
Organisasjonsgjennomgang av Barne- og familiedepartementet

Forord

Barne- og familiedepartementet (BFD) har selv tatt initiativ til å få gjennomført denne gjennomgangen av departementets organisering og funksjonsmåte. Siden BFD ble etablert 1.1.1991 har det vært en betydelig økning i departementets oppgaver og bemanning, men uten at det har skjedd større endringer av organisasjonsstrukturen.

Statskonsult har gjennomført organisasjonsgjennomgangen og står ansvarlige for forslagene. Men det er opp til departementet å vurdere og eventuelt beslutte om og hvilke endringer som bør foretas og hvilke organisasjonsutviklingstiltak som bør gjennomføres.

Organisasjonsgjennomgangen er utført av Marit Johannessen, Roger Jøsevold og Inger Johanne Sundby med sistnevnte som prosjektleder. I tillegg har Arny Floden og Karin Tilrem startet på en studie om utviklingen av og prinsipper for departementenes organisasjonsstruktur. Denne er blitt utnyttet i analysen.

Det hadde ikke vært mulig å gjennomføre all kartlegging uten den gode støtten vi har hatt fra ledere og medarbeidere i BFD. De har deltatt aktivt og med interesse for å skaffe oss den informasjonen og de dataene vi har hatt behov for. Samarbeidet har vært preget av medvirkning, åpenhet og konstruktivt engasjement, men uten ønske om å påvirke den vurderingen vi skulle gjøre på et selvstendig grunnlag. Vi håper derfor at rapporten kan bidra til en positiv prosess i det videre arbeidet med organisasjonsutviklingen i BFD.

Oslo, november 1998

Jon Blaalid

Innhold

1	SAMMENDRAG	1
1.1	Oppsummering av resultatene fra kartleggingen og analysen.....	1
1.2	Statskonsults hovedkonklusjoner.....	2
2	BAKGRUNN OG FORMÅL	4
2.1	Bakgrunn.....	4
2.2	Formål.....	5
2.3	Problemstillinger.....	5
3	GJENNOMFØRING OG VALG AV METODER	7
3.1	Begrunnelse for valg av metoder.....	7
3.2	Organiseringen av prosjektet.....	9
4	PRINSIPPER FOR ORGANISERING AV DEPARTEMENTENE	10
4.1	Vertikal spesialisering.....	10
4.2	Horisontal spesialisering.....	10
4.3	Departementenes funksjoner og oppgaver og valg av formell struktur.....	11
4.4	Koordineringsmekanismer og støttfunksjoner.....	12
5	ANALYSE	15
5.1	Analysemodell.....	15
5.2	BFDs oppfyllelse av mål og hovedfunksjoner.....	16
5.2.1	<i>Oppfatninger av og grad av enighet om BFDs mål</i>	16
5.2.2	<i>Sekretariat for politisk ledelse / politikktutforming</i>	17
5.2.3	<i>Utfører av sektorpolitikken</i>	18
5.2.4	<i>Utfører av forvaltningsoppgaver</i>	20
5.2.5	<i>Organisering og styring av sektorene</i>	20
5.2.6	<i>Forvaltning av tilskuddsordningene</i>	21
5.2.7	<i>Utførelsen av den intern administrative funksjonen</i>	22
5.3	Er den organisatoriske strukturen og arbeidsmåtene/prosessene hensiktsmessig for å fylle hovedfunksjonene og nå målene?.....	23
5.3.1	<i>Den vertikale spesialiseringen og strukturen</i>	23
5.3.2	<i>Den horisontale strukturen</i>	28
5.3.3	<i>Bidrar arbeidsmåtene, ledelses- og styringssystemene og andre prosesser til koordinering, effektivitet og innovasjon?</i>	31
6	KONKLUSJONER OG FORSLAG TIL ENDRINGER AV ORGANISASJONSSTRUKTUREN OG TILTAK FOR Å FORBEDRE ARBEIDSMÅTER	35
6.1	Konklusjoner.....	35
6.2	Forslag til endring i organisasjonsstrukturen.....	36
6.2.1	<i>Hovedprinsipper</i>	36
6.2.2	<i>Føre ut flest mulig av oppgavene som har å gjøre med tilskudd, informasjon, veiledning, og innhenting og bearbeiding av statistikk</i>	38
6.2.3	<i>Beholde spesialiseringen i de juridiske enhetene og enhetene for administrasjon/økonomi</i>	38
6.2.4	<i>Samle og få synliggjort ansvaret for "Barn og ungdoms oppvekst- og levevilkår" i en avdeling</i>	39
6.2.5	<i>Skille ut Likestilling i egen avdeling</i>	39
6.2.6	<i>"Familieavdelingen" og "Avdeling for barne- og ungdomsvern"</i>	39
6.3	Organisatoriske konsekvenser av forslagene.....	40
6.4	Forslag til tiltak for å forbedre samarbeid, systemer, rutiner og ledelse.....	41

Litteratur- og dokumentreferanser
Vedlegg

1 Sammendrag

1.1 Oppsummering av resultatene fra kartleggingen og analysen

Kartleggingen og analysen er basert på hvordan BFD ivaretar et departements hovedfunksjoner, om den vertikale og horisontale organiseringen er tilpasset disse oppgavene og funksjonene og hvordan arbeidsmåter og systemer fungerer. De viktigste resultatene er:

- BFD har medarbeidere med høy faglig kompetanse som vedlikeholdes, de er lojale og engasjert i de politikkområdene og målgruppene de har ansvar for. Det er stor politisk oppmerksomhet på noen områder, f.eks. barnehager og barnevern, mens det er noe mindre oppmerksomhet på forbrukerpolitikk.
- Organiseringen på de ulike sektorene er spesiell. BFD har ikke egne store underliggende etater. Departementet er avhengig av flere mindre tilknyttede og uensartede organer, etater som de deler med andre departementer, statlig regionalt apparat og kommunene, for å få gjennomført sektorpolitikken. I tillegg må BFD samarbeide nært med andre departementer og ivareta rollen som samordningsdepartement for å nå sine hovedmålsettinger. Sammenlignet med andre departementer bruker BFD relativt sett noe mindre ressurser på gjennomføring av sektorpolitikken. Rollen som samordningsdepartement er noe uklar både internt i BFD og i forhold til det ytre apparatet og andre departementer.
- BFD forvalter viktige lover, noe som stiller store krav til juridisk spesialkompetanse. Det er ulike syn på hvor hensiktsmessig det er med rene juridiske seksjoner i fagavdelingene. Forvaltningsfunksjonen innebærer også mange direkte enkelthenvendelser fra organisasjoner, andre forvaltningsorganer og publikum. Den nære kontakten med brukere preger BFD i motsetning til en del andre departementer. Dette har positive sider, men kan også medføre at BFD blir svært detaljorientert i sin arbeidsform, noe som kan gå bekostning av å utforme en mer helhetlig og overordnet sektorpolitikk. Fokus settes på de enkelte og til dels små målgruppene og deler av politikkområdene.
- Denne direkte kontakten har også BFD gjennom forvaltning av flere mindre tilskuddsordninger. Departementet forvalter også store tilskuddsordninger som barnetrygd og tilskudd til barnehagene, men hele eller deler av det tekniske arbeidet med dette er lagt til Rikstrygdeverket og fylkesmanns-embetene. BFD bruker relativt mye ressurser på tilskuddsforvaltningen, og det er forslag om å legge flere av disse oppgavene, samt informasjon, veiledning, statistikkbearbeiding og rapportering til underliggende organer.

Argumentene for å legge ut oppgaver er:

- Oppgavene kan ta vekk oppmerksomhet på det en kan kalle kjerneoppgavene og -funksjonene til departementet, og det medfører at ressurser bindes som kunne vært anvendt på andre oppgaver.
- Med BFD som første instans reduseres klageadgangen.
- Statsrådets oppmerksomhet og mulige involvering i behandlingen av disse sakene blir større dersom de ligger i departementet framfor i en underliggende organ. Ansvarer blir ikke borte, men det skaper en buffer mellom de som avgjør og statsråden.
- Styringen av underliggende og tilknyttede organer medfører at BFD til dels må utøve vanlig etatsstyring og dels kun administrativ styring av faglig autonome organer. De ytre organene mener at BFD klarer denne balansegangen bra, og at det stort sett er et godt samarbeid. Flere skulle ønske at de blir brukt mer til utøvelse av sektorpolitikken, og det har vært klager på den administrative bistanden spesielt i omstillingssituasjoner.
- BFD bruker relativt mye ressurser til internadministrative funksjoner. Årsaken er delvis utviklingen av nye styrings-, økonomi- og personal-systemer, men også strukturen med stabsenheter (fellessakskontorer) i fagavdelingene, som ivaretar administrative funksjoner. Ansvars- og oppgavefordelingen mellom Administrasjonsavdelingen og disse kontorene bør bli klarere.

I tillegg har det fremkommet en rekke synspunkter på hvordan arbeidsmåter og systemer fungerer, krav til ledelse, vilkår for samarbeid, bruken av prosjektarbeidsformen etc.

1.2 Statskonsults hovedkonklusjoner

Statkonsults analyse konkluderer med at BFD bør få:

- mer oppmerksomhet, fokus og ressursbruk på kjerneoppgaver ved å få lagt sekundæroppgaver til andre organer
- få samlet ansvaret for oppgaver som hører sammen for å få fram en klarere profil og sterkere innsats på de enkelte områdene
- utviklet og tatt i bruk arbeidsmåter, ledelse, systemer og rutiner som kan bidra til å få til bedre koordinering og samhandling på tvers av organisasjonen for å sikre bedre kvalitet i arbeidet der det er berøringsflater mellom avdelingene

Dette konkretiseres gjennom følgende forslag:

- Hovedfunksjonene bør styrkes som sekretariat for politisk ledelse, gjennomfører av sektorpolitikken, forvalter og myndighetsutøver og å organisere og styre det utøvende apparatet. Flest mulig av oppgavene som har å gjøre med tilskudd, informasjon, veiledning og innhenting og bearbeiding av statistikk bør føres ut. Eksempler er: tilskuddsordningene til storbytiltak for ungdom, til offentlige og private organisasjoner, behandlingen av søknader til billighetserstatning, tilskudd innenfor barne- og ungdomsvernet og eventuelt tilskudd til familiepolitiske organisasjoner.
- BFD bør avklare rollene som samordner og fagorgan og hva disse rollene i praksis innebærer, samt drøfte og utvikle virkemidler.
- BFD bør følge hovedprinsippet om formålsorganisering, men supplere med funksjonsorganisering i avdelingene. Dette vil innebære å beholde spesialiseringen i de juridiske enhetene som sikrer spesialkompetanse på disse oppgavene, men vurdere fellessakskontorenes funksjoner og oppgaver og ansvarsfordeling mellom disse, avdelingsledelsen og administrasjonsavdelingen, spesielt på personalområdet.
- BFD bør samle og få synliggjort ansvaret for "Barn og ungdoms oppvekst- og levevilkår" i én avdeling. Den generelle barne og ungdomspolitikken og den delen av Barnehageseksjonen som har ansvaret for barnehagenes innhold og kvalitet, samt ansvaret for barnehageloven, slås sammen i én avdeling.
- Likestillingsområdet bør skilles ut i en egen avdeling for å synliggjøre at likestilling omhandler tverrgående problemstillinger i alle typer institusjoner og ikke bare innenfor familien.
- Seksjonene som har ansvaret for de juridiske sakene og de faglige spørsmålene knyttet til barne- og ungdomsvernet, bør danne en avdeling for barne- og ungdomsvernet.
- Seksjonene som i dag har ansvaret for de juridiske oppgavene/funksjonene, de økonomiske virkemidlene og familieforskning innenfor familiepolitikken, bør danne en egen avdeling.
- BFD bør sikre at en gjennom ulike koordineringsmekanismer får til bedre samarbeid både internt mellom seksjoner og avdelinger, og mellom avdelinger og ytre organer. Konkret vil Statskonsult anbefale at:
 - det gjennomføres en kartlegging og analyse av både den eksterne og interne informasjonsflyten og organiseringen av informasjonsfunksjonene
 - retningslinjene for styring av underliggende virksomheter¹ blir tatt i bruk og tilpasses de ulike styringsformene som følger av ulike tilknytningsformer for organene. Den interne arbeidsdelingen mellom

¹ BFD bruker betegnelsen "Retningslinjer for etatsstyring", men vi har valgt å bruke et mer generelt styringsbegrep fordi flere av organene ikke er ordinære forvaltningsorganer.

-
- administrasjonsavdelingen, fellessakskontorene og fagseksjonene når det gjelder styringen av underliggende virksomheter må bli bedre.
- en vurderer om personaloppgavene bør legges til fellessakskontorene eller administrasjonsavdelingen. I tillegg bør en sikre at lederne får nødvendig kompetanse på personalledelse.
 - administrasjonsavdelingens ambisjonsnivå for å utvikle nye systemer må avstemmes mot fagavdelingenes behov. De bør også sørge for at arbeids- og ansvarsfordelingen mellom egen avdeling og fellessakskontorene er klar.
 - avdelingene bør vurdere å skille bedre mellom hva seksjonene kan ha større ansvar for og hva som må opp til ekspedisjonssjefen. Ekspedisjonssjefen bør få mer tid til å prioritere utviklingsoppgaver, og seksjonene bør ta mer ansvar for de "daglige" gjøremålene.
 - departementet bør utvikle retningslinjer for bruk av prosjektarbeidsformen. Det vil kunne bedre samarbeidet og samhandlingen over seksjons- og avdelingsgrenser når det etableres felles kjøreregler for prosjektarbeid. (Stikkord er informasjonsflyt, formål, ansvar, ressursfordeling etc.)
 - virksomhetsplanprosessen bør revitaliseres, og samarbeidsprosjekter bør inn i planene
 - det bør vurderes nærmere om visse sider av plan og belønningssystemet er til hinder for mer samarbeid og intern mobilitet
 - ledelsens kollektive ansvar for å identifisere områder der det er formålstjenlig å samarbeide bør understrekes klarere, f.eks ved å vurdere behovet for et faglig lederforum og ledelsesutvikling

2 Bakgrunn og formål

2.1 Bakgrunn

Barne- og familiedepartementet (BFD) har tatt initiativ til å få gjennomført en gjennomgang av departementet. Hovedårsaken er at siden BFD ble etablert fra 1.1.1991, har organiseringen av departementet i hovedsak ligget fast, mens det har skjedd en betydelig økning i departementets arbeidsoppgaver og bemanning. Avdelingenes størrelse varierer betydelig fra ca. 50 medarbeidere til ca. 20. Forskjellen i størrelse på avdelingene har økt over tid, og gjenspeiler veksten i oppgaver på spesielle områder. Oppgaver er i noen grad ført ut av departementet til underliggende etater, og det er etablert et direktoratsliknende organ (Statens ungdoms- og adopsjonskontor – SUAK). Det er innført nye styringssystemer både internt i departementet og for styringen av underliggende organer. Endringer i oppgavesammensetningen og i styringssystemene medfører behov for å vurdere hvordan departementet mest hensiktsmessig bør organiseres, hvilke arbeidsmåter som er best egnet i løsning av ulike oppgaver, hvilke virkemidler som er mest effektive for å nå mål, og hvilke krav som skal stilles til utøvelse av ledelse.

Selv om BFD må sies å fungere relativt godt, har departementsledelsen sett behov for å få gjennomført en gjennomgang av departementet av et eksternt organ, og henvendte seg i denne forbindelse til Statskonsult. Statskonsults

bistand til BFD er basert på en formell avtale og prosjektplan. Statskonsult har et selvstendig ansvar for resultatene av organisasjonsgjennomgangen og forslagene til endringer som presenteres i denne rapporten. Dette vil utgjøre et grunnlag for BFDs beslutninger om eventuelle endringer av organisasjonsformen og den endringsprosessen som dette eventuelt vil innebære.

2.2 Formål

Hovedmålet med gjennomgangen er «å sikre at departementet har en organisasjonsform som gir optimal og kvalitativ god oppgaveløsning og samtidig sikrer høy omstillingsberedskap».

Dette konkretiseres i følgende punkter:

- Departementet skal ha en oversiktlig og enhetlig organisasjonsform som er kostnadseffektiv.
- Funksjon og oppgaver skal bestemme organisasjonsformen.
- Det skal som hovedregel være tre administrative beslutningsnivåer (seksjon, avdeling, departement).
- Oppgaveløsningen skal normalt skje i linjen, og man bør unngå stabsenheter.
- Flere oppgaver kan med fordel organiseres som prosjekter.
- Samarbeid på tvers av seksjons- og avdelingsgrenser bør økes.
- «Direktorsoppgaver» bør som hovedregel skilles ut fra departementet.

Gjennomgangen skal resultere i forslag til endringer, og avhengig av forslagene skal endringene implementeres.

2.3 Problemstillinger

Departementet er opptatt av å få rettet opp noen svakheter gjennom en eventuell organisasjonsendring. Etter hvert som oppgavene innenfor et område endres, vil:

- en få uklare grenser mellom enheter mht. ansvars- og oppgavefordeling (gråsoneproblematikk)
- det utvikles staber og det skjer endringer i ansvars- og oppgavefordelingen mellom administrasjonsavdelingen, stabene og fagavdelingene
- uklarheter lett føre til gnisninger, men også dobbeltarbeid eller at oppgaver faller mellom flere stoler
- noen avdelinger få flere oppgaver, dette kan skje som en jevn utvikling eller at fokus settes på noen politikkområder i perioder. Dette fører til stor vekst

og/eller kapasitetsproblemer i noen avdelinger, mens andre kan få færre oppgaver. I store avdelinger blir det problemer for ledelsen mht. kontrollspenn.

- det oppstå raske endringer mht. hvilke temaer eller politikkområder som krever mer innsats. Det er derfor nødvendig å kunne bygge inn muligheter for større fleksibilitet og andre arbeidsformer og/eller organisering av arbeidet. Bruk av prosjekter og mer samarbeid på tvers av avdelingsgrenser kan bidra til dette.
- det i tillegg stadig være behov for å vurdere om oppgavene har en slik karakter at de bør delegeres til underliggende etater.

På grunnlag av dette ble følgende problemstillinger for kartleggingen utarbeidet²:

- Er det felles oppfatning og/eller enighet/uenighet om mål og departementets roller og funksjoner?
- Hvor hensiktsmessig er funksjons- og oppgavefordelingen i de enkelte seksjonene og avdelingene samlet?
- Hvor klar er og hvordan fungerer ansvars- og oppgavefordelingen mellom administrativ og politisk ledelse?
- Hvor klar er og hvordan fungerer ansvarsfordelingen i og mellom avdelingene? Eksisterer det »gråsoner» som eventuelt fører til uklare ansvarsforhold og/eller dobbeltarbeid?
- Er ressursfordelingen på de enkelte oppgavetyperne hensiktsmessig?
- Er ressursbruken i forhold til administrative oppgaver tilfredsstillende?
- Utfører BFD såkalte «direktoratsoppgaver» som eventuelt kan legges til underliggende organer?
- Hvordan er samarbeids- og kontaktmønsteret mellom profesjonsgrupper, med andre seksjoner/avdelinger, tilknyttede og underliggende etater, og andre departementer?
- Hvilke typer arbeidsmåter og arbeidsformer benyttes i departementet, og er det behov for å utvikle eller styrke alternative måter å arbeide på, bl.a. med bruk av prosjekter?

² Følgende problemstilling var opprinnelig med, men er inkludert i de andre problemstillingene: "Hvem er «mottakere» av seksjonene/avdelingenes «produkter» — internt i seksjonen/avdelingen, andre avdelinger, politisk ledelse, og eksternt dvs. andre departementer, underliggende etater, fylkesmenn, kommuner, borgere, organisasjoner?"

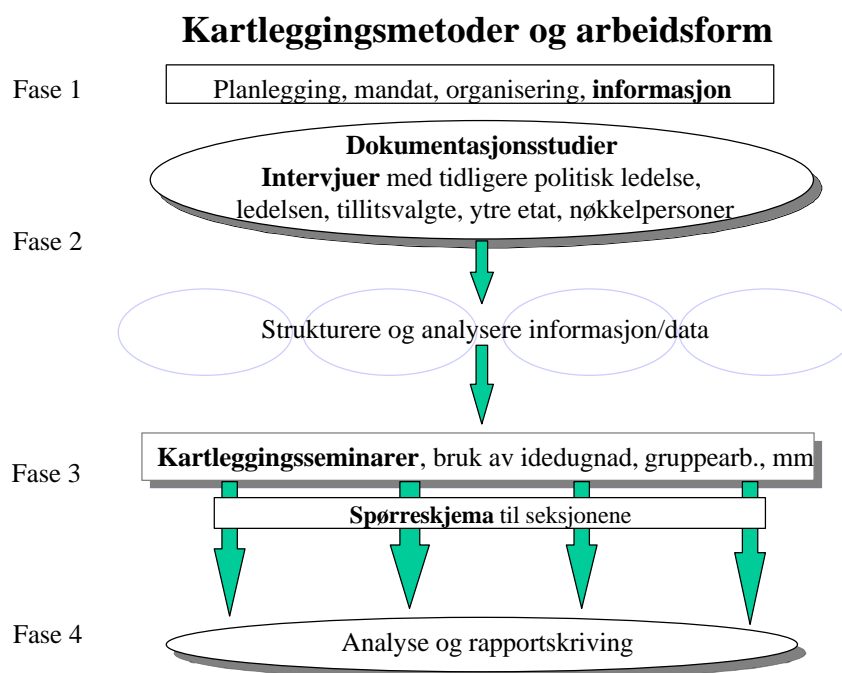
3 Gjennomføring og valg av metoder

3.1 Begrunnelse for valg av metoder

Det var et ønske fra BFD om at organisasjonsgjennomgangen skulle gjennomføres på relativt kort tid. Samtidig var det viktig med bred deltakelse og medvirkning fra de ansatte. Det ble derfor besluttet å bruke flere alternative metoder, og arbeidet ble delt i fire faser:

1. Avklaring og organisering av arbeidet.
2. Identifisering og avgrensning av problemstillinger.
3. Identifisere og konkretisere årsakene til eventuelle problemer og utfordringer, samt utvikle løsningsforslag.
4. Analyse og rapportskrivning.

Gjennomføringen av prosjektet er illustrert nedenfor:



I fase 1 ble målene for de ulike fasene fastsatt, og hvilke oppgaver som skulle gjennomføres og hvilke metoder som skulle brukes i hver fase. I tillegg ble det inngått avtale mellom Statskonsult og BFD.

I fase 2: «Identifisering og avgrensning av problemstillinger» ble ulike dokumenter gjennomgått for å avgrense, konkretisere og eventuelt supplere de opprinnelige problemstillingene. I denne fasen ble det også foretatt intervjuer der formålet var å få identifisert de viktigste problemstillingene som skulle bearbeides i fase 3. Det ble derfor ikke trukket noe representativt utvalg av alle

ansatte i BFD og ytre etater, men vi valgte ut representanter for ledergruppen, tillitsvalgte, ytre etat og andre nøkkelpersoner til å bli intervjuet.

Dokumentene ble også brukt til å beskrive BFDs historikk, organisasjonsstruktur, ansvar og oppgaver. Beskrivelsen er lagt med som et eget dokument i vedlegg 1.

Til bruk i intervjuene ble det utformet en intervjuguide. (Vedlegg 2)

I fase 3: «Identifisere og konkretisere årsakene til eventuelle problemer og utfordringer, samt utvikle løsningsforslag», ble det gjennomført tre kartleggingsseminarer der alle i BFD hadde mulighet for å delta. Opplegget for kartleggingsseminarene var likt, og det ble lagt vekt på å få god representativ fordeling fra alle seksjoner og avdelinger på hver av dagene. Det var til sammen ca.100 medarbeidere som deltok. Ledelsen var ikke med på seminarene.

Som grunnlag for seminarene ble det formulert 22 utfordringer/problemer /forbedringsområder som var identifisert gjennom intervjuene. Kriteriet var at dette var forhold som flere hadde pekt på som problematiske. Deltakerne ble bedt om å prioritere disse. Hensikten var å få et bilde av hvilke utfordringer som de ansatte mener det er viktigst å løse. De 22 utfordringene ble også brukt i gruppearbeid. Hver gruppe skulle finne årsaker til at dette kunne være et problem og komme med forslag til løsninger. Listen over problemstillingene med prioritering av de 3 viktigste er lagt ved i vedlegg 3. Resultatene av gruppearbeidet er tidligere oversendt BFD, og vi legger ikke dette med som vedlegg.

For å kunne angi om BFD bruker mye eller lite ressurser på enkelte oppgaver, for eksempel administrative oppgaver eller etatsstyring, har det vært hensiktsmessig å gjennomføre en ressurskartlegging. Metoden og registreringskjemaet som ble brukt, samsvarer med det som er anvendt i funksjons- og ressurskartlegging i 7 andre departementer. Det har dermed vært mulig å sammenlikne med et relativt stort datamateriale fra andre departementer. Hver seksjon har fylt ut skjemaet, og dataene er deretter samlet og sammenstilt. Resultatene av ressurskartleggingen skal bearbeides videre, men vi har sammenstilt hovedresultatene og bekrevet dette i vedlegg 4.

I tillegg til selve kartleggingen av BFD gjennomfører Statskonsult en delutredning om prinsipper for departementsorganisering og erfaringer fra sektororganisering. Ved å se på noen prinsipielle sider og alternativene, kan vi få et grunnlag for forslagene til reorganisering av BFD. Et notat som kort beskriver trender og prinsipper for organiseringen av departementene, er lagt ved i vedlegg 5.

Resultatene av intervjuene, kartleggingsseminarene og til dels ressurskartleggingen, har gitt grunnlag for en oppsummerende beskrivelse av resultater fra kartleggingen. Vi har valgt å legge denne i vedlegg 6.

3.2 Organiseringen av prosjektet

Prosjektet ble organisert med oppdragsgiver, referansegruppe og prosjektgruppe. Nedenfor er ansvarsfordelingen mellom disse angitt.

Oppdragsgiver har vært Barne- og familiedepartementet. Statskonsults kontaktperson har vært departementsråden, som har sørget for at prosjektet har vært tilstrekkelig forankret i departementet. I tillegg har departementsråden hatt ansvar for

- å godkjenne prosjektplanen
- å inngå avtale med Statskonsult
- å organisere referansegruppen
- å være mottaker av resultatene
- å lede den nødvendige beslutningsprosessen og planlegging av eventuell gjennomføring av forslagene

Referansegruppen har bestått av ledergruppen og de sentralt tillitsvalgte fra AF og NTL. Det har vært tre møter i gruppen. Referansegruppen har hatt ansvaret for

- å diskutere og komme med innspill og forslag til endringer til prosjektplanen og gi innspill underveis i prosjektet
- å komme med innspill på utkast til rapport med forslag til løsninger bl.a. for å sikre at forslagene er gjennomførbare og kan aksepteres av flertallet i BFD

Prosjektgruppen har bestått av rådgivere fra Statskonsult, som har hatt ansvaret for

- planlegging med milepæler
- utforming og bruk av metodikken
- gjennomføringen av kartleggingene
- utforming av forslag til løsninger på bakgrunn av dataene
- rapportskrivning

4 Prinsipper for organisering av departementene

Som et grunnlag for analysen av BFD og for forslag til organisering som vi ifølge oppdraget skal gi, vil vi i dette kapitlet presentere noen trender og prinsipper for organisering av departementene. Vedlegg 5 gir en noe mer omfattende beskrivelse.

4.1 Vertikal spesialisering

I etterkrigstiden er det registrert mange strukturelle endringer i den norske sentralforvaltningen. Hovedmønsteret har, med unntak av de ti siste årene, vært preget av knoppskyting og nyetableringer. Det har skjedd en økende grad av spesialisering både vertikalt (som opprettelse av enheter på direktoratsnivå) og horisontalt. Gjennom den vertikale spesialiseringen har departementene for en stor del kvittet seg med enkeltsaksbehandling og andre faglig-tekniske oppgaver, og kan i større grad rendyrke sin funksjon som sekretariat for politisk ledelse og ivareta prinsipielle og overordnede styringsoppgaver.

Fram til 70-tallet var det mange endringer i retning av å skille ut tidligere departemental virksomhet til direktorater. Denne tendensen har ikke vært like sterk de siste 25 årene (Rolland 1998).

Gjennomgående har antall enheter i departementene økt. I senere år har det spesielt skjedd en økning i internadministrative enheter (økonomi, organisasjon, personal) (Christensen og Egeberg 1997). Forvaltningspolitisk utvikling og reformarbeid har i stor grad vært av administrativ art. Administrasjonsavdelingene har sannsynligvis hatt nøkkelroller i dette arbeidet.

På 80 og 90-tallet har også forvaltningspolitiske reformer blitt en tydeligere del av den politiske dagsordenen (moderniseringsprogrammet, budsjettreformen 1986, Den nye staten, Stortingsmelding 35 (91–92)). Hensikten har vært å høyne effektiviteten og kvaliteten i forvaltningen. »Moderne» planleggings- og styringssystemer har vært viet stor oppmerksomhet. Gjennom for eksempel endringer i bevilgningsreglementet, nytt økonomireglement og innføring av virksomhetsplanlegging, har vi fått en sterkere vektlegging av mål- og resultatstyring både i styringsdialogen mellom departement og underliggende etater og mellom departementene, regjering og Storting. Parallelt har det også skjedd endringer i form av økt desentralisering og sterkere individualisering i Statens personalpolitikk, og ledes resultatansvar er blitt poengtert.

4.2 Horisontal spesialisering

Den horisontale spesialisering, dvs. inndeling i underenheter, kan bygge på forskjellige prinsipper. To prinsipper: funksjonsspesialisering og formåls-spesialisering er grunnleggende forskjellige. Velger vi det første, er det de ulike

funksjonene som skal til for å løse en oppgave eller framstille et produkt som danner basis for inndeling. Det vil si at for eksempel juridiske, økonomiske og personalmessige spørsmål knyttet til et saksområde legges til adskilte enheter. Oppgavene som skal utføres (enten det er saksbehandling, utredningsarbeid eller styringsoppgaver), vil gjerne ha bruk for alle disse funksjonene, og det må skje en koordinering mellom disse enhetene for at oppgavene skal bli tilfredsstillende løst. Velger man formålsspesialisering, dvs. at det er oppgaven, brukergruppen eller saksområdet som danner basis for inndeling, vil de fleste funksjoner som skal til for å løse oppgaven, ligge i samme enhet. På den måten blir de fleste koordineringsbehovene ivaretatt innenfor hver enkelt enhet, og enheten blir mer uavhengig av andre i oppgaveutføringen.

De fleste departementene har en avdelingsstruktur spesialisert etter formål (sektor, politikkområde), eventuelt etter en blandingsmodell med både formåls- og funksjonsinndeling.

Formålsspesialisering bidrar til at avdelingene kan operere mer uavhengig av hverandre og kan ha et klarere definert resultatansvar. Ekspedisjonssjefen kan stilles til ansvar for sine resultater og kan delegeres mer myndighet enn ved funksjonsspesialisering. På en måte løses departementet litt opp med denne spesialiseringen, og nye oppgaver som ikke naturlig faller inn under en bestemt avdeling, kan få en stemoderlig behandling.

4.3 Departementenes funksjoner og oppgaver og valg av formell struktur

Kjennetegn ved departementenes funksjoner og oppgaver er vesentlige for valg av formell struktur. Dette vil variere fra departement til departement avhengig av styringsbehovene og virkemidlene på politikkområdet, hvordan sektoren er organisert osv. Men det er likevel noen betraktninger som gjelder de fleste eller alle departementene.

Forvaltningsoppgaver overfor ulike brukergrupper (ikke administrasjon av underliggende etater) setter andre krav til strukturen enn for eksempel overordnede konstitusjonelle oppgaver i et mål- og resultatstyringsperspektiv. Små enheter, hierarkisk beslutningsstruktur, standardiserte saksbehandlingsrutiner og spesialisering etter fag eller funksjon gir god og stabil organisering av slike oppgaver hvor krav om likebehandling og forutsigbarhet står høyt. Dette er strukturer og arbeidsmåter som departementene har lang tradisjon for.

Økt vektlegging av politiske oppgaver og departementenes rolle som overordnet styringsorgan setter helt andre krav til strukturen. Det er hevdet at dette forutsetter organisasjoner som må være "lite oppdelt, relativt "flate", ha mye kontakt og utveksling med omgivelsene, og være preget av ikke autoritært lederskap med fleksibel arbeidsdeling og god kommunikasjonsflyt". Dette står i en viss motsetning til »den tradisjonelle forvaltningsstrukturen».

For å kunne ivareta et helhetlig ansvar for underliggende etater, må avdelingene være mest mulig selvstyrte og selvforsynte med hensyn til internadministrasjon

og støttefunksjoner. Dessuten pekes det på behovet for sekundærstrukturer på tvers av avdelingene for å ivareta behov for faglig koordinering, utvikling av arbeidsformer og langsiktig planlegging.

Dette har visse likhetspunkter med en divisjonalisert organisasjonsstruktur (Mintzberg 1979, 1998), en struktur som gir divisjonslederne (her: ekspedisjonssjefene) stor innflytelse på hvordan organisasjonen utvikler seg over tid. Det vil være et press i retning av stadig mer uavhengige divisjoner. Sekundærstrukturer, felles visjon og strategi kan imidlertid trekke divisjonene mer sammen. Mintzberg hevder dessuten at denne organisasjonsformen har mangler når det gjelder evne til innovasjon og kreativitet. En alternativ løsning kan være å utvikle organisasjonen etter alternativt to av Mintzbergs sju såkalte konfigurasjoner profesjonsbyråkratiet og den innovative organisasjonen med undergruppen "det administrative adhocrati". (Vi henviser til vedlegget for utdypning av dette.)

4.4 Koordineringsmekanismer og støttefunksjoner

En utfordring for departementene er hvilke koordineringsmekanismer som kan tas i bruk. Det ligger implisitt at koordinering skjer ved at oppgaver samles i en enhet. Dessuten fungerer hierarkiet som en koordineringsmekanisme.

Thompson beskriver tre typer avhengighet (for å utføre en oppgave, treffe en beslutning):

- Avhengighet av felles ressurser, materiell, kompetanse
- Seriell avhengighet, hvor ting må skje i en bestemt rekkefølge
- Gjensidig avhengighet, hvor gjensidig kommunikasjon kreves

De to første typene lar seg koordinere gjennom planer, hierarkisk kontroll og standardisering, mens den tredje typen er av mer kompleks karakter og krever gjensidig utveksling av ideer, resonnementer eller kunnskap.

Kravet om likebehandling og prosedyrene for saksbehandling i norsk forvaltning kan sies å ha med de to første typene å gjøre. Gjennom lovverk, standardprosedyrer og -krav og underlagt hierarkisk kontroll forutsettes likebehandling av like tilfeller.

Slike koordineringsmekanismer er ikke tilstrekkelige ved den tredje typen avhengighet. I tillegg til standardiserte prosedyrer og metoder, forutsettes gjensidig kommunikasjon og tilpasning av kunnskap, ofte på tvers av politikk-områder og forvaltningsnivåer.

Når bruk av hierarki og av standardiserte prosedyrer og resultater ikke kan ivareta tilstrekkelig koordinering, er det ofte nødvendig med koordineringsmekanismer som fremmer horisontal kommunikasjon og informasjonsflyt. Større enheter med fleksibel intern struktur kan styrke den gjensidige tilpasningen innenfor enheten.

Andre mekanismer kan være bruk av prosjektgrupper og utvalg på tvers av avdelinger (og eventuelt departementer), faste grupper og matriseorganisering og bruk av egne stillinger som koordinatorene på ulike områder. Denne type koordineringsmekanismer kan vi kalle sekundærstruktur.

Departementenes organisasjonskart viser sjelden sekundærstrukturer for koordinering mellom enhetene. Behovet for tverrgående strukturer, eventuelt også matriseorganisering, er blitt større etter som avhengigheten har økt mellom departementers og avdelingers saksområder og nye (tverrfaglige) utfordringer synes å melde seg i stadig raskere tempo.

Det har i senere år vært gjennomført forskningsprosjekter hvor organisasjonslæring har vært fokusert. Måter å gjøre dette på er å utvikle egne strukturer for læring innenfor avdelingene, men der det er stort behov for å utvikle kommunikasjon, arbeidsmåter og problemløsningsstrategier på tvers av avdelingene, bør det utvikles slike strukturer for hele organisasjonen.

Administrasjonsavdelingene i departementene synes å ivareta (mer eller mindre) tre funksjoner:

- Utvikling av koordinerende mekanismer/ivaretagelse av koordineringsfunksjoner for departementet
- Støtte til fagavdelingene (arkiv, personalfaglig, IT osv.)
- Administrasjon av underliggende etat (på bl.a. personal- og økonomifeltet)

Koordineringsoppgavene er ofte ikke tilstrekkelig ivaretatt i mange departementer. Det kan være ulike årsaker til dette, blant andre:

- Tendensen til divisjonalisering og diversifisering
- Administrasjonsavdelinger med mange ulike funksjoner kan bidra til at viktige koordineringsoppgaver blir for lite vektlagt.
- Skiftende politikk og svakt utviklede strategier
- Manglende fokus på og analyse av hva slags typer koordinering det er behov for og hva som kan være effektive koordineringsmekanismer

For å styrke den interne koordineringen har en i enkelte departementer fått fagstaber knyttet til departementsråden. Departementsrådsembetet er relativt nytt og kan tilsynelatende stå svakt i forhold til ekspedisjonssjefene, som står faglig ansvarlig for sine avdelinger. For å styrke den interne koordineringen kan det derfor synes nyttig med egne stabsheter. På den andre siden kan en også stille spørsmål om hva som er »galt» med administrasjonsavdelingen dersom den ikke fungerer godt som rådgivende stab for departementets ledelse. Larsen (1993) har pekt på at enheter for organisasjons- og personalutvikling i departementene har blitt bygd opp uten at en har sikret kompetanse til å ivareta de nye koordinerings- og støttefunksjonene.

Et spørsmål som vil ha betydning for hvordan en organiserer stabsfunksjoner er: hvor er det størst behov for bedre informasjonsflyt? Dersom det er den horisontale informasjonsflyten som volder størst problem, vil det antakelig være behov for bedre horisontale koblinger, såkalte laterale forbindelser. Dette kan

ofte være et spørsmål om å finne fram til gode motiveringsmekanismer, heller enn hierarkisk koordinering. Dersom det er behov for sterkere vertikal koordinering, er det et spørsmål om på hvilket nivå dette skal foregå (er for eksempel avdelingsnivå tilstrekkelig?) og hva slags typer koordineringsmekanismer som er nødvendige.

5 Analyse

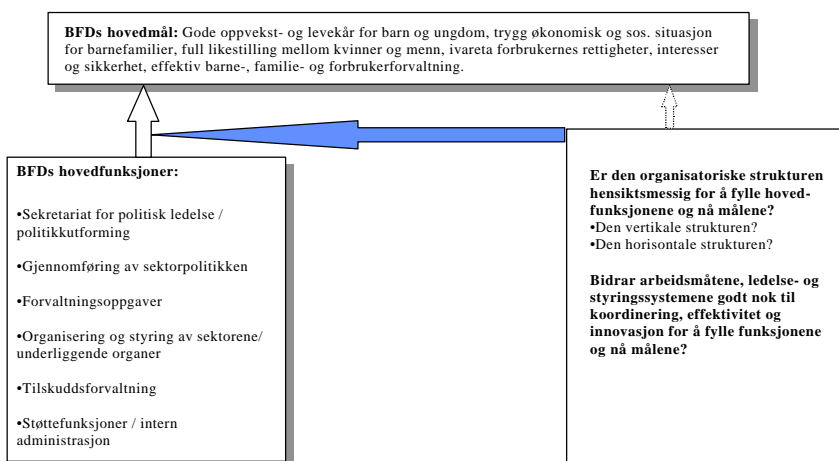
5.1 Analysemodell

Hovedmålet med gjennomgangen er «å sikre at departementet har en organisasjonsform som gir optimal og kvalitativ god oppgaveløsning og samtidig sikrer høy omstillingsberedskap».

Dette er konkretisert i følgende punkter:

- Departementet skal ha en oversiktlig og enhetlig organisasjonsform som er kostnadseffektiv.
- Funksjon og oppgaver skal bestemme organisasjonsformen.
- Det skal som hovedregel være tre administrative beslutningsnivåer (seksjon, avdeling, departement).
- Oppgaveløsningen skal normalt skje i linjen, og man bør unngå stabsenheter.
- Flere oppgaver kan med fordel organiseres som prosjekter.
- Samarbeid på tvers av seksjons- og avdelingsgrenser bør økes.
- «Direktorsoppgaver» bør som hovedregel skilles ut fra departementet.

Som struktur for analysen har vi lagt til grunn modellen som er illustrert og kort forklart nedenfor.



BFD skal settes i stand til å nå sitt hovedmål og delmål gjennom å utføre oppgaver og funksjoner på en best mulig måte. Hovedspørsmålene er om organisasjonsstruktur og arbeidsmåter, styrings- og ledelsessystemer og andre prosesser i BFD kan tilpasses bedre til å fylle funksjonene og få en optimal oppgaveløsning. Organisasjonsstrukturen og systemene påvirker funksjonene og måten oppgavene utføres på. I tillegg stiller vi spørsmål om organisasjonsstrukturen gjenspeiler på en god nok måte hovedmålet til BFD.

Til grunn for analysen har vi data fra skriftlig dokumentasjon, intervjuene, kartleggingsseminarene og ressurskartleggingen og foreløpige resultater av en utredning om prinsipper for organisering av departementer. De konkrete problemstillingene som vi i utgangspunktet ville besvare gjennom kartleggingen, og som det er redegjort for i vedlegg 6, relaterer seg

- dels til funksjoner og oppgaver
- dels til ansvars- og oppgavefordelingen og dermed strukturen
- dels til arbeidsmåter, systemer og prosesser

Nedenfor redegjør vi for vår oppfatning av hvordan BFD oppfyller de ulike hovedfunksjonene og vurderer om BFD gjennom de organisatoriske virkemidlene kan settes i stand til å oppfylle hovedfunksjonene bedre. Innledningsvis har vi kort vurdert hvordan den organisatoriske strukturen avbilder målene for BFD. Svarene på problemstillingene som lå til grunn for kartleggingen, er integrert under hver hovedfunksjon.

5.2 BFDs oppfyllelse av mål og hovedfunksjoner

5.2.1 Oppfatninger av og grad av enighet om BFDs mål

Vi har ikke registrert at det er uenighet om målene i BFD, men det er ulike oppfatninger av om graden av sammenheng mellom målene og om målene til sammen utgjør en helhet. Det er spesielt noen politikkområder som oppfattes som noe perifere i forhold til departementets kjerneområder. Dette kommer til uttrykk både ved å

- studere målstrukturen
- vurdere kontaktmønsteret og samarbeidsrelasjoner internt og eksternt
- registrere hvilke politikkområder som får størst oppmerksomhet av egen politisk ledelse

Det er spesielt forbrukerområdet som har mål som er lite beslektet med resten av BFD og vise versa. Kontakten er større til andre departementer og ytre etat, enn til andre avdelinger i BFD. De ytre organene sier også at de har mer kontakt med politisk ledelse i andre departementer, enn med politisk ledelse i BFD.

Likestillingsområdet har egne mål, men er knyttet til familiepolitikken. Men dette oppleves også som et problem, fordi innsatsen for likestilling skal i prinsippet gi effekt på alle samfunnssektorer.

Barnehageområdetets mål er integrert i målene for barns oppvekstsituasjon, men fokus har i mange år vært rettet mot utbygging og har dermed vært svært driftsorientert. Det har vært stor politisk oppmerksomhet om dette. Entreprenørperioden begynner å nærme seg slutten, og vektleggingen av andre mål som barnehagenes innhold og kvalitet, vil bli viktigere. Oppfatningen om barnehageområdet er at det blir et stort område (en gjøkunge), som mange mener tar for mye plass og oppmerksomhet, som kan gå på bekostning av andre viktige politikkområder.

Det er et spørsmål om organisasjonsstrukturen avspeiler BFDs hovedmål godt nok.

5.2.2 Sekretariat for politisk ledelse / politikkutforming

I utøvelsen av rollen som *politikkutformer* utnytter BFD sin gode kompetanse, er lojale mot politisk ledelse og er arbeidssomme. Men ifølge tidligere statsråder, savner de mer kreativitet og også motforestillinger i saksforberedelse og utredninger. Dette gjelder ikke bare BFD, men er noe som er påpekt i intervjuer som Statskonsult har gjennomført med tidligere statsråder. Medarbeidere i BFD med annen departementserfaring mener imidlertid at medarbeiderne i BFD er langt mer kreative og mindre rigide enn i eldre departementer.

Ansvars- og oppgavefordelingen mellom administrativ og politisk ledelse vil variere noe med ønskene og arbeidsformen til politisk ledelse. Dette blir klargjort når det blir skifte av politisk ledelse i BFD. Det er en del av rollen til den administrative ledelsen for departementet og avdelingene å sikre at politisk ledelse blir informert, og at de politiske ønskene blir ivaretatt. Det virker ikke som om dette er noe stort problem for lederne av avdelingene, men det krever at en har innsikt, erfaring og teft for hvilke saker som kan være eller bli politisk viktige.

Men et annet spørsmål er om en blander sammen rollen som "sekretariat for politisk ledelse" og "politisk sekretariat". Både fra BFD og fra andre departementer påpekes det at embetsverket i større grad enn for en del år tilbake, får for lite politiske føringer på det som skal utarbeides. Dette må en "gjette seg til", og en skriver litt "i blinde". Det er mulig at vi er inne i en periode der politisk ledelse i departementene forventer at embetsverket skal være mer aktive og ta over større deler av de politiske delene av utredningsarbeidet. Dette har vært politikernes og de politiske partienes ansvar, men med en svekkelse av partiene kan det bli sterkere forventninger til embetsverket. Dette er et vanskelig spørsmål som vi ikke har mulighet for å behandle fullgodt i denne rapporten, men utfordringen for BFD så vel som for de andre departementene, er å avklare forskjellene mellom den faglige utredningen og den verdimeslige politiske retningen den skal ha, og sikre at spesielt nyansatte får forståelse for hva departements-håndverket innebærer.

Det er også fra BFDs ansatte kommet synspunkter på at embetsverket bør bli flinkere til å formidle viktige problemstillinger som er politisk interessante. En

måte er å utarbeide og presentere plattformer for politikkområdet. Noen er også opptatt av å være mer kreative når det gjelder bruken av virkemidler for både å synliggjøre hvor viktig politikkområdet er, og å få større effekt av innsatsen. Dette er spesielt viktig på områder der en er avhengig av å samarbeide og få gjennomslag overfor andre sektordepartementer.

Av de totale ressursene, bruker BFD like stor eller noe større prosentandel til politikktutforming enn de andre sju departementene som har anslått ressursbruken på hovedfunksjoner.

Oppsummert kan en si at det er stor innsats, men spørsmålet er om det kan være behov for nytenkning, kreativitet og en vridning av ressursene både når det gjelder virkemiddelbruk på dagens prioriterte områder og på områder med store utfordringer framover. Et område som peker seg ut, er barn og ungdoms oppvekstmiljø og hvilke konsekvenser endringer i både fysiske og sosiale miljøer får for ulike barne- og ungdomsgrupper. Ansvar for dette området er i dag spredt på to avdelinger og flere seksjoner. Og spørsmålet blir om en endring av organisasjonsstrukturen i større grad kan bidra til å samle innsatsen på dette området for bl.a. å oppnå større kreativitet og nytenkning. Likeledes er det et spørsmål om en kan benytte andre organisatoriske virkemidler for å få til mer samarbeid mellom avdelinger.

5.2.3 Utfører av sektorpolitikken

I rollen som utfører av sektorpolitikken bruker BFD en god del mindre ressurser enn de andre departementene. Inkludert i denne rollen er samarbeidet med, men ikke styringen av underliggende virksomhet, samarbeid med andre departementer, statlige organer og kommuner og samarbeid med private aktører i tillegg til internasjonalt arbeid.

BFD har ikke egne store underliggende etater. BFDs ytre etat består av mange små og uensartede organer, og noen store etater som BFD deler med andre departementer. I tillegg er alle kommunene viktige utøvere av politikken, selv om BFD ikke nødvendigvis skal ha kontakt med disse.

Når en ser på oppgavestrukturen i departementet og sammenholder dette med hvilke organer enhetene kan spille på lag med for å få både utviklet og gjennomført politikken på de enkelte områdene, blir bildet ganske fragmentert. Det er noen avgrensede og større politikkområder, men der en ikke har noen større organer mellom seg og brukergruppene. Dette gjelder for eksempel barnehageområdet og barnevern. Fylkesmannsembetene er viktige og utfører en del oppgaver, men de er mange, er spredt og har begrensede ressurser. I tillegg har en fått fylkesnemndene, som også er mange og med spesielle oppgaver. Så er det noen avgrensede og større politikkområder der BFD har ytre organer, forbrukerområdet, likestilling og til dels når det gjelder familieseksjonens tilskuddsoppgaver (RTV). Men utover dette er det innsats overfor mange ulike målgrupper med forskjellige behov, og der BFD må ha samspill med flere andre departementer, kommuner og private organisasjoner og aktører for å få effekt ut av sektorpolitikken.

BFD kan utfra denne strukturen bli svært detaljorientert i sin arbeidsform, noe som kan gå bekostning av å utforme en mer helhetlig og overordnet sektorpolitikk. Fokus settes på de enkelte og til dels små målgruppene og deler av politikkområdene. Større politikkområder ville kreve en mer overordnet og strategisk tilnæringsmåte, noe som også større underliggende etater ville være en drivkraft for. Disse ville være de utførende, og de ville kreve av departementet at det utvikles overordnede strategier for sektoren. Fokus på de enkelte mindre målgruppene og delene av politikkområder, ofte enkeltsaker, blir forsterket av politisk ledelse med spesialinteresser og media med interesse for enkeltskjebner.

Opprettelsen av og arbeidet i "Statssekretærutvalget for barn og ungdoms oppvekstmiljø", er et godt eksempel på hvordan en får løftet opp og satt fokus på et større politikkområde og få utviklet tiltak som kan samordne politikken på dette området. Rikspolitiske retningslinjer for barn er et annet eksempel.

Det er få av organene som klager på samarbeidet med BFD, men det er noen som mener at en kan utnytte de ytre organene bedre til å få større effekt av politikken på enkelte områder. Blant annet er det påpekt at en kan bruke dem som spydspiss inn i andre departementers sektorområder. Dette gjelder spesielt forbrukerpolitikken, men BFD har også utfordringer når det gjelder å få innflytelse og kunne innvirke på sektorpolitikken til andre departementer. Noen sier også at de ikke bare vil oppfattes som en avdelings underliggende organ, men hele departementets organ. Dette gjelder bl.a. utnyttelsen av forskning og forskningsresultater. Dette problemet henger mer sammen med samarbeidet mellom avdelingene enn samarbeidet mellom avdelinger og underliggende organer.

BFD har en utfordring mht. å klargjøre om de er et samordningsdepartement, og hva et samordningsperspektiv innebærer. En del av denne rollen er å ha til rådighet og utnytte virkemidler som kan påvirke andre departementer til å føre en politikk som gagnar BFDs område. En mer passiv del av rollen er å være et "fagorgan" som det lyttes til, men som ikke nødvendigvis får gjennomslag for sine synspunkter. Det er viktig å få klarhet internt om hva denne rollen innebærer. Men det er også svært viktig å vurdere hvilke virkemidler BFD i realiteten har til rådighet for å få større effekt ut av samordnings- eller påvirkningsbestrebelsene. I tillegg må en vurdere om disse utnyttes godt nok, og om en bør arbeide for å få mer effektive virkemidler.

Samordning er et viktig forvaltningspolitisk tema, og både i Norge og andre land er en svært opptatt av å utvikle virkemidler for å få til dette. For å få til bedre samordning vil det antakelig være nødvendig å benytte seg av andre arbeidsformer internt i departementene og ikke minst mellom departementene. Og spørsmålet blir om en gjennom endring av organisasjonsstrukturen og gjennom å utvikle og utnytte andre arbeidsmåter og samarbeidsformer kan styrke rollen som utfører av sektorpolitikken.

Et viktig spørsmål i forbindelse med rollen som utfører av sektorpolitikken er den vertikale spesialiseringen innenfor sektoren. Hvilke oppgaver bør være i

departementet, og hvilke bør legges til underliggende organer? Dette behandles i kap. 6.3.

5.2.4 Utfører av forvaltningsoppgaver

BFD har forvaltningsansvaret for flere viktige lover. Dette innebærer lovarbeid, utarbeidelse av forskrifter og at det treffes enkeltvedtak og at en besvarer enkelthenvendelser. BFD bruker omtrent like mye ressurser på forvaltningsoppgaver som gjennomsnittet av andre departementer. Familie- og barnehageavdelingen (FBA) og Barne- og ungdomsavdelingen (BUA) bruker en større andel av ressursene til denne funksjonen enn Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen (FPS). Et spesielt trekk ved BFD er mange enkelthenvendelser. Dette er kommet fram både gjennom intervjuene og i ressurskartleggingen. Av ca. 13 årsverk som BUA og FBA bruker på forvaltningsoppgaver, anslås det at noe under halvparten går til besvarelse av enkelthenvendelser. BUA har relativt sett flere enkelthenvendelser enn FBA. Fordelen ved dette er en nærhet til brukerne, noe som også gir kunnskap om og innlevelse i brukeres og borgeres situasjon. På den annen side kan det ta oppmerksomheten og tilgjengelige ressurser vekk fra de forvaltningsoppgavene som departementet og ingen andre kan gjøre, utviklingen av regelverket. En forklaring på at BFD får mange enkelthenvendelser, er at departementet mangler egnede underliggende organer som kan ivareta dette.

Forvaltningsfunksjonen utøves i hovedsak av de juridiske seksjonene, men noe er lagt til andre seksjoner. Det må bli en avveining mellom om egne juridiske enheter styrker eller svekker de hovedfunksjonene og målene BFD har, eller om det vil være mer hensiktsmessig å ha denne spesialfunksjonen integrert i enheter som er organisert etter område. Vi behandler dette mer i kapitlet om den horisontale organiseringen.

5.2.5 Organisering og styring av sektorene

Når det gjelder rollen som sektorstyrer, bruker ikke BFD mer ressurser enn andre departementer til å utføre denne. En kan stille spørsmål om BFD burde bruke mer ressurser til å organisere sitt ytre apparat. Det er to grunner til å stille dette spørsmålet. BFD har oppgaver som med fordel kan legges til underliggende organer, men de mangler til en viss grad egnede organer, og de eksisterende organene må settes i stand til å ta disse oppgavene. Den andre grunnen er de stadig tilbakevendende spørsmålene om organiseringen av Forbrukerrådet.

Når det gjelder samarbeidet med underliggende virksomheter har BFD en stor utfordring i å balansere mellom ulike former for faglig samarbeid, men noen ganger med og andre ganger uten at det blir faglig styring. De styrer administrativt, men uten at det skal innvirke på den faglige friheten, og uten at de faglig uavhengige organene mister sin faglige autonomi. BFD har alle avskygninger av ulike tilknytningsformer mer eller mindre underlagt seg, og klarer etter det vi har sett denne balansegangen etter hvert ganske bra.

Når det gjelder administrasjonen av de ytre organene, mener både deler av ytre etat og medarbeidere i BFD at de administrative funksjonene og bistand overfor de ytre organene er for dårlig ivaretatt. Dette er knyttet til ansvarsfordelingen når det gjelder administrative forhold mellom Administrasjonsavdelingen, fellessakskontorene og i noen grad enkelte fagseksjoner. Det har vært spesielle problemer i forbindelse med de organene som har vært under opprettelse eller omstilling.

Samarbeidet mellom fagseksjonen som faglig ansvarlig, og fellessakskontoret som ivaretaker av de mer teknisk administrative oppgavene, fungerer etter det vi har sett relativt bra.

Vi tror problemene som har vært i forbindelse med nyetablering og omstilling, ikke bare skyldes ansvarsfordelingen mellom fagseksjonen og fellessakskontoret, men mer mangel på kompetanse til å hankses med denne type situasjoner i avdelingene og muligens i departementet. Vi ser at andre departementer også mangler erfaring og kompetanse på å sikre god og smertefri omstilling av underliggende organer.

Men en bør vurdere oppgavesammensetningen, samle personaloppgavene i Administrasjonsavdelingen og/eller sikre samarbeidet mellom fellessakskontorene og Administrasjonsavdelingen når det gjelder til dels vanskelig personalpolitiske spørsmål for ytre etat i de tilfellene BFD har ansvar for å rådggi eller direkte har ansvar for dette.

Utfordringen når det gjelder sektorstyringen er å få tatt i bruk retningslinjene for etatsstyringen som nylig er utarbeidet. En må sikre at disse blir tilpasset de ulike styringsformene som følger av ulike tilknytningsformer for organene. I tillegg blir det viktig å rydde den interne arbeidsdelingen og sikre god kompetanse i de enhetene som skal ivareta etatsstyringen.

Etatsstyringsfunksjonene kan teoretisk sett legges til den fagseksjonen som har det faglige samarbeidet med ytre organer, eller til Administrasjonsavdelingen. Flere departementer har prøvd å sentralisere dette ved å samle etatsstyring for alle underliggende organer i en seksjon i Administrasjonsavdelingen. Fagavdelingene har da bare ansvaret for det faglige samarbeidet. Det har blitt vanskelig å avgjøre hvilken avdeling som har hovedansvaret og hvilken avdelingen som eventuelt skal være rådgiver på henholdsvis den faglige eller den administrative styringen. Det er eksempler på at en etter hvert har gått tilbake og samlet ansvaret for den faglige styringen og samarbeidet med ytre organer med ansvaret for utøvelsen av den administrative styringen. Dette er da lagt til fagavdelingen, mens administrasjonsavdelingen gir støtte.

Når det gjelder BFD bør en vurdere ansvarsdelingen mellom Administrasjonsavdelingen, fagseksjonen og fellessakskontorene mht. utøvelsen av sektorstyringen.

5.2.6 Forvaltning av tilskuddsordningene

BFD bruker til dels mer ressurser på forvaltning av tilskuddsordningene enn andre departementer som det er naturlig å sammenlikne med. Sammenlikner en ressursbruken med størrelsen på samlede tilskudd og overføringer, er ikke ca 10 årsverk på noen måte urimelig ressursbruk i forhold til nærmere 18 milliarder kroner. Men det meste av dette går til store overføringer som barnetrygd og driftstilskudd til barnehager. Når det gjelder barnetrygd forvaltes dette av Rikstrygdeverket (RTV). Det er ressursbruken til forvaltning av de små bevilgningene som en bør sette fokus på. Og spørsmålet blir om hvor viktig det er å ha forvaltningen av tilskuddsordning i departementet for å utøve sektorpolitikken og for å nå hovedmålet.

Det er flere av tilskuddsordningene som i sin karakter er «direktoratsoppgaver» som derfor kan legges til underliggende organer. Argumentene for dette vil vi behandle under spørsmålet om den vertikale strukturen på BFDs politikkområder.

5.2.7 Utførelsen av den internadministrative funksjonen

Et viktig resultat fra kartleggingen er at de fleste mener de bruker mye tid på administrative oppgaver. Ressurskartleggingen bekrefter dette. BFD bruker ifølge denne 32 prosent av sine ressurser til intern administrasjon. Årsakene kan være at kravene fra Finansdepartementet og Riksrevisjonen har økt, noe som fører til utvikling av nye systemer og økt kontroll. Men det kan også skyldes interne forhold.

BFD bruker mye ressurser på intern økonomiforvaltning og personalforvaltning. Når det gjelder ressursbruk til egenutvikling, opplæring av andre og organisasjonsutvikling, ligger de lavere enn andre departementer. Og mht. virksomhetsplanlegging, arkiv, forværelsestjenester og intern IT-utvikling er det omtrent som andre departementer. En av årsakene til at BFD bruker relativt sett mye ressurser på internadministrative oppgaver, kan også være den desentraliserte strukturen der fellessakskontorene i tillegg til Administrasjonsavdelingen har ansvaret for administrative oppgaver.

Dette stemmer godt med de inntrykkene vi har fra intervjuene og kartleggingsseminarene. Flere sier at det blir dobbeltarbeid mellom fellessakskontorene og Administrasjonsavdelingen. I tillegg har arbeidet med å utvikle nye styrings-systemer på økonomi- og personalområdet, medført at både Administrasjonsavdelingen og fagavdelingene bruker mye ressurser på dette. Det klages på at Administrasjonsavdelingen er for ambisiøse på vegne av departementet, og at BFD skal være "den beste i klassen". Administrasjonsavdelingen klager på sin side over at noen fagavdelinger er for lite systematiske og disiplinerte mht. å følge opp det de er blitt pålagt.

Statskonsult mener det er viktig å få utviklet gode og hensiktsmessige styringssystemer. Men det kan være et spørsmål om ambisjonene blir for høye og framdriften går for raskt for fagavdelingene. Et spørsmål er om fagavdelingene i tilstrekkelig grad har vært med på utviklingen av systemene, og om systemene er tilpasset BFDs styringsbehov.

BFDs ledere og medarbeidere har en kultur kjennetegnet av stort engasjement på de fagområdene de har ansvaret for og overfor sine målgrupper. Engasjementet og innsatsen for å utvikle og se poenget med ulike administrative systemer som også til dels er dyttet på dem utenfra, er ikke det som prioriteres høyest i denne type miljøer.

Det er en utfordring for Administrasjonsavdelingen å oppnå god forståelse for nødvendigheten av dette. Det er viktig å få kommunisert hensikt og forventede resultater, og sikre at fagavdelingene er rede for å bli med på løpet.

Det er også et problem at fellessakskontorene må ta ansvaret for til dels kompliserte personalsaker, når mye god kompetanse sitter i Administrasjonsavdelingen. Men dette er en konsekvens av utviklingen og ønsket om å delegerer mer ansvar for personalet til linjeledelsen. Den som leder bør ha ansvaret for sitt eget personale, fordi han eller hun har ansvaret for at personalressursene blir utnyttet, utviklet og ivaretatt på best mulig måte. Men med store avdelinger og til dels store seksjoner, er det vanskelig å ivareta dette godt nok. At mange personaloppgaver legges til fellessakskontorene, vil heller ikke bidra til at lederne nødvendigvis tar det ansvaret som en ønsker å pålegge dem. I tillegg kan det være kompliserte personalsaker der en trenger spesialekspertise. Når det gjelder dette problemet bør en få en bedre balanse mellom det som er ledernes ansvar og oppgaver og det som bør være Administrasjonsavdelingens ansvar. I tillegg bør en sikre at lederne får nødvendig kompetanse på personalledelse.

Når det gjelder bruk av organisatoriske virkemidler for å sikre at den interne administrasjonen fungerer effektivt, må det være klar ansvarsfordeling mellom Administrasjonsavdelingen og fagavdelingene, og spesielt må grenseflaten til fellessakskontorene være klar. Administrasjonsavdelingen må sikre at de ivaretar de daglige støttefunksjonene som fagavdelingene har behov for, og de må sikre at fellessakskontorene er i stand til å utføre de oppgavene de er pålagt.

5.3 Er den organisatoriske strukturen og arbeidsmåtene/prosessene hensiktsmessig for å fylle hovedfunksjonene og nå målene?

Vi har under analysen av BFDs mål og hvordan BFD ivaretar de seks hovedfunksjoner stilt noen spørsmål om hovedmålet avspeilet i organisasjonsstrukturen og om strukturen er godt egnet for å ivareta hovedfunksjonene.

Vi vil i dette kapitlet se nærmere på organisasjonsstrukturen og prosessene og vurdere hvilke endringer som kan bidra til mer optimal oppgaveløsning.

5.3.1 Den vertikale spesialiseringen og strukturen

Den vertikale spesialiseringen omfatter både ansvars- og arbeidsdelingen mellom

-
- Forvaltningsnivåene: departement, underliggende og tilknyttede organer, statlige, regionale og kommunale organer
 - ledelsesnivåene i BFD

5.3.1.1 Spesialiseringen mellom BFD og underliggende organer

Organisasjonsgjennomgangen har i hovedsak vært avgrenset til å vurdere BFD som organisasjon og har ikke hatt som problemstillinger å se på organiseringen av hele sektorer som ligger under BFD. Men en viktig problemstilling har vært om BFD har såkalte "direktoratsoppgaver" som kan legges ut. Vi har gjennom kartleggingen prøvd å identifisere denne type oppgaver og vil konkret peke på noen slike nedenfor. Vi skulle gjerne ha behandlet grundigere hvilke konsekvenser det kan ha å legge ut konkrete oppgaver, men det har ikke vært mulig å gjøre dette på den tiden vi har hatt til rådighet. Men vi vil drøfte noen argumenter for hvorfor det er viktig å legge ut oppgaver og ta for oss noen konkrete områder.

I løpet av de siste 20–30 årene har det vært en utvikling for å styrke departementenes funksjon som politikkutformer. Mer operative funksjoner er søkt å lagt til underliggende organer. BFD er spesielt fordi de har en rekke tilknyttede og underliggende organer, men få som det er naturlig å legge mer direktoratsliknende oppgaver til. De har derfor blitt sittende med oppgaver der de er "førstelinjebehandler, noe som innebærer mye direkte kontakt med søkere og brukere.

Argumentene for å legge ut oppgaver er:

- Oppgavene representerer bruk av ressurser som kunne være anvendt på andre hovedfunksjoner i departementet.
- Oppgavene kan ta vekk oppmerksomhet på det en kan kalle kjerneoppgavene og -funksjonene til departementet.
- Det vil ikke være noe organ søkerne kan anke til dersom de er uenige i avgjørelsen, dersom BFD er førsteinstansbehandler av for eksempel søknader om tilskudd.
- Statsrådets ansvar for behandlingen av disse sakene blir større dersom de ligger i departementet framfor i et underliggende organ. Ansvaret blir ikke borte, men det er ingen buffer mellom den som avgjør og statsråden.

Når en vurderer helheten og sammenhengen mellom BFDs oppgaver og funksjoner, framkommer det et behov for å få sterkere fokus og innsats på hovedfunksjoner som politikkutforming og gjennomføring av sektorpolitikken. Arbeidet med en rekke mindre tilskuddsordninger, veiledning, informasjon og statistikkutforming kan ta vekk oppmerksomhet fra det en kan kalle kjerneoppgavene og -funksjonene til departementet. Motargumentet kan være at gjennom disse oppgavene får departementet en nærhet og kontakt til "grasrota". Men vi er av den oppfatning at denne kunnskapen og innsikten må BFD kunne skaffe seg på andre måter gjennom initiering og utnyttelse av forskning og utredning, deltakelse på faglige konferanser i inn- og utland og den

bearbeidingen av statistikk, resultatrapporter og evalueringer som underliggende organer kan utføre på oppdrag fra BFD. BFD utnytter også i dag disse kunnskapskildene godt, men kan muligens bli enda bedre.

Vi har også et inntrykk av at arbeidet med disse enkeltoppgavene og den direkte kontakten og relasjonene en får til enkelte aktører, organisasjoner og særskilte målgrupper medvirker til at en får god kunnskap og bygger gode relasjoner med grupper som har særskilte problemer eller interesser, men at dette også kan være til hinder for å utvikle en helhetlig politikk overfor større målgrupper og få økt innsatsen på for eksempel gjennomføring av større handlingsplaner og oppfølging av nasjonale retningslinjer som skal ivareta barn og unges interesser.

Men hovedproblemet med å legge større saksområder eller enkeltoppgaver ut, er at BFD har få underliggende organer der det kan være naturlig å legge denne typen oppgaver.

Et annet motargument er at noen av oppgavene er av en slik karakter at det kan være politisk nyttig og ha dem i departementet, eller at de representerer viktige virkemidler for direkte styring med utviklingen. På den annen side kan statsråden påføres et større ansvar ved at departementet behandler søknadene. Statsråden kan ikke fri seg fra det konstitusjonelle eller parlamentariske ansvaret, og den politiske situasjonen vil til enhver tid avgjøre om statsråden blir stilt til ansvar for hva som gjøres i hele sektoren. Men større avstand mellom organet som behandler sakene og departementet, kan være formildende.

Ved å veie argumentene for og imot har vi kommet til at noen oppgaver bør kunne legges ut.

Barnehageområdet

Det er forslag om å legge ut både arbeidet med tilskuddsordninger og de barnehagefaglige oppgavene.

Når det gjelder tilskuddsordningene, er spørsmålet når entreprenørfasen er over og når en rammebevilgning eventuelt blir innført. Men vi mener prinsipielt sett at dette type tilskuddsordninger bør legges ut fra departementet.

Men en må være oppmerksom på at selv om mer av ansvaret blir lagt ut fra BFD, vil departementet ha ansvar for å utarbeide retningslinjer for tilsyn og kontroll med at krav i barnehageloven blir fulgt, og at tilskudd utbetales på riktig grunnlag. Dette er nærmere behandlet i Statskonsults rapport om tilskudd til barnehager³.

Et av de områdene som har vært oppe i denne forbindelsen gjelder de barnehagefaglige oppgavene. Det er kommet forslag om å legge disse til det statlige regionale apparatet, fylkesmennene eller statens utdanningskontorer. Det er også foreslått å legge ansvaret til utdanningsinstitusjoner eller å opprette

³ Rapport 1998:3.

et eget underliggende organ som direktorat, råd, kompetansesenter eller til og med et barnehageombud. Dersom en vurderer å legge ut de barnehagefaglige oppgavene, mener vi de primært bør legges til et eksisterende organ med et faglig miljø og god kontakt til kommunene. Forslaget om statens utdanningskontor f.eks i ett eller noen få fylker, er en god idé. Men vi vil ikke anbefale dette nå, fordi det må vurderes mye grundigere enn det vi kan gjøre i denne gjennomgangen. Vi tror det er mer hensiktsmessig å anvende den kompetansen som er på barn og barns oppvekstmiljø i barnehageseksjonen til å styrke denne delen av den sektorpolitiske funksjonen til BFD.

Støtten til krisesentra og kvinneorganisasjonene

Vi mener det kan være interessant å gjennomføre en nærmere vurdering av forslaget om å legge søknadsbehandlingen av støtten til krisesentra og kvinneorganisasjonene til Kompetansesenteret for likestilling eller til et fylkesmanns-embete. En av fordelene ved dette er å få lengre avstand mellom politisk ledelse og de som behandler søknadene, samt at BFD eventuelt kan behandle klager. Problemet er at det da skal fattes enkeltvedtak, og Kompetansesenteret har en faglig autonomi som BFD ikke skal blande seg i. Men vi mener allikevel at dette bør vurderes. Et annet alternativ er at behandlingen føres over til et fylkesmanns-embete. Statskonsult har i rapporten fra evalueringen av den statlige tilskuddsordningen til krisetiltak⁴ gitt anbefalinger om organisering og tiltak i forbindelse med tilskudd til krisesentra. I tillegg er det nedsatt et utvalg som skal se nærmere på denne støtteordningen. En videre oppfølging bør derfor inngå i dette arbeidet.

Diverse oppgaver fra Barne- og ungdomsavdelingen

Så vidt vi har forstått, blir det foreslått å legge arbeidet med billighetserstatning til Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK). Likeledes bør det vurderes om flere andre oppgaver bør legges til SUAK. Det er oppgaver som

- utarbeidelse og formidling av informasjon om barn og ungdom
- statistikkinnsamling og bearbeiding på barnevernområdet og i forhold til fylkesnemndene
- eventuelt behandling av søknader om tilskudd til enkeltprosjekter på barne- og ungdomsområdet

Støtte til ungdomstiltak i storbyene, de såkalte "storbymidlene", er også en typisk oppgave som kan legges ut. Det må vurderes nærmere om SUAK er det rette organet.

Når det gjelder foreldreveiledningen må dette ses sammen med familievernet, og det må foretas en egen vurdering om det kan legges ut av departementet eller sammen med den oppfølgingen departementet gjør mht. familievernarbeidet.

⁴ Rapport 1997:18.

5.3.1.2 Funksjons- og oppgavefordelingen mellom ledernivåene

Et premiss for organisasjonsgjennomgangen var at BFD som hovedregel ikke skal ha mer enn tre nivåer. Samtidig er et problem at BFD har store avdelinger og til dels også store seksjoner. En av disse, Barnehageseksjonen, er delt i to grupper, slik at en har fire nivåer.

Det viktigste stikkordet mht. løsningsforslag er delegering. Ekspedisjonssjefene blir lett flaskehals i de store avdelingene. Avdelingsdirektørene kan også bli flaskehals i de store seksjonene. I vårt byråkratiske system ligger ansvaret i linjen og ekspedisjonssjefene har ansvar for det som produseres og for vedtak som fattes, enten gjennom å legge forslag fram for politisk ledelse, eller ved å fatte vedtak selv eller i samråd med departementsråden. Men med så stor spredning på fagavdelingenes saksområder, er det umulig for én person å ha detaljert innsikt i alle saker. Kontrollspennet blir ofte for stort.

Løsningene ligger i hvordan utøvelsen av ledelse og lederskap bør være i BFD. Dette innebærer at det er nødvendig å avklare hvordan en skal sikre og utnytte kompetansen i seksjonene, og ha tillit til og legge til rette for at både hver enkelt medarbeider og seksjonslederne tar og kan ta ansvar for at beslutningsgrunnlagene har høy kvalitet. Et konkret uttrykk for ansvarsfordelingen mellom nivåene er hvilken rolle rådgiverne og avdelingsdirektørene får spille når saker legges fram for departementsledelsen. Praksisen på dette området varierer både mellom departementer og i andre organisasjoner.

BFD er en type organisasjon der ansatte skal fungere på høyt kvalifisert, profesjonelt nivå. Noen vil bruke begrepet kunnskapsbedrift. I denne typen organisasjoner er drivkraften til hver enkelt medarbeider å få utnytte og utvikle sin kompetanse, og ikke minst få synliggjort den. Byråkratiske organisasjoner kan ha en tendens til å lage barrierer som hindrer utnyttelsen av kompetansen. Dette kan også gjelde utnyttelsen av toppledernes faglige kompetanse. Deres viktigste ansvar og oppgaver er å være ledere og i en viss grad administratører, noe som må prioriteres og ta tid. I Finansministeriet i Danmark har en tatt konsekvensen av dette og har såkalt "flytende avdelingssjefer". Det vil at avdelingene er kuttet ut og en har kun kontorer. Men avdelingssjefene eksisterer og har fått roller som avlastere og støttespillere for departementssjefen, og de er prosjektledere for større og situasjonsbestemte saker og saksområder. Kontorsjefene kan gå direkte til departementssjefen og/eller til den avdelingssjefen som har mest kunnskaper om og er den rette til å gi råd på de forskjellige områdene. Det en har oppnådd er større grad av fleksibilitet, stimulering til nytenkning og utvikling og utnyttelse av sjefenes ofte lange erfaring og gode kompetanse.

Ervervsministeriet i Danmark har innført ideen om det virtuelle kontoret. De er organisert i prosjekter, har ikke faste kontorer, men flytter sammen med den prosjektgruppen de til enhver tid tilhører. Vi har ikke fått erfaringene fra denne formen, men tar med eksempelet for å vise at det går an å tenke i nye baner selv når det gjelder organiseringen av departementer.

Vi vil heller ikke anbefale i denne gjennomgangen at ekspedisjonssjef-sjiktet i BFD skal bli prosjektledere. Men tanken om å skille bedre mellom hva seksjonene kan ha større (til dels det fulle) ansvar for og hva som må opp til ekspedisjonssjefen, mener vi kan være en viktig øvelse i avdelingene.

5.3.2 Den horisontale strukturen

BFD er organisert etter to prinsipper, funksjons- og formålsspesialisering. Spørsmålet er om BFD bør legge seg på ett organiseringsprinsipp eller organiseres etter begge prinsipper. Hvis en velger å organisere etter begge prinsipper, er det også et spørsmål om disse rendyrkes mer i hver enhet enn det som er tilfelle i dag. Ser en hele BFD under ett, er fagavdelingene organisert etter formålspriippet, mens Administrasjonsavdelingen og Informasjonssekretariatet ivaretar funksjoner. Vi ser ingen grunn til å ta opp spørsmålet om avdelingene bør organiseres etter andre prinsipper enn i dag. Derimot bør en drøfte om seksjonene skal organiseres etter begge prinsipper eller rendyrkes etter funksjons- eller formålsspesialisering.

En blanding av funksjons- og formålsspesialisering med egne enheter for juridiske, økonomiske og administrative oppgaver medvirker til et større behov for samarbeid og koordinering. De formålsorganiserte enhetene vil gjerne ha bruk for alle disse funksjonene i oppgaveløsningen. Velger man en ren formålsspesialisering som prinsipp for organiseringen, dvs. at det er oppgaven, brukergruppen eller saksområdet som danner basis for inndeling, vil de fleste funksjonene som skal til for å løse oppgaven, ligge i samme enhet. Det vil si at de også må ha juridisk kompetanse og administrativ og økonomisk kompetanse sammen med den faglige kompetansen som er relevant for området. På den måten blir de fleste koordineringsbehovene ivaretatt innenfor hver enkelt enhet, og enheten blir mer uavhengig av andre i oppgaveutføringen. Men formålsspesialisering kan føre til at saksområder faller mellom to avdelinger og blir stemoderlig behandlet.

Vi skal nedenfor drøfte noen sider ved dette, ut fra de problemstillingene vi har hatt i kartleggingen.

5.3.2.1 Er det "gråsoner" mellom avdelinger?

En av problemstillingene i kartleggingen var: Hvor klar er og hvordan fungerer ansvarsfordeling i og mellom avdelingene? Eksisterer det »gråsoner» som eventuelt fører til uklare ansvarsforhold og/eller dobbeltarbeid?

Vi har ikke fått eksempler på at saker eller områder ikke blir behandlet fordi det er uklart hvilken avdeling som skal ha ansvaret for dem. Dersom det er flere avdelinger som kan være naturlige adressater for en sak eller et område, vil en ekspedisjonssjef ta fatt i dette og det vil bli "bilaterale avtaler" mellom ekspedisjonssjefene om arbeidsdeling og eventuelt samarbeid. Vi har heller ikke fått eksempler på at det blir konkurranse mellom avdelinger om å få ansvaret for eventuelle saker eller saksområder selv om vi ikke vil utelukke at

noen saker er mer prestisjefylte, og at en avdeling eller seksjon ønsker å arbeide med dette.

Men det er "gråsoner", spesielt mellom FBA og BUA om ansvaret for barneloven. Det kan også være saker som gjelder spesielle grupper av barn og ungdom, for eksempel barn med spesielle behov i barnehage, unge innvandrere og tvangsekteskap og barnehagene i forhold til barnevernet. Familievernet og familieveiledningene er et annet området som naturlig kunne legges sammen.

Ut fra den analysen vi har gjort, vil det uansett hvordan en strukturerer et departement (og BFD er ikke noe unntak), være saksområder som ikke kan avgrenses til en seksjon, men der samarbeid mellom avdelinger og mellom seksjonene blir viktig. Men det kan også være viktig å samle oppgaver på en annen måte enn i dag. Vi mener at hovedhensikten med å restrukturere departementet er å få samlet og synliggjort noen områder bedre.

5.3.2.2 Er det uklar ansvarsfordeling mellom avdelingene?

Når det gjelder eventuelle uklarheter i ansvarsfordelingen mellom avdelingene er det noe uklarheter mellom fagavdelingene og administrasjonsavdelingen, men disse er små. Når det gjelder forholdet mellom fagavdelingene og Administrasjonsavdelingen har vi behandlet dette under ivaretagelsen av den interne administrasjonsfunksjonen og under styring av sektoren.

Det er spesielle uklar ansvarsfordeling mellom fagavdelingene og Informasjonssekretariatet. Informasjonssekretariatet ivaretar og representerer en funksjon som er viktig for hele departementet.

Problemene skyldes til en viss grad

- dårlige kunnskaper om hverandres arbeidsfelt og oppgaver, noe som eksempelvis kan forbedres gjennom at sekretariatets medarbeidere deltar mer på avdelingenes møter
- at Informasjonssekretariatet har en svært stor og spredt oppgavemengde som fører til en uklar profil mht. deres hovedinnsatsområder
- den interne organiseringen og ansvarsfordelingen i Informasjonssekretariatet

Men vi tror at problemene også skyldes at utforming og formidling av informasjon både internt og eksternt, i for stor grad er sentralisert. Dette berører ansvarsfordelingen og samhandlingen mellom Informasjonssekretariatet og avdelingsledelsen mht. intern informasjon. Det har kommet fram at de interne informasjonskanalene til dels er "tilstoppet". Men det berører også ansvars- og oppgavefordelingen mellom Informasjonsekretariatet og fagavdelingene for utforming og formidling av eksternt informasjon.

At Informasjonssekretariatet er et stabsorgan, kan medvirke til at det ikke bare blir en appendix på organisasjonskartet, men også blir utenfor i det daglige livet

i departementet. Det er uheldig fordi spesielt ekstern informasjon er et viktig virkemiddel for utførelsen av sektorpolitikken.

Det har ikke vært mulig å ta en full gjennomgang av informasjonsområdet i denne gjennomgangen. Vi vil derfor anbefale at det gjennomføres en kartlegging og analyse av både den eksterne og den interne informasjonsflyten og organiseringen av informasjonsfunksjonene. Vi tror også at det kan være hensiktsmessig å sammenlikne med andre departementer når det gjelder organiseringen av denne funksjonen.

5.3.2.3 Er det uklarerheter om ansvars- og oppgavefordelingen innenfor avdelinger eller mellom seksjoner?

Et spørsmål er om organisasjonsstrukturen i BFD med både funksjons- og formåls-/områdespesialisering innenfor avdelingene, ivaretar de ulike hovedfunksjonene godt nok? Med egne juridiske seksjoner får en en spesialisering på forvaltningsfunksjonen, men dette kan gå på bekostning av helhet i politikktutforming og hvordan sektorpolitikken blir utført. Rene profesjonsmiljøer kan bli for spesialisert og sneversynt, noe som kan være til hinder for å se helheten og uheldige konsekvenser av regelverket for ulike målgrupper. På den annen side må BFD ha god juridisk spesialkompetanse for å utføre forvaltningsfunksjonen, inkludert behandling av klager. Juridisk seksjon i FBA behandler saker etter barneloven, noe som alternativt vil gå som saker ved domstolene. Det er satt i gang en utredning om systemet for behandling av disse sakene, noe som kan føre til endringer av seksjonens oppgaver. Men uansett endringer må BFD ha god juridisk spesialkompetanse ut fra den typen lover de forvalter.

Juridiske seksjoner kan sikre dette, blant annet ved at de lettere kan rekruttere jurister til faglig interessante oppgaver. BFD har også tilknyttede organer som til dels er organisert med grunnlag i lover, og utfører sine oppgaver i henhold til lover. Det er også organer med egne juridiske miljøer, for eksempel Forbrukerrådet. Godt samarbeid mellom BFDs jurister og disse organenes jurister bidrar på sin måte til å utføre sektorpolitikken.

Ut fra resultatene av kartleggingen og i avveiningen mellom disse hensynene, har vi kommet til at ordningen med juridiske seksjoner i BFD fungerer relativt bra, og at det ikke er noe stort poeng å splitte dem opp, men heller øke innsatsen for å få til bedre samarbeid mellom de juridiske seksjonene og andre fagseksjoner.

Fellessakskontorene ivaretar også funksjoner som fagseksjonene og hele avdelingen er avhengig av. Det synes som om dette er en spesialisering som fungerer fordi den nettopp er et avhengighetsforhold som medvirker til godt samarbeid. Men det må, som vi tidligere har tatt opp, bli klarere hvilket ansvar fellessakskontorene skal ha, og avgrense dette til Administrasjonsavdelingen.

Forværelsenes situasjon har vært tatt opp i kartleggingen. De utfører oppgaver og har en spesialisert funksjon som alle seksjoner og medarbeidere er avhengig

av. Organiseringen av forværelsene, disses ansvar og personalansvaret for forværelsene må avklares bedre.

5.3.3 Bidrar arbeidsmåtene, ledelses- og styringssystemene og andre prosesser til koordinering, effektivitet og innovasjon?

Alle organisasjoner må benytte seg av ulike former for koordineringsmekanismer, bl.a. samarbeid på tvers av avdelings- og seksjonsgrenser. Koordineringen kan foregå fra egne enheter, gjennom systemer og rutiner, gjennom linjen og i ledergruppa, og en kan få til bedre koordinering ved å legge vekt på andre arbeidsmåter. Når avdelingene er organisert etter formåls- og områdespesialisering, er det spesielt behov for å ha virksomme koordineringsmekanismer mellom disse. Det samme vil gjelde internt i avdelinger der seksjonene er formålsspesialisert. For funksjonsspesialisert organisering er det også viktig med koordineringsmekanismer mellom enheter, men det kan være noe enklere å få dette til.

Vi vil nedenfor vurdere noen av de mekanismene BFD bruker og kan benytte mer, og legger spesielt vekt på arbeidsmåter og samarbeid mellom profesjoner, seksjoner og avdelinger.

5.3.3.1 Enheter med ansvar for koordinering

Administrasjonsavdelingen har en viktig koordineringsfunksjon. De er koordinator for bl.a. virksomhetsplanprosessen, budsjettarbeidet, rapportering, forholdet til fylkesmannsembetene, forskning og i høringssaker. Stort sett aksepteres denne rollen, men det er noen avdelinger som mener at rollen som koordinator i høringssaker er noe uklar. Noen fagavdelinger mener det kan være en tendens til overprøving. Noen må koordinere denne typen oppgaver, og ansvaret kan selvsagt legges til den fagavdelingen som temaet i høringssaken berører mest. Vi har ikke noen god løsning på dette utover å peke på problemet og oppfordre til at en avklarer eventuelle uenigheter og finner løsninger.

Fellessakskontorene har koordineringsoppgaver i avdelingene, noe som ses på som viktig.

Vi antar også at Informasjonssekretariatet har en koordineringsfunksjon, men denne er ytterst uklar. Det fremgår heller ikke om sekretariatet har denne rollen i utkastet til AVP. Rollen som eventuell koordinerer av eksternt og intern informasjon bør inkluderes i en eventuell gjennomgang av den interne og eksterne informasjonsflyten og ansvars- og oppgavefordelingen mellom Informasjonssekretariatet og fagavdelingene.

5.3.3.2 Samarbeidet mellom profesjonsgrupper og mobiliteten i BFD

BFDs avdelinger har enheter som i hovedsak består av jurister, økonomi- og administrasjonsutdannete og en enhet for informasjonsmedarbeidere. I andre

fagseksjoner er det samfunnsvitere som psykologer, pedagoger, statsvitere og sosial- og barnevernutdannete. Den formelle utdanningen til hver enkelt og sammensetningen av ulike profesjoner kan påvirke samarbeidsmønstre og hvilke tilnæringsmåter, arbeidsmåter og metoder en bruker for å analysere og vurdere et område og finne fram til løsninger. Ofte forsterkes en ensidig sammensetning fordi det er en tendens til at en ansetter personer med en fagbruk en kjenner og har tiltro til.

Det inntrykket vi har gjennom intervjuene er at profesjonssammensetningen i enhetene ikke er noe stort problem, men at det med fordel kan være noe mer blanding i enkelte enheter. Dette gjelder spesielt de rene juridiske enhetene, men også enheter med kun samfunnsvitere kan med fordel få tilført andre profesjoner. Men det er samarbeid mellom enhetene. Jurister "lånes" ut til andre enheter, men "det virker som de er glade når de kommer tilbake", er det blitt sagt.

Vi tror ikke det er behov for å sette inn noen større innsats for å rekruttere eller blande profesjonene på en annen måte i enhetene, men at det er viktigere å få til større intern fleksibilitet og frivillig mobilitet mellom seksjoner og enheter. Det bør utvikles incitament som medvirker til at medarbeidere ønsker å arbeide i andre seksjoner og avdelinger. Dette vil gi bredere erfaring og antakelig også styrke samarbeidet. Selv et incitament som å oppfordre til mobilitet kan være tilstrekkelig, men det er også eksempler på at belønning i form av små lønnspålegg kan være svært effektivt. Størrelsen på belønningen er mindre viktig enn symbolet som viser at ledelsen tar dette alvorlig, og at det er en del av personalpolitikken. I hvert fall bør en vurdere om det finnes barrierer som medvirker til at medarbeidere ikke søker eller får andre stillinger horisontalt i organisasjonen. Når en er ansatt i en avdeling i BFD, bør det være ensbetydende med at en er ansatt i BFD. Vi har et inntrykk av at det finnes noen slike barrierer.

5.3.3.3 Samarbeidet mellom seksjoner og avdelinger og ledelsens ansvar for å initiere dette

Når det gjelder samarbeidet mellom seksjoner og avdelinger, kan dette absolutt bli bedre. En måte er å styrke bruken av prosjektorganisering, som vi behandler nedenfor, men en bør også vurdere hvordan en kan styrke det daglige samarbeidet. Vi har fått et inntrykk av at saksbehandlere nede i organisasjonen samarbeider mer enn det ledelsen gjør. Vi har også fått et inntrykk av at dette skjer på saksbehandlers eget initiativ gjennom at de vet hvem som kan bidra på det området de arbeider, og at de helst går utenom ledelsen. Ved å bringe inn lederne blir alt noe tyngre. På denne måten dannes det nettverk i organisasjonen. Nettverkene kan bestå av personer som enten har felles fagbakgrunn eller som har arbeidet sammen gjennom flere år. Og det kan dannes subkulturer. Men med slike nettverk vil det også være personer som faller utenfor, og som ikke blir utnyttet godt nok. I tillegg kan det være vanskelig å komme som ny inn i denne typen organisasjoner.

Det er viktig å ha samarbeid og kontakt på tvers i organisasjonen i denne type nettverk, men vi stiller spørsmål om det i tillegg bør legges større vekt på formalisering av prosjektarbeid ved at samarbeid blir formelt initiert. Og dette initiativet må komme fra avdelingsledelsen, dvs. ledergruppen i hver avdelingen og ekspedisjonssjefene samlet. Det er lederne som sammen må ha oversikt over hvor i BFDs organisasjon den relevante kompetansen sitter og må kunne ta initiativ til å samle denne for å løse oppgaver. Det er etter det vi har forstått ikke noe lederforum som tar opp og diskuterer mer grundig faglige saksområder som til dels også kan være områder med felles interesser. I et slikt forum kunne en sette sammen team bestående av medarbeidere fra flere seksjoner og avdelinger på saksområder av felles interesse.

I virksomhetsplanleggingsprosessen diskuteres andre avdelingers mål og planer. Men dette er så vidt vi vet en av de få anledningene en har til å drøfte andre avdelingers virksomhet. Det er også kommet fram at planene ikke eller i liten grad inneholder aktiviteter/oppgaver som en bør samarbeide om. Resultatet av dette blir spesialisering i avdelinger, selv om det opplagt er både gråsoner og temaer som andre bør bidra på. Eksempler har vært at enkelte avdelinger synes de kommer for sent inn i utarbeidelsen av både meldinger og forskrifter. Premissene blir lagt før en kan ha noen innflytelse eller kommer med sine bidrag. Andre eksempler er politikerne som synes de får for lite motforestillinger, noe andre avdelinger fra sine faglige ståsteder lettere kan gi. Gjennom bedre samarbeid kan BFD styrke innovasjonsevnen. Men vi tror at for å få til dette må en ha et lederforum der det legges til rette for å identifisere og diskutere saker der flere avdelinger bør bidra.

Mer informasjon mellom avdelingene om hva de arbeider med, deltakelse på hverandres avdelingsmøter eller spesielle fagseminarer eller møter, vil også kunne bidra til at kunnskapen om hverandres oppgaver og kompetanse blir bedre. Vi tror dette er en forutsetning for å få bedre samarbeid.

I tillegg har belønningssystemet vært nevnt som hinder for mer samarbeid. Ledere og den enkelte blir ikke belønnet for å bidra til resultater i andre enheter. Det blir viktig å trekke til seg saksområder og få synliggjort hvilke resultater den enkelte har fått på disse områdene.

5.3.3.4 Hvilke typer arbeidsmåter og arbeidsformer benyttes i departementet, og er det behov for å utvikle eller styrke alternative måter å arbeide på, bl.a med bruk av prosjekter?

En rød tråd i kartleggingen er et ønske om å få mer samarbeid på tvers. Vi har ovenfor pekt på noen virkemidler for å styrke dette:

- få vekk eventuelle barrierer og eventuelt innføre incitamentter for å stimulere til mobilitet horisontalt
- ledelsens kollektive ansvar for å identifisere områder der det er formålstjenlig å samarbeide
- vurdere behovet for et faglig lederforum der en diskuterer saker av felles interesser

-
- vurdere behovet for flere faglige fellesmøter mellom avdelinger

Et annet virkemiddel som vi skal behandle særskilt, er bruk av prosjekter. Generelt sett kan det være hensiktsmessig å bruke prosjektorganisering mer i departementet, men en skal bruke denne arbeidsformen bevisst og:

- anvende den på større, avgrensbare oppgaver der perioden for arbeidet er tidsbestemt og ikke på løpende oppgaver
- organisere arbeidet som et prosjekt med mandat, prosjektleder (som ikke behøver å være ansatt som dette, men fylle rollen), tidsplan og tilfredsstillende "fullmakter" til å benytte de ressursene prosjektet er tildelt
- ha en prosjektgruppe som er dedikert til oppgaven og ikke bruker sin tid og blir brukt til andre oppgaver
- sikre at linjen er oppdragsgiveren som mottar produktet

En feil en gjør også i BFD, er å ikke skille mellom når en har *et prosjekt* som er organisert og blir ledet som dette, og når en bruker *prosjektarbeidsformen* i annet arbeid. Arbeidsmåtene som blir brukt i et prosjekt bl.a. ved planlegging i ulike faser og arbeidsdelingene mellom dem som skal samarbeide for å få fram resultatet, kan med hell brukes på å løse mange oppgaver. Men en bør ikke kalle det prosjekt. Et prosjekt trenger mandat, plan, ledelse, fullmakter osv., og dette kan læres. På kartleggingsseminarene kom det fram at det var behov for å få mer kompetanse om dette.

Det er flere oppgaver, spesielt utviklings- og innovasjonsoppgaver som egner seg for prosjektorganisering i departementet. Det kan være utarbeidelse av stortingsmeldinger, utredningsoppgaver og utvikling av nye administrative systemer.

Vi mener at det kan være behov for å benytte prosjektorganisering mer systematisk i BFD, men vurdere kritisk når dette skal brukes og sikre at det blir brukt i henhold til reglene for god prosjektorganisering og styring. Det kan være hensiktsmessig å utvikle egen retningslinjer for prosjektorganisering, -ledelse og -styring.

6 Konklusjoner og forslag til endringer av organisasjonsstrukturen og tiltak for å forbedre arbeidsmåter

6.1 Konklusjoner

Analysen tok utgangspunkt i BFDs hovedmål: ”... å legge til rette for gode oppvekst- og levekår for barn og ungdom, en trygg økonomisk og sosial situasjon for barnefamiliene samt full likestilling mellom kvinner og menn. Videre vil man ivareta forbrukernes rettigheter, interesser og sikkerhet, samt videreutvikle en kvalitetsbevisst og effektiv barne-, familie- og forbrukerforvaltning”.

Og gjennom analysen har vi forsøkt å belyse hovedspørsmålene: om organisasjonsstrukturen og prosessene i form av arbeidsmåter, styrings- og ledelsessystemer og andre prosesser i BFD kan tilpasses bedre til å ivareta BFDs hovedfunksjoner, få optimale oppgaveløsninger og nå målene.

BFD er sammensatt av politikkområder som for ikke mange år siden var i flere ulike departementer, og det har ikke vært foretatt noen større organisasjonsmessige endringer siden den gang. Organisasjonen bærer derfor preg av at områdene stort sett bare er lagt ved siden av hverandre uten at det er skjedd noen større organisatoriske sammensmeltinger av områder som naturlig hører sammen. Hypotetisk sett kunne områdene flyttes ut igjen og få en tilhørighet i andre departementer uten at dette ville skade oppgaveløsningen vesentlig.

Men BFD er ett departement, og det er politiske årsaker til at en ønsker å ha disse oppgavene samlet. BFD har ansvaret for viktige mål- og brukergrupper med svært viktige behov. Andre departementer skal sikre deler av disse behovene, for eksempel helse, utdanning, transport og godt miljø. Men det er bare BFD som har direkte ansvar og fokus på å ivareta gjennomgående interesser for barn og ungdom i skiftende sosiale situasjoner, voksnes økonomiske og rettslige stilling i ulike typer familierelasjoner og familiers økonomi.

BFD kan beholde sin organisasjonsstruktur slik den er i dag, uten at dette i vesentlig grad vil gå på bekostning av oppgaveløsningen og ivaretakelsen av funksjonene. BFD er etter vår mening ikke i noen kritisk situasjon. Produksjonen er stor, og kvaliteten på det som produseres er det få som har noe å utsette på.

Tiltakene for å forbedre organisasjonen kan begrenses til forbedring av ansvarsfordelingen spesielt mht. administrative- og etatsstyringsoppgavene og informasjon, ledelse og styringsfunksjonene.

Men Statskonsults oppgave har vært å «å sikre at departementet har en organisasjonsform som gir optimal og kvalitativ god oppgaveløsning og

samtidig sikrer høy omstillingsberedskap». Og vi mener at en reorganisering i større grad kan bidra til dette. Internt er det et problem at avdelingene blir så store, og for å kunne oppfylle målene og ivareta spesielt hovedfunksjonen "Utførelse av sektorpolitikken" bedre, bør en vurdere å endre organisasjonsstrukturen.

Vi mener utfordringene derfor er å kunne få klarere fram og synliggjort helheten og sammenhengen mellom BFDs ulike politikkområder og samtidig få fram en klarere profil og sterkere innsats på de enkelte kjerneområdene.

De organisasjonsmessige virkemidlene til rådighet er å få:

- mer oppmerksomhet, fokus og ressursbruk på primær- eller kjerneoppgavene ved å få lagt sekundæroppgaver til andre organer
- en mer tilpasset organisasjonsstruktur gjennom å få samlet ansvaret for oppgaver som hører sammen, og for å få fram en klarere profil og sterkere innsats på de enkelte områdene
- utviklet og tatt i bruk arbeidsmåter, ledelse, systemer og rutiner (det vi til sammen kan kalle prosessene i organisasjonen) som kan bidra til å få til
 - koordinering og samhandling på tvers av organisasjonen
 - større synergi mellom de ulike områdene
 - prioritering av oppgaver, utnytte ressursene best mulig og få mest mulig effekt ut av ulike og til dels alternative virkemidler

Vi vil understreke at dette er forslag som må diskuteres grundig, og en må gå grundigere inn på eventuelle konsekvenser av for eksempel utflytting av oppgaver. Vi vil også understreke at alle problemer ikke kan løses gjennom endring av organisasjonsstrukturen, men en mer hensiktsmessig struktur kan bidra til å få mer konsentrasjon av oppgaveløsningen og mer fokus på de viktigste funksjonene til departementet. I tillegg må en sikre at samarbeidet blir best mulig mellom enheter og at støttesystemer, ledelse, informasjon etc. bidrar til å nå mål effektivt.

6.2 Forslag til endring i organisasjonsstrukturen

6.2.1 Hovedprinsipper

Hovedprinsippene som forslaget bygger på er:

- I større grad å få rendyrket departementets hovedfunksjoner som sekretariat for politisk ledelse, gjennomfører av sektorpolitikken, forvalter og myndighetsutøver i fht. lovverket og organisere og styre det utøvende apparatet. Det vil si at flest mulig av oppgavene som har å gjøre med tilskudd, informasjon, veiledning og innhenting og bearbeiding av statistikk bør føres ut.
- En følge av dette er at en styrker den vertikale spesialiseringen. Den kan ytterligere styrkes ved at en utnytter det ytre apparatet mer aktivt til

gjennomføring av sektorpolitikken gjennom å vektlegge i enda større grad dialogen og samarbeidet med ytre apparat.

- Sektorpolitikken bør også styrkes gjennom å avklare internt om BFD er et samordningsdepartement og hva denne rollen i praksis innebærer, samt drøfte og utvikle virkemidler som kan styrke rollen. En må skille mellom rollen som fagorgan der andre departementer og forvaltningsorganer lytter til BFD, men ikke nødvendigvis følger de råd som gis, og rollen som samordner, der BFD kan påvirke andre på en måte som gagnar BFDs områder.
- Departementet bør vær organisert etter prinsippet om formålsorganisering, men supplert med prinsippet om funksjonsorganisering i avdelingene. En hovedbegrunnelse for å organisere etter begge prinsipper i avdelingene er at dette skaper en avhengighet som vi mener vil styrke behovet for samarbeid. Ren formålsorganisering vil skape mer selvstendige og selvforsynte enheter som kan være til hinder for samarbeid. Dette vil innebære:
 - å beholde spesialiseringen i de juridiske enhetene som sikrer spesialkompetanse på disse oppgavene, men sikre at det er klart hvilket ansvar disse har til å bidra i de formålsorganiserte enhetene og overfor ytre organer
 - å beholde, men vurdere fellessakskontorenes funksjoner og oppgaver. Dette vil avhenge av hvor store avdelingene blir og om styringen av ytre organer skal integreres i fagseksjonene, der det faglig ansvaret for oppfølging må ligge. Det vil også avhenge av i hvilken grad en kan få ført ut oppgaver som vil minske arbeidsmengden for fellessakskontorene. Hvis kontorene beholdes, må en sikre en bedre ansvarsfordeling mellom disse og avdelingsledelsen og Administrasjonsavdelingen, spesielt på personalområdet.
- BFD bør samle og få synliggjort ansvaret for "Barn og ungdoms oppvekst- og levevilkår" i en avdeling. Det vil si at BUA 1 med den generelle barne- og ungdomspolitikken og den delen av Barnehageseksjonen som har ansvaret for barnehagenes innhold og kvalitet, samt ansvaret for barnehageloven, slås sammen i en avdeling. Det må vurderes om ansvaret for statstilskuddet og budsjett og statistikk skal legges til et eventuelt fellessakskontor for denne avdelingen eller integreres i en seksjon i avdelingen
- BFD bør skille ut likestillingsområdet i en egen avdeling for å synliggjøre at likestilling omhandler tverrgående problemstillinger som berører kvinner og menns sosiale, økonomiske og rettslige stilling i alle typer institusjoner og ikke bare innenfor familien.
- Som en følge av at en tar ut en seksjon fra BUA, en seksjon fra FBA, og skiller ut likestilling som en avdeling, vil
 - seksjonene som har ansvaret for de juridiske sakene og de faglige spørsmålene knyttet til barne- og ungdomsvernet danne en avdeling. (Vi kan kalle den "Barne- og ungdomsvernet")

-
- seksjonene som i dag har ansvaret for de juridiske oppgavene/funksjonene, de økonomiske virkemidlene og familieforskning inneenfor familiepolitikken, danner en avdeling

Vi tror at samarbeidet mellom medarbeiderne i juristseksjonene og de formålsspesialiserte funksjonene blir tettere i mindre avdelinger fordi den gjensidige avhengigheten blir større.

- BFD bør sikre at en gjennom ulike koordineringsmekanismer får til bedre samarbeid både internt mellom seksjoner og avdelinger, og mellom avdelinger og ytre organer.

6.2.2 Føre ut flest mulig av oppgavene som har å gjøre med tilskudd, informasjon, veiledning, og innhenting og bearbeiding av statistikk

Vi har tidligere begrunnet hensikten med å føre ut spesielt tilskuddsordningene, men også flere av de andre mer operative oppgavene. Når det gjelder tilskudd til barnehageutbyggingen beholdes dette foreløpig i BFD til utbyggingsperioden er over og eventuelle tilskudd går inn i rammebevilgningen til kommunene. Vi mener det er for tidlig å legge ut de barnehagefaglige oppgavene, men ideen om å legge disse til ett eller flere av Statens utdanningskontor, synes vi er god, og en bør vurdere dette på sikt.

En bør vurdere om tilskuddsordningene som i dag forvaltes av BUA til storbytiltak for ungdom, tilskudd til offentlige og private organisasjoner, billighetserstatning og tilskudd innenfor barne- og ungdomsvernet og eventuelt tilskudd til familiepolitiske organisasjoner fra FBA, kan legges til SUAK. SUAKs organisasjon må tilpasses dette. Med flere oppgaver bør dette også gjenspeiles i navnet, for eksempel Statens barne- og ungdomsdirektorat.

Tilskudd til kvinneorganisasjoner og til krisesentra bør vurderes lagt til Kompetansesenteret for likestilling eller til ett eller flere fylkesmannsembeter. Vi antar at dette er spørsmål som blir tatt opp av et utvalg som skal nedsettes for å vurdere disse tilskuddsordningene.

6.2.3 Beholde spesialiseringen i de juridiske enhetene og enhetene for administrasjon/økonomi

Vi har i analysen tatt opp fordeler og ulemper med spesialiserte enheter som de juridiske seksjonene. Men vi har kommet til at de forvaltningsoppgavene bør være samlet, og at det er behov for juridisk spesialkompetanse.

Når det gjelder behovet for å ha fellessakskontorene, vil dette avhenge av hvor mange avdelinger en velger å ha, størrelsen på disse og i hvilken grad etatsstyringsfunksjonen skal legges sammen med den faglige kontakten/styringen. I tillegg vil en vurdering av å beholde fellessakskontorene avhenge av hvor mange oppgaver som eventuelt kan føres ut av departementet, noe som kan

reduere kontorenes oppgaver. BFD bruker mye ressurser på intern administrasjon, og det er grunn til å grundigere vurdere om årsakene til dette er ansvarsfordelingen mellom Administrasjonsavdelingen og fellessakskontorene. Dersom de beholdes, må oppgavesammensetningen vurderes. Spesielt må det vurderes om ansvaret for personalsaker skal legges til Administrasjonsavdelingen eller være i fellessakskontorene.

Det kan også være hensiktsmessig å vurdere om fellessakskontorene kan få tilført flere utadrettede administrative oppgaver. Fellessakskontorenes kompetanse på denne type oppgaver kan dermed utnyttes bedre. Vi stiller spørsmålet om ikke flere av forvaltningsoppgavene for barnehagene som i dag ligger i den ene enheten i barnehageseksjonen, bør kunne utføres av et fellessakskontor. En annen mulighet er å legge oppfølging og tilskudd til familievernet og til et fellessakskontor dersom en ikke finner gode løsninger på å flytte det ut.

6.2.4 Samle og få synliggjort ansvaret for "Barn og ungdoms oppvekst- og levevilkår" i én avdeling

Forslaget som medfører størst endring i organisasjonsstrukturen, er å slå sammen BUA 1 som har ansvaret for barne- og ungdomspolitikken generelt, og den enheten i Barnehageseksjonen som har ansvaret for barnehagens innhold og kvalitet, i én avdeling. Dette vil kunne bli en viktig avdeling for utforming og gjennomføring av barne- og ungdomspolitikken. En kan få en mer samlet innsats og muligens større innflytelse overfor andre sektordepartementer når det gjelder konsekvenser for barn og ungdom av tiltak og utvikling på ulike samfunnsområder. Det vil også styrke arbeidet som "Statssekretærutvalget for barn og ungdom" legger grunnlaget for. Vi antar at det vil bli et stort behov for oppfølging og videreutvikling av dette arbeidet.

6.2.5 Skille ut likestilling i egen avdeling

Vi har forstått at det har vært viktig å ha likestilling sammen med familiepolitikken, men vi stiller spørsmål ved om det nå er mer viktig å få synliggjort at likestillingsspørsmål i stor grad dreier seg om arbeids- og næringslivet, utdanning og de fleste andre sektorer. Det har vært forslag om å flytte Likestillingsseksjonen til et annet departement for å understreke at likestilling dreier seg om gjennomgående problemstillinger i samfunnet. Vi har ikke mandat til å vurdere dette, men mener det er viktig å få en egen avdeling for likestilling.

6.2.6 "Familieavdelingen" og "Avdeling for barne- og ungdomsvern"

Ansvaret for de juridiske sakene og de faglige spørsmålene knyttet til barne- og ungdomsvernet vil danne én avdeling, dersom BUA 1 med den generelle barne- og ungdomspolitikken skilles ut. Noen vil kanskje hevde at det er uheldig å skille ut og samle arbeidet for barn og unge med vanskelige oppvekst og

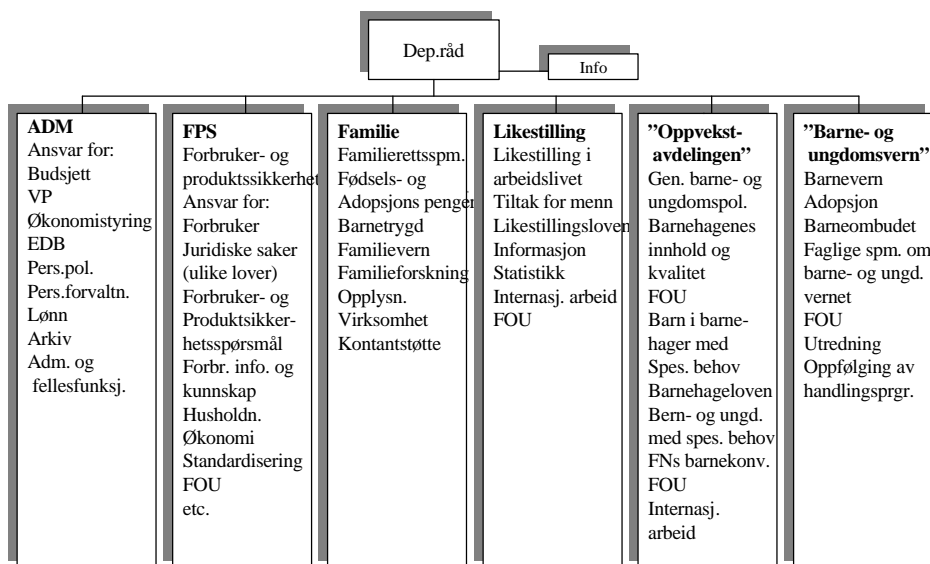
levekår. Vi anser at disse områdene krever så spesialisert kompetanse at det er mest hensiktsmessig å holde dette samlet.

Ansvar for de juridiske oppgavene og funksjonene, de økonomiske virkemidlene og familieforskning blir samlet i én avdeling. Vi vet at det er en gruppe som vurderer bl.a. ansvarsfordeling og ansvaret for forvaltningssakene på familierettsområdet. Dette kan få konsekvenser for hvilke oppgaver BFD skal ha ansvaret for, men vi har ikke tatt dette med i vurderingen.

Vi tror at samarbeidet mellom rådgiverne i juristseksjonene og de formålsspesialiserte enhetene blir tettere i mindre avdelinger, fordi den gjensidige avhengigheten blir større.

6.3 Organisatoriske konsekvenser av forslagene

Det blir som figuren nedenfor viser, seks avdelinger i BFD i stedet for fire avdelinger, som det er nå. Det blir to flere ekspedisjonssjefer, og hver ekspedisjonssjef får mindre kontrollspenn. Størrelsene på avdelingene vil bli mindre, og det blir større sammenheng og ikke så stor spredning mellom oppgavene i hver avdeling.



Det kan stilles spørsmål ved om et relativt lite departement som BFD bør ha så mange avdelinger. Vi mener at spørsmålet om antall avdelinger må ses i sammenheng med hvilke oppgaver som bør samordnes organisatorisk. Stor spredning av oppgaver i en enhet kan føre til at oppfølgingen og gjennomslagskraften for å nå mål blir svekket.

Når det gjelder plasseringen og organiseringen av Informasjonssekretariatet, har vi for lite grunnlag til å vurdere om denne funksjonen bør ligge i stab, legges til Administrasjonsavdelingen som en egen enhet eller organiseres på en annen måte. Dette er en spesialisert funksjon som en skulle tro ville ha mye og tett samarbeid med alle andre avdelinger fordi den er avhengig av avdelingenes produkter for å kunne utføre sine oppgaver. Og fagavdelingene er på sin side avhengig av Informasjonssekretariatets støtte og bistand for å kunne få formidlet sitt fagstoff. Men det virker som om samarbeidet og kontakten ikke er optimal. Det er vanskelig å si om dette har å gjøre med organisering og plassering, eller med arbeidsform og samarbeid. Vi har derfor foreslått at det gjøres en gjennomgang av informasjonsfunksjonen.

Vi har ikke vurdert hvor mange seksjoner det bør være i avdelingene. Det er påpekt at noen seksjoner er for store i dag, og at de også har for stor spredning i oppgaver. På den annen side vil en få færre oppgaver dersom noen av dagens oppgaver flyttes ut. Behovet for seksjoner bør også ses i sammenheng med arbeidsformer. Mer bruk av prosjektorganisering i avdelingene kan minske behovet for seksjoner. Prosjektgruppen blir sammensatt av medarbeidere med ulik kompetanse fra hele avdelingen, noe som bidrar til å viske ut seksjonsgrensene. Ansvaret for gjennomføring blir lagt til prosjektet, og prosjektlederen kan og bør rapportere direkte til avdelingsledelsen.

Når det gjelder funksjonsspesialiserte seksjoner eller en blanding av formåls- og funksjonsspesialisering i seksjonene, må det vurderes ut fra behovet for å ha "selvforsynte" seksjoner som blir mer selvstendige og uavhengige, og som også kan ta et større ansvar for resultatene på sine områder, men ikke så integrert i avdelingen. Seksjonene kan også ha behov for å tiltrekke seg spesialkompetanse og utvikle spesialistfunksjoner som må betjene områdene. Samarbeidet over seksjonsgrensene mener vi blir større når avdelingene blir mindre.

Vi har tidligere drøftet hensiktsmessigheten av å ha stabsenheter i avdelingene (fellessakskontorene) og behovet for å klare disse ansvar og oppgaver. Men vi har ikke tatt stilling til behovet for denne typen enheter i de nye avdelingene. Med mindre avdelinger vil det være lettere å koordinere felles administrative saker uten å ha egne enheter for dette.

6.4 Forslag til tiltak for å forbedre samarbeid, systemer, rutiner og ledelse

Vi har tidligere understreket at endring av organisasjonsstrukturen ikke er tilstrekkelig for å få en organisasjon til å fungere optimalt. Det er behov for å utvikle og ta i bruk koordineringsmekanismer mellom avdelinger og seksjoner.

Statskonsult vil anbefale at BFD vurderer å gjennomføre tiltak som kan forbedre samarbeidet over enhetsgrensene og sikre at en får god effekt ut av de planleggings, styrings- og ledelsessystemene en har i departementet.

Nedenfor har vi oppsummert de viktigste tiltakene som ble drøftet i kapittel 5.:

- Vi vil anbefale at det gjennomføres en kartlegging og analyse av både den eksterne og den interne informasjonsflyten og organiseringen av informasjonsfunksjonene.
- Vi vil anbefale at de retningslinjene for styring av underliggende virksomheter⁵ som nylig er utarbeidet, blir tatt i bruk, og at de blir tilpasset de ulike styringsformene som følger av ulike tilknytningsformer for organene. En bør rydde opp i den interne arbeidsdelingen mellom Administrasjonsavdelingen og fellessakskontorene og mellom fagseksjonene og fellessakskontorene når det gjelder styringen av underliggende virksomheter. Og en må sikre at det er god kompetanse i de enhetene som skal ivareta denne styringen.
- Vi vil anbefale at en vurderer om de mer kompliserte personaloppgavene bør legges til fellessakskontorene eller Administrasjonsavdelingen. I tillegg bør en sikre at lederne får nødvendig kompetanse på personalledelse.
- Vi anbefaler at det gjennomføres en vurdering av organiseringen av forværelsesfunksjonene, hvilket ansvar forværelsene skal ha og hvordan personalansvaret for de ansatte på forværelsene skal ivaretas.
- Når det gjelder problemene med Administrasjonsavdelingens ambisjonsnivå for å utvikle nye systemer og rutiner, er det en utfordring for Administrasjonsavdelingen å oppnå god forståelse for nødvendigheten av dette. Det er viktig å få kommunisert hensikt og forventede resultater, og sikre at fagavdelingene er rede til å bli med på løpet. Samtidig må Administrasjonsavdelingen sikre at de ivaretar de daglige støttefunksjonene som fagavdelingene har behov for. De må sikre at arbeids- og ansvarsfordelingen mellom seg selv og fellessakskontorene er klar, og at fellessakskontorene er i stand til å utføre de oppgavene de er pålagt.
- Vi mener at avdelingene bør vurdere å skille bedre mellom hva seksjonene kan ha større (til dels det fulle) ansvar for og hva som må opp til ekspedisjonssjefen. Avdelingene og ekspedisjonssjefen bør få mer tid til å prioritere utviklingsoppgaver, og en måte å få dette til på er å la seksjonene ta mer ansvar for de "daglige" gjøremålene.
- For å få til bedre samarbeid og samhandling over seksjons- og avdelingsgrenser bør også følgende punkter vurderes:
 - tiltak for å få bedre intern informasjonsflyt

⁵ BFD bruker betegnelsen "Retningslinjer for etatsstyring", men vi har valgt å bruke et mer generelt styringsbegrep fordi flere av organene ikke er ordinære forvaltningsorganer.

-
- tiltak for å vitalisere virksomhetsplanprosessen og benytte planen bedre som informasjon mellom avdelingene og få inn samarbeidsprosjekter i planene
 - om det finnes eventuelle barrierer og eventuelt innføre incitament for å stimulere til mobilitet horisontalt og økt samarbeid
 - om belønningssystemet er til hinder for mer samarbeid. Individuelle virksomhetsplaner kan muligens også medvirke til mindre samarbeid dersom ikke samarbeidsprosjekter og tiltak er eksplisitt nevnt i disse.
 - hvordan ledelsens kollektive ansvar for å identifisere områder der det er formålstjenlig å samarbeide, kan styrkes
 - behovet for et faglig lederforum der en diskuterer saker av felles interesser
 - behovet for ledelsesutvikling, spesielt mht. teamledelse
 - behovet for flere faglige fellesmøter mellom avdelinger
 - utvikle retningslinjer for bruk av prosjektorganisering, og sikre at denne arbeidsformen brukes når det er hensiktsmessig og følge spilleregler for prosjektorganisering, styring og ledelse.