

Helse- og omsorgsdepartementet

Vår ref.: 2015/3

Deres ref.:

Dato: 27.2.2015

## Innsigelser – rapport om organisering av forvaltningen under Helse- og omsorgsdepartementet

Nedenfor følger våre kommentarer til rapporten *Organiseringen av forvaltningen under Helse- og omsorgsdepartementet*, arbeidsgruppens utkast 15. februar 2015 (utsendt versjon uten vurderinger og anbefalinger).

### Prosessen

Vi er overrasket over at vi ikke har blitt mer involvert i denne prosessen, og spør oss hva som er hensikten med en så lukket prosess. Det ville være naturlig at vi fikk anledning til å diskutere vurderingene og anbefalingene, ikke bare levere fakta til bruk i arbeidsgruppens rapport.

### Rapportens punkt 1.1. Bakgrunn

Her heter det blant annet: ”Flere enheter i helseforvaltningen ble av ulike årsaker holdt utenfor omorganiseringen i 2001. (...) Et tredje eksempel er Bioteknologirådet som driver med kunnskapsproduksjon og rådgivning knyttet til krevende etiske problemstillinger i helsetjenesten.”

Dette er ikke noen dekkende beskrivelse av Bioteknologirådet. For det første er ikke Bioteknologirådet en enhet i helseforvaltningen. Vårt mandat går langt ut over helsefeltet, og organet er som kjent også hjemlet i genteknologiloven som Klima- og miljødepartementet forvalter. Dette går for øvrig klart fram av rapportens avsnitt 4.7. For det andre er ikke ”kunnskapsproduksjon og rådgivning” noen dekkende beskrivelse av vår virksomhet. Ved siden av rådgivning er våre hovedoppgaver å skape debatt og å tilby informasjon. Spesielt den debattskapende funksjonen er særegen for Bioteknologirådet og helt sentral i vurderingen av hvilket forhold Bioteknologirådet bør ha til andre statlige organer.

## Overflytting?

I rapportens punkt 1.2 heter det ”Arbeidsgruppen har derfor tolket mandatet slik at den organisatoriske forankring av de øvrige etatene i helseforvaltningen (institutter, nemnder og sekretariater) skal vurderes med sikte på overflytting til Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet eller Helsetilsynet.”

Vi anser det som helt uaktuelt å flytte Bioteknologirådets sekretariat til et av disse organene og venter at dette også vil være arbeidsgruppens konklusjon. Siden vi ikke har innsyn i arbeidsgruppens vurderinger eller anbefalinger vil vi likevel begrunne vårt syn.

Som det er understreket både fra Stortingets helse- og omsorgskomite og i evalueringsrapporten fra Direktoratet for forvaltning og IKT (2012) er det avgjørende for Bioteknologirådets troverdighet at organet er frittstående. Det betyr for det første at det er helt uaktuelt at sekretariatet legges inn under et annet forvaltningsorgan. For det andre er det klart uhensiktsmessig, spesielt med tanke på rolleklarhet, at sekretariatet samlokaliseres med den sentrale helseforvaltning.

### **Stortingets helse- og omsorgskomite**

I en enstemmig merknad fra Stortingets helse- og omsorgskomite i forbindelse med endringene i hjemlingen av Bioteknologirådet i bioteknologiloven og genteknologiloven (navneendring og hjemmel til felles forskrift, Inst. 131 L 2013-2014) heter det: “Komiteen vil understreke at det har vært, og fremdeles er, behov for et slikt rådgivende og frittstående organ i ulike spørsmål knyttet til bioteknologi og genteknologi.”

Stortinget legger altså vekt på Bioteknologirådets frittstående posisjon. Bioteknologirådet kan ikke lenger sies å være frittstående dersom sekretariatet legges inn under et annet forvaltningsorgan. Evalueringsrapporten fra Difi (2012) definerer “frittstående” nettopp som at sekretariatet ikke er lagt til et annet forvaltningsorgan (se sitat i neste avsnitt).

En “overflytting til Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet eller Helsetilsynet” slik det framgår at den endelige rapporten skal vurdere, står dermed i direkte motsetning til de enstemmige og klare signalene fra Stortingets helse- og omsorgskomite.

### **Difis evaluering av Bioteknologinemnda**

Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, evaluerte Bioteknologinemnda i 2012. En av konklusjonene i evalueringsrapporten var følgende: ”For å sikre en troverdig uavhengighet bør nemnda være frittstående, dvs. sekretariatet bør ikke legges til et annet forvaltningsorgan.” En av mulighetene Difi drøfter i rapporten er å legge Bioteknologinemndas/Bioteknologirådets sekretariat til et annet faglig uavhengig forvaltningsorgan. Konklusjonen er klar: ”Vi tror imidlertid at det vil være lite å vinne og forholdsvis mye å tape ved en slik løsning.”

Difis diskusjon av Bioteknologinemndas frittstående rolle er verdt å gjengi i sin helhet:

*”Hovedregelen for norske forvaltningsorganer er at de er underlagt departementets instruksjonsmyndighet fullt ut. Unntak fra dette må formaliseres for å sikre avklarte styrings- og ansvarsforhold ved myndighetsutøvelse. For uavhengige organer medvedtaksmyndighet er det derfor viktig å lovfeste en avskjæring av departementets instruksjonsmyndighet.*

*For rådgivende organer har man i praksis ikke gjort tilsvarende vurderinger, også fordi det normalt gir liten mening å instruere et organ om hvilke råd det skal gi til den som instruerer. Bioteknologinemnda som rådgivende organ har imidlertid en spesiell rolle. Vi har lagt til grunn at nemnda fortsatt bør ha en uavhengig stemme på bio- og genteknologifeltet, og at de slik sett kan spille en rolle som blir oppfattet som politisk. Dette tilsier at de beholder en formalisert status som uavhengig.*

*For å sikre frihet til å foreta egne prioriteringer bør et uavhengig organ normalt organiseres som frittstående, altså ikke som del av et annet organ. Men som et kompromiss kan et kollegialt organs sekretariat legges til et annet organ under den forutsetning at kollegiet beholder full instruksjonsmyndighet og disposisjonsrett over sekretariatet. En slik løsning kan være tjenlig for å dra nytte av administrative og tekniske stordriftsfordeler og for å gi sekretariatet tilgang til et bredere fagmiljø. En slik løsning kunne også tenkes for nemnda ved at sekretariatet ble lagt til et større forvaltningsorgan, for eksempel Kunnskapssenteret for helsetjenesten, som også er faglig uavhengig. Vi tror imidlertid at det vil være lite å vinne og forholdsvis mye å tape ved en slik løsning. Organisering av et uavhengig organ tilsier ikke bare formelt avskåret instruksjonsmyndighet, det må også være troverdig at sekretariatet i sin saksforberedelse foretar sine vurderinger uten å bli styrt eller påvirket. Denne troverdigheten vil sannsynligvis bli svekket ved å legge sekretariatet til et annet organ. Difi vil derfor anbefale at nemnda fortsetter som frittstående organ.*

## **Vurderingskriterier**

Arbeidsgruppen viser til sju vurderingskriterier for endringer i dagens organisering (side 9). Spesielt kriteriene rolleklarhet og formålseffektivitet taler sterkt mot en overflytting av Bioteknologirådet. At Bioteknologirådets sekretariat skal være del av et organ som forvalter andre oppgaver på helseområdet vil stå i direkte motsetning til ønsket om rolleklarhet. Det vil skape usikkerhet om rådene på helseområdet bærer preg av at organet er en integrert del av helseforvaltningen – altså kan man lett få inntrykk av det er helseforvaltningen som gir råd til seg selv om etiske og samfunnsmessige spørsmål. Det vil også gjøre det mindre tydelig at rådet har andre viktige arbeidsfelter som klart ligger utenfor helseområdet.

Videre vil en slik ordning svekke formålseffektiviteten spesielt når det gjelder evnen til å skape debatt. Som Difi skriver i evalueringsrapporten fra 2012: ”Myndighetsorganer kan vanskelig ha en debattskapende rolle.”

## Samlokalisering

Det kan tenkes man vil foreslå samlokalisering med andre organer uten endring av Bioteknologirådets organisatoriske tilknytning. Vi knytter derfor også noen kommentarer til dette spørsmålet.

I en tidlig fase var Bioteknologinemndas sekretariat samlokalisert med Folkehelseinstituttet. Erfaringene med denne ordningen var ikke gode, og Bioteknologinemnda søkte seg derfor til andre lokaler.

Senere tok Bioteknologinemnda initiativet til en samlokalisering med De forskningsetiske komiteer og Teknologirådet. Erfaringen var at i praksis førte samlokaliseringen til større kostnader og at mer tid gikk med til samordning og avklaringer. Med flere enheter samlet blir valget av lokaler mindre fleksibelt, og man må ofte inngå kompromisser og gjøre mer omfattende investeringer og kjøp for at alle skal bli fornøyde. Våre driftskostnader har gått ned etter at vi flyttet fra samlokalisering med De forskningsetiske komiteer.

Vår erfaring tilsier altså at det er høyst tvilsomt om det noen effektiviseringsgevinst ved samlokalisering av flere organer. Dersom man likevel skal vurdere å samlokalisere Bioteknologirådet med andre organer bør man se ut over helseforvaltningen. Det kan like gjerne være relevant å samlokalisere Bioteknologirådet med organer som er administrativt underlagt andre departementer enn HOD, og som har en særskilt frittstående rolle.

Med vennlig hilsen

Kristin Halvorsen  
leder

Sissel Rogne  
direktør