
Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Om oppdraget	5
1.2 Tilnærming og begrepsbruk	5
1.3 Metode	7
2 Beskrivelse av Rusmiddeldirektoratet	9
2.1 Mål og virkemidler	9
2.2 Organisering	10
2.3 Rusmiddeldirektoratets arbeidsområder	11
3 Rusmiddeldirektoratets rolle i den rusmiddelforebyggende sektoren	13
3.1 Oppsummering av hovedkonklusjonene fra fase 1	13
3.2 Beskrivelse av en idealrolle for Rusmiddeldirektoratet som nasjonalt ekspertorgan	15
3.2.1 Krav til rollen	15
3.2.2 Krav til produktene	17
3.3 En teoretisk drøfting av forholdet mellom oppgavetyper og organisering	17
3.3.1 Kunnskapsproduksjon og horisontal organisering	18
3.3.2 Forvaltning og organisering av ansvarsforhold	19
4 Oppsummering fra intervjuene	20
4.1 Synspunkter på RD fra aktører i omgivelsene	20
4.2 Oppsummering av intervjuene i RD	21
4.2.1 Vertikal organisering	21
4.2.2 Manglende bruk av tilsattes kunnskaper og ressurser	21
4.2.3 Administrasjonsavdelingens rolle	22
4.2.4 Bevilling- og kontrollavdelingens rolle	22
4.2.5 Ledere – antall og roller	22
4.2.6 Ledermøtet	22
4.2.7 Prinsippene for lederskap	23
4.2.8 RD som samfunnsaktør	23
5 Vurdering av dagens organisering og ressursbruk i forhold til endringer i forventningene til direktoratet	24
5.1 Styrker ved Rusmiddeldirektoratet	24
5.2 Rusmiddeldirektoratet som nasjonalt ekspertorgan – rolleforståelse og rolleutøvelse	25
5.3 Konsekvenser for produktene	26
5.4 Konsekvenser for arbeidsform	27
5.5 Ivaretagelse av ledelse og styring	28
5.6 Konsekvenser for kompetanse og ressurser	32
5.7 Konsekvenser for organisasjonsstruktur	33
5.8 SHDs rolle	35

6	Forslag til anbefalinger om oppfølging og gjennomføring av tiltak...	36
6.1	Strategiutvikling i RD	36
6.2	Styring og ledelse.....	36
6.3	Ansvar.....	37
6.4	Arbeidsmåter.....	37
6.5	Organisering og struktur.....	38
6.6	Karriereveger, kompetansebehov og oppgaver.....	39
6.7	Gjennomføring av et utviklingsarbeid.....	40

Vedlegg 1: Intervjuguider

Vedlegg 2: Liste over informanter

Sammendrag

På oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet har Statskonsult foretatt en gjennomgang av Rusmiddeldirektoratets organisering og ressursbruk. Dette arbeidet kom som andre fase i en prosess der Statskonsult i forkant hadde gått gjennom og vurdert Sosial- og helsedepartementets styring av Rusmiddeldirektoratet sammen med de impliserte parter.

I den første fasen ble det avdekket et behov for en tydeliggjøring av Rusmiddeldirektoratets rolle i forhold til departementet. I tillegg til at direktoratet skal ivareta myndighetsoppgaver i forhold til lovverket, skal det være en informasjonsbase for departementet innenfor det rusmiddelforebyggende arbeidet. Det er behov for at direktoratet i større grad enn i dag framstår som nytenkende og idéskapende. Direktoratets rolle kan defineres som et nasjonalt ekspertorgan på det rusmiddelforebyggende området.

I lys av de nye kravene som stilles til direktoratet, har Statskonsult gått igjennom etatens organisering og ressursbruk og vurdert hvilke implikasjoner en endret rolle vil ha for organisasjonen.

Etter Statskonsults vurdering er Rusmiddeldirektoratet en god forvalter av lovverket og har et godt omdømme i omgivelsene når det gjelder arbeidet med tilskuddene direktoratet forvalter. Dette er kvaliteter det vil være viktig å bevare, selv om det blir lagt større vekt på den kunnskapsbyggende og idéskapende delen av virksomheten.

Den interne rolleforståelse og rolleutøvelse i direktoratet er imidlertid ikke i overensstemmelse med det som vil forventes av dem i tiden framover – spesielt knyttet til forebyggingsarbeidet. Etablering av en klarere rolle vil være en utfordring i og med at institusjonen har ansvar for to forskjellige arbeidsområder som kan synes vanskelige å forene i institusjonen, og som krever ulike arbeidsformer og ulike organisasjonsprinsipper. Det vil kunne ligge en gevinst i å finne elementer i de ulike arbeidsoppgavene som kan bidra til å vise sammenhenger mellom de to arbeidsfeltene.

For at direktoratet skal fylle den rollen departementet ønsker, vil det være nødvendig at direktoratet er mer aktiv i sin bruk av kunnskap for å drive fram innovasjon og initiativ overfor departementet. Ved å kople sin faglige kunnskap om sektoren opp mot kunnskap om forvaltningen og det politiske liv, vil Rusmiddeldirektoratet kunne være en sentralbidragsyter til politikktutviklingen på rusmiddelfeltet.

Arbeidsformene i direktoratet er tilpasset drift og forvaltning i langt større grad enn kunnskapsutvikling og innovasjon. Statskonsult ser et behov for å utvikle fora for faglig-strategisk samarbeid som kan danne en forankring for tilskuddsforvaltningen og annen kunnskapsutveksling. Det er dessuten et behov for å styrke samarbeidet mellom avdelingene og de ulike fagområdene.

Etter Statskonsults vurdering fungerer ikke lederfunksjonene i direktoratet på en måte som er godt egnet til å forme og ivareta rollen som faglig ekspertorgan,

og som kan gi den nødvendige omstillingsdyktighet framover. Slik Statskonsult ser det, er det for mange ledere fordelt på for mange ledernivåer. Lederrollene og -funksjonene er dessuten uklart definerte. Ledermøtet fungerer ikke som et strategisk og diskuterende forum, og ledelses- og styringsformene understøtter ikke faglig selvstendighet og utvikling hos de tilsatte. Kompetanse om og prinsipper for ledelse virker i det hele lite fokusert. Mulighetene for delegering virker ikke utnyttet, og det mangler faglige karriereveier.

Det er særlig behov for å styrke lederkompetansen i direktoratet. Det er også mulig å utnytte medarbeidernes kompetanse bedre. I tillegg vil det være viktig å se rekruttering av medarbeidere i forhold til de oppgaver som skal løses framover.

Organisasjonsstrukturen i direktoratet er utpreget hierarkisk, noe som preger både arbeidsformene og samarbeidet. Organiseringen er velegnet til forvaltningsoppgaver, men i liten grad tilpasset den nye rollen. Organiseringen bidrar til at arbeidsoppgaver i liten grad ses i sammenheng. Det er behov for en flatere struktur og mer bruk av mindre permanente organisasjonsformer, for eksempel prosjektformen. Stabsfunksjoner kan dessuten integreres i avdelingene.

En forutsetning for at Rusmiddeldirektoratet skal kunne utvikle en rolle i retning av et nasjonalt ekspertorgan på det rusmiddelforebyggende området, er at departementet klart og tydelig legger til grunn i instruksene at direktoratet skal ha en slik rolle. Det er dessuten nødvendig at departementet følger det opp i styringen av Rusmiddeldirektoratet ved å gi etaten tilstrekkelig rom til å utforme en slik rolle.

1 Innledning

På oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet (SHD) har Statskonsult gjennomført en evaluering av Rusmiddeldirektoratets (RD) organisering og ressursdisponering. Som et ledd i styringen og oppfølgingen av sine underliggende etater, ønsker SHD å gjennomføre evalueringer av flere underliggende etater, og har startet med gjennomgangen av RD.

1.1 Om oppdraget

Statskonsults oppdraget er to-delt:

- Gjennomgang av SHDs etatsstyring av RD. Gjennomgangen har tatt for seg styringen slik den kommer til uttrykk i instruks, tildelingsbrev og etatsstyringsmøter, og samtidig vurdert styringen ut fra kravene i økonomiregelverket.
- Evaluering av RDs organisering og ressursdisponering.

Målet for den første delen av oppdraget var sammen med SHD og RD å klargjøre direktoratets rolle i den rusmiddelforebyggende sektoren, hvordan SHD bør utforme sin styring ut fra denne rollen, og å forbedre sitt formelle styringsverktøy.

Det ble lagt særlig vekt på å avklare hvilke forventninger departementet har til RD. Dessuten ble det fokusert på en gjennomgang og forbedring av resultatmål, og på utarbeidelse av resultatindikatorer eller-kriterier, slik de framstår / skal framstå i tildelingsbrevet, for at resultatformuleringer i større grad skal harmonere med de krav som stilles i økonomiregelverket.

Målet for den andre delen av arbeidet har vært å se på hvordan RDs organisering og ressursbruk er tilpasset den rollen og de oppgavene direktoratet skal ha. Resultatet av dette arbeidet presenteres i denne rapporten.

De to delene av prosjektet må ses i sammenheng, og avklaringer i den første fasen gir føringer for analyse og anbefalinger i neste fase. Hovedmomentene fra den første fasen vil derfor framgå i denne rapporten.

1.2 Tilnærming og begrepsbruk

Tilnærmingen vi har anvendt i evalueringen av RDs organisering, har vært å ta utgangspunkt i to ståsteder for vurdering:

1. Organisering og ressursdisponering vurderes i forhold til SHDs definisjon av RDs rolle og oppgaver i den rusmiddelforebyggende sektoren, jf den

første fasen i prosjektet. Organisering og ressursdisponering skal utformes slik at statens hensikt med å bruke RD som virkemiddel ivaretas.

2. Organisering og ressursdisponering vurderes i forhold til RDs egen oppfatning av hva som er sterke og svake sider ved dagens organisering og ressursdisponering, holdt opp mot det som skal være RDs rolle og oppgaver, jf metodekapitlet.

Vi har avgrenset oppdraget til å se på overordnede forhold knyttet til organisering og ressursdisponering uten å vurdere konkrete løsninger i detalj. Vår hensikt er, i samarbeid med direktoratet, å legge et grunnlag for endringer som gjør RD i stand til å være en omstillingsdyktig institusjon som selv fortløpende kan tilpasse seg til nye krav og forventninger. Det betyr at det er hovedelementer i organiseringen som drøftes og foreslås endret.

Begrepene organisering og ressursdisponering har vi gitt et bredt innhold. Det er vanlig å assosiere organisasjonsendringer med endringer i avdelings- og seksjonsstruktur. Ofte vil imidlertid endring av sammensetningen mellom avdelinger og seksjoner alene kunne ha begrenset verdi. Vi har derfor hatt en tilnærming til organisering som omfatter

- rolleforståelse og rolleutøvelse
- organisasjonsstruktur
- arbeidsformer
- ledelse og styring
- intern kultur/sosialt miljø
- sammensetning av kunnskap og kompetanse

I arbeidet har vi lagt vekt på at rollen er avledet av de mål som er satt for virksomheten eller den hensikten man hadde med å opprette virksomheten. De elementene som inngår i organiseringen, skal bidra til og påvirke realiseringen av målene i konkrete produkter som igjen skal bidra til å oppnå den ønskede effekten av virksomheten. I vår analyse har vi ikke vurdert virksomhetens effekter ut over produktene.

Vi har lagt liten vekt på kartlegging og analyse av ressursdisponering i form av forbruk og fordeling av kompetanse, tid eller budsjettmidler til ulike områder. Vi har sett det som vår oppgave å få hovedutfordringene på plass. Konkret fordeling av ulike typer ressurser til forskjellige oppgaver eller funksjoner tror vi best kan ivaretas som et ledd i et internt utviklingsarbeid der tiltakene er mer detaljerte og konkrete enn forslagene i denne rapporten. Vi berører ressursdisponering ved å se på hvordan stillingskategorier fordeles til ulike oppgavetyper, hvordan kompetansen utnyttes i organisasjonen og om ledelse, styring og organisering virker hensiktsmessig i forhold til hva direktoratet skal oppnå.

1.3 Metode

Departementets bestilling og Statskonsults avgrensning og utdyping av denne har dannet rammen om prosjektet. Innenfor denne rammen har vi lagt vekt på å få fram hvilke forventninger SHD har til RD (spesielt i fase 1) og at RD selv har kunnet definere problemområder og temaer som de anser som vesentlige for direktoratets virksomhet (sentralt i fase 2).

Statskonsults vurderinger er basert på informasjon fra sentrale dokumenter om RDs virksomhet, om det rusmiddelforebyggende feltet og sentrale styringsdokumenter.

Ved starten av første fase ble det gjennomført samtaler med sentrale aktører i SHD og RD. Det ble gjennomført intervjuer med frivillige organisasjoner, kompetansesentra og forskningsmiljøer (i alt fem intervjuer) for å belyse RD sett fra aktører i sektoren, (jf vedlegg 2, liste over informanter).

Arbeidet i fase 1 ble gjennomført i en arbeidsgruppe der SHD, RD og Statskonsult var representert. Gruppen diskuterte sentrale temaer som man hadde forberedt seg på mellom møtene. Hensikten var å skape konsensus og samforståelse om viktige elementer i etatsstyringen.

I fase 2 har det vært gjennomført intervjuer i hele RDs organisasjon etter følgende opplegg (jf intervjuguide i vedlegg 1) :

- Gruppesamtaler med tilsatte, seksjonsvis
- Gruppesamtaler med avdelingsdirektører og seksjonsledere, avdelingsvis
- Gruppesamtale med administrasjonssjef og arkivleder
- Samtale med direktøren

Samtlige informanter hadde på forhånd fått tilsendt en omfattende intervjuguide som var spesielt tilrettelagt for hvert av nivåene. Guiden var ment som en samling temaer og problemstillinger vi vurderte som relevante, men der de enkelte informantene selv valgte hvilke områder de fant viktigst, og som samtalen derfor kom til å sentrere seg rundt.

Videre har vi gjennomført telefonintervjuer med importører og tilvirkere av alkoholholdige drikkevarer (jf vedlegg 2, liste over informanter).

Det har vært holdt to allmøter der Statskonsult har informert om evalueringen, ett ved oppstart av fase 2 og ett der Statskonsult la fram funn fra intervjuene i RD.

På bakgrunn av innsamlede data, har vi analysert materialet og skrevet utkast til rapport. Disse utkastene har vi presentert for en referansegruppe som er opprettet i RD for prosjektet. Gruppen er sammensatt av avdelingslederne og tre tillitsvalgte, og den har stått sentralt i evalueringen. Referansegruppens oppgave har vært å kvalitetssikre faktiske opplysninger og drøfte Statskonsults analyser og forslag, sørge for at informasjon om evalueringen har kommet ut til alle

tilsatte i institusjonen, sørge for at diskusjoner har vært ført i RD og at innspill fra tilsatte kommer tilbake til referansegruppen og Statskonsult.

Statskonsult har lagt opp til at vurderinger og forslag skal drøftes i referansegruppen for i størst mulig grad komme fram til omforente synspunkter på nødvendige endringer og tiltak. Hensikten har vært å sikre at foreslåtte tiltak er gjennomførbare og i størst mulig utstrekning ønsket. Denne konsensussskapende prosessen vil hele tiden måtte ses i forhold til de rammer SHD legger. Prosessen og de vurderinger og forslag som er kommet fram i løpet av arbeidet, har også blitt vurdert ut fra vårt ståsted som uavhengig faginstans og interessenøytral part. Det skal understrekes at innholdet i denne rapporten – inklusive alle vurderinger, beskrivelser og forslag – helt ut er Statskonsults ansvar.

I tillegg til denne rapporten, er prosessen som RD har vært– og fortsatt vil være – inne i når det gjelder å endre egen organisasjon, et viktig produkt av vår gjennomgang. Rapporten skal tjene som grunnlag for og dokumentasjon på hva prosessen så langt har ført til.

Fordi vi har lagt vekt på at RDs egne vurderinger skal være sentrale i evalueringen, bruker vi i liten grad sammenlikningsobjekter eller teori for å begrunne forslag til endring, annet enn på generelt grunnlag. RD står i en unik posisjon innenfor sitt fagfelt og sektor, og bør finne sin egen organisering i forhold til denne posisjonen. RD innehar også en rolle som vi ikke finner i sammenliknbare land, fordi oppgavene som RD har, i andre land for en stor del er spredt på flere institusjoner. Vi begrunner derfor denne nedenfra-og-opp-metoden (induktiv metode) ut fra et syn om at organiseringen skal tilpasses RDs egenart.

2 Beskrivelse av Rusmiddeldirektoratet

RD i sin nåværende form ble etablert i 1988 etter at man avviklet Statens edruskapsdirektorat og sekretariatet for Sentralrådet for narkotikaproblemer. Som et resultat av EØS-samarbeidet ble direktoratet ytterligere utvidet med bevillings- og kontrollavdelingen i 1996. Samtidig ble Spritkontrollen overført fra Vinmonopolet. Dette er en midlertidig ordning, og Spritkontrollen sorterer under Finansdepartementets virksomhetsområde. RD for øvrig er underlagt Sosial- og helsedepartementet. Oppfølgingsansvaret er lagt til Sosialavdelingen.

Det er først og fremst forebygging av problemer knyttet til rusmidler som tradisjonelt har vært RDs fagområde, og som har preget det bildet omgivelsene og direktoratet selv har hatt av virksomheten. Tilførselen av bevillings- og kontrollaktiviteten og spritkontrollen førte med seg helt nye arbeidsområder – med andre kompetansebehov enn det man hadde hatt tidligere. Den innebar dessuten at organisasjonen ble betydelig større.

2.1 Mål og virkemidler

Direktoratet skal, ifølge instruksen av 25.04.96, være rådgiver for offentlige myndigheter og institusjoner i forebygging av rusmiddelproblemer og avgi uttaleleser på anmodning fra departementet og andre sentraladministrative organer.

De skal ha oppmerksomheten rettet mot alle forhold som gjelder utviklingen i forbruket av legale og illegale rusmidler og forbrukets konsekvenser. I tillegg skal de sette fram forslag om virkemidler for å forebygge rusmiddelproblemer og gjennomføre tiltak etter nærmere bestemmelser.

Mer spesifikt skal de

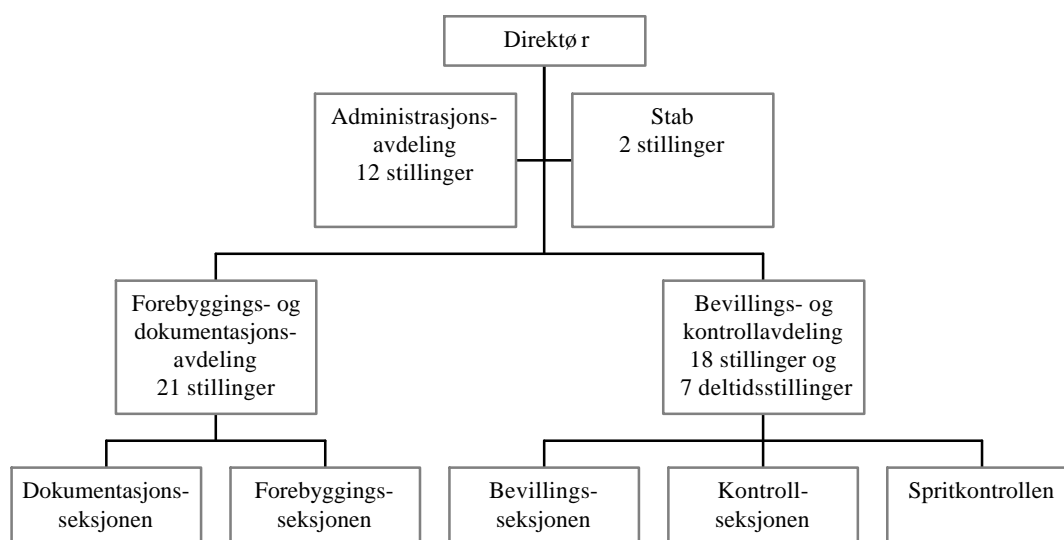
- sørge for en bred dokumentasjons- og formidlingsvirksomhet om rusmiddelspørsmål
- samordne det offentlige arbeidet på dette området og virke for at lover og regler som utferdiges av det offentlige, inneholder bestemmelser som sikrer forebygging og at slike bestemmelser blir best mulig i samsvar med hverandre
- fremme rusmiddelundervisning og forebygging i skoleverket og drive opplysningsvirksomhet gjennom frivillige organisasjoner og media
- aktivisere og fremme samarbeidet mellom ulike organisasjoner som vil arbeide for å forebygge rusmiddelproblemer, og fremme samarbeidet mellom offentlige institusjoner og frivillige organisasjoner i dette arbeidet
- gi kommuner og offentlige institusjoner best mulig veiledning i forebygging av rusmiddelproblemer.

Direktoratet skal være bevillingsmyndighet og utøve tilsyn og kontroll med bevillingsordningen for tilvirkning og engrossalg for alkoholholdig drikk.

Det skal dessuten føre tilsyn med og drive veiledning om reklameforbudet og administrere ordningen med kunnskapsprøver. (Jf. alkoholloven).

2.2 Organisering

Organisasjonen består i dag av 61 medarbeidere og er bygd opp som følger:



Direktoratet er preget av en klart hierarkisk struktur med tre ledernivåer – i alt 11 ledere (én uten linjeansvar), en liten gruppe rådgivere (4), et stort antall førstekonsulenter (24) og noen konsulenter (4). Det er ellers ni personer i ulike kontorfunksjoner, én hovedbibliotekar, én biblioteksfullmektig og sju spritkontrollører i deltidsstilling. Ser vi på fagbakgrunn, har de fleste utdanning fra enten universitets- eller høghskolenivå. Fagspekteret strekker seg fra pedagogikk, sosiologi, statsvitenskap og jus til økonomi og ingeniørfag. I tillegg kommer utdanninger som er rettet mot spesielle funksjoner, for eksempel bibliotekfunksjonen.

Administrasjonsavdelingen teller 12 medarbeidere og ivaretar løpende drifts-, forvaltnings- og utviklingsoppgaver innenfor internadministrasjon, personal, eiendom, økonomi, virksomhetsplanlegging, kvalitetssikring, internkontroll, edb/IT og arkiv. I tillegg har administrasjonsavdelingen ansvaret for å koordinere faglige saker mellom flere avdelinger, for eksempel høringsaker.

Bevillings- og kontrollavdelingen har totalt 25 medarbeidere (hvorav sju i deltidsstillinger) fordelt på de tre seksjonene. Avdelingen har ansvaret for alkohollovens bevillingsordning for tilvirkning og engrossalg av alkoholholdig drikk. Videre forvalter den kontrollmyndigheten for teknisk sprit etter spritloven og alkoholtilvirkningsloven, og er sekretariat for Nemnda for teknisk sprit i henhold til spritloven. Den har dessuten tilsynsoppgaver knyttet til

bestemmelsene i alkoholloven om alkoholreklameforbud. Avdelingen består av tre seksjoner; bevillingsseksjonen, kontrollseksjonen og spritkontrollen.

I forebygging s- og dokumentasjonsavdelingen arbeider det 21 personer. Forebyggings- og dokumentasjonsavdelingens særlige oppgave er å følge med i utviklingen av forbruket av legale og illegale rusmidler og forbrukets konsekvenser, og å forebygge rusmiddelproblemer i samfunnet. Avdelingen driver veiledning, rådgivning og kompetanseutvikling om rusmiddelspørsmål overfor offentlige etater, ulike profesjonsgrupper og frivillige organisasjoner. Avdelingen består av forebyggingsseksjonen og dokumentasjonsseksjonen.

2.3 Rusmiddeldirektoratets arbeidsområder

Direktoratet er inndelt etter funksjoner, hver seksjon representerer ett eller flere arbeidsområder.

Forebyggingsseksjonen driver tilskuddsforvaltning til ulike forebyggingsformål i regi av kommuner og frivillige organisasjoner. I tillegg skjer det en utstrakt veilednings- og rådgivningsvirksomhet til andre offentlige instanser, kommuner, skoler, frivillige organisasjoner og privatpersoner. Dette omfatter både juridiske og andre rusmiddelfaglige spørsmål.

I dokumentasjon sseksjonen arbeides det bl.a. med å samle, produsere og bearbeide statistikk fra hele rusmiddelfeltet. Seksjonen har også særlig ansvar for direktoratets evaluerings- og FoU-virksomhet. Direktoratets bibliotek er lagt til denne seksjonen. Biblioteket er et sentralbibliotek med spisskompetanse på litteratur innenfor rusmiddelfeltet, og hvor basisoppgaven først og fremst er å etablere en god og velordnet bibliotekjeneste i forbindelse med direktoratets utadrettede arbeid, og være en ressurs til faglig inspirasjon og fornyelse for de tilsatte i direktoratet.

Bevillingsseksjonen tildeler bevilling til produksjon og engrossalg inklusive eksport/import av alkoholholdig drikk. Bevilling gis dersom søkeren oppfylder vilkårene i alkoholloven § 3A-4, herunder kravet til uklanderligandel i henhold til relevant lovgivning. For å kunne vurdere om vandelskravet er oppfylt, innhentes uttalelser fra en rekke offentlige myndigheter. Etter at bevilling er gitt, følger seksjonen opp endringer hos bevillingshaverne og eventuelle overtredelser av regelverket. Avhengig av endringenes eller overtredelsenes art, kan det bli tale om krav om ny søknad, fastsettelse av nye vilkår eller eventuelt inndragning av bevillingen.

Det er gjort unntak fra bevillingsordningen for innførsel av alkoholholdig drikk til privat bruk, som innførsel av reisegods, arv, flyttegods og gave. Tillatelse til slik innførsel gis av bevillingsseksjonen.

Kontrollseksjonen utøver kontroll med bevillinger for å sikre at vilkårene for å inneha bevilling til enhver tid er oppfylt. Et sentralt verktøy for kontroll og overvåking av vareflyten er de månedlige oppgavene over omsatt mengde

alkohol som bevillingshaverne må sende til direktoratet. Omsetningsoppgavene kvalitetssikres og legges inn i direktoratets register. Omsetningsoppgavene skiller mellom ulike typer kjøp og salg, som import, tilvirkning eller kjøp fra andre grossister, og salg til butikk, skjenkested, A/S Vinmonopolets salgssteder osv. Tallene danner grunnlaget for utarbeiding av statistikk over blant annet import, produksjon og omsetning. Statistikken er basis for utvikling av markedskunnskap.

Det utføres stedlige kontroller av bedriftene etter ulike strategier basert på blant annet størrelse på omsetning, type virksomhet og kontroll av store logistikkaktører som driver lagerhold og distribusjon for flere bevillingshavere. Videre foretas kontroller på grunnlag av forhold som vekker spesiell oppmerksomhet. Engrosforskriften krever at bevillingshaverne har hensiktsmessige prosedyrer for inn- og uttak fra lager og adgangskontroll av lager. En viktig kontrolloppgave er å avdekke om det er samsvar mellom skrevne prosedyrer og praksis i virksomhetene. Det skal også være samsvar mellom innrapportert omsetning, lagerregnskap og fysisk varebeholdning.

I tillegg til de nevnte oppgavene forvalter kontrollseksjonen mellommannsordningen¹ og har ansvaret for tilsynet med alkoholreklameforbudet.

Spritkontrollen kontrollerer all teknisk sprit som går til industri, jordbruk, forskning, sykehus, privatpersoner og skoler. De gir kvoter på all sprit som skal kunne kjøpes innenlands og innførselstillatelser på sprit og isopropanol. I tillegg gir de godkjennelser av kosmetikk, essens, tinkturer og spritholdige produkter. Spritkontrollen har dessuten om lag 70 prosent av alt kontorarbeid for Nemnda for teknisk sprit.

¹ RD gir løyve til og registrer agenter for utenlandske produsenter av alkoholholdig drikk. Disse får importere vareprøver til markedsføring overfor norske bevillingshavere.

3 Rusmiddeldirektoratets rolle i den rusmiddelforebyggende sektoren

I dette kapitlet vil vi si noe om bakgrunnen for hvorfor det er behov for at RDs rolle endres noe. Vi vil dessuten si noe om hva endringene vil kreve av RD, og til slutt – med basis i organisasjonsteori – si noe om viktige forutsetninger for å fylle den nye rollen.

Vi vil her ikke behandle alle RDs oppgaver, men konsentrere beskrivelsen rundt de områder som berøres av nye eller klarere krav fra departementet – først og fremst forebygging.

3.1 Oppsummering av hovedkonklusjonene fra fase 1

Slik vi ser det er de ytre administrative rammene for styringsdialogen på plass i og med at man opererer med instruks, årlige tildelingsbrev og møtekalender for etatsstyringsmøtene. Innholdet i de ulike delene av styringsdialogen vil hele tiden kunne videreutvikles.

Dagens styring av RD er etter vår oppfatning rettet inn mot de ulike aktivitetene RD utfører. Innholdet i styringsdialogen kan derfor bli for detaljert. Tildelingsbrevet inneholder mange prioriterte aktiviteter. Det kan være vanskelig å se om noe er prioritert framfor noe annet eller om alt skal være like viktig. Resultatmålene angir i enkelte tilfeller både hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres og med hvem oppgavene skal løses.

Så langt har det vært lagt spesiell vekt på det administrative og lite vekt på det faglige i den formelle styringsdialogen mellom SHD og RD. Det har sin bakgrunn i at etatsstyringsansvaret i departementet har ligget i administrasjonsavdelingen, og at fagavdelingene har hatt en begrenset og lite aktiv rolle. Nå er den samlede etatsstyringen overført til fagavdelingene. Det ligger derfor et stort potensiale i å integrere den faglige og administrative styringen og dermed gjøre også den faglige styringen mer formell.

For å avklare hva som er viktig at SHD styrer RD på, kom det tidlig i prosessen i fase 1 fram at det er behov for en tydeliggjøring av RDs rolle og oppgaver i forhold til SHD. Som departement skal SHD fylle rollen som sekretariat for politisk ledelse. Det er en overordnet og styrende rolle. Direktoratets rolle er på faglig grunnlag å være på innsiden av det arbeidet som skjer på rusområdet og ivareta myndighetsoppgaver i forhold til lovverket. Samtidig ønsker departementet at direktoratet i større grad enn i dag framstår som mer idéskapende og nytenkende. Direktoratets overordnede rolle kan defineres som *et nasjonalt ekspertorgan på det rusmiddelforebyggende området*. SHD arbeider med en revisjon av RDs instruks der en slik rolleforståelse skal komme tydelig fram.

For å understøtte en slik rolle, bør styringen fra SHD legges til rette slik at RD får tilstrekkelig rom og ansvar. Det kan innebære at departementet bare angir overordnede satsningsområder og prioriteringer i tildelingsbrevet. Mer konkret kan tildelingsbrevet endres slik:

- Departementet bør si hva RD skal jobbe med og mindre om hvordan, det vil si at det bør være klarere hva som skal være målene for virksomheten
- Det er viktig at departementet er tydelig på hva som er prioriteringene. Dersom alt er like viktig, bør dette også gå tydelig fram
- Tildelingsbrevet bør stille klarere resultatkrav
- Tildelingsbrevet bør bli ryddigere slik at det er klarere sammenheng mellom overskrifter og det som sies under.

For å gi departementet den informasjonen de trenger uten at det stilles like detaljerte resultatkrav, har vi foreslått et rapporteringsopplegg i tre nivåer:

1. En årlig aktivitetsrapportering vil kunne gi et regnskap over det man har utført og det man ikke har utført i forhold til de planer som forelå i utgangspunktet.
2. Gjennom en tilstandsvurdering årlig eller med mellomrom vil man til en hver tid ha et relativt oppdatert bilde av utviklingen i rusmisbruk i befolkningen. Dette bildet bør kunne innrettes og avgrenses etter de variabler SHD ber om.
3. Effekter av virkemidlene vil man kunne måle med lengre mellomrom. Det sentrale blir å evaluere forholdet mellom virkemidler og utvikling i rusmisbruk. Man kan ikke her snakke om at det går en enkel og direkte linje mellom årsak og konsekvens. Bildet vil være svært komplekst slik at evalueringsarbeidet vil handle om å *sannsynliggjøre* sammenhenger, eller mangel på sammenhenger, mellom virkemidler og målene som virkemidlene er rettet inn mot. Ved behov kan man korrigere kursen på bakgrunn av funn. I hvilken grad slike evalueringer skal gjennomføres, vil variere med bevilgningenes størrelse, politisk interesse osv.

Opplegget for rapportering formidles i St prp nr 1. Det bør gjøres klart at den årlige aktivitetsrapporteringen gjenspeiler satsing på de områder der man mener å kunne dokumentere effekter.

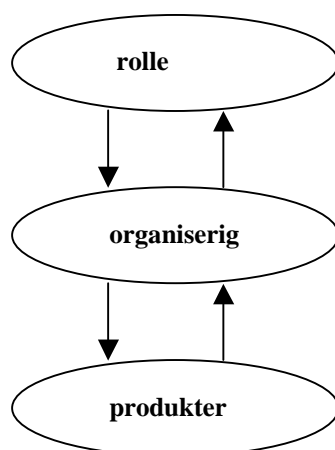
En målsetting for utvikling av etatsstyringen bør være å få til en mer stabil og forutsigbar styring i en sektor som møter press fra mange kanter. Etatsstyringen bør understøtte utviklingen av RD i retning av å være et nasjonalt ekspertorgan som ivaretar idéskaping og som tar initiativer på feltet ut fra en solid faglig basis og i et langsiktig perspektiv.

3.2 Beskrivelse av en idealrolle for Rusmiddeldirektoratet som nasjonalt ekspertorgan

For å konkretisere hva vi legger i begrepet nasjonalt ekspertorgan, vil vi beskrive elementer som kan inngå i denne rollen, og hvilke føringer den legger for måten man løser oppgaver på direktoratet og på de produkter som leveres. Beskrivelsen er ikke ment å dekke RDs oppgaver i sin helhet, men å fokusere på områder der det stilles nye eller tydeligere krav til direktoratet. Det vil særlig være relevant for det forebyggende arbeidet, men all virksomheten i RD bør vurderes ut fra en mest mulig helhetlig rolle.

Som figuren nedenfor illustrerer, er det en indre sammenheng mellom den forståelsen RD har av sin rolle, organiseringen i direktoratet og de produktene som leveres. Samspillet og vekselvirkningen mellom disse elementene påvirker institusjonens evne til å fylle rollen som nasjonalt ekspertorgan.

Figur 1: *Det nasjonale ekspertorganets elementer*



I organisering inngår som nevnt i punkt 1.2, rolleforståelse og rolleutøvelse, organisasjonsstruktur og arbeidsformer, ledelse og styring, kultur og kompetanse. Disse elementene påvirker og påvirkes av hverandre, av rollen og av produktene virksomheten skaper. For å oppnå forandringer i produktene, må alle de nevnte faktorene vurderes og eventuelt endres.

I det følgende vil vi først utdype hvilke krav vi mener i økende grad stilles til RDs rolle og dernest hvilke produkter det forventes at direktoratet skal bidra med. I punkt 3.3 vil vi mer teoretisk drøfte forholdet mellom oppgavetyper og organisering. En slik generell drøfting mener vi kan være et godt utgangspunkt for den vurderingen av organiseringen vi gjør i kapittel 4.

3.2.1 Krav til rollen

Det rusmiddelforebyggende arbeidet er under press fra så vel opinion og medier, som fra selve utviklingen i rusmisbruket. Behovet for nye tiltak og arbeidsmåter etterlyses. I denne situasjonen kan RD ha en nøkkelrolle ut fra sin kontakt med forskere, offentlige og private aktører i sektoren, departementer og

eierdepartementet. Den sentrale plasseringen åpner muligheten for at RD har oppgaven med å yte bistand, veilede, hente inn og samle erfaringer som kan brukes overfor samtlige nevnte aktører i sektoren. Dette er i og for seg ikke en ny rolle for RD, men spørsmålet er hvordan RD kan utnytte denne sentrale plassen på en god måte.

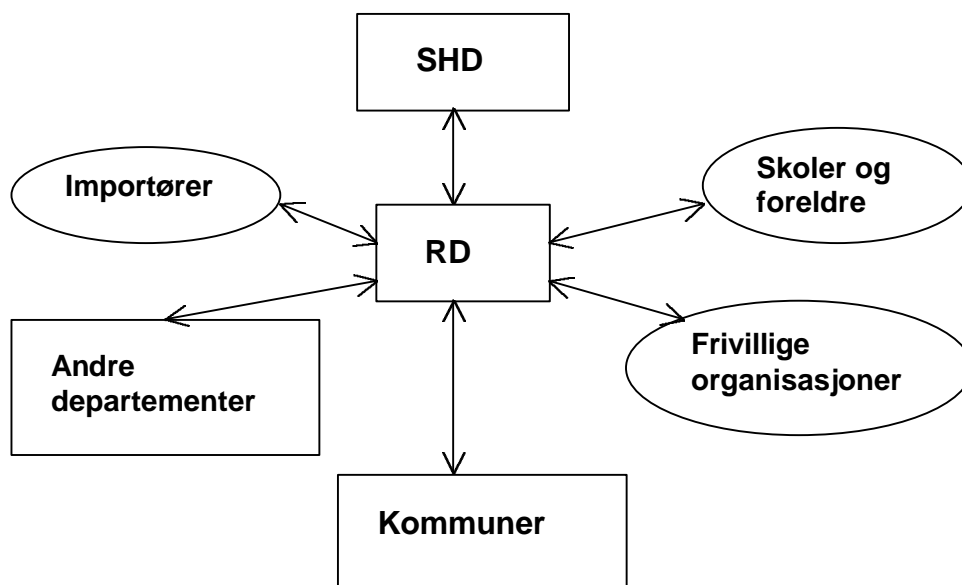
Med utgangspunkt i instruks av 25.04.96 kan vi si at direktoratets rolle kan deles i en *overvåkingsrolle* og en *initierende rolle*. I instruksene heter det at RD skal

...ha sin oppmerksomhet rettet mot alle forhold som gjelder utviklingen i forbruket av legale og illegale rusmidler og forbrukets konsekvenser. De skal fremsette forslag om virkemidler for å forebygge rusmiddelproblemer og gjennomføre tiltak etter nærmere bestemmelse.

Et kriterium for å være et godt nasjonalt ekspertorgan på feltet kan være å kombinere dokumentasjonsdelen av arbeidet med en godt utviklet evne til å ta initiativ ut fra egen faglighet på rusfeltet og om sektoren generelt.

Figurativt kan RDs rolle framstilles slik:

Figur 2: RDs rolle i den rusmiddelforebyggende sektoren



Et sentralt poeng ved denne framstillingen er at pilene går to veier, fra og til RD, fra så vel aktører i sektoren som SHD. Dette for å synliggjøre det gjensidige utviklingspotensialet som ligger i samhandlingsperspektivet. RDs sentrale plassering gir god mulighet til å hente inn erfaringer og ny kunnskap om problemer, arbeidsmåter, tiltak og synspunkter. Dette kan RD omdanne til overordnet kunnskap og forslag til utvikling av nye strategier og tiltak. En annen måte å si dette på, er at summen av all enkeltkunnskap som finnes i sektoren, skal tilføres en merverdi ved at kunnskap fra ulike ståsteder og om ulike forhold kan ses i sammenheng. Hvis en slik omdanningsprosess ikke finner sted i RD, vil direktoratet oppleve at det til enhver tid innehar mindre

kunnskap om forebygging enn det aktørene RD skal yte bistand til, har. Øvrige aktører sitter til enhver tid nærmere problemene og får mer direkte kunnskap.

Det er omdanningen eller merverdien som kan gi RD legitimitet overfor øvrige aktører i det forebyggende arbeidet. Departementet sitter på sin side enda lengre unna aktørene i sektoren. Departementet vil derfor være avhengig av at RD kan fungere som kunnskapsbank og idéutvikler. En slik arbeidsdeling mellom departement og direktorat er i ferd med å finne sin form i statsforvaltningen som helhet, i tråd med at departementene legger økt vekt på sin funksjon som sekretariat for politisk ledelse og mindre på forvaltning av virkemidler.

3.2.2 Krav til produktene

Gjennom sin sentrale plass i sektoren har RD mulighet til å produsere noe ingen andre i sektoren kan gjøre på tilsvarende måte:

- Ideer, innspill og strategier som faglige bidrag til den løpende samfunnsdebatt og politikkutvikling
- Veiledningstjenester og informasjon overfor aktører i sektoren basert på overordnet kunnskap
- Effektiv forvaltning som kjennetegnes av korrekt saksbehandling, rimelig saksbehandlingstid og god tilgjengelighet.

3.3 En teoretisk drøfting av forholdet mellom oppgavetyper og organisering

Organisasjonslitteraturen er opptatt av sammenhenger mellom oppgaveløsning, produkter og organisering. Ulike organisasjonsformer egner seg for ulike former for produksjon. Det tradisjonelle byråkratiet er for eksempel godt tilpasset myndighetsutøvelse fordi måten ansvar er fordelt og koordinert på, understøtter rettssikkerhet og likhet for loven. Generelt kan det sies at forvaltningsoppgaver løses effektivt med en viss grad av hierarkisk struktur, fordi den ivaretar de krav til saksbehandlingen som stilles både av verdier som rettssikkerhet og likebehandling, og av kravene til korrekt økonomiforvaltning i bevilgningsreglementet og økonomiregelverket.

Opgaver som omfatter produksjon av ny kunnskap og mer innovativ virksomhet, organiseres derimot bedre i en struktur der informasjon flyter mest mulig fritt og uavhengig av tjenestevei. En flatere, mer horisontal organisering vil lettere gi rom for slik virksomhet.

I dag er RD en institusjon som legger vekt på dyktighet og korrekthet i saksbehandlingen. Korrekte vedtak kan sies å være ett av RDs viktigste produkter, og organisasjonsformen er tilpasset dette. Kravene til korrekt saksbehandling og vedtak vil fortsatt være sentrale og må ivaretas på en tilfredsstillende måte, men utfordringen er å legge både arbeidsformer og

organisering til rette for også å produsere, hente inn, omdanne og formidle kunnskap og ha en aktiv og innovativ rolle i sektoren. Arbeidet bør så langt som mulig organiseres slik at det å ha ansvar for ulike oppgavetyper, gir gevinster ved at erfaringer fra noen områder kan gi bidrag på andre områder.

3.3.1 Kunnskapsproduksjon og horisontal organisering

Med en horisontal organisering menes en organisasjon med flat struktur, få linjeledere og med samarbeids- og informasjonsstrømmer som hovedsakelig går på tvers og ikke oppover og nedover som i et byråkrati. Desentralisert ansvar og handlingsrom for de tilsatte er sentrale elementer i organiseringen.

Kunnskapsproduksjon understøttes av en horisontal organisering fordi den avhenger av god gjennomstrømming av kunnskap i organisasjonen. En kunnskapsproduserende organisasjon lever ikke bare av å samle inn informasjon, men er også avhengig av lage en merverdi i form av å se ting i sammenheng, tolke og vurdere informasjonen. Hvilken informasjon som kommer inn til organisasjonen og hvordan informasjonen bearbeides gjennom organisasjonen, er begge avgjørende for det sluttproduktet organisasjonen presenterer.

Ved en horisontal organisering kan man oppnå en lettere og mer direkte informasjonsflyt mellom fagmiljøer. Det er i møtet/diskusjonen mellom ulike faglige tilnærminger og erfaringer at merverdien oppstår. Den mer tradisjonelle og monologpregede informasjonsformidlingen som man ofte finner i en mer byråkratisk organisering, gir ikke like gode vekstmuligheter for nyskaping og kunnskapsutvikling. Med en flat organisasjonsstruktur vil man dessuten kunne oppnå et større handlingsrom for hver enkelt tilsatt. Dette kan igjen åpne for kreativitet og idéskapning.

Menneskene er den viktigste ressursen en kunnskapsproduserende organisasjon kan ha. Hvilket spillerom de har og hvordan de påvirkes, har stor betydning for produksjonen. Som ny i en organisasjon vil man fort få oversikt over belønningsstrukturen ut fra et ønske om å mestre den jobben man er satt til. Belønningene trenger ikke å være konkrete som lønnspålegg eller nye titler, en enkel anerkjennelse fra en kollega eller en leder vil være like viktig som indikasjon på hvordan man egentlig bør jobbe og hva man egentlig bør produsere. Dersom man ønsker å gi den enkelte stort spillerom i forhold til kreativitet og idéskapning, må dette altså gjennomsyre kulturen i hele organisasjonen. Noe som igjen betyr å hele tiden fordele ansvar så langt ned i organisasjonen som mulig.

Ved å ha en flat organisasjonsstruktur, vil man dessuten ha større mulighet for å bruke mindre permanente organisasjonsformer, for eksempel prosjektgrupper og rotasjonsordninger. Tilsatte vil kunne knytte sin identitet til virksomheten som en helhet framfor de enkelte funksjonene. Det vil være med å gjøre organisasjonen mer fleksibel i forhold til omstillinger, noe som er viktig når omgivelsene er sammensatte og stadig skiftende.

Hvordan man velger å motivere til samhandling på tvers, er opp til hver enkelt organisasjon. Noen velger fysiske løsninger, for eksempel arbeidsrom som inviterer til samarbeid framfor kontorer, mens andre bruker selve organiseringen og lager eksempelvis faggrupper, arbeidsgrupper eller prosjektgrupper. Et viktig moment er at de tilsatte har en strategisk overbygning å forholde seg til slik at de står friere til å gjøre sine egne vurderinger fra sak til sak.

I tillegg til at en horisontal organisering gir gode forhold for bearbeiding av informasjon internt, gir det også den største kontaktføten mot omgivelsene. Tilsatte kan delta friere i samhandling med andre aktører uten til en hver tid å klarere bidrag med overordnede. Som nasjonalt ekspertorgan vil det være nødvendig for RD å ha mange forbindelser ute i de forskjellige miljøene.

3.3.2 Forvaltning og organisering av ansvarsforhold

Offentlige virksomheter må ha en organisering som avklarer ansvarsforhold. Det knytter seg både til krav som stilles til saksbehandlingen i forvaltningssaker og til de vedtak som fattes, og krav til kontakten utad generelt. Et omfattende lov- og regelverk skal sikre en god forvaltning (jf forvaltningsloven, økonomireglementet, bevilgningsreglementet). Tydelighet i hvor ansvaret for hva er plassert, gir klare styringslinjer, er en forutsetning for rettssikkerhet og sikrer at brukerne får de tjenestene de har krav på.

Dersom RD skal ivareta rollen som et nasjonalt ekspertorgan – slik vi har definert rollen her – vil det være nødvendig for direktoratet å ha en organisering som styrker samhandlingen på tvers og samtidig ivaretar den klarhet i ansvarsfordeling som er en styrke i en hierarkisk organisasjonsstruktur.

4 Oppsummering fra intervjuene

4.1 Synspunkter på RD fra aktører i omgivelsene

Rusmiddelpolitikken kan sies å være under press fra mange kanter. Media fokuserer sterkt på problemene knyttet til rusmisbruk. Alkoholprodusentene har gjort framstøt for å få alkoholen inn på nye arenaer, for eksempel idretten. Holdningene hos folk flest går i retning av å bli mer liberale først og fremst når det gjelder alkohol, men også i forhold til narkotika. Samtidig står man overfor stadig nye utfordringer når det gjelder nye typer stoff (eks. extacy og andre kjemiske sammensetninger). Utviklingen skjer raskt, og bildet kan bli mer uoversiktlig.

RD møter forventninger om å være idlig ute for å kunne møte disse nye utfordringene og forventninger om at direktoratet skal utvikle tiltak som gir raske resultater. Samtidig har man kunnskap om at det er det langsiktige arbeidet som har best effekt.

Gjennom samtaler med fagfolk innenfor sektoren ble det pekt spesielt på tre forhold som bør endres for å få til bedre måloppnåelse. Det er flere meninger om hvordan ting bør gjøres, men hovedtendensen syntes klar:

- *Langsiktighet* er viktig. Det skaper frustrasjon at man i det politiske liv og i media er så opptatt av enkelte problemstillinger, f.eks. de nyeste rusmidlene og overdosedødsfallene. Det oppleves som et problem at man fra myndighetenes side har et for snevert og skiftende fokus, og det føles som et press at man må respondere på de nyeste problemene fordi det er der pengene ligger. Det legges vekt på at målsettingen for det forebyggende arbeidet ikke må skifte, men at metodene man bruker, kan og bør endres i takt med samfunnsutviklingen.
- *Forholdet alkohol/narkotika*: De fleste mener at det ikke bør være et skarpt skille her. Det går en linje fra "uskyldige" stoffer til tunge stoffer, det er ikke to ulike arenaer. Like fullt er de fleste enige om at det å bruke illegale stoffer har en rekke tilleggseffekter for brukerne. Målet om et narkotikafritt samfunn støttes, fordi det gir et klart signal, men arbeid mot *avhengighet og rusrelaterte problemer* bør være fundamentet i den forebyggende strategien. Hvilket rusmiddel det er snakk om, bør være underordnet.
- *Forholdet mellom forebygging og behandling*: Skillet mellom forebygging og behandling er stort sett vurdert som et uheldig skille. Det gir en "vi-og-de andre"-tilnærming. Ingen vil benekte at det er et skille her, men mange er opptatt av å kople arbeidet sammen. Arbeid med misbruk gir kunnskap om forebygging. Når det gjelder forebygging blant de helt unge, vil man imidlertid være fremmed for en behandlingsverden. Forebygging må skje på premissene til de man henvender seg til, man må angripe misbruket og ta vare på de ulike kulturene man møter.

4.2 Oppsummering av intervjuene i RD

Som nevnt i punkt 1.3, har vi foretatt intervjuer i hele RDs organisasjon.

Det vi i første rekke fant, var at det ligger mye ressurser hos de tilsatte. De sitter med relevant kunnskap om arbeidet, de er engasjerte i arbeidsplassen sin og har konstruktive forslag til endringer. Det virket dessuten som om det er en samstemmighet i forhold til vurderingen av RDs nåværende stilling og i hvilken retning de ønsker å bevege seg. Det vil si at det var entusiasme rundt tanken om å bevege seg i retning av et mer selvstendig direktorat med en rolle som initiativtaker, idégenerator osv.

I en slik intervjurunde vil det nødvendigvis bli lagt sterkest vekt på det man opplever som problematisk med den aktuelle organiseringen. Vi vil i det følgende ta for oss punkter som gjelder organisasjonen generelt og noe som gjelder ledernivåene mer spesielt.

4.2.1 Vertikal organisering

Informantene opplever at direktoratet er preget av en vertikal linjeorganisering med få innslag av horisontalintegrasjon. Man har ikke funnet fram til en naturlig samhandling mellom fagavdelingene. Heller ikke innad i fagavdelingene har det vært noen kultur for tverrgående samarbeid.

De tilsatte opplever en organisasjon som er faglig oppdelt, og dette hemmer informasjonsflyten. Man har liten erfaring med strategiske diskusjoner og kunnskapsutvikling på tvers i organisasjonen. Arbeidet går i stor grad på å fatte enkeltvedtak uten at de tilsatte føler at de har en strategisk-faglig overbygning for de enkelte vedtakene. Manglende delegasjon gjør dessuten at de tilsatte blir avhengige av sine overordnede for å få gjort arbeidet sitt.

Ifølge saksbehandlere i forebygging- og dokumentasjonsavdelingen, kan tilskuddsforvaltningen – som er ett av svært få eksempler på horisontalt samarbeid – vise hvor oppstykket arbeidet har vært og hvilken gevinst de etter hvert har fått av å etablere en samarbeidsform. Der har en gruppe saksbehandlere hatt ansvar for forvaltningen av hver sin tilskuddsordning. Fra å ikke ha noe samarbeid, har disse saksbehandlerne nå etablert et tilskuddsforum – etter initiativ fra én av dem. Dette samarbeidet har bidratt til å rasjonalisere behandlingen av søknadsmassen i og med at man i forumet kan avgjøre hvilket tilskudd som passer den enkelte søknad og gardere seg mot at en søker kan få penger fra flere tilskuddsordninger. Samarbeidet har dessuten hatt betydning for å kunne leve opp til kravene i økonomireglementet.

4.2.2 Manglende bruk av tilsattes kunnskaper og ressurser

De tilsatte føler at deres kunnskaper og ressurser ikke brukes i tilstrekkelig grad. Det oppleves frustrerende og virker negativt på arbeidsmotivasjonen. De frykter dessuten at det skal virke negativt på deres kompetanse. Høyt

kvalifiserte folk føler at de ikke får utvikle seg innenfor områder der de mener det ville være naturlig at RD utviklet et tilbud.

Et annet moment som også virker hemmende på motivasjonen, er at det ligger svært få faglige karriereveier i stillingsstrukturen. Det er svært få rådgiverstillinger. Ønsker man en karriere i RD, må man derfor satse på mellomlederstillingene.

4.2.3 Administrasjonsavdelingens rolle

Fagavdelingene oppfatter administrasjonsavdelingens rolle som mer uklart enn det administrasjonsavdelingen selv mener den er. Vårt inntrykk er at dette kan bero på at oppfatningen av hvilken myndighet avdelingen har, er varierende i direktoratet – eller at det er dårlig kommunisert hvilke fullmakter den har. Vi har ellers inntrykk av at de administrative driftsoppgavene vurderes som tilfredsstillende ivaretatt både i administrasjonsavdelingen selv og blant de øvrige medarbeiderne i direktoratet. Ulikheten i forventninger kan innebære at administrasjonsavdelingen framstår som lite tydelig i resten av institusjonen.

4.2.4 Bevilling- og kontrollavdelingens rolle

Tilsatte i bevilling- og kontrollavdelingen opplever at de har en uavklart posisjon i forhold til resten av direktoratet. Etter at de i 1996 ble inkludert i organisasjonen, har de ikke blitt skikkelig integrert, og opplever at deres oppgaver ligger utenfor det som skal være RDs kjernevirksomhet.

Nå som arbeidet med oppbyggingen av bevillings- og kontrollordningen er overstått, ble det dessuten kommentert at bevillingsseksjonen ser ut til å være noe overdimensjonert. Seksjonen er dessuten opptatt av å få nye oppgaver I den senere tid er det her inndratt en stilling. Overdimensjonering ser ikke ut til å være et problem i kontrollseksjonen eller i spritkontrollen.

4.2.5 Ledere – antall og roller

RD er preget av mange ledere og mange ledernivå. Om lag hver sjettede tilsatt har en formell lederposisjon med linjeansvar. Noen av lederne peker på at lederrollene har blitt formet av de enkelte personene som har lederfunksjoner. Det er opplyst at det finnes stillingsbeskrivelse for alle lederstillingene, men disse er lite tilgjengelige. Både lederrollene og relasjonene mellom lederne er svært personavhengige.

4.2.6 Ledermøtet

Ledermøtet bidrar til en form for informasjonsutveksling, men informantene gir ikke inntrykk av at det fungerer som et strategisk forum. Den formaliserte, strategiske diskusjonen uteblir derfor også på ledernivå. Bakgrunnen for dette blir sagt å være det dype skillet som går mellom fagavdelingene, men også mangel på strategisk kompetanse.

4.2.7 Prinsippene for lederskap

Fra både tilsatte og ledere har vi fått vite at prinsippene for lederskap i direktoratet i liten grad kommuniseres ut i organisasjonen og virker derfor utydelige. Dette gjelder spesielt ansvarsdelingen mellom direktør og administrasjonssjef.

4.2.8 RD som samfunnsaktør

Både i og utenfor RD ble det beklaget at RD er for passiv i samfunnsdebatten. Internt oppleves dette spesielt frustrerende når man sitter med konkret kunnskap i forhold til pågående debatter i pressen, uten at direktoratet deltar i debatten.

Samtidig opplevde man det som problematisk at når RD en gang går ut i media, kan synspunktene oppleves som like nye for tilsatte som for befolkningen ellers fordi toppledelsens holdninger var lite kjent innad i organisasjonen.

5 Vurdering av dagens organisering og ressursbruk i forhold til endringer i forventningene til direktoratet

Utgangspunktet for analysen vår er:

- Gjennom fase 1 er det etablert en forståelse for at RD bør bevege seg mer i retning av det vi har kalt et nasjonalt ekspertorgan, dvs. med vekt på langsiktighet, faglighet og en initierende og innovativ rolle. Så langt som mulig bør de mer forvaltningspregede oppgavene ses i lys av en slik rolle.
- Vi legger dessuten vekt på organisasjonsteoretisk kunnskap om sammenhenger mellom oppgavetyper og organisering.
- Gjennom intervjuene har vi inntrykk av en etat som ser sine styrker og svakheter klart. Vi vurderer informantenes synspunkter på styrker og svakheter i lys av krav til den noe endrede profilen til direktoratet.

Ut fra de elementene vi i punkt 1.2 la inn i begrepet organisering, vil vi innledningsvis vurdere avstanden mellom den ønskede rollen for RD og dagens situasjon. Dernest vil vi gå nærmere inn på hvilke konsekvenser endringer i rollen kan ha for de produktene som leveres, for måten det arbeides på i direktoratet, for ivaretagelse av styring og ledelse, for kompetanse- og ressurs situasjonen og for organiseringen av direktoratet.

Siden vårt fokus er forbedringsarbeid, vil vi konsentrere analysen om temaer der vi ser at RD har utviklingspotensiale. Derfor er en rekke positive elementer i organisasjonen nedtonet i det følgende, men de vil være viktige forutsetninger for å kunne lykkes med et endringsarbeid. Før vi konsentrerer vurderingene om utviklingsområdene, vil vi derfor oppsummere de viktigste styrkene vi mener direktoratet har i dag.

5.1 Styrker ved Rusmiddeldirektoratet

Rusmiddeldirektoratet har godt omdømme i omgivelsene når det gjelder arbeidet med tilskuddsordningene direktoratet forvalter. Saksbehandlingen ses som korrekt uten å bli ”overbyråkratisert”. RD har forståelse for den virkeligheten tilskuddsmottakerne befinner seg i, og tilpasser seg til det uten at det blir rot i forvaltningen. Bevillings- og kontrollarbeidet framstår også som ryddig og korrekt. Det virker som om direktoratet tar sitt forvaltningsansvar på alvor og forstår sin rolle i dette henseende.

Til sammen gir alle intervjuene vi har gjennomført i RD, et klart bilde av en institusjon med godt sosialt miljø og engasjerte, kunnskapsrike medarbeidere. Vi har også funnet stor grad av evne til å analysere institusjonens sterke og svake sider og langt på vei enighet om situasjonsbeskrivelsen og om i hvilken retning RD bør utvikles. Dette gir et godt grunnlag for endring. Samtidig finner vi at medarbeidere står i fare for å miste engasjement og/eller ønske seg ut av

institusjonen, hvis ikke endringer i organisering og arbeidsmåter gjennomføres. Vi kan med andre ord si at vi står overfor en institusjon der det er sterke drivkrefter for endring.

5.2 Rusmiddeldirektoratet som nasjonalt ekspertorgan – rolleforståelse og rolleutøvelse

RD har to ulike arbeidsfelt, forebygging og bevilling og kontroll. Mens forebyggingsarbeidet omfatter oppgavetyper som forvaltning, kunnskapsproduksjon, formidling og bidrag til politikkutforming, framstår bevillings- og kontrollarbeidet i hovedsak som forvaltning. De eneste forventningene man opplever blir stilt til bevillings- og kontrolldelen er at forvaltningsarbeidet skal utføres raskt, korrekt og uten stor oppmerksomhet rundt saksbehandlingen selv om selve ordningen tidvis har blitt omfattet av mye oppmerksomhet. Forebyggingsarbeidet er gjenstand for oppmerksomhet og interesse både fra politisk hold, medier, departementet og samfunnet generelt, og her kan forventningene til hva forebyggingsarbeidet skal inneholde, være ulike hos forskjellige aktører i feltet.

RDs rolleforståelse – eller identitet – bærer preg av at institusjonen har hatt som hovedoppgave å forvalte regelverk og virkemidler etter pålegg fra SHD. Dette gjelder både for forvaltningsoppgavene som kan ses som virkemidler i forebyggingsarbeidet, og for oppgaver knyttet til bevilling og kontroll. Ifølge RD og aktører i sektoren, er RD en lite synlig institusjon som responderer på initiativ fra andre, men som selv ikke er pådriver eller initiativtaker. I så vel SHD som i sektoren for øvrig etterlyses RD som en mer aktiv aktør som bruker nøkkelrollen institusjonen kan ha. Disse forventningene knytter seg trolig i stor grad til nye og mer aktive måter å arbeide med rusforebygging på, men kan også ses som et ønske om skape et mer enhetlig og slagkraftig direktorat på hele ansvarsområdet. I et slikt perspektiv framstår ikke RD i overensstemmelse med forventningene, verken innad eller utad.

Rolleforståelsen og rolleutøvelsen er og må trolig være ulik i den delen av direktoratet som jobber med forebygging, og den delen som jobber med bevillings- og kontrollordningen. Mens det gir god mening å snakke om ekspertorgan, horisontal organisering, initiativ og kunnskapsutvikling i den forebyggende delen, virker begrepene mindre treffende for arbeidet i bevillings- og kontrolldelen. Man snakker ofte om at det egentlige RD er forebyggingsdelen. Slik vi ser det, er dette en hemske for RDs rolleutøvelse og rolleforståelse. Det ser ut til at institusjonen sliter med to identiteter som er vanskelige å forene. For å framstå mer helhetlig som et ekspertorgan, må forholdet mellom de to arbeidsområdene avklares nærmere. Det sentrale i en slik avklaring er å vurdere om RD på en god måte kan kombinere dokumentasjons- og forvaltningsarbeidet med økt vekt på faglige initiativ og langsiktighet i perspektivene.

Konklusjon

RDs rolleforståelse og rolleutøvelse er ikke overensstemmende med det som vil forventes av RD framover, spesielt når det gjelder forebyggingsarbeidet. Etablering av en klarere rolle kan vanskeligjøres av at institusjonen har ansvar for to forskjellige arbeidsområder som kan synes vanskelige å forene i institusjonen, og som krever ulike arbeidsformer og ulike organisasjonsprinsipper. Det vil kunne ligge en gevinst i å finne elementer i de ulike arbeidsoppgavene som kan bidra til å vise sammenhenger mellom de to arbeidsfeltene.

5.3 Konsekvenser for produktene

De produktene RD leverer, kan sies å være de umiddelbare resultatene av arbeidet. De er virkemidler for å nå de resultater direktoratet skal bidra til å oppnå på feltet. I fase 1 ble det diskutert hvordan resultater skal rapporteres, og det ble slått fast at effekter bare kan vurderes i et langsiktig perspektiv, men at de aktiviteter som utføres og produkter som skapes av denne aktiviteten skal understøtte mer langsiktige effekter. Derfor er RDs produkter viktige. Ut fra arbeidet så langt, mener vi å kunne oppsummere at de viktigste produktene RD som ekspertorgan bør kunne levere, er følgende:

- Kunnskap om rusfeltet
- Initiativ overfor departementet og aktører i feltet
- Ivaretagelse av de forvaltningsoppgaver direktoratet har.

En solid kunnskapsbase og analyser basert på data fra denne, vil være det viktigste utgangspunktet for initiativ og innspill. Overfor SHD vil det å kople denne fagligheten opp mot kunnskap om forvaltningen og det politiske liv gjøre RD til en sentrale bidragsyter til politikktutviklingen på rusmiddelfeltet. Både forslag til tiltak og mer generell deltakelse i samfunnsdebatten på området vil være sentrale produkter for RD. Overfor aktører som arbeider med rusmiddelforebyggende tiltak, vil veiledning og informasjon være viktige produkter. Hva som bør produseres av RD alene, og hva man bør samarbeide om med miljøer som har spesialisert seg på kommunikasjon og formidling, kan det være behov for å avklare nøyere.

God forvaltning består av korrekte vedtak innen gitte frister, at RD er tilgjengelige for sine brukere og at saksbehandlingstiden er rimelig. Ut fra intervjuene har vi inntrykk av at RD leverer gode forvaltningsprodukter, og evner å se sammenhengen mellom arbeidet i RD og brukernes situasjon, enten det dreier seg om tilskuddsmottakere eller virksomheter som får tildelt bevilling eller blir gjenstand for kontroll.

Konklusjon

- Ivaretagelsen av forvaltningsoppgavene er god og nivået bør opprettholdes
- Det er behov for mer aktiv bruk av kunnskap til innovasjon og initiativ overfor departementet og aktører i sektoren.

5.4 Konsekvenser for arbeidsform

Grovt kan vi si at resultatene eller produktene av RDs arbeid, stiller krav til i hovedsak to måter å arbeide på. God forvaltning stiller krav om grundighet og effektivitet i saksbehandlingen og understøttes av at det fins flere nivåer med ansvar for å kontrollere arbeidet og sikre framdriften slik at mottakerne får det de har krav på. Denne forvaltningsmessige måten å arbeide på for å produsere vedtak, virker godt ivaretatt i RD i dag.

Kunnskapsproduksjon og initiativ krever – som vi har drøftet tidligere – andre arbeidsmåter. Her er fleksibilitet, samarbeid på tvers og tverrfaglighet langt viktigere. Dessuten gir ikke RDs sentrale plasseringen i sektoren noe automatisk inntak til andres kunnskap og erfaring. Direktoratet er avhengig av å ta i bruk eksisterende kanaler, samle inn relevant informasjon, systematisere og analysere den og presentere den i egnede former til rett tid og til rette mottakere. Å vite hva dette ”rette” konkret skal være, tilligger fagligheten i direktoratet, og må tilpasses den enkelte situasjonen. På den måten kan merverdi tilføres kunnskapen.

Hovedpoenget vil imidlertid være at arbeidsformen må være tilpasset kunnskapsproduksjon og kontaktflate utad, og at de virkemidler RD rår over, blant annet tilskuddsmidler, ikke forvaltes passivt, men anvendes som kilder til kontakt, kunnskap og læringsarenaer.

Ut over de føringer som organiseringen legger for arbeidet, avhenger evnen til samarbeid på tvers av vertikale skillelinjer og om det finnes kultur, tradisjon og fora for slikt samarbeid. I RD er dette etter vårt syn lite utviklet i dag. Det gjelder både for samarbeid mellom tilsatte, samarbeid mellom tilsatt og leder, og mellom ledere. Det kan henge sammen med at samarbeid generelt ikke er vektlagt som prinsipp for arbeidet og/eller at det ikke understøttes aktivt av den måten ledelse utøves på. Uansett kan vi si at samarbeidsformene i RD preges av en sterk vertikal organisering som samsvarer dårlig med endringene i RDs rolle. Det fører også til at tilsatte føler seg lite involvert i institusjonens profil utad, når f.eks. store informasjonskampanjer kjøres i landetsaviser uten at tilsatte er spurt til råds, tatt med i diskusjoner om innhold/budskap og liknende eller i det hele tatt vet hvor i institusjonen en kampanje har hatt sitt utspring. Det uttrykkes frustrasjon over at RD engasjerer reklamebransjen ikke bare for utforming av kampanjer, men også for det faglige innholdet.

For å fremme bedre samarbeid på tvers av slik man tradisjonelt har arbeidet, vil økt bruk av prosjektarbeidsformen kunne være en vei å gå. Denne arbeidsformen legger en tidsavgrenset, men tydelig definert ramme rundt et konkret arbeid. Ansvarsforholdene skal være tydelig avklart. Arbeidsformen er godt egnet til å arbeide med problemstillinger der ulike faglige ståsteder og erfaringer skal ses i sammenheng. Ellers viser erfaringen med tilskuddsforum at det er mulig og gunstig å etablere samarbeidstiltak. Grunnen til at man i liten grad har slike erfaringer, kan være like mye mangel på tradisjon for samarbeid som at det blir hindret av oppgaver, organisering eller ledelse.

Arbeidsformene og mangel på samarbeid så vel internt i RD som utad virker pasifiserende på tilsatte. Det brukes mye tid til forvaltningsoppgaver, men den enkelte saken eller vedtaket synes ikke å være tydelig forankret i en faglig strategisk overbygning som kunne skape bedre sammenheng mellom de ulike oppgavene i RD. For eksempel brukes forvaltningen av tilskuddsmidler i liten grad som kanal ut til andre aktører for å opprette spesielle former for samarbeid eller læringsarenaer, og arbeidsfeltet blir mye preget av rutine og tradisjon.

For bevillingsseksjonens vedkommende synes arbeidsoppgavene for en stor del rutinepreget. Det tilsattes jurister som saksbehandlere, og disse føler seg utlært etter forholdsvis kort tid, og forsvinner som regel ut av RD innen ett år eller to. I løpet av de siste to årene er det åtte som har sluttet i bevillings- og kontrollavdelingen som totalt har 18 heltidstilsatte.

Svakhetene ved dagens arbeidsmåte i forhold til en ny rolle, er altså både at man ikke skaper sammenheng mellom forvaltningsoppgavene og det mer kunnskapsframbringende og innovative arbeidet, men også at man ikke lykkes med å integrere det forebyggende arbeidet og arbeidet med bevillings- og kontrollordningen i RD. I hvilken grad det er mulig å skape merverdi av sterkere integrasjon mellom disse feltene, er uklart for oss, men vi ser heller ikke at det er forsøkt å skape bedre sammenheng mellom de to feltene. En mulighet kunne være å se på i hvilken grad bevillings- og kontrollavdelingens kompetanse på marked og omsetning kunne være et bidrag inn til forebyggings- og dokumentasjonsavdelingens arbeid.

Konklusjon

- Arbeidsmåtene er bedre tilpasset forvaltningsoppgaver enn kunnskapsutvikling og innovative oppgaver
- RD mangler til dels fora for faglig-strategisk samarbeid som kan danne forankring for tilskuddsforvaltningen og annen kunnskapsutveksling/læring
- Det er behov for bevisst styrking av samarbeid over organisatoriske grenser og fagområder
- Det er behov for mer bruk av prosjektarbeidsformen.

5.5 Ivaretagelse av ledelse og styring

Måten styringen ivaretas på og ledelse utøves på, må tilpasses det som skal være direktoratets produkter. Vi vil i det følgende vurdere:

- Organiseringen av ledelsesfunksjonene i nivåer og antall ledere
- Utøvelse av styring
- Utøvelse av lederrollen

Antall ledere og antall ledernivåer

I henhold til organisasjonskartet (jf organisasjonskart i punkt 2.2) har RD per i dag tre ledernivåer og 11 ledere.

- Seksjonsledere (5)
- Arkivleder (uten linjeansvar)
- Avdelingsledere (3)
- Informasjonssjef (uten personal- og linjelederansvar)
- Direktør

Antallet ledere og ledernivåer framstår umiddelbart som uheldig, gitt at organisasjonen skal tilpasses en mer horisontal struktur. I punkt 3.3 pekte vi på betydningen av å få skjøvet tyngdepunktet i organisasjonen nedover, slik at tilsattes handlingsrom ikke begrenses unødvendig av et for tungvint linjeprinsipp. I dag ligger tyngdepunktet relativt høyt oppe i institusjonen, og denne organiseringen kan være hemmende for en tilpasning til det som skal være RDs rolle framover.

I praksis viser det seg at dagens organisering av ledelsesfunksjonene kan ha uheldige sider. Det er opplyst at det finnes funksjonsbeskrivelser for hver av lederstillingene, men det er uklart i hvilken grad og hvordan disse brukes. Gjennom intervjuene fikk vi forståelsen av at de tilsatte ikke opplever at det å være avdelingsleder eller seksjonsleder i RD er en enhetlig eller tydelig rolle. Slik vi oppfatter det har avdelingslederne heller ikke noe tydelig bilde av sin rolle i RD. Seksjonslederne kommer lett i en vanskelig mellomrolle, der de har betydelig ansvar både for faglige avgjørelser og for tilsatte, og det kan være uklart hvilke saker avdelingsdirektøren skal involveres i. Omfanget av et slikt problem framstår ikke som tydelig for oss.

I RD har man lagt vekt på å opprettholde linjeprinsippet, og at saker til direktøren skal gå tjenestevei. Det kan være et ryddig prinsipp som forhindrer at mellomlederes posisjon blir uklar, men det er viktig å skille mellom formelle avgjørelser og mer uformell kontakt på tvers av tjenestevei. Selv om de fleste vedtak fattes på avdelingsnivå, kan det synes som om dette prinsippet er gjennomført såpass konsekvent at informasjonsflyten blir hemmet, og at tjenestevei kan virke unødvendig lang i en del situasjoner. Det kan også synes som om enkeltvedtak får en unødig lang vei gjennom systemet, i den grad vedtak skal fattes av saksbehandler og kontrolleres av to ledernivå. Vi er i utgangspunktet usikre på om tre ledernivåer er hensiktsmessig i en organisasjon med rundt 60 tilsatte. Dessuten ser vi at det kan være gevinster å hente på å differensiere behandlingen av ulike typer saker, og formidle tydeligere hva som er tjenestevei og når den skal benyttes. Det kan også øke gjennomløpshastigheten for saker i direktoratet uten at kvaliteten forringes.

Seksjonslederne er relativt detaljert inne i seksjonenes konkrete saker. De har derfor stor arbeidsbelastning, og det er behov for mange slike ledere. Dersom mer ansvar legges til saksbehandlernivå, vil trolig behovet for antall seksjonsledere synke.

Et noe spesielt forhold her er at det er relativt stor utskifting av saksbehandlere i bevillings- og kontrollavdelingen. Nytilsatte er oftest nyutdannet og har liten

eller ingen erfaring fra forvaltningen. Det er derfor et stort behov for veiledning og oppfølging under innføring i arbeidet. Slik det fungerer nå, faller dette arbeidet på seksjonslederne. Et alternativ kunne være at mer erfarne saksbehandlere kunne ta en større del av opplærings og oppfølgingsarbeidet.

Styring i direktoratet

RD styres av direktøren med ledermøtet som rådgivende forum. I ledermøtet inngår det øverste ledersjiktet; direktøren og avdelingslederne. De tre avdelingslederne har ansvar for ulike fagfelt (forebygging, bevilling og kontroll og administrasjon). Ledermøtet har i liten grad maktet å se sammenhenger mellom feltene og derfor ikke fungert som forum for faglig og strategisk styring av institusjonen. For å vitalisere den strategiske tenkningen i direktoratet, kan det være behov for at strategi- og fagdiskusjoner føres bredere i organisasjonen.

RD har dessuten et lederforum. Her inngår direktør, avdelingsledere og seksjonsledere. De har hel- eller halvdagsmøter to til tre ganger i året der de tar opp spesielle temaer i tillegg til lederrelaterte problemstillinger. Vårt inntrykk er at det heller ikke her er en strategisk eller overordnet tilnærming, men at diskusjonen knyttes opp mot konkrete, enkeltstående problemstillinger.

Effektiv styring avhenger bl.a. av gode informasjonsstrømmer og evne til dialog i organisasjonen. Vi har inntrykk av at informasjon i liten grad spres effektivt via tjenestevei – fra direktør via mellomlederne til de tilsatte og omvendt. Dette åpner lett for at rykter kan oppstå for å kompensere for mangel på etterspurt informasjon. Direktoratet har tilsatt en informasjonssjef med ansvar også for intern informasjonsflyt. Det kan avhjelpe situasjonen noe, men trolig vil det være behov for en endret holdning til det å informere blant direktoratets ledere, dersom man skal snu direktoratet fra å være en arbeidsplass der de tilsatte opplever dårlig informasjon til et sted der man opplever å være informert om det viktige som foregår.

God styring og ledelse forutsetter også at muligheten for informasjon fra de tilsatte lett når ledelsen. Den formelle styringsinformasjonen skal gå tjenestevei, men sentrale temaer må kunne drøftes i åpnere fora. Lydhørhet for innspill fra organisasjonen behøver ikke forkuldre tjenestevei, men kan positivt påvirke styringen.

Vi har inntrykk av at det er delegert en del myndighet fra direktøren til administrasjonsavdelingen (gjennomføring av lønnsforhandlingene og anvisningsmyndighet), men at det ikke er tydelig for hele direktoratet hvilken myndighet som er delegert. Vi har også registrert at det oppstår irritasjon i direktoratet når administrasjonsavdelingen sender ut direktiver som pålegger fagavdelingene utviklingsarbeid uten at de opplever at dette har vært gjenstand for drøfting. Vårt inntrykk er at irritasjonen skyldes både at fagavdelingene mener administrasjonsavdelingen går ut over sine fullmakter, og at man opplever å få oppgaver ”trædd nedover hodet på seg”.

Generelt virker det som om lite myndighet er delegert nedover i organisasjonen. Noe personalansvar er delegert til fagavdelingene, og man opplever at dette

fungerer bedre i forebyggingsavdelingen enn i bevillings- og kontrollavdelingen.

Uklarhet om hva som er delegert, hvilken myndighet og hvilket ansvar den enkelte leder har, gir uryddige styringsforhold innad i direktoratet.

Seksjonslederne har som nevnt stor arbeidsbelastning fordi de i stor grad deltar i den løpende saksbehandlingen i egen seksjon. De bringes inn for å godkjenne selv relativt små saker, og deltar selv i stor grad sammen med tilsatte på møter, konferanser osv. Vi stiller oss spørrende til om det er behov for en såpass detaljert styring fra seksjonsledernes side, eller om også styringsrelasjonene ville bli klarere om mer ansvar var delegert til erfarne saksbehandlere.

Utøvelse av lederfunksjoner

Gjennom intervjuene har vi fått inntrykk av at lederne i RD ikke er spesielt opptatt av hva som skal til for å gjøre en god lederjobb, selv om dette varierer lederne imellom. I 1995 ble det utarbeidet retningslinjer for styring og ledelse i direktoratet. Dette dokumentet er på et svært overordnet nivå slik at det er rom for at den enkelte leder kan gi den sitt eget innhold. Det er i stor grad rettet inn mot drift av virksomheten. Retningslinjene sier ikke noe om retning på arbeidet og tar heller ikke opp strategiarbeid som en ledelsesoppgave.

Mange av de tilsatte etterlyser klarhet i hva som skal være ledernes rolle. Det ble gitt uttrykk for at det er helt opp til den enkelte leder hvordan lederrollen fylles, for eksempel mht hvilke typer saker som får oppmerksomhet. Ut fra våre funn kan det synes som om lederkompetansen i RD er svak på flere måter:

- Avdelingslederne utformer lederroller selv ut fra egne interesser, ønsker, behov og kompetanse slik lederroller normalt utformes. Men noe som kan virke mangelfullt i grunnlaget for utformingen av lederrollene, er en helhetlig tenkning om hva RD skal være og hvordan lederskap skal understøtte dette. Avdelingslederne kan derved fungere mer isolert enn som medlemmer av et team som strategisk leder RD på en helhetlig måte ut fra hver sin faglighet.
- Seksjonslederne framstår i for stor grad som "arbeidsformenn" og i for liten grad som ledere. De er aktivt deltakende i de løpende oppgavene og får derved lite tid og rom til overordnet faglig tenkning, strategiarbeid og mer prinsipielle spørsmål.

Gjennom intervjuene med de tilsatte har vi fått informasjon om at mange tilsatte preges av frustrasjon over ikke å få brukt de faglige ressursene sine. Den enkelte tilsatte ønsker ofte økt ansvar, større utfordringer og større rom til å arbeide friere uten hyppige avklaringer med sin nærmeste leder. Vi har ikke inntrykk av at det legges vekt på å støtte medarbeidere som ønsker å utvikle seg i den retningen eller at belønningssystemene fremmer slik atferd.

Måten lederskapet utøves på i dag, kan bli et særskilt problem hvis RD skal kunne inneha en mer selvstendig og faglig rolle. En endret rolleforståelse fordrer et lederskap som kan arbeide med å utforme og fylle en slik

rolleforståelse, blant annet gjennom evne til å ta initiativ overfor medarbeidere, ha en strategisk funksjon overfor sin avdeling/seksjon, gi medarbeidere ansvar i betydningsfulle sammenhenger, og som evner å delegerer og samtidig føre innspill og diskusjoner nedefra og opp i systemet.

Stillingsstrukturen i RD gir flere muligheter for avansement til lederstillinger enn til faglige stillinger. Direktoratet har i dag 22 førstekonsulenter, 4 rådgiverstillinger, og 11 ledere. Den som skal gjøre karriere i direktoratet, må søke veien til lederskap. Det kan være uheldig mht såvel rekruttering av ledere som til oppbygging av institusjonen, fordi det hindrer tilsatte i å utvikle faglig tyngde som i sin tur kunne avlaste ledere. Den gjennomsnittlige utskiftingen i direktoratet kan indikere at folk må ut av institusjonen for å gjøre faglig karriere. Dette kan hemme RD i å utvikle fagekspertise.

Det er også grunn til å spørre om en institusjon med økt vekt på innovativ kunnskapsproduksjon – som RD skal være – bør ha utskifting på direktørnivå med jevne mellomrom, i likhet med direktorater så varierende som Toll- og avgiftsdirektoratet og Statskonsult. Å lede en kunnskapsproduserende og innovativ institusjon på et felt med endringer og store utfordringer, fordrer en stadig omstillingsdyktighet også på direktørnivå, noe som kan være krevende for én person over mange år.

Konklusjon

Lederfunksjonene i RD fungerer ikke på en måte som er godt egnet til å forme og ivareta RDs rolle som faglig ekspertorgan, og som kan gi RD den nødvendige omstillingsdyktighet framover:

- Det er for mange ledere fordelt på for mange ledernivå
- Lederrollene og -funksjonene er uklart definert
- Ledermøtet fungerer ikke som strategisk og diskuterende forum
- Mulighetene for delegering virker ikke utnyttet
- Ledelses- og styringsformene understøtter ikke faglig selvstendighet og utvikling hos de tilsatte
- Kompetanse om og prinsipper for ledelse virker lite fokusert
- Det mangler faglige karriereveier.

5.6 Konsekvenser for kompetanse og ressurser

Selv om vi har et inntrykk av at RD har kunnskapsrike medarbeidere, er vi noe mer usikre på om direktoratet har rett kunnskap på rett sted og om de ressursene medarbeiderne har, utnyttes på en god måte.

I bevillings- og kontrollavdelingen har man bygget opp avdelingen og fått en nyetablert ordning til å fungere. I dette arbeidet har det vært viktig å ha jurister tilsatt, men som nevnt er utfordringene i dagens situasjon såpass små for en jurist, at de føler seg utlært etter få måneder. Det kan tyde på at avdelingen er i ferd med å ha overkvalifiserte medarbeidere. Problemet kan være både at man rekrutterer overkvalifiserte medarbeidere og at man ikke makter å tilrettelegge

oppgavene slik at medarbeiderne får brukt ressursene sine. En ny rolle kan bety endringer i denne situasjonen, men det behøver nærmere vurdering.

Under oppbyggingen har det vært behov for flere medarbeidere enn det trolig er behov for i bevillings- og kontrollarbeidet i en mer driftspreget fase. Bevillingsseksjonen er spesielt opptatt av å få tilført nye oppgaver, noe som igjen kan indikere at det finnes ledig kapasitet. Det kan derfor være behov for å vurdere om ressurser skal flyttes fra denne avdelingen eller om man kan finne bedre anvendelse for medarbeidere til andre oppgaver enn de har i dag.

I forebyggingsavdelingen, særlig i dokumentasjonsseksjonen, uttrykte medarbeidere at de hadde kompetanse til mer analyser av det innsamlede materialet, men at det ikke var åpnet rom for slik arbeid. Tatt i betraktning at den nye rollen nettopp krever at man evner å bruke innsamlet kunnskap på en mer bearbeidet måte enn tidligere, framstår det som uløst at man ikke benytter den kompetanse som allerede finnes i RD til slike formål.

Ut fra vår vurdering om at mange av direktoratets ledere arbeider svært tett på den konkrete saksbehandlingen, er vi usikre på om både rommet og kompetansen til å arbeide strategisk og overordnet er til stede i dagens ledersjikt. Vi er usikre på både om lederne får utnyttet sitt potensiale som ledere og om enkelte av dagens ledere primært er fagpersoner og ikke er interesserte i eller har kompetanse til å utøve lederskap.

Konklusjon

- Medarbeidere i RD har kompetanse som kan brukes bedre
- Det er behov for styrking av lederkompetansen i direktoratet
- Rekruttering av medarbeidere må ses i forhold til de oppgaver som skal løses framover.

5.7 Konsekvenser for organisasjonsstruktur

RDs organisasjon er inndelt etter et funksjonsprinsipp, dvs. at inndelingen i enheter følger de funksjoner, oppgavetyper eller virkemidler den enkelte enheten har ansvaret for. Den faglige virksomheten er delt i to avdelinger som har svært ulike oppgaver og virkemidler. Innad er hver avdeling delt i to eller tre seksjoner. Organisering kan sies å være en måte å dele opp og samordne oppgaver på. I RD er det ved organiseringen lagt vekt på at likeartede oppgaver samles i en enhet, og det er et avgrenset behov for samarbeid på tvers av den organisatoriske inndelingen i det daglige arbeidet. Strukturen er basert på selvstendige enheter som arbeider uavhengig av hverandre.

Gitt de oppgavene RD utfører i dag, er dette en naturlig måte å inndele organisasjonen på. I hovedsak utføres forvaltningsoppgaver av typen tilskuddsforvaltning, tildeling av bevilling etter regelverk, kontroll og tilsyn med ulike grupper bevillingshavere og tilsyn med alkoholreklameforbudet. Generelt kan man si at forvaltningsoppgaver løses effektivt dersom man spesialisere etter funksjon, oppsplittingen er sterk og organisasjonen er utpreget hierarkisk.

Denne organisasjonsmodellen fremmer ikke samarbeid på tvers av enhetene, fri informasjonsflyt, frambringning av nye ideer og kunnskapsvekst. Den stimulerer ikke til økt selvstendighet og ansvar hos den enkelte medarbeider, og strukturen er ”stiv”, dvs. at mindre permanente organisasjonsformer som prosjektformen ikke naturlig faller inn. For å kunne legge om virksomheten mer i retning av et nasjonalt ekspertorgan, er det derfor behov for oppmykning av strukturen slik at den bedre understøtter de arbeidsformer en nå ønsker å fremme.

De viktigste strukturelle endringer for å understøtte den rollen en nå ønsker å understreke sterkere, er at organisasjonen gjøres flatere og åpnere og at arbeidet i større grad organiseres i prosjekter. Hovedutfordringen er å stimulere til økt samhandling på tvers av dagens organisasjon samtidig med at effektiv og forsvarlig saksbehandling må opprettholdes.

Selv om vi ikke har gått dypt inn i arbeidsområdene for de to fagavdelingene, finner vi det vanskelig å påpeke iøyenfallende temaer og områder for samarbeid på tvers av forebyggingsavdelingen og bevillings- og kontrollavdelingen. Men her kan det ligge potensialer vi ikke har avdekket. De to avdelingenes oppgaver og arbeidsmåter representerer to ulike kulturer. Skillet mellom dem går dypt, og det er vanskelig å finne elementer som binder avdelingene sammen. De skilles av ulike målgrupper og strategiske fundament for sine virksomheter. Man kan si at de to avdelingene fungerer separat, men med felles administrasjon. Utfordringen framover for RD er å vurdere hvordan disse to områdene kan understøtte hverandre.

I dag er to stillinger plassert i stab direkte under direktøren. Den ene stillingen er den nytilsatte informasjonssjefen. Selv om hans arbeid kan ses i sammenheng med arbeidet i administrasjonsavdelingen, er dette oppgaver som også godt kan ivaretas i stab.

Den andre stillingen har ansvaret for de regionale kompetansesentrene. Arbeidet med kompetansesentrene er knyttet til én person. Organiseringen i stab er midlertidig i påvente av dette prosjektet, og skyldes at oppgaven ble overført fra SHD til RD, og at samme person som hadde ansvaret i SHD, fulgte med til RD. Slik vi ser det, er ikke dette en naturlig stabsfunksjon. Det er behov for å integrere arbeidet med kompetansesentrene i en større faglig sammenheng slik at det bedre kan nyttiggjøres i forebyggingsarbeidet. Dessuten er det nødvendig å involvere flere i arbeidet slik at systemet blir mindre sårbart, og kompetansesentrene opplever større grad av tilgjengelighet i RD.

Konklusjon

RD har en utpreget vertikal organisering som preger arbeidsformene og samarbeidet:

- Direktoratet har en organisering som er velegnet til forvaltningsoppgaver, men i liten grad tilpasset den nye rollen.
- Det er behov for flatere struktur og mer bruk av mindre permanente organisasjonsformer
- Arbeidsoppgaver ses i liten grad i sammenheng
- Det er mangelfullt samarbeid på tvers av nivåer og organisasjonsstruktur
- Stabsfunksjoner kan integreres i avdelingene.

5.8 SHDs rolle

En forutsetning for at RD skal kunne utvikle en rolle i retning av et nasjonalt ekspertorgan på det rusmiddelforebyggende området, er at departementet klart og tydelig legger til grunn i instruksen at RD skal ha en slik rolle. Det er dessuten nødvendig at departementet følger det opp i styringen av RD ved å gi etaten tilstrekkelig rom til å utforme en rolle som ekspertorgan.

Rent konkret må dette skje ved at SHD må være tydeligere på hva som skal være målene for virksomheten og hva prioriteringen skal være. Tildelingsbrevet må dessuten inneholde resultatkrav av mer overordnet natur og rapporteringen stå i samsvar med dette, slik vi foreslår i kapittel 3.

I tillegg vil det være behov for en gjennomgang og en avklaring av hva som bør være direktoratets ansvarsområder og hva som bør være departementets. En slik grenseoppgang bør ses i lys av departementets funksjon som politisk sekretariat og direktoratets mulighet til å fyllerollen som nasjonalt ekspertorgan. Et eksempel som er blitt trukket fram i denne sammenheng er forholdet mellom forebygging og behandling. Denne type avklaring må komme fram som et resultat av dialog mellom departement og direktorat.

Selv om innspill fra medier, Stortinget og politisk ledelse kan gjøre det vanskelig fullt ut å følge en slik modell for etatsstyring, er det viktig at departementet i størst mulig utstrekning legger disse prinsippene til grunn i styringen. For å øke forutsigbarheten for RD, kan det være hensiktsmessig at SHD og RD kommer fram til enighet om hvordan innspill skal håndteres i løpet av året.

6 Forslag til anbefalinger om oppfølging og gjennomføring av tiltak

De forholdene vi har pekt på i kapittel 5, er i stor grad forhold som RD og Statskonsult i samarbeid har definert som de største svakhetene ved dagens organisering, og de viktigste hindrene for at RD kan inneha rollen som nasjonalt ekspertorgan på det rusmiddelforebyggende området. Vi kan si at RD står ved et brytningspunkt der omgivelsenes forventninger krever evnen til å forene mer tradisjonell forvaltning med moderne kunnskapsproduksjon. Det er behov for at direktoratet bidrar med ideer til utforming av ny politikk i det rusmiddelforebyggende arbeidet i en tid der de gamle virkemidlene står for fall. I det følgende vil vi komme med anbefalinger om hvordan vi mener RD kan gripe an det utviklingsarbeidet som de står overfor. Forslagene forutsetter endringer i SHDs styring av RD (jf punktene 3.1 og 5.8) og en vilje til omlegging i RD.

6.1 Strategiutvikling i RD

Både fordi de samlede forventningene til RD fra departementet og fra sektoren er under endring, og fordi det er kommet fram at strategiutvikling ikke er et godt ivarettatt område i direktoratet, vil vi foreslå at det iverksettes en strategiprosess. Hensikten med en slik prosess vil være

- å konkretisere hvordan RD skal møte de endrede forventningene
- å involvere medarbeiderne i RD både for å bruke den samlede kompetansen inn i strategiarbeidet og for å forankre den framtidige strategien blant de tilsatte i direktoratet
- heving av kompetansen i strategiutvikling i direktoratet
- etablering av fora der faglige og strategiske problemstillinger kan drøftes.

6.2 Styring og ledelse

For å styre direktoratet gjennom de kommende endringene, der behovet for å se sammenhenger mellom oppgavetyper og arbeidsfelt øker og nye arbeidsmåter og produkter skal utvikles, er det behov for å ha et lederteam som fungerer samlende og strategisk for direktoratet. Vi vil derfor foreslå at det iverksettes teamutvikling i ledergruppen.

Mange av lederne virker i liten grad opptatt at ledersiden ved jobben, og vi har heller ikke funnet noen klar ledelsespolicy eller tenkning omkring lederskap i direktoratet. Det kan bidra til å forklare hvorfor ledelse framstår som såpass personavhengig og lite helhetlig, og til at lederfunksjoner tidvis virker dårlig ivarettatt. Vi vil derfor anbefale at det iverksettes et utviklingsarbeid med sikte på å styrke ledelsesfunksjonene og bevisstheten rundt ledelse, både egen og andres. Et slik arbeid bør omfatte:

-
- Bevisstgjøring hos den enkelte leder om hvordan lederjobben utføres i dag og hvilke endringer som er nødvendig
 - Avklaring av om motivasjonen for å sitte i lederjobben er at en ønsker å drive med ledelse eller om andre motiver ligger til grunn, for eksempel at det å bli leder er den eneste karrierevegen i direktoratet. For at avklaringen skal ha noen hensikt, må både den enkelte og direktoratet være villige til å trekke konsekvenser av den
 - Utarbeiding av prinsipper for godt lederskap i RD. Her bør de tilsatte ha medinnflytelse
 - På bakgrunn av arbeidet foran iverksettes et opplegg for ledelsesutvikling.

Teamutvikling bør ses i sammenheng med det øvrige arbeidet med ledelsesutvikling.

6.3 Ansvar

Som nevnt i kapittel 3, vil det å legge mer ansvar nedover i organisasjonen kunne bidra til å møte utfordringer knyttet til produktutvikling, endring i arbeidsmåter, vilkår for ledelse og faglig utvikling. Vi vil derfor foreslå at RD går gjennom alle typer fullmakter med tanke på å lege fullmaktene på lavest mulige beslutningsnivå. Her må det samtidig tas hensyn til de krav som forvaltningsloven stiller til korrekt saksbehandling, og at kvaliteten på arbeidet i direktoratet skal holde et riktig nivå.

I tillegg til delegering av formelle fullmakter, bør direktoratet tilstrebe større selvstendighet i oppgaveløsningen fra de tilsattes side. For å lykkes, må det fra lederhold legges vekt på og oppmuntres til selvstendighet. Samtidig må medarbeiderne kunne arbeide uten stadig bekreftelse og utsjekking med nærmeste overordnede. Vårt inntrykk er at mange ønsker en utvikling i denne retningen. Vi vil derfor anbefale at det iverksettes et internt utviklingsarbeid for å øke ansvarliggjøringen nedover i organisasjonen. Konkret vil det å organisere prosjekter og samarbeidsfora på tvers kunne bidra i riktig retning.

6.4 Arbeidsmåter

Vi har understreket behovet for at direktoratet åpnes for mer arbeid på tvers av dagens organisasjonsstruktur. Samarbeid har lite for seg dersom en ikke finner områder som egner seg for samarbeid og der bidragsyttere ikke ser nytten av samarbeidet. Vi vil derfor foreslå at det etableres et prosjekt der man går gjennom arbeidsoppgavene for å se på hvilke områder som kan ha nytte av hverandre. Sentrale spørsmål der vi tror det kan være noe å hente:

-
- Er det oppgaver/tema/arbeidsmetoder eller liknende i bevillings- og kontrollavdelingen som har sammenheng med det som skjer i forebygging savdelingen?
 - Motarbeider målene for bevillings- og kontrollavdelingen og forebyggingsavdelingen hverandre?
 - Er begge avdelingene virkemidler for gjennomføring av alkoholpolitikken?
 - Kan bevillingsordningen bidra til oversikt over forbruksmønster og flyten av alkohol?
 - Bidrar kontrollen til at useriøse ikke får operere i et marked og derved til at alkoholomsetningen skjer mer i tråd med bestemmelsene?
 - Er alkoholreklameforbudet et forebyggende virkemiddel som bør ses i sammenheng med det øvrige forebyggingsarbeidet?
 - Hvordan kan informasjons- og dokumentasjonsarbeidet være til nytte for arbeidet i bevillings- og kontrollavdelingen?

Å legge om arbeidsmåter innebærer brudd med tradisjoner og rutiner. For å lykkes med slike endringer, må omleggingen støttes og styres bevisst fra ledelsen. Å synliggjøre slik støtte, kan skje på flere måter. Noen eksempler kan være

- å framheve prosjekter og samarbeidstiltak i fellesfora
- presentasjon av slike prosjekter i faglige fora for hele direktoratet
- ulike former for belønning og prioritering av denne typen oppgaveløsning ved for eksempel kompetanseutviklingstiltak eller som et kriterium folk vurderes etter ved overgang til ny stilling eller ved lønnsmessige endringer
- at krav til bruk av nye arbeidsformer inngår i de resultatkrav som stilles innad i direktoratet (fortrinnsvis i en overgangsperiode).

6.5 Organisering og struktur

Det virker lite hensiktsmessig at ansvaret for kompetansesentrene ligger i stab. Vi vil anbefale at dette arbeidet organiseres sammen med det øvrige arbeidet på forebyggingsfeltet. Vi vil dessuten anbefale at RD vurderer om man får mest hensiktsmessig ivaretagelse av informasjonsarbeidet innad og utad ved at området ligger i stab til direktøren eller om det bør integreres i administrasjonsavdelingen.

En organisasjonsstruktur bør alltid ta utgangspunkt i de oppgavene som skal løses for å kunne understøtte arbeidet på en hensiktsmessig måte. Med utgangspunkt i den vurderingen av arbeidsoppgaver som vi har foreslått å gjennomføre, vil vi anbefale at organiseringen i direktoratet revurderes.

Vi har ikke grunnlag for å foreslå konkrete omorganiseringer, men har enkelte refleksjoner basert på den kunnskap vi nå har:

- Ut fra betraktninger om størrelse, er det neppe behov for tre ledernivåer i RD. Dersom det ellers er hensiktsmessig, kunne en tenke seg at

direktoratet kunne deles i avdelinger uten underinndeling. En avdelingsleder bør kunne håndtere en avdeling med rundt 15 medarbeidere dersom mer ansvar var delegert til medarbeidere som jobbet selvstendig.

- En endret struktur kan innebære en inndeling etter andre kriterier enn dagens struktur. En strukturendring kan imidlertid også innebære at man beholder den samme inndelingen, men kople den sammen med en mer tematisk tilnærming som organiseres i prosjekter på tvers av linjestrukturen. For at dette skal lykkes er det viktig at det blir gitt nok rom til den tematiske tilnærmingen ved siden av oppgavene som ivaretas i linjestrukturen. Begge utveier kan være nyttige også for å underlette arbeidet med å se muligheter for økt integrering mellom oppgavetyper, for eksempel på det juridiske fagfeltet, i håndtering av forvaltningsoppgaver, muligheter for at kunnskap om alkoholomsetning kan styrke forebyggingsarbeidet, m.m.
- Det er vårt inntrykk at arbeidet i bevillings- og kontrollavdelingen er kommet over i en driftsfase der både bemannings- og kompetansebehovet er sunket den siste tiden. En reduksjon i antallet stillinger og organisering uten seksjoner bør vurderes. Det vil også kunne være aktuelt å flytte oppgaver ut av den nåværende avdelingen, og renske den som bevillingsgivende og kontrollerende.
- Generelt vil det være naturlig å vurdere hvilke endringer en omlegging av rollen kan ha for ressursbruken i direktoratet. Gitt at ressursbehovet til mange av oppgavene som i dag ligger i bevillings- og kontrollavdelingen er synkende, bør det vurderes om det er hensiktsmessig å flytte ressurser over til andre deler av virksomheten.
- Med flatere struktur og mer delegert ansvar kan det være behov for økt bruk av prosjektledere og andre mer midlertidige måter å håndtere faglige ledelsesfunksjoner på. Fordelen er at slike midlertidige løsninger er mer fleksible og situasjonsbestemte og kan skreddersys mer for de konkrete oppgavene. Personalansvaret bør ikke koples til slike roller, men ligge i linjen.

6.6 Karriereveger, kompetansebehov og oppgaver

For å beholde erfarne medarbeidere som ønsker økt selvstendighet i arbeidet, er det behov for å skape faglige karriereveger. Som et virkemiddel vil vi foreslå at direktoratet omgjør førstekonsulentstillinger til rådgiverstillinger. En slik omgjøring bør ikke bare innebære at folk flyttes opp lønnsmessig, men knyttes til økt selvstendighet og ansvar og endringer i arbeidsoppgaver. Rådgiverstilling bør bety rådgiveroppgaver og ansvar. Slike stillinger kan også benyttes til å rekruttere kompetanse direktoratet eventuelt mangler i forhold til de nye utfordringene.

Det vil også kunne være et behov for å omgjøre førstekonsulentstillinger til konsulentstillinger – eventuelt sekretærstillinger – når det gjelder å utføre

oppgaver av mer rutinemessig karakter. En slik omgjøring vil kunne gjennomføres ved nyrekruttering eller ved kompetanseutvikling av for eksempel noen av forværelsespersonalet.

Vi har inntrykk av at medarbeiderne i RD er fornøyde med mulighetene for å delta i kompetansehevede tiltak. Denne positive holdningen til kompetanseutvikling er det viktig å ta vare på, og effekten av den øker dersom er ser slike tiltak i sammenheng med utfordringer i arbeidsoppgavene. En oversikt over medarbeidernes utviklingsønsker koplet med direktoratets framtidige behov for kompetanse for å møte utfordringene, vil kunne legge en god ramme rundt det videre arbeidet på feltet.

Vi ser det også som en utfordring for direktoratet å vurdere kritisk hvilken kompetanse som er nødvendig og tilstrekkelig for å løse de ulike oppgavene. Det er like ineffektivt å ha overkvalifiserte medarbeidere i forhold til oppgavene som at tilsatte mangler kompetanse. Vi vil derfor anbefale at man går gjennom kompetansebehovet knyttet til å løse de ulike oppgavetypene, og bemanner ut fra dette. Det vil være behov for å se en slik gjennomgang i sammenheng med ønsket om å legge inn mer utviklende oppgaver i den enkeltes arbeidsområde.

6.7 Gjennomføring av et utviklingsarbeid

Forslagene i de foregående punktene er av forskjellig karakter og til sammen peker de på behovet for et gjennomgripende endringsarbeid. Ut fra våre erfaringer vil vi anbefale at RD knytter til seg ekstern konsulentbistand for å få hjelp både til å konkretisere og nærmere utforme utviklingsarbeidet og til selve gjennomføringen av det.

Som et innspill til tenkningen i RD og til utvelgelse og bestilling av ekstern kompetanse, vil vi skissere elementer vi mener er sentrale i en slik utviklingsprosess.

Som nevnt i punkt 6.2, knytter det seg store utfordringer til styringen av direktoratet gjennom endringsprosessene. Hovedutfordringen er å få på plass et lederteam som fungerer samlende og strategisk for direktoratet. Vi vil derfor anbefale at man starter med et ledelsesutviklingsprogram som omfatter

- strategiutvikling for RD ut fra endrede krav til rollen
- utvikling og klargjøring av hva som er god ledelse i RD
- vurdering av den enkelte leders motivasjon, forutsetninger og potensiale for å ivareta ulike lederjobber.

Både strategier og ledelse må ses i sammenheng med utfordringer knyttet til selve omstillingsprosessen og utfordringer for et RD der det er foretatt endringer i oppgaveprofilen. For å utnytte den samlede kompetansen i direktoratet, er det viktig at alle medarbeiderne får anledning til å delta i strategiprosessen, uten at dette skal redusere ledelsens ansvar og forpliktelser i arbeidet med å utforme, formidle og iverksette strategiene. Tilsvarende bør medarbeiderne i RD få innflytelse på arbeidet med å utvikle prinsipper for

ledelse i direktoratet, slik at både ledernes og medarbeidernes behov fanges opp. Hvordan denne medinnflytelsen skal ivaretas i det konkrete endringsarbeidet, er et av mange elementer RD bør få ekstern bistand til å utforme.

På bakgrunn av en tydeliggjort strategi og klarere og mer felles forståelse for ledelse i RD, vil vi foreslå at det iverksettes et prosjekt som nevnt i punkt 6.4. Hensikten er å gå gjennom oppgavene for å se etter områder der det er samordningsbehov og gevinster ved økt samarbeid.

Selv om en gjennomgang av arbeidsmåter bør koples til avklaringer mht. strategier m.m, kan det være hensiktsmessig at det gjøres vurderinger og iverksettes samarbeidsprosjekter ut fra de kunnskaper man allerede har i dag om hvor det er gevinster å hente, jf. punkt 6.4. Det vil også kunne gi viktige erfaringer til nytte i utviklingsarbeidet framover.

Erfaringer og avklaringer fra det foregående arbeidet vil gi viktige innspill til arbeidet med å finne en god organisering av direktoratet. Dette arbeidet bør også avklare spørsmål om ansvarsfordeling, lederstruktur og alternative karriereveger og kompetansebehov, ressursfordeling og personell disponering mellom ulike arbeidsområder. Konkret utforming og gjennomføring av prosjektet bør gjøres med ekstern bistand.

Vi har i punkt 6.6 foreslått at RD går gjennom sin stillingsstruktur med tanke på at oppgavene krever kompetanse som varierer fra konsulentarbeid til rådgiverarbeid. Ut fra oppgavenes kompetansekrav kan stillinger besettes i hele spennet. Dette arbeidet bør trolig gjennomføres over tid. Det bør utarbeides oversikt over kompetansebehovet i direktoratet. Med utgangspunkt i oversikten vurderes hvordan behovene best dekkes gjennom kompetanseheving av tilsatte og gjennom rekruttering. I slike omlegginger må det tas hensyn til konkrete personer og fagforeningene må ha en klar rolle i arbeidet. Vi ser for oss noen mulige omlegginger:

- Saksbehandling av mer rutinepreget karakter som i dag utføres av medarbeidere i førstekonsulentstillinger, kan utføres av medarbeidere med et kompetansenivå tilsvarende konsulenter eller liknende. Overføring av slike oppgaver kan skje gjennom rekruttering eller som ledd i kompetanseutvikling for merkantilt personale.
- Dersom medarbeidere utfører oppgaver av mer utviklingspreget karakter, vil det trolig være naturlig at slik oppgaveløsning plasseres i rådgiverstillinger. Det kan gjennomføres ved omgjøring av stillinger eller ved nyrekruttering.
- Ved at noen førstekonsulentstillinger omgjøres til lavere lønnede stillingskategorier, vil RD innenfor de samme budsjettammene kunne omgjøre andre førstekonsulentstillinger til rådgiverstillinger.
- Ved etablering av flatere struktur, vil RD kunne få et overskudd av ledere. Omgjøring av lederstillinger til rådgiver/seniorrådgiverstillinger er ingen

uvanlig praksis ved omorganiseringer i staten. Medarbeiderne er sikret tilsettelse og lønnsnivå, men innholdet i arbeidsoppgavene endres i mer faglig retning.

Å snu om på arbeidet i en organisasjon slik vi ser for oss at det er behov for i RD, er en omfattende prosess. Den vil måtte gjennomføres trinnvis og vil kreve ressurser avsatt internt og til ekstern bistand. God informasjon, medvirkning, framdrift, retning og lederengasjement er alle viktige forutsetninger for å lykkes.