

Rapport til Nærings- og handelsdepartementet

Evaluering av Norsk Akkreditering

21. oktober 2010





PricewaterhouseCoopers AS
Postboks 748, Sentrum
NO-0106 Oslo
Tel: 02316 / +47 952 60 000
www.pwc.com

Nærings- og handelsdepartementet
v/Randi Wilhelmsen
Postboks 8014 Dep
0030 Oslo

Oslo, 21. oktober 2010

Oversendelsesbrev

PricewaterhouseCoopers AS (PwC) har på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD) foretatt en evaluering av Norsk Akkreditering. Denne rapporten presenterer våre funn og anbefalinger.

Våre anbefalinger retter seg til NHD som eierdepartement. Etter vår mening vil oppfølging av anbefalingene være et bidrag til utvikling av virksomhetens organisering, styring og kontroll.

Vi takker departementet for oppdraget og ser frem til å presentere våre funn og anbefalinger i felles møte med NHD.

Norsk Akkreditering har vært imøtekommende og bidratt til god gjennomføring av prosjektet.

Med vennlig hilsen

PricewaterhouseCoopers AS

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Paal Ødegård'.

Paal Ødegård
Partner

Innhold

1	INNLEDNING.....	5
2	SAMMENDRAG.....	6
3	OPPDRAGET OG KONSULENTENS TILNÆRMING.....	10
3.1	OM OPPDRAGET	10
3.2	OM OVERORDNET TILNÆRMING	11
4	EVALUERINGEN AV NORSK AKKREDITERING.....	13
4.1	METODISK TILNÆRMING	13
4.1.1	Om evaluering	13
4.1.2	Om virksomhetsstyring.....	14
4.1.3	Om evalueringsområdet organisering	15
4.1.4	Om evalueringsområdet NAs tilpasningsevne.....	16
4.1.5	Om evalueringsområdet intern kontroll	17
4.1.6	Om evalueringsområdet internasjonale oppdrag	19
4.1.7	Om gjennomføringen	19
4.1.8	Analysegrunnlag.....	21
5	OBSERVASJONER OG FUNN.....	22
5.1	OBSERVASJONER OG FUNN FRA EVALUERINGSOMRÅDET ORGANISERING	22
5.1.1	Om departementets strategiske og operative styring av NA.....	22
5.1.2	Om Norsk Akkrediterings virksomhetsinterne styring	27
5.1.3	Delkonklusjon evalueringsområde organisering	30
5.2	OBSERVASJONER OG FUNN FRA EVALUERINGSOMRÅDET NAS TILPASNINGSEVNE.....	32
5.2.1	Fleksibel organisering?.....	32
5.2.2	Spesifikk kapasitet og kompetanse?.....	35
5.2.3	Alternativ ressursanvendelse?.....	36
5.2.4	Alternative organisasjonsmodeller?.....	36
5.2.5	Delkonklusjon evalueringsområde NAs tilpasningsevne	38
5.3	OBSERVASJONER OG FUNN FRA EVALUERINGSOMRÅDET INTERN KONTROLL	38
5.3.1	Internt miljø.....	38
5.3.2	Risikovurderinger	39
5.3.3	Kontrollaktiviteter	40
5.3.4	Informasjon og kommunikasjon	41
5.3.5	Oppfølging	42
5.3.6	Delkonklusjon evalueringsområde intern kontroll	43
5.4	OBSERVASJONER OG FUNN FRA EVALUERINGSOMRÅDET INTERNASJONALE OPPDRAG	43
5.4.1	Bakgrunn og formål med NAs arbeid med internasjonale oppdrag	44
5.4.2	Utenlandsoppdragenes omfang og økonomi.....	45

5.4.3	<i>Mulig målkonflikt internasjonale oppdrag vs. nasjonale oppgaver</i>	47
5.4.4	<i>Konsekvenser av å terminere utenlandsoppdragene.....</i>	48
5.4.5	<i>Delkonklusjon evalueringsområde utenlandsoppdrag.....</i>	49
6	UTNYTTES DE MIDLER SOM STILLES TIL RÅDIGHET FOR NORSK	
	AKKREDITERING EFFEKTIVT OG MÅLRETTET?	50
6.1	NÆRMERE OM EVALUERINGSKRITERIENE.....	50
6.2	KONKLUSJONER KNYTTET TIL EVALUERINGSOMRÅDENE.....	51
7	ANBEFALINGER.....	55
7.1	ANBEFALINGER KNYTTET TIL EVALUERINGSOMRÅDET ORGANISERING	55
7.2	ANBEFALINGER KNYTTET TIL EVALUERINGSOMRÅDET NAS TILPASNINGSEVNE	56
7.3	ANBEFALINGER KNYTTET TIL EVALUERINGSOMRÅDET INTERN KONTROLL	56
7.4	ANBEFALINGER KNYTTET TIL EVALUERINGSOMRÅDET INTERNASJONALE OPPDRAG.....	56
	VEDLEGG	57

1 Innledning

Norsk Akkreditering (NA) var fram til 2004 organisert som en avdeling ved Justervesenet. På bakgrunn av innspill fra Fagstyret for NA og Justervesenet foreslo regjeringen i fm St.prp. nr. 1 (2003-4) at NA skulle skilles ut fra Justervesenet og opprettes som et selvstendig forvaltningsorgan.

Opprettelsen må ses på bakgrunn av diskusjoner i EU og i ulike internasjonale fagorganer for akkreditering om akkrediteringsorganenes behov for uavhengighet og habilitet. Akkreditering er en frivillig ordning og en offisiell anerkjennelse av en organisasjons kompetanse og evne til å utføre angitte oppgaver i samsvar med gitte krav. Akkrediterte virksomheter (som regel laboratorier og sertifiseringsorganer) vil igjen kontrollere kvaliteten til andre virksomheter. NA fungerer dermed som det øverste leddet i en kvalitetskjede, og kan på denne måten bidra til å øke kvaliteten i norsk næringsliv. Akkreditering spiller en viktig rolle for utviklingen av frihandel i EUs indre marked.

NA er også inspiserende myndighet i henhold til OECDs regelverk om God Laboratoriepraksis; GLP¹.

I den overordnede virksomhetsbeskrivelsen heter det at NA forvalter den norske akkrediteringsordningen. NA er det eneste organ i Norge som utfører teknisk akkreditering. Det er en upartisk og uavhengig organisasjon, etablert som forvaltningsorgan under NHD. Som akkrediteringsorgan er NA tilknyttet flere internasjonale organisasjoner, noe som medfører et relativt aktivt internasjonalt engasjement. I tillegg til dette utføres det internasjonale oppdrag hvor arbeid utføres i andre land og finansieringen kommer fra oppdragsgivere utenfor Norge. NA er ikke en kommersiell institusjon. Det vil si at NA ikke skal tjene penger på akkrediteringsvirksomheten, men de akkrediterte virksomhetene må betale for de tjenestene som NA utfører for dem. I tillegg får NA et tilskudd fra NHD. Det statlige tilskuddet er ment å dekke deler av NAs internasjonale forpliktelser, utvikling av nye akkrediteringstilbud og informasjonsvirksomhet. Betalingsstrukturen for NAs tjenester er fastsatt i Forskrift om gebyrer for Norsk Akkrediterings tjenester. Forskriften er vedtatt av Nærings- og handelsdepartementet.

Virksomheten er i dag prosessorganisert² med fagansvarlige prosesseiere, hvor bedømmelser er de viktigste. Ansatte tilhører en ressursbrønn som styres av en egen prosesseier for ressurser og den enkelte medarbeider rapporterer direkte til direktøren. Virksomheten NA består av ledende bedømmere, stab og prosessledere og har i dag i underkant av 25 fast ansatte.

¹ GLP is a quality system concerned with the organisational processing process and conditions under which non-clinical health and environmental safety studies are planned, performed, monitored, recorded, archived and reported. GLP ensures the quality, integrity, and reliability of safety data.

² Prosessorganisering er brukt om managementkonseptet Business Process Re-engineering, ofte assosiert med Michael Hammer og James Champy; "Reengineering the corporation - a manifesto for business revolution"(1993). I den ortodokse BPR litteraturen fremstår BPR som et åpent og fleksibelt begrep, gjerne benyttet som basis for organisasjonsutviklingsprosjekt.

2 Sammendrag

Oppdraget

NHD har inngått avtale med PwC om levering av evaluering av NA. Det overordnede formål med evalueringen har vært å få informasjon om forvaltningen av den norske akkrediteringsordningen. Evalueringen gir en vurdering av om de midler som stilles til rådighet for NA utnyttes effektivt og målrettet, og den skal bidra til å styrke NAs og departementets grunnlag for forvaltning av den norske akkrediteringsordningen.

Evalueringen har tatt for seg følgende temaer:

- 1 vurdering av om organiseringen av Norsk Akkreditering er hensiktsmessig og bidrar til måloppnåelse i henhold til krav i budsjettproposisjon og tildelingsbrev, jf. rapportens kapittel 5.1
- 2 vurdering av Norsk Akkrediterings evne til å tilpasse seg endringer på etatens ansvarsområde, jf. rapportens kapittel 5.2
- 3 vurdering av etterlevelse av krav til intern kontroll, jf. pkt. 2.4 i Bestemmelser om økonomistyring i staten, jf. rapportens kapittel 5.3
- 4 vurdering av hvordan internasjonale oppdrag påvirker etatens måloppnåelse, jf. rapportens kapittel 5.4.

Det er utarbeidet anbefalinger som vil kunne lede til endringer i organiseringen av NA og forbedring av intern kontroll.

Metodisk tilnærming

I PwCs forståelse av og tilnærming til oppdraget, arbeides det ut fra Reglement for økonomistyring i staten (RØS) § 16 Evalueringer som en hovedbestanddel av det forvaltningspolitiske og regulatoriske grunnlaget for gjennomføringen av oppdraget. Forståelse av roller, tilnærming og krav i etatsstyringen – og virksomhetens påfølgende respons gjennom egen virksomhetsintern styring og kontroll – har stått sentralt.

PwC har i operasjonaliseringen av oppdragsløsningen overordnet sett tatt for seg:

- måten NHD utøver sin etatsstyring overfor NA på, og
- NAs respons - virksomhetsinternt og overfor departementet - på etatsstyringen

I vurderingen av etatsstyringen er det rettet fokus mot strategiske og operative forhold. NAs respons på etatsstyringens innhold og struktur ses opp mot innrettingen av mål og planer og i etterlevelsen av krav til intern kontroll. Det har blitt stilt opp tre evalueringskriterier:

Relevans

Hvorvidt NA gjennom sin virksomhet, og innenfor Stortingets vedtak og forutsetninger sammen med departementets mål og krav, løser sitt oppdrag slik det fremkommer av Prp 1 S.

Formålseffektivitet

Hvorvidt NA gjennom sin virksomhet oppnår ønskede resultater og effekter for brukere og samfunn.

Ressurseffektivitet

Hvorvidt innsatsfaktorene utnyttes effektivt.

Under oppdragsløsningen er det gjennomført dybdeintervjuer med representanter fra NHD og ansatte i NA. I tillegg er det utført analyser av åpne, styrende dokumenter samt interne dokumenter og rapporter.

Funn

PwC finner at organiseringen av NA er hensiktsmessig sett hen til NAs arbeidsoppgaver, forbehold tatt for administrative prosesser og kapasitet. Arbeidsprosesser er godt dokumentert slik det fremkommer av "Quality manual". Når det gjelder roller, ansvar og oppgaver internt i NA, mener PwC at disse i hovedsak er greit trukket opp som en følge av prosessorganiseringen, likeledes at det er tydelig skille mellom roller, ansvar og oppgaver mellom departement og etat. Omfanget av utenlandsoppdrag er lite målt i relativ andel av omsetning, resp. timeforbruk, og virker i seg selv i liten grad dimensjonerende på organiseringen. Det er først i den grad at utenlandsoppdrag beslaglegger ressurser som kan og må benyttes til nasjonale oppgaver at utenlandsoppdragene i noen grad kan virke dimensjonerende. Styringssystemer er etablert, men mål- og resultatindikatorer er ikke utviklet slik at de kan benyttes til å bedømme virksomhetens ressurseffektivitet. Det er imidlertid utfordringer knyttet til virksometskultur, fysisk tilstedeværelse på ulike lokasjoner og stort lederspenn som på tross av dette bidrar til at organiseringen kan virke dysfunksjonell. Manglende formalisering av planverk, strategisk og på virksomhetsnivå trekker i samme retning. Det er i forbindelse med evalueringens gjennomføring ikke fremlagt dokumentasjon i form av virksomhetsinterne planer som virker styrende ut over ettårsperspektivet. Lite tyder på at det foregår en systematisk forvaltning av kunnskap og kompetanse i NA. Det vises til at den enkelte medarbeider i stor grad selv står for planer og gjennomføring av kompetanseutvikling.

Det er etter PwCs forståelse ikke å vente at NAs formål og virkeområde kommer til å bli endret i slik grad at det får stor betydning for kompetansebehovet, men oppdragsmengden vil kunne endre seg, både med hensyn til internasjonale oppdrag og som følge av en implementering av "varepakken". Det kan medføre at kompetansesammensetningen vil kunne trenge en rebalansering. PwC ser at det i høy grad finnes transaksjonsspesifikk kompetanse i organisasjonen, uten at det behøver å innebære lav organisatorisk fleksibilitet. Problemer med alternativ ressursanvendelse utløst av endringer i NAs omgivelser eller rammebetingelser i form av regulatoriske krav er neppe til stede. NAs valg av organisasjonsmodell egner seg for den type virksomhet NA bedriver; kort repeterende gjennomføringssyklus, sterkt kontrollfokus, høy grad av prosjektarbeid, bruk av flerfaglige team, vedlikehold av funksjonell ekspertise. Det er således neppe særlig behov for å endre organisasjonsmodell ut fra arbeidets art.

Norsk Akkrediterings evne til å tilpasse seg endringer i etatens ansvarsområder er i rimelig grad til stede. Det innebærer at det ikke synes å være godt begrunnet å gjennomføre tiltak for å øke organisasjonens fleksibilitet på det nåværende tidspunkt.

Norsk Akkreditering har ikke en tilfredsstillende intern kontroll og etterlever slik vi ser det ikke kravene i pkt. 2.4 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. Utfordringene er et anliggende for ledelse, samtidig som det er til denne de største utfordringene kan adresseres. Årsaken til dette er

flere, men utgangspunktet er manglende ledelseskontroller og mangelfull kommunikasjon og informasjon.

Bakgrunn og formål med NAs arbeid med internasjonale oppdrag må sies å være uklare. Det fremholdes at oppdragene har vært og er en kilde til finansiering av NAs virksomhet, som følge av en underfinansiering av virksomheten fra etableringstidspunktet. Det står i kontrast til PwCs beregninger av oppdragenes omfang og økonomi, som i hovedsak viser at disse trolig ikke gir vesentlig mer enn kostnadsdekning. Det er ikke uvesentlige forskjeller i risikobilde mellom utenlandsoppdragene og NAs øvrige virksomhet som må tas med i betraktningen. Omfanget av internasjonal oppdragsvirksomhet virker i seg selv ikke dimensjonerende på organisasjonen. Det finnes ikke særlige indikasjoner på at det skulle eksistere målkonflikter mellom det å innfri mål og krav knyttet til nasjonale oppgaver og det å gjennomføre internasjonale oppdrag. En styrt avvikling av utenlandsoppdrag antas neppe å ha særlig effekt på økonomien i NAs virksomhet, og motivasjonseffekten av utenlandsoppdragene er omdiskutert internt i NA.

Konklusjon

PwC stilte tre evalueringskriterier: Norsk Akkrediterings relevans, formålseffektivitet og ressurseffektivitet.

Etter gjennomført evaluering har PwC konkludert som følger:

Relevans foreligger: PwC mener det er funnet belegg for å hevde at NA langt på vei løser sitt oppdrag slik det fremkommer av Prp 1 S. Konklusjonen er imidlertid ikke sterk fordi det som tidligere anført ikke er gitt konkrete og spesifiserte mål og krav som er utformet slik at resultater entydig lar seg måle og benytte i vurderingen.

Formålseffektivitet kan ikke entydig dokumenteres: Resultater på brukerhånd er dokumenterbare i form av at akkrediteringer og sertifiseringer oppnås av søkere, men ikke hvilke øvrige bruker- og samfunnseffekter NAs virksomhet har avstedkommet.

Ressurseffektivitet kan ikke dokumenteres: Sammenhenger i resultatkjeden – fra innsatsfaktorer via produkter/tjenester til resultater som produserer effekter – kan ikke dokumenteres å foreligge. Resultater på brukerhånd er dokumenterbare i form av akkrediteringer og sertifiseringer oppnådd, men ikke øvrige bruker- og samfunnseffekter fra NAs virksomhet.

På bakgrunn av de vurderinger PwC har gjort under de fire evalueringsområdene, samt vurderinger ifm evalueringskriteriene, kan ikke PwC se dokumentert at midler stilt til rådighet for Norsk Akkreditering utnyttes effektivt og målrettet.

Anbefalinger

PwC anbefaler i tilknytning til evalueringsområdet organisering at:

- departementet i sin styring i sterkere grad flytter fokus fra innsatsfaktorer, ressursbruk og instruksjon, til tjenester, bruker- og samfunnseffekter; og sammenhengen mellom disse og ressursbruk og aktiviteter på den andre siden, herunder å:
 - o utvikle en høyere presisjonsgrad i målformuleringene i et samarbeid mellom NHD og NA,
 - o foreta analyser av sammenhengen mellom ressursbruk og eksterne virkninger,

- o styrke kvaliteten i styringsdialogen gjennom mer vekt på resultatoppfølging og mer vekt på utvikling av planer og styring ut over ettårs perspektivet.

PwC anbefaler i tilknytning til evalueringsområdet tilpasningsevne:

- å utrede nærmere konsekvensene av endringer som følge av ”varepakken” og andre mulige endringer på NAs virkeområde, for med større grad av sikkerhet å kunne identifisere og tidligst mulig gjennomføre adekvate organisasjonsmessige tiltak for å tilpasse seg endringene
- en vesentlig styrking av det strategiske planverket, ikke minst for fremtidige kapasitets- og kompetansebehov.

PwC anbefaler i tilknytning til evalueringsområdet intern kontroll:

- å sørge for at nødvendige ledelseskontroller etableres, strategier utarbeides og dokumenteres, risikoanalyser gjennomføres og følges opp
- å reetablere arenaer for informasjonsdeling og kommunikasjon
- å gjennomføre revisjon av anskaffelsesområdet, herunder detaljert gjennomgang av gjennomførte anskaffelser.

PwC anbefaler i tilknytning til evalueringsområdet internasjonale oppdrag:

- at den del av NAs virksomhet som omfatter utenlandsoppdragene underkastes en egen strategisk vurdering der spørsmålet er om denne delen av NAs virksomhet skal fortsette, i så fall under avklarte og eksplisitte forutsetninger.

3 Oppdraget og konsulentens tilnærming

I dette kapittelet gjør PwC kortfattet rede for oppdragsforståelsen, før en går videre med en overordnet beskrivelse av tilnærmingen til oppdragsløsningen. Under den overordnede tilnærmingen pekes det på noen sentrale forhold ved utviklingen av statlig virksomhetsstyring som vil virke førende på oppdragsløsningen.

3.1 Om oppdraget

NHD skal i henhold til Bestemmelser om økonomistyring i staten sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor departementets ansvarsområde. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

NHD har inngått avtale med PwC om levering av evaluering av NA. Det overordnede formål med evalueringen er å få informasjon om forvaltningen av den norske akkrediteringsordningen. Evalueringen skal gi en vurdering av om de midler som stilles til rådighet for Norsk Akkreditering utnyttes effektivt og målrettet. Evalueringen skal bidra til å styrke NAs og departementets grunnlag for forvaltning av den norske akkrediteringsordningen.

Evalueringen skal konsentreres om følgende temaer:

1. vurdering av om organiseringen av Norsk Akkreditering er hensiktsmessig og bidrar til måloppnåelse i henhold til krav i budsjettproposisjon og tildelingsbrev, jf. rapportens kapittel 5.1
2. vurdering av Norsk Akkrediterings evne til å tilpasse seg endringer på etatens ansvarsområde, jf. rapportens kapittel 5.2
3. vurdering av etterlevelse av krav til intern kontroll, jf. pkt. 2.4 i Bestemmelser om økonomistyring i staten, jf. rapportens kapittel 5.3
4. vurdering av hvordan internasjonale oppdrag påvirker etatens måloppnåelse, jf. rapportens kapittel 5.4.

Evalueringen bør inneholde forslag til eventuelle endringer i organiseringen av Norsk Akkreditering og forbedring av intern kontroll.

3.2 Om overordnet tilnærming

I norsk, statlig sammenheng ser vi tre sentrale forhold av særlig betydning for utviklingen av statlig virksomhetsstyring. Dette oppdragets løsning må i ulik grad og på ulik måte reflektere disse:

- Valg av mål- og resultatstyring som overordnet styringsprinsipp i staten
- NOU 1989:5 - "En bedre organisert stat" som grunnlag for regulering av formål, roller og oppgaver
- Reglement for økonomistyring i staten (RØS) og Bestemmelser for økonomistyringen i staten (BØS) som retningsgivende for ansvarsfordeling og innhold og fokus i etats- og virksomhetsstyringen.

I PwCs forståelse av og tilnærming til oppdraget, arbeides det ut fra RØS § 16 Evalueringer som en hovedbestanddel av det forvaltningspolitiske og regulatoriske grunnlaget for gjennomføringen av oppdraget. Forståelse av roller, tilnærming og krav i etatsstyringen – og virksomhetens påfølgende respons gjennom egen virksomhetsintern styring og kontroll – følger både av RØS og BØS.

Mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden midten av 1980-tallet og har i dag sin regulatoriske forankring i RØS/BØS. Alle virksomheter skal:

- fastsette mål og resultatkrav
- sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås og at ressursbruken er effektiv
- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og
- tilpasse styringen til virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet

Selv om virksomheten skal nå mål og innfri resultatkrav, vil dens frihet til å oppfylle disse være begrenset av formelle krav til gjennomføring. Det vil si at virksomheten ikke kan nå sine mål på en hvilken som helst måte. Kravene til gjennomføring følger både av eksterne lovmessige krav og interne regelverk.

I tråd med det ovenstående vil PwC i operasjonaliseringen av oppdragsløsningen overordnet og forenklet sett ta for seg:

- måten NHD utøver sin etatsstyring overfor NA på, og
- NAs respons - virksomhetsinternt og overfor departementet - på etatsstyringen

Bakgrunnen er at man ikke kan se en virksomhets måte å løse sitt oppdrag på løsrevet fra den måten eierdepartementet utøver sin etatsstyring overfor virksomheten på. I vurderingen av etatsstyringen er det rettet fokus mot både strategiske og operative forhold. NAs respons på etatsstyringens innhold og struktur ses opp mot etatens innretting av mål og planer og i etterlevelsen av krav til intern kontroll.

Oppdragsløsningen har forutsatt dybdeintervjuer med både NHD og NA. I intervjuer med representanter fra NHD har en konsentrert seg om evalueringstema 1 - organisering. Når det gjelder evalueringstema 2 - tilpasningsevne har dette i hovedsak vært tema for diskusjon med ansatte i NA. Evalueringstema 3 - internkontroll har vært gjenstand for intervju både med departementet og NA. I tillegg har PwC vurdert NAs praksis mot økonomiregelverkets krav, samt god praksis, dvs. en skrivebordsanalyse. Evalueringstema 4 - internasjonale oppdrag er vurdert sammen med funn under evalueringstema 1 og 2.

PwC har tatt som premiss for evalueringen at vurdering av tilknytningsform ikke skal utgjøre en del av evalueringen av hensiktsmessig organisering.

4 Evalueringen av Norsk Akkreditering

Dette kapittelet er en videreutvikling av kapittel 3. Her gis en mer detaljert gjennomgang av den metodiske tilnærmingen som legges til grunn; herunder evaluering som metode, virksomhetsstyring som en premiss for hensiktsmessig organisering, før en nærmere problematisering av evalueringsområdene presenteres. Herunder gis også de mer detaljerte temaene for intervjuene. Kapittelet avsluttes med en mer detaljert operasjonalisering av fremgangsmåten, og analysegrunnlaget angis.

4.1 Metodisk tilnærming

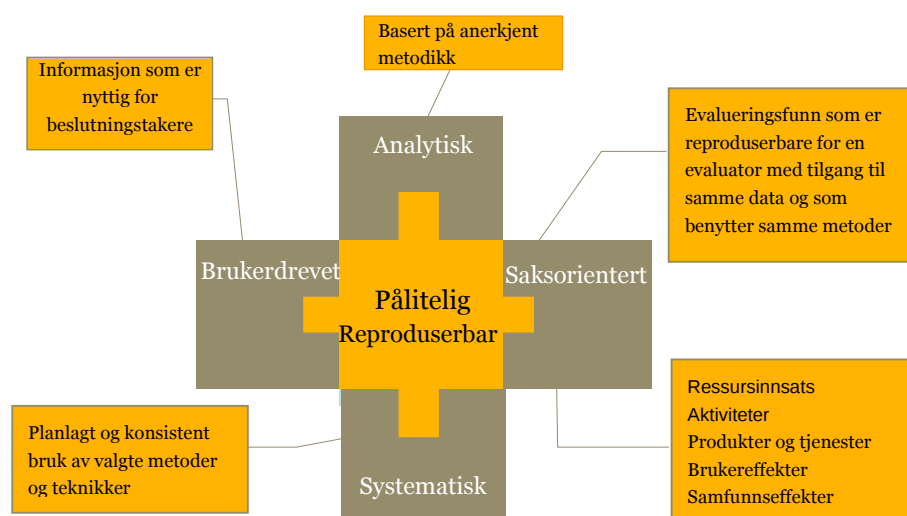
4.1.1 Om evaluering

Evaluering i økonomiregelverkets forstand er:

”En systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor.”

Kravet til gjennomføring av evalueringer er fastsatt i RØS kapittel V § 16, hvoretter alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Generelt for alle evalueringer settes det rammer for og krav til gjennomføringen, illustrert ved nedenstående figur:



Figur 1: Rammer og krav for evalueringer

Evalueringen må ha klart formulerte **evalueringskriterier**. I denne evalueringen benyttes følgende tre kriterier:

Relevans

Hvorvidt NA gjennom sin virksomhet, og innenfor Stortingets vedtak og forutsetninger sammen med departementets mål og krav, løser sitt oppdrag slik det fremkommer av Prp 1 S.

Formålseffektivitet

Hvorvidt NA gjennom sin virksomhet oppnår ønskede resultater og effekter for brukere og samfunn.

Ressurseeffektivitet

Hvorvidt innsatsfaktorene utnyttes effektivt.

Områdene som gjøres til gjenstand for evaluering innebærer et flerdelt fokus hvor hvert område har sine sentrale temaer som gjøres til gjenstand for analyser:

Evalueringsområde	Fokus	Analyser
Organisering	Hensiktsmessighet Bidrag til måloppnåelse Planer Roller og ansvar	Styrende dokumenter Styringsdialog Dybdeintervjuer Org.faktorer som påvirker NAs ytelse
Tilpasningsevne	NAs rammer og krav Ressurser	Organisasjonsmodell Endringsbehov og -evne
Internkontroll	Risiko og vesentlighet Dokumentasjon	Mål- og resultatstyring Risikostyring Kontroll og tiltak Anvendelse av fullmakter
Internasjonale oppdrag	Ressursanvendelse Målkonflikt	Regnskapstall Økonomistyring Ressursanvendelse

Tabell 1: Evalueringsområder, fokus og analyser

4.1.2 Om virksomhetsstyring

Både evalueringsområdet organisering og tilpasningsevne henger sammen med måten NAs virksomhetsstyring - både etatsstyringen og den interne - foregår på, og det er metodisk sett behov for å foreta en begrepsavklaring - tydeliggjøring av omfang og innhold. På den måten oppstår også en avgrensning av hva evalueringen ikke skal befatte seg med. Det presiseres for ordens skyld at virksomhetsstyring som sådan ikke er et evalueringsområde, men den legger noen premisser for forståelsen av hensiktsmessig organisering, tilpasningsevne og intern kontroll.

Departementet har ansvar for å utforme målene for sin sektor og den enkelte underliggende virksomhet. De overordnede målene for sektoren og virksomhetene formuleres i budsjettproposisjonen. Med utgangspunkt i denne føres en styringsdialog med den enkelte underliggende virksomhet. Hensikten med **styringsdialogen** er å spesifisere målene for virksomheten. Departementet skal videre formulere eller godkjenne konkrete resultatkrav for virksomheten, samt hvilke indikatorer som skal brukes for å måle resultatene. Departementet skal også stille krav til hvordan virksomheten skal rapportere resultater tilbake til departementet. Det samlede dokumentet for denne dialogen er **tildelingsbrevet** til virksomheten. Tildelingsbrevet skal utgjøre det viktigste styringsverktøyet i etatsstyringen. Det er her virksomheten får sine ressurser sammen med krav til hva virksomheten skal oppnå og avstedkomme for ressursene. Tildelingsbrevet skal også ligge til grunn for virksomhetens rapportering av resultater til departementet.

Virksomhetens **rapportering** av resultater skjer både løpende i form av ulike typer av periodiske rapporter, og samlet for virksomheten som helhet i dens årsrapport til departementet. Innhold og frekvens i virksomhetens rapportering vil være et resultat både av styringssignalene som er formidlet til virksomheten og departementets konkrete krav til rapportering.

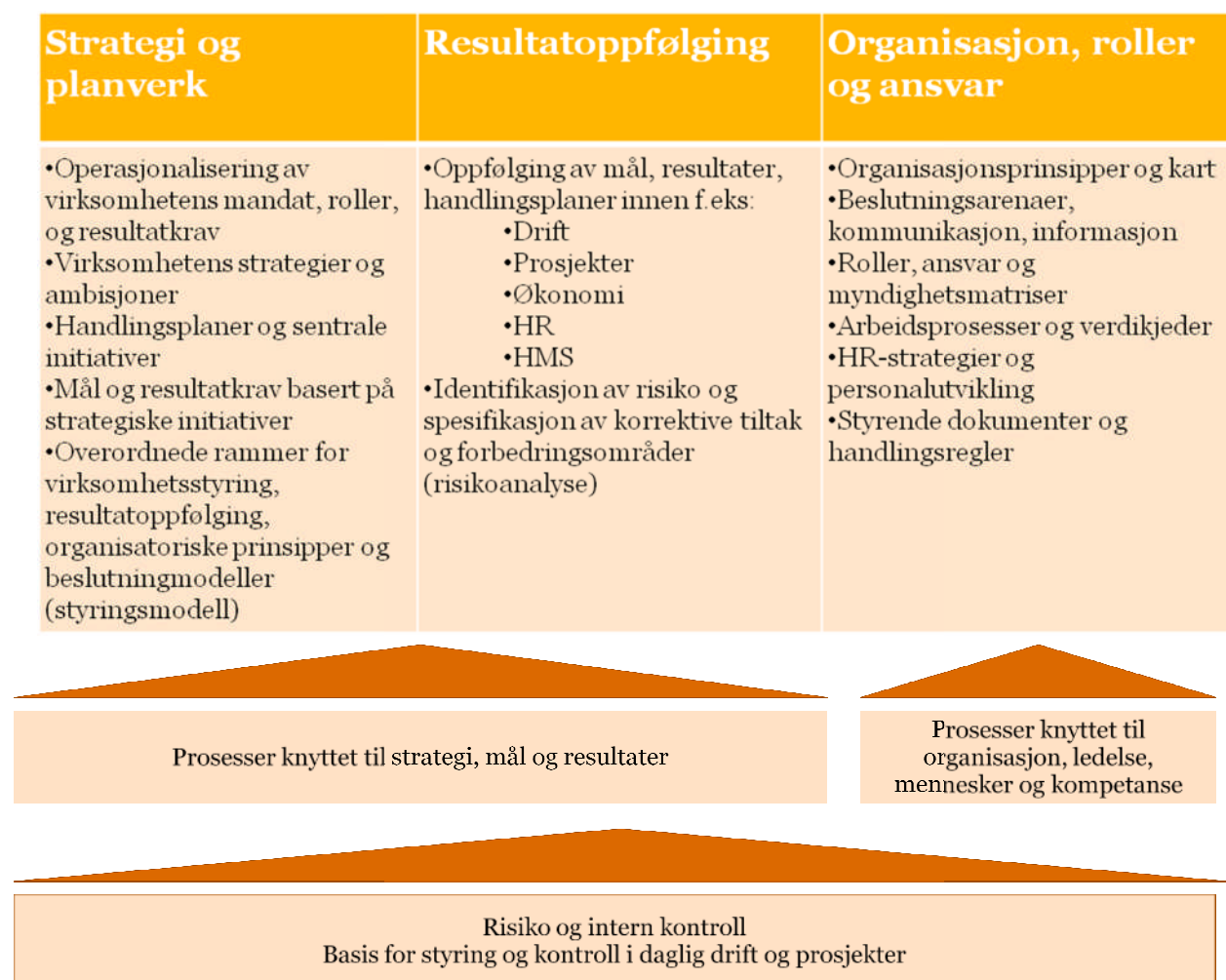
For å belyse virksomhetsstyringen (innenfor rammene gitt i oppdraget) har evalueringen dekket to temaer med tilhørende underpunkter, nemlig strategisk og operativ styring. Disse gjennomgås i kapittel 5 - observasjoner og funn.

4.1.3 Om evalueringsområdet organisering

Evalueringsområdet organisering henger i stor grad sammen med Regelverk og Bestemmelser for økonomistyring i Staten (RØS/BØS), hvor staten har rettet fokus mot rammer og prinsipper for helhetlig virksomhetsstyring og forsvarlig forvaltning. Temaer berørt og spørsmål stilt for å kunne vurdere hensiktsmessigheten av organiseringen må reflektere RØS/BØS. PwC har for sin tilnærming til problemstillingen lagt til grunn at hensiktsmessighet innbefatter a) hvorvidt den interne organiseringen av NA understøtter virksomhetens strategier (evalueringskriteriet relevans), og b) om det synes å være noe sammenheng (årsak/effekt) mellom organiseringen, målformuleringer og oppnådde resultater (evalueringskriteriene formåls- og ressurseffektivitet).

Problemstillingene som reises knyttet til virksomhetenes interne styring og effektivitet berører de fleste sammenhenger og samspill mellom ulike interne og eksterne faktorer som normalt påvirker hvordan en organisasjon lykkes med sitt oppdrag. Norsk Akkrediterings evne til å innfri de krav som stilles fra NHD og interessenter for øvrig vil være avhengig av et samspill mellom ulike organisatoriske variabler, som for eksempel hvordan ledelsen tar tak i utfordringene, hvordan medarbeiderne gjøres i stand til å løse sine oppgaver, hvordan eksterne relasjoner håndteres, og ikke minst hvordan strategi og oppgaver er reflektert i gode arbeidsprosesser, teknologiutnyttelse mv.

Evaluering av sammenhengen mellom mål, strategi, ressursinnsats, arbeidsprosesser/tiltak og resultater/effekter er komplisert. I offentlig tjenesteproduksjon og forvaltning er det svært mange variabler som påvirker de effekter man eventuelt ønsker å måle. Analysen av organisatoriske faktorer bygger på en tilpasset EFQM modell, der PwC gjennom intervjuer og dokumentanalyser observerer og vurderer sammenhenger mellom ulike faktorer i organisasjonen, og hvordan disse faktorene antas å påvirke resultatet NA oppnår. Den påfølgende modellen illustrerer den gjensidige avhengigheten av prosesser og aktiviteter og hvordan disse påvirker organisasjonens ytelse:



Figur 2: Organisasjonsfaktorer som påvirker resultatet

Evalueringen av NA innebærer å analysere og vurdere organisasjonens:

- Strategi
- Struktur, roller og ansvar
- Kultur og dynamikk
- Styringssystemer og resultatmåling
- Arbeidsprosesser
- Organisasjonens forvaltning av kunnskap og kompetanse

Observasjoner og funn knyttet til disse områdene vil være uttrykk for hvor godt organiseringen reflekterer målene med virksomheten, samtidig som de vil kunne peke på eventuelle forbedringstiltak knyttet til organisering av tjenesteproduksjonen.

4.1.4 Om evalueringsområdet NAs tilpasningsevne

Dette evalueringsområdet er i liten grad drevet av innfrielse av formalkrav i samme grad som det forrige er. Det henger sammen med hensiktsmessig organisering, men er i større grad skjønns- og

erfaringsmessig basert. Som en del av tilnærmingen til problemstillingen har PwC lagt til grunn at spørsmålet handler om

- I hvilken grad organiseringen er fleksibel stilt overfor endringer på etatens virkeområde
- I hvilken grad NA har bygget spesifikk kapasitet og kompetanse
- Hvorvidt NA, med utgangspunkt i dagens kompetanse og kapasitet, ser alternative anvendelser for ressursene sine i en situasjon med vesentlig endring av oppdragstype eller -mengde

Spørsmål stilt for å kunne vurdere NAs evne til å tilpasse seg endringer på etatens ansvarsområde har vært knyttet til faktorer som virker dimensjonerende på organisasjonen:

- Hvilke endringer ser man for seg vil komme på NAs virkeområde?
- Hvilke konsekvenser forventes endringene å få for
 - NAs kompetansebehov? For mye av noe, for lite av noe?
 - NAs kapasitetsbehov? Fordelingen mellom egne og innleide ressurser?
 - Alternativ anvendelse av ressurser?
 - Hvem som vil etterspørre NAs tjenester?
- I hvilken grad vil endringer få betydning for måten NAs oppdragsgjennomføring finansieres på?

4.1.5 Om evalueringsområdet intern kontroll

Intern kontroll skal bidra til at virksomheten har en hensiktsmessig og effektiv drift, pålitelig rapportering og overholder lover og regler. For statlige virksomheter er kravet til intern kontroll definert i BØS 2.4 Intern kontroll, som gir konkrete beskrivelser av den styringssvikt, de feil og mangler internkontrollen skal forhindre. I tillegg til dette konkretiserer BØS 2.4 hvilke faktorer virksomhetens ledelse skal ha fokus på, som også er utgangspunktet for vår tilnærming på dette området:

- Hvilken kompetanse og holdning til resultatoppfølging og kontroll har ledelsen og ansatte i NA?
- Er det gjennomført risikoanalyser som identifiserer hvilke faktorer som kan forhindre måloppnåelse?
- Er det etablert prosesser som sikrer en hensiktsmessig arbeidsdeling og produktivitet?
- Er det etablert informasjonsrutiner som sikrer at viktig og pålitelig informasjon av betydning for måloppnåelse er kommunisert på en effektiv måte?
- Lagres og behandles vesentlig informasjon på en måte som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet?

I evaluering av intern kontroll benytter vi Coso-rammeverket. Dette rammeverket er anvendelig fordi det i tillegg til å ligge til grunn for økonomistyringsregelverket i staten, gir en utdypende beskrivelse av de fem elementene som utgjør rammeverket:

Internt miljø - Det interne miljøet omfatter kulturen i organisasjonen og påvirker de ansattes holdning til styring og kontroll, herunder risiko. Det danner grunnlaget for de øvrige komponentene i rammeverket og gir orden og struktur. Interne miljøfaktorer består av virksomhetens filosofi for

styring, kontroll og risikostyring, dens risikoappetitt, etiske verdier samt kapasitet og kompetanse hos virksomhetens medarbeidere. I tillegg kommer måten ledelsen tildeler ansvar og myndighet på, og hvordan den organiserer og utvikler virksomhetens menneskelige ressurser.

Risikovurderinger - Risikovurdering gjør det mulig for en virksomhet å vurdere i hvilken grad potensielle hendelser kan ha konsekvenser for måloppnåelsen. Ledelsen vurderer hendelser ut fra to forhold; sannsynlighet og konsekvens, og bruker vanligvis kvalitative og kvantitative metoder. De positive og negative konsekvensene av potensielle hendelser bør undersøkes for hele virksomheten, enkeltvis eller i kategorier.

Kontrollaktiviteter - Kontrollaktiviteter er de retningslinjer og rutiner som bidrar til å sikre at ledelsens valgte former for styring og kontroll (risikohåndtering) blir gjennomført. Kontrollaktiviteter utføres i hele organisasjonen, på alle nivåer og i alle funksjoner. De omfatter en rekke ulike aktiviteter, blant annet godkjenninger, fullmakter, verifikasjoner, avstemminger, gjennomgang av rapporteringer, sikring av aktiva og arbeidsdeling.

Informasjon og kommunikasjon - Viktig informasjon identifiseres, fanges opp og formidles i en form og på en måte som setter de ansatte i stand til å ivareta sine ansvarsområder.

Informasjonssystemer bruker data som er generert internt, så vel som informasjon fra eksterne kilder, og leverer informasjon for risikohåndtering og veloverveid beslutningstaking angående målsettingene. Effektiv kommunikasjon gjennomsyrrer virksomheten både nedover, sideveis og oppover i organisasjonen. Alle ansatte mottar et klart budskap fra toppledelsen om at ansvaret for styring og kontroll må tas alvorlig. De forstår sin rolle i den helhetlige styringen og hvordan de enkelte aktivitetene henger sammen med andres oppgaver. De må ha kanaler for formidling av viktig informasjon oppover i organisasjonen. Det må også være effektiv kommunikasjon med eksterne aktører.

Oppfølging - Styrings- og kontrollsystemer må følges opp, og det må vurderes om de ulike komponentene er til stede og fungerer over tid. Dette oppnås gjennom løpende oppfølgingsaktiviteter, frittstående evalueringer eller ved en kombinasjon av de to. Løpende oppfølging inngår som en del av de normale ledelsesaktivitetene. Omfanget og hyppigheten av de frittstående evalueringer avhenger primært av risikovurderinger og hvor effektiv de løpende oppfølgingsrutinene er. Mangler innenfor området styring og kontroll rapporteres til ledelsen, og alvorlige forhold rapporteres til toppledelsen.

Ved oppstart av oppdraget ble det konkretisert noen områder departementet var spesielt interessert i å få belyst, nærmere bestemt:

- I hvilken grad deles viktig informasjon mellom ledelse og medarbeidere?
- Involveres de ansatte i viktige beslutningsprosesser?
- Har administrasjonen tilstrekkelig kapasitet til å kunne ivareta alle de krav som stilles til en statlig etat?

Vi har tolket dette som en presisering av hvilke deler av internkontrollen det spesielt skal fokuseres på, men at de øvrige elementene også skal være gjenstand for evaluering.

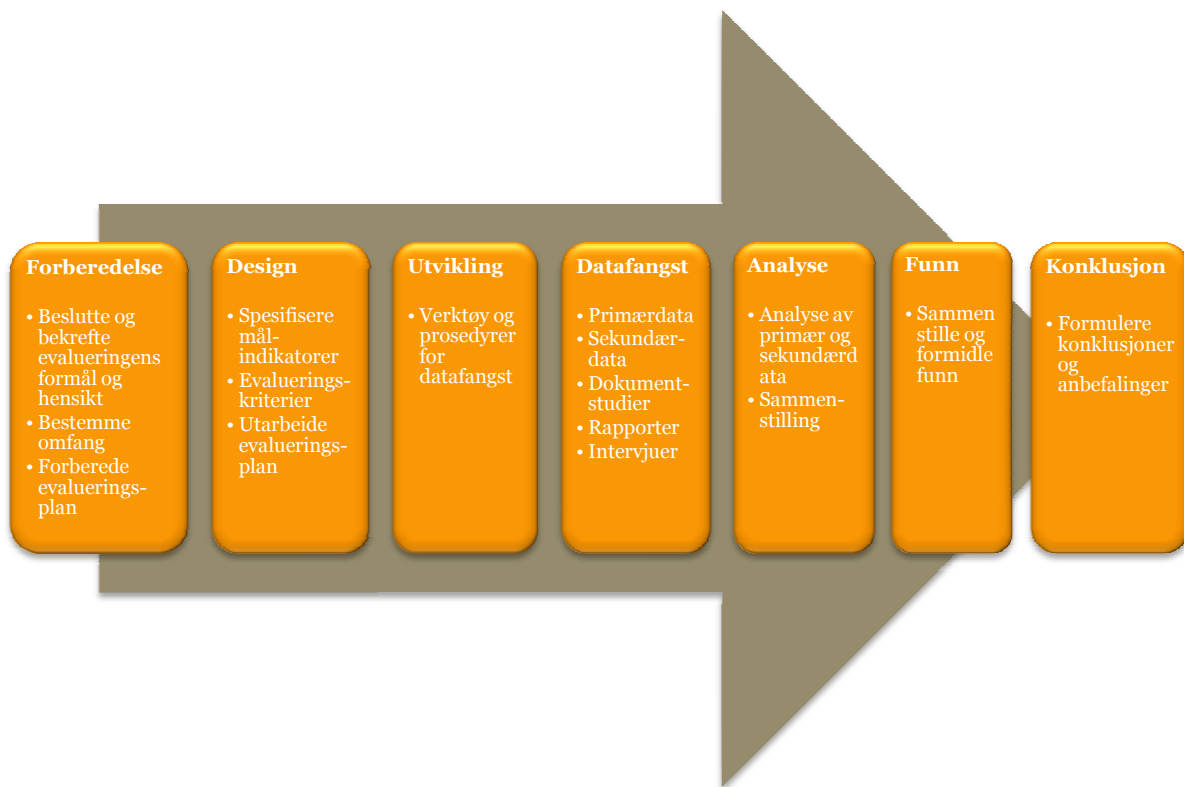
4.1.6 Om evalueringsområdet internasjonale oppdrag

PwC har for sin tilnærming til problemstillingen lagt til grunn at spørsmålet handler om mulig målkonflikt mellom det å ivareta krav i tildelingsbrevet knyttet til nasjonalt arbeid vs. gjennomføring av utenlandsoppdrag som det ikke kan sies å være knyttet eksplisitte krav til ut fra NAs formål og virkeområde. En mulig målkonflikt kan bunne i ubalanse mellom oppgaver og ressurser; prioriteringer mellom innenlands hhv. utenlands gjøremål, og den vil kunne påvirke fremtidig dimensjonering av virksomheten NA driver. Spørsmål stilt for å kunne vurdere hvorvidt og hvordan internasjonale oppdrag påvirker etatens måloppnåelse har vært knyttet til ressursknapphet og kapasitetsmessige flaskehalser samt noen enkle nytteeffekter relatert til utenlandsoppdrag:

- Hva er bakgrunn for og formål med NAs arbeid med internasjonale oppdrag?
- Bortsett fra oppdragsinntekter - hvilken nytte har NA av å gjennomføre utenlandsoppdrag?
 - Hvordan kan dette eventuelt komme innenlandsvirksomheten til gode?
- Hvor stor del av NAs kapasitet er knyttet til utenlandsoppdrag?
- Foreligger det ressursknapphet som gjør at internasjonale oppdrag begrenser kapasiteten til å gjennomføre nasjonale oppdrag?
- Forekommer det at NA må prioritere mellom nasjonale og internasjonale oppdrag?
 - I så fall, hvilke kriterier anvendes?
- Foreligger det kompetanse- eller kapasitetsmessige flaskehalser som en følge av oppdrag utenlands?
- Hvilke konsekvenser vil det ha dersom NA terminerte alle utenlandsoppdrag?

4.1.7 Om gjennomføringen

I den innledende delen av operasjonaliseringen ble det trukket frem evalueringsområder (organisering, tilpasningsevne, intern kontroll og internasjonale oppdrag), fokus for evalueringsområdene og en stikkordsmessig beskrivelse av analyser. Den videre operasjonaliseringen følger grovt sett trinnene illustrert i nedenstående figur:



Figur 3: Operasjonalisering av fremgangsmåten

Evalueringen utføres som en underveisevaluering med en deskriptiv tilnærming. Den er av kvalitativ art med anvendelse av informasjon fremkommet gjennom intervjuer i tillegg til eksisterende data og informasjon. Det trekkes i tillegg på krav og føringer i styrende dokumenter. Som delmengde av analysegrunnlaget utføres det beregninger knyttet til ressursbruk og økonomiske resultater i forbindelse med NAs utenlandsoppdrag.

Samtaleintervju er en relevant metode når det søkes viten om hvordan eller i hvilken grad fenomener, atferd og/eller handlinger forekommer, oppfattes og/eller begrunnes. Det er en hensiktsmessig form for informasjonsinnsamling ut fra situasjonsbestemte faktorer som informasjonens art, intervjuobjektens høye kunnskap om egen og NAs situasjon. Ved intervju er det også større mulighet for å få svar på spørsmål som i utgangspunktet kan oppfattes uklare; det gir rom for å rydde opp i uklarheter der og da, men grundigheten går ofte på bekostning av antall svar. Kompleksiteten i den etterspurte informasjonen gjør bruk av mer distanserte metoder som spørreundersøkelser eller telefonintervju lite aktuelt.

Det ble utarbeidet en semistrukturert intervjuguide til støtte i intervjusituasjonen, jf. vedlegg 1, med representanter for NHD, samt NAs direktør og ledende ansatte. Strukturert / ustrukturert sier blant annet noe om hvor nøye spørsmålene er planlagt, i betydningen hva en skal spørre om, antall spørsmål, rekkefølgen av spørsmålene, i hvilken grad det kan være behov for oppfølgende spørsmål avhengig av responsen.

4.1.8 Analysegrunnlag

Analysegrunnlaget som har vært benyttet i gjennomføringen av evalueringen består av:

1. Åpne dokumenter, herunder:
 - a. St.prp. nr. 1 for hhv. 2001-2002 til og med 2008-2009
 - b. Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 14. desember 2006
 - c. Høringsnotat fra NHD vedr. "Varepakken" av 8. februar 2010
 - d. Høringssvar fra NA datert 10. mai 2010
 - e. Forskrift om gebyrer for Norsk Akkrediterings tjenester av 19. desember 2007 nr. 1655
 - f. Swedac, Årsredovisning 2009
 - g. Swedac, Reguleringsbrev 2010
 - h. Danaks strategi 2010-2014
2. Interne dokumenter, herunder:
 - a. Statutter for Norsk Akkreditering fastsatt av Nærings- og handelsdepartementet 2. oktober 2006
 - b. Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Norsk Akkreditering fastsatt av Nærings- og handelsdepartementet 4. oktober 2004
 - c. Interninstruks for økonomiforvaltning i Norsk Akkreditering vedtatt 28. oktober 2004
 - d. Nærings- og handelsdepartementets tildelingsbrev til Norsk Akkreditering for årene 2006, 2007, 2008, 2009, 2010
 - e. Norsk Akkrediterings årsrapport 2006, 2007, 2008, 2009
 - f. Utdrag fra "Quality Manual" - prosessbeskrivelser
 - g. Referat fra etatsmøter 15. juni og 22. november 2006, 6. juni og 10. desember 2007, 26. mai og 11. desember 2008, 17. juni og 17. desember 2009
 - h. Notat - Prognose for bemanningsutviklingen i NA av 10. mars 2010
 - i. IKT Strategi for NA av 26. mars 2010
 - j. Status Virksomhetsplan/Ressursfordeling 2009 av 16. februar 2009
 - k. "Vedlegg 1. Arbeidsområde og resultatkrav for stilling som direktør i Norsk Akkreditering." av 2007.
3. Utredninger og rapporter, herunder:
 - a. Bedre statlig styring – erfaringer og resultater, Statskonsults rapport av 31.04.04
4. Semistrukturerte dybdeintervjuer:
 - a. Direktør i Norsk Akkreditering
 - b. 5 prosesseiere i Norsk Akkreditering
 - c. Administrasjonssjef i Norsk Akkreditering
 - d. Gruppeintervjuer og individuelle intervjuer med representanter fra næringspolitisk avdeling (seksjon for EØS og handelsforenkling) og administrasjonsavdelingen i Nærings- og handelsdepartementet.

5 Observasjoner og funn

I dette kapitlet presenteres observasjoner og funn fra gjennomgangen av de fire evalueringsområdene. Sentrale elementer er utledet fra dokumentanalyser og intervjuer. De er søkt behandlet tematisk i tråd med den struktur som er trukket opp i kapitlet om metodisk tilnærming, jf. Tabell 1: Evalueringsområder, fokus og analyser. Der hvor temaet er overgripende de fire evalueringsområdene - særlig virksomhetsstyring - har det allikevel vært nødvendig å behandle temaet innenfor rammen av hvert enkelt av evalueringsområdene.

Relevante stortingsproposisjoner og årlige tildelingsbrev utgjør en bestanddel av analysegrunnlaget som ikke behandles tematisk men kronologisk, ettersom det er eventuelle endringer av styringssignaler og virksomhetsintern respons over tid som er sentralt.

Informasjon fremkommet fra intervjuer er anonymisert. Det vil nødvendigvis ikke være en fullgod garanti for at enkeltinformasjoner ikke kan spores tilbake til intervjuobjekt.

Observasjoner og funn fra hvert evalueringsområde oppsummeres avslutningsvis i form av delkonklusjoner.

5.1 Observasjoner og funn fra evalueringsområdet organisering

Vurdering av om organiseringen til Norsk Akkreditering er hensiktsmessig og bidrar til måloppnåelse i henhold til krav i budsjettproposisjonen og tildelingsbrev.

I vurderinger av en hensiktsmessig organisering er det tatt utgangspunkt i NAs hovedmål, den styring NHD utøver overfor NA og måten NA har respondert gjennom sine virksomhetsinterne strategier og planer, måloppnåelse og valg av intern organisering.

5.1.1 Om departementets strategiske og operative styring av NA

Fastlegging av virksomhetens formål og virkeområde

Av BØS kapittel 1.2 fremgår at:

”Departementet skal sørge for at det foreligger instruksjer som beskriver myndighet og ansvar

mellom departementet og virksomheten, herunder de innbyrdes forhold mellom departementet, eventuelt styre og virksomhetslederen.”

Statuttene for Norsk Akkreditering må ses på som en operasjonalisering av dette kravet. Her er blant annet formål, oppgaver, finansiering og krav til virksomheten fastlagt. Av statuttens pkt 3 fremgår at NA kan utføre akkreditering og relaterte tjenester i utlandet såfremt dette ikke skjer på bekostning av det nasjonale tjenestetilbudet. Av statuttens pkt 5 fremgår også direktørens ansvar for å følge Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i NA.

Hovedinstruksen omfatter blant annet den virksomhetsinterne organiseringen for så vidt som at det i hovedinstruksens pkt 2.1, fjerde kulepunkt, heter at direktøren er tillagt ansvaret for å definere myndighet og ansvar [...] innenfor eget ansvarsområde. Det heter også i pkt 2.1 at direktøren har ansvar for å fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer med ett- og flerårig perspektiv innen eget ansvarsområde.

Interninstruks for økonomiforvaltning i Norsk Akkreditering beskriver hvordan styringsprinsippene, jf. RØS/BØS samt Hovedinstruks, implementeres i NA. Det heter i Interninstruksens pkt 3.1 at ”Avdelingsdirektør er ansvarlig for utarbeidelse av en strategiplan for kommende treårsperiode”.

PwC mener de styrende dokumentene klargjør ansvaret for organisering på en grei måte. PwC kan imidlertid ikke se at det er samsvar mellom stillingsbetegnelsen avdelingsdirektør brukt i Interninstruksens pkt 3.1 og dagens stillingsbetegnelser i NA. Det kan ha betydning for ansvars plasseringen i dagens organisasjon.

PwC har foretatt en sammenligning av Prp 1 S (St.prp. nr. 1) over perioden 2003-2004 til og med 2009-2010 med vekt på proposisjonenes omtale av hovedutfordringer og utviklingstrekk, hovedmål og strategier. Måten hovedmål, og i denne sammenhengen strategier, er formulert på, viser i stor grad stabilitet. I stor grad kan det også hevdes at St.prp. nr. 1 over den undersøkte tidsrekken gjenspeiler vesentlige sider ved det målbildet som ble trukket opp i forbindelse med etableringen av NA.

Rolle- og ansvarsfordeling

Organisering er et valg mellom dilemmaer, det vil si å prioritere noe fremfor noe annet. Organisering handler om tydelig fordeling av roller, ansvar og oppgaver, internt i NA og mellom NHD og NA. Dilemmaer i denne sammenhengen handler dels om ansvars- og myndighetsfordelingen mellom departement og etat, og dels om fordeler og ulemper knyttet til hierarkisk vs. prosessuell organisering internt i etaten.

Når det gjelder forholdet mellom NHD og NA er det PwCs oppfatning at tydelighet i rolle-, ansvars- og oppgavefordeling i overveiende grad foreligger. PwC vil også vise til ” Vedlegg 1. Arbeidsområde og resultatkrav for stilling som direktør i Norsk Akkreditering”, hvor departementet, i tillegg til spesielle resultatkrav, har formulert direktørens generelle ansvar. PwC mener formuleringene er hensiktsmessige for departementets styring av NA, og for direktørens styring av virksomheten, og at de derfor bør være egnet for bruk i departementets vurdering av den virksomhetsinterne styringen av NA, mål- og resultatoppnåelse, ressursbruk og utøvelse av forvaltning. PwC registrerer ved gjennomgangen av tildelingsbrevene for årene 2007-2010 en tiltakende presisering av forutsetningene NHD stiller i forbindelse med internasjonale oppdrag. I tildelingsbrevet for 2010 kommer dette til uttrykk dels ved at departementet stiller forutsetninger og krav ifm måten internasjonale oppdrag gjennomføres på, og

dels ved meget klar presisering av rapporteringskrav knyttet til slike oppdrag. I sum innebærer dette i praksis at NAs handlefrihet begrenses.

Når det gjelder roller, ansvar og oppgaver internt i NA, har ikke PwC funnet grunnlag for hevde annet enn at disse har vært mer eller mindre uendret etter innføringen av prosessorganisering.

Prosessorganisering av kjerneprosessene synes å fungere i hovedsak godt, mens det motsatte virker å være tilfelle for administrative støtteprosesser. Prosessorganisering innebærer i praksis som regel også matriseorganisasjon, og det er også tilfellet for NA. En prosessorganisert virksomhet som er liten kan ofte kjennetegnes ved flat organisasjonsstruktur og et stort kontrollspenn for lederfunksjoner, slik tilfellet er for NA. For NAs vedkommende synes situasjonen å være at det altoverveiende antallet av medarbeidere har rapportlinje til direktør, og det er liten tvil om at kontrollspennet til direktør er så stort at det i seg selv vanskeliggjør utøvelsen av lederskap.

Strategisk styring

Strategisk styring omfatter styring ut over det enkelte år; er knyttet til strukturelle betingelser; tydeliggjør langsiktige mål for virksomheten, dens virkemiddelbruk, investeringsbehov, og samhandling med aktører innenfor og utenfor offentlig sektor. Strategisk styring vil etter dette handle om styring etter planer for å sikre at departementets underliggende virksomheter:

- bidrar til å oppnå sektorpolitiske mål og prioriteringer
- opererer innenfor de lover, regler og rammer som er satt
- utnytter og utvikler organisasjonens potensial
- utnytter tildelte ressurser i henhold til fastsatte krav til produktivitet og kvalitet

I vurderingen av organiseringens hensiktsmessighet har PwC sett nærmere på:

- *Styring med hensyn til oppnåelse av samfunnseffekter*
Gjennom tildelingsbrevene uttrykker NHD at departementets styring søkes rettet mot hvorvidt NA oppfyller sitt formål, og om dette skjer på en effektiv måte. Dette bør innebære at NHD planlegger for at styring flyttes fra fokus på innsatsfaktorer, ressursbruk og instruksjon, til produkter, tjenester og samfunnseffekter, og sammenhengen mellom disse og ressursbruk og aktiviteter på den andre siden. PwC finner imidlertid svakt belegg for å kunne hevde at dette skjer. Organisering er i denne sammenhengen et virkemiddel på linje med innsatsfaktorer som penger og kunnskap, og bør omfattes av departementets styring.
- *Kvaliteten i styringsdialogen*
Departementet formidler mål til NA gjennom tildelingsbrev på en ryddig måte. Det stilles også krav til hvordan NA på sin side skal formidle informasjon til departementet om måloppnåelse. Dette forutsetter en godt utviklet systematikk, formalitet, koordinering, og ledelsesforankring i styringsdialogen, og PwC mener det er grunnlag for å si at så er tilfelle.

PwC har gjennom gått referater fra etatsmøtene i 2006, 2007, 2008 og 2009. Av referatene kan det synes som at etatsmøtene i begrenset grad benyttes til å diskutere planer, både innen- og utenfor ettårsperspektivet. Departementet benytter i noen grad møtene til å klargjøre hovedmål og strategier, prioriteringer, resultatkrav og -indikatorer, samt rammer forut for budsjettåret. Det er imidlertid ikke klart om eller hvordan NA videreutvikler og former dette i

utarbeidelsen av virksomhetsmål, -strategier og planer. Departementet har fastsatt hvordan styring og oppfølging skal skje.

I tildelingsbrevet, som ved siden av etatsmøtene er den andre vesentlige formen etatsstyring kommer til uttrykk på, fastslås hvordan rapportering skal skje gjennom året og i forbindelse med årsavslutning, og det fastslås hvordan virksomheten skal dokumentere sine resultater etter budsjetterterminens avslutning.

PwC mener kvaliteten i styringsdialogen bør kunne forbedres ved enkle tiltak, så som i større grad å vektlegge NAs oppnåelse av samfunns- og effektmål, mindre vektlegging av ressursinnsats, mer vekt på planer og styring ut over ettårsperspektivet. I sammenheng med vurderingen av organiserings hensiktsmessighet betyr det at både departement og etat slik vil få et bedre beslutningsgrunnlag for hva "hensiktsmessig organisering" betyr for NAs vedkommende, og hva en eventuelt ønsker å endre på kort eller lengre sikt.

- *Målformulering*

Med mål- og resultatstyring som styringsprinsipp forutsettes det utformet klare mål, formulert slik at de i praksis kan benyttes som en målestokk på underliggende virksomhets prestasjoner. Dette nødvendiggjør en tilstrekkelig høy presisjonsgrad i formuleringene, og det er PwCs erfaring at de som best lykkes med dette kjennetegnes ved at målformuleringer utformes i en iterativ prosess i et fellesskap mellom departement og underliggende virksomhet. PwC har gjennomgått målformuleringene inntatt i tildelingsbrevene. Mange av disse er ikke mål men aktiviteter, og de færreste er utformet som konkrete resultatmål. PwC mener disse i liten grad er egnet for å styre etter, og de er i liten grad egnet til å utlede designkriterier fra, til bruk i en eventuell virksomhetsintern omorganisering. De er heller ikke i særlig grad anvendelige når det gjelder å vurdere hensiktsmessigheten av dagens organisering. Det nærmeste tiltaket som gjelder måten NHD stiller krav til NA på vil være å øke presisjonsnivået i målformuleringene slik at det er mulig å måle resultatoppnåelse i større grad, og i mindre grad være henvist til mer skjønnsmessig vurdering av oppnåelse av kvalitative (ikke kvantifiserbare) mål. Alternativt vil det til kvalitativt utformede mål kunne knyttes et hierarkisk oppbygd sett med målindikatorer som hver for seg uttrykker oppnåelse av deler av målet.

- *Resultatmåling og bruk av resultatinformasjon*

Mål- og resultatstyring forutsetter kvantitative og kvalitative målinger i praksis, etterprøving og/eller evalueringer; oppmerksomhet rettet mot analyse av sammenhenger mellom ressursbruk og eksterne virkninger av underliggende virksomhets aktivitet. PwC har verken fra dokumenter eller intervjuer funnet at dette skjer i nevneverdig grad. Det anføres riktignok i enkelte etatsmøter at kvaliteten i rapporteringer ikke er tilfredsstillende, men lite eller ingen analyse gjøres ut over det.

Det er etablert ny struktur når det gjelder hovedmål og rapportkrav – dette het tidligere "Hovedprioriteringer og langsiktige utfordringer" og "Målsettinger og resultatindikatorer". Videre deles det nå inn i delmål og rapportkrav med mer fokus på at resultater skal rapporteres, men det omfatter (innledningsvis) ikke internasjonal(e) deltakelse/oppdrag. I halvårsrapporten for 2008 endres dette ved at det bes om at det rapporteres særskilt på internasjonale oppdrag med fokus på økonomisk status.

NHD har i økende grad vektlagt internkontroll og risikostyring og ba om egen rapportering på dette i halvårsrapporten for 2008. Ifm tildelingsbrevet for 2007 tok departementet opp at det skal gjennomføres risiko- og vesentlighetsvurderinger under hvert av de målene som settes. Videre har NHD bedt NA om å sikre kvalitet i rapporteringen med spesielt fokus på økonomiforvaltning.

Hvis mål og resultater skal være styringskriterier forutsettes det at informasjonen benyttes på en eller annen måte, enten slik at den får konsekvenser for fremtidig ressurstildeling, eller ved at ressursprioriteringen endres gjennom den læring som skjer om sammenhenger mellom ressursbruk og effekter. PwC har ikke funnet at så er tilfelle, og PwC mener videre at heller ikke dette punktet gir særlig grunnlag for å si noe om hensiktsmessigheten ved dagens organisering. Det fremkommer svært lite informasjon om ressursbruk (eksempelvis timer på ulike prosjekter) eller spesifikasjoner av hvordan utenlandsoppdragene påvirker økonomien, slik at grunnlag for læring om sammenheng mellom ressursbruk og resultater er dårlig.

Operativ styring

I forbindelse med den operative styringen går det fremgår klart av RØS (jf. §§ 4 og 7) at det skal lages kriterier for målene (resultatindikatorer); at det skal være mulig å knytte ressursbruk til kriteriene; at kriteriene er etterprøvbare, og at det skal foretas evalueringer i de tilfellene hvor det er vanskelig å sette opp resultatindikatorer (jf. blant annet RØS §§ 14-16). Av dette følger at departementet har ansvaret for å formulere mål og stille krav til resultater, samt følge opp om de fastsatte målene nås. Den enkelte virksomhet har ansvaret for at målene nås innenfor de fastsatte rammene. Dette forutsetter enighet om hvilke kriterier det skal styres etter, men det gir også virksomheten en stor grad av handlefrihet med hensyn til hvordan de tildelte ressursene disponeres. Det er en forutsetning at bevilgningsrammen er overordnet kravene om resultater.

PwC har kort vurdert hvordan departementets operative styring av NA kommer til uttrykk. Hensikten har vært å avdekke mulige endringsbehov i den virksomhetsinterne organiseringen som direkte kan føres tilbake til den operative styringen. PwC har i tråd med deler av observasjoner og funn i det foregående avsnittet funnet lite eller ingen endringsbehov som kan utledes fra gjennomgang av tildelingsbrevets utforming, utforming av resultatkrav og -indikatorer og utforming av aktivitetskrav. Det ville ventelig vært det siste temaet som eventuelt kunne gitt opphav til endringsbehov, men PwC har ikke funnet det.

Det betyr også at PwC ikke har funnet å kunne trekke opp et helhetlig bilde av virksomhetens prestasjoner basert på innfrielse av resultatkrav og utvikling i resultatindikatorer. Av årsrapporteringen fremgår det at aktivitetskrav i all hovedsak innfris, og sammen med liten grad av målbarhet og konkretisering av måltyper er det heller ikke mulig å si noe om prioriteringer som kan utløse behov for endret organisering. Av den grunn har PwC heller ikke kunnet identifisere særlige svakheter ved dagens organisering ut fra perspektivet operativ styring.

I etatsmøter har det blitt uttrykt at årsrapporten for 2005 har hatt manglende kvalitet, og halvårsrapport 2006 var ikke tilfredsstillende med tanke på de økonomiske forholdene. NHD har gitt signal til NA om å styrke etatsens økonomiske og administrative kompetanse. Dette ble gjentatt påfølgende år, uten at noe skjedde før andre halvår 2008. Imidlertid fremgår det av etatsmøtene 17. juni 2009 og 26. mai 2008 at departementet vurderer årsrapportene for resp. 2008 og 2007 som

tilfredsstillende. PwC mener uavhengig av dette at det er klart forbedringspotensial i å konkretisere målingen og kravstillelsen knyttet til NAs prestasjoner.

5.1.2 Om Norsk Akkrediterings virksomhetsinterne styring

Virksomhetens ledelse har ansvaret for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet; fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer med ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde; sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging, herunder resultat- og regnskapsrapportering; definere myndighet og ansvar og fastsette instruks innenfor eget ansvarsområde for å sikre oppfyllelse av reglementet og bestemmelsene, herunder klart ansvarsforhold mellom virksomhetslederen, øvrig ledelse og ansatte; etablere intern kontroll. Intern kontroll behandles i kapittel 5.3, mens det øvrige i denne sammenheng betyr å vurdere hvorvidt NA har:

- **Klare overordnede mål som resultatmålingen kan ta utgangspunkt i?**

PwCs vurdering:

De overordnede målene er ikke formulert slik at de gir et klart og konsistent bilde av hva som skal oppnås for brukere og samfunn og for egen organisasjon. Dermed vil resultatmåling være av mindre verdi, og resultater er heller ingen indikasjon på om organiseringen er hensiktsmessig eller ikke.

- **En klar strategi?**

PwCs vurdering:

PwC har ikke funnet at NA har en uttrykt strategi som klargjør de viktigste veivalgene og endringene som må gjennomføres i de nærmeste årene for å nå virksomhetens overordnede mål.

PwC er kjent med at det er utarbeidet en IKT-strategi, datert 26. mars 2010. I dokumentet settes visjon, misjon og mål for IKT-bruk i NA, men PwC kjenner ikke til om strategien er under gjennomføring, og PwC er heller ikke kjent med om det finnes gjennomføringsplaner som muliggjør vurdering av fremdrift.

PwC har ikke fått opplyst at det skulle finnes andre funksjonelle strategier uttrykt i form av plandokument. På forespørsel fra PwC er det i intervjuer opplyst at manglende planverk på virksomhetsstrategisk nivå kompenseres ved at det finnes årlige virksomhetsplaner for den enkelte medarbeider. PwC har ikke foretatt noen gjennomgang av individuelle virksomhetsplaner, men vil allikevel bestride oppfatningen som er gjort gjeldende om at planer på individnivå kan veie opp for mangelen på eksempelvis virksomhetsstrategisk plan, funksjonelle planer (HR, kompetanseutvikling, organisasjonsutvikling, marked etc.) eller planer for risikohåndtering. Det trekkes også frem i intervjuene at ansatte ikke involveres i planarbeidet, noe som vel må ses på bakgrunn av en mangel på planverk.

- **Gode styringsparametere og passende ambisjonsnivå for disse?**

PwCs vurdering:

Manglende planverk gjør at det virksomhetsinterne styringssystemet ikke kan gi den helhetlige og balanserte informasjon om virksomhetens resultater som det er rimelig å forvente, også av små virksomheter som NA.

En kan heller ikke ta stilling til om de styringsparametere NA benytter representerer riktig utvalg og prioritering. PwC ser av årsrapportene at den løpende måling av eksterne og interne resultater neppe kan sies å være uttrykk for en hensiktsmessig styring. Til det er målingen i all hovedsak konsentrert om gjennomføring av aktiviteter og ikke om utfallet av aktivitetene. Videre mener PwC at mangel på virksomhetsinterne styringsparametere må ses i sammenheng med at departementet gjennom sine tildelingsbrev i liten grad har formulert konkrete mål som det lar seg gjøre å knytte målbare ytelsesindikatorer til.

PwC vil også peke på at rapporteringen kan være upresis; jf eksempelvis sammenhengen mellom mål og rapportkrav i tildelingsbrev, og årsrapport for 2009. Andre kulepunkt under delmål 2 er i realiteten ikke dekket i rapporten. Det er gjennomgående mangel på resultatindikatorer, og med årsrapporten for 2009 som eksempel er det vanskelig å se at NA rapporterer om resultater på en lett tilgjengelig måte.

Mangel på styringsparametere gjør også at sammenhengen mellom innsatsfaktorer og resultater og effekter ikke lar seg vurdere. Følgelig gir heller ikke vurderingen av styringsparametere og resultatmål noe godt grunnlag for å bedømme hvorvidt den virksomhetsinterne organiseringen av NA er hensiktsmessig eller ikke. Videre vil manglende informasjon om resultater føre til at beslutninger om forbedringstiltak blir usikre.

- **Avklarte ansvarsforhold?**

PwCs vurdering:

I vurderingen av avklarte ansvarsforhold ligger at PwC mener dette henger sammen med kultur; ryddige grensesnitt mellom de ulike rollene i prosessorganiseringen, en tilhørende strukturert arbeidsform, høy grad av faglig orientering, fokus på faglig integritet som "tåler" de periodiske kollegavurderingene som NA er underkastet. En sterk grad av individuelt arbeid, mindre grad av fellesoppgaver, mindre grad av fellesskap som en følge av utstrakt reisevirksomhet, hjemmekontor, geografisk atskilte eksterne og interne bedømmere er imidlertid barrierer mot utviklingen av klare ansvarsforhold.

Det har fremkommet at en styrking av stabs- og støttefunksjonen gjennom etablering av en stilling som tillegges ansvaret for den daglige driften skulle kunne styrke styring og ledelse og fjerne kapasitetsproblemer innen økonomi og administrasjon. PwC vil fremholde det som en unaturlig løsning, både fordi organisasjonen er liten og fordi det med unntak av sterkt hierarkisk oppbygde organisasjoner er sjeldent nytt.

PwC har gjennom intervjuene funnet grunnlag for å hevde at NA har en ledergruppe som ikke fungerer godt. Det har blitt trukket frem at beslutninger som en ledergruppe naturlig burde ha befattet seg med i stedet blir fattet av virksomhetens leder. Det har også kommet frem at det hersker nokså klar og gjensidig mangel på tillit mellom virksomhetens leder og ansatte. Enkelte intervjuobjekter har fremholdt dette som det egentlige problemet, ikke hvorvidt NA er hensiktsmessig organisert i dag. I den grad dette er riktig, betyr det at det neppe er grunnlag for å vente at en endret virksomhetsintern organisering i seg selv skulle resultere i bedre styring, resultater, samarbeidsforhold eller kultur. PwC er kjent med at ledergruppen i tidsrommet evalueringen er gjennomført er søkt revitalisert og gjort funksjonell. Det er på tidspunktet for rapportavleggelse for tidlig å si noe om utfallet.

PwC viser annet sted i rapporten til at prosessorganiseringen i hovedsak synes hensiktsmessig. Her skal det imidlertid nevnes at personalansvaret i henhold til flere intervjuobjekter ikke ivaretas på en god måte i dagens prosessorganisering. Det er vist til at dette kunne utøves både av fag- og gruppeledere, og det er fremholdt at det kunne vært fordelt på hhv. akkreditering, sertifisering osv. PwC har ikke spesielt vurdert alternative måter å ivareta personalansvaret på, men PwC oppfatter også at det neppe er hensiktsmessig organisert i dag. PwC anfører i kapittel 5.1.1 at det av ansatte oppfattes slik at bortimot samtlige rapporterer til direktøren. PwC antar også at det er dette som ligger bak utsagnet om at det i NA savnes ”struktur på personalområdet”, særlig når det kombineres med en lite aktiv kompetanseforvaltning og -utvikling.

- **Intern kapasitet?**

PwCs vurdering:

Prosessorganiseringen fungerer slik at det er prosesseierne som har ansvaret for å gjennomføre prosjekter. Prosjektene bemannes med relevante ressurspersoner som det trekkes på fra en ressursbrønn i hovedsak bestående av tekniske bedømmere. Det vil fra tid til annen medføre ressursknapphet ved at ressurser er engasjert i gjennomføringen av flere prosjekter, dels sekvensielt, dels parallelt. Dette søkes løst blant annet ved at den enkelte setter opp sin egen virksomhetsplan for året så tidlig som mulig, og så komplett som mulig, ut fra eksisterende kunnskap om forestående inspeksjoner og sertifiseringer.

Det har kommet frem at det ikke er klare retningslinjer for ressursprioritering i tilfeller av ressursknapphet, annet enn at pålagte aktiviteter innenlands alltid skal dekkes først. I praksis vil det være en skjev arbeidsbelastning på de enkelte ressurser, men det er neppe utløst av manglende retningslinjer. Spørsmålet som stilles er om det er uttrykk for en permanent underkapasitet, feil kompetansesammensetning eller begge. Kapasitetsspørsmålet må ses i sammenheng med hvordan utenlandsoppdrag slår ut belastningsmessig og i sammenheng med antatte effekter av iverksettingen av ”varepakken³”. Det anføres i intervjuene at NA har (hatt) vanskeligheter med å beholde høyt kvalifisert personell grunnet lavt lønnsnivå i NA.

Spørsmål er reist om NAs kapasitet; nærmere bestemt hvorvidt administrasjonen er for liten, og om det totalt sett er for mange ansatte. PwC har ikke hatt grunnlag for å gjøre en grundig nok vurdering av sammenhengen mellom administrative oppgaver og kapasitet basert på oppgavenes omfang og ressursbeslag, til å kunne trekke robuste konklusjoner. PwC har erfart at det pekes på et udekket behov for juridisk kompetanse, og det er trukket frem som ønskelig å styrke organisasjonens ledelse gjennom ansettelse av en person i stab med ansvar for daglig drift. Om ledelse har PwC anført at det er unaturlig å etablere en stilling med ansvar for daglig drift i en så liten organisasjon, om juridisk kompetanse er det PwCs oppfatning at denne heller bør kjøpes eksternt.

I spørsmålet om det totalt sett er for mange ansatte i NA mener PwC at det vil henge sammen med vurderingen av internasjonale oppdrag og betydningen av ”varepakken”. PwC har ment at

³ Forordning (EF) NR. 764/2008 om fastsettelse av prosedyrer for anvendelse av visse nasjonale tekniske regler for varer som lovlig er satt på markedet i en annen medlemsstat; Forordning (EF) NR. 765/2008 om krav til akkreditering og markedstilsyn i tilknytning til at varer settes på markedet; Beslutning 768/2008/EF om en felles ramme for varer som settes på markedet.

internasjonale oppdrag i seg selv neppe virker særlig dimensjonerende på virksomheten; videre at betydningen av "varepakken" er lite utredet mht organisatoriske konsekvenser, og at disse konsekvensene vurderes så vidt ulikt av forskjellige personer i NA at grunnlaget for å besvare spørsmålet og trekke robuste konklusjoner er svakt. Det er imidlertid ikke gode grunner for å hevde at organisasjonen p.t. er feildimensjonert innen hovedprosessene, verken under- eller overdimensjonert (jf. dog tidligere kommentar vedrørende belastningen på særlig erfarne ressurser). Men også dette er omstridt blant ansatte i NA, idet noen intervjuobjekter har fremholdt at det er tilstrekkelig med personell, mens det i internt notat av 10. mars 2010 har vært flagget behov for en økning i bemanningen på 65 % over en treårsperiode. PwC er ikke gjort kjent med dokumentasjon som underbygger behovet annet enn det som fremgår av nevnte notat.

PwC mener også i denne sammenhengen at vurderingene blir unødvendig svake grunnet manglende strategisk planverk. Det eksemplifiseres gjennom utsagnet om at det foreligger et betydelig potensial i Norge for utvidelse av akkrediteringsvirksomheten, men at dette har blitt nedprioritert ved at det ikke er etablert langsiktige planer for satsing. Det har i denne sammenhengen også blitt vist til forskjellene i innretting av virksomheten til NA og Swedac, hvor sistnevnte fremholdes som vesentlig mer aktiv i utviklingen av markedet for akkrediterings-, sertifiserings- og inspeksjonstjenester basert på langsiktige planer.

5.1.3 Delkonklusjon evalueringsområde organisering

Denne delen av evalueringen har tatt for seg organisasjon, roller og ansvar slik dette kommer til uttrykk gjennom departementets strategiske og operative styring av NA; NAs virksomhetsinterne respons på styringen, spesielt i form av strategi og planverk, samt resultater, måling og rapportering – jf også kapittel 4.1.2 og 4.1.3.

Organisasjon, roller og ansvar:

PwC mener prosessorganisering av kjerneprosessene synes å fungere i hovedsak godt, mens det motsatte virker å være tilfelle for administrative støtteprosesser. En flat organisasjonsstruktur gir ledelsen et for stort kontrollspenn.

Utøvelsen av lederskap påvirkes negativt av fysisk atskillelse mellom Kjeller og Helsfyr, bruk av hjemmekontor, tekniske bedømmere uten fysisk tilknytning til NA, mye reisevirksomhet. En dårlig fungerende ledergruppe gjør at det neppe er å vente at en endret virksomhetsintern organisering i seg selv skal resultere i bedre styring, resultater, samarbeidsforhold eller kultur. Når det gjelder forholdet mellom NHD og NA er det PwCs oppfatning at tydelighet i rolle-, ansvars- og oppgavefordeling i overveiende grad foreligger. Når det gjelder roller, ansvar og oppgaver internt i NA mener PwC at disse i hovedsak er greit trukket opp som en følge av prosessorganiseringen.

Strategi:

PwC mener det er en for lav grad av formalisering i det virksomhetsinterne strategi- og planarbeidet. Virksomhetsplaner på individuelt nivå kan ikke erstatte mangel på strategiske og funksjonelle planer, og det finnes ikke fremlagt dokumentasjon i form av dokumenter som virker styrende ut over ettårsperspektivet. Omfanget av tjenester ytt av NA er definert i statuttene og i

hovedsak fastholdt gjennom de påfølgende års budsjettproposisjoner og tildelingsbrev. Forutsetningene for NAs gjennomføring av utenlandsoppdrag er i betydelig grad strammet inn, men omfanget av utenlandsoppdrag utløser i seg selv ikke behov for endret organisering.

Kultur og dynamikk:

PwC mener det i mindre grad finnes synliggjort gruppefølelse og tilhørende dynamikk i virksomheten bortsett fra det som henger sammen med en felles oppfatning av organisasjonens interne problemer. NA preges derimot tydelig av en sterk faglig orientering og klart fokus på leveransekvallitet.

Styringssystemer og resultatmåling:

PwC mener styringssystemer eksisterer i den forstand at departementet har etablert en styringsdialog med NA hvor tildelingsbrevet er det fremtredende verktøyet sammen med formelle krav til rapportering. Mål- og resultatindikatorer er ikke utviklet slik at de kan benyttes til å bedømme virksomhetens ressurseffektivitet.

Arbeidsprosesser⁴ og teknologiutnyttelse:

PwC mener arbeidsprosesser er godt dokumentert slik det fremkommer av "Quality manual". PwC finner i dokumentet IKT-strategi for NA at det er lagt til grunn en videreføring av EDNA, men samtidig sies det i årsrapporten for 2009 at arbeid er startet for å fornye NAs saksbehandlingssystem. Om det betyr at EDNA skal levetidsforlenges er uklart. PwC viser til at budsjettkontroll og ressursstyring er en forutsetning etter RØS/BØS, og at dette sammen med at dokumentasjon og sporbarhet i beslutninger er et krav som ikke kan forutsettes ivarettatt over tid av et egenutviklet og delvis egenvedlikeholdt system - verken EDNA eller et annet system delfinansiert av midler fra en tredjepart (Innovasjon Norge).

Organisasjonens forvaltning av kunnskap og kompetanse

PwC mener det foreligger lite som tyder på at det foregår en systematisk forvaltning av kunnskap og kompetanse i NA. Det vises til at den enkelte medarbeider i stor grad selv står for planer og gjennomføring av kompetanseutvikling. Ansatte har også vært kritiske til måten systematisk dekking av kompetansebehov gjennom kursdeltakelse og -prioritering foregår på. Det har i intervjuer blitt hevdet at arbeidet med utenlandsoppdrag samt pålagt representasjon i komitéarbeid er viktig for kunnskapsutvikling. Det har på forespørsel fra PwC ikke kommet frem at det foregår systematisk og dokumentert kunnskapsdeling fra dette arbeidsfeltet.

⁴ En arbeidsprosess er sammensatt av flere aktiviteter ($A_1 \dots A_n$), i NAs tilfelle for å produsere en tjeneste (output).

Utgangspunktet er en "bestilling" eller et oppdrag (INPUT). Prosessen benytter et kontrollsystem som vurderer informasjon om output og kommuniserer tilbake som et input. I prosessen fokuseres det på hvilke leveranser prosessen skal levere, design eller redesign av prosesser, og å sette sammen team som er i stand til å gjøre dette på en effektiv måte.

5.2 Observasjoner og funn fra evalueringsområdet NAs tilpasningsevne

Vurdering av Norsk Akkrediterings evne til å tilpasse seg endringer på etatens ansvarsområder.

Som en del av tilnærmingen til problemstillingen har PwC lagt til grunn at spørsmålet handler om

- i hvilken grad organiseringen er **fleksibel** stilt overfor endringer på etatens virkeområde, herunder krav i standarden for akkrediteringsorganer, NS-EN ISO/IEC 17011
- i hvilken grad NA har bygget **spesifikk kapasitet og kompetanse**
- hvorvidt NA, med utgangspunkt i dagens kompetanse og kapasitet, ser **alternativ anvendelse** for ressursene sine i en situasjon med vesentlig endring i oppdragstype eller -mengde
- hvorvidt det finnes **alternative organisasjonsmodeller** som åpenbart byr på fordeler sammenlignet med dagens modell

5.2.1 Fleksibel organisering?

Organisering betyr å avveie dilemmaer der man må prioritere mellom ulike alternativer, og det finnes ingen åpenbart "riktige" organisasjonsløsninger. En organisasjonsstruktur skal ivareta mange hensyn på én gang, og det vil alltid være tale om å oppnå noen fordeler mot å betale med noen ulemper. Hvor "god" en organisasjonsløsning viser seg å være, kommer også an på kultur og holdninger hos ansatte. Det finnes mange eksempler på at ulike organisasjonsformer fungerer godt i praksis fordi alle går inn for å holde hjulene i gang og kompensere for organisasjonsstrukturens svakheter. Tilsvarende finnes det eksempler på tilsynelatende gode organisasjonsmodeller som ikke leverer gode resultater fordi ulike andre faktorer er lite utviklet.

Et av kjennetegnene ved NA er at man ikke opererer i et "marked" (konkurranse) eller i en situasjon med mulighet til å prise sine tjenester i forhold til konkurrenter, kostnader knyttet til servicenivå eller tjenesteomfang. Det vil si at NA i stor grad selv må definere tjenesteinnhold og kvalitet i tett overvåking av faktorer som påvirker kundetilfredshet i balanse med indre effektivitet og produktivitet. Kravet til produktivitet og effektivitet må derfor i sin helhet komme gjennom mål- og resultatkrav fastsatt av departementet og virksomheten selv (ikke et bedriftsøkonomisk resultat) som gjenspeiler NAs samfunnsrolle og de rammer som er satt for virksomheten. Og som for mange andre offentlige virksomheter er ressursrammen som tildeles gjennom årlige budsjett i stor grad historisk bestemt, dvs. at ressursrammen på mange måter kan sies å være inkrementelt dannet gjennom årlige justeringer i forhold til (de) foregående år.

Organiseringen blir da en av de faktorene som inneholder variabler som i stor grad vil kunne påvirke NAs effektivitet, selv om slike variabler ikke er lett målbare. I vår vurdering ser vi forholdet mellom produksjonskapasitet, ressurser og produktivitet/effektivitet på denne måten:

$$\text{Produksjonskapasitet} = \text{Ressursramme} * \text{Produktivitet}$$

Enkelt sagt vil det si at dersom man skal øke produksjonskapasiteten (tjenesteinnholdet) innenfor en konstant ressursramme, må produktiviteten øke. For NA kan dette være situasjonen man står eller kan bli stående overfor: mer skal ytes (resultater, bruker- og samfunnseffekter) for samme ressursinnsats (mennesker og penger) som en konsekvens av endringer på NAs virkeområde. Dette stilles opp under forutsetning om "alt annet likt", spesielt at endringer ikke gjøres i art eller omfang av utenlandsoppdrag.

PwC fremholder at en i vurderingen av fleksibiliteten i den virksomhetsinterne organiseringen må se på denne i lys av alternativer. Når man velger prosessorganisering er det ofte begrunnet med at virksomheten kjennetegnes ved oppdrag med forholdsvis kort, repeterende gjennomføringssyklus, og krav om ivaretagelse av sterk kontroll (o-feil). Imidlertid har NA også matriseorganisert oppdragsløsningen som tidligere påpekt. PwC har erfart at mange kunnskapsintensive virksomheter har organisert seg etter prosess og gjerne i matrise for å få tatt med ressursdimensjonen. En årsak kan være at det sannsynligvis nærmeste alternativet - funksjonell organisering: kjennetegnet ved spesialistfunksjoner som betjener flere kunder ved bruk av spesialiserte kunnskaper og ferdigheter - tenderer til å fremme silotenking og subspecialisering med en grad av ressursspesifisitet som innebærer lavere grad av fleksibilitet.

PwC har gjennom intervjuene søkt informasjon som kan belyse hvorvidt det eksisterer flaskehalser i produksjonsprosessene. PwC oppfatter at ressursknapphet i noen grad gjør seg gjeldende i forbindelse med gjennomføringen av internasjonale oppdrag, ettersom det (må) benyttes meget kompetent seniorpersonell til ledelse av oppdragene, og at dette er personell som løpende har høy belastning. Det er dette PwC refererer til som "samtidighetsproblematikk" – noe uforutsigbarhet i utenlandsoppdrag og sammenfall i tid med løsning av nasjonale oppgaver.

Spørsmålet er om dette har betydning for NAs evne til å løse nye, andre eller flere oppdrag som en følge av implementeringen av "varepakken". Nytt regelverk for å bedre handelen med varer ble publisert i Den europeiske unions tidende 13. august 2008. Regelverket skal sikre at varer på det indre marked oppfyller strenge krav til sikkerhet, helse og miljø, samtidig som det frie varebytte ikke hindres i større grad enn nødvendig. Det er særlig Forordning (EF) nr. 765/2008, kapittel 2 som gir regler om akkreditering som er gjennomgått i relasjon til dette evalueringsoppdraget. Europakommisjonen har her foreslått felles regler for akkreditering med felles prinsipper for organisering av akkrediteringsarbeidet. Dette vil styrke tilliten til andre lands utpekte tekniske kontrollorganer. Det skal være ett nasjonalt akkrediteringsorgan, og akkreditering er frivillig. Dette skal operere på en "non profit"-basis, uavhengig av økonomiske interesser og skal ikke konkurrere med tekniske kontrollorgan eller akkrediteringsorganer i andre land. Det stilles en rekke konkrete krav til organiseringen og virksomheten til akkrediteringsorganet. Forordningen legger opp til at myndighetene må sørge for at det nasjonale akkrediteringsorganet deltar i systemet for såkalte "peer evaluations". Det er den europeiske akkrediteringsorganisasjonen EA som er ansvarlig for systemet med kollegakontroll.

Innen rammene for dette evalueringsoppdraget har PwC gått gjennom de vurderinger NHD har gjort i forbindelse med en regelverksimplementering, slik disse kommer frem i departementets høringsnotat av 8. februar 2010. PwC har gått gjennom NAs hørings svar av 10. mai 2010.

PwC registrerer de vurderinger departementet har gjort uten å fremme innvendinger mot disse, men det synes å være noe meningsforskjell mellom departement og etat hva gjelder finansieringen av etatens virksomhet.

I høringsnotatets kapittel 7.3.3.1.1 om artikkel 4, nr 9, poengteres det at EØS-staten må sikre at det nasjonale akkrediteringsorganet har nødvendige økonomiske og personellmessige ressurser for å kunne utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. NHD legger i kapittel 7.3.3.1.2 til grunn at de økonomiske og personellmessige rammene for Norsk Akkrediterings virksomhet er i samsvar med kravene i forordningen. Departementet har også uttalt at det ved gjennomføring av forordningen i norsk rett løpende vil foreta vurderinger av økonomi og kompetansebehov.

NHD har videre pekt på at akkrediteringsvirksomheten utføres mot gebyr i henhold til forskrift om gebyrer for Norsk Akkrediterings tjenester av 19. desember 2007 nr. 1655. Disse skal dekke kostnadene ved å drive virksomheten. I tillegg får NA bevilgninger over statsbudsjettet til utførelse av oppgaver som ikke er inntektsgivende. Selv om nasjonale akkrediteringsorganer ikke har til formål å maksimere eller distribuere fortjeneste, så kan de yte tjenester mot betaling, eller motta inntekt, hvilket NA også gjør.

Imidlertid viser NA i sitt svar til at NA i flere budsjettinnspill til departementet har poengtert behovet for økt redundans i saksbehandlerkapasiteten, og en styrking av etatens faglige kompetanse til å videreutvikle de akkrediterte ordningene på enkelte områder. I tillegg har NA påpekt at den historiske forutsetningen hvor NA deler administrative ressurser med Justervesenet ikke har virket etter hensikten over tid, ettersom det i forbindelse med utskillelsen fra Justervesenet i 2004 etter NAs mening ikke ble gjort en tilstrekkelig grundig vurdering av forvaltningsorganets behov for ressurser, noe som etter NAs mening har resultert i en situasjon der NA ikke er tilstrekkelig finansiert, eller bemannet til å ivareta alle offentlige føringer. I intervjuer har det kommet frem at utenlandsoppdragene har vært, og er, aktivitet rettet inn mot å dekke opp for det som fremholdes som underfinansiering.

NA forventer en økt arbeidsmengde som følge av tilpassing av virksomheten til forordningens krav, spesielt knyttet til arbeid i forbindelse med akkreditering som grunnlag for utpeking av tekniske kontrollorgan. Det ventes mindre effekter på området GLP-sertifisering; mange av de som vil trenge akkreditering har det allerede, men må utvide noe, og videre at det mangler juridisk kompetanse. Faglige vurderinger har munnet ut i at varepakken ikke vil få store konsekvenser, mens ledelsen har pekt på behov for å gå fra 23 til 38 ansatte i løpet av en treårsperiode. NA mener at den høye selvfinansieringen koblet med kravet om likviditetsmessig balanse, lett kan medføre at det tas for store kommersielle hensyn i utøvelsen av virksomheten.

PwC har ikke grunnlag verken for å overprøve departementets eller NAs vurderinger knyttet til balansen mellom i) myndighetspålagte og frivillige oppgaver, og ii) økonomiske og personellmessige ressurser. En allerede relativt høy kapasitetsutnyttelse i NA og et relativt begrenset omfang av ressurspådrag ifm utenlandsoppdrag peker imidlertid i retning av at et vesentlig merarbeid som måtte følge av "varepakken" neppe kan finansieres ved å vri ressursbruken bort fra utenlandsoppdrag til høyere prioritert virksomhet som følger av "varepakken". Til det er fleksibiliteten – i betydningen mulighet til å omprioritere ressursbruk – ikke stor nok, og ledige ressurser for lav. PwC har registrert at intervjuobjektene har ulike oppfatninger om dette, men hovedinntrykket er at endringene neppe kan forventes å medføre omfattende konsekvenser for NAs organisering som sådan.

Noe annerledes kan det stille seg med hensyn til kapasitet. Intervjuobjekter viser til at mens de siste årene ikke har vært preget av særlige endringer, venter mange at man i de kommende årene vil se et

noe større kapasitetsbehov. Dette synes å samsvare med internnotatet ”NA i vekst” av 10. mars 2010, hvor det heter at NA må tilføres flere ressurser for at Norge skal kunne ivareta kravene til den nye forordningen om akkreditering. Videre har noen intervjuobjekter vist til at en forventet generisk vekst bør resultere i økt kapasitet, da NA hevdes å operere med full kapasitetsutnyttelse allerede i dag.

Flere av intervjuobjektene har i noen grad pekt på at det innen økonomi/administrasjon finnes flaskehalser, både med hensyn til kapasitet og kompetanse. Det er imidlertid ikke underbygget at disse påvirker selve oppdragsgjennomføringen negativt.

På den andre siden anfører noen intervjuobjekter at den bevisste blandingen av interne (ledende) bedømmere og eksterne (tekniske) bedømmere har bidratt til en høy grad av fleksibilitet. Det vises til at denne modellen er vanlig i de nordiske landene. Videre hevder noen intervjuobjekter at kapasitetsoppbygging og oppdragsmengde kommer asynkront, dels om følge av at NA som bruttofinansiert monopolistleverandør må sørge for at kapasitet finnes før oppdragene kommer. Videre hevdes det at etterspørselen etter NAs tjenester i høy grad er forutsigbar, idet rundt 90 % av kundene har repetitive behov som er kjent i tid.

Dette innebærer at behovet for en høyere grad av fleksibilitet i organisasjonen ikke er spesielt uttalt når man bare ser på forventede endringer på etatens virkeområde, det begrensede innslaget av utenlandsoppdrag, og en oppdragsmengde i det norske markedet som hevdes i stor grad å være forutsigbar. PwC mener imidlertid at det synes rimelig å rette større oppmerksomhet mot å anslå konsekvensene av endringer som følge av ”varepakken” og andre mulige endringer på NAs virkeområde med større grad av sikkerhet.

5.2.2 Spesifikk kapasitet og kompetanse?

Behovet for, og evnen til å utvise fleksibilitet, må også betraktes ut fra et transaksjonskostnadslignende perspektiv. Det er spesielt spørsmålet om det i NA eksisterer ”transaction specific assets” som kan kaste lys over fleksibiliteten i NAs virksomhet. Med transaksjonsspesifikk kapasitet og kompetanse menes her kunnskaper og ferdigheter som i særlig grad er rettet inn mot løsning av NAs oppdrag. Det betyr at også prosessene i NA inkluderes i det begrepsmessige innholdet.

Drøftingen i kapittel 5.2.1 trekker i retning av at graden av fleksibilitet ikke i særlig grad bestemmes av annet enn *effekten* av transaksjonsspesifikke investeringer i kapasitet og kompetanse. Intervjuene har imidlertid frembrakt ulik og tildels motstridende informasjon knyttet til *graden* av transaksjonsspesifikk kapasitet og kompetanse. På den ene siden vises det til at fagområdene i NA krever meget erfarne medarbeidere som i utstrakt grad besitter spiss- og dybdekompetanse og, med mulig unntak for ledende bedømmere, ikke breddekompetanse. Det er av noen vist til at NA ikke har, eller har planer om å anskaffe, fagkompetanse på alle områdene etaten tilbyr sine tjenester. Akkrediteringsorganet opererer som prosjektledere med systemkompetanse, og de aller fleste oppgaver akkrediteringsorganet utfører, gjøres med støtte fra eksterne ekspertise. På den annen side fremholdes det også at fleksibiliteten i gjennomføring av hhv. sertifisering og inspeksjon kan og bør økes ved å utdanne egne medarbeidere for å redusere avhengigheten av innleie av eksterne. Å øke fleksibiliteten på denne måten må ses som et avbøtende tiltak som reduserer konsekvensene av transaksjonsspesifikke investeringer.

PwC mener å se samsvar mellom prosessorganiseringen og den kompetanseoppbyggingen som over tid har funnet sted, men det er ikke funnet grunnlag for å si hvorvidt kapasiteten er riktig tilpasset. Dette henger etter det PwC kan forstå sammen med tre forhold:

- Det foreligger i liten eller ingen grad dokumenterte strategiske planer som kan tjene som retningsgivende for å dimensjonere organisasjonen riktig.
- Det foreligger etter PwCs oppfatning i begrenset grad konkrete vurderinger av organisasjonsmessige konsekvenser henførbare til innføring av ”varepakken”. Her oppgir intervjuobjekter at man i stor grad baserer seg på erfaringer fra andre land som har innført regimet, uten at det fremlegges vurderinger av om overføring av andre lands erfaringer er relevant.
- PwC er heller ikke gjort kjent med at det skulle være gjennomført noen form for markedsanalyse – dvs. vurderinger knyttet til sammensetningen av tjenester som etterspørres i og utenfor Norge.

PwC mener det er åpenbart at det foreligger en forholdsvis høy grad av transaksjonsspesifikk kapasitet og kompetanse i NA. Det er naturlig for en virksomhet som NA, både som følge av rollen som myndighetsutøver og ekspertorgan, og som følge av at prosessorganiseringen tydelig har synliggjort hvilke kompetanser og ferdigheter virksomheten har hatt behov for og vil ha behov for på kortere sikt. Annerledes stiller det seg med behovet på lengre sikt, ettersom det ikke ser ut til å være fundert i konkrete analyser, vurderinger og tilhørende planer for å møte mulige endringer i omgivelsene. Det er først når NA stilles overfor endringer at behovet for fleksibilitet synliggjøres, og ulempene forbundet med (feilaktig) investering i transaksjonsspesifikk kompetanse og kapasitet kommer frem. PwC mener dette peker på behovet for en vesentlig høyere grad av formalisering av strategisk tenking og planprosess utover ettårsperspektivet. Ansvar for ivaretagelse av behovet for langsiktige planer, herunder ikke minst kompetanseplaner, er imidlertid fordelt på både departementet og NA. Førstnevnte har ansvar for styring utover ettårsperspektivet, NA har ansvaret for å utvikle planer som respons på departementets etatsstyring.

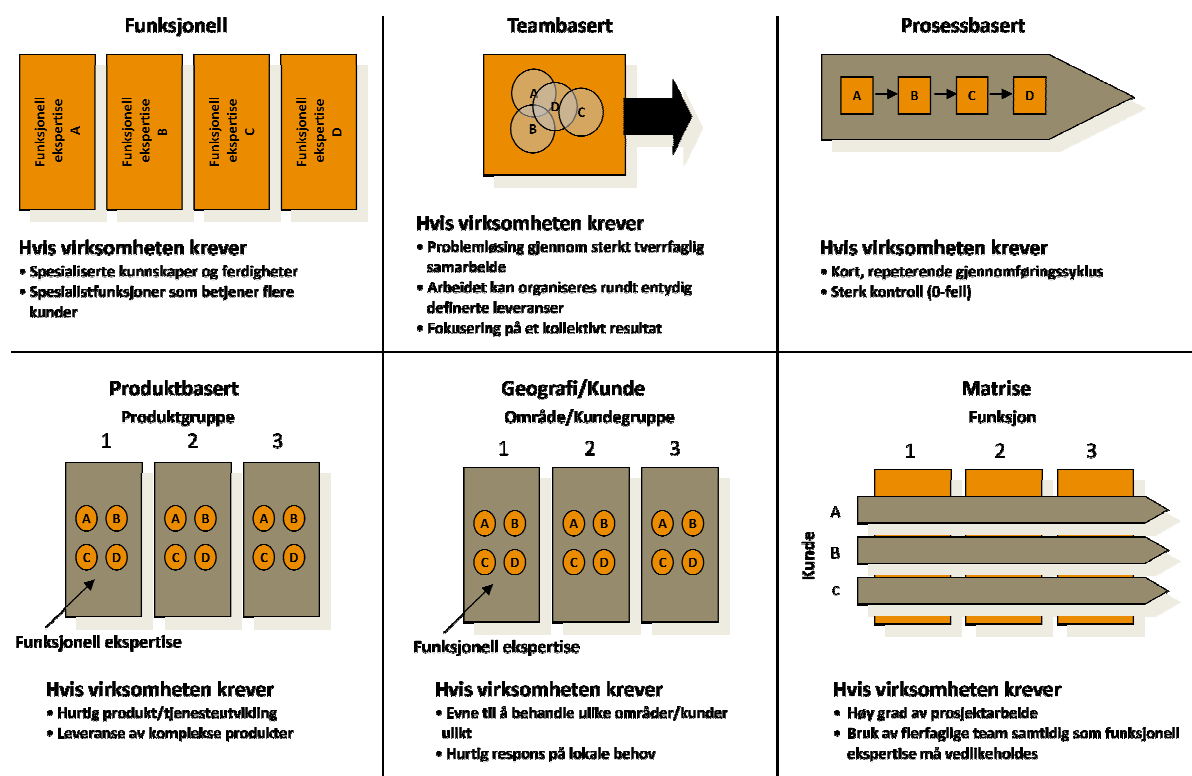
5.2.3 Alternativ ressursanvendelse?

I spørsmålet om betydningen av og den tilhørende risiko forbundet med tilstedeværelsen av transaksjonsspesifikk kompetanse og kapasitet, må en også vurdere hvorvidt disse kan finne alternativ anvendelse i en situasjon kjennetegnet ved (større) endringer i NAs virkeområde. I den vurderingen vil PwC legge til grunn at det er tvilsomt at arten av oppdrag og arbeid som NA må utføre på basis av det ansvar etaten er tillagt vil endre seg vesentlig, selv på lengre sikt. Det er imidlertid trolig at miksen av de etterspurte tjenestene vil kunne endre seg, kanskje ved at noen tjenester i fremtiden vil bli mer etterspurt enn andre og således kan gi opphav til behov for kapasitetsendringer og endringer i kompetansesammensetning. Det er i intervjuer fremholdt for PwC at man i rekrutteringssituasjoner bevisst har søkt særlig kompetent personell med potensial for å tilpasse seg eventuelle endringer i oppgaveporteføljen til NA. Videre oppgis det at man har søkt å balansere kompetansen som befinner seg innenfor, resp. utenfor NA. Det betyr i så fall at begge disse forholdene trekker i retning av at transaksjonsspesifisitet som problem er begrenset.

5.2.4 Alternative organisasjonsmodeller?

Det er naturlig å gjøre noen betraktninger omkring alternative organisasjonsformer med vekt på de vanlige, generiske organisasjonsformenens elementære egenskaper. Alternativene kaster noe lys over

spørsmålet om hva som er en hensiktsmessig organisering, og de er egnet til å kontrastere valget NA har gjort av prosessorganisering med ressurser organisert i matrise som organisasjonsmodell:



Figur 4: Alternative organisasjonsmodeller

Illustrasjonen underbygger i noen grad hvordan NAs valg av organisasjonsmodell – en kombinasjon av prosessbasert og matrise – kan egne seg for den type virksomhet NA bedriver; kort repeterende gjennomføringssyklus, sterkt kontrollfokus, høy grad av prosjektarbeid, bruk av flerfaglige team, vedlikehold av funksjonell ekspertise. Det er i intervjuer anført som fordel at ansvar for gjennomføringen av et prosjekt er klart plassert, og at prosessorganiseringen innebærer at ledende bedømmere og prosesseiere i fellesskap tar beslutning om akkreditering.

En enklere organisasjonsmodell kan i mange tilfelle være å foretrekke når det gjelder å skape enkle styringslinjer, entydige ansvarsforhold og tydelig lederskap, og PwC registrerer fra intervjuene at det er hensyn som gjør seg gjeldende i NA. Da kan det være et alternativ å organisere NA etter sektor (mat, helse osv.), eventuelt tjenestetype slik Swedac har gjort. PwC har imidlertid vurdert det slik at hensiktsmessigheten av å endre organisasjonsmodell neppe er stor sett ut fra at det i intervjuer og dokumentanalyser ikke har kommet frem sterke endringsbehov. Av manglende endringsbehov følger at det vil være vanskelig å utlede designkriterier som i sin tur peker i retning av en vesentlig annerledes organisering enn dagens. Skulle man derfor i dag endre organisasjonsmodell vil det trolig måtte basere seg på andre forhold enn behov knyttet til manglende oppdragsløsning. PwC har ikke sett at det finnes forhold som er sterke nok.

5.2.5 Delkonklusjon evalueringsområde NAs tilpasningsevne

På basis av ovenstående drøfting mener PwC at NA kjennetegnes ved å være i rimelig grad fleksibel i sin organisering, og at organiseringen må kunne sies å reflektere oppdraget som departementet har gitt NA. Manglende formalisering av langsiktig planverk introduserer imidlertid en unødvendig usikkerhet med hensyn til organisasjonens fleksibilitet.

Det er etter PwCs forståelse ikke å vente at NAs formål og virkeområde kommer til å bli endret i slik grad at det får stor betydning for kompetansebehovet. Derimot kan det tenkes at oppdragsmengden vil kunne endre seg, både med hensyn til internasjonale oppdrag og som følge av en implementering av ”varepakken”. PwC kan imidlertid ikke se at det skulle medføre obsolet kompetanse i dagens organisasjon, men heller at kompetansesammensetningen eventuelt vil kunne trenge en rebalansering.

PwC ser at det i høy grad finnes transaksjonsspesifikk kompetanse, uten at det behøver å innebære lav organisatorisk fleksibilitet. Problemer med alternativ ressursanvendelse utløst av endringer i NAs omgivelser er neppe til stede.

I sum skulle dette etter vårt syn innebære at Norsk Akkrediterings evne til å tilpasse seg endringer i etatens ansvarsområder i rimelig grad skulle være tilstede. Det innebærer at det ikke synes å være godt begrunnet å gjennomføre tiltak for å øke organisasjonens fleksibilitet på det nåværende tidspunkt. Det er etter PwCs oppfatning viktigere å forsterke det strategiske planarbeidet med formål å få en sikker oppfatning om konsekvensene av endringer i regelverk og virkeområde, for å forbedre grunnlaget for virksomhetens kompetansestrategi.

5.3 Observasjoner og funn fra evalueringsområdet intern kontroll

Vurdering av etterlevelse av krav til intern kontroll

5.3.1 Internt miljø

De ansatte i NA består i hovedsak av fagfolk på høyt akademisk nivå og med betydelig erfaring fra det fagfeltet de arbeider innenfor. De skal i utøvelsen av sine arbeidsoppgaver blant annet kartlegge og vurdere i hvilken grad ulike virksomheter etterlever krav som stilles til disses prosesser, rutiner og arbeidsaktiviteter. Regelverkene som setter rammene for de vurderingene som utføres kan være omfattende og kompliserte, noe som betyr at de ansatte i NA må ha evne til å forstå kravene, identifisere den etablerte praksis i virksomheten som de evaluerer, og deretter vurdere om den etablerte praksis er i tråd med de definerte krav. Med dette som utgangspunkt er det naturlig å forvente at de ansatte i NA vil være positive til systemer som ivaretar styring og kontroll internt. Våre intervjuer understøtter denne forventningen.

Det ser ut til at styringsfilosofien i NA har vært kjennetegnet av relativt store frihetsgrader med det ansvaret som følger av det. Fokus har ikke vært på hvor eller når medarbeiderne utfører de aktiviteter og oppgaver som de er satt til å løse, så lenge disse løses på en hensiktsmessig måte innenfor de frister som gjelder. Flere har trukket frem denne friheten som noe positivt, og at det har vært en viktig årsak

til at de trives i organisasjonen. Vi registrerer imidlertid at flere ansatte påpeker en endring i denne styringsfilosofien i løpet av det siste året. Krav om tilstedeværelse på kontoret er nevnt som eksempel på at det frihetsnivået man tidligere hadde er redusert.

Ansvars- og myndighetsfordelingen har i stor grad gjenspeilet at det er direktøren sammen med prosesseierne og administrasjonssjefen som har de mest sentrale rollene. Selv om NA har en flat organisasjonsstruktur oppfatter vi at denne gruppen er det nærmeste man kan oppfatte som ledelsen i NA, dersom denne defineres til å være mer enn kun direktøren. Vi registrerer at det i løpet av det siste året har skjedd en endring når det gjelder denne gruppens oppfatning av egen rolle, i den forstand at de nå opplever at det i større grad er direktøren som alene utgjør ledelsen i NA og at prosesseierne kun har det faglige ansvaret innenfor eget område.

Alt i alt registrerer vi at det har skjedd en endring i det interne miljøet i løpet av det siste året, og at denne endringen nå har endt opp med en situasjon hvor det kan se ut til at direktør og et flertall av de ansatte har en ulik oppfatning av NAs interne utfordringer og muligheter. De ulike oppfatningene ser ut til å ha krevd noe fokus og tid i organisasjonen, men at det nå er etablert planer for hvordan disse ulike ståstedene skal kunne forenes.

”Tone at the top” har blitt et begrep som er i ferd med å bli innarbeidet i det norske språket. I uttrykket ligger det at ledelsen, og spesielt øverste leder, blir en gallionsfigur som fort bidrar til å sette standarden for hvilken atferd som er akseptert og ikke akseptert. I vår gjennomgang av referater fra styringsdialogen ser vi at departementet i forbindelse med diskusjon rundt behovet for ytterligere kontorkapasitet og eventuell lokalisering av denne, legger noen premisser for dette. Vi registrerer videre at det endelige resultatet, med etablering av et avdelingskontor på Helsefy, ikke er i tråd med de føringer og forventninger departementet har gitt. Handlinger som er i brudd med føringer og forventninger fra eier er uheldig ut fra et styrings- og kontrollperspektiv.

PwC har ikke gjort observasjoner som trekker i retning av at NA skulle mangle kapasitet eller kompetanse til å kunne etterleve de krav som stilles til statlige virksomheter. Observasjonene går heller i retning av at kapasiteten skal være tilstrekkelig. Men på grunn av svakheter i ledelseskontrollene må kapasiteten benyttes til å utføre aktiviteter som kunne vært unngått ved større fokus på forebyggende enn avdekkende og korrigerende kontroller, i tillegg til bedre intern informasjon og kommunikasjon (se eget punkt under).

5.3.2 Risikovurderinger

Gjennomføring av risikovurderinger krever som et minimum at det er definert målsettinger som er utgangspunkt for å identifisere de hendelser som kan påvirke måloppnåelse. Målsettingene defineres på ulike nivåer, hvor det øverste nivået vil være i kategorien visjon eller formål. Videre utarbeider ledelsen strategier, eller som det fremgår av BØS 2.2 Myndighet og ansvar, at ”Virksomhetens ledelse har ansvar for å:

- b) fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer med ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde [...]. Systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet.”

NA har etter det PwC kjenner til ikke utarbeidet strategidokumenter eller andre flerårige planer. Begrunnelsen for dette er at virksomheten styres innenfor et ettårsperspektiv, i tråd med varigheten på

tildelingsbrevet, og at de øvrige føringene som ligger i de faglige retningslinjer NA må forholde seg til er tilstrekkelig til å kunne ha en forsvarlig styring. Med dette som utgangspunkt blir det vanskelig å finne dokumentasjon som bekrefter at NA etterlever kravet som stilles i BØS, samt at den utviklingen og de prioriteringene som gjøres er forankret i en strategi.

Selv om NA ikke har strategiske planer har de gjennom tildelingsbrev fått et oppdrag som skal løses, med noen økonomiske rammer som de må forholde seg til. Gjennomføringen av statsoppdraget er brutt helt ned i planer for gjennomføring av akkrediteringsaktiviteter på personnivå. Dette, sammen med de krav som blant annet fremkommer i RØS/BØS, representerer målsettinger som NA må forholde seg til, i den mening at det må vurderes hvilke hendelser som kan forhindre at disse målene nås. Vi har ikke funnet støtte for å si at NA på dette område gjennomfører risikovurderinger, disse vurderingene er i tilfelle ikke dokumentert, verken når det gjelder prosess eller selve vurderingene.

Enkelte av de vi har intervjuet har påpekt at noen av utenlandsprosjektene gjennomføres i land som av ulike årsaker representerer en risiko for de som gjennomfører oppdraget (operasjonell risiko), men at det ikke er foretatt en systematisk vurdering av disse forholdene. Konsekvensen av dette blir at NA ikke har gjort seg opp en vurdering av hvilken risiko en kan akseptere og derigjennom om det er land eller områder hvor en ikke skal påta seg oppdrag.

Sett under ett har ikke NA etablert dokumenterbare strategier eller flerårige planer og heller ikke gjennomført risikovurderinger.

5.3.3 Kontrollaktiviteter

På bakgrunn av de observasjonene som er gjort i tilknytning til risikovurdering, er det vanskelig å kunne dokumentere at de kontrollene som er etablert i NA tar utgangspunkt i den risiko som er identifisert, noe som er et brudd på kravet om at systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet.

NA har i sitt kvalitetssystem dokumentert alle kjerneprosesser og tilhørende prosedyrebeskrivelser, herunder sentrale administrative prosesser og rutiner. Denne dokumentasjonen er et av de viktigste utgangspunktene for de "peer-evalueringene" som andre akkrediteringsorganer foretar av NA. De gjennomførte evalueringene har vært positive og gitt gode tilbakemeldinger. Når det gjelder dokumentasjon av de planlagte og utførte aktiviteter knyttet til selve akkrediteringsarbeidet, dokumenteres dette i saksbehandlingssystemet EDNA. I forbindelse med tidligere gjennomgang av dokumentasjonen av kontrollsyste⁵met i NA konkluderte PwC med at det var en god struktur på de styrende dokumentene og prosedyrebeskrivelsene. På bakgrunn av det kravet som fortsatt hviler på NA har vi ikke gått inn i detaljene i disse dokumentene, og har heller ikke gjort observasjoner som tilsier at status på dette området har endret seg.

Økonomiske fullmakter er i svært liten grad delegert. Når det gjelder faglige fullmakter til å signere på eksempelvis rapporter etter gjennomførte oppdrag, er disse delegert til prosesseierne som vurderer og godkjenner sammen med den som har vært ledende bedømmer.

⁵ PwCs rapport "Gjennomgang av styringssystem i Norsk Akkreditering" til Nærings- og handelsdepartementet 4. mars 2007.

På anskaffelsesområdet skal det ha blitt foretatt en innstramming av praksis for å sikre etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, men det påstås av enkelte at det fortsatt er for mye valg av ”raskeste vei til målet”, noe som medfører en betydelig risiko for brudd på regelverket. Vi tolker ikke mandatet dit hen at det forventes en revisjon av anskaffelser som er foretatt, men med utgangspunkt i vår tilnærming ser det ut til at den største risiko for brudd på anskaffelsesregelverket er innenfor kjøp av konsulenttjenester og på IT-området.

5.3.4 Informasjon og kommunikasjon

God intern kontroll kjennetegnes ved at viktig informasjon formidles på en måte som setter de ansatte i stand til å ivareta sine ansvarsområder. Selv om ansvar i begrenset grad er delegert i NA, kan det være mye informasjon som kan være relevant og nødvendig for at medarbeidere skal kunne gjennomføre sitt arbeid på en hensiktsmessig og effektiv måte.

NA har i en periode arbeidet for å utvikle et nytt saksbehandlingssystem som, i følge direktør og enkelte av de andre vi har intervjuet, er en nødvendighet for å ha tilstrekkelig systemstøtte til gjennomføring av de pålagte oppgavene. Dette systemet skal integreres med NAs øvrige IT-systemer på en måte som bidrar til en helt annen data- og informasjonsflyt enn det dagens systemer gir mulighet for. Et annet argument som trekkes frem i denne sammenhengen er at EDNA (dagens fagsystem) er utviklet på en gammel plattform som i løpet av noen år vil være utdatert. Vi har ikke gjort noen vurderinger av systembehovet som sådan, men registrer at det i søken etter nytt system og derigjennom kobling av øvrige IT-systemer ikke er gjort en dokumenterbar vurdering av om det finnes standard ”hylleware” som kunne ivaretatt NAs behov.

NA har tidligere hatt en møtestruktur med faste ukentlige møter hvor direktøren har informert de ansatte om ulike administrative og faglige forhold, samt at det innenfor de ulike prosessene har vært gjennomført egne møter for oppdatering og drøfting av faglige spørsmål. Utover dette koordinerer prosesseierne ressurser ved behov, men utgangspunktet har vært at den enkelte løser dette i dialog med prosesseier/-eiere. Vi opplever at det er en nokså felles oppfatning blant dem vi har intervjuet om at det har skjedd en betydelig endring når det gjelder gjennomføring av faste møter og derigjennom informasjonsflyt og -deling i NA. I en lengre periode er det ikke gjennomført faste møter hvor administrative forhold har vært tema. Observasjonen gjelder både møter for alle ansatte og møter hvor direktør og prosesseiere deltar.

Det er vanskelig å gjøre observasjoner basert på dokumentasjon for å identifisere mulige årsaker til denne situasjonen, men det fremstår som rimelig klart at mye kan knyttes til beslutningen om etablering av avdelingskontor på Helsefyrt. De som har kommentert på mangler knyttet til informasjon og kommunikasjon har vært nokså samstemte i at denne hendelsen og den påfølgende debatten om denne, har skylden for den oppståtte situasjonen. Vårt inntrykk er at det ikke bare har vært snakk om en betydelig svekkelse av den interne kommunikasjonen, men at det i tillegg ble etablert noen interne fronter som kan synes å ha bidratt til en ytterligere forverring av informasjonsflyten.

Vi har fått presentert tiltak som er etablert for å bidra til at situasjonen bedrer seg, herunder gjenopptakelse av faste møtepunkter. I hvilken grad disse får effekt er for tidlig å si, da tiltakene var i ferd med å etableres i den perioden vi gjennomførte våre intervjuer i NA.

Når det gjelder den eksterne kommunikasjonen registrerer vi at NA har hatt og har et klart fokus på denne. Det gjennomføres kurs innenfor de ulike fagområdene og ansatte fra NA deltar i ulike konferanser. Aktiviteten på den internasjonale akkrediteringsarenaen er betydelig og Norge er gjennom NA representert i flere deler av den europeiske akkrediteringsorganisasjonen og har fått sentrale posisjoner i disse. På denne måten bringer NA informasjon om norske forhold ut i verden og tar med seg oppdatert informasjon om endringer i regelverk og forordninger, samt andre lands oppfatninger og tolkninger av felles standarder og lignende.

5.3.5 Oppfølging

Organisasjoner og deres omgivelser er i større eller mindre grad i kontinuerlig endring. Disse endringene medfører et behov for å følge opp den etablerte internkontrollen og dens ulike komponenter, slik at disse til enhver tid er tilpasset de omgivelsene de skal fungere i og de risikoer de skal håndtere. En god intern kontroll kjennetegnes derfor ved at det løpende foretas oppfølgingsaktiviteter, enten som en del av de interne ledelsesaktivitetene, som frittstående aktiviteter eller som en kombinasjon av disse.

NA er som akkrediteringsorgan i et internasjonalt nettverk underlagt et regime hvor såkalte peer-evalueringer inngår som regelmessige gjennomganger av virksomhetens kvalitetssystemer. Disse gjennomgangene utføres av andre akkrediteringsorganisasjoners medarbeidere og er således en ekstern vurdering av det etablerte kvalitetssystemet. Vi har ikke gått inn i detaljene rundt denne type evalueringer, men vi oppfatter at de i hovedsak fokuserer på det faglige på et relativt lavt nivå, i den mening at de eksempelvis ikke fokuserer på hvilke ledelseskontroller som utføres ifm den månedlige rapporteringen. Gode tilbakemeldinger i en peer-evaluering er allikevel et bevis for at det er etablert systemer og rutiner som vil bidra til faglig kvalitet, og gjennom dette bidra til måloppnåelse for virksomheten.

I tillegg til disse eksterne evalueringene vet vi at NHD har iverksatt egne evalueringsaktiviteter, herunder PwCs gjennomgang av utvalgte områder i 2007. Gjennomgangen skulle med utgangspunkt i tildelingsbrevet for 2007 omfatte en:

- Vurdering av operasjonaliseringen av tildelingsbrevet i en virksomhetsplan for etaten
- Vurdering av etatens opplegg for risikostyring knyttet til måloppnåelse og innarbeiding av eventuelle risikoreducerende tiltak i virksomhetsplanen.
- Vurdering av etatens opplegg for og utforming av rapportering til departementet i tråd med målsettingene i tildelingsbrevet (både på det økonomiske og faglige området).

Utover denne evalueringen og de evalueringer som gjennomføres i egenskap av at NA er et akkrediteringsorgan, kjenner vi ikke til at det er gjennomført evalueringer av NA. Vi finner heller ikke dokumentasjon som underbygger eventuelle ledelseskontroller med fokus på å vurdere om den etablerte internkontrollen fungerer som forutsatt, med unntak av de kontrollene som må til for å oppnå den gode tilbakemeldingen de skal ha fått etter siste peer-evaluering.

5.3.6 Delkonklusjon evalueringsområde intern kontroll

Etter vår mening har ikke NA en tilfredsstillende intern kontroll, og etterlever således ikke kravet i BØS pkt. 2.4. Årsaken til dette er spesielt manglende ledelseskontroller og den overordnede styringen av virksomheten, herunder risikovurderinger og informasjonsflyt.

Delingen av informasjon mellom ledelse og medarbeidere har i en periode vært svært begrenset. Resultatet av dette kan bli at relevant informasjon kan blandes sammen med rykter som etableres, og at den enkelte medarbeider kan treffe beslutninger basert på informasjon eller oppfatninger som i ettertid kan vise seg å ikke være realistiske og/eller riktige. Fraværet av et godt samarbeidsklima er av betydning for det interne miljøet og kan bidra til å svekke den interne kontrollen i NA.

Involveringen av de ansatte i viktige beslutningsprosesser synes å være begrenset. Dette illustreres ved beslutningen om å etablere avdelingskontoret på Helsfyr, noe som i ettertid har bidratt til at flere av elementene i internkontrollsystemet har blitt svekket. Manglende involvering i beslutninger knyttet til anskaffelser av mindre karakter enn nytt avdelingskontor har også en negativ innvirkning på internkontrollen ved at det foretas investeringsbeslutninger som ikke i tilstrekkelig grad er tilkjennegjort for de som har ansvar for deler av økonomistyringen og regnskapet.

NA har tilstrekkelig kapasitet til å kunne ivareta de krav som stilles til en statlig etat, men dette er under forutsetning om at det ikke eksisterer svakheter av den karakter som her er påpekt.

5.4 Observasjoner og funn fra evalueringsområdet internasjonale oppdrag

Vurdering av hvordan internasjonale oppdrag påvirker etatens måloppnåelse.

Det ligger implisitt i evalueringsspørsmålet en antakelse om at internasjonale oppdrag påvirker etatens måloppnåelse. Siden mål i hovedsak er knyttet til etatens nasjonale oppgaver, blir den antatte sammenhengen at internasjonale oppdrag påvirker gjennomføringen av nasjonale oppdrag. Videre må det kunne antas at spørsmålet er relevant fordi det i en situasjon med ressursknapphet kan tenkes at gjennomføringen av internasjonale oppdrag og løsning av nasjonale oppgaver virker gjensidig utelukkende. PwC har for sin tilnærming til problemstillingen lagt til grunn at spørsmålet handler om mulig målkonflikt mellom det å ivareta krav i tildelingsbrevet knyttet til nasjonalt arbeid vs. gjennomføring av utenlandsoppdrag som det ikke kan sies å være knyttet eksplisitte krav til ut fra NAs formål og virkeområde. En målkonflikt kan bunne i ubalanse mellom oppgaver og ressurser innenlands resp. utenlands, og den vil kunne henge sammen med dagens og fremtidig dimensjonering av virksomheten NA driver. Således vil det være spørsmål om omfanget av utenlandsoppdrag, og til syvende og sist hva som er en riktig prioritering av statlige budsjettmidler innenfor rammen av å være bruttofinansiert, men samtidig motta oppdragsfinansiering knyttet til utenlandsoppdrag.

I evalueringen er internasjonale oppdrag holdt atskilt fra departementspålagt deltakelse i internasjonalt komitéarbeid og andre faglig rettede aktiviteter, fagfellevurderinger, deltakelse i internasjonale fora på akkrediteringsområdet, etc.

Observasjoner og funn fra evalueringsområdet kan i hovedsak grupperes i:

- Bakgrunn og formål med NAs arbeid med internasjonale oppdrag
- Utenlandsoppdragenes omfang og økonomi
- Mulig målkonflikt internasjonale oppdrag vs. nasjonale oppgaver
- Konsekvenser av å terminere utenlandsoppdragene

Disse behandles nærmere i det nedenstående.

5.4.1 Bakgrunn og formål med NAs arbeid med internasjonale oppdrag

I statuttene for NA, fastsatt av NHD 2. oktober 2006, omtales blant annet NAs opprettelse, formål og oppgaver. Her fremgår klart at internasjonale oppdrag ikke er en del av etatens formål eller departementspålagte oppgaver. Imidlertid "kan [NA] utføre akkreditering og relaterte tjenester i utlandet såfremt dette ikke skjer på bekostning av det nasjonale tjenestetilbudet." Andre vilkår er ikke satt i statuttene, heller ikke er "relaterte tjenester" definert. I de påfølgende årene etter etableringen har imidlertid departementet i tildelingsbrevene i økende grad satt skjerpede krav til NA hva gjelder gjennomføring og rapportering av internasjonale oppdrag. Dette omtales noe nærmere i det påfølgende.

Imidlertid finner PwC fra intervjuene ulike meninger om NAs gjennomføring av utenlandsoppdrag; deres begrunnelse og betydning. Det synes å være en bred enighet blant intervjuobjektene om at internasjonale oppdrag er både meritterende og kompetansebyggende for de som utfører oppdragene. Noen gir uttrykk for at utenlandsoppdrag kan virke som en motivasjonsfaktor, mens andre bevisst søker å unngå utenlandsoppdrag. Det kan synes paradoksalt ettersom det også hevdes at det er de mest erfarne som benyttes i slike oppdrag, og at oppdragene i så måte virker som en anerkjennelse av en persons kunnskap og ferdighet. Argumentet om utenlandsoppdrag som særlig kompetanseoppbyggende aktivitet svekkes imidlertid av at det etter PwCs forståelse bare i begrenset grad forekommer systematisk kunnskaps- og erfaringsoverføring til de av NAs medarbeidere som ikke arbeider med utenlandsoppdrag.

Det har videre kommet frem i intervjuer at utenlandsoppdragene tidlig etter etableringen av NA fungerte som en kilde til finansiering av etatens samlede virksomhet. Bakgrunnen skulle være at etaten allerede fra etableringsåret var underfinansiert, altså at det var ubalanse mellom tildelte oppgaver og ressurser bevilget til å utføre oppgavene, og at ressursfellesskap med Justervesenet ikke fungerte som planlagt. NAs ledelse valgte da etter det opplyste å benytte utenlandsoppdrag som en kilde til ekstern finansiering, dels med den begrunnelse at virksomheten da kunne arbeide med et noe høyere ambisjonsnivå og tempo i utviklingen enn hva tilfellet ville vært om bevilgningen over statsbudsjettet og gebyrer fra nasjonal virksomhet utgjorde den totale økonomiske rammen. Utenlandsoppdrag er langt på vei å se på som kommersiell virksomhet, og det er PwCs oppfatning at denne neppe bør ha noen særlig plass i finansieringen av et bruttobudsjettet ordinært forvaltningsorgan med rolle som nasjonal akkrediteringsmyndighet.

Det synes over tid å ha bygget seg opp et behov i departementet for strammere styring av virksomhetens utenlandsoppdrag. Dette kommer til uttrykk i måten tildelingsbrevene er formulert på, eksemplifisert ved føringer gitt i tildelingsbrevet for 2010:

- Kvartalsvis rapportering av økonomisk status for oppdragene, herunder
 - i) Opplysninger om utgifter, inntekter og antall månedsverk som har gått med til slike oppdrag
 - ii) Hvor stor andel de internasjonale oppdragene utgjør av den totale mengde oppdrag
 - iii) Vurdering av risiko knyttet til slik virksomhet, samt risikoreducerende tiltak som er iverksatt
- Forutsetningen om at oppdragene er 100 % finansiert av oppdragsgiver
- Virksomheten skal ikke være i strid med internasjonale retningslinjer for konkurranse mellom akkrediteringsorganer.

PwC mener i lys av det ovenstående at utenlandsoppdragenes formål er uklare. PwC har ikke funnet at det er tydelig formulert; derimot har det kommet frem et nokså ulikt syn på formålet internt blant de ansatte, og mellom ledelse og ansatte. Ansatte har gitt uttrykk for at utenlandsoppdragene er en manifestering av ledelsens ambisjon og interesse, og at de prioriteres deretter, mens ledelsen har fremholdt betydningen av utenlandsoppdragene som en kilde til finansiering av oppgaver som i utgangspunktet har vært underfinansiert ved de bevilgninger departementet har stilt til rådighet for etaten gjennom tildelingsbrevene.

5.4.2 Utenlandsoppdragenes omfang og økonomi

PwC har sett nærmere på utenlandsoppdragenes omfang og økonomi, dels som følge av at det i intervjuene har kommet frem helt ulike syn på hvor stor andel disse utgjør av NAs samlede inntektsside og ressursbruk, dels som følge av at NAs rapportering knyttet til denne delen av virksomheten ikke er særlig opplysende, og dels som følge av at det hersker ulike syn på lønnsomheten i disse oppdragene.

Omfang

PwC har i sin gjennomgang fokusert på 2009 og tatt utgangspunkt i regnskapsførte inntekter og registrerte timer. Omfanget av NAs utenlandsoppdrag målt etter regnskapsførte inntekter er for 2009 konstatert å være

kr. 2 590 885, i tillegg kommer refunderte utlegg i utenlandsoppdragene med kr. 1 355 359. Ved beregning av økonomiske måltall og vurdering av kostnadsdekning i utenlandsoppdragene har vi valgt å se bort fra de refunderbare utleggene, da de kun er refusjoner av direkte påløpte kostnader og dermed ikke gir noe bidrag til NAs totale økonomi.

NA foretar registrering av alle direkte timer som påløper i utenlandsoppdragene. Direkte timer omfatter det arbeid som utføres av prosjektdeltagerne, ikke indirekte timer til stab, administrasjon og ledelse. Direkte registrerte timer for 2009 er 2.959. Det finnes ingen bekreftede estimater for omfanget av timer som medgår til stab, administrasjon og ledelse, de skjønnsmessige estimatene varierer fra 150 til 800 timer per år.

Økonomi

Med utgangspunkt i årsrapporten for 2009 vil PwC fremholde at formuleringene i årsrapporten gir inntrykk av at de økonomiske resultater fra denne delen av NAs virksomhet er forholdsvis gode. Det rapporteres eksempelvis en prosjektfortjeneste for avsluttede prosjekter på 19,2 % når internasjonal bistand og internasjonal akkreditering ses under ett for året 2009. PwC har, med basis i egen gjennomgang av mottatt regnskapsinformasjon, funnet grunnlag for å hevde at prosjektfortjenesten (avsluttede prosjekt) presentert i årsrapporten (s. 17) trolig er for høy. Kalkylen i årsrapporten baserer seg på en timekostnad på kr. 500 som tilsvarende det estimat PwC beregnet i 2006, uten at utvikling i kostnadsbildet i perioden frem til 2010 er hensyntatt. PwC har gjennom oppdaterte beregninger funnet at dette ville ført til en timekostnad i størrelsesorden kr. 665. Forskjellen i timepris utgjør 33 % i estimert kostnad per time.

Utenlandsoppdrag – volum, avkastning og risiko

Økonomien og prosjektmarginen i utenlandsoppdragene er en funksjon av inntektsnivået og timer, både direkte og indirekte timer, anvendt til å gjennomføre prosjektene. Med utgangspunkt i de nøkkeltallene som er angitt ovenfor har vi foretatt beregninger for å evaluere økonomien i utenlandsoppdragene:

Inntekt	2 590 885	2 590 885	2 590 885	2 590 885	2 590 885	2 590 885	2 590 885	2 590 885	2 590 885	2 590 885	2 590 885	2 590 885
Direkte timer	2 959	2 959	2 959	2 959	2 959	2 959	2 959	2 959	2 959	2 959	2 959	2 959
Timepris direkte time	876	876	876	876	876	876	876	876	876	876	876	876
Anslag indirekte timer stab, administrasjon og ledelse	150	200	250	300	350	400	450	500	600	700	800	937
Sum timer	3 109	3 159	3 209	3 259	3 309	3 359	3 409	3 459	3 559	3 659	3 759	3 896
Oppnådd timepris	833	820	807	795	783	771	760	749	728	708	689	665
Timekostnad	665	665	665	665	665	665	665	665	665	665	665	665
Margin per time	168	155	142	130	118	106	95	84	63	43	24	0,0
Prosjektmargin i kroner	523 377	490 129	456 881	423 634	390 386	357 138	323 891	290 643	224 148	157 652	91 157	25
Prosjektmargin i %	20,2 %	18,9 %	17,6 %	16,4 %	15,1 %	13,8 %	12,5 %	11,2 %	8,7 %	6,1 %	3,5 %	0,0 %

Tabell 2: Utenlandsoppdragenes økonomi

Regnskapstallene for 2009 viser at utenlandsoppdragene, når vi holder direkte utlegg utenfor, utgjør ca. 9,5 % av NAs totale inntekter. Anslaget på margin/tilskudd til NAs totale økonomi oppdragene i 2009 varierer med estimatet for indirekte timer fra kr 168 per time med et timeanslag på 150 indirekte timer og vil være kr. 0 gitt at de indirekte timene er 937. Vi har ikke klart å fastsette et endelig estimat for de indirekte timene, ved å legge NAs presenterte utfallsrom på 150 til 800 timer til grunn ser vi at estimert margin/tilskudd til NAs totale økonomi varierer fra

kr. 523 377 til kr. 91 157. Ved evaluering av hvorvidt dette er tilfredsstillende marginer må forskjellene i risikobilde mellom utenlandsoppdragene og NAs øvrige virksomhet tas med i betraktningen. PwC har ikke gjort en slik evaluering. Sentralt i dette risikobildet er usikkerheten og variasjon i oppdragstilfang og motpartsrisiko.

Beregningen for 2009 underbygger påstanden om at utenlandsoppdragene er selvfinansierende.

Omfanget av inntekter og estimert utfallsrom for margin/tilskudd til NAs totale økonomi tilsier etter vår vurdering at oppdragene ikke er avgjørende for NAs totale økonomi. Dette må ses i sammenheng med muligheter for reduksjon i NAs kostbase dersom utenlandsaktiviteten ble begrenset til departementspålagte oppgaver (komitéarbeid etc.).

5.4.3 Mulig målkonflikt internasjonale oppdrag vs. nasjonale oppgaver

I en situasjon med ressursknapphet og ubalanse mellom oppgaver og ressurser er det rimelig å anta at det kan oppstå målkonflikter, det vil si at virksomheten må prioritere noen mål foran andre fordi den ikke kan innfri alle. I NAs tilfelle er det to forhold som trekker i motsatt retning. Det ene forholdet er at den relative andelen av utenlandsoppdrag (som i årsrapporten for 2009 er oppgitt å være 14 % målt som andel av virksomhetens samlede inntekter, hvilket omfatter både gebyrinntekter og refunderbare utgifter) er forholdsvis lav. Korrigert for refunderbare utgifter utgjør andel i 2009 ca 9,5 % av NAs inntekter. Andelen av timeforbruket er lavere, og de estimatene som er utarbeidet viser en andel på 8,2 % av direkte timer. Dette skulle i seg selv indikere en lavere sannsynlighet for konflikt mellom innfrielse av mål for den nasjonale virksomheten og gjennomføring av utenlandsoppdragene. Det andre forholdet er at det løpende er en høy gjennomsnittlig kapasitetsbelastning, hvilket skulle innebære en lav evne til å absorbere toppbelastninger forbundet med at oppdrag faller sammen i tid. Intervjuobjekter har fremholdt at man har klart å løse slike situasjoner gjennom å forskyve prosjekter i tid, men det har også fremkommet ulike syn på prioritering ved ressursknapphet – norske oppgaver foran internasjonale oppdrag eller motsatt?

En annen side av saken er at toppbelastninger i organisasjonen oppgis å treffe noen medarbeidere hyppigere enn andre, og at dette er et forhold som ikke lar seg forsvare over tid og derfor oppgis å måtte løses gjennom å øke kapasiteten ved nyrekruttering. PwC har dessuten gjennom intervjuer registrert misnøye med at det i liten grad diskuteres i ledergruppen hvorvidt det er riktig av NA å påta seg det enkelte utenlandsoppdrag.

Et ytterligere moment er at PwC har funnet at marginene som oppnås i internasjonale oppdrag er vesentlig lavere enn det NA har oppgitt, jf. årsrapporten for 2009. Ut fra dette er det neppe grunnlag for å hevde at internasjonale oppdrag bidrar vesentlig til NAs totale økonomiske rammer og er en forutsetning for samlet måloppnåelse. Beregningene underbygger at utenlandsprosjektene er kostnadsdekkende, men gir ikke grunnlag for å konkludere med at prosjektene gir et vesentlig tilskudd til NAs øvrige virksomhet. Flere intervjuobjekter peker på en relativt høy usikkerhet knyttet til inntekter fra utenlandsoppdrag; både likviditets- og periodiseringsmessig og ifm bortfall av budsjetterte oppdragsinntekter.

PwC mener etter dette at det ikke finnes særlige tegn som tyder på at det skulle eksistere målkonflikter mellom det å innfri mål og krav knyttet til nasjonale oppgaver og det å gjennomføre internasjonale oppdrag.

5.4.4 Konsekvenser av å terminere utenlandsoppdragene

Sammenfatningsvis tegner kapitlene 5.4.1 – 5.4.3 etter PwCs oppfatning et bilde av utenlandsoppdragene kjennetegnet ved:

- Et ikke strategisk begrunnet formål
- Varierende holdning blant ansatte og ledelse til oppdragenes betydning for motivasjon og kompetanseutvikling
- En økonomi i oppdragene som er svak/dårlig når økt risiko inkluderes i vurderingen, men oppdragsinntektene gir kostnadsdekning
- En uttrykt forståelse blant ansatte og ledelse av å måtte prioritere nasjonale oppgaver ved ressursknapphet i gjennomføringen, men også forskjellige meninger om det faktisk skjer
- Trolig lite målkonflikt mellom nasjonale oppgaver og internasjonale oppdrag

Det har i noen grad kommet frem i intervjuene at en bør vurdere å terminere arbeidet med utenlandsoppdrag. Det synes å være basert på en antakelse om at utenlandsoppdragene går på bekostning av innfrielse av nasjonale oppgaver, slik disse fremkommer i de årlige tildelingsbrevene fra departementet. Videre har noen intervjuobjekter fremholdt at virksomheten knyttet til utenlandsoppdrag virker dimensjonerende på NAs organisasjon. Det er imidlertid vanskelig å finne objektive og målbare argumenter for disse to synene gjennom evalueringen. Derimot har PwC gjennom egne beregninger, basert på opplysninger mottatt fra NA, kunnet vise at lønnsomheten i utenlandsoppdragene er svak; svakere enn rapportert i årsrapporten for 2009 og svakere enn hva intervjuobjektene i NA synes å tro. Med utgangspunkt i de nøkkeltallene som er benyttet ovenfor - forholdsvis lav andel av den totale omsetning og det totale timeforbruk - og ut fra opplysninger fra intervjuobjektene om at det alt i alt er en fleksibilitet i ressursanvendelsen, er det svakt grunnlag for å hevde at utenlandsoppdragene i seg selv virker dimensjonerende. Det er snarere kombinasjonen av nasjonale oppgaver og utenlandsoppdrag som virker dimensjonerende. Det som beregningene ovenfor ikke måler er hvorvidt utenlandsoppdragene påvirker NAs totale effektivitet og hvorvidt utenlandsoppdragene har lavere effektivitet enn NAs øvrige virksomhet.

Motivasjonseffekten og betydningen for kompetanseutvikling og -deling er omdiskutert, og neppe et tungtveiende argument mot en terminering.

Tilbake står derfor den strategiske begrunnelse for hvorfor NA skulle befatte seg med utenlandsoppdrag, kanskje særlig nå, stilt overfor ennå uklare konsekvenser av implementering av "varepakken". PwC har i kapittel 5.4.1 pekt på at inntekter fra utenlandsoppdrag neppe bør ha noen særlig plass i finansieringen av et bruttobudsjettet ordinært forvaltningsorgan med rolle som nasjonal akkrediteringsmyndighet. Utenlandsoppdrag er langt på vei å se på som kommersiell virksomhet. Det bør for sikkerhets skyld vurderes om denne blandede finansieringsformen er i tråd med varepakken hva gjelder akkrediteringsorganers forutsatte finansiering, integritet og selvstendighet.

PwC peker også på at utenlandsoppdragene så langt har savnet et strategisk formål. Det har riktignok vært vist til at disse har vært med på å holde oppe en høy beskjeftigelse, men dette er et argument av operativ og ikke strategisk karakter. PwC fremholder videre at hovedinntrykket er at de økonomiske (resultatmessige) konsekvensene av et bortfall av oppdragsinntekter vil være begrenset, illustrert ved at det etter PwCs syn bør kunne kompenseres med kostnadsreducerende tiltak i størrelsesorden en

million kroner. Samtidig vil en oppnå redusert risiko i den samlede oppdragsporteføljen, representert ved den sene kontraheringen av oppdrag, usikkerheten i tidspunkt for gjennomføring og den likviditetsmessige effekten dette kan ha for virksomheten. Til dette kommer at en (styrt) avvikling av utenlandsoppdrag vil bidra til å fjerne usikkerhet knyttet til om disse i realiteten kryssfinansieres gjennom gebyrer betalt av norske virksomheter som bruker NAs tjenester.

5.4.5 Delkonklusjon evalueringsområde utenlandsoppdrag

Bakgrunn og formål med NAs arbeid med internasjonale oppdrag må sies å være uklare, men det er blant annet fremholdt at oppdragene har vært og er en kilde til finansiering av NAs virksomhet som følge av en underfinansiering av virksomheten fra etableringstidspunktet. Det står i kontrast til PwCs beregninger av oppdragenes omfang og økonomi, som i hovedsak viser at disse trolig ikke gir vesentlig mer enn kostnadsdekning. Det er ikke uvesentlige forskjeller i risikobilde mellom utenlandsoppdragene og NAs øvrige virksomhet som må tas med i betraktningen.

I en situasjon med ressursknapphet og ubalanse mellom oppgaver og ressurser er det rimelig å anta at det kan oppstå målkonflikter, men mot dette taler at den relative andelen av utenlandsoppdragene er liten sett i forhold til NAs øvrige virksomhet. PwC har ikke funnet særlige tegn på at målkonflikter skulle eksistere.

Motivasjonseffekten og betydningen for kompetanseutvikling og -deling er omdiskutert.

En (styrt) avvikling av utenlandsoppdrag bør vurderes. De økonomiske (resultatmessige) konsekvensene vil være begrenset, illustrert ved at det etter PwCs syn bør kunne kompenseres med kostnadsreduserende tiltak i størrelsesorden en million kroner. Samtidig vil en oppnå redusert risiko i den samlede oppdragsporteføljen, det vil bidra til å fjerne usikkerhet knyttet til om oppdragene i realiteten kryssfinansieres gjennom gebyrer betalt av norske virksomheter som bruker NAs tjenester, og det kan innebære en bedre ressursanvendelse ved at disse ressurser benyttes til å løse oppgaver som kommer som en følge av "varepakken".

6 Utnyttes de midler som stilles til rådighet for Norsk Akkreditering effektivt og målrettet?

PwC har benyttet to innfallsvinkler for å vurdere måten midlene som stilles til NAs rådighet utnyttes på:

- I hvilken grad evalueringskriteriene ”innfris”
- Delkonklusjoner fra de fire evalueringsområdene

PwC går i det nedenstående nærmere inn på evalueringskriterier og delkonklusjoner. Kapittelet lukkes ved at det gis et svar på spørsmålsstillingen gitt i overskriften, begrunnet i vurderingene gjort nedenfor.

6.1 Nærmere om evalueringskriteriene

I tilretteleggingen av evalueringen ble det for gjennomføringen stilt opp tre evalueringskriterier:

- *Relevans*
Hvorvidt NA gjennom sin virksomhet, og innenfor Stortingets vedtak og forutsetninger sammen med departementets mål og krav, løser sitt oppdrag slik det fremkommer av Prp 1 S.
- *Formålseffektivitet*
Hvorvidt NA gjennom sin virksomhet oppnår ønskede resultater og effekter for brukere og samfunn.
- *Ressurseeffektivitet*
Hvorvidt innsatsfaktorene utnyttes effektivt.

Relevans

PwC mener det er funnet belegg for å hevde at NA langt på vei løses sitt oppdrag slik det fremkommer av Prp 1 S. Konklusjonen er imidlertid ikke sterk fordi det som tidligere anført ikke er gitt konkrete og spesifiserte mål og krav som er utformet slik at resultater entydig lar seg måle og benytte i vurderingen.

Formålseffektivitet

Resultater på brukerhånd er dokumenterbare i form av at akkrediteringer og sertifiseringer oppnås av søkere, men PwC mener det er vanskelig å avgi positiv konklusjon fordi det etter PwCs kunnskap ikke finnes dokumentert hvilke andre bruker- og samfunnseffekter NAs virksomhet har avstedkommet. Derimot kan det hevdes at bildet er annerledes i de land hvor NA gjennom sine oppdrag har vært

instrumentell i utviklingen av en kapasitet på akkrediterings-, sertifiserings- og inspeksjonsområdet. PwC registrerer at det i vedlegg til tildelingsbrevet for hhv. 2010 og 2009 er tatt inn at alle statlige etater skal gjennomføre brukerundersøkelser, og at resultatene av disse skal være offentlige. PwC har ikke funnet at dette er gjort, dette til tross for at det i Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i NA, pkt 2.4, heter at NA har et selvstendig ansvar for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om blant annet effektivitet.

Ressurseffektivitet

PwC mener det er vanskelig å avgi positiv konklusjon fordi det ikke kan dokumenteres sammenhenger i resultatkjeden – via innsatsfaktorer og produkter/tjenester til resultater som produserer effekter. Resultater på brukerhånd er dokumenterbare i form av akkrediteringer og sertifiseringer oppnådd, men det har ikke kommet frem dokumentasjon av øvrige bruker- og samfunnseffekter fra NAs virksomhet.

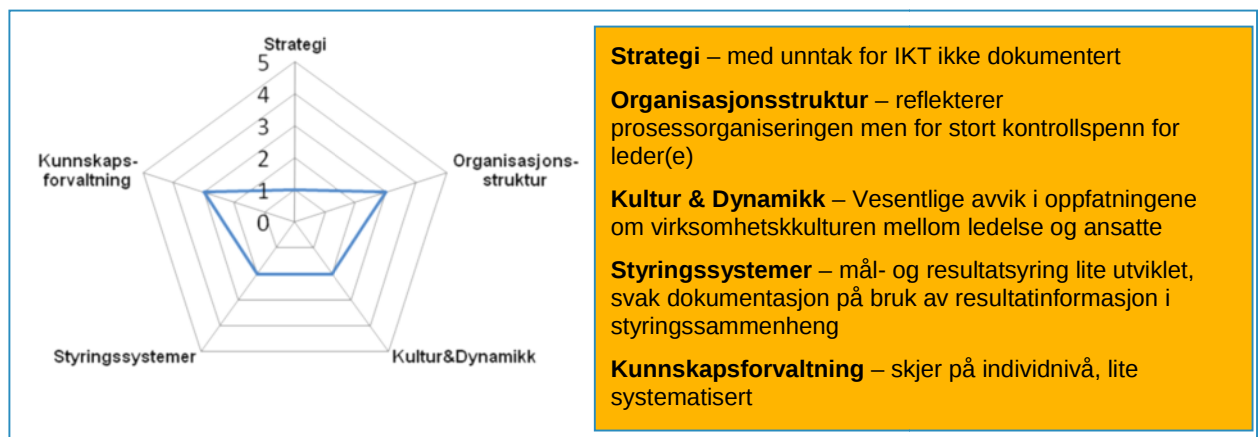
6.2 Konklusjoner knyttet til evalueringsområdene

I utarbeidelsen av vurderinger knyttet til evalueringsområdene har PwC tatt for seg:

- Det **strategiske** grunnlaget og eksisterende planverk på virksomhetsstrategisk nivå
- **Organisasjonsstruktur** og de roller og ansvar som NA har etablert for å understøtte måloppfyllelsen
- I noen grad den **kultur og dynamikk** som virker fremherskende i NA
- De **styringssystemer** som er etablert i form av etatsstyring og virksomhetsintern styring, og den resultatmåling som skjer
- Organisasjonens **forvaltning av kunnskap** og kompetanse

Observasjoner og funn knyttet til disse områdene vil være uttrykk for hvor godt organiseringen reflekterer hovedmålene med virksomheten, samtidig som de vil kunne peke på eventuelle forbedringstiltak knyttet til organisering av tjenesteproduksjonen.

Nedenfor illustreres situasjonsbildet slik PwC oppfatter det etter gjennomført evaluering. Bildet foregir ikke å kunne leses med høy presisjon, men gir et inntrykk av modenhetsnivået på en skala fra 0 (ikke-eksisterende) til 5 (velutviklet og i kontinuerlig forbedring).



Figur 5: Situasjonsbildet slik PwC oppfatter det etter gjennomført evaluering

Delkonklusjonene som PwC legger til grunn for å svare på kapittelets spørsmålsstilling er oppsummert slik:

Evalueringsområde organisering

Organisasjon, roller og ansvar:

PwC mener prosessorganisering av kjerneprosessene synes å fungere i hovedsak godt, mens det motsatte virker å være tilfelle for administrative støtteprosesser. Roller, ansvar og oppgaver internt i NA synes i hovedsak greit trukket opp, men utøvelsen av lederskap påvirkes negativt av fysisk atskillelse mellom Kjeller og Helsfyr, bruk av hjemmekontor, tekniske bedømmere uten fysisk tilknytning til NA, mye reisevirksomhet. En flat organisasjonsstruktur gir ledelsen et for stort kontrollspenn. Ledergruppen hevdes å fungere dårlig. Kombinert med ansattes manglende tillit til ledelsen vil ikke en endret virksomhetsintern organisering i seg selv resultere i bedre styring, resultater, samarbeidsforhold eller kultur.

Strategi:

For lav grad av formalisering i det virksomhetsinterne strategi- og planarbeidet. Planer på individuelt nivå kan ikke erstatte mangel på strategiske og funksjonelle planer på virksomhetsnivå. Omfanget av tjenester ytt av NA er definert i statuttene og i hovedsak fastholdt gjennom de påfølgende års budsjettproposisjoner og tildelingsbrev.

Kultur og dynamikk:

Det er vesentlige avvik i oppfatningene om virksomhetskulturen mellom ledelse og ansatte. Gruppefølelse og -tilhørighet er sporadisk til stede.

Styringssystemer og resultatmåling:

Styringssystemer eksisterer i form av styringsdialog, formell budsjettering og rapportering, men bruken av resultatinformasjon i forbedringsøyemed og kontinuerlig læring er vanskelig å se. Fokus er rettet mot ressursforbruk fremfor resultater og effekter. Det styres mer på gjennomføring av aktiviteter enn etter resultatindikatorer.

Arbeidsprosesser:

Arbeidsprosesser er godt dokumentert slik det fremkommer av "Quality manual".

Organisasjonens forvaltning av kunnskap og kompetanse

Systematisk forvaltning av kunnskap og kompetanse i NA er lite fokusert - den enkelte medarbeider står i stor grad selv for planer og gjennomføring av kompetanseutvikling. Ansatte er kritiske til måten systematisk dekning av kompetansebehov gjennom kursdeltakelse og -prioritering foregår på. Det er hevdet at arbeidet med utenlandsoppdrag samt pålagt representasjon i komitéarbeid er viktig for kunnskapsutvikling, men det har ikke kommet frem at det foregår systematisk og dokumentert kunnskapsdeling fra dette arbeidsfeltet.

Evalueringsområde NAs tilpasningsevne

NA kjennetegnes ved å være i rimelig grad fleksibel i sin organisering, og av en organisering som reflekterer oppdraget departementet har gitt NA. Manglende formalisering av langsiktig planverk medfører unødvendig usikkerhet med hensyn til organiseringens hensiktsmessighet på lengre sikt.

NAs formål og virkeområde kommer neppe til å bli endret i slik grad at det får stor betydning for kompetansebehovet, men oppdragsmengde og -art vil kunne endre seg, både med hensyn til internasjonale oppdrag og som følge av en implementering av "varepakken". Det resulterer neppe i obsolet kompetanse i dagens organisasjon, men heller at kompetansesammensetningen vil kunne trenge en rebalansering.

Evalueringsområde intern kontroll

Etter vår mening har ikke NA en tilfredsstillende intern kontroll, og etterlever således ikke kravet i BØS pkt. 2.4. Årsaken til dette er spesielt manglende ledelseskontroller og den overordnede styringen av virksomheten, herunder risikovurderinger og informasjonsflyt.

Evalueringsområde internasjonale oppdrag

Internasjonale oppdrag har ikke et strategisk begrunnet formål. Økonomien i oppdragene er forholdsvis dårlig, når man inkluderer forskjellig risikobilde i vurderingen, men oppdragsinntektene gir kostnadsdekning (er selvfinansierende). Det er ulik holdning blant ansatte og ledelse mht. oppdragenes betydning for motivasjon og kompetanseutvikling. Tilsvarende synes det å være en klar oppfatning blant ansatte og ledelse om å prioritere nasjonale oppgaver ved eventuell ressursknapphet. Det er trolig lite målkonflikt mellom nasjonale oppgaver og internasjonale oppdrag, deres omfang er for lite til å kunne sies å virke dimensjonerende på NA som virksomhet.

Utnyttes de midler som stilles til rådighet for Norsk Akkreditering effektivt og målrettet?

Relevans foreligger: det er etter PwCs mening funnet belegg for å hevde at NA langt på vei løses sitt oppdrag slik det fremkommer av Prp 1 S. Konklusjonen er imidlertid ikke sterk fordi det som tidligere anført ikke er gitt konkrete og spesifiserte mål og krav som er utformet slik at resultater entydig lar seg måle og benytte i vurderingen.

Formålseffektivitet kan ikke entydig dokumenteres: Resultater på brukerhånd er dokumenterbare i form av at akkrediteringer og sertifiseringer oppnås av søkere, men ikke hvilke øvrige bruker- og samfunnseffekter NAs virksomhet har avstedkommet.

Ressurseeffektivitet kan ikke dokumenteres: Sammenhenger i resultatkjeden – fra innsatsfaktorer via produkter/tjenester til resultater som produserer effekter – kan ikke dokumenteres.

På bakgrunn av de vurderinger PwC har gjort under de fire evalueringsområdene, samt vurderinger i fm evalueringskriteriene, kan ikke PwC se dokumentert at midler stilt til rådighet for Norsk Akkreditering utnyttes effektivt og målrettet.

7 Anbefalinger

I dette kapitlet fremmer PwC noen anbefalinger knyttet til de fire evalueringsområdene. Disse bygger på foregående kapitler 5 og 6.

7.1 Anbefalinger knyttet til evalueringsområdet organisering

PwC har funnet at departementets styring på det strategiske og operative nivået i hovedsak fungerer etter forutsetningene i RØS/BØS, forbehold tatt for utformingen av mål og resultatkrav, og anvendelsen av resultatinformasjon i styringssammenheng. I sum er det funnet lite belegg fra gjennomgangen av departementets styring og NAs respons som tyder på behov for å endre organisasjonsmodell, men PwC **anbefaler** at NHD i sin styring i sterkere grad flytter fokus fra innsatsfaktorer, ressursbruk og instruksjon, til tjenester, bruker- og samfunnseffekter; sammenhengen mellom disse og ressursbruk og aktiviteter på den andre siden. Det innebærer å utvikle en høyere presisjonsgrad i målformuleringene i et samarbeid mellom departementet og NA, og å foreta regelmessige analyser av sammenhengen mellom ressursbruk og eksterne virkninger. PwC **anbefaler** å styrke kvaliteten i styringsdialogen gjennom resultatoppfølging og mer vekt på planer og styring ut over ettårsperspektivet.

Prosessorganisering er en krevende organisasjonsform som fordrer høy grad av modenhet i organisasjonen for å fungere godt. Prosessorganisering av kjerneprosessene synes å fungere i hovedsak godt, mens det motsatte virker å være tilfelle for administrative støtteprosesser. PwC **anbefaler** en sterkere formalisering av planverk, et styrket samarbeid om utforming av mål og resultatkrav og den tilhørende ressursanvendelse.

7.2 anbefalinger knyttet til evalueringsområdet NAs tilpasningsevne

PwC **anbefaler** å utrede nærmere konsekvensene av endringer som følge av ”varepakken” og andre mulige endringer på NAs virkeområde, for med større grad av sikkerhet å kunne identifisere og tidligst mulig gjennomføre adekvate organisasjonsmessige tiltak for å tilpasse seg endringene. Likeledes **anbefaler** PwC også i denne sammenhengen en vesentlig styrking av det strategiske planverket, ikke minst for å kunne håndtere fremtidige kapasitets- og kompetansebehov på en tidlig og god måte.

7.3 anbefalinger knyttet til evalueringsområdet intern kontroll

PwC mener at NA på evalueringstidspunktet ikke har en tilfredsstillende intern kontroll. Etter det vi har greid å identifisere, kan utfordringene isoleres til noen få områder, som ved endring vil kunne bidra til at NA relativt raskt kan etablere en intern kontroll som tilfredsstiller de pålagte krav. For å få dette på plass **anbefales** det at ledelsen sørger for at de nødvendige ledelseskontrollene etableres, strategier utarbeides og dokumenteres, risikoanalyser gjennomføres og følges opp, samt at arenaene for informasjonsdeling og kommunikasjon reetableres.

Det bør gjennomføres en gjennomgang av anskaffelsesområdet som går dypere enn det vi har gjort i forbindelse med denne evalueringen. PwC **anbefaler** at det iverksettes en revisjon av anskaffelsesområdet, herunder detaljert gjennomgang av gjennomførte anskaffelser for å vurdere om og i hvilken grad disse tilfredsstiller gjeldende regelverk, herunder lov og forskrift for offentlige anskaffelser.

7.4 anbefalinger knyttet til evalueringsområdet internasjonale oppdrag

PwC **anbefaler** at den del av NAs virksomhet som omfatter utenlandsoppdragene underkastes en egen strategisk vurdering der spørsmålet er om denne delen av NAs virksomhet skal fortsette, i så fall under avklarte og eksplisitte forutsetninger.

Vedlegg

Vedlegg 1 – Intervjuguide

Intervjuguiden har som formål å frembringe utdypende informasjon om departementets etats- og virksomhetsstyring. Sammen med de forutgående dokumentstudiene vil den samlede informasjonen benyttes til å danne et bilde av den virksomhetsinterne responsen på departementets etatsstyring. Intervjuer og dokumentstudier skal sammen frembringe informasjon om

A) Departementets strategiske styring av NA:

1. Styring med hensyn til oppnåelse av samfunnseffekter
2. Kvaliteten i styringsdialogen
3. Målformulering
4. Resultatmåling og bruk av resultatinformasjon
5. Styring utover ettårsperspektivet

B) Departementets operative styring av NA:

1. Hvordan tildelingsbrevet fra NHD til NA er utformet.
2. Hvordan resultatkrav og -indikatorer er utformet.
3. Hvordan aktivitetskrav er utformet.
4. Hvilke prioriteringer som gjøres.
5. Spesielt om økonomisk måling. (Dette er også et tema for intervju med virksomhetens ledelse).

C) Hvordan departementet ivaretar sitt ansvar etter RØS/BØS utover det ovenstående, nærmere bestemt:

1. Hvorvidt det er etablert dokumenterbarhet i styringsprosessen
2. Hvordan krav til dokumentering av effektiv ressursbruk ivaretas
3. Hvordan krav til rapportering av relevant og pålitelig resultatinformasjon ivaretas
4. Hvordan departementet påvirker den virksomhetsinterne styringen i NA, herunder hvorvidt NA har:
 - (1) Klare overordnede mål som resultatmålingen kan ta utgangspunkt i?
 - (2) En klar strategi?
 - (3) Gode styringsparametere og passende ambisjonsnivå for disse?
 - (4) Løpende måling av eksterne og interne resultater og gir det en hensiktsmessig styring
 - (5) Løpende oppfølging av styringsparametere?

Evalueringsområde 1 - organisering

Styring med hensyn til oppnåelse av bruker- og samfunnseffekter

- Er departementets styring konsentrert om hvorvidt NA oppfyller sitt formål, og om dette skjer på en effektiv måte?
- Styres det på sammenhengen mellom disse og ressursbruk og aktiviteter på den andre siden?

Målformulering

- I hvilken grad er det utformet klare mål, slik at de i praksis kan benyttes som en målestokk på NAs prestasjoner?
- Har departementet formulert konkrete resultatkrav som NA skal oppnå?
- Er resultatkrav og -indikatorer utformet slik at de samlet gir et helhetlig bilde av virksomhetens prestasjoner?
- Er det utformet aktivitetskrav, eventuelt på hvilket presisjonsnivå?

Resultatmåling og bruk av resultatinformasjon

- Mål- og resultatstyring forutsetter kvantitative og kvalitative målinger i praksis. I hvilken grad skjer det?
- Hvis mål- og resultater skal være styringskriterier forutsettes det at informasjonen benyttes på en eller annen måte. Får informasjonen departementet mottar konsekvenser for fremtidig ressurstildeling til NA?
- Rettes oppmerksomhet mot analyse av sammenhenger mellom ressursbruk og eksterne virkninger av NAs aktivitet?
- Etterspør departementet vurderinger og analyser fra NA?
- Hvordan bedømmes kvaliteten på formelle rapporter til departementet?

Spesielt om økonomisk måling

- Hvordan ivaretas krav til dokumentering av effektiv ressursbruk?

Evalueringsområde 2 - Tilpasningsevne

- Hvilke endringer ser man for seg vil komme på NAs virkeområde?
 - Særlig om betydningen av "varepakken"
- Hvilke konsekvenser forventes endringene å få for
 - NAs kompetansebehov? For mye av noe, for lite av noe?
 - NAs kapasitetsbehov? Fordelingen mellom egne og innleide ressurser?
 - Hvem som vil etterspørre NAs tjenester?
- I hvilken grad vil endringer få betydning for måten NA finansieres på?

Evalueringsområde 3 – Intern kontroll

- Har NA ressurser og kompetanse til å ivareta de krav som stilles til statlige virksomheter?
- Er roller og ansvar definert og etablert på en hensiktsmessig måte på de ulike nivåene?
- Er det etablert klare og realistiske mål for virksomheten?
- Er målene tilstrekkelig kommunisert ut, slik at alle medarbeidere er klar over målsettingene det arbeides mot?
- Er det innarbeidet rutiner for gjennomføring av risikoanalyser/ -vurderinger?
- Er det utarbeidet instruksjer, retningslinjer og planer som tilfredsstiller pålagte krav og NAs behov?
- Har ledelsen regelmessige gjennomganger av rapporter som sier noe om hvor NA befinner seg i forhold til det som er planlagt både faglig og økonomisk?
- Er kontrollaktiviteter etablert på bakgrunn av identifisert risiko?
- Dokumenteres gjennomførte kontrollaktiviteter på en hensiktsmessig måte som gjør det mulig å etterprøve?
- Har beslutningstakere tilstrekkelig og relevant informasjon til å fatte riktige beslutninger?
- Får alle ansatte nødvendig informasjon til å gjennomføre sine pålagte oppgaver på en effektiv og hensiktsmessig måte?
- Har man en effektiv og hensiktsmessig kommunikasjon i organisasjonen?
- Gjennomføres det oppfølgingsaktiviteter som sikrer at NA har et internkontrollsystem som er tilpasset interne og eksterne forhold?

Evalueringsområde 4 - Internasjonale oppdrag

- Hva er bakgrunn for og formål med NAs arbeid med internasjonale oppdrag?
- Bortsett fra oppdragsinntekter - hvilken nytte har NA av å gjennomføre utenlandsoppdrag?
 - Hvordan kan dette eventuelt komme innenlandsvirksomheten til gode?
- Hvor stor del av NAs kapasitet er knyttet til utenlandsoppdrag?
- Foreligger det ressursknapphet som gjør at internasjonale oppdrag begrenser kapasiteten til å gjennomføre nasjonale oppdrag?
- Forekommer det at NA må prioritere mellom nasjonale og internasjonale oppdrag?
 - I så fall, hvilke kriterier anvendes?
- Foreligger det kompetanse- eller kapasitetsmessige flaskehalser som en følge av oppdrag utenlands?
- Hvilke konsekvenser vil det ha dersom NA terminerte alle utenlandsoppdrag?

pwc.no