruktiv holdning til gjennomføringen.

Prosjektstab med stor arbeidskapasitet og entusiasme

Prosjektstaben arbeidet med stor entusiasme for en krevende oppgave og hadde stor arbeidskapasitet. Sett i forhold til den knappe tidsfristen var dette utvilsomt en suksessfaktor. Vi er usikre på om dette trekket ved staben kan knyttes til en konkret årsak, bortsett fra at prosjektdirektøren ved sin utvelgelse av medarbei-

dere kan ha lagt vekt på slike personlige egenskaper. Men han hadde i praksis ikke full kontroll over sammensettingen av staben.

Tre av de fire delprosjektene hadde sine prosjektstaber lokalisert i SHD (unntaket var Ht-delprosjektet). Den løpende kontakten og tilpasningen som dette ga mulighet for, kan ha bidratt til å unngå at det ble dannet ”fiendebilder” og flere innbyrdes konflikter mellom delprosjektene.

Bruk av interne krefter

Prosjektledelsen valgte i stor grad å bruke interne krefter til å forberede det nye direktoratet. Det kom bl.a. til uttrykk i de bredt sammensatte arbeidsgruppene som skulle forberede de administrative funksjonene. Dette kan ha hatt en positiv virkning ved å gi de berørte tilsatte tillit til egne ressurser og et sterkere ”eierforhold” til de systemer og rutiner som ble valgt. Dette poenget bør imidlertid ikke overdrives, bl.a. fordi det var så lite tid til rådighet for en bred deltakelse i problemløsningen. Misnøyen med systemer og rutiner i perioden etter prosjektslutt kan også tyde på verdien av å bruke egne krefter var svært liten.

Samarbeid mellom tjenestemannsorganisasjonene

De tilsattes representanter i prosjektgruppen hadde et nært og godt samarbeid underveis, bl.a. slik at de delte ”nedslagsfeltet” mellom seg. Dette var ikke egentlig prosjektets eget valg, men det ble satt av tid og ressurser til at de tillitsvalgte hadde sitt eget seminar for å samordne synspunkter og utvikle tillit seg imellom.

6.2 Hva kunne ha vært gjort annerledes?

Vår dokumentasjon av prosessen bør også gi grunnlag for noen tanker i ettertid om hva som kunne og burde ha vært gjort annerledes med tanke på et mest mulig vellykket resultat. Med den knappe tidsfristen for prosjektet kan det riktig nok innvendes at alt som ville innebære mer tidsbruk, ikke kunne være aktuelt. Med dette forbeholdet vil vi likevel peke på noen mulige punkter:

6.2.1 Andre muligheter på hovedprosjektnivå

Hovedprosjektet ble ”sjøsatt” i slutten av august da hovedprosjektleder ble valgt ut og styringsgruppen konstituert. Generelt spør vi om fasen før dette tidspunktet kunne ha vært utnyttet bedre til forberedelser av hovedprosjektet (og dermed delprosjektene). Hvis det for eksempel tidligere var blitt avklart hvem som skulle være hovedprosjektleder, kunne også arbeidet med prosjektmål, -mandat og -organisering vært startet tidligere. Dette hadde gjort det enklere for delprosjektene ved å gi en tidligere avklaring av sentrale rammebetingelser.

Noe av det samme resonnementet gjelder de såkalte gråsonene mellom delprosjektene. Vi spør om det på forhånd kunne ha vært gjort mer (i SHD) for å forberede en grenseoppgang mellom de tre nye institusjonene og departementet. Dette kunne ha gjort det enklere for delprosjektene å komme til enighet. Slik det nå var, måtte det skjæres igjennom og lages ”gi og ta-kompromisser” som kanskje ikke utgjorde den beste løsningen faglig og forvaltningsmessig sett.

Trolig bidro dette også til at det kom overraskende for mange tilsatte i Helse-tilsynet og SHD at nettopp de skulle overføres til det nye direktoratet.

Etableringen av et sosial- og helsedirektorat var også tenkt å omfatte en del FoU-virksomhet, dels hentet fra Sintef, dels fra Folkehelsa. Dette måtte påregnes å være både komplisert og kontroversielt, og vårt spørsmål her blir om denne integreringen av FoU-virksomhet burde ha vært bedre politisk og faglig forankret før den ble overlatt til delprosjekt 1. Utfallet ble jo at integreringen ble lagt på is som følge av en politisk ”omkamp” helt mot slutten av prosjektperioden, og usikkerheten i denne forbindelse var krevende å håndtere for delprosjekt 1.

6.2.2 Andre muligheter innenfor rammen av delprosjekt 1

Mindre skarpt skille mellom prosjekt og driftsfase?

Med tanke på en bedre forberedelse av de administrative funksjonene kan det være grunn til å revurdere det skarpe skillet som ble trukket mellom prosjektperioden fram til 01.01.02 og driftsfasen etterpå. Det er riktig nok et skille som det er vanlig å trekke i slike sammenhenger, men vi spør om det hadde vært gunstigere å la arbeidsgruppene på dette feltet bare avgi en foreløpig rapport mot slutten av prosjektperioden, for senere å la dem fungere bl.a. som ”troubleshooter” og kvalitetssikrer en kortere periode etter at driftsfasen har inntrådt. På denne måten kunne det ha vært noen med kontinuitet fra arbeidet i prosjektfasen som raskt kunne dokumentere og få avklart de praktiske problemene som oppsto etter årsskiftet. Dette ville ha medført et behov for rolleavklaring mellom disse arbeidsgruppene og de nye linjelederne i den administrative divisjonen, men vi kan ikke se at dette skulle ha budt på store problemer.

I samsvar med denne tankegangen tar vi også opp en tråd fra prosjektperioden: Ved siden av arbeidsgruppene på det adm feltet var det også tanken å opprette en eller flere arbeidsgrupper på den faglige siden. Dette ble imidlertid oppgitt, trolig av tids- og kapasitetshensyn. Men dette ville ha stilt seg annerledes hvis det ikke ble oppfattet som nødvendig for slike ”faggrupper” å ferdigstille arbeidet ved årsskiftet. Da kunne slike grupper ha begynt å legge faglige grunnlag for å integrere helse- og sosialsiden i det nye direktoratet, samtidig som de startet en utvikling av mer tverrgående arbeidsformer.

Ubalanse kulturbygging versus administrative forberedelser?

Prosjektledelsen la vekt på å starte ”kulturbygging” for det nye direktoratet allerede i prosjektperioden. Det kom bl.a. til uttrykk på allmøtene i form av entusiastiske innslag fra flere av de berørte fagmiljøene om hva det nye direktoratet kunne (og burde) by på av muligheter – faglig og sosialt. Samtidig profilerte også prosjektledelsen seg ved å gi uttrykk for store ambisjoner og bygge opp under forventningene til det nye direktoratets kvaliteter.

Generelt ønsker vi ikke å være kritiske til kulturbygging i forbindelse med en fusjon av etater. Tvert imot er vel dette et hensyn som ofte bør oppvurderes og tillegges større vekt. Spørsmålet her blir likevel om den interne markedsføringen av denne satsingen kanskje var noe overdreven. For oss ser det ut til at det var en ubalanse mellom oppmerksomheten rundt denne satsingen på den

ene siden, og informasjon om forberedelsen av de administrative funksjonene på den andre. De intervjuede tillitsvalgte har bekreftet denne oppfatningen. Med den stramme tidsfristen var det antakelig ikke til å unngå at det oppsto til dels omfattende mangler i de administrative systemene og rutinene da hverdagen kom 1. januar 2002. Men aksepten for denne situasjonen – og viljen til å ta aktivt del i å endre den – kan bli mindre når de tilsatte samtidig har fått høre mye om hvor godt det nye direktoratet vil komme til å fungere både faglig, administrativt og sosialt.

Unngå urealistiske løfter

Da det ble klart at det ikke ville bli gitt individuelle stillingsbeskrivelser til å søke på, ble dette møtt med skuffelse blant mange tilsatte. Dette var det lagt ned en god del arbeid i å forberede, og for noen kan det også ha følt betryggende å kunne kjenne igjen "sin egen" stilling. Intervjuene med de tillitsvalgte viser imidlertid at de reagerer mer på at løftene ikke ble holdt, enn at det ikke ble gitt individuelle stillingsbeskrivelser for hele direktoratet.

Når prosjektledelsen forut for stillingsbeskrivelsene tilbød individuelle samtaler med alle medarbeidere, kunne det ha oppstått en tilsvarende situasjon hvis pågangen var blitt svært stor. Nå viste det seg at de fleste som ønsket slike samtaler, foretrakk å ha det med sine nærmeste (daværende) overordnede.

Tidligere innplassering?

Det var planlagt at innplassering av de tilsatte skulle være ferdigstilt 21.12.01, altså nærmest "kant-i-kant" med startdatoen for direktoratet. I praksis betydde dette at selv den minste forsinkelse kunne ha skapt store problemer. Nå viste det seg at fristen holdt med flere dager til gode, men spørsmålet blir likevel om det kunne ha vært planlagt med en tidligere innplassering for å ha en sikkerhetsmargin. Dette viser bl.a. tilbake til spørsmålet om delprosjektet kunne ha fått tidligere avklart rammebetingelsene fra hovedprosjektets side og dermed kommet tidligere "på skinner".

For de tilsatte ville det dessuten ha vært en fordel å vite hvem som blir ens nærmeste overordnede før de selv søkte seg til en avdeling. Det er imidlertid vanskelig å se at dette skulle ha vært mulig i dette tilfellet med en så presset framdriftsplan.

Andre muligheter for å innrette stabens arbeid?

Det kan videre spørres om arbeidsformen i prosjektstaben burde ha vært mer tverrgående, altså at flere i staben burde ha vært trukket inn i diskusjoner om de mest sentrale spørsmålene. Motspørsmålet blir om dette var realistisk med så korte tidsfrister og med så vidt mange medarbeidere i staben. I hovedsak gjorde trolig prosjektledelsen rett i å se staben mer som et sett av arbeidsgrupper, slik at mange i staben ikke fikk delta i de sentrale diskusjonene for prosjektet. Men det kan reises spørsmål om dette burde vært avklart tidligere og kommunisert klarere internt. På den andre siden var dette resultat av et bevisst valg hos prosjektleder (jf. kapittel 4.4) som på denne måten sikret seg at ikke stabsmedlemmer trakk seg fra arbeidet i en tidlig fase.

Et annet og mer praktisk spørsmål gjelder funksjonen som prosjektsekretær. I utgangspunktet ble det ikke prioritert å ha en egen prosjektsekretær for delprosjektet. I stedet ble det lånt ressurser fra departementet på deltid. Dette viste seg snart utilfredsstillende, og senere i prosjektperioden ble det hentet inn en person til denne funksjonen, men som også skulle ivareta faglige oppgaver. Vårt spørsmål er om ikke en dyktig prosjektsekretær på heltid helt fra den første kaotiske fasen i prosjektperioden ville ha gitt en bedre hverdag for prosjektet.

Til slutt spør vi også om det kunne ha vært gjennomført en mer systematisk kvalitetssikring underveis i prosjektet. Prosjektets omfang og viktighet kan tilsi det, for eksempel ved å organisere en rolle i prosjektstaben som regelmessig kunne ha konfrontert prosjektledelsen med kritiske spørsmål til framdrift, planlegging, risikovurdering, ”kriseberedskap” mv. Det ble riktig nok foretatt en risikovurdering, men vårt inntrykk er at dette notatet ble lite brukt.

6.3 Etter omstillingen – hva nå?

Som vi har beskrevet tidligere, har det vært ulike synspunkter på og erfaringer med omstillingsprosjektet, selv om langt de fleste har vært positive. Alt i alt er det derfor grunn til å konkludere med at omstillingsprosjektet var vellykket. Ettersom vi har foretatt våre intervjuer *etter* at selve prosjektet var slutført, har vi imidlertid også fått et innblikk i hvordan det nyopprettede Sosial- og helsedirektoratet fungerer. På denne bakgrunn vil vi derfor knytte noen kommentarer til de utfordringene vi opplever at direktoratet står overfor.

Organisasjonen skal sette seg – men ikke bli satt!

Som nevnt tidligere i rapporten, har kanskje de største problemene etter oppstarten av direktoratet vært knyttet til å få på plass administrative systemer og rutiner.

Etter vår vurdering er det viktig for direktoratet å få rutinene til å fungere (inkl. medbestemmelsesordninger), men samtidig beholde endringsorienteringen. Det er viktig å være klar over at arbeidet med å etablere et nytt direktorat ikke er slutt etter at prosjektet ble avsluttet.

I hele prosjektperioden har alle berørte tilsatte fått informasjon gjennom Internett, e-post og allmøter. En periode etter nyttår stanset dette da prosjektet var ferdig og direktoratet opprettet. Flere av våre informanter har pekt på at dette har vært uheldig. Fortsatt jevnlig informasjon til alle tilsatte også etter at prosjektet var slutført har vært etterlyst. Særlig har det vært ønsket mer informasjon om hvordan direktoratet ligger an i forhold til å få på plass alle administrative rutiner. I ettertid har vi blitt kjent med at informasjonsrutinene ble gjenopptatt fra mars måned.

Få folk i arbeid!

Et annet frustrasjonselement etter oppstart har vært at enkelte ikke har nok å gjøre. Dette gjelder for en del tilsatte i de ”nye” avdelingene, dvs. avdelinger som ikke bare har en videreføring av oppgaver og tilsatte fra tidligere enheter. I de avdelingene som har nye oppgaver og er satt sammen av personer som kommer fra ulike miljøer, har ikke alle oppgavene vært avklart ved oppstarten

ved årsskiftet. Det betyr at enkelte har hendene fulle, mens andre ikke har nok arbeidsoppgaver. Det er mulig at dette i større grad kunne vært unngått hvis det hadde vært en eller flere arbeidsgrupper også på FAG som kunne ha konkretisert arbeidsoppgaver i det nye direktoratet. På den andre siden var dette vanskelig fordi den endelige organiseringen ble klar sent i prosessen. Uansett er en viktig utfordring i tiden framover å få til en jevnere arbeidsfordeling.

Unngå lange styringslinjer!

Et hovedpoeng i organiseringen av direktoratet var å ha en så flat struktur som mulig, bl.a. for å legge til rette for mer arbeid i prosjekter på tvers av avdelinger. Flere uttrykker imidlertid en viss bekymring over at direktoratet er for topptungt og at det er fare for at en så stor organisasjon blir tungdrevet. Enkelte mener at organisasjonen allerede har blitt for byråkratisk og at manglende delegering er et problem. Dersom det innføres seksjoner i avdelingene, kan det virke positivt i forhold til arbeidsbelastningen på den enkelte avdelingsleder, men det innebærer også at organisasjonen får fire ledernivåer med de ulemper det fører med seg.

Vi ser også faren for at en så stor virksomhet som direktoratet kan bli topptungt dersom det ikke legges til rette for utstrakt delegering og arbeid på tvers av avdelingsgrensene. Når hele direktoratet blir samlokalisert, kan dette bidra til å få til en mer fleksibel organisasjon.

Etter vårt syn bør også direktoratet vurdere på nytt ordningen med at alt administrativt personale er underlagt Administrasjonsdivisjonen når erfaringer med denne organisasjonsformen er høstet.

Ytterligere rendyrking av direktoratsoppgaver!

Et viktig prinsipp som lå til grunn for hele reformen i den sentrale helseforvaltningen, var at det ikke skulle opprettes et såkalt nivå 3 i forvaltningen. Det innebærer bl.a. at oppgaver som strengt tatt ikke er ordinære direktoratsoppgaver, er innlemmet i direktoratet. Dette gjelder f.eks. Treningssenteret, Institutt for blødere og TAKO-senteret som alle er kompetansesentra med direkte brukerkontakt.

Prosjektet nedsatte en arbeidsgruppe som skulle vurdere hvordan denne typen oppgaver best kunne ivaretas. Gruppen som leverte sin rapport i mars 2002, foreslår at disse oppgavene flyttes ut av direktoratet. Statskonsult støtter denne vurderingen. Dette er oppgaver som er av en helt annen karakter enn de øvrige oppgavene i direktoratet. Både med tanke på å rendyrke direktoratfunksjonen og med tanke på å unngå at direktoratet blir for stort og tungdrevet er det etter vår vurdering viktig å vurdere disse oppgavenes plassering på nytt når direktoratet har høstet erfaringer med dagens organisering.

Klargjøre forholdet til de kollegiale organene!

Direktoratet innehar oppgaven som sekretariat for enkelte råd, utvalg og nemnder (tidligere i Etat for rådssekretariatet). I høringsbrevet som SHD sendte ut i forbindelse med reformen, blir det understreket at det er viktig med fora for samarbeid og kommunikasjon med frivillig sektor, og at *det er sekretariatene som slås sammen, og at rådene, utvalgene og nemndene skal bestå som i dag.*

Her legges det altså inn en viktig begrensning. Tatt helt bokstavelig, betyr det at de kollegiale organene ikke skal berøres i det hele tatt, noe som knapt er mulig hvis sekretariatene skal slås sammen.

Statskonsult har utarbeidet et eget notat om de kollegiale organenes tilknytning som ledd i rådgivningen overfor prosjektet høsten 2001. I denne sammenheng vil vi derfor nøye oss med å påpeke at tilknytningen til de kollegiale organene innebærer en utfordring i forhold til en direktoratsrolle. Satt på spissen kan de rådene (organene) som har en tydelig ”utadrettet” rådgivende rolle i forhold til myndigheter og samfunnet for øvrig, ha andre oppfatninger enn direktoratet. Det kan bl.a. sette medarbeidere i sekretariatene i en lojalitetskonflikt.

I utgangspunktet anbefaler vi derfor at vedtektene for de kollegiale organene på sikt bør standardiseres og presiseres slik at ansvarsforhold og oppgavefordeling i forhold til direktoratet klargjøres og blir mer entydig. Etter Statskonsults vurdering bør direktoratets direktør i størst mulig grad få full administrativ styringsrett over personell og budsjett (herunder også formelt tilskuddsansvar).

Få til en klar rollefordeling og unngå dobbeltarbeid!

Sosial- og helsedirektoratet er faglig underlagt to departementer. Selv om Helsedepartementet er tillagt det administrative ansvaret for etatsstyringen, er det avgjørende at direktoratet får til en god dialog med begge de overordnede departementene. Slik vi ser det, er det vesentlig å unngå dobbeltarbeid mellom direktoratet og de to departementene. Departementene må erkjenne den nye rollefordelingen, der oppgaver som tidligere lå til departementet, nå skal utføres i direktoratet.

Erfaringsvis er det er knyttet særskilte utfordringer til styringen av en virksomhet som er underlagt to eller flere departementer. Det gjelder bl.a. samordning av styringssignaler, detaljeringsnivå i styringen og prioritering av oppgaver og ressursbruk. Dette er utfordringer som først og fremst berører de to departementene, men også direktoratet må i styringsdialogen være bevisst i forhold til disse problemstillingene.

REFERANSER

Tittel:	Stor omstilling på kort tid – En dokumentasjon av opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet
Forfatter(e):	Dag Solumsmoen og Ingunn Botheim
Statskonsults rapportnummer:	2002:7
Prosjektnummer:	24 696
Prosjektnavn:	Etablering av Sosial- og helsedirektoratet
Prosjektleder:	Ingunn Botheim
Oppdragsgiver(e):	Sosial- og helsedirektoratet
Resymé:	Rapporten dokumenterer prosessen med etablering av Sosial- og helsedirektoratet. Etter Statskonsults vurdering har bl.a klare mål, knapp tidsfrist, synlig ledelse og stor vekt på informasjon fungert positivt i prosjektet. Statskonsult mener også at det er ting som kunne vært gjort annerledes, bl.a å ha et mindre skarpt skille mellom prosjekt- og driftsfase og å unngå urealistiske løfter i løpet av prosjektet.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
Emneord:	Omstilling, direktorat, organisering, Sosial- og helseforvaltningen, prosjektorganisering
Dato:	mai 2002
Sider:	31
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO