

DFØ-notat 2025 06

November 2025

Erfaringer med funksjonsbasert organisering

Etterundersøkelse med bakgrunn i DFØ-rapport 2022:4



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på eget initiativ gjennomført en begrenset etterundersøkelse av erfaringene med overgang fra geografisk basert organisering til funksjonsbasert organisering i statlige etater.

I 2022 gjorde vi en større undersøkelse av samme tematikk, jf. DFØ-rapport 4:2022 *Hvor går regional stat?* Da var funksjonsbasert organisering en relativt ny endring for etatene som inngikk i undersøkelsen. Formålet med etterundersøkelsen har vært å innhente oppdatert kunnskap når funksjonsorganiseringen har virket i noe lengre tid. Ved behov for mer innsikt i utviklingstrekk og kjennetegn ved funksjonsbasert organisering anbefaler vi derfor først å lese rapporten fra 2022.

Vi takker alle informanter i etatene, ledere og tillitsvalgte, som har delt av sine erfaringer med oss.

Arbeidet er utført av Dag Solumsmoen, Kirsti Gaasø og Aud-Sissel Meringdal (prosjektleder). Avdelingsdirektør Liv Mari Hatlen har vært prosjektansvarlig.

Oslo, november 2025

Hilde Nakken
divisjonsdirektør

Innhold

Forord.....	2
1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn.....	4
1.2 Kjennetegn ved funksjonsbasert organisering.....	4
1.3 Metode og avgrensninger	4
2 Hva er etatenes erfaringer?.....	6
2.1 Funksjonsorganisering oppleves som et godt valg	6
2.2 Tar tid før ny organisasjon får «satt seg»	6
2.3 Fjernledelse er blitt den nye normalen	7
2.4 Opplevde fordeler med funksjonsorganisering?	7
2.4.1 Enklere styringslinjer	7
2.4.2 Styrkede fagmiljøer	8
2.4.3 Mer likebehandling og ensartet praksis	8
2.5 Opplevde utfordringer med funksjonsorganisering?	9
2.5.1 Fare for at divisjonene blir «seg selv nok»	9
2.5.2 Regional samordning kan bli svekket?	9
2.5.3 Uklarhet om nye roller og ansvarsområder	10
2.5.4 Totrinns klagebehandling under press?	11
2.6 Det er vanskelig å hente ut og dokumentere økonomiske gevinster	11
3 Erfaringene oppsummert.....	12
4 Oppmerksomhetspunkter	13
4.1 Motvirke silotenkning	13
4.2 Avklare nærmere roller og ansvar	13
4.3 Håndtere stort kontrollspenn	14
4.4 Bevisst forhold til dimensjonering av kontorsteder	14
4.5 Tydeliggjøre grunnlaget for uavhengig klagebehandling	14
4.6 Gi ny organisasjon tid til å virke	14
Litteraturliste	15
Vedlegg 1.....	16

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I 2022 gjennomførte DFØ en undersøkelse om erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater.¹ Undersøkelsen viste at funksjonsbasert organisering er blitt dominerende i etatene som tradisjonelt har vært betegnet som regional statsforvaltning. Sterkere fagmiljøer, enklere styringslinjer, mer ensartet praksis og mer effektiv ressursbruk har vært sentrale mål for etatene som har gått i retning av mer funksjonsbasert organisering. Samtidig har mange etater med oppgaver som krever fysisk tilstedeværelse i ulike deler av landet, valgt å beholde innslag av geografisk basert organisering på lavere nivå i etaten.

Da rapporten fra 2022 ble utarbeidet, var funksjonsbasert organisering en relativt ny struktur for mange. Når det nå har gått noe tid ser vi behov for å innhente mer oppdatert kunnskap om erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater. Noe av bakgrunnen er henvendelser fra etater i omstilling, som etterspør nyere kunnskap om funksjonsbasert organisering. Initiativet har også sammenheng med at DFØ skal bidra til at offentligheten har god tilgang på fakta og kunnskap om forvaltningen.

1.2 Kjennetegn ved funksjonsbasert organisering

Tradisjonelt har direktorater med regional tilstedeværelse operert med et organisatorisk skille mellom hovedkontoret og et ytre apparat bestående av regionskontorer med oppgaver knyttet til et avgrenset geografisk område.

I en funksjonsbasert etat omdannes tidligere regionskontorer til funksjonsbaserte enheter, hvor fagmiljøer blir organisatorisk samlet i divisjoner/avdelinger med landsdekkende oppgaveløsning. Det innebærer at likeartede oppgaver med tilhørende fagansvar og ressurser blir samlet under samme ledelse, og gitt et definert resultatansvar. Dette legger til rette for spesialisering av oppgaver og samling av fagmiljøer.

De fire etatene vi har undersøkt: Skatteetaten, Kystverket, Statens vegvesen og Norges vassdrags- og energidirektorat, har i årene 2019-2021 innført ulike varianter av funksjonsorganisering. I ettertid har samtlige gjort mindre justeringer i den opprinnelige organisasjonsmodellen. I vedlegg 1 gis en oversikt over hvordan etatene er organisert i dag. Her framgår forvaltnings- og ledernivå, omfang og plassering av stabsfunksjoner, geografisk lokalisering av funksjoner og hvilke prinsipper som er lagt til grunn for funksjonsorganiseringen.

1.3 Metode og avgrensninger

Målet med etterundersøkelsen er å innhente oppdatert kunnskap om positive og negative erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater. Undersøkelsen er gjennomført på bakgrunn av et begrenset antall intervjuer med representanter for ledelsen og ansatte i fire etater.

¹ DFØ (2022) *Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater*. DFØ-rapport 2022:4

Etatene var en del av dybdeundersøkelsen som ble gjennomført i 2022. I alt er det gjennomført syv intervjuer med elleve informanter som representerer tillitsvalgte og ledelsen i de fire etatene. Det ble utarbeidet en felles intervjuguide som dannet utgangspunkt for alle intervjuene. Intervjuene foregikk digitalt i august/september 2025 og varte inntil en time.

I tillegg er det gjort dokumentanalyse av tre evalueringer (Menon 2021, Rambøll 2023, NVE 2024) og annen dokumentasjon utarbeidet om de aktuelle omorganiseringene. Evalueringene ble gjennomført i 2023-2024 og er fulgt opp av virksomhetene gjennom ulike tiltak. Vi må derfor ta forbehold om at status per november 2025 kan ha endret seg sammenlignet med funnene i evalueringene.

For å begrense omfanget av undersøkelsen har vi valgt å konsentrere datainnsamlingen til de fire etatene. Det er derfor ikke innhentet erfaringer med hvordan departementer, statsforvaltere og KS opplever samarbeidet med etatene i dag.

Det er mange ulike forhold som påvirker hvordan en organisasjon fungerer. Ettersom søkelyset vårt er på erfaringer med funksjonsbasert organisering, har vi prøvd å konsentrere oss om effekter som kan spores tilbake til denne endringen. Det betyr at vi i mindre grad ser til andre forhold som har sammenheng med etatenes valg og prioriteringer mer generelt. I likhet med forrige undersøkelse har vi heller ikke denne gangen gått inn i erfaringene fra selve omorganiseringsprosessene og hvordan prosessene har blitt gjennomført.

2 Hva er etatenes erfaringer?

2.1 Funksjonsorganisering oppleves som et godt valg

Når vi spør våre informanter er det ingen som vil tilbake til en geografisk basert organisasjon. På overordnet nivå er inntrykket at hovedstrukturen som er valgt i de fire etatene er hensiktsmessig og har svart til forventningene. Samtidig får vi bekreftet at ingen organisasjonsmodeller er perfekte. Holdningen er heller å forbedre det som ikke fungerer enn å ta fatt på nye og større omorganiseringer.

Det at samtlige etater har gjennomført mindre organisatoriske justeringer etter omorganiseringen viser at det er krevende å komme fram til en best mulig organisasjonsmodell, og at justeringer må regnes med. Justeringene er gjort for å forbedre funksjonsorganiseringen og korrigere på forhold som ikke har fungert godt nok. Det har i hovedsak dreid seg om å flytte ansvar for fagområder mellom ulike enheter, gjøre justeringer i grenseoppgangen mellom ulike oppgaveporteføljer, eller etablere nye enheter for oppgaver som ikke har vært godt nok ivaretatt. I en av etatene er de organisatoriske justeringene gjort for ytterligere å styrke enkelte fagområder.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at både ledelsen og de ansatte opplever at endringene har gjort etatene bedre i stand til å løse samfunnsoppdraget. Evalueringene som foreligger, er ikke like entydige. Dette kan ha sammenheng med at det er en tid siden evalueringene ble gjennomført, og at etatene allerede har gjennomført tiltak for å møte utfordringer som viste seg rett etter omorganiseringen. En av evalueringene konkluderer med at omorganiseringen har hatt liten innvirkning på måloppnåelsen verken når det gjelder gitte samfunns mål, effektmål eller kriterier. En annen evaluering oppsummerer at organiseringen understøtter etatens mål på en effektiv og hensiktsmessig måte. En tredje evaluering viser til en ansattundersøkelse hvor seksti prosent mener at målene med omorganiseringen er nådd.

2.2 Tar tid før ny organisasjon får «satt seg»

Gjennomgående viser erfaringene fra de fire etatene at omorganiseringer er krevende prosesser som tar tid. Ingen av etatene er der at ny organisasjon har «satt seg». Flere erfarer at det tar tid å venne seg av med den forrige organiseringen. Det er både knyttet til de tidligere geografiske strukturene, ledere som prøver å overstyre tidligere ansvarsområder, og ansatte som bruker sitt gamle nettverk for å skaffe informasjon eller støtte fra andre fagområder. Videre blir det vist til at det gjerne tar tid å få opp gode støtte- og styringssystemer i ny organisering. I tillegg påvirker ulike eksterne forhold og samfunnsmessige endringer hva som kan oppnås med ny organisering. For Statens vegvesen førte eksempelvis regionreformen til at fylkesvegadministrasjonen ble overført til fylkeskommunene parallelt med overgangen til funksjonsbasert organisering. Nye oppgaver som er kommet til, endret sikkerhetspolitisk situasjon og andre forhold har også gjort at forutsetningene som ble lagt til grunn, er endret i etterkant av omorganiseringene.

Krevende å finne riktig funksjonsorganisering

Forrige undersøkelse viste at det er avgjørende hvilke funksjoner etaten velger å bygge sine divisjoner/avdelinger opp rundt, og at mange opplevde det som svært krevende å komme fram til

en best mulig organisasjonsmodell. En av våre informanter viser til at etaten har hatt mange diskusjoner om *hvordan* de skal være funksjonsorganisert:

«All organisering handler om å splitte noe på en mest mulig skånsom måte. Det er viktig at splittingen skjer slik at det blir overkommelige mengder med ansvar og oppgaver på den enkelte enhet. Det er alltid noen oppgaver som henger sammen som vil bli splittet, og som kan gi behov for avbøtende tiltak og virkemidler som imøtekommer problemene som fulgte av splittingen.»

For to av etatene har funksjonsorganisering, ifølge informantene, ført til at enkelte enheter har blitt uhensiktsmessig store, med mellom 25 til 50 medarbeidere. For å unngå at kontrollspennet til den enkelte leder blir for stort, er det i ett tilfelle innført et nytt ledernivå. Dette har vært en pilot som nå er under evaluering. I en annen etat er det opprettet faglederstillinger eller teamledere for å avlaste leder i oppfølging av faglige oppgaver.

2.3 Fjernledelse er blitt den nye normalen

Fjernledelse var et kjent fenomen i alle etatene også før overgangen til funksjonsbasert organisering, men er blitt mye mer utbredt med ny organisering.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at fjernledelse ikke oppfattes som et stort problem og at det også har enkelte fordeler. Det gir blant annet større fleksibilitet i valg av kontorsted ved rekruttering og gjennom det bedre muligheter til å rekruttere og beholde kompetanse. Det blir også nevnt at fjernledelse åpner muligheter for flere ute i etaten til å delta på prosjekter i ulike deler av organisasjonen og til intern mobilitet, også for ledere.

Som ulemper nevnes at fjernledelse kan føre til at det blir vanskeligere å ta de raske avklaringene i arbeidshverdagen. Mange digitale møter er med på å binde kapasitet og reduserer tilgjengeligheten til ansatte på det enkelte kontorstedet. Det påvirker også relasjonen til ledelsen og kan føre til at avstanden mellom leder og medarbeider oppleves som stor. Kombinasjonen av fjernledelse og få kollegaer innenfor eget fagfelt på samme kontorsted kan også påvirke arbeidshverdagen negativt.

I flere av etatene blir det vist til at det er utviklet tiltak for å håndtere økt fjernledelse. Tiltak som opplæring i fjernledelse og endringsledelse, bruk av digitale møter, fysisk deltagelse på faglige og sosiale avdelingssamlinger er eksempler på dette.

2.4 Opplevde fordeler med funksjonsorganisering?

I likhet med forrige undersøkelse viser etterundersøkelsen at enklere styringslinjer, mer ensartet praksis og sterkere fagmiljøer peker seg ut som de tydeligste fordelene ved funksjonsbasert organisering. Samtidig ser vi at enkelte valg som etatene tar i oppfølgingen av ny organisering kan trekke i andre retninger og gjøre det mer krevende å oppnå de forventede fordelene ved funksjonsorganisering.

2.4.1 Enklere styringslinjer

Flere av informantene peker på at styringslinjene har blitt tydeligere og at ledelsen er tettere på det faglige som skjer i etaten. Toppledelsen får en bredere faglig representasjon enn hva tilfellet

var med en geografisk organisering. I tillegg kan lederne konsentrere seg om færre fagområder når organisasjonen er definert ut fra likeartede funksjoner og oppgaver. Ved at vedtaksprosessene følger linjen i en divisjon, i stedet for parallelt i flere regioner, bidrar det til en forenkling i styringslinjene. Dette gir også grunnlag for at det blir enklere å fordele og prioritere oppgaver og utnytte ressursene mer effektivt.

I flere av etatene blir det samtidig vist til at for mange avklaringer må løftes til et unødig høyt nivå, slik at arbeidsprosessene blir mer tidkrevende. I en etat opplever ansatte at det har blitt mer rapportering når myndighet som tidligere var delegert til regionsjefene, nå er lagt til staber ved hovedkontoret, se også pkt. 2.5.3.

2.4.2 Styrkede fagmiljøer

Gjennomgående viser erfaringene fra etatene at en samling av fagmiljøer i større organisatoriske enheter med spesialisert fagkompetanse og landsdekkende nedslagsfelt bidrar til å styrke fagmiljøene. Det blir gitt uttrykk for at beslektede fagmiljøer fungerer bedre sammen når de er organisert under samme ledelse og ikke i ulike styringslinjer.

I en etat viser evalueringen at ny organisering har gitt mer kraft til utviklingen av de nasjonale oppgavene på området. Flere opplever at det å samle likeartet kompetanse innenfor divisjoner med tydelige formål bidrar til mer faglig fokusering og bedre gjennomføringsevne. Økt fleksibilitet i bruk av kompetanse blir også trukket fram som gjennomgående for etatene. Det betyr eksempelvis at det er enklere å omdisponere ressurser når hendelser og kriser krever en ekstraordinær innsats.

Som nevnt tidligere betyr en samling av fagmiljøene i en funksjonsorganisert etat ikke at ansatte innenfor samme fagområde er fysisk samlet ved ett kontorsted. Etatene har fortsatt sine ansatte spredt på ulike kontorsteder. Her har imidlertid de fire etatene hatt litt ulike strategier. En av etatene har forsøkt, så langt det lar seg gjøre, å la nærmeste leder sitte sammen med sine medarbeidere. I en annen etat har tilnærmingen vært mer åpen, noe som har resultert i at enkelte ledere kan ha medarbeidere spredt på 30 - 40 ulike kontorsteder. Se også pkt. 2.3 om fjernledelse.

2.4.3 Mer likebehandling og ensartet praksis

Sammenholdt med en geografisk basert organisering legger funksjonsbasert organisering bedre til rette for likebehandling, herunder en mer ensartet praksis i saksbehandlingen. Samtidig er erfaringene i de fire etatene at de i ulik grad har oppnådd dette i ny organisasjon. For å sikre lik praksis er det i en av etatene etablert felles saksbehandlingsrutiner og retningslinjer for alle uavhengig av kontorsted. I en annen etat blir det vist til at utstrakt bruk av fjernledelse, parallelt med at ansatte har videreført tidligere praksis og samhandlingsmønstre, bidrar til å utfordre ambisjonen om mer likebehandling.

I tillegg til mer likebehandling av saker kan funksjonsorganisering også legge til rette for ytterligere standardisering av prosesser og oppgaver. Dette blir nevnt i enkelte av evalueringene og ble også påpekt i forrige undersøkelse. I neste omgang kan en slik standardisering være med på å tilrettelegge for digitalisering av flere tjenester og prosesser.

2.5 Opplevde utfordringer med funksjonsorganisering?

Funksjonsorganisering har ikke bare fordeler, men kan også gi utfordringer. Det varierer imidlertid hvor krevende disse oppleves å være.

2.5.1 Fare for at divisjonene blir «seg selv nok»

Gjennomgående peker etatene på faren for silotenkning, altså at fagmiljøene i de enkelte divisjonene retter oppmerksomheten mot eget fagområde og i liten grad mot helheten og det tverrfaglige. Samtlige fire etater har erfart utfordringer ved at fagmiljøene kan bli «seg selv nok». Funksjonsorganisering har bidratt til at divisjonene er blitt mer autonome. I intervjuene blir det vist til ulike forhold og valg som etatene har gjort, som har bidratt til å forsterke silotenkningen. I en etat blir det pekt på at styringssystemene i større grad er utformet med utgangspunkt i organiseringen og ikke leveransene. Det oppleves å forsterke risikoen for siloer mellom divisjonene, ettersom styringssystemene i mindre grad støtter opp om de tverrgående prosessene.

I flere av etatene har det vært utfordringer med å få lederne til å ta et mer helhetlig ansvar på vegne av hele etaten. Det blir vist til at dette ikke bare handler om organisering, men også om kultur og holdninger. I en av etatene blir det i tillegg pekt på at krav om kostnadskutt har bidratt til å forsterke silotenkningen. Videre har knappere økonomiske rammer gitt mindre rom for reisevirksomhet, slik at ansatte som sitter på ulike kontorsteder sjelden har mulighet til å treffes fysisk.

Problembildet er imidlertid ikke entydig. I en av etatene er vurderingen at etaten som helhet er lite preget av silotenkning. I en annen etat er erfaringen at samhandlingen er bedre på toppledernivå enn ute i etaten, og at det derfor er mer krevende å få på plass gode samhandlingsarenaer på lavere nivå. I en tredje etat mener en informant at de har lykket såpass godt med funksjonsinndelingen, at koordineringsbehovene har blitt færre etter omorganiseringen.

Avbøtende tiltak for å motvirke silotenkning

For å motvirke siloer har alle etatene jobbet med ulike tiltak for å styrke samarbeidet på tvers. Dette har dreid seg om alt fra etablering av felles arenaer på tvers av fagområdene, vekt på deling av kunnskap via digitale plattformer, til lederopplæring med vekt på helhetlig lederskap.

For å ivareta det tverrgående perspektivet og oppgaver som går på tvers av divisjonene, er det opprettet arbeidsgrupper med flerfaglig kompetanse. Flere har etablert en form for matriseorganisering med produktteam som skal ivareta og løse tverrgående oppgaver og utvikle verdikjeder mellom divisjonene. I en av etatene har slike team fått delegert myndighet til å ta nødvendige beslutninger og gjøre endringer uten at det løftes opp i linjen. Teamet disponerer dedikerte IT-ressurser og kompetanse på det spesifikke fagområdet og kan selv bestemme hvordan de velger å løse oppgavene.

2.5.2 Regional samordning kan bli svekket?

Vår forrige undersøkelse viste at funksjonsorganisering kunne by på utfordringer for regional samordning når etatene avvirket regionsjefenes rolle. Det hadde sammenheng med at kommuner, regionale statsetater og andre eksterne aktører mistet sine naturlige kontaktpunkter regionalt i etatene når regionsjefen forsvant.

Intervjuene tyder på at funksjonsorganisering ikke utgjør et stort problem for samarbeid og samordning regionalt. Dette er vel å merke sett ut fra etatenes eget perspektiv ettersom vi ikke har innhentet erfaringer fra eksterne samarbeidsaktører. Samtidig ser flere at funksjonsorganisering kan være utfordrende for samarbeidet med etater som er geografisk organisert. Det blir også vist til at ny organisering kan ha skapt en følelse hos kommuner og fylkeskommuner av at avstanden til etaten har økt. En annen informant mener at eksterne aktører er kjent med hvordan etaten fungerer, selv om det kan variere hvem som representerer etaten i eksterne møter på regionnivå.

Tre av fire har beholdt geografi på lavere nivå i organisasjonen

Tre av de fire etatene har innslag av geografisk organisering på lavere nivå i organisasjonen for å sikre samhandling, ivareta behov for lokalkunnskap og mulighet for fleksibilitet og lokale tilpasninger. I en av etatene har flere av divisjonene geografisk inndeling på lavere nivå, samtidig som inndelingen er ulik mellom divisjonene. De erkjenner at dette kan gjøre det vanskeligere for samarbeidsaktører regionalt å vite hvem de skal kontakte til enhver tid.

Avbøtende tiltak i form av plassjef

Alle etatene har etter hvert etablert en form for «plassjef» ved det enkelte kontorsted og de tidligere regionskontorene. Plassjefens rolle varierer en del mellom etatene.

I en av etatene har plassjefen ansvar for velferdstiltak til ansatte og fysiske forhold ved kontoret. I en annen etat har plassjefen ansvar for å ivareta administrative oppgaver, eiendomsforvaltning, vernerunder, mottak av besøkende mv. Mens plassjefen i en tredje etat har ansvar for beredskap. Gjennomgående utgjør plassjefens rolle bare en mindre del av vedkommens arbeidsoppgaver og rollen er ikke nødvendigvis lagt til ansatte som allerede har et lederansvar.

Den fjerde etaten skiller seg noe ut ved at den har valgt å beholde regionskontoret og regionsjefsstillingen. Stillingen innebærer personalansvar for et avgrenset fagområde. I tillegg fungerer regionsjefen som plassjef, kontaktperson ved hendelser og deltager i regionale beredskapsråd. Det blir vist til at rollen som plassjef her framstår som noe utydelig, og at det ikke er tilstrekkelig klargjort hva regionsjefens ansvar innebærer.

2.5.3 Uklarhet om nye roller og ansvarsområder

I flere av etatene kommer det fram at overgang til funksjonsorganisering har ført til uklarhet rundt nye roller og ansvar i ny organisasjon og mellom ulike enheter.

Noe av dette har sammenheng med den omplasseringen som ofte følger av funksjonsorganisering. Ansatte i direktoratets sentrale fagavdelinger vil måtte plasseres i nye roller, dels i stabsposisjon rundt direktøren, dels ut i divisjonene, eventuelt med egne stabsenheter. Dette åpner et stort behov for rolleavklaring: Hvilke føringer skal direktørens staber kunne legge på divisjonene? Hvor store faglige fullmakter skal divisjonene ha? Ikke uventet oppgir flere at samhandlingen mellom direktørens staber og divisjonenes staber ikke fungerer godt nok, og at det pågår arbeid med å avklare rolledelingen bedre mellom de to stabsnivåene.

Et annet eksempel finner vi i den etaten som har beholdt regionsjefen, men med et mer begrenset ansvar. Der er det i en intern spørreundersøkelse påvist usikkerhet om denne rollen. Her er det derfor et erkjent behov for å arbeide videre med å tydeliggjøre regionsjefens ansvar, blant annet for ressursfordeling og samarbeid med fagseksjonene.

2.5.4 Totrinns klagebehandling under press?

I undersøkelsen fra 2022 påpekte vi at overgang til funksjonsbasert organisering reiser spørsmål om hvordan etatene skal opprettholde en reell tottrinnsbehandling av klagesaker. I en geografisk organisert etat gir det klare skillet mellom regionnivå og direktoratsnivå grunnlag for en uavhengig klagebehandling på direktoratsnivået. I en funksjonsorganisert etat stiller dette seg annerledes fordi regionnivået forsvinner og avløses av vertikalt integrerte divisjoner uten et slikt nivå for uavhengig klagebehandling.

Dette spørsmålet er håndtert på ulike måter i de fire etatene, men ingen av dem opplever dette som et stort problem. Enkelte viser til at det er svært få klagesaker og at klagebehandlingen derfor kan overføres til departementet. Andre viser til at de har beholdt direktoratsnivået og at det derfor fortsatt er en reell tottrinnsbehandling der en egen juridisk enhet i direktoratet er tillagt myndighet til å avgjøre klagesakene. Men flere erfarer at det kan være vanskelig å forklare for utenforstående at den juridiske enheten og fagkompetansen i divisjonene kan snakke sammen og drive fagutvikling, samtidig som den juridiske enheten skal sikre en reell uavhengig andregangsbehandling av innkomne klagesaker.

2.6 Det er vanskelig å hente ut og dokumentere økonomiske gevinster

For tre av de fire etatene har det vært et mål at omorganiseringen skulle gi økonomiske gevinster gjennom mer effektiv ressursutnyttelse og effektivisering. Erfaringene er imidlertid at det er vanskelig å få til i praksis. En av evalueringene antyder at anslagene over omorganiseringens bidrag til kostnadsreduksjoner har vært for optimistiske. I den grad det er gevinster, oppleves de i større grad å være av mer kvalitativ enn kvantitativ karakter. Det dreier seg om en opplevelse av styrket gjennomføringsevne og at ny organisering gir etatene et bedre utgangspunkt for effektivisering og videre kostnadsreduksjoner. Samtidig viser en annen av evalueringene til data som indikerer at omorganiseringen har gitt en nedgang i interne kostnader og kostnadseffektivisering. Det blir vist til at stordriftsfordeler, reduserte lønnsutgifter og gevinster ved spesialisering har gjort det mulig å allokere mer ressurser til etatens kjerneoppgaver.

Flere av våre informanter viser til at det særlig er utfordrende å dokumentere eventuelle økonomiske gevinster av omorganiseringene. Det blir pekt på at det er vanskelig å identifisere hva som skyldes funksjonsorganisering og hva som skyldes andre valg etatene har tatt. Videre gjør eksterne forhold og andre tiltak som er innført med effektivisering og kostnadsreduksjoner som mål, det krevende å fastslå i hvilken grad omorganiseringen har bidratt til kostnadsbesparelser. En av etatene viser til at de har jobbet over tid med å dokumentere gevinster og identifisere relevant styringsinformasjon som kan brukes for å dokumentere effekter.

3 Erfaringene oppsummert

Når konsekvensene av en overgang til funksjonsorganisering skal vurderes, er et sentralt spørsmål hva som skyldes funksjonsorganisering og hva som skyldes andre forhold som har gjort seg gjeldende samtidig. Våre informanter peker på at dette er et vanskelig skille å trekke, også nå når det har gått noen år etter omorganiseringen. Blant annet kan det være vanskelig å avgjøre i hvilken grad de utfordringene etatene opplever, faktisk henger sammen med overgang til funksjonsbasert organisering eller om de bør tilskrives endringer i styringssystemer og ledelsespraksis som uansett ville blitt gjennomført. Etter vår oppfatning har imidlertid erfaringene vi har omtalt i det foregående, en nær sammenheng med overgangen til funksjonsorganisering.

Ved å sammenlikne med forrige gangs erfaringsinnhenting er hovedinntrykket at etatenes erfaringer med å gå over til funksjonsbasert organisering har endret seg lite. Vurderingene fra sist ser ut til å stå seg godt også etter flere år med funksjonsorganisering. Blant annet ble det den gang oppsummert at «... de fleste informantene mener at målene langt på vei er nådd. Særlig framheves enklere styringslinjer, mer ensartet praksis og sterkere fagmiljøer.» (DFØ 2022, s.35). Dette er i helt tråd med vår nåværende kartlegging av hvilke fordeler funksjonsorganisering særlig bidrar til, jf. pkt. 2.4. Samtidig bør det tilføyes at de fire etatene i noe ulik grad har lyktes i å nå målene med omorganiseringene (sterkere fagmiljøer, enklere styringslinjer, likebehandling, brukertilpasning og effektiv ressursbruk). Vår vurdering er at dette i større grad har sammenheng med hvordan etatene har fulgt opp omorganiseringene, heller enn funksjonsorganiseringen i seg selv.

Vi kan også peke på flere sammenfallende erfaringer: Både i 2022 og nå er det en erkjennelse blant informantene at samordning mellom de nye divisjonene er et forbedringsområde, og at det er nødvendig å jobbe med kultur og arbeidsformer på tvers for å møte behovet for samordning. Det er også sammenfallende vurderinger av at rollefordelingen mellom linjen og de nye stabene bør avklares bedre.

På noen punkter er det imidlertid noen nyanser sammenliknet med forrige undersøkelse. Blant annet ser vi at ledere og tillitsvalgte vurderer omorganiseringene noe ulikt. Gjennomgående er de tillitsvalgte noe mer kritiske enn representanter for etatsledelsen. Enkelte tillitsvalgte legger mer vekt på negative konsekvenser i form av silotenkning, bortfall av regionalt kontaktpunkt, betydningen av fjernledelse for arbeidsmiljøet mv. Et annet forhold er at flere av informantene denne gangen framhever at det er vanskelig å identifisere målbare gevinster av omorganiseringen.

Et siste poeng er at en del informanter i 2022 så behov for å utforme en rolle som stedsansvarlig for å løse oppgaver som følger med å drifte et kontorsted. Dette oppfattes nå å være løst i de fleste etatene i form av en funksjon som plassjef.

4 Oppmerksomhetspunkter

Erfaringene fra de fire etatenes overgang til funksjonsorganisering viser at endringen medfører flere fordeler, men at det også åpner for enkelte fallgruver som det er viktig å være oppmerksom på for andre etater som vurderer tilsvarende omorganisering.

4.1 Motvirke silotenkning

Den viktigste erfaringen er etter vårt skjønn at funksjonsdeling kan føre til silotenking der divisjonene blir «seg selv nok». Det betyr at de retter oppmerksomheten mot eget fagområde, og i for liten grad er opptatt av helhet og sammenheng mellom divisjonene. Dette er uheldig og kan blant annet føre til at samordningsbehov ikke blir ivaretatt, eller at de må håndteres av toppledelsen som dermed kan bli overbelastet. På grunnlag av foreliggende evalueringer og intervjurunden kan vi peke på flere måter å motvirke tendenser til silotenking på:

- Funksjonsorganisering gjør det ekstra viktig med god informasjonsflyt internt. Det handler om å bevisstgjøre ledere på å dele informasjon ikke bare i egen enhet, men også på tvers av enheter og kontorsteder. Dette gjelder både informasjon om planer og beslutningsprosesser, og kjennskap til hvilken fagkompetanse ulike enheter kan bidra med.
- Målstyringssystemer har i utgangspunktet et vertikalt perspektiv med tilsvarende avgrenset resultatansvar. Med funksjonsorganisering i divisjoner vil det vertikale perspektivet lett bli forsterket. Det bør derfor arbeides med å innrette styringssystemene på en slik måte at de dekker bredden i samfunnsoppdraget, og ikke bare hver enkelt divisjon for seg. Dette gjelder særlig i tilfeller der det går verdikjeder på tvers av inndelingen i divisjoner, jf. enkelte etaters bruk av såkalte produktteam.
- I tillegg til de rent strukturelle endringene med en funksjonsorganisering er det viktig å være bevisst på å bygge kultur og holdninger som bygger opp om den nye ansvarsdelingen. Her ligger det et ansvar for ledelsen og HR-funksjonen i å jobbe med å styrke fellesansvar og forståelse av etaten som helhet. Det kan for eksempel stimuleres til utvikling og bruk av mer tverrgående arbeidsformer.
- For å operasjonalisere helhetsansvaret nede i den enkelte divisjon og avdeling bør det vurderes å utarbeide retningslinjer for hvordan samarbeid om oppgaveløsning på tvers bør foregå. Eksempelvis hvordan en medarbeider bør bidra/samarbeide på kontorstedet når divisjonen/fagseksjonen vedkommende jobber i er spredt på ulike kontorsteder.

4.2 Avklare nærmere roller og ansvar

Som vist til i den forrige undersøkelsen (DFØ 2022) åpner en funksjonsbasert organisering for å slanke eller fjerne direktoratsnivået. Det skjer ved at fagenheter og -ansatte omplasseres fra et sentralt direktorat til operative fagdivisjoner eller fagstaber for etatsdirektøren. Dette vil innebære en vesentlig endring for de berørte, ikke minst for dem som går fra å være en del av linjen til å bli plassert i en stabsposisjon. Det krever en betydelig endret rolleforståelse som det må legges til rette for å utvikle, blant annet gjennom rollediskusjoner mellom stab og divisjon.

I de større etatene vil funksjonsorganisering gi grunnlag for staber også i hver enkelt divisjon/avdeling. Også her vil det være behov for å arbeide med rolleavklaring og endret

rolleforståelse i forholdet mellom stabsenheter i divisjonene og de sentrale stabene for etatsdirektøren.

4.3 Håndtere stort kontrollspenn

Funksjonsorganisering innebærer å samle likeartede fagmiljøer, noe som kan føre til at mellomledere må håndtere enheter med stort kontrollspenn. Et nærliggende virkemiddel er å innføre et nytt ledernivå. Ved at flere ledernivå gir lengre styringslinjer, kan et slikt dypere hierarki være lite ønskelig. En mulighet, slik en av etatene har valgt å gjøre, er å innføre fag- eller teamledere som kan avlaste avdelings-/seksjonslederne for fagansvar (men ikke personalansvar). Et annet alternativ er å gi gruppeledere både fag- og personalansvar for å avlaste seksjonsledere, slik en etat har under utprøving.

4.4 Bevisst forhold til dimensjonering av kontorsteder

Som de fire etatene har vist, trenger ikke funksjonsorganisering medføre geografisk sentralisering. Kontorstedene er i hovedsak beholdt, og i utgangspunktet med varierende dimensjonering. Disse skjevhetene mellom kontorsteder kan imidlertid bli selvforsterkende. For å få tak i nødvendig kompetanse kan arbeidsgiver være tilbøyelig til å tilby ansettelse ved kontorsteder med et større fagmiljø. Over tid kan det føre til en forvitring av de mindre kontorstedene. Dette tilsier en bevisst holdning og aktiv styring av hvordan ansatte/fagmiljøer blir fordelt på de ulike kontorstedene.

4.5 Tydeliggjøre grunnlaget for uavhengig klagebehandling

Overgang til funksjonsorganisering fjerner et regionalt nivå som ellers danner et naturlig grunnlag for en totrinns klagebehandling. For en av de fire etatene er dette håndtert ved å overføre klagebehandling til departementet. For de andre etatene er det et spørsmål om de har klart å etablere et tydelig nok definert over-/underordningsforhold internt mellom divisjonene og den juridiske klageenheten, slik at utenforstående oppfatter klagebehandlingen som uavhengig.

Etter vårt skjønn bør det ved overgang til funksjonsorganisering arbeides med å tydeliggjøre grunnlaget for en uavhengig klagebehandling i ny organisasjon. Blant annet kan det vurderes om klagesaker bør legges til særskilt klagenemnd istedenfor å behandles internt. Slike vurderinger bør også gjøres med jevne mellomrom etter en omorganisering.

4.6 Gi ny organisasjon tid til å virke

En sentral erfaring blant informantene er å la nye samhandlingsmønstre få tid til å «sette seg» etter en omorganisering. Selv om det kan oppstå uventede konsekvenser, bør etatene unngå å starte nye større omorganiseringer, og heller løpende foreta mindre justeringer som svar på utfordringene som oppstår. Å ha tålmodighet i de første årene etter en omorganisering, kan være et siste oppmerksomhetspunkt.

Litteraturliste

Agenda Kaupang (2023). *Evaluering av omorganiseringen av Statens vegvesen*.

DFØ (2024). *Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*. DFØ-rapport 2024:3

DFØ (2022). *Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater*. DFØ-rapport 2022:4

DFØ (2021). *Fra geografi til funksjon. En kartlegging av organiseringen av regional stat*. DFØ-notat 2021:4

Difi (2017). *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter*. Difi-rapport 2017:10

Menon (2021). *Underveisevaluering av Nye Skatt*. Menon-publikasjon nr. 19/2021

NVE (2024). *Evaluering av Skred- og vassdragsavdelingen etter omorganiseringen i 2021*. Internt notat

Rambøll (2023). *Evaluering av Kystverkets omorganisering*. Sluttrapport.

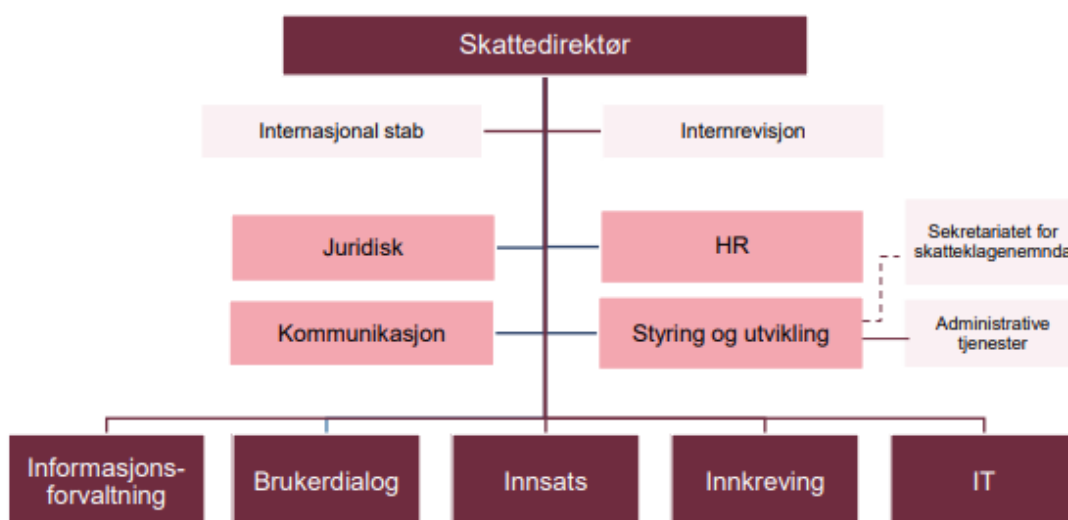
Vedlegg 1

Skatteetaten

Etter omorganisering 1.1.2025 består Skatteetaten av Skattedirektoratet og fem divisjoner med landsdekkende ansvar for hver sine fagområder. Direktoratsnivået består av fire avdelinger – Styring og utvikling, HR, Kommunikasjon og Juridisk avdeling, i tillegg til en internasjonal stab og en internrevisjonsenhet. Tidligere divisjon Utvikling inngår etter omorganiseringen i avdelingen for styring og utvikling. I tilknytning til denne avdelingen er det etablert en enhet for administrative tjenester med direktør lokalisert i Tromsø. Sekretariat for Skatteklagenemnda, som er lokalisert i Stavanger, er også administrativt underlagt Styring og utvikling.

Fire av divisjonene – Informasjonsforvaltning, Brukerdialog, Innsats og Innkreving – har landsdekkende ansvar for etatens kjerneproduksjon, mens divisjon for IT skal støtte både direktoratet og kjernevirksomheten i divisjonene. Direktørene for tre av divisjonene er lokalisert i Oslo, en direktør er lokalisert i Trondheim og en i Bergen. Skatteetaten er geografisk fordelt på 57 skattekontorer som løser oppgaver med landsdekkende ansvar. Skattedirektørens ledergruppe består av fire direktører for avdelingene i Skattedirektoratet og fem direktører for divisjonene. I alt har etaten fem ledernivåer inkludert skattedirektøren.

Figur 1. Skatteetatens organisasjonskart



Kystverket

Kystverket er organisert med fire virksomhetsområder med landsdekkende ansvar – Transport, Havn og farled, Navigasjonsteknologi og Maritime tjenester, Miljøberedskap og Lostjenesten. I tilknytning til hovedkontoret under kystdirektøren er det gjort noen mindre organisatoriske justeringer med virkning fra 1.1.2025. Det innebærer at det per i dag er etablert tre staber under kystdirektøren med ansvar for digitalisering og innovasjon, HR og kommunikasjon og samfunnskontakt, i tillegg til assisterende kystdirektør med ansvar for enheter innen økonomi- og virksomhetsstyring, innkjøp, og utredning og analyse. Kystdirektørens ledergruppe består av

direktørene for de fire virksomhetsområdene, assisterende kystdirektør og direktørene for de tre stabene. I tilknytning til hvert virksomhetsområde er det etablert egne stabsfunksjoner som skal bistå virksomhetsdirektøren innen HR, økonomi- og virksomhetsstyring mv.

Hovedkontoret med kystdirektøren, dens stabsfunksjoner og virksomhetsdirektørene er lokalisert i Ålesund, mens ansatte ellers er fordelt på Kystverkets fem øvrige kontorsteder, i tilknytning til de fem sjøtrafikksentralene, 25 losstasjoner og 15 beredskapsdepot.

Figur 2. Kystverkets organisasjonskart



Statens vegvesen

Statens vegvesen er organisert i seks divisjoner: Trafikant og kjøretøy, Utbygging, Drift og vedlikehold, Transport og samfunn, IT, samt Fellesfunksjoner og HR. Divisjonene har hovedkontor i henholdsvis Arendal, Bergen, Tromsø, Trondheim, Drammen og Moss. Under divisjon Transport og samfunn ligger Statens vegvesens operative enhet, Trafikkstyring og beredskap, som er ansvarlig for de fem veitrafikksentralene lokalisert i Oslo, Porsgrunn, Bergen, Trondheim og Mosjøen.

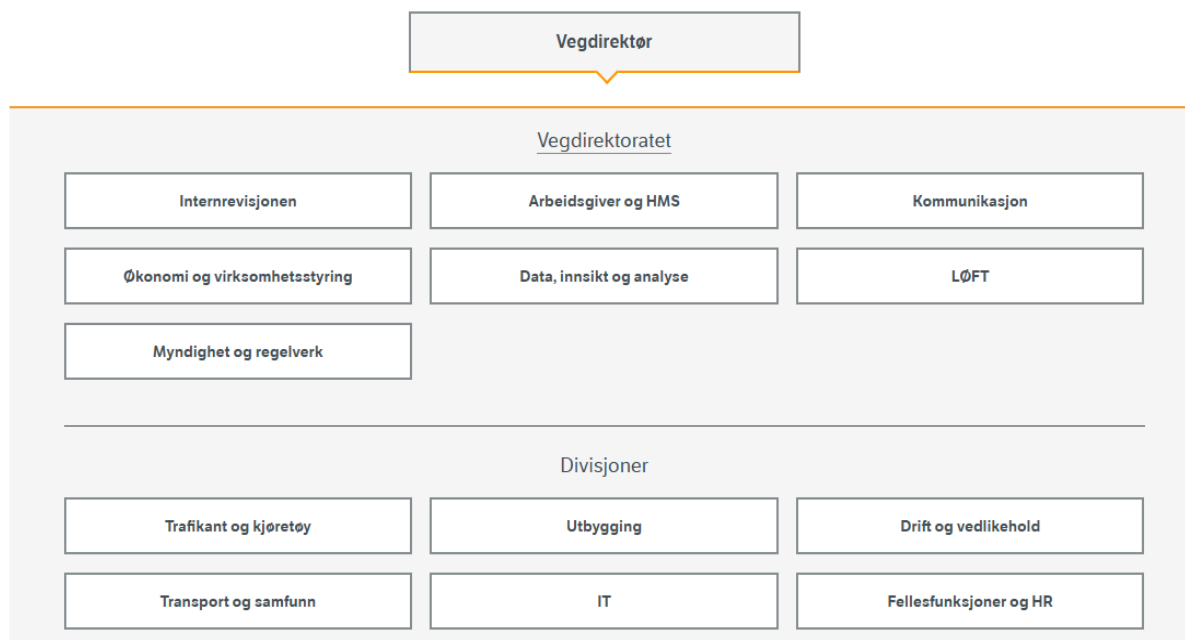
En stor del av tjenesteproduksjonen i divisjonene skal dekke behov i hele landet, og de ansatte er fordelt på 168 ulike lokasjoner. Divisjonene består av en rekke enheter, hvor divisjonene Transport og samfunn, Utbygging, samt Drift og vedlikehold også har en geografisk inndeling på lavere nivå i organisasjonen.

Vegdirektoratet består av syv avdelinger - Internrevisjon, Arbeidsgiver og HMS, Kommunikasjon, Økonomi og virksomhetsstyring, Data, innsikt og analyse, LØFT² og Myndighet og regelverk. Samtlige, unntatt en enhet under Kommunikasjon, har kontorsted Oslo.

² LØFT er både en enhet og et strategisk program for utvikling og produktorientering.

Vegdirektørens ledergruppe består av vegdirektøren, de seks divisjonsdirektørene og fire avdelingsdirektører fra direktoratet.

Figur 3. Statens vegvesens organisasjonskart



Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er organisert i seks avdelinger, Energi og konsesjon, Tilsyn og beredskap, Hydrologi, IKT og informasjonsforvaltning, Skred- og vassdrag, samt Virksomhetsstyring og juss. I tillegg kommer Reguleringsmyndigheten for energi som er en uavhengig avdeling med ansvar for regulering av det nasjonale energimarkedet.

NVE har hovedkontor i Oslo og regionskontorer i Tønsberg, Hamar, Førde, Trondheim og Narvik underlagt Skred- og vassdragsavdelingen, samt kontor på Stranda i Møre og Romsdal og i Kåfjord i Troms for fjellskredovervåking.

Vassdrags- og energidirektørens ledergruppe består av de seks avdelingsdirektørene, direktøren for reguleringsmyndigheten, samt direktøren for kommunikasjon.

Figur 4. NVEs organisasjonskart

