

Opprettelsen av Miljødirektoratet

Erfaringer fra en fusjon

Difi notat 2014:3
ISSN 1892-1728

Forord

På oppdrag fra Miljødirektoratet har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) dokumentert erfaringene fra sammenslåingen av Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning til ett direktorat. Vi vil presisere at dette ikke er en evaluering av fusjonen, men en beskrivelse av prosessen og en oppsummering av synspunkter og erfaringer.

Oppsummeringen av erfaringer er ment som en dokumentasjon for Miljødirektoratet. Vi håper at erfaringene også kan være nyttige også for andre statlige virksomheter som skal gjennom en endrings- eller fusjonsprosess.

Vi takker alle informantene som velvillig har bidratt med sin kunnskap og sine synspunkter i intervjuer.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig og arbeidet er utført av Peter Bøgh, Lisbeth Udland Hansen og Ingunn Botheim (prosjektleder).

Oslo, 4. juli 2014



Ingelin Killengreen
direktør

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Mål med prosjektet.....	1
1.3	Utdyping av problemstillinger	1
1.3.1	Difis rolle som rådgiver.....	1
1.3.2	Dokumentasjon av erfaringer	1
1.4	Metode.....	2
1.5	Leseveiledning	2
2	To direktorater blir til ett.....	4
2.1	Politisk beslutning om å fusjonere Klif og DN	4
2.2	Arbeidet i interimfasen.....	5
2.3	OU-prosessen i nytt direktorat	6
3	Erfaringer fra omstillingsprosessen	9
3.1	Kort tid mellom beslutning og iverksettelse var positivt	9
3.2	Ledelsens rolle i omstillingen har vært viktig	9
3.2.1	Direktørene har vært sterkt involvert	9
3.2.2	Stor arbeidsbelastning på ledelsen	10
3.3	God medvirkning og informasjon	10
3.4	Sekretariatet ble en viktig suksessfaktor	12
3.5	Riktig å bruke ekstern bistand	12
3.6	Trykk på de administrative funksjonene	13
3.6.1	Stor innsats på det administrative området	13
3.6.2	Langvarig duplisering i Organisasjonsavdelingen har vært uheldig... ..	13
3.7	Eksterne samarbeidspartnere har fått informasjon	15
4	Resultater av prosessen.....	16
4.1	Organisasjonsstruktur er på plass	16
4.2	Faglige synergier og krav til gevinstrealisering	17
4.3	Delt lokalisering er utfordrende, men innstillingen er positiv	19
4.3.1	Startproblemer med videokonferanseutstyr	19
4.3.2	Fjernledelse gir praktiske utfordringer	20
4.4	Det tar tid å bygge felles kultur	21
4.5	Felles rutiner er ikke helt på plass	22
5	Hvilke lærdommer kan trekkes?	23

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Regjeringen vedtok å slå sammen Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) til én etat, kalt Miljødirektoratet, med virkning fra 1. juli 2013.

En viktig målsetting med fusjonen har vært å samordne kunnskap, myndighetsutøvelse og rådgivning slik at direktoratet blir en synlig og tydelig autoritet. Sammenslåingen skal også forenkle og bedre styringsdialogen mellom departement og direktorat, og videre til fylkesmenn og kommuner. Til sammen har Miljødirektoratet om lag 700 ansatte.

Miljødirektoratet har avdelinger både i Trondheim og Oslo, og bemanningen begge steder vil tilsvare det antall medarbeidere som Klif og DN hadde før fusjonen.

1.2 Mål med prosjektet

Etter ønske fra ledelsen i Miljødirektoratet har Difi gitt bistand til Miljødirektoratet i form av begrenset rådgivning og tilrettelegging av erfaringsutveksling gjennom seminarer o.l. underveis i fusjonsprosessen.

I tillegg har det vært et ønske både fra Miljødirektoratet og Difi å dokumentere erfaringene fra sammenslåingen av to direktorater til ett direktorat. Vi vil presisere at dette ikke er en evaluering av fusjonen eller resultatene av den, men en beskrivelse av prosessen og en oppsummering av synspunkter og erfaringer. Vi håper at erfaringene kan være nyttige også for andre statlige virksomheter som skal gjennom en endrings- eller fusjonsprosess.

1.3 Utdyping av problemstillinger

1.3.1 Difis rolle som rådgiver

I sammenslåingsprosessen har Difi hatt en begrenset rolle som rådgiver. I hovedsak har rådgivningen bestått i å komme med innspill til tre av arbeidsgruppene som høsten 2013 arbeidet med organisasjonsstrukturen. Vi har bistått gruppene som så på:

- Geografisk delte avdelinger/seksjoner i Miljødirektoratet – krav til tilrettelegging og ledelse
- Helhet og sammenhenger på tvers i direktoratet
- Stabs- og støttefunksjoner i direktoratet

Difi har ikke vært involvert i noen beslutninger i Miljødirektoratet om organisering av prosessen eller de organisatoriske løsninger som er valgt.

1.3.2 Dokumentasjon av erfaringer

Det er mange mulige temaer som kan inngå i en dokumentasjon av erfaringer fra en fusjonsprosess, alt fra det praktiske som skal fungere (felles it-systemer,

arkiv osv.) til hva slags møtestruktur ledergruppen skal ha. I samråd med Miljødirektoratet kom vi frem til følgende temaer:

Prosessen

- Organisering av sammenslåingsprosessen
- Medvirkning og informasjon
- Ledelsens rolle
- Bruk av ekstern bistand

Resultater

- Organisasjonsstruktur
- Faglige synergier
- Felles kultur
- Delt geografisk lokalisering
- Felles rutiner og administrative løsninger

1.4 Metode

I arbeidet med å dokumentere erfaringer fra vedtak om fusjonen frem til ny organisering kom på plass 1.3.2014 har vi benyttet:

- Skriftlig materiale
- Intervjuer

Skriftlig materiale

Difi har hatt tilgang til interne dokumenter som beskriver prosessen frem til opprettelse 1.7.2013 og organisasjonsutviklingsprosessen etterpå.

Intervjuer

For å få kunnskap om hvilke erfaringer som er gjort i sammenslåingsprosessen har vi gjennomført intervjuer med ansatte i Miljødirektoratet. Vi har intervjuet samtlige i toppledergruppen og et utvalg seksjonsledere. I tillegg har vi hatt intervjuer med fagforeningene i begge byer og de to som utgjorde sekretariatet i ou-prosessen. I alt har vi gjennomført 22 intervjuer i Miljødirektoratet. Vi har også hatt en samtale med den eksterne konsulenten.

Ettersom dette ikke skulle være en evaluering av sammenslåingen har vi ikke gjennomført intervjuer med eksterne brukere eller samarbeidspartnere. Vi har derimot gjennomført intervjuer med departementsråd og ekspedisjonssjefer i de mest berørte avdelingene i Klima- og miljødepartementet (KLD).

1.5 Leseveiledning

I kapittel 2 gir vi en kortfattet beskrivelse av prosessen med å fusjonere de to direktoratene, samt den påfølgende organisasjonsutviklingsprosessen.

I kapittel 3 presenterer vi funn fra intervjuene som gjelder erfaringene fra omstillingsprosessen, både før og etter fusjonen.

I kapittel 4 beskriver vi noen av resultatene av prosessen. Beskrivelsene er i hovedsak basert på funn fra intervjuene, men også på skriftlig dokumentasjon.

I kapittel 5 presenterer vi noen lærdommer som kan trekkes fra omstillingsprosessen. Disse kan også ses som en oppsummering av hovedpunktene i rapporten.

2 To direktorater blir til ett

I dette kapitlet gir vi en kortfattet beskrivelse av prosessen fra politisk beslutning om sammenslåing av de to direktoratene frem til ny organisasjonsstruktur var på plass 1. mars 2014.

2.1 Politisk beslutning om å fusjonere Klif og DN

Beslutningen om å fusjonere Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) og Direktoratet for naturforvaltning (DN) ble offentlig kjent da Miljøverndepartementet 9. november 2012 sendte ut en pressemelding om dette som bl.a. slår fast at:

«Regjeringen har vedtatt å slå sammen Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) til én etat, kalt Miljødirektoratet, med virkning fra 1. juli 2013.

- Med denne sammenslåingen får vi en mer slagkraftig gjennomføring av miljøpolitikken. De ulike miljøproblemene er tett sammenvevd, og arbeidet med blant annet klima, luft og vann må ses i sammenheng. Oppgavene i dag er i for stor grad organisert etter gårsdagens miljøutfordringer. Vi gjør nå miljøpolitikken bedre, mer effektiv og helhetlig, sier miljøvernminister Bård Vegar Solhjell.»

Tanken om å se de to direktoratene mer i sammenheng var ikke ny. Det hadde også tidligere vært et tema, men det hadde aldri kommet lengre enn til utredningsstadiet.

Begrunnelsen for å slå sammen de to virksomhetene ble beskrevet slik: «Klima- og forurensningsdirektoratet har i dag ansvar for blant annet klima, regulering av utslipp fra industri, miljøgifter og avfall. Direktoratet for naturforvaltning har ansvar for naturmangfoldet av planter, dyr og landskap. Mange av disse ansvarsområdene henger nøye sammen. Arbeidet med forurensning er i stor grad begrunnet i å beskytte naturen og naturmangfoldet. Det som skjer på klimaområdet er avgjørende for naturens tilstand. Sammenslåingen av Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet vil bidra til at miljøutfordringene håndteres på en mer helhetlig og effektiv måte.»

To andre begrunnelser var at:

- «Det nye direktoratet vil gi større gjennomslagskraft for miljøsakene, både gjennom felles ledelse og bedre samordning»
- «Sammenslåingen vil forenkle og bedre styringsdialogen mellom departement og direktorat, og videre til fylkesmenn og kommuner.»

Pressemeldingen inneholdt også tre svært sentrale føringer:

- «Etter sammenslåingen vil det nye direktoratet ha avdelinger både i Trondheim og Oslo, og bemanningen begge steder vil tilsvare det antall medarbeidere som Klif og DN har i dag.»
- «Miljødirektoratets overordnede ledelse blir lokalisert i Trondheim».
- «Vi har tunge fagmiljøer i de to byene som vi ikke må bryte opp. Hvis vi hadde flyttet ett av direktoratene, hadde vi svekket kompetansen på

ett av feltene i mange år fremover. De presserende miljøutfordringene vi står overfor tilsier derfor at vi er best tjent med å videreføre tunge fagmiljøer i Trondheim og Oslo».

Andre praktiske føringer var at:

- «Direktøren for det nye Miljødirektoratet vil bli tilsatt så snart som mulig.
- Fram til ny direktør tiltrer, vil direktoratsdirektørene legge til rette for sammenslåingen.»

2.2 Arbeidet i interimfasen

I perioden fra beslutningen om fusjonen og frem til fusjonen skulle være et faktum den 1. juli 2013, ble det satt i gang flere prosesser. Det ble bl.a.:

- Etablert samarbeidsutvalg (SAMU) bestående av direktøren(e) (arbeidsgiverpart) og av én representant fra hver av hovedsammenslutningene i DN og Klif. I tillegg hadde hovedverneombudene i DN og Klif møterett i SAMU.
- Etablert et prosjekteiermøte med de to direktørene, der også begge organisasjonsdirektørene deltok. Ukentlige møter der det ble tatt løpende beslutninger om sammenslåingen.
- Innhentet en ekstern prosjektleder for sammenslåingsprosjektet (fra Ernst & Young).
- Frem til slutten av mars 2013 fungerte de to tidligere direktørene som ledere av prosessen. Det ble etablert et eget Prosjekteiermøte (PE-møte), der også organisasjonsdirektørene i de to virksomhetene deltok. PE-møtet ble avholdt ukentlig.

Den tidligere Klif-direktøren Ellen Hambro ble tilsatt som ny direktør den 22. mars 2013. Fra dette tidspunktet trådte hun ut av stillingen som direktør i Klif og fungerte som interimdirektør på heltid.

Sammenslåingsprosjektet

I sammenslåingsprosjektet ble det etablert 12 delprosjekter – både innenfor administrative støtteprosesser og innen faglige ansvarsområder:

- Personal
- Omstillingsprosess ansatte
- Ledelse og organisasjon
- Økonomi
- IKT (ledet av Ernst&Young)
- Informasjon og kommunikasjon
- Arkiv (ledet av innleid arkivleder)
- Sikkerhet
- Beredskap
- Husdrift
- Kvalitet
- Miljøfaglige områder

Innenfor delprosjektet *Miljøfaglige områder* ble de miljøfaglige arbeidsområdene som hadde faglige berøringspunkter eller overlapp mellom de

to direktoratene kartlagt. Det ble gjort en grundigere analyse – såkalte dypdykk - av de 28 arbeidsområdene hvor det ble identifisert samordningsbehov eller potensiale for samordningsgevinster.

2.3 OU-prosessen i nytt direktorat

Etter 1. juli fortsatte arbeidet med ferdigstillelse av leveranser i de respektive delprosjektene på organisasjonsområdet, som utvikling av felles intranett, utvikling av enhetlig rekrutteringsprosess, implementering av felles arkivrutiner, etablering av felles kontoplan på økonomiområdet osv. Det ble lagt opp til at videre planlegging og oppfølging av disse aktivitetene skulle gjennomføres i linjen av den midlertidige organisasjonsavdelingen fra 01.07.

Framdriftsplan høsten 2013:

- **Fase 0: Mål og rammer (1.6. - 4.7):** Klargjøring av målsettinger, strategiske føringer, prinsipper for organisering og rammer/avgrensinger for førstegenerasjon permanent organisering.
- **Fase 1: Utredningsfase (1.7 - 1.10):** Arbeid med deloppdrag og utarbeiding av alternative organisasjonsløsninger innenfor de gitte rammer og prinsipper.
- **Fase 2: Bearbeiding av forslag og utarbeidelse av høringsforslag (1.10 - 31.10):** Bearbeide forslag til organisasjonsløsninger og innspill fra delutredningene.
- **Fase 3: Høring (01.11 - 20.11):** Høring av utsendte forslag og problemstillinger. Høringen sendes til avdelingene og tjenestemannsorganisasjonene, men kan også vanlig høring i linjen mv.
- **Fase 4: Beslutte organisasjonsstruktur (20.11 - 20.12):** Utarbeiding av forhandlingsforslag etter høringen og forhandlinger med tjenestemannsorganisasjonene.
- **Fase 5: Innplassering av ledere og medarbeidere (15.12 - 01.03.14):** Funksjons- og stillingsbeskrivelser og innplassering av ledere og medarbeidere.
- **Fase 6: Praktisk forberedelse og iverksetting - senest 01.05.14:** Praktisk tilrettelegging, for eksempel informasjon, IKT, budsjettssystemer mv. og iverksettelse av ny organisasjonsstruktur

For å etablere en førstegenerasjons permanent organisasjonsstruktur for Miljødirektoratet, ble det gjennomført en samordnet OU-prosess med to hovedløp:

- OU-prosess innenfor de miljøfaglige områdene
- Intern organisering av organisasjonsavdelingen og kommunikasjonsenheten og fortsatt arbeid med integrasjon i disse enhetene

I tillegg var det en egen fase med innplassering av ledere og ansatte i permanent organisasjon etter gjennomført OU-prosess.

Parallelt med dette ble det jobbet med å:

- Få på plass en helhetlig virksomhetsstyring, både rutiner for styringsdialogen med KLD og den interne styringen i Miljødirektoratet (plan-, budsjett- og rapporteringsprosesser)

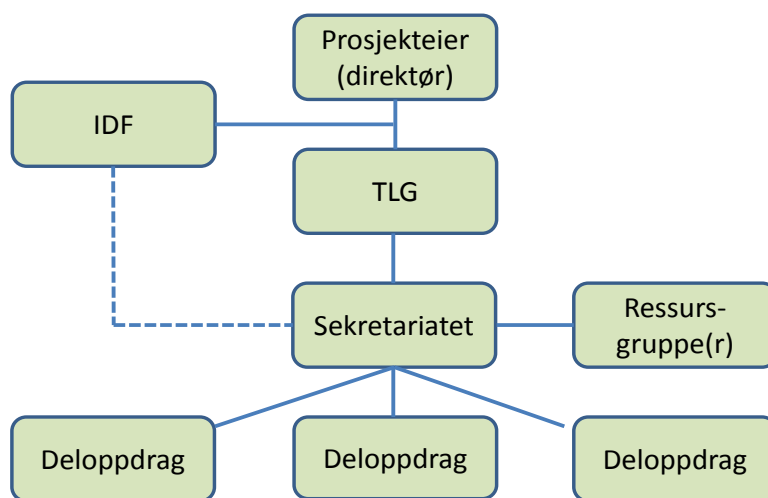
- Starte arbeidet med et felles kvalitetsstyringssystem for Miljødirektoratet
- Utvikling av felles kultur
- Arbeidet med å utvikle visjon, verdier og strategi for Miljødirektoratet samt en langsiktig lederutvikling i 2014.

I praksis ble flere av disse prosjektene skjøvet ut i tid for å kunne prioritere arbeidet med OU-prosessen. Dette gjelder for eksempel strategiarbeidet som har hatt oppstart etter at ny organisasjonsstruktur ble implementert.

Som en fortsettelse av arbeidet med dypdykkene som ble gjennomført i interimfasen, ble det høsten 2013 også etablert tre ressursgrupper med mandat til å utarbeide alternative organisasjonsløsninger. Ressursgruppene bestod av utvalgte mellomledere, fagpersoner og representanter for tjenestemannsorganisasjonene

Videre ble det arbeidet med ytterligere 20 deloppdrag på enkelttemaer som ble nærmere utredet av grupper satt sammen av medarbeidere fra berørte seksjoner og fagmiljøer og hadde egne mandat som sekretariatet hadde utformet.

Arbeidsformen i sekretariatet og ressursgruppene bestod av kartlegginger, innhenting av erfaringer fra andre, analyser osv.



Figur 1: Organisering av ou-prosessen

Direktør Ellen Hambro var prosjekteier for arbeidet, mens toppledergruppen (TLG) var rådgivende styringsgruppe.

OU-prosessen ble tilrettelagt av et sekretariat sammensatt av Organisasjonsdirektør og to sentrale medarbeidere fra hhv. Trondheim og Oslo. Sekretariatet ble videre supplert med en person fra Ernst & Young (EY), informasjonsfaglig kompetanse og administrative ressurser. Sekretariatets ansvar var å:

- planlegge og sikre framdrift i OU-prosessen
- sende ut oppdrag/bestillinger
- koordinere innspill
- gjennomføre organisasjonsfaglige analyser

- sørge for møteforberedelser
- utarbeide nødvendig dokumentasjon
- sammenfatte analysegrunnlag for styringsgruppen/prosjekteier
- utarbeide en informasjonsplan og ivareta interninformasjon

I tillegg ble IDF-møtet (organet for informasjon, drøfting, forhandling mellom arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjonene) løpende orientert slik at de kunne gi synspunkter underveis i arbeidet. Forhandlinger/drøftinger ble gjennomført i henhold til hovedavtalens bestemmelser. AMU ble holdt løpende informert.

Organisasjonsprosessen for Organisasjonsavdelingen og Kommunikasjonsenheten løp parallelt med den miljøfaglige delen. Rammebetingelsene for dette var at det allerede var forhandlet ferdig en hovedstruktur og tilsatt Organisasjonsdirektør og Kommunikasjonsdirektør.

3 Erfaringer fra omstillingsprosessen

I dette kapitlet presenterer vi funn fra intervjuene om erfaringer fra omstillingsprosessen, både før og etter 1. juli 2013.

3.1 Kort tid mellom beslutning og iverksettelse var positivt

Svært mange av dem vi intervjuet var tilfredse med at beslutningen om å fusjonere de to virksomhetene kom fra politisk hold og at tiden frem til fusjonsdatoen bare var i overkant av et halvt år. Det gjorde at omstillingsperioden ikke ble for lang og at organisasjonen ikke ble for mye preget av omstillingsslitasje. En politisk beslutning gjorde også at det ikke ble rom for lange utredningsprosesser eller forsøk på omkamper.

Et viktig premiss var at ingen ansatte skulle miste jobben og ingen skulle behøve å flytte. Dette var viktig for å skape ro i organisasjonen den første tiden etter at beslutningen var fattet.

Gjennom intervjuene fremkommer det at de ansatte både i Klif og DN i all hovedsak hadde forståelse for målene med sammenslåingen. Spørsmålet om fusjon hadde blitt tatt opp også tidligere, så tanken var ikke ny. På flere fagområder var det også allerede et tett samarbeid.

3.2 Ledelsens rolle i omstillingen har vært viktig

3.2.1 Direktørene har vært sterkt involvert

Det var viktig i startfasen våren 2013 å ha toppledelse som var dedikert. Begge de to direktørene (i hhv. Klif og DN) satte av tid til prosessen. Det var ukentlige møter om status og beslutninger om veien videre. Dermed ble det tatt beslutninger tidnok.

Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at det fungerte bra den perioden begge direktørene ledet sammenslåingsprosessen. Det pekes likevel på at det var en mindre tydelig ledelse i denne perioden, fordi de to direktørene ikke ville legge for mange føringer for ny direktør for Miljødirektoratet.

Flere informanter gir uttrykk for at de synes det gikk for lang tid fra beslutningen om sammenslåing til stillingen som direktør ble utlyst. Etter deres mening burde departementet umiddelbart lyst ut stillingen.

For å unngå bindinger til ett av de tidligere direktoratene kan det argumenteres for at en av de tidligere direktørene ikke burde gå inn som leder av det nye direktoratet. Dette var en oppfatning som både departementet og mange ansatte i Klif og DN opprinnelig hadde.

Først tre måneder før sammenslåingen tiltrådte «sammenslåingsdirektøren». Da ble direktøren i Klif, Ellen Hambro, utnevnt som direktør for Miljødirektoratet. Når valget falt på en av de eksisterende direktørene var det færre nye fagfelt for direktøren å sette seg inn i. Hambro trådte ut av stillingen som direktør i Klif og

gikk fullt og helt inn i stillingen som interimdirektør fra slutten av mars og som direktør for Miljødirektoratet fra 1. juli 2013.

Flere av informantene var også opptatt av at det var en stor fordel å ha en leder på plass i forkant av fusjonsprosessen. Det var viktig å ha én sjef i de tre siste månedene før formell sammenslåing, da det var mange valg som skulle tas i interimperioden.

Mange ser at det har vært en krevende tid for direktøren, som gjennomgående får godt skussmål for sin håndtering av prosessen. Hun roses for engasjementet i arbeidet og for å ha vært tydelig og tilstedeværende.

3.2.2 Stor arbeidsbelastning på ledelsen

Det har vært en forutsetning at oppgavene i tildelingsbrevet skulle løses «på vanlig måte» parallelt med fusjonsprosessen. De to direktoratene skulle altså levere som vanlig samtidig som de skulle gjennomføre sammenslåingen.

Flere informanter er inne på at dette har medført stor arbeidsbelastning for ledelsen. Særlig for toppledergruppen som har vært tungt inne i sammenslåingen og den påfølgende organisasjonsutviklingsprosessen samtidig som det har vært «business as usual». At toppledergruppa har jobbet såpass mye med omstillingen har ført til at andre har blitt skånet. Mange sier at det har vært et stort press på ledelse, og kanskje et for stort press over tid.

For lederne har det mest utfordrende vært at prosessen har krevd mye ressurser. En sier at «... det blir mer av den rollen man har til daglig også - ledelsesbiten – at medarbeidere får klare signaler, et større informasjonsbehov.»

Enkelte ledere har etterlyst mer tilbud om støtte fra personalfunksjonen overfor medarbeidere som ikke opplever situasjonen som grei. Lederen kan bli alene med medarbeidere som har det tungt og i en slik situasjon er støtte viktig. Andre igjen viser til at sekretariatet har hatt en viktig funksjon både som støtte for ledere og medarbeidere.

På seksjonsledernivå var høsten 2013 krevende særlig i de seksjonene som var «i spill». Medarbeiderne trengte oppfølging og måtte holdes orientert. Det var en tilleggsutfordring at det var ulike måter å gjøre ting på i de to opprinnelige direktoratene, og ulik kultur.

3.3 God medvirkning og informasjon

Det gis et unisont inntrykk av at prosessen på direktoratsnivå har vært åpen og inkluderende. Den positive beskrivelsen kommer både fra tillitsvalgte og ledere.

Det er imidlertid enkelte forskjeller mellom ledere og medarbeidere mht. hvor mye de har vært involvert. Mens alle ledere har vært involvert i omstillingen er det en del medarbeidere som er lite berørt av resultatet av sammenslåingen, og har hatt lite merarbeid i prosessen.

Enkelte informanter mener at det kanskje ble *for* detaljert involvering, og at det ble litt dobbelt opp med to runder: både «dypdykkene» på fagområdene på

våren og ou-prosessen på høsten. Enkelte nevner også at det oppsto revirkamper og at man «gikk i skyttergravene» på noen få fagområder. Det nevnes at selve måten prosessen var lagt opp på kan ha bidratt til dette, til tross for at hensikten også var å bygge ned kulturforskjeller. Det var identifisert uenighet i den første runden, og dette forsterket seg delvis i andre runde. Flere har ment at ledelsen da burde tatt tak i disse områdene og ikke latt de samme gruppene fortsette uten å komme til enighet.

Når det gjelder fagforeningene, ble det tatt kontakt med hovedsammenslutningene for å inngå omstillingsavtale. Fra ledelsens og administrasjonens side har de tillitsvalgte på alle nivåer vært vurdert som ryddige i prosessen.

Fagforeningene sier selv at de har vært involvert fra start. De ble informert om beslutningen et par timer i forkant av offentliggjøringen internt. Et par dager senere var det møte med departementsråden. Premissene som ble lagt fra departementet om at ingen skulle flytte eller sies opp roet det hele ned.

Fagforeningene har opplevd at det har vært stor vilje fra ledelsens side til å involvere tjenestemannsorganisasjonene og medarbeidere mer generelt. I begynnelsen måtte riktignok fagforeningene minne ledelsen om en del ting som måtte på plass, men de hadde ikke inntrykk av at dette skyldtes manglende vilje fra ledelsens side. Etter hvert har fagforeningene opplevd større profesjonalitet.

Notatet fra direktøren med føringer for ou-prosessen etter 1.7.2013 var tydelig på hva som var bestemt, og hva som var aktuelt for innspill. Når innspill tas alvorlig, gir det mening å medvirke, sier det. Enkelte har likevel nevnt at de savnet tilbakemeldinger med argumenter for hvorfor innspill ikke ble tatt til følge.

En forklaring på den gode atmosfæren mellom ledelse og fagforeninger kan ligge i den gode dialogen i begge direktorater også før fusjonsprosessen. Den formelle medvirkningen vurderes til å ha vært på plass, og man har kunnet medvirke i større grad enn det som er minimumsrettighetene.

Informasjon er en viktig forutsetning for medvirkning. I hele prosessen har det vært et prinsipp og høy bevissthet på å gi samme informasjon samtidig til Trondheim og Oslo ved hjelp av intranett. Det ble etablert et midlertidig felles intranett ("Fellesnett"), med informasjon om sammenslåingen før et permanent felles intranett ble etablert 1. november 2013. Gjennom intervjuene gis det en gjennomgående vurdering at informasjonen internt har vært på et passe nivå. Det har imidlertid også fremkommet et synspunkt på at det i informasjonen ikke er gitt sterke nok signaler om endring, og at dette kan gi inntrykk av at «man kan fortsette som før».

Noen informanter forteller at enkelte ansatte har klaget på manglende informasjon til tross for at den har vært tilgjengelig på intranett. Hovedinntrykket er likevel at informasjonen har vært god og at det må forventes at medarbeiderne selv tar en ansvar for å skaffe seg den. Likevel blir det pekt på at det har vært viktig med flere kanaler for informasjon.

3.4 Sekretariatet ble en viktig suksessfaktor

Informantene i Miljødirektoratet mener gjennomgående at organiseringen av fusjonsprosessen har fungert bra. Det at arbeidet med fusjonen har vært et prosjekt, og at arbeidet ikke har ligget i linja, har vært en god løsning. Det er en allmenn oppfatning blant Difis respondenter at det har vært tilstrekkelige og adekvate ressurser til omstillingen.

Samtlige av våre informanter pekte på at det å opprette sekretariatet var et svært godt grep, og at dette snarere supplerte enn dubler oppgaver og aktiviteter i Organisasjonsavdelingen. Sekretariatet har fungert svært bra, bl.a. pga. personlig egnethet gjennom kompetanse og erfaring. Det har antagelig vært en suksessfaktor i prosessen at personene i sekretariatet hadde tillit i organisasjonen, både i Oslo og i Trondheim.

Forholdet til linja har vært godt. Sekretariatet har vært en god tilrettelegger for det arbeidet som skulle gjøre i linja. Det pekes bl.a. på at sekretariatet har bidratt til å holde god fremdrift i prosessen. Sekretariatet har også løpende hatt arbeidsmøter med fagforeningene.

3.5 Riktig å bruke ekstern bistand

Kort tid etter vedtaket om sammenslåing, ble det besluttet å skaffe ekstern bistand til gjennomføringen. Dette skyldes dels behov for ekstra ressurser og dels behov for kompetanse for å sikre den praktiske gjennomføringen. Ekstern konsulent ble valgt etter en anbudsprosess. Den eksterne leverandøren gikk inn som prosjektleder for sammenslåingen og med ytterligere ressurser i delprosjektene.

Departementet var i utgangspunktet skeptisk til omfattende konsulentbruk fordi det kunne føre til at man i direktoratet mistet noe av eierskapet til sammenslåingen. Grepet med å få inn en ekstern konsulent vurderes i ettertid i all hovedsak som meget godt fra alle våre informanter, også fra departementets side.

Dette forklares for det første med at det i en fusjon kan være et poeng med en uavhengig aktør i prosessen. De interne deltakerne kan være følelsesmessig berørt og gå i skyttergravene, blir det bl.a. sagt. Flere informanter var inne på at den eksterne konsulenten kunne få en annen oppslutning om valg av løsninger enn en prosjektleder fra enten Klif eller DN.

For det andre vises det til at ekstern konsulent har vært vesentlig mht. å holde god fremdrift i prosessen. Deres kompetanse og erfaringer med styring av denne typen prosjekter har vært nyttig. Det nevnes imidlertid også at det til tider kunne være vel mye detalj- og metodefokus fra ekstern konsulent, men dette ble justert.

Flere gir uttrykk for at det har vært helt nødvendig med omfattende ekstern bistand på flere områder å få alt på plass i sammenslåingsprosessen. Dette gjelder ikke bare konsulentbruk i prosjektledelsen, men også bistand til å få på plass alle administrative systemer o.l. Miljødirektoratet oppgir at de samlede

kostnadene utgjorde om lag 23 mill. kroner. Dette inkluderer ekstern bistand, tekniske løsninger, systemkjøp, reiser etc.

3.6 Trykk på de administrative funksjonene

3.6.1 Stor innsats på det administrative området

En sammenslåingsprosess er en belastning på enhver organisasjon. Dette merkes særlig i de administrative funksjonene. Dette har også vært tilfellet i Miljødirektoratet. Den korte omstillingsfasen innebar at mange administrative systemer måtte på plass på svært kort tid.

Organisasjonsavdelingen har hatt ansvaret for å få alle de praktiske tingene til å fungere både før og etter fusjonen. De skulle både forsøke å opprettholde et normalt servicenivå innad i virksomheten og overfor departementet, samtidig som de har hatt en aktiv rolle i å planlegge, rigge og få på plass en ny organisasjon.

Fra den politiske beslutningen ble tatt til fusjonen var et faktum den 1.7. 2013, var arbeidet i de to organisasjonsavdelingene preget av både en sterk innsatsvilje og dugnadsånd for å få på plass de viktigste funksjonene som IT-systemer, arkiv mv. Dette fungerte greit i den første fasen fram til 1.7, mens inntrykket er at denne formen ble vanskeligere over tid og når den nye «hverdagen setter inn». Noen peker også på at når ekstern konsulent var ute av prosjektledelsen ble det mindre trykk på oppfølging.

Gjennom intervjuene fremkommer det at det har vært stort press og slitasje over lang tid i Organisasjonsavdelingen, delvis med noe redusert service som resultat. Det har bl.a. vært noe lavere servicegrad på brukerstøtte og det har bl.a. ikke vært avholdt introduksjonskurs for nyansatte i perioden og harmonisering av rutiner har tatt tid. Utviklingsoppgaver som ikke har med fusjonen å gjøre er satt på vent.

På IT-siden påpekes for liten tid til utviklingsoppgaver og strategi. En lærdom på dette området er at man kunne ha fått inn ekstern hjelp til normaldriften slik at man kunne ha jobbet med å forbedre det som var påbegynt. Direktoratet sliter nå med «halvintegre» løsninger. Antall kalendermåneder for å lage tekniske plattformer før etableringen av ny organisasjon var alt for kort og langt under det som ville vært normalt. Det har medført en del midlertidige løsninger og behov for ekstraarbeid i en lengre periode enn om det hadde vært tid til å bygge fellesløsninger med en gang.

3.6.2 Langvarig duplisering i Organisasjonsavdelingen har vært uheldig

Når man fusjonerer to statlige virksomheter blir det naturlig nok overlapp mellom de administrative funksjonene. Det var satt av relativt kort tidsrom mellom beslutning om fusjonen og til tidspunktet for når den skulle iverksettes. De to virksomhetenes organisasjonsavdelinger levde side om side frem til fusjonen.

Organisasjonsdirektør og Kommunikasjonsdirektør ble tilsatt sommeren 2013. Selv om organiseringen av Organisasjonsavdelingen i realiteten var på plass kort tid etter fusjonen, ble det bestemt at prosessene her skulle kjøres parallelt med OU-prosessen på de miljøfaglige områdene. Dette ble gjort for å kunne se hele organisasjonen i sammenheng og evt. flytte oppgaver mellom fagavdelingene og Organisasjonsavdelingen.

Organisasjonsavdelingenes tidligere «likelydende seksjoner» i DN og Klif ble etter 1.7.2013 satt sammen til én seksjon med en midlertidig ansvarlig seksjonsleder. For de midlertidige lederposisjonene i seksjonene innen organisasjonsavdelingen ble det valgt å peke ut fungerende seksjonsledere basert på ansiennitet. Seksjonsleder hadde personalansvar for «sine» medarbeidere, samt for lokal leder. Den som ikke ble utnevnt som seksjonsleder fortsatte som lokal leder (personalledelse, arbeidsledelse) for den delen av seksjonen som var lokalisert på det stedet hvor den midlertidige lederen ikke var lokalisert. En endelig lederkabal var altså ikke lagt, og fasen med denne overlappingen og uklarhet mht. framtidig ledelse ga noen ekstra utfordringer for de som fungerte midlertidig som faglige ledere.

De samme funksjonene har ligget i begge byer, og i denne dubleringen har det ligget en usikkerhet mht. fremtidig jobbsituasjon. Samtidig har det vært en kombinasjon av daglig drift og omstilling. Noen informanter har pekt på at dette gjorde det vanskeligere å ta gode strategiske beslutninger om f.eks. valg av løsninger og systemer. Man har måttet gjøre vanskelige valg mellom internadministrative systemer: Mitt system, ditt system eller nytt system?

Innplassering av ledere i Organisasjonsavdelingen skulle skje i samme prosess som for den øvrige organisasjonen. For størstedelen av de øvrige avdelings- og seksjonslederne gikk dette raskt fordi arbeidsområdene i realiteten ble lite endret eller fordi det ble vurdert at seksjonslederne i endrede seksjoner var kvalifisert og således kunne innplasseres i nye seksjoner. For Organisasjonsavdelingens vedkommende ble det vurdert at alle seksjonslederstillinger var så mye endret at det var nødvendig med ekstern utlysning. Hovedargumentene for dette var at det faglige ansvarsområdet blir betydelig endret gjennom at Miljødirektoratet nå er et av de store direktoratene i forvaltningen, nesten dobbelt så mange ansatte, krav til fjernledelse osv. I noen tilfeller var det også to kandidater til hver stilling. I realiteten har derfor tilsettingen innplasseringen av ledere i Organisasjonsavdelingen blitt klar etter innplasseringsprosessen i organisasjonen for øvrig.

Fra enkelte har det derfor blitt hevdet at det hadde vært klokere å forhandle organiseringen av Organisasjonsavdelingen tidligere, og foreta eventuelle justeringer dersom det hadde vært nødvendig når organisasjonsstrukturen for de miljøfaglige avdelingene ble avklart. Dette hadde gitt mulighet for å gjennomføre tilsettingsprosessen av seksjonsledere i Organisasjonsavdelingen før den endelige innplasseringen av ledere og medarbeidere i den øvrige organisasjonen. Dermed hadde man kunnet redusere perioden med midlertidig ledelse. Dette kunne også gitt grunnlag for raskere å få tatt vanskelige, men viktige beslutninger om harmonisering av rutiner, arbeidsfordeling mellom byene osv.

3.7 Eksterne samarbeidspartnere har fått informasjon

Den eksterne informasjonen om fusjonen, i form av praktisk informasjon, ble lagt ut på nettsiden. Det ble sendt brev til eksterne samarbeidspartnere. I en periode var det også tatt inn en standardformulering i alle utgående brev.

Direktoratet etablerte seg også på Facebook og Twitter, og har sett at dette er viktige arenaer. Følgere på Twitter er gjerne politikere og mediefolk, mens det på Facebook er mange interesseorganisasjoner.

På de fagområdene hvor det var overlapping var det påkrevd med en innsats internt i forkant for å skape klarhet i informasjonsinnholdet. Det er ikke registrert noen problemer hos brukere eller samarbeidspartnere som skyldes mangelfull informasjon.

Departementet har akseptert at direktoratet har vært litt sene med leveranser. For øvrig er det et inntrykk i Miljødirektoratet at eksterne samarbeidspartnere mv. ikke har opplevd svekkede leveranser.

4 Resultater av prosessen

Som tidligere nevnt er det for tidlig å vurdere resultatene av opprettelsen av Miljødirektoratet. Det vil ta noe tid før man kan se om målene med sammenslåingen av de to tidligere direktoratene er nådd.

Vi kan imidlertid allerede nå gi en beskrivelse av hva som er resultatet så langt, hva som er på plass og på hvilke områder det har vært krevende.

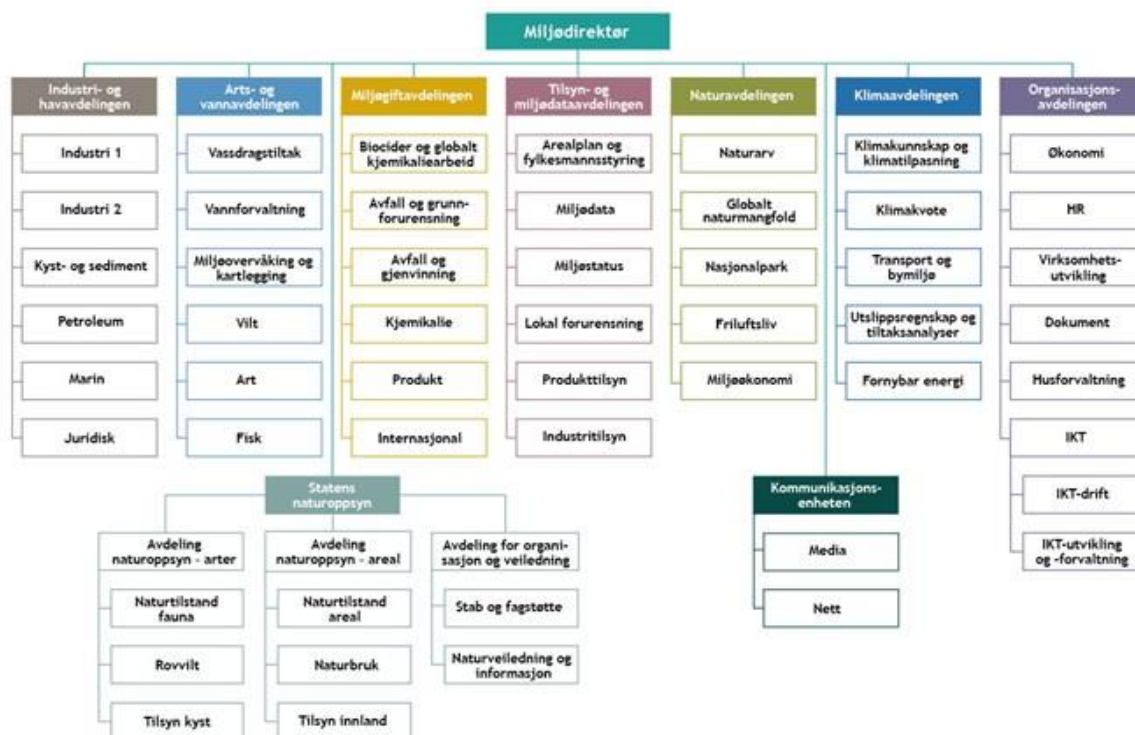
4.1 Organisasjonsstruktur er på plass

Arbeidet som ledet frem til ny organisasjonsstruktur startet rett etter at direktoratet ble opprettet 1.juli 2013 og ny modell ble forhandlet med tjenestemannsorganisasjonene rett før jul samme år. Deretter startet prosessen med innplassering av medarbeidere slik at ny organisering var operativ fra 1. mars 2014.

Direktøren hadde fra starten lagt noen føringer for organisasjonsmodellen, bl.a:

- Samlet bemanning i begge byene ikke skal endres.
- Ikke ha som prinsipp at "alt skal blandes", men samordne alt der det kan gi faglig gevinst og bidra til helhet.
- Ikke organiseres etter geografi - avdelinger og seksjoner kan være delt mellom byene.
- Utgangspunktet hierarkisk linjestyrt organisasjon med 3 nivåer.
- Strategisk topplederteam som ser helheten.

Som nevnt i kap. 2.1.3 var det bred involvering gjennom ulike arbeidsgrupper for å komme frem til ny organisasjonsmodell.



Resultatet har blitt en modell med sju avdelinger, en kommunikasjonsenhet i stab og Statens Naturoppsyn. Det er en avdeling mindre enn det var i de to tidligere direktoratene til sammen.

Alle avdelinger (med unntak av SNO) har seksjoner med medarbeidere i begge byene, selv om det begrenser seg til én seksjon i to av avdelingene. Organisasjonsavdelingen er den avdelingen som på mange måter er mest berørt av endringene. Der er alle seksjoner delt mellom de to byene. I alt har Miljødirektoratet 19 delte seksjoner/enheter.

I intervjuene fremkommer det stort sett tilfredshet med den løsningen som er valgt. Direktøren har signalisert at dette er en «førstegenerasjon permanent organisasjon» som kan bli justert etter strategiprosess og erfaringer. Mange oppfatter at det er et klokt valg og det åpner for endringer dersom noe ikke fungerer godt.

Enkelte er også inne på at de tror det vil bli færre delte seksjoner etter hvert, fordi utviklingen vil gå mer i retning av spesialisering av oppgavetyper. Dette gjelder spesielt innenfor fagområdene i Organisasjonsavdelingen der mange funksjoner og oppgavetyper er duplisert.

En del informanter gir uttrykk for at avdelingene er store og at kontrollspennet for avdelingsdirektør er stort. Enkelte mener derfor at det hadde vært bedre med åtte avdelinger.

Enkelte uttrykker en viss bekymring for at premisset om at det skal opprettholdes like mange ansatte i begge byer også skal legges til grunn fremover. Det kan bidra til å låse organisasjonen unødig og gjøre strategiske tilpasninger i organisasjonen mer krevende.

Turnover er langt større i Oslo enn i Trondheim og noen frykter at dette vil bety en svekkelse av miljøet i Oslo. Samtidig er det større søkermasse til stillinger i Oslo, så i Trondheim er det en frykt for at dersom det ikke stilles krav til arbeidssted, så vil det vanligvis bli tilsatt nye medarbeidere i Oslo.

4.2 Faglige synergier og krav til gevinstrealisering

Et viktig mål med sammenslåingen av Klif og DN er å oppnå faglige synergier. Det er for tidlig å vurdere om dette er oppnådd. Organisasjonen trenger mer tid til «å sette seg» og til å få nye rutiner til å fungere. Departementet har imidlertid i tildelingsbrevet for 2014 stilt krav om at Miljødirektoratet lager en plan for gevinstrealisering.

I intervjuene peker informantene fra departementet imidlertid på at de allerede merker en viss synergi. Der de tidligere fikk innspill fra hhv. Klif og DN, får de nå ett, helhetlig innspill. Departementet har store forventninger til bedre og bredere produkter nå som det er ett Miljødirektorat.

Både fra departementets og direktoratets side blir det pekt på at det nå er bedre samordning også fra KLDs side. Det er i hovedsak tre fagavdelinger som er berørt, og en av disse koordinerer etatsstyringen av Miljødirektoratet. Tidligere

har det vært ulik praksis mht. detaljeringsnivået i styringen av Klif og DN, men det arbeides nå med å samkjøre dette slik at styringen av de ulike fagområdene i direktoratet blir mer enhetlig.

Gjennom intervjuene i Miljødirektoratet fremkommer det at det er forskjeller mellom fagområder mht. muligheten for faglige synergier. Enkelte områder både i det tidligere Klif og DN er lite berørt av omstillingen foreløpig. De har ikke gjennomgått organisatoriske endringer og fortsetter i stor grad å jobbe på samme måte som tidligere. Det gjelder f.eks. tilsyn med industri og Statens naturoppsyn.

Andre fagområder er langt mer berørt av fusjonen. Her er seksjoner slått sammen eller inndelt på nye måter. Et slikt område er vannforvaltning. Her samarbeidet de tidligere fagmiljøene i begge direktoratene godt også før fusjonen.

Et av målene med sammenslåingen er å få frem helhetlige vurderinger der de to tidligere direktoratene hadde ulike «svar». Et slikt område er fornybar energi. Der var Klif tidligere tilbøyelig til å tenke klimagevinster, mens DN først og fremst så naturinngrep. Når slike spørsmål nå skal vurderes i Miljødirektoratet må de ulike hensynene veies opp mot hverandre før man kommer med én, faglig vurdering.

Mange har forventninger til faglige synergier på slike områder. Enkelte gir imidlertid uttrykk for en viss bekymring for at noen perspektiver blir «samordnet vekk». Dette er mest fremtredende i Trondheim, der man i kraft av rolle og lovgrunnlag tidligere ikke har tatt de samme brede hensyn som Klif måtte gjøre med hjemmel i Forurensningsloven. Både ledelsen i Miljødirektoratet og KLD er imidlertid opptatt av at alle hensyn skal synliggjøres og avveies før beslutninger fattes. Det er viktig at avveiningene som gjøres foreligger skriftlig, slik at beslutningstakere og offentligheten selv kan vurdere beslutningsgrunnlaget.

Tverrgående oppgaver

Begge de tidligere direktoratene hadde en rekke tverrgående koordineringsoppgaver. Fra direktørens side ble de tidlig signalisert at disse oppgavene skulle samordnes – også organisatorisk. Det har resultert i organisatorisk samling av oppgavene på følgende områder:

- Styringen av Fylkesmannen
- Miljøøkonomi (samfunnsøkonomiske analyser)
- Internasjonal koordinering

Når det gjelder organiseringen av det juridiske arbeidet, så videreføres den tidligere organiseringen. Det betyr at det er en samlet juridisk seksjon i Oslo, mens juristene i Trondheim er integrert i de ulike fagseksjonene, men med en tydeliggjøring av juss-koordinatorens rolle.

I tillegg skal det etableres en prøveordning med et «på-tvers-team» forankret hos noen seksjonsledere. Dette teamet skal ha som oppgave å identifisere muligheter for helhet, integrering og sammenhenger på tvers. Seksjon for

miljøøkonomi er sekretariat for teamet. De konkrete deltakerne i dette teamet var ikke valgt ut da ny organisasjonsstruktur trådte i kraft 1. mars 2014.

Mange av oppgavene i Miljødirektoratet forutsetter deling av kunnskap og samarbeid på tvers av seksjoner og avdelinger. For å bidra til dette skal det etableres felles kjøreregler for slike team/på tvers-grupper.

Helhet og strategi

Et viktig mål med fusjonen har vært å skape et samordnet, helhetlig og effektivt Miljødirektorat. For å sikre at noen har et spesielt ansvar for å ha et helhetlig og strategisk blikk på hele direktoratet ble det vurdert ulike løsninger.

Direktøren har ikke sett at det er hensiktsmessig med en assisterende direktør. En assisterende direktør kan skape uklarheter i linjestrukturen, men valget handler også i stor grad om personlige preferanser. Det har Difi erfart også i andre sammenhenger. Samspillet og arbeidsdelingen mellom en direktør og en assisterende direktør er svært personavhengig.

I prosessen ble det også vurdert å opprette egne staber med ansvar for oppgaver som går på tvers. Dette ble heller ikke vurdert å være en optimal løsning. Det er derfor lagt stor vekt på at toppledergruppen skal fungere som et strategisk team. Det innebærer at avdelingsdirektørene i tillegg til å ha ansvaret for produksjonen i egen avdeling har ansvar for å bidra til helheten i direktoratet. Som støtte for toppledergruppa skal Seksjon for miljøøkonomi og Seksjon for virksomhetsstyring ha et særskilt ansvar for å spille inn problemstillinger som berører store deler av direktoratet og som er av strategisk karakter.

4.3 Delt lokalisering er utfordrende, men innstillingen er positiv

Helt siden det ble kjent at de to virksomhetene skulle fusjoneres, har ledelse og medarbeidere vært opptatt av problemstillinger knyttet til delt geografisk organisering. Dette ble behandlet som et eget tema i en av de interne tverrgående utredningene som ble lagt frem høsten 2013¹.

Mange informanter peker på at det ikke var en optimal løsning å få en virksomhet med en todelt geografisk lokalisering, men vårt hovedinntrykk er likevel at de fleste hadde tro på at dette var mulig å få til. De som var mest berørt hadde også en pragmatisk tilnærming til at deres seksjoner eller avdelinger ville få en todelt geografisk lokalisering.

4.3.1 Startproblemer med videokonferanseutstyr

Gode teknologiske løsninger som understøtter mulighetene til å kunne kommunisere godt og effektivt på tvers av lokasjonene er viktig for Miljødirektoratet og videokonferanseutstyr blir et viktig instrument.

¹ I dette arbeidet kom Difi med innspill bl.a. på bakgrunn av Difi Rapport 2012:6 Lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Både i Oslo og i Trondheim er det flere av informantene som peker at videokonferanseutstyret i perioder ikke har fungert godt nok. Vårt inntrykk er at dette i hovedsak handlet om tilstrekkelig båndbredde, men også om ulike tekniske løsninger og midlertidige, innleide løsninger som vanskeliggjør full integrasjon. Bildene i videokonferansene ble ofte hakkete og det ble brudd underveis, men dette har blitt bedre etter hvert. Det virker også som om medarbeiderne er åpne for å ta i bruk denne typen teknologi og at dette sees som en naturlig del av det å ha delt geografisk organisering. Det fører dessuten til mindre reising. Ledelsen er allerede vant til å ha de aller fleste ledermøter på videokonferanser.

Enkelte pekte på at det er svært viktig at godt videokonferanseutstyr er prioritert helt fra helt starten i slike prosesser, og mange var også inne på at man bør slippe å bruke unødvendig mye tid på å administrere og håndtere videokonferanser.

4.3.2 Fjernledelse gir praktiske utfordringer

Direktørens tilstedeværelse i de to byene har vært et sentralt tema – særlig i den første tiden etter utnevnelsen. I Trondheim var mange opptatt av at direktøren burde bosette seg i byen, i tråd med det de oppfattet at forutsetningen var. Vårt inntrykk er at dette i langt mindre grad er tema nå. Direktøren deler tiden sin mellom de to byene og oppleves å være tilgjengelig. Flere mener imidlertid at denne ordningen antagelig ikke vil fortsette over mange år, ikke minst av hensyn til belastningen all reisevirksomheten innebærer for direktøren.

Fjernledelse har blitt en aktuell problemstilling for både medarbeidere og ledere på alle nivåer i det nye direktoratet. Det er de delte *seksjonene* som får føle dette mest på kroppen. Lederne fordi de får personalansvar for personer som arbeider i en annen del av landet, og medarbeidere som får en «fjernleder» og kollegaer de skal samarbeide nært med, men som befinner seg i en annen del av landet. Det blir nok først nå etter at den nye organisasjonsmodellen som kom på plass 1. mars 2014 at man vil høste flere erfaringer med fjernledelse. Vi fikk inntrykk av at fjernledelse var et tema som vil settes på dagsorden for lederne i det nye direktoratet, bl.a. som tema i kommende samlinger for ledere med delte seksjoner og direkte støtte til lederne som har de største utfordringene. Lederne vi intervjuet ga heller ikke inntrykk av å ha motforestillinger til å bli «fjernledere».

Rent praktisk vil en todelt geografisk lokalisering innebære mer reising for lederne i todelte seksjoner, noe mer reising for medarbeidere når alle skal møtes og ikke minst at en del medarbeidere vil ha sin nærmeste leder i en annen by og at det blir mye møtevirksomhet ved bruk av videoutstyr. Flere ledere vi intervjuet sa at de ville prioritere å bruke mer tid på den andre lokasjonen i starten for å bli bedre kjent med sine medarbeidere. Seksjonssamlinger er også et tiltak flere pekte på som viktige bidrag for å bli bedre kjent, få kunnskap om hverandre og organisasjonskulturen. Vi fikk også inntrykk av at man i direktoratet var opptatt av at den delen av seksjonen som var lokalisert i en annen by vil plasseres i nærheten av ledere eller seksjoner som de hadde faglig kontakt med.

Noen informanter uttrykte også bekymring for at krav om reisevirksomhet vil kunne påvirke mulighetene til å rekruttere ledere som har omsorgsforpliktelser. Direktøren har imidlertid uttrykt at det må legges til rette for at også småbarnsforeldre skal kunne være ledere for delte seksjoner.

Et annet forhold som allerede har begynt å melde seg, var det å sikre at en har en kritisk masse ansatte på begge lokasjoner, og en rekrutteringspolitikk knyttet til stillingsutlysninger som bygger opp under dette. Hvis det skal være valgfritt hvor man skal ha sin fysiske arbeidsplass når stillinger i todelte seksjoner utlyses, vil man også risikere å få en overvekt i antall stillinger på en lokasjon og et mindretall på den andre. Enkelte ledere snakket om at en kritisk masse per lokasjon var tre-fire medarbeidere. Med færre medarbeidere enn det vil fagmiljøet kunne bli for lite.

Her har direktoratet etablert en politikk om at stillinger i delte seksjoner normalt skal utlyses uavhengig av kontorsted, men i enkelte tilfeller må arbeidssted kunne presiseres. Det gjøres enten fordi det er hensiktsmessig å bygge opp et arbeidsområde enten i Trondheim eller i Oslo, eller for å få en bedre geografisk balanse i seksjonen.

4.4 Det tar tid å bygge felles kultur

Når to organisasjoner skal slås sammen handler det ikke bare om å få på plass en ny organisasjonsstruktur og få felles systemer og rutiner. Det handler også om å utvikle en felles kultur.

I intervjuer er det flere som gir uttrykk for at det har vært ulik kultur i DN og Klif. De fleste mener at ulikhetene i kultur først og fremst skyldes ulikheter i roller, oppgaver og virkemiddelbruk. Mens Klif hadde et klart mandat bl.a. gjennom forurensningsloven har DN på mange måter hatt en annen type pådriverrolle. DN har heller ikke gjennom lovverket hatt samme krav til avveining av hensyn som det forurensningsloven hjemler. DN har derfor blitt oppfattet å være mer ensidig opptatt av å fremme naturverninteressene.

Oppfattelsen i Trondheim er at Oslo-miljøet har en ingeniørkultur. Informanter både i Trondheim og Oslo peker også på at Klif var preget av en mer striglet linjekultur og lederforankring enn DN. I Trondheim har det vært større grad av delegering til medarbeidere og flere oppgaver som er organisert på tvers av linjestrukturen.

I forbindelse med Miljøgallaen som ble arrangert i januar 2014 ble kulturen i hhv. Oslo og Trondheim et tema i revyen. Miljøgallaen blir av alle informantene beskrevet som et svært positivt og kulturbyggende tiltak. I tillegg ble det satt ord på noen av mytene om de to tidligere miljøene og det var lov å le av dette.

Selv om det er erkjent at det er ulike kulturer i Oslo og Trondheim, er det også flere av informantene som er opptatt av at man ikke skal dyrke mytene om hverandre. Når man jobber sammen er det mer som er felles enn ulikt.

Flere er også opptatt av at selv om man skal bygge en felles kultur, så må det også være lov at det er ulikheter i kultur innenfor organisasjonen. I en virksomhet med 700 medarbeidere og et bredt spekter av oppgaver, vil det alltid være noen kulturelle forskjeller mellom enheter.

Kultur er ikke noe som vedtas, men noe som bygges og vokser frem etter hvert. I Miljødirektoratet er mange opptatt av at kulturen vil utvikle seg når man jobber konkret sammen på tvers av tidligere organisasjonsgrenser.

4.5 Felles rutiner er ikke helt på plass

I fusjonsprosessen ble det lagt stor vekt på å få på plass helt nødvendige praktiske løsninger som felles internettsider, felles arkiv o.l. Deretter skulle bl.a. enhetlig rekrutteringsprosess, felles kontoplan på økonomiområdet på plass og rutiner implementeres.

Flere av informantene gir uttrykk for at det praktiske har fungert veldig bra, og at det er imponerende hva Organisasjonsavdelingen har fått til ved siden av normal drift. Det er imidlertid bred enighet om at man ikke hadde gode nok løsninger for videokommunikasjon i starten. Behovet for linjekapasitet ble rett og slett undervurdert. Løsninger som ikke fungerte, avbrudd osv. skapte mye frustrasjon i en periode.

Etter mobiliseringen for å få det viktigste på plass fra 1. juli 2013 er det flere som gir uttrykk for at arbeidet med å få det praktiske til å fungere har gått tregere. Dokumentmaler var f.eks. ikke på plass i januar 2014.

I intervjuene har flere gitt uttrykk for at de har vært overrasket over at to statlige virksomheter som har vært underlagt det samme formelle regelverket har hatt såpass ulike rutiner på en del områder. Når nye rutiner og løsninger skal velges har det på noen områder vært krevende å bli enige.

Flere peker f.eks. på at det er krevende å få til felles løsninger og rutiner for virksomhetsplanlegging og økonomistyring. De to tidligere organisasjonene hadde ulike rutiner og ulik bruk av fullmakter internt. Det har vært ekstra krevende på økonomiområdet at den nye organisasjonsstrukturen trådte i kraft 1. mars og slik sett ikke følger budsjettåret og at Miljødirektoratet samtidig skulle gå over til ny kontoplan.

5 Hvilke lærdommer kan trekkes?

Enhver fusjon eller omstillingsprosess er unik og vil ha sine særlige utfordringer. Likevel mener vi at det er mulig å ta lærdom fra andres endringsprosesser. Det betyr ikke at man ukritisk skal kopiere løsninger eller planer, men at man kan få ideer til hvordan en endring kan gjennomføres. Ikke minst tror vi at andres erfaringer kan gi nyttige «knagger» til hva man må tenke på i en omstillingsprosess².

Det er for tidlig å konkludere mht. resultatene og effektene av opprettelsen av Miljødirektoratet. Basert på erfaringene vi har fått formidlet fra prosessen så mener vi at det likevel er noen lærdommer som kan trekkes.

Politisk beslutning og korte frister gir viktig momentum

Det var en politisk beslutning å slå sammen Klif og DN. Det synes som om det har vært viktig for å unngå en støy internt og evt. forsøk på «omkamper» som ellers kan kjennetegne omstillingsprosesser. Beslutningen var politisk fattet og ledelse og medarbeidere forsto med en gang at det nå handlet om å gjennomføre prosessen.

Den politiske beslutningen var også tydelig på at ingen ansatte skulle sies opp og at ingen måtte flytte. Antallet ansatte for begge kontorstedene skulle opprettholdes. Dette var også sterkt medvirkende til å skape ro den første tiden etter vedtaket.

Et tredje moment i beslutningen har også vært viktig – nemlig den korte fristen fra vedtaket ble fattet til sammenslåingen skulle være gjennomført. Mange av våre informanter har pekt på at dette ga et trykk på gjennomføringen og at man samtidig unngikk en lang periode med usikkerhet og ulike omstillingsprosesser.

Toppleders engasjement er sentralt

En viktig suksessfaktor synes å ha vært toppleders engasjement i både sammenslåingsprosessen og den etterfølgende organisasjonsutviklingsprosessen.

Begge direktørene i de tidligere direktoratene gikk aktivt inn i arbeidet med fusjonen. Da Ellen Hambro ble utnevnt som direktør for Miljødirektoratet trakk hun seg umiddelbart som leder for Klif og gikk inn i arbeidet med sammenslåingen på heltid.

Direktøren har også hele tiden gitt tydelige føringer i prosessen. Hun har vært tydelig på hva som har vært gjenstand for diskusjon og hva som allerede er bestemt. Selv om ikke alle har vært enige i vurderingene, har det gitt en tydelig retning for arbeidet og klare premisser for beslutningene som skulle fattes.

² For flere erfaringer fra omstillingsprosesser, se også Difi-rapport 2013:1 «Erfaringar frå endringsprosessar generelt, og involvering av brukarar og tilsette spesielt»

Sekretariat med tillit i organisasjonen

Sekretariatet som ble opprettet i forbindelse med OU-prosessen har gjennomgående fått mye skryt for sitt arbeid. Å opprette et sekretariat utenfor linjeorganisasjonen har gjort at man har klart å sette av ressurser til arbeidet.

En åpenbart suksessfaktor synes også å være at sekretariatet ble bemannet med to erfarne medarbeidere fra hhv. Oslo og Trondheim. De kjente de tidligere organisasjonene svært godt og hadde i tillegg tillit både hos ledelse og medarbeidere.

Bruk av ekstern konsulent kan bidra til fremdrift og et nøytralt blikk

Bruk av ekstern konsulent har vært viktig for å sikre fremdrift i en prosess med knappe tidsfrister. Konsulenten hadde også med seg nyttige erfaringer fra andre offentlige sammenslåingsprosesser og hadde kunnskap om hvilke elementer som måtte på plass i en ny organisasjon. Konsulenten hadde også prosjektstyringsverktøy som var nyttige for å ha god oppfølging av alle de ulike delprosjektene.

Det vil alltid måtte avveies om det er hensiktsmessig å velge en ekstern konsulent som prosjektleder eller ikke. I dette tilfellet synes det å ha vært vellykket. Dels pga. punktene som er nevnt i avsnittet over, men også fordi det var viktig med en «nøytral» prosjektleder. Da unngikk man diskusjonene om at en intern prosjektleder ville favorisere sin «egen» virksomhet i prosessen.

Bred medvirkning gir legitimitet til prosessen

Ledelsen har hele tiden lagt opp til en prosess med bred medvirkning i hele organisasjonen. Mange har vært involvert i arbeidsgrupper og det har vært lagt vekt på å gi jevnlig informasjon om hvor i prosessen man har vært.

Tjenestemannsorganisasjonen gir uttrykk for at de har blitt involvert på en svært god måte. Det trekkes bl.a. frem at man i tillegg til de formelle IDF-møtene hadde mer uformelle diskusjonsmøter med ledelsen i løpet av prosessen. Både ledelsen og tjenestemannsorganisasjonene har fremhevet at samarbeidet har vært godt og konstruktivt.

Det praktiske må prioriteres høyt

Miljødirektoratet hadde i utgangspunktet lagt stor vekt på å få på plass alt det praktiske som en fusjon innebærer. Dette ble vektlagt sterkere enn f.eks. å iverksette særskilte kulturbyggende tiltak. Selv om direktoratet på imponerende vis klarte å få på plass det mest nødvendige til 1.7.2013, så har erfaringene vist at det har vært mer krevende enn antatt å finne frem til felles rutiner og løsninger på en rekke områder. Dette har ført til frustrasjoner hos enkelte.

Det synes derfor som om man aldri kan overvurdere behovet for å sette av tid og ressurser til å få på plass gode rutiner og løsninger. Det er ikke nødvendigvis slik at det som skal på plass hver for seg er svært krevende, men at det er mange ulike rutiner, prosesser og systemer som må håndteres. Mange av dem henger også sammen, slik at rekkefølgen på det som skal på plass blir viktig. Dette krever god oversikt over alle detaljer og god prosjektstyring.

Det bør kanskje også vurderes hvordan dette oppfølgingsarbeidet organiseres; som en del av linjeledernes ansvar eller gjennom en form for prosjektorganisering til definerte arbeidsprosesser og arbeidsrutiner er etablert. Fordelen med en intern prosjektorganisering er at dette kan bidra til å opprettholde nødvendig press, men må samtidig ha tilstrekkelig forankring hos linjelederne.

Få på plass ledere tidlig

På arbeidsområder der det er nødvendig og viktig med beslutninger for å få på plass nye arbeidsprosesser, rutiner og der det må tas beslutning om krevende prioriteringer og arbeidsfordeling, er det viktig å få på plass permanente ledere så raskt som mulig.

Særlig for de administrative funksjonene vil denne type fusjoner være krevende og dermed synes det særlig viktig å avklare permanente ledere tidlig for å unngå at beslutninger utsettes og at midlertidige løsninger får leve for lenge.

Delt lokalisering krever god teknologi og rutiner for samhandling

Knapphet på videokonferanseutstyr, ulike tekniske løsninger som måtte integreres og dårlig linjekapasitet skapte en del frustrasjon tidlig i prosessen. Gode teknologiske løsninger som understøtter mulighetene til å kunne kommunisere godt og effektivt på tvers av lokasjonene er spesielt viktig i virksomheter med delt geografisk lokalisering. Rutiner og praksis for hvordan man kommuniserer til hvem, i hvilke kanaler og når, blir også viktig.

Bruk av teknologi for å kompensere for geografisk avstand (f.eks. hvordan lede videomøter) er ofte undervurdert og må læres. En lærdom for geografisk delte organisasjoner kan være at det trengs noe ekstra ressurser til dette for å fungere optimalt.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Opprettelsen av Miljødirektoratet. Erfaringer fra en fusjon.
DIFIs notatnummer:	2014:3
Forfatter(e):	Ingunn Botheim, Peter Bøgh, Lisbeth Udland Hansen
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	13-118
Prosjektnavn:	Bistand i forbindelse med opprettelsen av Miljødirektoratet
Prosjektleder:	Ingunn Botheim
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering
Oppdragsgiver(e):	Miljødirektoratet
Resymé/omtale:	<p>Difi har dokumentert erfaringene fra sammenslåingen av Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning til ett direktorat. Det er ingen evaluering av fusjonen eller resultatene av den, men en beskrivelse av prosessen og en oppsummering av synspunkter og erfaringer. Difis kartlegging viser at sammenslåingsprosessen i all hovedsak oppleves som vellykket. Vi vil peke på følgende lærdommer fra prosessen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politisk beslutning og korte frister gir viktig momentum • Toppleders engasjement er sentralt • Sekretariat med tillit i organisasjonen • Bruk av ekstern konsulent har sikret fremdrift • Bred medvirkning gir legitimitet til prosessen • Det praktiske må prioriteres høyt • Delt lokalisering krever god teknologi for samhandling
Emneord:	Miljødirektoratet, direktorat, fusjon, omstilling, medvirkning, organisering, fjernledelse
Totalt antall sider til trykking:	29
Dato for utgivelse:	4. juli 2014
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no