



Innst. S. nr. 73

(2005-2006)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:11 (2004-2005)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

I St.meld. nr. 35 (1991-1992) om statens forvaltnings- og personalpolitikk tas det til orde for at omstillingsarbeidet i offentlig sektor skal intensiveres for å oppnå bedre utnyttelse av ressursene. Omstilling gjennom omorganiseringer av statlige virksomheter skal bidra til å nå de forvaltningspolitiske målene om mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering. I behandlingen av stortingsmeldingen understreket forbruker- og administrasjonskomiteen behovet for økt kunnskap om hvordan ulike tiltak virker i forhold til prioriterte mål, bedre utnyttelse av eksisterende ressurser, og mer planmessig og etatsovergrepene styring av omstillingsprosesser, jf. Innst. S. nr. 63 (1992-1993).

I løpet av de siste tiårene har omorganiseringer blitt et stadig viktigere virkemiddel i den statlige forvaltningsutviklingen. I perioden 1988-1995 ble over 900 organisasjonsendringer omtalt i budsjettokumentene, og omfanget av statlige organisasjonsendringer har økt gjennom hele 1990-tallet. Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse i hvilken grad omorganiseringer fungerer som et formålstjenlig forvaltningspolitisk virkemiddel. Undersøkelsen belyser i hvilken grad målene som inngår i Stortingets vedtak og forutsetninger for omorganiseringer i statlige virksomheter blir oppnådd. I tillegg er det undersøkt på hvilken måte forvaltningen har tilrettelagt for omorganiseringene, og hvordan omorganiseringene er planlagt og gjennomført.

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på en sammenstilling av data fra dokumenter, statistisk materiale, intervjuer og brukerundersøkelser. Dokumentasjon fra tolv omorganiseringer som er gjennomført i perioden 1997-2002 ble gjennomgått. Omorganiseringene er sammenslåinger av to eller flere statlige virksomheter, der enkelte av sammenslåingene også innebærer utskilling av enheter/oppgaver fra andre virksomheter. Omorganiseringene resulterte i etableringene av: Statens landbruksforvaltning, Sosial- og helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Statens legemiddelverk, Statens institutt for rusmiddelforskning, Fiskeridirektoratets ytre etat, Voksenopplæringscenteret, Læringscenteret, Statskonsult, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, tolldistriktene og politi- og lensmannsdistriktene.

Hensikten med den brede kartleggingen har vært å belyse hvordan omorganiseringene er planlagt og gjennomført, kartlegge utgiftene ved omorganiseringene, og å undersøke om omorganiseringene bidrar til mer effektiv ressursutnyttelse.

For å få grundigere innsikt i planleggingen og gjennomføringen av omorganiseringene, og for å vurdere måloppnåelsen opp mot de overordnede forvaltningspolitiske målene, ble omorganiseringen og etableringen av Fiskeridirektoratets ytre etat, Statens landbruksforvaltning og Sosial- og helsedirektoratet valgt ut for en grundigere dybdeundersøkelse. Disse omorganiseringene ble valgt fordi de alle har mål som samsvarer med de overordnede forvaltningspolitiske målene.

I Fiskeridirektoratets ytre etat ble det gjennomført intervjuer med ledere i Fiskeridirektoratet, og regiondirektørene og seksjonslederne ved regionkontorene i Finnmark og Troms. Fra Statens landbruksforvaltning ble det gjort intervjuer med ledelsen og avdelingsledere på avdelings- og seksjonsnivå, og i Sosial- og helsedirektoratet er ledelsen og et utvalg avdelingsledere intervjuet. I tillegg ble det for alle de tre omorganiseringene foretatt intervjuer med ledelsen i de ansvarlige

departementene; Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Sosialdepartementet. I alt er det gjennomført 37 intervjuer, og samtlige intervjudata er verifisert.

For å belyse om Statens landbruksforvaltning og Sosial- og helsedirektoratet når målet om sterkere brukerorientering, er det gjennomført en brukerundersøkelse rettet mot Fylkesmannen. Fylkesmannen har en sentral rolle i forhold til disse virksomhetene, og utgjør et knutepunkt for formidling av informasjon og veiledning fra virksomhetene og ut til kommunene. Når det gjelder Fiskeridirektoratets ytre etat er Norges Fiskarlag intervjuet som en representant for en av ytre fiskerietats brukergrupper.

Avslutningsvis i datainnsamlingen er det foretatt et intervju med Moderniseringsdepartementet, for å belyse departementets rolle i omorganiseringsprosesser.

1.2.1 Måloppnåelse ved omorganiseringene

Undersøkelsen viser at de forskjellige omorganiseringene i varierende grad har bidratt til å realisere de forvaltningspolitiske målene om mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering.

MÅLOPPNÅELSE KNYTTET TIL MER EFFEKTIV RESSURSTUTNYTTELSE

Overføring av ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon er et sentralt mål for å sikre at ressursene utnyttes mer effektivt, og er utpekt som et hovedmål i arbeidet med modernisering av offentlig sektor, jf. St.meld. nr. 30 (2000-2001).

Undersøkelsen viser at et flertall av de tolv omorganiseringene i noen grad har hatt en vridning i ressursbruken fra administrative til faglige oppgaver etter omorganiseringen. Samtidig viser undersøkelsen en tendens til at de virksomhetene som hadde høy administrasjonsandel før omorganiseringen bruker mer eller like mye ressurser på administrasjon etter omorganiseringen. Det synes derfor i enkelte tilfeller å være vanskelig å innhente administrative gevinster ved omorganiseringer.

For å nå målet om at ressursene skal utnyttes mest mulig effektivt, må de ansattes kunnskap og erfaring benyttes og videreutvikles. Undersøkelsen viser at de nye virksomhetene i varierende grad har iverksatt konkrete tiltak for å bedre utnyttelsen og utviklingen av de ansattes kompetanse, og at virksomhetene har ulik bevissthet knyttet til dette behovet i tilknytning til omorganiseringene.

I ytre fiskerietat viser undersøkelsen at omorganiseringen i beskjeden grad har bidratt til en mer fleksibel bruk av personellet, selv om det er visse regionale forskjeller. I samsvar med et av hovedmålene for omorganiseringen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen, har etableringen av Sosial- og helsedirektoratet bidratt til at departementene har styrket og rendyrket sin funksjon som sekretariat for politisk ledelse. Direktoratet har imidlertid i mer begrenset grad klart å utnytte potensialet i de store ressursene som ligger i

organisasjonen. I praksis er det for eksempel liten grad av fleksibilitet når det gjelder bruken av personell og ressurser på tvers i organisasjonen.

MÅLOPPNÅELSE KNYTTET TIL BEDRE STYRING OG SAMORDNING

Omorganiseringene av Fiskeridirektoratets ytre etat, Statens landbruksforvaltning og Sosial- og helsedirektoratet innebærer at overordnede myndigheter har fått færre etater å forholde seg til, slik at styringen av de underliggende virksomhetene har blitt forenklet. Når det gjelder målet om bedre styring innenfor virksomhetene, gir undersøkelsen et noe mer varierende bilde.

I ytre fiskerietat bidro den valgte organiseringen i direktoratet til uklare styringsforhold mellom direktoratet og ytre etat, og Fiskeridirektoratets organisasjonsstruktur ble senere endret.

Undersøkelsen viser imidlertid at Statens landbruksforvaltning har kommet langt i å nå målene om bedre styring og mer helhetlig forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene. Disse målene har vært retningsgivende for den organisatoriske inndelingen i Statens landbruksforvaltning, samtidig som de også har vært prioriterte satsningsområder i det daglige arbeidet. Landbruksdepartementet og fylkesmannsembetene mener også at etableringen av Statens landbruksforvaltning har bidratt til en bedre styring og mer helhetlig forvaltning.

I Sosial- og helsedirektoratet synes det som de styringsutfordringene som tidligere var på departementsnivået er overført til direktoratet. Direktoratet har i mindre grad utviklet verktøy og rutiner på overordnet nivå, som sikrer helhetlig styring og samordning av innsatsen. Undersøkelsen viser at et flertall av fylkesmannsembetene mener informasjonen fra direktoratet er dårlig koordinert, og bare en tredjedel av embetene mener at omorganiseringen har bidratt til bedre koordinering av styringssignaler fra den sentrale sosial- og helseforvaltningen.

MÅLOPPNÅELSE KNYTTET TIL STERKERE BRUKERORIENTERING

Sterkere brukerorientering er et sentralt mål både ved omorganiseringen av ytre fiskerietat, etableringen av Statens landbruksforvaltning og Sosial- og helsedirektoratet.

Undersøkelsen viser imidlertid at ytre fiskerietat ikke har iverksatt tiltak for å opprettholde tidligere servicenivå etter nedleggingen av lokalkontorer.

Undersøkelsen viser at Statens landbruksforvaltning langt tydeligere bidrar til målet om sterkere brukerorientering. Statens landbruksforvaltning vurderes som godt tilgjengelig for faglige henvendelser, og kvaliteten på og koordineringen av informasjonen vurderes som god.

For Sosial- og helsedirektoratet er tilbakemeldingene fra fylkesmannsembetene mindre positive. Direktoratets tilgjengelighet vurderes som varierende eller liten. Samtidig synes det på bakgrunn av undersøkelsen å være behov for bedre koordinering av informasjon og oppgaver internt i direktoratet og ut til brukerne.

1.3 Planlegging, gjennomføring og oppfølging av omorganiseringene

Gjennomgangen viser at grundigheten i planleggingen av omorganiseringene varierer når det gjelder klarføring av mål, beregning av utgifter og vurdering av alternative modeller for organisering. Halvparten av omorganiseringene har utdelte mål, som gjør at det vil være vanskelig å følge opp og etterprøve resultatene av omorganiseringene. Bare for fem av de undersøkte omorganiseringene inngår beregninger av utgiftene til omorganiseringene og vurdering av alternative modeller for organisering av ny virksomhet i beslutningsgrunnlaget.

Samlet sett viser undersøkelsen at god planlegging i forkant, og fokus på målene i de ulike fasene med planlegging, gjennomføring og oppfølging av omorganiseringene, gir bedre måloppnåelse. Av Fiskeridirektoratets ytre etat, Statens landbruksforvaltning og Sosial- og helsedirektoratet er det Statens landbruksforvaltning som har kommet lengst i å nå målene med omorganiseringen. Statens landbruksforvaltning brukte god tid og nedla mye arbeid i planlegging og tilrettelegging for omorganiseringen, samtidig som undersøkelsen viser at de gjennomgående har hatt større oppmerksomhet på målene i de ulike fasene av prosessen enn de to øvrige virksomhetene. Dette gjenspeiler seg eksempelvis ved at målene for omorganiseringen har utgjort et sentralt grunnlag for Statens landbruksforvaltnings strategiske plan.

Samtlige av de undersøkte omorganiseringene er kommet i stand ved at enheter og personell med forankring i ulike kulturer og tradisjoner er slått sammen. Undersøkelsen har vist at kulturforskjeller mellom de opprinnelige virksomhetene ikke har blitt tilstrekkelig vektlagt ved flere av sammenslåingene. Der de gamle miljøene helt eller delvis er blitt videreført i ny organisasjon, slik som i ytre fiskerietat, har dette medvirket til beskjedne grad av samarbeid og utveksling av personell på tvers i organisasjonen. Der det har vært lagt vekt på å etablere enheter med personell på tvers av de opprinnelige miljøene, som i Statens landbruksforvaltning, har dette bidratt til å styrke kompetansen og oppgaveløsningen sammenlignet med situasjonen før omorganiseringen.

Undersøkelsen viser at det generelt er lite fokus på utgiftene til omorganiseringene både ved planlegging, gjennomføring og oppfølging, samtidig som utgiftene til omorganiseringene er vesentlige. I undersøkelsen blir det spurt om ikke MOD burde innta en mer aktiv pådriverrolle overfor fagdepartementene, for å sikre at slike utgiftsberegninger i større grad inngår som en del av beslutningsgrunnlaget.

MOD har et overordnet ansvar for å bidra til erfaringsutveksling og kunnskapsformidling. Departementet har også et ansvar for å identifisere behov for mer sektorovergrepene tiltak som gjelder planlegging og gjennomføring av omorganiseringer. Undersøkelsen viser imidlertid at MOD har begrenset kunnskap når det gjelder utgifter, måloppnåelse og effekter av statlige omorganiseringer. Videre har departementet i begrenset grad gitt systematisert og formell veiledning

til hjelp for sektordepartementenes utredningsarbeid i den undersøkte perioden. Samlet sett gir undersøkelsen grunn til å etterlyse mer systematisert kunnskap om planlegging, gjennomføring og effekter av statlige omorganiseringer, slik at statlige omorganiseringer kan iverksettes og gjennomføres på et bredere erfaringsgrunnlag.

1.4 Departementets kommentarer

Moderniseringsdepartementet sier seg enig med Riksrevisjonen i at Arbeids- og administrasjonsdepartementet i begrenset grad ga systematisert og formell veiledning til hjelp i utredningsarbeidet i den undersøkte perioden fra 1997 til 2002. MOD påpeker imidlertid at departementet siden 2003 har arbeidet systematisk og satt inn større ressurser for å bedre etterlevelsen av Utredningsinstruksen. I den forbindelse viser departementet til at det i 2005 er utarbeidet en ny veileder for utredningsprosesser. Videre vises det til at MOD i samarbeid med Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet har styrket kapasiteten, når det gjelder å gi et tilbud om bistand til departementene i planlegging og gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser som et ledd i utredningsarbeid, blant annet ved større omorganiseringer.

Moderniseringsdepartementet slutter seg til Riksrevisjonens vurdering når det gjelder behovet for bedre kunnskap og metoder for å analysere potensialet for effektivisering av administrative funksjoner, samt omstillingskostnader. Departementet viser til at det er satt i gang et arbeid for å forbedre beslutningsgrunnlaget ved omorganiseringer av statlig virksomhet. Dette omfatter blant annet innhenting av løpende og sammenliknbare data om ressursbruk og resultater av omorganiseringer. Dataene vil etter departementets oppfatning gi et grunnlag for bedre styring, oppfølging og evaluering av igangsatte omorganiseringer.

Moderniseringsdepartementet har ikke merknader til Riksrevisjonens vurdering av de avdekkede svakheter og mangler knyttet til utgiftsberegninger ved omorganiseringer, men påpeker at dette er et konstitusjonelt ansvar for den enkelte fagstatsråd i tråd med opplysningsplikten overfor Stortinget. Departementet ser imidlertid behovet for å videreutvikle metodikk og veiledning for hvordan kostnader ved omorganiseringer bør beregnes.

Helse- og omsorgsdepartementet mener at brukerundersøkelsen rettet mot fylkesmennene/fylkeslegene burde vært utvidet til å gjelde flere brukergrupper. Departementet hevder at konsekvensen er at inntrykket fra fylkeslegene blir stående som en fasit. Departementet påpeker at Helsetilsynet var et av organene som ble sterkest berørt av omorganiseringen, og mener på den bakgrunn at deres regionale ledd kan ha oppfatninger så kort etter, som ikke er representative for andre brukergrupper.

Helse- og omsorgsdepartementet legger til grunn at det ved omorganiseringer alltid vil være omstillings- og etableringskostnader på kort sikt. Departementet påpeker at det tar lang tid å få en stor organisasjon til å

"sette seg", og at det i de første årene av en større omorganisering vil være nødvendig å gjøre raske tilpasninger av den valgte organisasjonen etter hvert som man erfarer hvordan den fungerer. Videre viser departementet til at den valgte organisasjonen i Sosial- og helsedirektoratet har gjort opp samtlige årsregnskap uten merknader fra Riksrevisjonen. Sett i forhold til situasjonen i årene forut for omorganiseringen ser departementet på dette som et uttrykk for at omorganiseringen har medvirket til bedre økonomistyring.

1.5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonens undersøkelse viser at de forvaltningspolitiske målene for omorganiseringene i staten; mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering i varierende grad er nådd. Undersøkelsen viser blant annet at det ved omorganiseringer kan være vanskelig å oppnå en vridning i ressursbruken fra administrative til faglige oppgaver, og at virksomheter med høy administrasjonsandel før omorganiseringen bruker mer eller like mye ressurser på administrasjon etter omorganiseringen. Videre viser undersøkelsen at omorganiseringen av ytre fiskerietat bare i beskjeden grad har bidratt til mer fleksibel utnyttelse av personalressursene, mens Sosial- og helsedirektoratet i begrenset grad har klart å utnytte potensialet i de store ressursene som ligger i organisasjonen. Riksrevisjonen vil stille spørsmål ved om det ikke kreves stor oppmerksomhet i alle faser for å oppnå bedre ressursutnyttelse ved omorganiseringer.

Undersøkelsen viser at omorganiseringer kan være et egnet tiltak for å få til bedre styring og samordning. Omorganiseringene av Fiskeridirektoratets ytre etat, Statens landbruksforvaltning og Sosial- og helsedirektoratet innebærer alle at overordnede myndigheter har fått færre etater å forholde seg til, slik at styringen av de underliggende virksomhetene er blitt forenklet. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at Sosial- og helsedirektoratet synes å ha overtatt en del av de styringsutfordringene som tidligere eksisterte i departementet, og at direktoratet har betydelige utfordringer knyttet til samordning.

Sterkere brukerorientering er et sentralt mål ved de fleste omorganiseringer i staten. Undersøkelsen viser at Statens landbruksforvaltning, som gjennomgående har hatt stort fokus på målene, også har kommet lengst på dette området. For Sosial- og helsedirektoratet er tilbakemeldingene fra fylkesmennene mindre positive. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette lite tilfredsstillende, selv om Helse- og omsorgsdepartementets forklaring legges til grunn.

Undersøkelsen viser at god planlegging, og fokus på målene i den videre gjennomføringen og oppfølgingen av omorganiseringene, er avgjørende for god måloppnåelse. Riksrevisjonen vil peke på at Statens landbruksforvaltning, som i stor grad synes å ha nådd målene for omorganiseringen, brukte god tid og nedla mye arbeid i planlegging og tilrettelegging for omorganiseringen, og hadde gjennomgående et sterkere fokus på målene i de ulike fasene av prosessen.

Riksrevisjonen konstaterer at det årlig gjennomføres et betydelig antall statlige omorganiseringer, og at tendensen har vært økende de siste 10-15 årene. Dette innebærer også at mange ansatte årlig berøres av omorganiseringer i staten. Samtidig viser undersøkelsen at utgiftene ved omorganiseringene er vesentlige, og at det er lite oppmerksomhet på utgiftene i de ulike fasene av omorganiseringsprosessen. I lys av dette stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om ikke forvaltningen i større grad bør gjøre grundigere vurderinger før omorganiseringer settes i verk, og ha et sterkere fokus på målene både underveis og i etterkant.

1.6 Moderniseringsdepartementets svar

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 19. april 2005 med vedlagt utkast til Dokument nr. 3:x (2004-2005) Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel.

Jeg mener at svaret som ble gitt i høringsbrev av 1. april 2005 til Riksrevisjonen, som er innarbeidet i kapittel 3 i utkast til Dokument nr. 3:x (2004-2005), er riktig og utfyllende gjengitt i dokumentet. På bakgrunn av dette har jeg ingen ytterligere merknader eller kommentarer til det foreliggende Dokument nr. 3:x (2004-2005)."

1.7 Riksrevisjonens uttalelse

Undersøkelsen viser at de forvaltningspolitiske målene for omorganiseringer i staten; mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering i varierende grad er nådd. Undersøkelsen viser også at omorganiseringer kan være et egnet tiltak for å få til bedre styring og samordning. Dette forutsetter, etter Riksrevisjonens vurdering, god planlegging, og fokus på målene i den videre gjennomføringen og oppfølgingen av omorganiseringene. Riksrevisjonen vil dessuten framheve viktigheten av grundige vurderinger før omorganiseringer settes i verk, og oppmerksomhet mot målene i de ulike fasene av en omorganiseringsprosess.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at Moderniseringsdepartementet har igangsatt et arbeid for å forbedre grunnlaget for planlegging, styring og oppfølging av statlige omorganiseringer, herunder videreutvikling av metodikk og veiledning for hvordan kostnader ved omorganiseringer bør beregnes.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Tone Merete Sønsterud, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, og fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel. Undersøkelsen er konsentrert om hvordan omorganiseringer er planlagt og gjennomført,

i hvilken grad de bidrar til bedre ressursutnyttelse, styring, samordning og brukerorientering.

Årlig gjennomføres det et betydelig antall omorganiseringer i offentlig sektor.

Komiteen har merket seg at det er betydelige variasjoner når det gjelder planlegging, klargjøring av mål og beregning av utgifter i forbindelse med omorganiseringene.

Komiteen finner grunn til å uttrykke bekymring når det avdekkes at halvparten av omorganiseringene i undersøkelsen er gjennomført uten at det er definert klare mål.

Komiteen konstaterer videre at det bare i fem tilfeller ble foretatt beregninger av hva omorganiseringer ville medføre av utgifter i forkant av vedtak. Når Riksrevisjonen avdekker at kostnadsberegninger i åtte tilfeller først ble foretatt etter at vedtak om omorganisering var fattet, viser dette mangler ved planleggingen som det er nødvendig å gripe fatt i.

Komiteen finner det kritikkverdig at store omorganiseringer er satt ut i livet uten at viktige spørsmål som kostnadene ved endringer samt vurdering av alternative modeller for organisering av den nye virksomheten, har vært en del av beslutningsgrunnlaget.

Komiteen har merket seg at forskjellene mellom etatene når det gjelder måloppnåelse og resultater, er store. I åtte etater økte den totale bemanningen i forbindelse med omorganisering, mens antall ansatte ble redusert i fire tilfeller.

Ett av målene for omorganiseringene var å overføre ansatte fra administrasjon til tjenesteyting. Riksrevisjonens undersøkelse viser at den administrative bemanningen etter omorganiseringene økte i fire tilfeller, ett tilfelle er ukjent, mens andelen administrativt ansatte ble redusert i sju tilfeller.

Komiteen finner det ikke hensiktsmessig å gå inn på vurderingene av hver enkelt av de berørte etater, men konstaterer at omorganiseringene i noen grad synes å ha bidratt til en vridning i ressursbruken fra administrative til faglige oppgaver.

Komiteen har imidlertid notert seg at det ikke fremgår av rapporten om det skjedde endringer i arbeidsoppgaver for de omorganiserte etater som kan ha påvirket bemanningsbehovet. Komiteen finner det derfor vanskelig å trekke noen bastant konklusjon av undersøkelsen på dette punkt.

Komiteen har videre merket seg at organisasjoner med høy administrasjonsdel før omorganiseringen, bruker mer eller like mye ressurser etter omorganiseringen.

Komiteen viser til Riksrevisjonens påpeking av at virksomheter og personell med forskjellig kultur er slått sammen og at kulturforskjellene ikke er blitt tilstrekkelig vektlagt.

Komiteen vil understreke betydningen av å bygge opp nye miljøer og sikre samarbeid på tvers av gamle strukturer. Likeledes er det viktig å dra veksler på den enkelte ansattes erfaringer og å legge forholdene til rette for å heve den enkeltes kompetanse.

I forhold til måloppnåelse knyttet til bedre styring og samordning legger komiteen merke til at overord-

nede myndigheter har fått færre etater å forholde seg til, slik at styringen av de underliggende virksomhetene har blitt forenklet. Når det gjelder målet om bedre styring innenfor virksomhetene, gir undersøkelsen et noe mer varierende bilde.

Komiteen registrerer at de ulike etatene i varierende grad har iverksatt tiltak for brukerorientering.

Komiteen har notert seg Riksrevisjonens beskrivelse av det daværende AAD's (MOD) rolle som overordnet ansvarlig for å sikre erfaringsutveksling og kunnskapsformidling mellom departementene, og konstaterer at Riksrevisjonen mener at departementet i begrenset grad ga systematisk og formell veiledning til hjelp i fagdepartementenes utredningsarbeid i den undersøkte perioden 1997-2002.

Komiteen betviler ikke Riksrevisjonens inntrykk, men stiller spørsmål ved hvorledes departementets rolle ble definert i denne perioden. Ifølge rapporten var departementets ansvar formulert slik at departementet kan gi veiledning i konkrete prosesser knyttet til utredning og gjennomføring av omorganiseringer etter forespørsel fra fagdepartementer. Hvorvidt de øvrige departementer benyttet seg av denne muligheten, ville følgelig avhenge av hvilken ekspertise det enkelte departement selv mente å sitte inne med og hvilke bidrag man oppfattet at AAD kunne tilby.

Det å tillegge ett av departementene et slikt oppfølgingsansvar, kan ha sine fordeler, men komiteen viser til at det er opp til den enkelte regjering å velge hvorledes den ønsker å organisere forvaltningens virksomhet.

Komiteen viser til at Moderniseringsdepartementet i sitt svar til Riksrevisjonen opplyser at departementet siden 2003 har systematisk jobbet med og satt inn større ressurser for å bedre etterlevelsen av utredningsinstruksen. Komiteen merker seg at det i 2005 har blitt utarbeidet en ny veileder for utredningsprosesser. Komiteen merker seg videre at departementet viser at det er satt i gang et arbeid for å forbedre beslutningsgrunnlaget ved omorganiseringer av statlig virksomhet. Dette mener departementet vil gi grunnlag for bedre styring, oppfølging og evaluering av igangsatte omorganiseringer. Komiteen avventer resultatene av iverksatte tiltak.

Komiteen har videre forståelse for Helse- og omsorgsdepartementets påpeking av at brukerundersøkelsen rettet mot fylkesmennene/fylkeslegene med fordel kunne vært utvidet til å gjelde flere brukergrupper. Nyordningen for fylkeslegene var sterkt omstridt, både internt i departementet og blant fylkeslegene. Komiteen ser derfor at det kan stilles spørsmål ved om at svarene fra denne gruppen vil være representative for den totale brukergruppen.

Oppsummert viser undersøkelsen at de forskjellige omorganiseringer i varierende grad har bidratt til å realisere de forvaltningspolitiske målene om en mer effektiv ressursutnyttelse, bedre styring og samordning og sterkere brukerorientering.

Komiteen vil understreke viktigheten av at forvaltningen har tilstrekkelig kunnskap om sammenhengen mellom mål og midler når omorganiseringer pro-

sjekter skal iverksettes og anser i den sammenheng Riksrevisjonens rapport som et viktig bidrag til å sette søkelys på disse viktige problemstillingene. God planlegging, samarbeid mellom ledelse og ansatte og fokus på målene under hele gjennomføringsprosessen, er viktige forutsetninger for å nå målene om en effektiv og brukervennlig offentlig forvaltning.

Komiteen konstaterer at Riksrevisjonens undersøkelse viser at omorganiseringer under bestemte forutsetninger kan være et egnet tiltak for å få til bedre styring og samordning.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:11 (2004-2005) - Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 20. desember 2005

Lodve Solholm
leder

Berit Brørby
ordfører

