

Evaluering av prosessen rundt etableringen av IMDi

Forord

Som et ledd i arbeidet med å styrke integreringspolitikken, besluttet regjeringen i desember 2004 å dele Utlendingsdirektoratet (UDI) og etablere et eget direktorat for integrering og mangfold. Det nye direktoratet, som etter hvert fikk navnet IMDi, skulle være i drift fra og med 1. januar 2006.

Statskonsult har på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) evaluert prosessen rundt etableringen.

Evalueringen er utført av seniorrådgiver Gudrun Vik.

Oslo 21. mars 2007


Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

1	Innledning	3
1.1	Evalueringsoppdraget – bakgrunn og formål	3
1.2	Metode og datagrunnlag.....	4
1.3	Leserveiledning	6
2	Styring og organisering av prosessen	7
2.1	Oppsummering av hva som ble gjort	7
2.2	Informantenes synspunkter	11
2.3	Statskonsults kommentarer	13
3	Tjenestemannsorganisasjonenes rolle	15
3.1	Oppsummering av hva som ble gjort	15
3.2	Informantenes synspunkter	16
3.3	Statskonsults kommentarer	17
4	Oppgavedeling UDI/IMDi – og IMDi's formål og organisering	18
4.1	Oppsummering av hva som ble gjort	18
4.2	Informantenes synspunkter	20
4.3	Statskonsults kommentarer	21
5	Etablering av fellestjenester	22
5.1	Oppsummering av hva som ble gjort	22
5.2	Informantenes synspunkter	23
5.3	Statskonsults kommentarer	24
6	Økonomiske og budsjettmessige sider ved prosessen	25
6.1	Oppsummering av hva som ble gjort	25
6.2	Informantenes synspunkter	25
6.3	Statskonsults kommentarer	26
7	Fordeling av personell.....	28
7.1	Oppsummering av hva som ble gjort	28
7.2	Informantenes synspunkter	32
7.3	Statskonsults kommentarer	33
8	Informasjonstilgang	35
8.1	Oppsummering av hva som ble gjort	35
8.2	Informantenes synspunkter	35
8.3	Statskonsults kommentarer	36
9	Konfliktnivå og konflikthåndtering.....	37
9.1	Oppsummering av hva som ble gjort	37
9.2	Informantenes synspunkter	37
9.3	Statskonsults kommentarer	38

Statskonsults oppsummering av prosessen

Etter flere års utredning og diskusjon om hvordan oppnå en styrket, mer koordinert og målrettet innsats i integreringspolitikken, beslutter regjeringen i desember 2004 at Utlendingsdirektoratet skal deles, og at det fra og med 1. januar 2006 skal etableres et eget direktorat for integrering og mangfold.

Den 2. januar 2006 åpner det nye direktoratet IMDi dørene til en startmarkering hvor 500 mennesker deltar på et 90 minutters langt program. To nye fagrapporter, Integreringsbarometeret og Integreringskartet, blir presentert. Den nye virksomhetens nettsted hadde kommet på luften åtte timer før årsskiftet, helt i tråd med virksomhetens grafiske profilprogram. Det utgis en avis som bilag til Dagbladet på åpningsdagen i et opplag på 200 000 og mediestrategien sikrer god omtale av begivenheten på TV2. Entusiasmen er stor – Yes, dette fikk vi til! Og UDI gratulerte.

Var det en selvfølge at de var i mål, at entusiasmen var stor og at UDI gratulerte? Kanskje. Statsrådets brev ett år tidligere, som gjorde rede for regjeringens beslutning, ble godt mottatt i UDI. Et vedtak var etterlenget etter år med usikkerhet om hva som ville skje. Og når vedtaket endelig kom, var det klart og tydelig at ingen ville miste arbeidet og det nye direktoratet skulle ligge i Oslo.

Kanskje ikke. Det fulgte ingen friske midler med vedtaket. Driften av to direktorater skulle ikke koste mer enn driften av ett. Og direktoratene ble pålagt å etablere felles støttetjenester. Delingen ville innebære at UDI måtte gi fra seg ressurser. Både mennesker og penger. Hvor mange? Hvor mye? Kanskje var det ikke så greit likevel.

Helt på slutten av 2006 får Statskonsult i oppdrag å evaluere prosessen rundt etableringen av IMDi. Departementet vil oppsummere hva som skjedde og se om det er kunnskap å hente som kan brukes i andre omstillinger.

I 2007 starter vi med dokumentstudier, vi sender ut en spørreundersøkelse til medarbeidere som ble berørt, og vi intervjuer sentrale omstillingsaktører. Det har gått ett år siden prosessen ble avsluttet, men informantene deler velvillig sine erfaringer med oss, selv om de noen ganger må tenke seg godt om for å huske hva som faktisk skjedde.

Konklusjonen vi trekker er klar. Dette var en vellykket omstilling hvor den politiske beslutningen ble gjennomført uten nevneverdige interessemotsetninger og uten store menneskelige kostnader. Informantene har sine forklaringer på hvorfor de lykkes så godt

- Den politiske beslutningen var klar og tydelig
- Oppslutningen om omstillingen var stor
- Ingen ville miste jobben / rett og plikt til å følge oppgaven
- Direktoratet skulle ligge i Oslo – ingen flytting
- KRD tok en tydelig styringsrolle og omstillingsprosjektet ble godt organisert

-
- Lederne var samkjørte og integrerings- og regulerings siden samarbeidet godt på både departements- og direktoratsnivå
 - Tjenestemannsorganisasjonene ble sterkt involvert og bidro konstruktivt
 - Bemanningsprosessen var åpen og involverende – medarbeidernes ønsker ble etterkommet i den grad det var mulig
 - Prosessene var gode og ryddige, diskusjonene saklige og rolige, det var lite prestisje
 - De involvert var lojale mot beslutningen og hadde oppmerksomheten rettet mot løsninger, ikke problemer
 - Det ble gitt god informasjon raskt

Statskonsult slutter seg til informantenes oppsummering. Disse faktorene bidro etter vår mening alle sammen til det gode resultatet. Skal vi trekke frem en faktor som viktigere for resultatet enn andre, må det være aktørens lojalitet og løsningsrettede oppmerksomhet.

Vi har få kritiske kommentarer til prosessen. Sett i ettertid burde nok mer av ressursene blitt brukt på arbeidet med å etablere fellestjenestene. Dette er flere av informantene enige i. En kritisk gjennomgang på forhånd, av hva som ville bli de store utfordringene, hadde kunnet bidra til en annen og bedre prioritering.

Det lå for eksempel i kortene at fordelingen av personalet ikke ville by på de helt store problemer. De som arbeidet med integreringsoppgaver, var lette å identifisere i UDI. Med rett og plikt til å følge oppgavene, ville det bli få innplasseringer som ikke var gitt på forhånd. Hva som skulle bli fellestjenester derimot, og hvordan de skulle innrettes, knyttet det seg langt større usikkerhet til. Hvilke støttesystemer ville for eksempel det nye direktoratet ha bruk for? Og i hvilket omfang? Det eneste sikre her, var at IMDi's behov ville bli et annet enn UDIs sitt. Her lå det mange utfordringer.

Og hvilken læring kan så utledes av de oppsummerte erfaringene? Den enkelte leser kan gjøre seg opp sin egen mening, vi trekker frem følgende punkter:

- Klare og tydelige beslutninger bidrar til gode omstillingsprosesser
- En gjennomtenkt styring og organisering av omstillingsarbeidet inngir tillit
- Tidlig involvering av de ansatte og inngåelse av omstillingsavtale i tråd med avtaleverket legger forholdene til rette for god styring, godt samarbeid og oppslutning om prosessen
- Åpenhet, rask og relevant informasjon virker konfliktreduserende
- Prosesser som berører ansettelsesforhold er særlig utfordrende. Etterrettelighet og ryddighet i gjennomføringen er viktig, og det bør etableres et støtteapparat hvor de ansatte kan søke råd og hjelp
- Omstillings betydning for virksomhetens administrative oppgaver må ikke undervurderes
- All omorganisering har en kostnadsside

En liten refleksjon til slutt. Intensjonen, å styrke integrerings- og mangfoldsarbeidet, har skapt store forventninger hos mange. Etableringen av IMDi var et organisatorisk grep. Som en av informantene uttrykte det: - omstillingen var det første skrittet, det er flere igjen å gå.

1 Innledning

1.1 Evalueringsoppdraget – bakgrunn og formål

I januar 2004 gir Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) Rambøll Management i oppdrag å utrede hvordan organiseringen av innvandrings- og integreringsfeltet kunne endres med sikte på å oppnå en styrket, mer koordinert og målrettet innsats i integreringspolitikken.

I oktober samme år legger regjeringen ved Kommunal- og regionaldepartementet frem en stortingsmelding om mangfold gjennom inkludering og deltakelse (St.meld. nr. 49 (2003 – 2004)).

I desember 2004 beslutter regjeringen at Utlendingsdirektoratet (UDI) skal deles og at det fra og med den 1. januar 2006 skal etableres et eget direktorat for integrering og mangfold.

I tildelingsbrevet til UDI for 2005 skriver KRD bl.a. at arbeidet med å tilrettelegge for styrking av mangfolds- og inkluderingsarbeidet blir viktig i 2005, og at UDI vil ha en viktig rolle i dette arbeidet.

Prosessen rundt delingen starter på nyåret 2005 når Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) nedsetter en styringsgruppe og en prosjektgruppe for å gjennomføre reorganiseringen. Begge har representanter fra både departement og direktorat.

Den 16. desember 2005, på det siste møtet i styringsgruppen, anbefaler medlemmene at det i ettertid bør foretas en evaluering av selve prosessen rundt etableringen av det nye direktoratet.

Dette er bakgrunnen for at Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)¹ ved Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA) i desember 2006 ga Statskonsult i oppdrag å evaluere prosessen fra beslutningen om etablering av et nytt inkluderings- og mangfoldsdirektorat (IMDi) ble fattet i desember 2004 og frem til det nye direktoratet startet opp den 2. januar 2006.

Oppdragsgiver ønsket å få belyst positive og negative erfaringer fra prosessen som det kan være nyttig å ha med seg for lignende omorganiseringer senere både innen AIDs ansvarsområde og i sentralforvaltningen for øvrig.

Hvorvidt etableringen av IMDi har oppfylt de politiske mål regjeringen hadde for etableringen av det nye direktoratet, omfattes ikke av oppdraget.

¹ Høsten 2005 var det stortingsvalg, og den nye regjeringen besluttet å flytte ansvaret for både innvandrings- og integreringspolitikken fra KRD til det nye departementet Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID).

1.2 Metode og datagrunnlag

Evalueringsfokus

En prosessevaluering er en vurdering av et prosjekt eller en oppgave fra start til slutt. Denne formen for evaluering er gjerne knyttet til formativ evaluering, hvor evalueringsarbeidet foregår samtidig med prosjektet og kan tjene som tilbakemelding eller korrektiv til prosjektet underveis og i iverksettingsfasen.

Oppdraget om å evaluere prosessen rundt etableringen av IMDi ble gitt Statskonsult omkring ett år etter at etableringsprosessen ble avsluttet, og evalueringen er av den grunn oppsummerende, selv om målet også her har vært å frembringe kunnskap om prosessen.

At prosessevalueringen ble gjort etter at prosjektet var avsluttet, medførte at Statskonsult har konsentrert arbeidet om å samle data for å kunne beskrive hva som faktisk skjedde, dvs. hvilke oppgaver som ble ivaretatt og inngikk i omstillingsarbeidet, og hvordan dette arbeidet ble styrt, organisert og gjennomført. I tillegg har vi, bl.a. gjennom innhenting av synspunkter fra sentrale omstillingsaktører og berørte medarbeidere, prøvd å belyse hva som fungerte bra og hva som fungerte mindre bra i prosessen.

Målet med prosessen, å få etablert et nytt integrerings- og mangfoldsdirektorat innen 1.1.06 ble nådd, og sånn sett kunne det allerede før evalueringsarbeidet tok til, konkluderes med at prosjektgjennomføringen var vellykket.

Datainnsamling

I datainnsamlingen har vi benyttet følgende metoder:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med sentrale omstillingsaktører
- Spørreskjemaundersøkelse til berørte medarbeidere

Dokumentstudier

Fra både KRD, UDI og IMDi innhentet Statskonsult dokumenter som

- Avtaler
- Prosjekt- og delprosjektmandater
- Prosjekt- og delprosjektnotater
- Sakspapirer, referater og korrespondanse

Selv om en omfattende mengde dokumenter ble gjennomgått, var ikke dokumentasjonen tilstrekkelig som grunnlag for å beskrive hva som skjedde. Utdypende informasjon måtte i tillegg innhentes fra omstillingsaktørene.

Intervjuer

Valg av informanter ble gjort i samarbeid med oppdragsgiver og hvilke sentrale omstillingsaktører det ble gjennomført intervjuer med fremgår av tabellen på neste side.

Virksomhets-tilhørighet 1.1.2007	Person	Ansvarsområde under prosessen i 2005
UDI	Arne Rolland	Ledet fellestjenesteprojektet Fordeling av personell/kartlegging kompetanse
	Steinar Langbakk	Budsjettmessige spørsmål
	Svein Erik Bersås	Ledet arbeidet i UDI (reguleringssiden)
Norges Røde Kors	Trygve Nordby	Medlem i styringsgruppen Direktør UDI
IMDi	Osmund Kaldheim	Medlem i styringsgruppen etter tilsetting Påtroppende direktør IMDi
	Bjørn Halvorsen	Medlem i styringsgruppen - NTL
	Marit Lund Larsen	Leder av NTL i UDI
	Anne E Syversen	Påtroppende Administrasjonssjef IMDi
	Bjørn Holden	Prosjektgruppen på heltid (fra UDI)
	Tormod Fidje	Prosjektleder for regionstrukturprosjektet
UD	Manuela Osmundsen	Ledet etableringsarbeidet av IMDI Assisterende direktør i UDI,
AID	Thorbjørn Dolva	Sentral i arbeidet med prosjektetablering og omstillingsavtale
	Barbro Bakken	Medlem i styringsgruppen. Etatsstyrer IMDi / ekspedisjonssjef
	Thor Arne Aass	Medlem i styringsgruppen. Etatsstyrer UDI / ekspedisjonssjef
	Ståle Vikdal	Prosjektleder / seniorrådgiver
NAV	Tor Saglie	Ledet styringsgruppen frem til september Departementsråd i KR D

Tabell 1: Gjennomførte intervjuer

Spørreskjemaundersøkelse

En elektronisk spørreskjemaundersøkelse ble sendt berørte medarbeidere fredag 5. januar med svarfrist fredag 12. januar. Ved fristens utløp hadde 55 % av de inviterte svart på spørreundersøkelsen.

Spørreskjemaundersøkelsen ble gjort med verktøyet Refleks, og KR D fremskaffet adressatenes e-postadresser fra UDI og IMDi. Målgruppen for undersøkelsen var alle nåværende ansatte i IMDi som ble ansatt i UDI før 1.5.2005 og alle ansatte i UDI som var berørt av omstillingsarbeidet, dvs. de som ble tatt med i en kompetansekartlegging som ble gjort høsten 2005. Foruten dem som den gang var ansatt i Integreringsavdelingen (INA), dreide dette seg om ansatte i administrasjonsavdelingen (ADA) og avdelingen for strategi og koordinering (FSK).

Problemstillinger

Med utgangspunkt i oppdragsbeskrivelsen og etter møter og dialog med IMA vil Statskonsult i denne evalueringen belyse følgende problemstillinger og oppgaver fra prosessen rundt etableringen av IMDi.

- Styring og organisering av prosessen
- Tjenestemannsorganisasjonenes rolle
- Oppgavedeling UDI/IMDi – og IMDis formål og organisering
- Etablering av fellestjenester
- Økonomiske og budsjettmessige sider ved prosessen
- Fordeling av personell
- Informasjonstilgang
- Konfliktnivå og konflikthåndtering

Avgrensninger

I tråd med oppdragsgivers ønske, avgrenses evalueringen til utelukkende å omfatte selve omorganiseringsprosessen og omfatter derfor ikke en vurdering av resultater og effekter av selve omorganiseringen.

Evalueringen omfatter heller ikke det omstillingsarbeidet som pågikk i UDI på reguleringssiden parallelt med delingen av direktoratet og etableringen av IMDi.

Evalueringen omfatter tidsrommet fra den politiske beslutning om deling av UDI ble fattet i desember 2004 og til etableringen av IMDi 2. januar 2006.

Evalueringsansvarlig

Evalueringen er utført av seniorrådgiver Gudrun Vik og prosjektansvarlig avdelingsdirektør var Vivi Lassen.

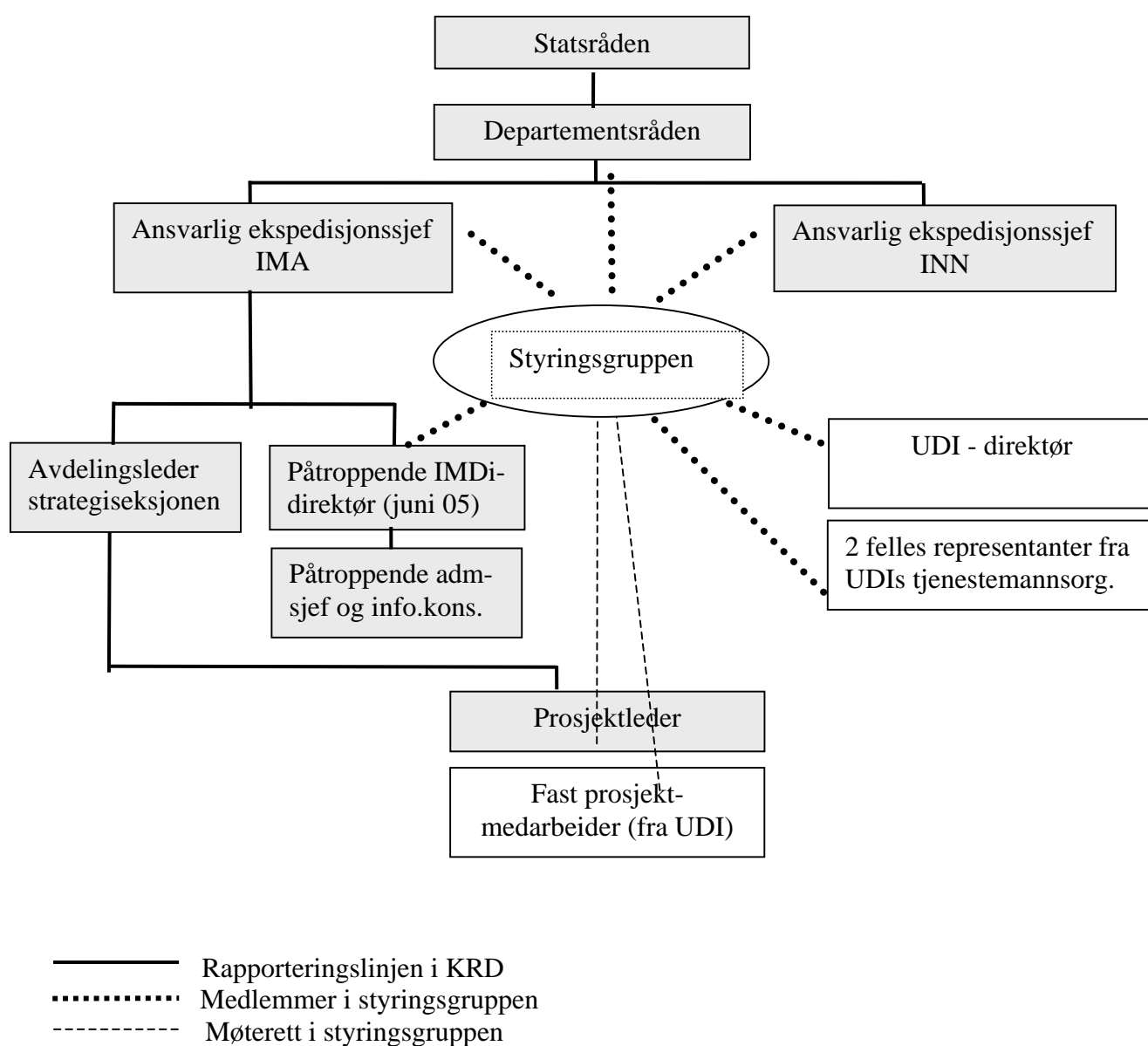
1.3 Leserveiledning

De åtte problemstillingene som er listet opp under punkt 1.2 er viet hvert sitt kapittel. Under tittelen ”Oppsummering av hva som ble gjort” innledes samtlige med en beskrivelse av hva som faktisk skjedde. Deretter, også gjennomgående, presenteres informantenes synspunkter sammen med resultatene fra spørreundersøkelsen, og kapitlene avsluttes med Statskonsults kommentarer.

2 Styling og organisering av prosessen

2.1 Oppsummering av hva som ble gjort

Det ble etablert et eget prosjekt i Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) til å planlegge og gjennomføre opprettelsen av IMDi. I mandatet som ble vedtatt for prosjektet, ble det redegjort for både styringen og organiseringen av prosjektet og for oppgavene som skulle utføres frem til etablering. I et vedlegg til mandatet ble oppgavene nærmere beskrevet, og det ble også redegjort for oppgave- og ansvarsdelingen mellom KRD og UDI. For å sikre gode faglige og administrative løsninger for det nye direktoratet skulle integrerings- og reguleringssiden i både UDI og KRD trekkes aktivt inn i arbeidet under hele arbeidet (jf. tildelingsbrevet).



Figur 1: Organiseringen av omstillingsprosjektet i KRD

Styringsgruppen

Til å lede omstillingsarbeidet ble det etablert en styringsgruppe med følgende medlemmer:

- Departementsråd Tor Saglie (leder styringsgruppen / KR D)
- ekspedisjonssjef Barbro A. Bakken (KR D/IMA))
- ekspedisjonssjef Thor Arne Aass (KR D/INN)
- direktør Trygve Nordby (UDI)
- direktøren for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (når han/hun tiltrer)
- Bjørn Halvorsen (tillitsvalgt for NTL i UDI)
- Marianne Ecker (tillitsvalgt for Samfunnsviterne i UDI, fas møtende vara)

Osmund Kaldheim, påtroppende direktør i IMDi, deltok i styringsgruppen fra og med juni.

I september overtok Eivind Dale lederansvaret for styringsgruppen da Tor Saglie sluttet i stillingen som departementsråd for å lede den nye Arbeids- og velferdsforvaltningen.

Styringsgruppen skulle iht. mandatet ivareta følgende oppgaver:

- Godkjenne mandatet og prosjektplanen for arbeidet
- Ta stilling til overordnede premisser og retningslinjer for arbeidet,
- Sikre fremdriften av arbeidet/prosjektet, herunder at prosjektet holder seg innen gitte ressursrammer
- Godkjenne større endringer i prosjektplanen, herunder etablering av delprosjekter
- Utøve kvalitetssikring underveis i arbeidet/prosessen
- Ta beslutninger om eventuelle endringer i forutsetninger eller planer
- Sikre at prosjektgruppen fikk tilfredsstillende arbeidsbetingelser

Arbeidet med å opprette det nye direktoratet ble delt inn i to faser, en før og en etter direktør og administrativ leder for det nye direktoratet var tilsatt. I løpet av andre fase skulle ansvaret for gjennomføringen av arbeidet gradvis bli overført til direktøren for IMDi.

I første fase ble det lagt opp til månedlige møter i styringsgruppen. Alle medlemmene i styringsgruppen hadde anledning til å be om, og departementsråden kunne ved behov innkalle til, ekstraordinære møter. Styringsgruppen avholdt til sammen 7 møter, alle i 2005 (18.02 / 17.03 / 08.04 / 25.04 / 13.06 / 14.09 / 16.12).

Prosjektgruppen

Som utøvende organ for styringsgruppen ble det etablert en prosjektgruppe som hadde følgende faste medlemmer på heltid:

- Seniorrådgiver Ståle Vikdal fra KR D/IMA (prosjektleder)
- Bjørn Holden, UDI

I tillegg deltok det flere medarbeidere på deltid. Disse var pr 14.02.05 to medarbeidere fra KRD/IMA, en fra KRD/PDA og en fra UDI. Det ble lagt opp til at prosjektets bemanning og sammensetning skulle kunne variere over tid avhengig av hvilke oppgaver som skulle gjennomføres og avhengig av hvilke oppgaver som ble delegert til "linjen" i KRD og UDI.

Prosjektgruppen skulle ivareta følgende oppgaver:

- Følge opp de mål og planer som var vedtatt for prosjektet
- Gjennomføre konkrete arbeidsoppgaver i tråd med utarbeidet prosjektplan
- Utarbeide bestillinger og innspill til delprosjekter i UDI
- Forberede saker for styringsgruppen, for eksempel problemnotater vedrørende veivalg eller forslag til endringer i prosjektplanen
- Revurdere/justere prosjektplanen for fase 2, dvs. når direktør og administrativ leder for direktoratet var tilsatt
- Sørge for oversikt og koordinering av arbeidet i KRD i forhold til prosjektene som pågikk eller skulle iverksettes i UDI
- Sørge for god informasjon til alle berørte, ikke minst til tjenestemannsorganisasjonene og vernetjenesten
- Legge til rette for medbestemmelse i tråd med omstillingsavtalen av 10.2.2005
- Utarbeide budsjett for etableringen og overvåke etableringsutgiftene

Prosjektlederen skulle:

- Ha det faglige og utøvende ansvaret for gjennomføringen av prosjektet
- Ta initiativ til å etablere delprosjekter som var nødvendig for at gjennomføringen av etableringen kunne skje på en god måte
- Foreta avklaringer mellom møtene i styringsgruppen i forhold til ledelsen i IMA eller lederen for styringsgruppen om forhold som var viktig for fremdriften av arbeidet
- Lede, prioritere og fordele arbeidsoppgaver internt i prosjektgruppen i samråd med ledelsen

Prosjektleder Ståle Vikdal og Bjørn Holden møtte fast på møtene i styringsgruppen, men som det fremgår av figur 1 på side 8 rapporterte prosjektlederen til avdelingslederen med ansvar for seksjon strategi i IMA.

Eventuelle bestillinger og avklaringer som prosjektgruppen, av hensyn til fremdriften i arbeidet, ønsket å gjøre mellom møtene i styringsgruppen, skulle således konfereres med ledelsen i IMA, som igjen vurderte om saken skulle forelegges departementsråden. Styringsgruppen skulle ha kopi av alle bestillinger til UDI, og resultater av bestillingene skulle legges frem for styringsgruppen.

Ny direktør

Som det også fremgår av figur 1 på side 8, ble den påtroppende direktøren og hans kommende administrasjonssjef og informasjonsmedarbeider tilsatt i KRD frem til det nye direktoratet var etablert pr. 1.1.2006.

Den påtroppende direktøren ble formelt ikke gitt noen fullmakter, men flere beslutninger ble i praksis delegert til ham.

Hovedoppgaver og ansvarsdeling

Det ble utarbeidet en hovedprosjektplan (datert 04.02.05) som viste en ansvarsdeling og planlagt fremdrift for arbeidet med å etablere IMDi.

En oppstilling av hovedoppgaver som måtte gjøres før etableringen av IMDi kunne finne sted, ble også senere presentert i et vedlegg til styringsgruppens mandat. Det fremgikk av vedlegget at noen oppgaver måtte defineres nærmere underveis i prosessen og noen først etter IMDi-direktør var tilsatt. I samme vedlegg ble også hovedansvaret for oppgavene delt mellom KRD/prosjektgruppen og UDI.

KRD og prosjektgruppen ble tillagt hovedansvaret for følgende oppgaver:

- Utarbeide mandat for det nye direktoratet IMDi
- Vurdere IMDis kompetansebehov
- Den interne organiseringen av IMDi
- Samarbeidsformene mellom det nye direktoratet og UDI
- Vurdere hvordan fylkesmannens rolle kunne styrkes i integreringsarbeidet
- Vurdere om ledelsen av nasjonalt utvalg for bosetting burde overføres fra KRD til det nye direktoratet
- Tilsetting av direktør, administrativ leder og informasjonssjef for IMDi
- Fordeling av ansatte i UDI på de to direktoratene
- Kompetanseutvikling for ansatte som skulle arbeide i det nye direktoratet
- Innspill til budsjettarbeidet
- Utarbeiding av tildelingsbrev for direktoratet
- Utarbeiding av økonomiinstruks for direktoratet
- Personalreglement og tilpasningsavtale
- IKT-strategi
- Lansering og profilering av IMDi
- Lokaler, inventar og utstyr
- Utarbeide forslag til innspill i UDIs prosjekter (bl.a. regionprosjektet og fellestjenesteprojektet)
- Informasjon/hjemmeside med mer
- Informasjon til de ansatte og tillitsvalgte

Av disse oppgavene skulle bl.a. følgende oppgaver ikke slutføres før ny direktør var tilsatt:

- Den interne organiseringen av IMDi
- Samarbeidsformene mellom det nye direktoratet og UDI
- Plassering av nasjonalt utvalg for bosetting
- Tilsetting av administrativ leder og informasjonssjef
- Fordeling av ansatte
- Kompetanseutvikling/opplæring
- Personalreglement og tilpasningsavtale
- Lokaler, inventar og utstyr

UDI ble tillagt et hovedansvar for

- Regionstrukturprosjektet
- Fellestjenesteprojektet
- Kartlegging av kompetanse i UDI

UDI-prosjektene rapporterte til ledelsen i UDI og mottok sine oppdrag, bestillinger og prioriteringer fra UDIs ledelse. KRD ved prosjektgruppen skulle også kunne komme med bestillinger til UDIs prosjekter, men slike bestillinger skulle da gå gjennom UDIs ledelse.

Samordningsmøter

Prosjektgruppen under Ståle Vikdals ledelse skulle holde oversikt over og følge med i utviklingen i UDIs prosjekter. For å sikre helhet og samordning av det som skjedde og for å avklare hvem som skulle tillegges ansvaret for ulike deloppgaver, ble det avholdt samordningsmøter mellom lederne i KRDs og UDIs prosjekter.

Møtene ble ledet av Manuela Ramin-Osmundsen som var ansvarlig for omstillingsarbeidet i UDI. Påtroppende IMDi direktør Osmund Kaldheim var fast møtedeltakere sammen med de to som arbeidet på heltid i prosjektgruppen, Ståle Vikdal (KRD) og Bjørn Holden (UDI).

Det ble til sammen avholdt 12 samordningsmøter (24.08 / 02.09 / 26.09 / 07.10 / 14.10 / 25.10 / 31.10 / 14.11 / 29.11 / 06.12 / 22.12).

Samhandlingsmøter

Under prosessen ble representanter fra ledelsen i KRD invitert til samhandlingsmøter i UDI, når dette møtet behandlet saker relatert til omstillingsarbeidet. Samhandlingsmøter er en møteplass for ledelsen i UDI, tjenestemannsorganisasjonene og verneombudene.

2.2 Informantenes synspunkter

Påstand: Prosessen rundt etableringen av IMDi ble godt organisert og styrt				
19,27 %	46,79 %	23,85 %	1,83 %	8,26 %
Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke

n = 109

Tabell 2: Berørte medarbeideres syn på organisering og styring av prosessen

Mens noen av de berørte medarbeiderne ga uttrykk for at de ikke syntes prosessen ble godt nok organisert og styrt, hadde ingen av de sentrale aktørene noe særlig å utsette på måten prosessen ble organisert og styrt på.

Styringsgruppen

Flere trakk frem at det var viktig at KRD gjennom prosjektorganiseringen tydeliggjorde at det var departementet som styrte opprettelsen av IMDi. Ved at departementsråden ledet arbeidet og styringsgruppen, ble ekspedisjonssjefene

for INN og IMA sidestilt, og styringsgruppen fremsto som nøytral i partsforholdet mellom UDI og IMDi.

Flere informanter ga uttrykk for at styringsgruppen hadde en viktig rolle i arbeidet med å legge premissene for prosjektet, at møtefrekvensen var hensiktsmessig og at den behandlet de riktige sakene. Det kunne imidlertid av og til være uklart om en sak skulle behandles i styringsgruppen eller om den hørte til i etatsstyringsdialogen mellom KRD og UDI.

Ingen ga uttrykk for at skiftet av styringsgruppens leder førte til noen problemer, men flere poengterte at det kunne det ha gjort.

Prosjektgruppen

Med departementsråd som leder av styringsgruppen, og prosjektet heftet inn på linjen ved avdelingsleder for strategiseksjonen, ble det en lang rapporteringslinje fra prosjektleder til styringsgruppe. At dette kunne ha blitt problematisk, ble påpekt av flere av aktørene fra KRD, men de ga samtidig uttrykk for at godt samarbeid mellom aktørene i linjen førte til at det gikk bra.

Det ble fortalt at intensjonen bak plasseringen av prosjekteierskapet var å gjøre prosjektet mindre sårbart. Ved å hekte det inn på linjen høyere i hierarkiet, ville færre bli involvert, og det ville således være færre til å overlape og til å steppe inn for hverandre.

Fra informantene kom det mange rosende ord om prosjektgruppens innsats. Noen ga likevel uttrykk for at notatene til styringsgruppen kunne bli noe ordrike, slik at det vesentlige budskapet ble borte, mens prosjektgruppen selv stilte seg noe spørrende til nytten av deres arbeid i perioden før påtroppende direktør tiltrådte.

Ny direktør

Det var innledningsvis bestemt at styringsgruppens arbeid skulle utfases og at flere beslutninger skulle overlates til påtroppende direktør når han var tilsatt. Dette skjedde også, men etter at han var på plass, opplevde aktørene ikke lenger organiseringen og styringslinjene som like klare. utfordringer knyttet til dette ble, ifølge informantene, løst ved at aktørene var løsningsorienterte og valgte å se pragmatisk på hans rolle frem til 1.1.2006.

For å få en person til å representere IMDi, og til å ivareta partsforholdet i de saker hvor det kunne oppstå interessekonflikter mellom IMDi og UDI, ble det ansett som viktig å få på plass ny direktør så fort som mulig. At han først ble tilsatt i juni, mente flere var noe sent, og de trodde prosessen ville ha tjent på om tilsettingen hadde skjedd tidligere.

De fleste omstillingsaktørene, ikke minst påtroppende direktør og hans nytilsatte administrasjonssjef og infokonsulent, opplevde å få en meget hektisk høst, med mange og stramme tidsfrister. Flere saker lå på vent, og det ble mange saker for påtroppende direktør å ta stilling til og fatte beslutninger om. Det ble behov for en stram prioritering av oppgaver og nye fremdriftsplaner ble utarbeidet. Påtroppende direktør ble også en meget etterspurt foredragsholder, hvilket også krevde sitt.

Arbeidsdelingen

Ingen av informantene hadde noe å si på arbeidsdelingen mellom KRD og UDI. Den ble behandlet i styringsgruppen hvor alle parter var representert og synliggjort for alle impliserte gjennom vedlegget til styringsgruppens mandat. Flere av informantene trakk frem gjennomføringen av samordningsmøter og mente at dette var et nyttig tiltak som sikret og styrket det løpende samarbeidet.

I tillegg til etableringen av styringsgruppen og prosjektgruppen, fikk KRD også behov for å benytte det ordinære kontorstøtteapparatet i omstillingsarbeidet.

I UDI-direktørens ledergruppe, hvor assisterende direktør ble tillagt ansvaret for å lede omstillingsarbeidet, fikk en annen leder ansvaret for å lede den ordinære driften av UDI. For å være tydelig på hva som var omstillingsarbeid og hva som var ordinær drift, ble omstillingsarbeidet organisert i prosjekter og arbeidsgrupper. Disse grepene bidro i følge informantene, til klarhet og ryddighet i roller og oppgaveansvar.

2.3 Statskonsults kommentarer

Det er Statskonsults helt klare inntrykk at både ledere og medarbeidere fant at måten omstillingsarbeidet ble organisert på la til rette for en god prosess. Alle berørte parter ble trukket med i det forberedende arbeidet og det var ingen uenighet om oppgavedelingen, samarbeidet fungerte godt, og det var sjelden eller aldri uenighet om hvem som skulle fatte de ulike beslutningene.

Det er lett å konkludere med at valgte organisering fungerte. Vi er imidlertid av den oppfatning at dette i stor grad skyldtes aktørenes meget positive innstilling som bl.a. kan forklares med at alle var for og ønsket omstillingen velkommen.

Hadde utgangspunktet var litt mer komplisert gjennom flere og større interessemotsetninger aktørene i mellom, tror vi følgende elementer ville ha utgjort organiseringens svake punkter:

- Prosjektets plassering i linjen
- Ny direktørs formelle fullmakter

Med prosjektet plassert så langt ned i hierarkiet legges det opp til mye byråkrati og lang saksgang. Med arbeidsoppgaver under tidspress må dette ha vært utfordrende, og fraværet av problemer som kunne tilskrives plasseringen av prosjektet tror vi først og fremst kan forklares med at aktørene, særlig prosjekteiers og prosjektleders, inntok en positiv og pragmatisk innstilling.

Ved fusjoner er det vanlig å etablere en interimorganisasjon hvor påtroppende direktør gis formelle fullmakter i interimperioden. Det ble ikke gjort i denne fisjonen. Hadde ikke påtroppende direktør IMDi og UDIs direktør samarbeidet så godt som de gjorde, ville trolig mange saker måttet bli løst på et høyere nivå, dvs. av den aktuelle ekspedisjonssjef eller av departementsråden selv. At den nye direktøren til tross for manglende fullmakter fikk en så ”sterk stemme” som en informant uttrykte det, kan trolig også forklares med hans personlige egenskaper og de berørtes positive innstilling til den forestående etableringen av IMDi.

Når det gjelder tidsaspektet, stiller Statskonsult seg spørrende til om bedre tid, både for ny direktør og for arbeidet for øvrig, ville ha ført til en bedre prosess. Det at ting settes under et visst tidspress, kan virke konstruktivt og konfliktavvergende. At arbeidspresset i omstillingsperioden virkelig var stort, ser vi imidlertid tydelig. At aktørene hadde en noe ulik oppfatning om hvem som dro det tyngste lasset, overrasker oss ikke. De har ulike ståsted og så prosessen fra ulike vinkler. At innsatsen som ble gjort av UDI gjennom hele året og av påtroppende direktør og hans to medarbeidere høsten 2005, ligger i overkant av hva departementet kunne ha forventet, er vi ganske overbevist om.

3 Tjenestemannsorganisasjonenes rolle

3.1 Oppsummering av hva som ble gjort

Beslutningen om opprettelsen av IMDi var en politisk beslutning og var som sådan ikke gjenstand for medbestemmelse. Det er imidlertid, i henhold til Hovedavtalen § 2, nummer 3, andre ledd, selve måten beslutningen skal gjennomføres på.

Omstillingsavtale

Den 10. februar 2005 ble det i tråd med Hovedavtalen inngått en omstillingsavtale mellom KRD og Norsk Tjenestemannslag (NTL), Parat, Norges Juristforbund-Stat (NJS) og Samfunnsviterne i UDI. Avtalens formål var å sikre de ansattes medbestemmelsesrett og rettigheter i henhold til lov og kollektive og individuelle avtaler og sentrale personalpolitiske retningslinjer for omstillingsarbeidet i statlig sektor.

Fra et eget punkt i avtalen om medbestemmelse (drøfting og forhandling) fremgår det at partene forpliktet seg til at

”Dersom det i løpet av omstillingsprosessen oppstår forhold som skal drøftes eller forhandles under prosessen, skal dette skje fortløpende mellom partene, jf. hovedavtalens § 2 nr. 5. Resultatet nedfelles skriftlig som referat eller protokoll.

For øvrig skal virksomhetene UDI, KRD og senere nytt direktorat, hver for seg fortløpende behandle og avgjøre de saker som ikke er omfattet av omstillingsprosessen, jf. hovedavtalen.”

Deltakelse og involvering

Tjenestemannsorganisasjonene deltok i styringsgruppen med en valgt fellesrepresentant for alle organisasjonene (NTL, NJS og Samfunnsviterne) og en valgt, fast møtende, felles vararepresentant.

Ved opprettelser av prosjekter i UDI skulle de tillitsvalgte medbestemmelse avklares med bakgrunn i UDIs tilpasningsavtale². Dette fremgår av omstillingsavtalens punkt om organisering av omstillingsprosjektet, hvorav det også fremgår at det for øvrig skulle legges vekt på at hovedvernombudet i UDI skulle ha en sentral rolle i omstillingsprosessen. Jevnfør også arbeidsmiljølovens og hovedavtalens bestemmelser.

Tjenestemannsorganisasjonene deltok med fellesrepresentanter i de fleste delprosjekter og arbeidsgrupper i UDI, og de var også representert i det midlertidige tilsettingsrådet som ble opprettet i forbindelse med tilsetting av nyopprettede og ledige stillinger for det fremtidige IMDi høsten 2005.

² En tilpasningsavtalen er en avtale mellom partene om medbestemmelse i virksomheten innenfor Hovedavtalens virkeområde.

Organisasjonene ønsket imidlertid ikke å være representert i arbeidsgruppen som foretok den endelige fordelingen av medarbeiderne på de to direktoratene, og slik kunne de, uten å være bundet, bistå sine medlemmer i innplasseringsprosessen.

I tillegg til de ordinære og formelle samhandlingsmøtene med ledelsen i UDI ble det holdt ukentlige uformelle kontaktmøter mellom UDI-ledelsen og de tillitsvalgte.

I omstillingsperioden arrangerte tjenestemannsorganisasjonene felles medlemsmøter og sentrale enhetsmøter og møter med regionene som var åpne også for uorganiserte.

3.2 Informantenes synspunkter

Påstand: De ansattes medbestemmelsesrett og rettigheter ble godt ivaretatt i prosessen			
28,44 %	52,29 %	16,51 %	2,75 %
Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig

n = 109

Tabell 3: Berørte medarbeideres syn på hvorvidt de ansattes medbestemmelsesrett og rettigheter ble godt ivaretatt i prosessen

De berørte medarbeiderne var, kanskje ikke helt overraskende, noe mer kritiske enn de sentrale aktørene, til hvorvidt de ansattes medbestemmelsesrett og rettigheter ble ivaretatt i prosessen. Et stort flertall av dem syntes imidlertid å være enige med de sentrale omstillingsaktørene som alle ga uttrykk for at de ansattes organisasjoner var sterkt involvert i og bidro meget konstruktivt i omstillingsprosessen.

Informanter fra både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden vektla betydningen av prosessen rundt utarbeidelsen av omstillingsavtalen, og mente at både forarbeidet og selve omstillingsavtalen la et godt grunnlag for omstillingen. Avtalen var viktig å ha i bånd, og den var en styrke underveis, som en av aktørene uttrykte det. I KRD ble det pekt på at partene seg i mellom, før omstillingen startet, hadde bygd opp et godt tillitsforhold og at dette også bidro positivt i prosessen.

At man hadde vært opptatt av å sikre de ansattes medbestemmelsesrett på en formell korrekt måte i tråd med avtaleverket, og iht. veiledningene fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), ble av flere informanter brukt som en viktig årsaksforklaring på det gode samarbeidet i prosessen. Tjenestemannsorganisasjonene så positivt på å få delta i styringsgruppen, og de satte også pris på at de i praksis fikk delta med to representanter. Det å kunne gi innspill og det å få tilbakemeldinger erfarte de som nyttig, og de mente selv at de bidro sterkt og konstruktivt, hvilket arbeidsgiversiden også ga uttrykk for.

De ukentlige kontaktmøtene med ledelsen i UDI ble trukket frem som vesentlige, de ble oppfattet som meget nyttige. De hadde alltid noe å snakke om

og møtene tok brodden av saker som kunne blitt til problemer. De tillitsvalgte ga uttrykk for å ha hatt høye ambisjoner, de deltok bredt i omstillingsarbeidet og de brukte mye tid på omstillingsarbeidet.

3.3 Statskonsults kommentarer

Forholdet til de ansatte står sentralt i alle omstillingsprosesser, og i hvilken grad partene lykkes i å samarbeide får stor betydning for dem som berøres av omstillingen og for resultatet av den. I omstillingsprosessen rundt etableringen av IMDi har forholdet og samarbeidet partene i mellom fungert mønstergyldig. Noe av forklaringen ligger nok også her i omstillingens konfliktfrie karakter, men det skal ikke ta æren fra aktørenes konstruktive og profesjonelle innsats.

4 Oppgavedeling UDI/IMDi – og IMDi's formål og organisering

4.1 Oppsummering av hva som ble gjort

Formålet bak regjeringens beslutning om å opprette et eget Integrerings- og mangfoldsdirektorat var å styrke arbeidet med å inkludere innvandrere i det norske samfunnet.

Blant annet for å gjøre styringsforholdene enklest mulig, la departementet opp til at oppgavefordelingen på direktoratsnivå i størst mulig grad skulle tilsvare oppgavefordelingen mellom de to nye departementsavdelingene INN og INA.

I et vedlegg som fulgte statsrådets brev av 22.12.2004 til UDI, ble det lagt følgende klare føringer for oppgavedelingen:

- Arbeidet med mottak skulle forbli i UDI
- Arbeidet med bosetting skulle ivaretas av IMDi
- Ansvar for overføringsflyktninger frem til ankomst skulle forbli i UDI
- Arbeidet med både tilbakevending og retur skulle forbli i UDI
- Samordningsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere (EMA) skulle legges til IMDi³
- Samordningsansvar i forhold til utnyttelse og/eller vold mot kvinner skulle legges til IMDi
- Enkeltaksbehandling av statsborgerskap skulle forbli i UDI⁴

Det ble også pekt på følgende gråsoner, hvor oppgaver ville måtte ivaretas av både UDI og IMDi:

- Arbeidet med EMA: Her skulle ansvaret for asylsaksbehandling og mottak for enslige mindreårige forbli i UDI, mens ansvaret for bosetting og integrering skulle ivaretas av IMDi.
- Overføringsflyktninger: Ikke bare beskyttelsesbehovet, men også integreringsbehovet ville være et sentralt uttakskriterium, og IMDi skulle derfor trekkes inn i UDIs vurderingsarbeid. Likeledes skulle utarbeidelse av informasjonsmateriell til overføringsflyktninger og kommuner om bosetting og integrering være IMDi's ansvar.
- Mottak og bosetting: Disse oppgavene henger sammen og det at de ble plassert i hvert sitt direktorat, ville stille særlige krav til samarbeid.

Fylkesmannsprosjektet

Av vedlegget fremgikk det også at departementet ønsket å få utredet om det var mulig å overføre oppgaver fra regionkontorene til fylkesmennene, slik at disse kunne gis en tydeligere pådriverrolle overfor kommunene i arbeidet med mangfold og integrering.

³ Høsten 2005 tilkjennega den nyvalgte regjeringen at den med tiden ville overføre ansvaret for enslige mindreårige til barnevernet.

⁴ Den eneste oppgavefordelingen som ikke tilsvarte oppgavedelingen på departementsnivå.

Rapporten fra delprosjektet som utredet dette, ble lagt frem for styringsgruppen i juni. Her ble fylkesmennenes store oppgaveportefølje, særlig i fylker med mange innvandrere, brukt som et argument for ikke å pålegge dem et utvidet ansvar. Departementet har på denne bakgrunn ikke arbeidet videre med saken etter dette.

Regionsstruktur

Det forelå en politisk beslutning om at det nye direktoratet skulle ha egne regionale enheter etter samme inndeling som UDI hadde på daværende tidspunkt (Regionene Øst, Indre Østland, Sør, Vest, Midt-Norge og Nord). Det var også bestemt at IMDIs regionale enheter burde samlokaliseres og dele administrative tjenester med UDIs regionstruktur der disse ville bli opprettholdt.

At bosetting skulle ligge i IMDI medførte en gråsoner m/mottaksarbeidet og det ble laget en intensjonsavtale mellom UDI og IMDi om hvordan dette skulle løses. På noen regionkontor ble det også utformet samarbeidsrutiner.

Regionsstrukturprosjektet som ble opprettet i UDI, la til rette for at de ansatte ved UDIs regionkontorer fikk uttale seg om den forestående delingen av kontorene, og deres synspunkter ble tatt med i rapporten som delprosjektet avleverte styringsgruppemøtet den 13. juni. Styringsgruppen besluttet at rapporten skulle brukes som et av flere grunnlagsdokumenter i arbeidet med å utforme organisasjonsmodell og bemanningsplaner for IMDi.

Mandat, oppgaver og intern organisering

Styringsgruppen besluttet allerede i februar at KRDs tildelingsbrev til IMDi og St.prp. nr. 1 for 2006 skulle utgjøre direktoratets mandat, og ga på samme tid prosjektgruppen i oppdrag å utarbeide et notat om hva direktoratet skulle være, herunder direktoratets formål, oppgaver, virkemidler, ressursrammer, styringsforhold og grensesnitt mellom departement og direktorat. Dette arbeidet ville få avgjørende betydning for andre omstillings- og etableringsaktiviteter som f.eks. den interne organiseringen av det nye direktoratet, fordeling av personell og utarbeidelse av budsjett.

I UDI var arbeidet med å inkludere innvandrere blitt ivaretatt av Integreringsavdelingen (INA) som ved inngangen til 2005 var inndelt i følgende enheter sentralt:

- Mottakskontoret
- Bosettingskontoret
- Introduksjonskontoret
- Kontoret for etnisk likestilling
- Tolkefaglig kontor

Ved inngangen til 2005 flyttet UDI ansvaret for mottakskontoret fra INA til Asylavdelingen⁵. Den politiske beslutningen om at mottaksarbeidet skulle ivaretas av UDI, var på dette tidspunktet gjort kjent, og ved dette organisatoriske grepet la UDI tidlig til rette for at INA skulle kunne konsentrere

⁵ Fra og med inngangen til 2006 inngår arbeidet i UDIs nye Region- og mottaksavdeling

seg om integrerings- og mangfoldsoppgaver og etableringen av det nye direktoratet.

Den 7. juni ble det arrangert en idédugnad som fokuserte på oppgaver og forventninger til IMDi. Idédugnden, utarbeidede notater fra prosjektgruppen om fagområdene bosetting, introduksjon/norsk, tolk og mangfold/inkludering samt UDIs prosjekter om regionstruktur og fellestjenester, jf. neste kapittel, dannet et grunnlag for diskusjon og utdyping av IMDis oppgaveportefølje og alternative organisasjonsmodeller.

På styringsgruppemøtet 14. september presentert den nytilsatte direktøren, Osmund Kaldheim, et notat om virksomhetsidé og prioriterte oppgaver for IMDi.

På samme møte la han også frem en skisse til organiseringen av direktoratet. Denne ble presentert for de ansatte på et allmøte den 16. september, hvoretter den ble gjenstand for forhandlinger med tjenestemannsorganisasjonene i begynnelsen av oktober.

Organisasjonskart av UDI ved inngangen til 2005 og av UDI og IMDi pr. 01.01.06 fremgår av vedlegg 1, 2 og 3.

4.2 Informantenes synspunkter

Detaljeringsgraden i vedlegget til statsråden, hvor det ble redegjort for beslutninger knyttet til oppgavedelingen, gjorde at de fleste informantene så på oppdraget som klart og ryddig.

Mange ansatte hadde synspunkter på oppgavedelingen, og tjenestemannsorganisasjonene stilte seg noe spørrende til om vedlegget faktisk var en del av den politiske beslutningen. Det ble derfor oppfattet som positivt at departementet åpnet opp for innspill og justeringer knyttet til hvordan oppgavene skulle deles mellom UDI og IMDi.

For regionene betydde delingen først og fremst en utfordring for fremtidens UDI-regionkontorer. De ville, når man så bort fra støttetjenestene (fellestjenestene), etter delingen hovedsakelig kun ha ansvaret for asylmottak, og de ville bli mer sårbare overfor svingningene i antallet asylsøkere. IMDi-regionenes integreringsaktiviteter ville derimot trolig bli langt mer stabile.

Påstand: Arbeidet med å etablere IMDi regionstruktur ble tilrettelagt på en bra måte				
13,89 %	29,63 %	17,59 %	1,85 %	37,04 %
Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke

n=108

Tabell 4: Berørte medarbeideres syn på hvorvidt arbeidet med å etablere IMDis regionstruktur ble tilrettelagt.

Som det ble redegjort for i vedlegget til statsrådets beslutning, ville det bli noen gråsoner som stilte krav til at de to direktoratene måtte samarbeide. I utdypningen, konkretiseringen og gjennomgangen av de politiske beslutningene, ble det tatt stilling til praktiske og mer detaljerte spørsmål. For flere av informantene var det i denne delen av prosessen viktig å forsøke å redusere gråsoner til et minimum og sikre gode samarbeidsavtaler eller rutiner der det fremtidige ansvaret måtte deles.

Bilde av hvilke gråsoner som aktørene finner mest utfordrende er noe uklart, men den gråsonen som løftes frem av flest er arbeidet med uttak av overføringsflyktninger.

Utforming og forhandling om IMDi's organisasjonsstruktur var ikke gjenstand for store interessenemotsetninger. Organisasjonsstrukturen omtales av informantene som helt annerledes enn UDIs. Fra en hierarkisk oppbygging i et stort direktorat med mange kontroll- og reguleringsoppgaver, ble det lagt vekt på å gi IMDi en langt flatere organisasjonsstruktur.

4.3 Statskonsults kommentarer

Detaljeringsgraden på statsrådets oppdrag har helt tydelig bidratt til at arbeidet med oppgavefordelingen gikk greit. At det også ble lagt vekt på å følge samme arbeidsdeling som i departementet, synes klokt sett ut fra et styringsmessig perspektiv.

Det fremstår som noe uklart hvor mye tid som gikk med til utdypningen og konkretiseringen av oppgavene, men at det ble åpnet for justeringer og innspill fra de ansatte, bidro helt sikkert til å beholde roen i omstillingsprosessen i den relativt lange perioden frem til fordelingen og innplassering av personell startet opp.

Å forebygge problemer knyttet til gråsoner i oppgavedelingen gjennom bindende og skriftlige avtaler, synes klart å være en konstruktiv måte å møte utfordringene på.

5 Etablering av fellestjenester

5.1 Oppsummering av hva som ble gjort

I henhold til statsrådets brev av 22. desember 2004 om opprettelsen av IMDi skulle det nye direktoratet samlokaliseres med UDI i Hausmannsgate i Oslo og dele administrative og andre støttetjenester med UDI. Den samme organisasjonsformen skulle også gjelde ved regionkontorene. Det ble i oppdragsbrevet ikke gitt nærmere føringer på de praktiske løsningene.

Ansvar for fellestjenesteprojektet ble lagt til UDI hvor dette delprosjektet ble organisert med en styringsgruppe bestående av ledermøtet i Administrasjonsavdelingen og representanter fra tjenestemannsorganisasjonene, en liten prosjektgruppe fra ADA stab og en referansegruppe med representanter fra hhv. tjenesteprodusentene og brukerne av tjenestene.

Et forslag til fremtidig organisering av fellestjenestene ble presentert på et møte i referansegruppen den 3. juni. Etter en analyse av administrative og økonomiske konsekvenser ble det fremmet en tilråding som ble sendt på høring til de berørte den 1. juli. Delprosjektets styringsgruppe sluttbehandlet forslaget i midten av august og sendte en skriftlig anbefaling til departementet om hvilke tjenester som burde organiseres som fellestjenester og hvordan dette kunne gjennomføres, dvs. forberedes og implementeres.

Deretter ble det nedsatt en arbeidsgruppe i KRD som skulle utrede den avtalemessige siden ved fellestjenestene nærmere. I denne arbeidsgruppen deltok representanter fra både regulerings- og integreringssiden i både KRD og UDI.

Da IMDi ble etablert var det utarbeidet og inngått en samarbeidsavtale mellom UDI og IMDi om fellestjenester med 13 vedlegg. Vedleggene dekket følgende områder:

- Fem regionale avtaler (en for hvert regionkontor med unntak av region Øst)
- En for IKT
- En for arkiv⁶
- En for bibliotek
- En for vakthold
- En bygningsdrifte
- En for budtjenester
- En for kantine
- En for diverse⁷

Det utøvende ansvaret for fellestjenestene, med unntak av biblioteket, ble lagt til UDI. Videre ble hovedregelen den at tjenestene skulle leveres til selvkost

⁶ Arkiv må etter lovverket være virksomhetsstyrt. Samarbeidet omhandlet kjøp av inntil ett årsverk fra UDI til å arbeide i med arkiv.

⁷ Fra 1. januar og til IMDi flyttet inn i nye lokaler i februar 2006.

basert på refusjonskrav knyttet til regnskapet to ganger om året og etter en avtafefestet fordelingsnøkkel.

I tabellen nedenunder gis det en oversikt over virksomhetsstyrte tjenester og fellestjenester i IMDi og UDI. Oppgavefordelingen på regionkontorene kan i imidlertid i noen tilfeller avvike fra oppgavefordelingen sentralt.

Tjenesteområder		Delprosjektets anbefaling	Resultat pr. 01.01.06
Administrative	Plan/Budsjett/Rapportering	VS	VS
	Lønn/regnskap	VS	VS
	Bygningers drift	FT	FT
	Innkjøp	FT/ VS	FT/ VS
	Sikkerhet	FT	FT/ VS
Info / Kunnskap	Arkiv (NOARK)	VS	VS
	DUF-forvaltning	VS	VS
	Statistikk/analyse	FT	VS
	Datavarehus	FT	VS
	Bibliotek	FT	FT
IKT	Intranett/Internett	VS	VS
	IKT-drift (backoffice)	FT	FT
	Brukerstøtte (Hlp-desk)	FT	FT
	DUF og andre	FT	FT
	Kontorstøtte (office)	FT	FT
Annet	Telefoni ⁸	VS	VS
	Personalforvaltning	VS	VS
	Service	VS	VS

VS= virksomhetsstyrte tjenester

FT= fellestjeneste

Tabell 5: Virksomhetsstyrte tjenester og fellestjenester i IMDi og UDI

5.2 Informantenes synspunkter

Et mindretall av de berørte medarbeiderne synes at arbeidet med å etablere fellestjenestene ble tilrettelagt på en god måte.

Påstand: Arbeidet med å etablere fellestjenestene ble tilrettelagt på en bra måte				
9,17 %	32,11 %	32,11 %	15,6 %	11,01 %
Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke

n = 109

Tabell 6: Berørte medarbeideres syn på hvorvidt arbeidet med å etablere fellestjenestene ble tilrettelagt

Dette støttes slik sett av de sentrale omstillingsaktørene som gir uttrykk for at dette var en utfordrende oppgave. Utfordringene var flere

- Hva lå i begrepet fellestjenester?
- Hvilket behov ville IMDi ha for støttetjenester?
- Hvordan skulle fellestjenester tilrettelegges, sentralt og regionalt?
- Hvem skulle være leverandør, og hva innebærer det?

⁸ Det ble fattet en politisk beslutning om at IMDis sentralbord skulle driftes av Engerdal Call senter.

-
- Hvilke sanksjonsmuligheter kunne gis til bestiller, om i det hele tatt noen?
 - Hvordan skulle fellestjenestene prises?

Bakgrunnen derimot, for den politiske beslutningen, var ikke vanskelig å forstå. Statsråden ønsket å holde kostnadene nede. Hvorvidt det ville bli resultatet av fellestjenester, hadde informantene ulike oppfatninger om.

Gjennomgangen av de administrative og andre støttefunksjoner ville også vise bemanningsbehovet for de oppgavene som skulle ivaretas og styres av den enkelte virksomhet. Prosessen synliggjorde hvordan oppgavene hittil var blitt ivaretatt i UDI, og det ble avdekket arbeidsmåter og systemer som kunne forbedres og utvikles. Dette var i prinsippet en positiv bieffekt, men kunne skape grunnlag for uenighet om hvor mange stillinger som skulle følge virksomhetsstyrte oppgaver. Det var heller ikke gitt at systemer og arbeidsmåter som passet for ”det store” UDIs virksomhet, ville være den beste måten å tilrettelegge arbeidet på for ”det lille” IMDi.

Flere ga uttrykk for at de undervurderte arbeidet med å etablere fellestjenester, og at et større fokus på denne oppgaven på et tidligere tidspunkt ville ha gjort prosessen lettere. Nesten helt frem til etablering var det uavklarte saker og det ble i følge organisasjonene lite å ta stilling til.

5.3 Statskonsults kommentarer

Som resultatene viser, falt arbeidet med å etablere fellestjenestene på plass etter hvert. At betydningen av den administrative grunnmuren kanskje ble undervurdert og nedprioritert i forholdet til øvrige prosesser, kan likevel synes riktig. På dette området var det også færre føringer fra statsråden, noe som i utgangspunktet tilsa at interessemotsetningene ville bli større.

Arbeidet med å sikre den avtalemessige siden for fellestjenestene fremstår som meget viktig og helt sentralt. At forholdet mellom bestiller og leverandør avklares gjennom skriftlige avtaler, blir en forutsetning for at virksomhetene skal lykkes med å ha felles støttetjenester. Om resultatet ble lønnsomt, ligger utenfor denne evalueringens mandat å ta stilling til.

6 Økonomiske og budsjettmessige sider ved prosessen

6.1 Oppsummering av hva som ble gjort

I tildelingsbrevet for 2005 ble UDI pålagt å bidra i omorganiseringen av direktoratet innenfor føringer gitt av departementet. Det ble varslet at departementet ville komme tilbake til dette, og at behov for tilføring av nye midler ville bli vurdert i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2005.

I det reviderte nasjonalbudsjettet ble det bevilget til sammen 6 mill. kroner, hvorav

- 4,5 mill. kroner til kap. 520 UDI, post 1 driftsutgifter, bl.a. knyttet til det nye direktoratets
 - lønns-, personal- og økonomisystemer
 - arkivsystemer
 - diverse IKT-tilpasninger
- 1,5 mill. kroner til kap. 500 KRD, post driftsutgifter, knyttet til bl.a.
 - midlertidig ansettelse av nytilsetninger IMDi (direktør, administrasjonssjef og informasjonsmedarbeider).

Fra og med 2006 skulle IMDi og UDI finansieres med tilsvarende midler som tidligere ble bevilget UDI. Inndelingen i to direktoratet skulle således ikke medføre nevneverdige merutgifter. IMDis ressursramme ble anslått til å ligge på rundt 70 mill. kroner.

Utarbeidelsen av IMDis budsjett for 2006 ble ivaretatt i den ordinære budsjettprosessen, men for å sikre at IMDi skulle klare å etablere seg fra 1.1.2006, opprettet styringsgruppen et eget delprosjekt for ”utarbeidelse av IMDi-budsjett 2006. Delprosjektets mandat var å utarbeide

- Rammeverk for IMDi-budsjettet:
- Forslag til budsjett for IMDi 2006
- Overordnede rutiner for tilskuddsforvaltning
- Overordnet regnskaps- og rapporteringssystem

Ved behov for avklaringer som krevde beslutninger fra begge direktorat og evt. med departementet, skulle saken bringes frem for de respektive direktørene og ekspedisjonssjefene for beslutning.

Deloitte, som tidligere var benyttet av UDI til å utarbeide produktkostnads-kalkyler, ble engasjert av departementet til å kostnadsberegne oppgavene som skulle over til IMDi, og deres rapport ble lagt til grunn for budsjettfordelingen.

6.2 Informantenes synspunkter

Som det fremgår av tabellen på neste side hadde kun halvparten av de berørte medarbeiderne synspunkter på hvordan arbeidet med å utrede de økonomiske og budsjettmessige konsekvensene av omorganiseringen ble tilrettelagt på. Av

de som hadde meninger om dette, var et flertall av den oppfatning at arbeidet ble godt tilrettelagt.

Påstand: Arbeidet med å utrede økonomiske og budsjettmessige konsekvenser av omorganiseringen ble tilrettelagt på bra måte				
8,49 %	24,53 %	15,09 %	0,94 %	50,94 %
Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke

n = 106

Tabell 7: Berørte medarbeideres syn på hvorvidt arbeidet med å utrede økonomiske og budsjettmessige konsekvenser ble tilrettelagt

Etableringsbudsjettet

De sentrale omstillingsaktørene var imidlertid alle enige om at det ble bevilget et alt for lavt etableringsbudsjett. Hadde påtroppende direktør blitt tilsatt tidligere, som opprinnelig planlagt, ville lønnsutgiftene til IMDi's nyansettelser alene sprengt KRDs andel av etableringsbudsjettet. KRD skulle også, som det ble gitt uttrykk for, gjerne ha vært i stand til å bestille flere eksterne utredninger. Behovet for noen klare anbefalinger, for eksempel knyttet til IKT-håndteringen, hadde de ikke midler til å etterkomme.

I UDI ble bestillinger fra prosjektet registrert som delprosjekter, og med direktoratets tidsregistreringssystem kunne de holde oversikt over hvor mye ressurser som gikk med til omstillingen. Og at arbeidet i stor grad trakk på UDIs budsjett, synes alle enige om.

Ny direktør hadde ingen disponible midler. Situasjonen utløste, slik en informant formulerte det, stor kreativitet til å innkassere gratistjenester.

Budsjett 2006

Siden den statlige budsjettprosessen er slik at føringer og rammer for de statlige virksomhetene budsjetter legges tidlig, var det ikke bare delingen av budsjettmidlene det skulle legges til rette for. Det var derfor flere utfordringer.

Den største utfordringen var nok likevel delingen av budsjettet. Mange av informantene mente oppgavefordelingen mellom IMDi og UDI ble endret etter Deloitte's kostnadsberegning, og at IMDi derfor fikk midler til oppgaver som ble liggende i UDI. Dette ble påpekt uten at det førte til endringer i budsjettfordelingen. De samme informantene ga imidlertid uttrykk for at IMDi's budsjett del ga lite handlingsrom for ny direktør, da midlene var bundet opp i stillinger som ble overført. UDI, som et større og mer produksjonsinnrettet direktorat, ville likevel ha større manøvreringsmuligheter.

De tillitsvalgte ble informert, men var ikke involvert i budsjettarbeidet.

6.3 Statskonsults kommentarer

Etableringsbudsjettet var nok i knappeste laget, men det viste seg å holde. Når slike etableringsbudsjetter legges, vil det alltid være politiske avveininger og

muligheter som legger premissene. Partenes mulighet til å påvirke direktoratens budsjetter for 2006 var nok langt større. UDIs budsjetter blir i stor grad styrt av oppgavevolumet, og integreringsavdelingen hadde til en viss utstrekning fungert som en buffer for volumsvingninger. Slik sett ville UDI bli mer sårbar rent budsjettmessig etter delingen, men dette så ikke ut til å påvirke budsjettdelingsprosessen negativt. Også i dette arbeidet synes partenes felles interesse i å få etablert et IMDi å ha motvirket interessekonflikter.

Fra den statlige budsjettprosessen i 2006, ser vi at UDI er gitt tilleggsbevilgninger både ved revidert nasjonalbudsjett og ved tilleggsbevilgningene på slutten av året. Dette sier ikke i seg selv at budsjettdelingen var gal, men det forsterker bildet av at særlig UDI, som den som skulle slankes, bidro konstruktivt og positivt og lot interessekampene ligge.

7 Fordeling av personell

7.1 Oppsummering av hva som ble gjort

UDI ville beholde arbeidsgiveransvaret for samtlige ansatte i direktoratet frem til 31. desember 2005, men vedtaket om å skille ut et eget integrerings- og mangfoldsdirektorat, medførte at en fordeling av personalet måtte besluttes i løpet av 2005. Det var bestemt at det nye direktoratet skulle ligge i Oslo, og at delingen av UDI ikke skulle føre til nedbemanning eller oppsigelser av ansatte.

Den inngåtte omstillingsavtalen av 10. februar 2005 som skulle sikre medbestemmelsesrett og rettigheter i henhold til lov, regel og avtaleverk, la føringer for hvordan arbeidet med fordelingen av personellet skulle gjennomføres. I henhold til omstillingsavtalen ville arbeidsgiver benytte seg av følgende personalpolitiske virkemidler i dette arbeidet:

- Kartlegge arbeidsoppgaver i daværende og fremtidige virksomheter (ansvar: KRD i samarbeid med UDI og direktør i nytt direktorat)
- Kartlegge og vurdere kompetansen i daværende og fremtidige virksomheter (ansvar: KRD i samarbeid med UDI og direktør i nytt direktorat)
- Utarbeide bemanningsplan for det nye direktoratet (ansvar: KRD i samarbeid med UDI og direktør i nytt direktorat)
- Foreta kartleggingssamtaler og medarbeidersamtaler (ansvar: UDI)
- Gjøre bruk av intern/ekstern kunngjøring/ingen kunngjøring av stillinger (ansvar: KRD i samarbeid med UDI og direktør i nytt direktorat)
- Innplassere arbeidstakere i de to direktoratene (KRD i samarbeid med UDI og direktør i nytt direktorat).

Aktivitet	Ansv	Aug	Sept	Okt	Nov	Des	2006
Planlegge arb. m/kompartlegging/ bemanning/fordeling	IMDi / UDI	Vurdere/utarbeide/ferdigstille					
Tiltredelse informasjonssjef og direktør	KRD	Tiltredelser					
Organisasjonsplan for IMDi	IMDi / KRD		Vedta				
Utarbeide bemanningsplan for IMDi	IMDi / UDI		Utrede	Slutføre			
Kompetansekartlegging av ansatte i UDI	IMDi / UDI	Utrede	Forberede	Gjennomføre			
Personalfordeling og innplassering i IMDi	IMDi / UDI	Utrede		Forberede	Gjennomføre		
Utllysning av lederstillinger og evt. andre stillinger	IMDi / KRD		Vurdere	Utlyse			Tiltredelse
Nødvendig kompetanseutvikling	IMDi / KRD			Planlegge		Gjennomføre	Slutføre
Personalreglement for IMDi	IMDi / KRD				Utrede		Forhandle/vedta
Tilpasningsavtale for IMDi	IMDi / KRD				Utrede		Forhandle/vedta

Tabell 8: Ansvarsdeling og tidsplan for forhold som vedrørte personell til IMDi fra 22.08.05

Nytilsetninger og innplassering i lederstillinger

I februar besluttet styringsgruppen at stillingene som direktør, administrativ leder og informasjonssjef for IMDi skulle utlyses eksternt, og målsetting var i utgangspunktet at tilsetning av informasjonssjef burde skje like tidlig som tilsetning av direktør og begge stillinger skulle lyses ut før påsken i 2005.

Direktørstillingen ble utlyst to ganger og tilsettingsprosessen ble pga. dette noe forsinket i forhold til opprinnelig plan. Osmund Kaldheim ble tilsatt som påtroppende direktør i statsråd i juni, og kom til KRD 1. august. Tilsettingen og utlysningen i to omganger vakte stor oppmerksomhet i pressen.

Etter styringsgruppens beslutning ble det opprettet et midlertidig tilsettingsråd for øvrige nytilsetninger i IMDi. Partene ble enige om at representanter fra tjenestemannsorganisasjonene i UDI skulle representerte tjenestemannsorganisasjonene for det ennå ikke etablerte IMDi.

I juni ble det gjennomført intervjuer med søkere til stillingene som administrasjonssjef og informasjonskonsulent. Informasjonsleder ble, etter den påtroppende direktørens ønske, først tilsatt på et senere tidspunkt.

UDI og IMDi var enige om å synkronisere øvrige personalinnplasseringer, og innplasseringen skulle foregå i to trinn med innplassering av lederne først.

Den fremforhandlede organisasjonsstrukturen for IMDi var ny og tilsvarte ikke organiseringen av UDIs integreringsavdeling. Avdelingens tidligere enhetsledere ble derfor ikke ansett å ha rettskrav på lederstillinger i det nye direktoratet. Følgende lederstillinger i IMDI ble besluttet utlyst etter gjennomførte forhandlinger og drøftinger med tjenestemannsorganisasjonene i begynnelsen av oktober:

- Assisterende direktør for IMDi
- Leder for PAKS (Strategi, kompetanse, analyse og prosjekter)
- Leder for den nasjonale enhet
- Kommunikasjonssjef
- Økonomisjef
- Leder region vest
- Lederassistent
- En traineestilling⁹

Frist for å søke på stillingene ble satt til 1. november, og alle tilsetninger ble foretatt før årsskiftet. I stillingene som assisterende direktør og leder PAKS ble UDI-ansatte tilsatt, og disse kunne således tiltre fra starten av, den 1. januar 2006. De øvrige tiltrådte noe senere.

Før delingen i to direktorater var det en leder og en nestleder på hvert regionkontor. Tilsetning av ledere på regionkontorene skjedde ved at disse to ble enige seg i mellom om hvem som skulle lede UDIs regionkontor og hvem som skulle lede IMDis. Én regionlederstilling for IMDi ble utlyst, fordi verken leder eller nestleder fra UDIs regionkontor ønsket seg stillingen.

⁹ Tilsatte to

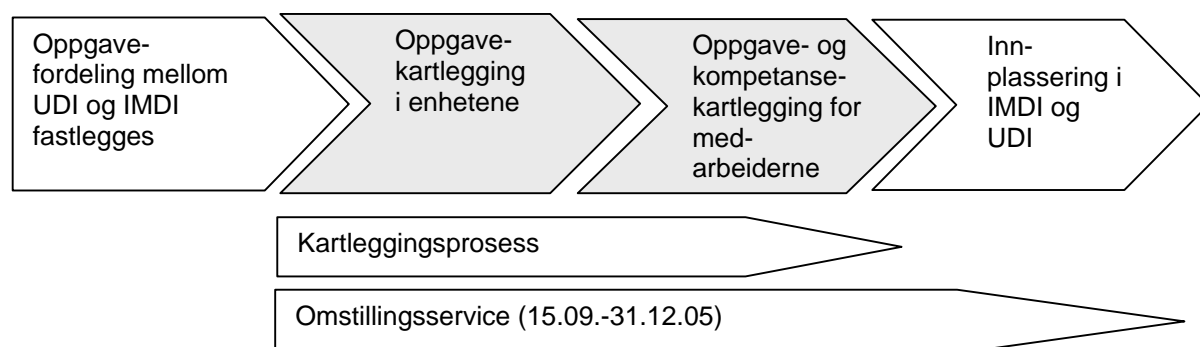
Kompetansekartlegging

For å bidra til en vellykket og riktig fordeling av personalet på UDI og IMDi, skulle det i henhold til omstillingsavtalen gjennomføres en kartlegging av oppgaver og kompetanse før beslutning om ny organisatorisk tilknytning og/eller endrede oppgaver ble fattet.

Kartleggingen, som UDI hadde hovedansvaret for, skulle fremskaffe deler av beslutningsgrunnlaget for innplassering i IMDi og ny plassering i UDI, og den skulle resultere i:

- Oversikt over berørte enheters arbeidsoppgaver
- Oversikt over medarbeiderens nåværende arbeidsoppgaver
- CV med vekt på arbeidserfaring rettet mot IMDIs oppgaver

Dokumentasjonen skulle også bidra til å identifisere eventuelle rettskrav til stillinger.



Figur 2: Kartleggingen sett i sammenheng med omstillingens øvrige prosesser

I kartleggingsprosessen skulle realkompetansen til alle medarbeidere i enheter som ville bli berørt av omstillingen kartlegges. De enhetene i UDI (høsten 2005) som ville bli berørt var:

- Hele Integreringsavdelingen (INA)
- Mottakskontoret i Asylavdelingen (ASA)
- Berørte enheter i Avdeling for faglig strategi og koordinering (FSK), Administrasjonsavdelingen (ADA) og Informasjonsheten.

Den endelige avgrensingen av målgruppen for kartleggingen ble først gjort etter at påtroppende direktør hadde lagt frem notatet om virksomhetsidé og prioriterte oppgaver for IMDi for styringsgruppen, jf. kap.4.

Etter en vurderingsrunde av flere systemer og etter en uttesting i ADA, ble det besluttet å benytte Kompetansekartlegging.no (levert av Dossier Solutions AS) til å kartlegge medarbeidernes formelle og uformelle kompetanse, samt nåværende arbeidsoppgaver. Kompetansekartlegging.no er web-basert, søkbart og baserer seg på egenregistrering av kompetanse og arbeidserfaring i en CV-modul. Både ledere og medarbeidere skulle registrere seg selv.

I forkant av egenregistreringen ble det foretatt en oppgavekartlegging hvor oppgaver ble beskrevet og definert på et overordnet nivå, i samsvar med virksomhetsplanstrukturen.

Siden innholdet i denne oppgavekartleggingen, kalt kompetansetreet, ville bli avgjørende for egenregistreringen, ble det viktig å kvalitetssikre arbeidet. Det ble den enkelte enhetsleders ansvar, i nært samarbeid med medarbeiderne, å identifisere enhetens arbeidsoppgaver i oppgavekartleggingen. ADA hadde ansvar for å følge opp, bistå og veilede i hele kartleggingsperioden.

Milepæl (M)	Aktivitet	Ferdig innen dato	Ansvarlig
M 1	Oppgavekartlegging i de berørte enhetene	03.09.05 (uke 35)	ADA
M 2	Ferdig utarbeidet kompetansetre med arbeidsoppgaver som skal kartlegges	09.09.05 (uke 36)	Avdelingene/ADA
M 3	Ferdig lagt inn kompetansestruktur og definering av nivå, roller/stillingsbetegnelse og tilgang	14.09.05 (uke 37)	ADA
M 4	Opplæring med brukerveiledning	Uke 38	ADA
M 5	Alle ledere og medarbeidere er registrert	14.10.05 (uke 41)	Alle/ADA
M 6	Alle kompetanseprofiler er kvalitetssikret av leder	14.10.05 (uke 41)	Ledere/ADA

Tabell 9: UDIs grovskisse til fremdriftsplan fra 25.08.05

Bemanningsplaner

Etter forhandlingene om nye organisasjonsplaner og parallelt med kompetansekartleggingen ble det utarbeidet bemanningsplaner som skulle vise antall stillinger med oppgaver og tilhørende kompetansekrav fordelt på de nye enhetene. Det ble lagt inn en grunnbemanning for IMDi på 100 pluss 10 årsverk¹⁰ til fellestjeneste/administrative støttefunksjoner. Bemanningsplanene ble sendt på høring og var gjenstand for drøfting med organisasjonene i midten av oktober.

Kompetansesamtale

Deretter ble det fra den 24. oktober og i to uker tilbudt kompetansesamtaler for de som var aktuelle for oppgaver i IMDi. Disse samtalene skulle sammen med bemanningsplanen for IMDi og kompetansekartleggingen som var gjennomført i UDI-regi, danne grunnlaget for innplasseringen i IMDi.

Temaet for kompetansesamtalene ga ikke avklaring om fremtidig plassering, men var en samtale hvor den enkelte kunne få utdype og presentere sin kompetanse, få gi uttrykk for det de måtte være opptatt av i forbindelse med en evt. overgang til IMDi og få svar på spørsmål.

¹⁰ Antall ansatte i UDI i 2005 var rundt 700.

Innplassering

KRD hadde ansvaret for den endelige fordelingen av de ansatte, mens selve innplasseringsarbeidet ble håndtert av en innplasseringsgruppe med medlemmer fra UDI og IMDi. Innplasseringen ble foretatt i løpet av to uker i november og endelig liste ble publisert i slutten av måneden. Et fåtall av de ansatte ytret innvendinger mot innplasseringen, og kun én sak ble såpass vanskelig at den til slutt ble avgjort av ansvarlig ekspedisjonssjef.

Kompetanseutvikling/opplæring

Opplæring og kompetanseutvikling av ansatte i IMDi var opprinnelig planlagt gjennomført høsten 2006, men styringsgruppen konkluderte tidlig med at dette først ville kunne gjennomføres i 2006. Det ble imidlertid lagt opp til å planlegge dette arbeidet i 2005.

7.2 Informantenes synspunkter

Nytilsetninger og innplassering i lederstillinger

Mediaoppmerksomheten rundt tilsetningen av IMDi-direktør skapte i følge informantene ingen nevneverdige problemer for omstillingsprosessen. De tillitsvalgte stilte seg noe spørrende til hvorfor de ble invitert til å uttale seg om utlysningsteksten i første utlysningsrunde, men ikke i andre, men forholdt seg for øvrig helt profesjonelt og ønsket ny direktør hjertelig velkommen.

Når det gjaldt tilsetningen av ledere på regionalplan, var det stor enighet om at dette hadde gått smertefritt og i stor fordragelighet.

Bak utlysningen av de øvrige lederstillingene, lå det imidlertid noen runder preget av interessemotsetninger. Enigheten om at tidligere enhetsledere fra integreringsavdelingen i UDI ikke hadde rettskrav på lederstillinger i det nye IMDi, var ikke hundre prosent. Diskusjonen om hvorvidt de hadde rettskrav eller ikke, bidro til usikkerhet for dem det gjaldt, og dette påvirket kanskje enkelte enhetslederes evne til å bistå som ressurspersoner i omstillingsarbeidet. Ingen av dem vi intervjuet mente beslutningen om fristilling av lederstillingene var gal, men flere ga uttrykk for at enhetslederne kunne ha blitt bedre ivaretatt.

Fordeling av personalet

De sentrale omstillingsaktørene vi snakket med ga uttrykk for prosessen rundt fordelingen av personalet, fra kompetansekartleggingen til innplasseringen, var en god prosess. De brukte mye ressurser i UDI på fordelingsarbeidet, fra kartleggingen til selve innplasseringen, men i følge informantene bidro dette trolig sterkt til ro i omstillingsåret.

At medarbeiderne ikke ble bedt om å gjøre rede for sin egen kompetanse før oppgavene og kompetansebehovet i IMDi var kartlagt, ble trukket frem som vesentlig. Den valgte rekkefølgen la til rette for at medarbeiderne fikk presentert sin kompetanse med utgangspunkt i hvilken kompetanse det nye direktoratet kom til å trenge.

Informantene fremhevet også at det var viktig at ny direktør var på plass før det begynte å bli to organisasjoner, og hans fleksibilitet og raushet med å ønske alle velkommen til det nye direktoratet, ble også satt pris på.

At det var gjort klart at alle hadde rett og plikt til å følge oppgavene hadde bidratt til trygghet blant personalet. Når de i slutten av november kom til selve innplasseringsprosessen, viste det seg også at det ikke var mange medarbeidere som sto i en reell valg situasjon om hvor de hørte hjemme. I følge informantene dreide dette seg om ca. 20 personer som hadde jobbet med både mottak og bosetting, enslige mindreårige og støttetjenester.

Tidspresset i slutten av året ble ifølge informantene mer enn stort, og innplasseringsgruppen kunne f.eks. fortelle at de gjennomførte rundt 150 samtaler i løpet av 2 uker.

Av tabellene nedenunder fremgår det hvordan respondentene i spørreundersøkelsen har erfart bemanningsprosessen.

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
Jeg var tilfreds med egen innplassering	63,3 %	20,18 %	8,26 %	8,26 %
Verktøyet Kompetansekartlegging fungerte bra for meg	25,69 %	41,28 %	21,1 %	11,93 %
Jeg syntes det var nyttig med en kartleggingssamtale	27,52 %	36,7 %	22,94 %	12,84 %

n = 109

tabell 10: Berørte medarbeideres erfaringer fra bemanningsprosessen

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Kartleggingen av arbeidsoppgaver i tidligere og fremtidige virksomheter (UDI og nytt IMDi) fungerte bra	26,61 %	48,62 %	14,68 %	2,75 %	7,34 %
Kartleggingen av medarbeidernes kompetanse fungerte bra.	30,28 %	46,79 %	12,84 %	4,59 %	5,5 %

n = 109

tabell 11: Berørte medarbeideres erfaringer fra kartleggingsarbeidet

7.3 Statskonsults kommentarer

Tabellene over bekrefter at de berørte medarbeiderne ble godt fornøyd med innplasseringsresultatet, mens de ser ut til å være litt mer kritisk til de ulike elementene som inngikk i bemanningsprosessen.

At enhetslederne, eller mellomlederne, er utsatt har vi erfart fra andre omstillinger. Når organisasjonskart tegnes på nytt, er det ofte deres stillinger som ryker. Å ivareta dem i omstillingsprosessene blir derfor viktig, både av hensyn til dem det gjelder og fordi de som ledere er viktige omstillingsagenter.

For øvrig stiller vi oss noe spørrende til at det tilsynelatende er brukt langt mer ressurser på fordelingen av personalet enn på etableringen av fellestjenester. En nærmere gjennomgang i forkant av prosessen av hva som ville bli de store utfordringene, hadde kanskje ført til en noe annerledes prioritering.

8 Informasjonstilgang

8.1 Oppsummering av hva som ble gjort

I omstillingsavtalen ble det bl.a. gitt følgende føringer for tilrettelegging av informasjonstilgangen:

”Det er viktig at organisasjonenes tillitsvalgte og den enkelte ansatte trekkes inn i omstillingsprosessen så tidlig som mulig. Det forutsettes god og regelmessig informasjon til alle ansatte i UDI om status for omorganiseringen. Informasjonen skal gis hensiktsmessig, for eksempel i form av møter, referater og e-post. Særlig viktig er det å få på plass egen informasjonsside på intranett i UDI/nytt direktorat og i KR D, og som jevnlig oppdateres med relevant informasjon. Arbeidsgiver planlegger informasjonsopplegg sammen med de tillitsvalgte, jf. hovedavtalens § 11.”

Omstillingsavtalen påla også de tillitsvalgte å gi arbeidsgiver informasjon om saker som berørte omstillingen og som var av betydning for arbeidsgiver, og det ble understreket at den enkelte ansatte selv hadde et ansvar for å bidra til gode løsninger, bl.a. ved å delta aktivt og ved å holde seg informert i omstillingsprosessen.

I ett av vedleggene til styringsgruppens mandat, ble det slått fast at informasjon til de ansatte og tillitsvalgte ville være en viktig oppgave frem mot etableringen. Ledelsen i UDI og KR D, og senere direktøren for det nye direktoratet ble alle tillagt et ansvar for å informere de ansatte og organisasjonene, og prosjektgruppen skulle bistå med informasjon om hva som skjedde i de ulike delprosjektene.

Det ble benyttet ulike informasjonskanaler i prosessen, deriblant

- Egen omstillingsside på UDIs intranett
- Departementets nettsted
- Møter
- Skriftlig informasjon (Nyhetsbrev, post / e-post)

8.2 Informantenes synspunkter

Som det fremgår av tabellen på neste side, var nærmere 80 % av de berørte medarbeiderne fornøyd med informasjonstilgangen under omstillingsprosessen. Møter var den informasjonskanalen de fant mest nyttig, mens departementets hjemmeside var den informasjonskanalen som skåret lavest.

Samtlige sentrale omstillingsaktørene ga i intervjuene uttrykk for at informasjonstilgangen var god. Det ble lagt opp til maksimal åpenhet, bl.a. gjennom at alle dokumenter ble gjort tilgjengelig på nettet, og det ble lagt stor vekt på å være så rask med og så klar i informasjonen som mulig.

Samhandlingsmøtene hvor omstillingsarbeidet alltid sto som første punkt på dagsorden og ukentlige kontaktmøtene med de tillitsvalgte ble trukket frem som eksempler på hvordan det ble lagt godt til rette for informasjonsutveksling.

Noen ga uttrykk for at de tillitsvalgte kanskje var bedre til å informere enn avdelingslederne, og andre mente at departementet ikke hadde tatt sitt informasjonsansvar like godt som UDI, men at det ble bedre etter hvert.

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
Jeg hadde tilstrekkelig tilgang på informasjon i prosessen	40,37 %	38,53 %	17,43 %	3,67 %
UDIs intranett var en god og nyttig informasjonskilde	23,85 %	53,21 %	21,1 %	1,83 %
Departementets nettsted var en god og nyttig informasjonskilde	4,59 %	41,28 %	36, / %	17,43 %
Møter som informasjonskanal var en god og nyttig informasjonskanal	29,36 %	51,38 %	15,6 %	3,67 %

n = 109

Tabell 12: Berørte medarbeideres synspunkter på informasjonstilgangen

8.3 Statskonsults kommentarer

Informasjonstilgangen er ofte en kritisk suksessfaktor i omstillingsprosesser og ofte synes det som om medarbeidere og andre impliserte aldri får tilfredsstillt sitt informasjonsbehov. At nesten 80 % av de berørte medarbeiderne og samtlige av informantene, både på arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden, gir uttrykk for at informasjonstilgangen var meget god, viser at informasjonsarbeidet ble meget godt ivarettatt i denne omstillingsprosessen.

9 Konfliktnivå og konflikthåndtering

9.1 Oppsummering av hva som ble gjort

Statsrådets beslutning avklarte i all hovedsak den faglige oppgavedelingen mellom UDI og IMDi, og mulige konfliktområder ville derfor først og fremst være knyttet til følgende delprosesser:

- Etablering og drift av fellestjenester
- Budsjett delen
- Fordeling og innplassering av personalet

Aktørene var enige om å løse saker på lavest mulig nivå, og som det fremgår av kapitlene foran, klarte de i stor grad dette. Alle saker, med unntak av én innplasseringssak og budsjettet, ble partene enige om på direktoratsnivå.

Også i styringsgruppen ble sakene løst uten at departementsråden måtte benytte sin myndighet og skjære igjennom diskusjonene.

For å gi riktig og god informasjon samt å støtte ledere og medarbeidere i omstillingsprosessen ble det også opprettet en Omstillingsservice i UDI. Dette skulle være et tilbud til den enkelte medarbeiderne dersom vedkommende fikk behov for en avklaring av sine rettigheter og plikter og prosessen videre. Omstillingsservice besto til omstillingsprosessen var fullført 31.12.05.

Ved avklaring av plikter og rettigheter og ved eventuelle uoverensstemmelser i forbindelse med personalfordelingen, kunne også tillitsvalgte kontaktes og bringes inn som støttepersoner.

Til hjelp i omstillingsarbeidet ble det også benyttet ekstern juridisk ekspertise.

9.2 Informantenes synspunkter

I spørreundersøkelsen oppgir 25 % av de berørte medarbeiderne at det oppsto konflikter i prosessen som de var berørt av, jf. tabell 13 nedenfor. Omtrent like mange søkte hjelp hos tillitsvalgte, mens svært få oppgir å ha benyttet omstillingsservice.

Spørsmål	Ja	Nei
Oppsto det konflikter i prosessen som du var berørt av?	25,69 %	74,31 %
Søkte du støtte og hjelp hos tillitsvalgte under prosessen?	24,77 %	75,23 %
Benyttet du deg av omstillingsservice?	2,75 %	97,25 %

n = 109

Tabell 13: Berørte medarbeideres involvering og håndtering av konflikter

Et stort flertall av dem som har en formening, gir imidlertid uttrykk for at konfliktene ble håndtert på en tilfredsstillende måte, jf. tabell 14 på neste side.

Påstand: Konflikter ble håndtert på en tilfredsstillende måte				
11,01 %	25,69 %	14,68 %	4,59 %	44,04 %
Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke

n = 109

Tabell 14: Berørte medarbeideres syn på hvordan konflikter ble håndtert

Samtlige sentrale omstillingsaktører som vi intervjuet ga uttrykk for at konfliktnivået var svært lavt og de få konfliktene som oppsto ble håndtert på en god måte.

Forklaringene på det lave konfliktnivået ble oppgitt å være:

- En klar og tydelig politisk beslutning
- Oppslutningen om omstillingen var stor
- Ingen ville miste jobben / rett og plikt til å følge oppgaven
- Direktoratet ville forbli i Oslo - ingen flytting
- Samkjørte ledere og godt samarbeid på både departements- og direktoratsnivå mellom integrerings- og reguleringsiden
- Godt samarbeid med tjenestemannsorganisasjonene
- En åpen og involverende bemanningsprosess – medarbeidernes ønsker ble etterkommet i den grad det var mulig
- Gode og ryddige prosesser, saklig og rolige diskusjoner, lite prestisje
- Løsningsorienterte aktører og medarbeidere
- Rask og god informasjon

9.3 Statskonsults kommentarer

Antall medarbeidere som ble berørt av konflikter, var høyere enn antall medarbeidere som var litt eller svært misfornøyd med egen innplassering, jf. tabell 10 på side 34 og tabell 13 på side 37. Det skulle tilsi at enten ble konfliktene løst, eller så knyttet de seg til mer enn innplasseringen av den enkelte medarbeider. Det er nærliggende å tro at det var etableringen av fellestjenestene som forårsaket de konfliktene det her er refereres til. Budsjettdivisjonen, som få ansatte var involvert i, er det sannsynligvis ikke.

De berørte medarbeiderne er mer kritiske til hvordan konflikter ble håndtert enn de sentrale omstillingsaktørene vi var i kontakt med. Likevel sitter vi igjen med et klart inntrykk av at aktørene greide å holde et lavt konfliktnivå i denne omstillingsprosessen, og de få konflikter som oppsto ble løst på et lavt nivå, i tråd med målsettingen for omstillingsarbeidet.

Vi slutter oss også til informantenes forklaringer på hvorfor de klarte å unngå de store konfliktene, men vi vil likevel understreke at selv med det gode utgangspunktet de hadde, kunne konfliktene ha blomstret. Å dele et personale, å dele et budsjett, å gi fra seg ressurser med så lite støy står det stor respekt av.

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Evaluering av prosessen rundt etablering av IMDi
Statskonsults rapportnummer:	2007:03
Forfatter(e):	Gudrun Vik
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	131423
Prosjektnavn:	
Prosjektleder:	Gudrun Vik
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Etter flere års utredning og diskusjon om hvordan integreringspolitikken kunne styrkes, besluttet regjeringen i desember 2004 at Utledingsdirektoratet skulle deles, og at det fra og med 1. januar skulle etableres et eget direktorat for integrering og mangfold.</p> <p>I denne rapporten beskriver Statskonsult hvilke oppgaver som inngikk i og ble ivare tatt i etableringsprosessen, og hvordan dette omstillingsarbeidet ble styrt, organisert og gjennomført. Hva som fungerte bra og hva som fungerte mindre bra blir belyst.</p>
Emneord:	Integrering, mangfold, styring og organisering, tjenestemannsorganisasjonenes rolle, oppgavedeling, etablering av fellestjenester, fordeling av personell, informasjonstilgang, konflikthåndtering
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	39
Dato for utgivelse:	14.03.07
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no
Tittel på rapport:	