

DFØ-notat 2021:4

Fra geografi til funksjon

En kartlegging av organiseringen av regional stat



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk i tildelingsbrevet 2021 i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet å se nærmere på nye organisasjonsformer i staten. Som svar på dette oppdraget har vi valgt å se nærmere på organiseringen av regional stat.

Dette notatet oppsummerer den innledende kartleggingen av de etatene som det har vært vanlig å anse som regional stat. Hovedvekt er lagt på hvordan etatene er organisert i dag og omfanget av funksjonsbasert organisering.

Vi takker etatene som har svart på våre spørsmål om dagens organisering, og dem som i samtaler med oss har delt av sine erfaringer med statlige omorganiseringer. Vi takker også seniorforsker Torstein Nesheim ved Samfunns- og næringslivsforskning for gode og konstruktive innspill og kommentarer til arbeidet underveis.

Arbeidet er utført av Dag Solumsmoen, Eivor Bremer Nebben, Trond Kråkenes og Aud-Sissel Meringdal (prosjektleder). Fungerende avdelingsdirektør Elisabeth Taraldsen Hyllseth er prosjektansvarlig.

Oslo, 7. desember 2021

Hilde Nakken
divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	4
1.2 Hva er regional statsforvaltning?	4
1.3 Hva kjennetegner utviklingen av regional stat?	5
1.4 Begrepsavklaringer og avgrensninger	5
2 Nåværende organisering	7
2.1 Et overblikk over dagens regionale stat	7
2.2 Hvordan ser de ulike organisasjonsmodellene ut?	9
2.2.1 Etater med en geografisk basert organisering	9
2.2.2 Etater med en rent funksjonsbasert organisering.....	10
2.2.3 Etater med en hybrid organisering	11
2.3 Etatenes lokalisering, regionale inndeling og utbredelse	14
2.4 Drivkrefter og begrunnelser for funksjonsbasert organisering	17
3 Foreløpige vurderinger	19
3.1 Etatene utnytter valgmuligheter i organisering av oppgavene	19
3.2 Skillet mellom direktorat og ytre apparat viskes ut.....	19
3.3 Det blir færre styringsnivåer.....	21
4 Videre arbeid	23
Litteraturliste.....	24

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

DFØ fikk i tildelingsbrevet 2021 i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet å se nærmere på nye organisasjonsformer i staten. Som svar på dette oppdraget valgte DFØ å se nærmere på organiseringen av regional stat. Bakgrunnen for dette er blant annet de endringer som har skjedd i organiseringen av regional statsforvaltning de senere årene, der mange av etatene har gått fra å ha en geografisk basert organisering til en mer funksjonsbasert organisering.

Prosjektet er inndelt i flere faser, der formålet i denne innledende kartleggingen er å belyse:

Hvordan er etatene som har tilhørt regional statsforvaltning organisert i dag?

I de neste fasene av prosjektet vil vi gå mer i dybden i noen utvalgte etater og se nærmere på konsekvensene av å gå bort fra en geografisk basert organisering. Sentrale problemstillinger vil da være å se nærmere på: Hvordan påvirker dagens organisering av regional statsforvaltning etatenes styringslinjer, kontaktflater og samhandlingsarenaer? Hva betyr endret organisering for den regionale tilhørigheten og for etatenes rolle i å bidra til at nasjonale mål blir fulgt opp regionalt? Hvordan blir statsforvalterens samordningsrolle berørt, og hvordan kan denne rollen fylles under nye organisatoriske forutsetninger?

1.2 Hva er regional statsforvaltning?

Regional statsforvaltning har gjerne blitt brukt som en samlebetegnelse på statlige virksomheter med et regionalt apparat som utfører oppgaver innenfor et geografisk område som er mindre enn hele landet. Vi kommer her til å konsentrere oss om direktorater, altså myndighetsutøvende organer, med et slikt regionalt apparat.

I 2017 hadde ett av tre direktorater et regionalt apparat¹. I tillegg kommer statsforvalteren og de ti statsforvalterembetene, som utfører oppgaver fra flere departementer og direktorater. Statsforvalterembetene inngår ikke som en del av denne kartleggingen. Ettersom statsforvalteren har en sentral rolle som samordner overfor andre statlige virksomheter regionalt, vil imidlertid deres rolle bli belyst i de videre fasene av prosjektet, der vi ser nærmere på konsekvenser som følge av endringer i regional statsorganisering.

¹ Difi-rapport 2017:10 *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter*

1.3 Hva kjennetegner utviklingen av regional stat?

Regional statsforvaltning har gjennomgått store strukturendringer de siste 20-25 årene. Tidligere hadde de fleste statlige virksomhetene med et regionalt apparat en regioninndeling som fulgte fylkesgrensene, og regionskontorenes oppgaver var knyttet til et avgrenset geografisk område. Det vil si at de regionale enhetene innenfor en virksomhet hadde identiske oppgaver. Dette betegner vi som en *geografisk basert organisering*.

Fra slutten av 1990-tallet har vi sett to delvis parallelle utviklingstrekk². For det første har etatene forlatt fylket som organiserende prinsipp. De opprinnelige fylkeskontorene er blitt slått sammen i større regioner, og de aller fleste etatene med regioninndeling opererer nå med fem regioner. Unntaket er de store etatene med individrettet tjenesteproduksjon, som Politiet og NAV. De har regioninndelinger som med noen unntak følger dagens fylkesgrenser. En særskilt problemstilling opp mot denne utviklingen har vært at regional statsforvaltning har hatt ulike og lite sammenfallende regionsgrenser. En tilbakevendende bekymring, senest i forbindelse med regionreformen³, var derfor at dette «regionale lappeteppet» skaper problemer for samordningen mellom ulike statlige virksomheter.

På bakgrunn av dette foretok Difi en tilstandsvurdering av regional statsforvaltning i 2017⁴, der det ble konkludert med at ulik regional inndeling er et begrenset problem: Det oppleves ikke som et stort hinder for samarbeid og samordning mellom aktørene i den regionale statsforvaltningen.

Det andre utviklingstrekket er en sterkere spesialisering og oppgavedifferensiering mellom regionskontorene i mange av de statlige etatene.⁵ Dette dreier seg om at bestemte typer oppgaver blir samlet i ett regionskontor, som dermed får en landsdekkende funksjon på området. Dette kan både være faglige oppgaver knyttet til kjernevirksomheten i etatene og mer administrativt pregede oppgaver eller støttefunksjoner. Dette betegner vi som en *funksjonsbasert organisering*. Det er dette utviklingstrekket vi skal se nærmere på i dette prosjektet, og der funksjonsbasert organisering brukes i vid betydning om organisering som ikke er geografisk basert.

1.4 Begrepsavklaringer og avgrensninger

Et sentralt utgangspunkt for vår kartlegging har vært å gruppere de statlige etatene etter hvilke prinsipper som ligger til grunn for deres organisatoriske inndeling og struktur. NIVI

² De tidlige stadiene i denne utviklingen ble kartlagt i Statskonsults rapport 2002:18 *Inndeling av regional stat*. Difi har i en senere kartlegging dessuten vist hvordan digitalisering og langt færre regioner åpnet for å trekke regiondirektørene inn i direktørens ledergruppe (Difi-notat 2014:4 *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med et regionalt apparat*).

³ Innst. S 119 (2018-2019)

⁴ Difi-rapport 2017:10 *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter*

⁵ Difi-rapport 2017:10 *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter*

analyse⁶ viser til at formål, funksjon, geografi eller målgruppe har vært hovedprinsipper for valg av organisering av statsforvaltningen i Norge. Nesheim med flere viser til at geografi, funksjon og tjeneste/formål er de mest relevante prinsippene for gruppering av den type virksomheter som inngår i regional statsforvaltning⁷. I artikkelen «*Fra regionale kongedømmer til sentralisert stat?*» har de en grundigere teoretisk diskusjon av dette.

I dette prosjektet er søkelyset rettet mot de organisatoriske endringene som har skjedd i statlige etaters regionale apparat, og det er denne delen av virksomhetene vi har tatt utgangspunkt i når vi har vurdert og plassert etatene etter organisasjonsform. 'Geografisk basert organisering' blir i den sammenheng brukt om virksomheter som har enheter som utfører oppgaver innenfor et geografisk område som er mindre enn hele landet.

Som en motsats til geografisk basert organisering har vi valgt å bruke begrepet 'funksjonsbasert organisering'. Dette viser primært til en organisatorisk inndeling med basis i likeartede oppgaver/funksjoner, men dekker også inndeling med basis i formål/tjeneste eller målgruppe.

I realiteten vil det være slik at organisering av statlige virksomheter vil kunne ha islett av flere ulike prinsipper for organisering. Særlig gjelder dette regional statsforvaltning som både skal ivareta gjennomføring av nasjonal politikk overfor bestemte målgrupper, markere statlig tilstedeværelse regionalt/lokalt og ivareta samhandling kommuner, innbyggere og næringsliv, samt andre statlige virksomheter.⁸

⁶ Langset, M. & Vinsand, G., (2017) *Prinsipper for organisering av regional statsforvaltning*. NIVI-rapport 2017:6

⁷ Nesheim, T., Lindberg, O. & Lotsberg, D. (2020) *Fra regionale kongedømmer til sentralisert stat?* Beta 02/20 (Volum 34).

⁸ Langset, M. & Vinsand, G., (2017) *Prinsipper for organisering av regional statsforvaltning*. NIVI-rapport 2017:6

2 Nåværende organisering

2.1 Et overblikk over dagens regionale stat

På de få årene som har gått siden Difis gjennomgang av regional statsforvaltning i 2017⁹, har det skjedd vesentlige organisatoriske endringer for de aller fleste av etatene. Av de 22 etatene som tidligere inngikk i regional statsforvaltning viser Tabell 1 at det bare er Bufetat, Fiskeridirektoratet, Justervesenet, Kartverket og Sjøfartsdirektoratet og DFØ som ikke har gjennomført større endringer av sin organisasjonsmodell de siste fem årene. Av disse nedsatte Fiskeridirektoratet tidligere i år en utredningsgruppe som skulle se på forslag til framtidig organisering, og hvor det anbefaler at direktoratet organiseres etter en funksjonsbasert modell.

	VIRKSOMHET M/ANTALL ANSATTE	IVERKSATT ¹⁰
GEOGRAFISK BASERT		
	Bufetat (5 327)	01.01.2004
	Fiskeridirektoratet (420)	01.01.2004
	Kriminalomsorgen (5 452)	01.03.2021
	Mattilsynet (1 283)	01.05.2021
	Politietaten (18 311)	24.05.2018
FUNKSJONSBASERT M/GEOGRAFI PÅ LAVERE ORGANISATORISK NIVÅ		
	Arbeidstilsynet (585)	01.01.2020
	DSB (643)	01.03.2018
	Husbanken (299)	22.05.2018
	Justervesenet (102)	01.09.2011
	Kystverket (1026)	01.01.2021
	Kartverket (862)	01.01.2005
	NAV (14 692)	01.01.2019
	NVE (628)	01.01.2021
	Sjøfartsdirektoratet (359)	01.01.2012
	Statens vegvesen (4 956)	01.01.2020
	Tolletaten (1 496)	01.10.2020
	UDI (967)	01.01.2022
FUNKSJONSBASERT		
	Arkivverket (320)	01.11.2016
	DFØ (570)	14.11.2011
	IMDi (206)	01.01.2021
	Lånekassen (345)	01.01.2017
	Skatteetaten (6556)	01.01.2019

⁹ Difi-rapport 2017:10 *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter*

¹⁰ Dato gjelder tidspunkt for når dagens organisasjonsmodell er innført

Tabell 1: Etater tilhørende regional statsforvaltning etter organisasjonsform og dato for endret organisering av det regionale apparatet

Mens et flertall av etatene tidligere hadde en geografisk basert organisering av det regionale apparatet, ser vi at hovedtendensen nå er en funksjonsbasert organisering med innslag av geografisk basert oppgaveløsning på et lavere nivå i organisasjonen. Hele 12 av virksomhetene har en slik form for hybrid organisering, og med ulike varianter av kombinasjonen mellom geografi og funksjon.

Fem av etatene, Arkivverket, DFØ, IMDi, Lånekassen og Skatteetaten, har i dag en rent funksjonsbasert organisering: Alle organisasjonsenhetene på alle nivåer ivaretar landsdekkende oppgaver. Av disse la IMDi ned sitt regionale apparat etter overføringer av oppgaver til fylkeskommunene under regionreformen. IMDi er da ikke lenger å regne som en del av regional statsforvaltning¹¹ og utgår derfor i den videre kartleggingen.

I 2021 er det bare fem av etatene som fremdeles har en geografisk basert organisering: Bufetat, Fiskeridirektoratet, Kriminalomsorgen, Mattilsynet og Politietaten. Selv om hovedprinsippet er en geografisk basert organisering, har samtlige av disse fem etatene også innslag av funksjonsbasert organisering ved at enkeltansatte eller enheter utenfor hovedkontoret ivaretar landsdekkende funksjoner og oppgaver.

Hvis vi ser nærmere på hva som kjennetegner etatenes oppgaver, ivaretar de i et spekter av ulike typer oppgaver. De fleste etatene har ansvar for *myndighetsutøvelse* i den forstand at de skal håndheve et regelverk og har forskriftskompetanse på enkelte områder. I tillegg er tilsyn- og kontrolloppgaver sentrale oppgaver for flere av etatene, og mange driver enkeltsaksbehandling og skal ha et system for klagesaksbehandling.

Mange av etatene har også ansvar for å levere viktige tjenester til befolkningen. Offentlig *tjenesteyting* tar mange ulike former. Etater som NAV og Bufetat skal sørge for at befolkningen har tilgang til viktige velferdstjenester. Lånekassen skal sørge for at de som er under utdanning tilbys studiefinansiering, mens Kriminalomsorgen skal sørge for iverksettelse av straffereaksjoner.

Å sikre at viktig infrastruktur finnes, er sentrale oppgaver for etater som blant annet Statens vegvesen og Kystverket, mens NVE skal sikre at befolkningen har sikker tilgang til vann og strøm. Samtlige av etatene må i tillegg ivareta *oppgaver knyttet til sin interne drift og utvikling*, som HR, IKT, kommunikasjon, organisering og styring.

I det neste kapitlet skal vi se nærmere på hva som kjennetegner de ulike organisasjonsmodellene med geografisk basert, funksjonsbasert og hybride modeller for organisering og deres oppgaveløsning.

¹¹ DFØ-notat 2021:02 *Utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltning*

2.2 Hvordan ser de ulike organisasjonsmodellene ut?

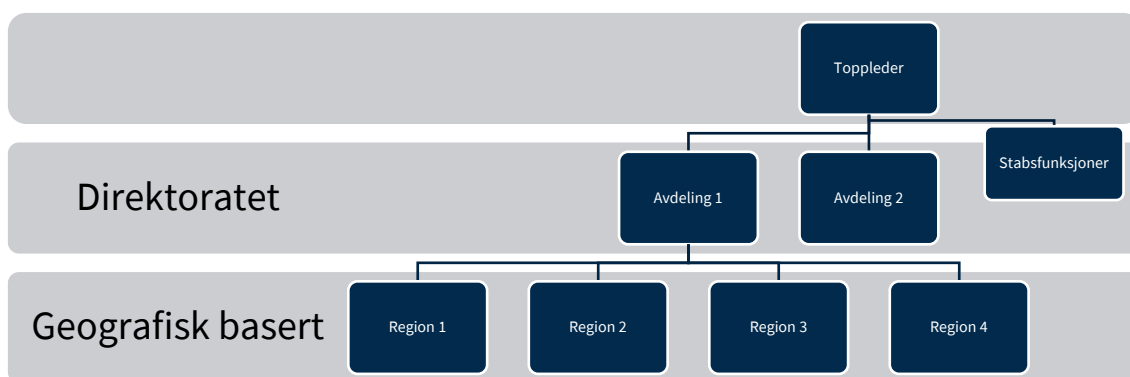
2.2.1 Etater med en geografisk basert organisering

Fem av etatene har beholdt et regionalt apparat med regionskontorer og en geografisk basert organisering. Dette gjelder:

- Bufetat
- Fiskeridirektoratet
- Kriminalomsorgen
- Mattilsynet
- Politietaten

Av disse foreslås det som nevnt at Fiskeridirektoratet organiseres etter en rent funksjonsbasert modell. Etter planen skal fiskeridirektøren ta nærmere stilling til framtidig organisering av direktoratet innen utgangen av 2021.

Figur 1 gir en illustrasjon av hvordan en organisasjonsmodell for etater med en geografisk basert organisering kan se ut. Det mest iøynefallende trekket ved denne organiseringen er at det er etablert et klart skille mellom hovedkontoret og det ytre apparatet i etatene. Ut over dette vil regionskontorenes organisatoriske tilknytning til hovedkontoret og koblingen til etatens toppledelse kunne variere. En tilnærming, slik figur 1 illustrerer, er at regionskontorenes ledelse rapporterer til en avdeling i direktoratet. En slik løsning er valgt i Mattilsynet, der avdeling for styring ved hovedkontoret har det koordinerende ansvaret for styring og drift av regionskontorene.



Figur 1. Illustrasjon av organisasjonsmodell for etater med en geografisk basert organisering.

En annen tilnærming er at regiondirektørene inngår som en del av etatens ledergruppe. Fiskeridirektoratet har i dag en slik modell, der de fem regiondirektørene inngår i fiskeridirektørens ledergruppe sammen med fem avdelingsdirektører og to stabsledere fra direktoratsnivået.

En tredje modell er slik Bufetat, Kriminalomsorgen og Politietaten har løst det. Der inngår regiondirektørene ikke i direktørens ordinære ledergruppe, men i en utvidet ledergruppe som møtes jevnlig (annenhver uke eller sjeldnere).

Med unntak av Politietaten, som består av 12 politidistrikter, har de øvrige fire etatene en geografisk inndeling av sitt ytre apparat med basis i fem regioner. Samtlige har et operativt nivå under det regionale nivået. Dette har sammenheng med at de har ansvar for oppgaver som krever lokal tilstedeværelse. Både Bufetats og Kriminalomsorgens fem regioner har ansvar for oppgaver som kan karakteriseres som tjenesteproduksjon. Bufetat leverer barne- og familieverntjenester på vegne av staten, også ved hjelp av private leverandører, mens Kriminalomsorgen har ansvar for straffegjennomføringen på vegne av domstolene. Fiskeridirektoratets regionale apparat fører tilsyn og kontroll med fiskeri- og oppdrettsnæringen, mens Mattilsynet fører tilsyn langs hele verdikjeden for matproduksjon. Politidistriktenes hovedoppgave er å opprettholde lov og orden gjennom myndighetsutøvelse, samtidig som de også leverer tjenester som eksempelvis utstedelse av pass.

Selv om utgangspunktet for etatene med en geografisk basert organisering er at regionskontorene ivaretar oppgaver innenfor et geografisk avgrenset område, har samtlige av de fem etatene et eller flere regionskontorer som også ivaretar landsdekkende oppgaver på vegne av hele virksomheten. Eksempelvis har regionskontorene i Bufetat styringsansvar for ti nasjonale spisskompetansesentre. Et av regionskontorene under Kriminalomsorgen har ansvar for etatens arkivfunksjon, mens et annet regionskontor har ansvar for en refusjonsordning til kommunene. I Fiskeridirektoratet er overvåkingen av fiskefelt lagt til et av regionskontorene. Under Mattilsynet er ansvaret for enkelte godkjenningsordninger lagt til to av regionskontorene, og også i Politietaten er det enkelte politidistrikter som ivaretar landsdekkende oppgaver og funksjoner. I tillegg har Bufetat og Politietaten særskilte enheter utenfor hovedkontoret, som ivaretar landsdekkende funksjoner.

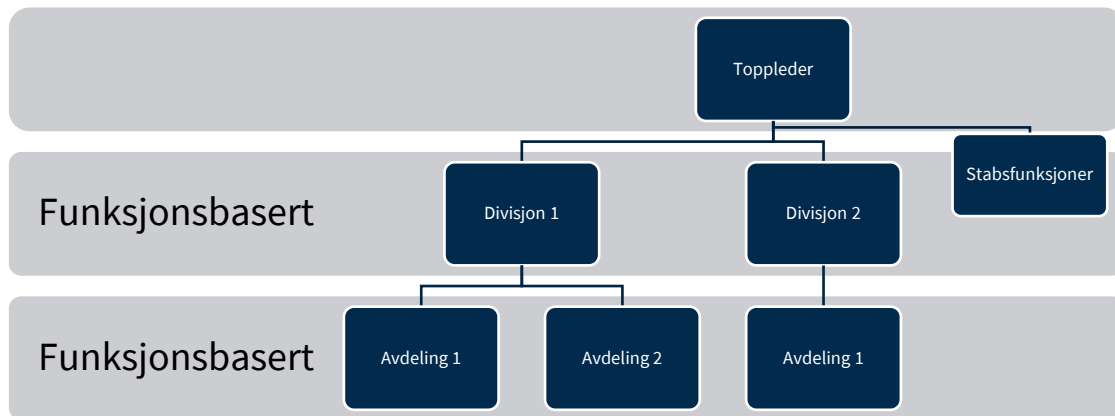
2.2.2 Etater med en rent funksjonsbasert organisering

Fire av etatene har en rent funksjonsbasert organisering. Det innebærer at det ikke er innslag av organisering med basis i geografi på noe nivå i etaten. De fire virksomhetene er:

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)
- Arkivverket
- Lånekassen
- Skatteetaten

Bortsett fra for DFØ har overgangen til en rent funksjonsbasert organisering skjedd fra 2016 til i dag. DFØ gikk allerede i 2011 bort fra en geografisk basert organisering.

Alle de fire funksjonsbaserte etatene har utviklet organisasjonsmodeller som består av en eller flere stabsfunksjoner og fire til seks divisjoner/avdelinger som rapporterer direkte til toppleder. Det spesielle ved modellene er at de er tvers gjennom funksjonsbasert ved at alle enheter på alle nivåer som et hovedprinsipp har landsdekkende funksjoner, som illustrert i figur 2.



Figur 2. Illustrasjon av organisasjonsmodell for etater med en funksjonsbasert organisering.

De enkelte divisjonene/avdelingene har et landsdekkende ansvar for avgrensede funksjoner med basis i etatens kjerneoppgaver. Som følge av dette mener ingen av de fire etatene at det lenger er naturlig å skille mellom direktorat og ytre etat. Dette innebærer at styringslinjene i hovedsak går vertikalt i organisasjonen, og at oppgavene innenfor den enkelte divisjon/avdeling kan være fordelt på ulike lokasjoner. Et unntak er i Skatteetaten, der to av divisjonene; «Utvikling» og «IT», har et mer tverrgående ansvar for å gi støtte til de øvrige divisjonene og stabsavdelingene i direktoratet.

Funksjonsbasert organisering kan innebære fjernledelse ved at de enkelte lokasjonene har ansatte som ivaretar oppgaver innenfor ulike divisjoner/avdelinger. Det er tilfellet både for Arkivverket og Skatteetaten, der oppgavene innenfor de enkelte divisjonene er spredt på mange ulike lokasjoner (i Skatteetaten på 57 ulike skattekontor). Arkivverket opplyser at «samtlige avdelinger har, i noe varierende grad, oppgaver fordelt på flere av Arkivverkets lokasjoner, med unntak av Avdeling for helsearkiv». Når det gjelder Lånekassen, er det først og fremst innenfor «Saksbehandling» at oppgavene er delt på flere lokasjoner (Ørsta, Bergen, Stavanger og Oslo). I tillegg er IT fordelt på Trondheim (der leder sitter) og Oslo. For DFØ er ikke oppgavene innenfor den enkelte divisjon delt på ulike lokasjoner, men samlet der leder for divisjonen er lokalisert.

Samtlige av de fire funksjonsbaserte etatene har ansvar for oppgaver som innebærer ulike former for tjenesteproduksjon der saksbehandlingen er digitalisert og i økende grad automatisert. Dermed er behovet for fysisk kontakt ikke lenger til stede, noe som innebærer at etaten står friere til å organisere seg etter hva de mener er mest formålstjenlig for virksomheten.

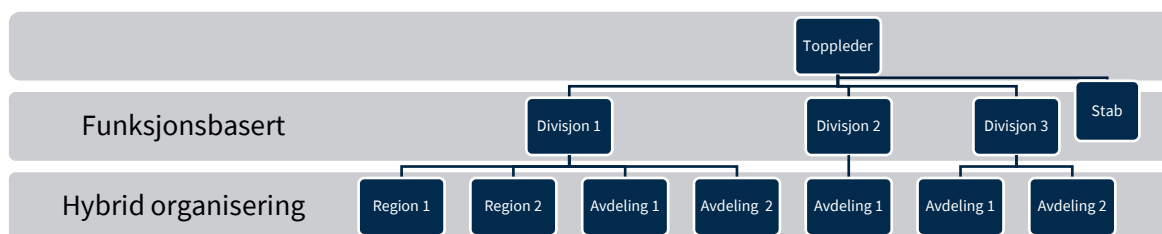
2.2.3 Etater med en hybrid organisering

Tolv av etatene kan sies å ha en hybrid organisering der funksjonsinndeling utgjør et hovedprinsipp for organisering av det ytre apparatet, men der en avgrenset del av virksomheten har innslag av geografisk basert organisering. Dette gjelder:

- Arbeidstilsynet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

- Husbanken
- Justervesenet
- Kartverket
- Kystverket
- Arbeids- og velferdsetaten (NAV)
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
- Sjøfartsdirektoratet
- Statens vegvesen (SVV)
- Tolletaten
- Utlendingsdirektoratet (UDI)

Figur 3 viser et eksempel på en hybrid organisering. Her har samtlige divisjoner (eller avdelinger/virksomhetsområder) under toppleder en funksjonsbasert inndeling, mens nivået under divisjonsdirektørene i større eller mindre grad har innslag av geografisk basert organisering med inndeling i regionskontorer.



Figur 3. Illustrasjon av organisasjonsmodell for etater med en hybrid organisering

Mer kompliserte styrings og ansvarslinjer

Sett fra toppleders perspektiv skiller ikke etater med hybridorganisering seg vesentlig fra etater med ren funksjonsorganisering ettersom hovedprinsippet for inndeling er det samme. Det typiske for direktørens ledermøte (i begge modeller) er at ledere for de sentrale stabene og divisjonene deltar. Det geografiske/regionale perspektivet er altså ikke representert på dette nivået. Husbanken danner her et unntak ved å ha to ledermøter: I det ene deltar ledere for både nasjonale og regionale kontorer. I det andre ledermøtet («den operative ledergruppen») deltar bare ledere for nasjonale kontorer.

På divisjonsnivå er forskjellene fra en ren funksjonsorganisering klare. Enkelte av divisjonslederne vil måtte forholde seg til både geografisk og funksjonsinndelte enheter i sin divisjon. For å samordne divisjonens virksomhet kan det skape behov for ulike typer tverrgående strukturer (matrise, prosjektorganisering med videre).

Når de geografisk baserte enhetene i tillegg er pålagt oppgaver fra andre divisjoner, slik tilfellet er for de fleste av de 12 etatene, kan styrings- og ansvarslinjene bli svært kompliserte. Et sentralt spørsmål vil være om ledere for de geografisk baserte enhetene (regionsjefer) skal ha både fag- og personalansvar for de medarbeiderne ved enheten som ivaretar oppgaver som sorterer under andre divisjoner. Sett fra en annen vinkel er spørsmålet om regionsjefen utad bare representerer sin divisjon, eller om dette utadrettede ansvaret også omfatter gitte oppgaver fra andre divisjoner.

Det geografiske innslaget varierer i omfang

Som nevnt over varierer det geografiske innslaget i etatene som har en hybridorganisering. Indikasjoner på at det geografiske innslaget er stort kan være at etaten har en landsdekkende regioninndeling innenfor en eller flere av divisjonene og at antall ansatte som jobber innenfor denne regioninndelingen utgjør en betydelig andel av virksomhetens ansatte totalt. Dette forsterkes hvis disse ansatte utelukkende ivaretar geografisk avgrensede og ikke landsdekkende oppgaver.

Ut fra slike kriterier ser vi et relativt betydelig innslag av geografisk basert organisering hos blant annet disse etatene:

- NAV har i sin Arbeids- og tjenestelinje både kommune- og fylkesbaserte kontorer med geografisk arbeidsdeling seg imellom.
- Arbeidstilsynet er i sin Avdeling for arbeidslivskriminalitet organisert i fire regioner, og Avdeling for tilsyn har også en tilsvarende regioninndeling for sine seksjoner.
- Vegvesenet har tre divisjoner som baserer seg helt eller delvis på geografisk inndeling av oppgavene.

På den annen side kan vi trekke fram UDI som eksempel på at geografisk basert organisering utgjør et lite innslag i en ellers funksjonsbasert organisering: UDI har i sin Mottaks- og returavdeling fem regionskontorer som til sammen utgjør en svært liten andel av etatens totale antall ansatte.

Regionale enheter tillegges også landsdekkende funksjoner

Hybridmodellen innebærer altså et innslag av geografibasert organisering av det ytre apparatet, typisk ved at et av virksomhetsområdene har en regioninndeling på et lavere organisatorisk nivå. I mange tilfeller blir imidlertid modellen ytterligere komplisert ved at slike regionale enheter, eller enkeltansatte ved disse enhetene, også tillegges landsdekkende funksjoner for andre virksomhetsområder.

Dette er et kjennetegn ved en hovedandel av de 12 etatene med hybridorganisering. Bare Kartverket og Sjøfartsdirektoratet ser ut til å være helt uten landsdekkende funksjoner ved sine regionale enheter. For de øvrige varierer også dette kjennetegnet i omfang og karakter. Hos Kystverket er det svært beskjedent innslag av landsdekkende funksjoner ved de regionale enhetene, og hos Justervesenet begrenser det seg til at enkeltpersoner ved enkelte regionskontor er tillagt et nasjonalt fagansvar. I andre etater, som NAV og Vegvesenet, er derimot landsdekkende oppgaver lagt til regionale enheter i langt større omfang.

Oppgavenes karakter avgjør organisering

Fem av de 12 etatene har tilsyns- og kontrolloppgaver som er organisert ved en geografisk basert inndeling gjennom regionskontorer innenfor en av divisjonene. Dette gjelder Arbeidstilsynet, DSB, Justervesenet, NVE, Toll og Sjøfartsdirektoratet. Oppgaveløsningen er, iallfall i noen grad, avhengig av fysisk tilstedeværelse, og behov for lokalkunnskap trekker også i retning av geografisk basert organisering.

For Statens vegvesen vil ansvaret for drift og vedlikehold innebære en viss stedsavhengighet for å kunne følge opp operatørene lokalt. Når det gjelder ansvaret for trafikant og kjøretøy, tilsier hensynet til brukerne at virksomheten fordeler sin oppgaveløsning geografisk på flere lokasjoner. Behov for fysiske møter er trolig også avgjørende for NAV når denne etaten er lokalisert i hver kommune.

For Husbanken er regional tilstedeværelse nyttig for å sikre lokalkunnskap til de kommunerettede oppgavene. For Kystverket er det også enkelte oppgaver (lostjenesten og sjøtrafikksentralene) som tilsier lokal tilstedeværelse. Behov for å sikre lokalkunnskap trekker i samme retning. Også for Kartverket kan behovet for lokalkunnskap tilsie en geografisk basert arbeidsdeling når det gjelder matrikkel og kart.

For UDI er det vanskeligere å se at oppgavene er stedsavhengige. Derimot kan hensynet til lokalisering av statlige arbeidsplasser lokalt/regionalt tilsie en desentral lokalisering. En annen faktor er behovet for å få til en smidig omstilling til en mer funksjonsbasert organisering. Ved å gå gradvis fram og foreløpig beholde de opprinnelige kontorstedene kan man unngå å måtte pålegge ansatte å flytte til nye kontorsteder. Dette er hensyn som trolig også gjør seg gjeldende som tilleggsfaktorer for de øvrige etatene.

2.3 Etatenes lokalisering, regionale inndeling og utbredelse

Hovedkontorene har tyngdepunkt i Oslo, men ledelsen kan være spredt på flere lokasjoner
I den grad utviklingen i retning av mer funksjonsbasert organisering får konsekvenser for etatenes lokalisering, kommer retningslinjene for statlig lokalisering til anvendelse. En gjennomgang av etatenes utredninger om organisering som vi har hatt tilgjengelige, viser at retningslinjene for statlig lokalisering blir vektlagt i vurderinger av spørsmål knyttet til lokalisering. Dette ser vi blant annet i utredningene om ny organisering av Tolletaten, Statens vegvesen, Kystverket og Arkivverket.

Når det gjelder hovedkontor, har ni av etatene en lokalisering utenfor Oslo:

- Fiskeridirektoratet: Bergen
- Kriminalomsorgen: Lillestrøm
- Arbeidstilsynet: Trondheim
- DSB: Tønsberg
- Husbanken: Drammen
- Justervesenet: Kjeller
- Kartverket: Hønefoss
- Kystverket: Ålesund
- Sjøfartsdirektoratet: Haugesund

De øvrige 12 etatene har hovedkontor i Oslo.

Direktør og direktørens ledergruppe er i all hovedsak samlokalisert ved etatens hovedkontor, men det er også enkelte unntak fra dette. I Statens vegvesen sitter direktørens

ledergroupe spredt på flere ulike lokasjoner: Oslo, Moss, Drammen, Arendal, Bergen, Trondheim og Tromsø. Tilsvarende gjelder i Skatteetaten, der divisjonsledelsen er lokalisert i Bergen, Trondheim og Tromsø i tillegg til Oslo. Tolletaten, Husbanken, Arkivverket, Lånekassen, DFØ og Sjøfartsdirektoratet har også deler av sin ledelse lokalisert på andre steder enn ved hovedkontoret. Det betyr at halvparten av etatene med hovedkontor i Oslo, har deler av sin ledelse lokalisert utenfor hovedkontoret.

Hvilken regioninndeling har etatene?

Sammenholder vi dagens regionale inndeling av etatene, med Difis undersøkelse om inndelingen av regional stat fra 2018,¹² ser vi at det ikke har skjedd så store endringer på dette området i løpet av de fire siste årene. Fire av de fem etatene med en geografisk basert organisering, Bufetat, Fiskeridirektoratet Kriminalomsorgen og Mattilsynet, har da som nå en inndeling basert på fem regioner. Disse etatenes regioninndelinger er ikke sammenfallende, men følger, med unntak av Viken, dagens fylkesgrenser. Under Politietaten er det 12 politidistrikter, som i noen tilfeller avviker fra fylkesgrensene.

De 12 etatene som har en hybrid organisering med innslag av geografi på et lavere nivå i organisasjonen, har også i stor grad den samme regioninndeling som i 2018. Arbeidstilsynet har færrest regioner (fire), mens DSB, Justervesenet, Kystverket, NVE, Statens vegvesen og UDI alle opererer med fem regioner i de delene av etaten som har en geografisk basert organisering. I tillegg har Kystverkets lostjeneste en inndeling i syv regioner, det samme gjelder Sjøfartsdirektoratet. Husbanken og Tolletaten har begge geografisk baserte enheter med utgangspunkt i seks regioner¹³, Kartverket har ti og NAV en inndeling i 12 regionskontorer (NAV-Fylke). Selv om regionene i all hovedsak favner om mer enn ett fylke, følger regioninndelingene i stor grad dagens fylkesgrenser.

Hvor er de ansatte i etatene lokalisert?

Hvis vi ser nærmere på den geografiske fordelingen av antall arbeidsforhold i de 21 etatene, er det i alt 76,2 prosent av de ansatte som har arbeidssted utenfor Oslo. Det er en noe høyere andel enn for statsforvaltningen totalt, der 73 prosent har arbeidssted utenfor Oslo.¹⁴ Politietaten, NAV, Bufetat, Kriminalomsorgen, Skatteetaten og Statens vegvesen er de største etatene i antall arbeidsforhold og har den største geografiske utbredelsen av de kartlagte etatene. Statistikk fra SSB viser at ni av de 21 etatene ikke har ansatte i alle fylker. Dette gjelder Fiskeridirektoratet, Kystverket, Sjøfartsdirektoratet, Arkivverket, DFØ, Lånekassen, Husbanken, Justervesenet, og UDI.

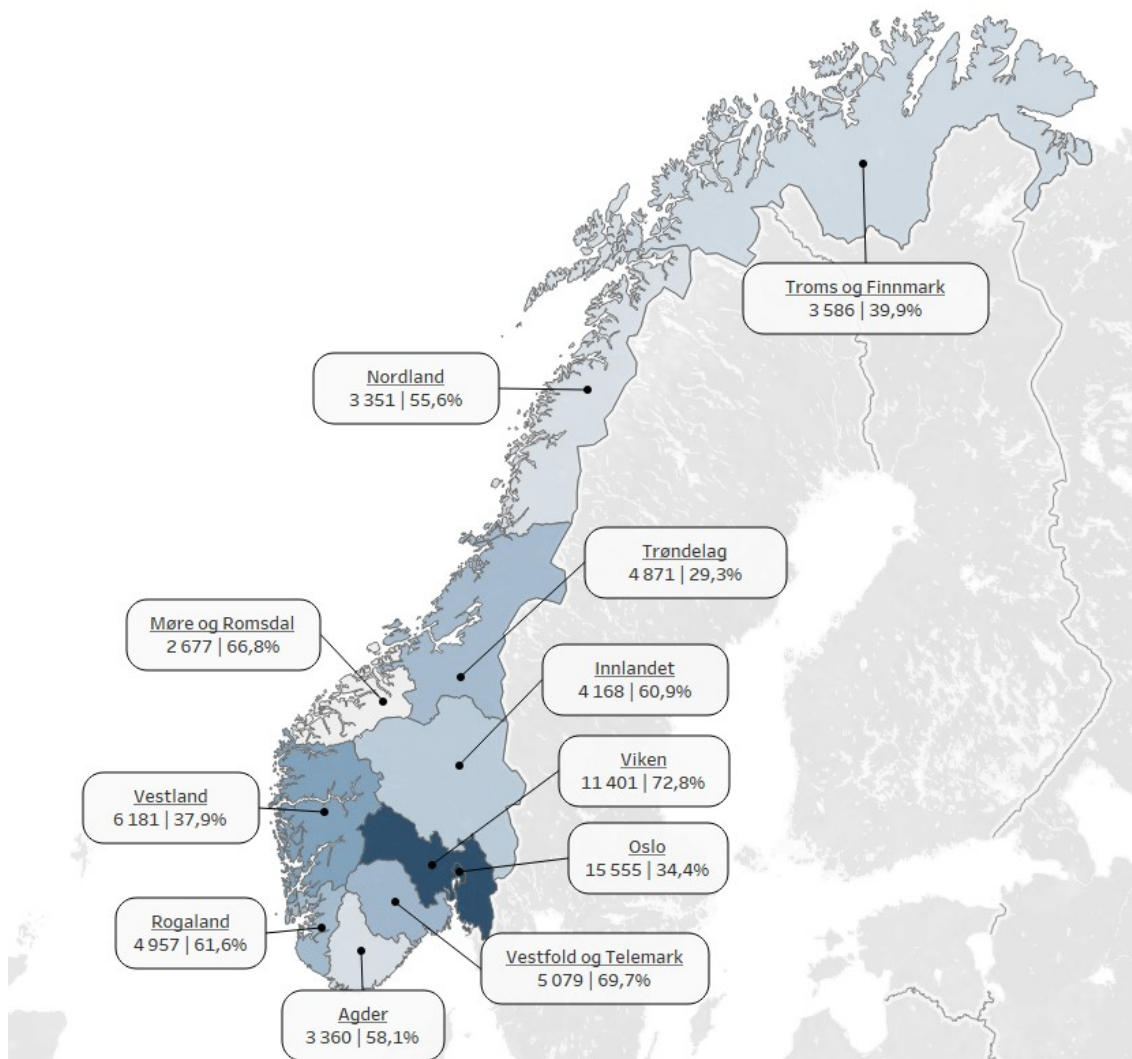
Figur 4 viser fylkesvis fordeling av antall arbeidsforhold i de 21 kartlagte etatene, og hvor stor andel disse utgjør av totalt antall statlige arbeidsforhold i det enkelte fylke. Dette viser at

¹² Difi (2018) *En analyse av inndelingen av regional stat. Hovedrapport*. Difi-rapport 2018:10

¹³ To av Husbankens regionskontor deltar fra 01.09.21 til 01.09.24 i et forsøk der deler av oppgaveporteføljen er overført til tre statsforvaltere, og der gjenværende oppgaver er samlet i et eget kontor i forsøksperioden.

¹⁴ DFØ (2021). Utvikling i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltning 2019-2020, DFØ-notat 2021:02.

den regionale statsforvaltnings betydning¹⁵ i form av antall ansatte varierer en del mellom de ulike fylkene. I Viken representerer de 21 etatene den høyeste andelen med 72,8 prosent av de totalt antall statlige arbeidsforhold i fylket. Videre følger Vestfold og Telemark med 69,7 prosent og Møre og Romsdal med 66,8 prosent. Lavest andel arbeidsforhold har de 21 etatene i Trøndelag med 29,3 prosent av totalt antall statlige arbeidsforhold, og i Oslo med 34,4 prosent.



Figur 4. Fylkesvis fordeling av antall arbeidsforhold i etater (N=21) tilhørende regional statsforvaltning og etatenes andel av totalt antall statsansatte i det enkelte fylke

Antall arbeidsforhold i etatene

De 21 kartlagte virksomhetene representerer i alt 65 199 arbeidsforhold, noe som utgjør 39,7 prosent av totalt antall arbeidsforhold (N=164 150) i statsforvaltningen i 2020. Mens antall

¹⁵ Statsforvalteren inngår også i den regionale statsforvaltning, men er ikke medregnet her.

arbeidsforhold i statsforvaltningen totalt har økt med 0,5 prosent i perioden 2017 til 2020,¹⁶ ser vi av tabell 2 at antall arbeidsforhold i den regionale statsforvaltningen er redusert med 2,3 prosent i den samme perioden. Reduksjonen i antall arbeidsforhold har vært størst i det som betegnes som *sentralforvaltningen*, med en nedgang på 10 prosent i perioden 2017-2020. Antall arbeidsforhold i *ytre etat* har en mindre nedgang på 1,2 prosent i den samme perioden.

	2017	2018	2019	2020	Prosentvis endring fra 2017-2020
Antall arbeidsforhold i sentralforvaltningen	8521	8392	8509	7665	-10 %
Antall arbeidsforhold i ytre etat	58230	58917	58078	57534	-1,20 %
Totalt	66751	67309	66587	65199	-2,30 %

Tabell 2: Utvikling i antall ansatte i etater som inngår i regional statsforvaltning fra 2017-2020. N=21. Kilde: DFØ (2018-2021) Utvikling i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltning. SSB 12628: Arbeidssted for ansatte i staten, etter enhet. Årsgjennomsnitt (K) 2017 - 2020

2.4 Drivkrefter og begrunnelser for funksjonsbasert organisering

For åtte av etatene som har funksjonsbasert organisering med innslag av geografi, og for tre av etatene med en rent funksjonsbasert organisering, foreligger det dokumentasjon om hva som lå til grunn for endret organisering. Dette gir oss et innblikk i hvilke drivkrefter som har trukket etatene i retning av en funksjonsbasert organisering, utfordringene med tidligere organisering, og hva som ønskes oppnådd ved en funksjonsbasert organisering. Generelt er det mange av de samme momentene som etatene vektlegger, både hva gjelder utfordringer med tidligere organisering, aktuelle drivkrefter og forventninger til ny organisasjon.

Det er et stort sammenfall i hvilke begrunnelser som blir gitt for å gå vekk fra geografisk organisering. Helt sentralt står de nye mulighetene som *digitalisering* gir. Digitalisering og bruk av ny teknologi endrer etatenes produksjon og behov for fysisk kontakt for å utføre oppgavene. I tillegg blir følgende drivkrefter trukket fram:

- Samfunnsmessige endringer stiller etatene overfor nye krav og forventninger og skaper behov for organisatoriske tilpasninger slik at de blir i stand til å møte framtidige utfordringer
- Krav til effektivisering i statlige virksomheter
- Endret oppgavefordeling som følge av regionreformen

¹⁶ DFØ (2021). Utvikling i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltning 2019-2020, DFØ-notat 2021:02

- Gode erfaringer med funksjonsorganisering i deler av egen eller andre virksomheter

I tillegg til de eksterne driverne nevnt ovenfor, blir overgangen til en mer funksjonsbasert organisering begrunnet i ulike utfordringer knyttet til erfaringene med en geografisk basert organisering. Regionskontorene hadde i en del tilfeller utviklet ulike praksiser, noe som gjorde det krevende for direktøren å trekke organisasjonen i samme retning og sikre helhetlig utvikling av etaten.

Eksempelvis har både Skatteetaten og Arkivverket framhevet at en viktig begrunnelse for omorganiseringen var å få en mer styrbar organisasjon.¹⁷ Arkivverket beskriver at «*de regionale statsarkivene utviklet seg til ni regionale kongedømmer*». Skatteetaten trekker også fram at det etter hvert hadde utviklet seg en kompleks og ressurskrevende styringsstruktur fordi det var behov for å samordne aktiviteten mellom de sideordnede regionene som hadde like oppgaver. Doble styringslinjer og uklare rolle- og ansvarsforhold blir også nevnt i den sammenheng. Organiseringen i regioner hadde bidratt til organisatoriske barrierer som hindrer samhandling, prosessflyt, bruk av ressurser og kompetanse på tvers av organisasjonen med silotenkning og lite fleksibilitet som følge. Bildet blir enda mer komplekst ved at en del av regionskontorene over tid hadde fått ansvar for en del landsomfattende funksjoner, noe som forsterket behovet for å gjøre noe med organisasjonsstrukturen og dermed også med styringslinjene. Utfordringer med å få til utvikling og modernisering i etaten blir også trukket fram.

Hvis vi ser nærmere på hva etatene ønsker å oppnå med ny organisering, speiler dette i stor grad de utfordringene og drivkreftene som har ført til innføringen av en mer funksjonsbasert organisering, og der følgende forhold blir trukket fram som de største fordelene:

- Mer robuste og styrkede fagmiljøer med økt gjennomføringsevne der etaten kan arbeide mer samlet på ulike fagområder.
- Mer effektiv ressursbruk, som gir større økonomisk handlingsrom, bedre ressursutnyttelse og rom for tydeligere prioriteringer.
- Mer effektiv styring, med enklere beslutningsprosesser og tydeligere roller og ansvar.
- Større fleksibilitet til å møte framtidige utfordringer, løse samfunnsoppdraget og gi bedre samordning.
- Mer brukertilpasset organisasjon, med økt likebehandling og likeartet løsning av oppgavene i hele organisasjonen.

¹⁷ Nesheim, T., Lindberg, O. & Lotsberg, D. (2020) *Fra regionale kongedømmer til sentralisert stat?* Beta 02/20 (Volum 34).

3 Foreløpige vurderinger

3.1 Etatene utnytter valgmuligheter i organisering av oppgavene

Etatene som tidligere tilhørte det vi omtalte som regional stat, hadde en organisering som gav seg selv ut fra at geografi var det organiserende elementet. De fleste etater var organisert i hovedkontor/direktorat, regionskontor og eventuelt lokalkontor. Når digitalisering gjør at organisering kan gjøres stedsuavhengig, får etatene helt andre valgmuligheter i hvor oppgaver og ansvar skal plasseres. Denne overordnede kartleggingen viser at etatene har gjort ulike valg, noe som har resultert i at organiseringen er blitt langt mer mangfoldig.

Ved første øyekast blir man slått av likheten i organisering av virksomhetene. Bortsett fra for fem etater har samtlige av de øvrige virksomhetene gått bort fra geografisk basert inndeling som hovedprinsipp for organisering av etaten. De tidligere regionene er erstattet av resultatenheter med landsdekkende funksjoner. Hvordan oppgavene er gruppert i ulike resultatenheter varierer imidlertid mye. Som regel er det en kombinasjon av inndeling etter tjenesteområder og faser/funksjoner i «produksjonsprosessen».

På nivået under hovedkontoret er det stor variasjon. For et flertall av etatene gjeninntreer en geografisk organisering på dette nivået, som regel i form av at en av divisjonene har en eller flere avdelinger/seksjoner under seg med en geografisk basert organisering. Typiske oppgaver som legges til dette nivået er tilsyns- og kontrolloppgaver (for eksempel Arbeidstilsynet), myndighetsutøvelse som krever fysisk tilstedeværelse (for eksempel Tolletatens fysiske kontroller ved grensene), eller oppgaver som krever stor grad av lokalkunnskap, slik som NVEs arbeid med skredvarsling.

Når det gjelder administrative støttefunksjoner, som personal, organisasjon, styring, IT og kommunikasjon, er disse ofte lagt til stab under direktøren. I tillegg har de største etatene denne type funksjoner også i resultatenheter/divisjonene.

3.2 Skillet mellom direktorat og ytre apparat viskes ut

I en kartlegging Difi gjorde i 2014¹⁸ av ledergrupper i direktorater med et regionalt apparat, var et av hovedfunnene at skillet mellom direktorat og regioner bygges ned. Dette ble dels sett i sammenheng med at regiondirektørene i større grad ble trukket med i direktoratenes

¹⁸ Difi (2014). *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med et regionalt apparat*. Difi-notat 2014:4

ledergrupper, dels med at nasjonale og landsdekkende oppgaver ble lagt til enkeltregioner. Det siste innebar en utvikling der en kombinasjon av geografi og fag/oppgavetyper styrer arbeidsdelingen i regionene. Følgelig ble styrings- og ansvarslinjene mellom direktør og regiondirektører mer kompliserte, og skillet mellom direktoratsnivået og regionnivået ble mer uklart.

I dag, syv år senere, ser vi at disse etatene skiller lag når det gjelder organisering av det ytre apparatet. På den ene siden er det fem etater som beholder geografisk basert organisering som hovedmodell for sitt ytre apparat. Dette må sees på bakgrunn av behov for lokalkunnskap og at oppgaveløsningen er stedsavhengig på en måte som digitalisering ikke kan avhjelpe. Vi kan kalle dette en tradisjonell organisering selv om det ikke lenger refererer til den tradisjonelle fylkesinndelingen, men en mer grovmasket regioninndeling med større regioner.

For disse etatene vil skillet mellom direktorat og ytre apparat fortsatt være relevant og meningsfylt fordi det skiller mellom dem som har nasjonalt ansvar for virksomheten og dem som har et regionalt avgrenset ansvar. Skillet er også relevant ved at det er velegnet for en forsvarlig organisering av klagesaksbehandlingen i to tydelige trinn. For to av etatene i denne kategorien, Kriminalomsorgen og Politiet, er det i tillegg et lokalt nivå, slik at regionalt nivå kan utgjøre første klageinstans.

Ny organisering av ytre apparat

For de 16 etatene som helt eller delvis har gått over til en funksjonsbasert organisering, gjør digitalisering det mulig å lede enheter og ansatte med spredt lokalisering. Det åpner for at etatenes divisjoner/virksomhetsområder blir organisert på tvers av det tradisjonelle skillet mellom sentralt og regionalt nivå, slik at det organisatorisk kan etableres større spesialiserte fagmiljøer. Kontorsteder som tidligere var regionskontor, skifter identitet og går over til å være resultatenheter i en divisjon med landsdekkende oppgaver. I noen tilfeller også over til å være kontorsted for ledelsen av divisjonen, noe som innebærer at direktoratsfunksjoner (etatsledelse og annet) flyttes ut fra hovedkontoret. En annen konsekvens av denne utviklingen er at regiondirektørstillingen mister sitt innhold og forsvinner.

For disse etatene vil altså skillet mellom direktorat og ytre apparat bli mindre og mindre relevant, og flere av virksomhetene i vårt materiale opplyser at det ikke er aktuelt å bruke betegnelsen «ytre apparat» lenger. Her ser vi et tydelig mønster, der samtlige av de fem virksomhetene med en geografisk basert organisering fremdeles opererer med et skille mellom «direktorat» og «ytre etat», mens dette bare gjelder halvparten av etatene med en hybrid organisering. Ingen av etatene med en rent funksjonsbasert organisering mener det er relevant å bruke betegnelsen «ytre apparat».

Skatteetatens refleksjoner om skillet mellom direktoratet og ytre etat er illustrerende for hvordan dette oppleves i en etat med en funksjonsbasert organisering. De legger vekt på at Skatteetaten er en etat og framholder i samtaler med oss at det ikke er relevant å bruke betegnelsen ytre apparat lenger: «Vi snakker om etaten og divisjonene». De mener heller ikke at direktorat er en hensiktsmessig betegnelse, men bruker likevel begrepet som samlebetegnelse på stabsnivået under toppleder, og i sitt skriftlige svar til oss presiserer de at «Skatteetaten har to forvaltningsnivåer, styrende direktorat og seks divisjoner.» I direktoratet ligger fire avdelinger som har styrende funksjoner overfor resten av etaten:

Juridisk, Kommunikasjon, Virksomhetsstyring og HR. Disse avdelingene er også etatens kontaktpunkter opp mot Finansdepartementet.

Direktoratsbegrepet skifter innhold

Denne utviklingen innebærer at selve direktoratsbegrepet skifter innhold for etatene med hel eller delvis funksjonsorganisering. For disse er det ikke lenger relevant å bruke «direktorat» for å betegne hovedkontoret (til forskjell fra ytre apparat)¹⁹. De er snarere *direktorater med delt lokalisering*, altså slik at direktoratsbegrepet nå viser til hele etaten. Dermed er de på linje med direktorater som eksempelvis Digdir som har en tredelt lokalisering i Oslo, Leikanger, Brønnøysund, uten at noen av disse kontorstedene kan betegnes som et ytre apparat.

For å betegne kontorstedet for direktøren og de enhetene som er lokalisert samme sted, vil det for disse virksomhetene være mer treffende å bruke begreper som hovedkontor eller sentralenhet. Det vil typisk omfatte de sentrale stabene og eventuelt ledelsen for (noen av) divisjonene.

Hva skjer med direktoratsoppgavene?

I tidligere arbeid har Difi definert tre roller for et direktorat:²⁰ en *iverksettende rolle*, som dreier seg om iverksetting av etatens primæroppgaver, en *faglig rolle* som rådgiver for departementet og kompetanseorgan for sektoren, andre offentlige etater og allmenheten, og en *etatsledelsesrolle* med oppgaver å styre og organisere underliggende etat.

I den tradisjonelle organiseringen av regional stat lå typisk hovedvekten av oppgavene opp mot den iverksettende rollen på regionsnivået under ledelse av en regionsdirektør, mens hovedansvaret for oppgavene knyttet til den faglige rollen og etatsledelsen lå på direktoratsnivået. Begrunnelsene for de siste årenes strukturelle endringer har primært vist til gevinster knyttet til den iverksettende rollen og etatsledelsen. Men vi finner få begrunnelser med henvisning til den faglige rollen. Et viktig spørsmål i det videre arbeidet blir derfor også å se på hva som skjer med direktoratsoppgavene, og da spesielt hvordan og på hvilket nivå den faglige rollen blir ivaretatt i ny struktur.

3.3 Det blir færre styringsnivåer

Den vanlige organiseringen av statlige etater med et ytre apparat har vært tre styringsnivåer.²¹ Et lokalt nivå med operativt/førstelinje ansvar, et regionalt nivå med koordinerende oppgaver for lokalkontorene i tillegg til mer spesialiserte/kompetansekrevende funksjoner, og et sentralt direktoratsnivå med helhetlig ansvar for styring av etaten. NIVI Analyse pekte i 2017 på at flere etater som tidligere var inndelt i tre

¹⁹ Praksis hittil er heller ikke entydig. For enkelte av etatene, så som Fiskeridirektoratet, er det innarbeidet å bruke «direktorat» for å betegne hele etaten.

²⁰ Difi rapport 2008:14: *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?*

²¹ Langset, M. & Vinsand, G., (2017) *Prinsipper for organisering av regional statsforvaltning*. NIVI-rapport 2017:6

styringsnivåer, hadde redusert inndelingen til to nivåer. Overgang til mer funksjonsbasert organisering og utvisking av skillet mellom direktoratet og det ytre apparatet har forsterket denne utviklingen ytterligere. Dette innebærer flatere strukturer, muligheter for redusert administrasjon og kortere styringskjeder.

Vi har også merket oss at det er vanskelig å få et klart bilde av hva som faktisk er nivåinndelingen i etatene i ny struktur. Dette skyldes sannsynligvis både ulik begrepsbruk og ulik praksis. Vi viste i kapittel 3.2 at det er et flertall av etatene som ikke lenger opererer med et skille mellom direktorat og ytre etat. Blant disse er det enkelte som eksplisitt uttrykker at de ser på etaten som en organisasjon eller ett nivå (DSB, Justervesenet, NVE og Arkivverket). Andre, som for eksempel Skatteetaten oppgir at etaten har to forvaltningsnivåer, direktoratet og de seks divisjonene. Hva som er reelle og ikke bare semantiske forskjeller mellom disse etatene, er det behov for å få mer kunnskap om.

Færre styringsnivåer får konsekvenser for klagebehandling

Færre styringsnivåer kan få konsekvenser for organisering av klagesaksbehandling. Hovedmodellen for klagesaksbehandling i norsk forvaltning har vært at nærmeste overordnede forvaltningsorgan er klageinstans. For etater som har vært definert som en del av regional stat bestående av regionskontor og lokalkontor, har det vært vanlig at direktoratet er klageinstans. Dette reiser spørsmålet om hvordan en uavhengig klagesaksbehandling kan sikres når styringsnivåene viskes ut.

I dag løses dette på ulike måter i etatene. For noen etater er klagebehandling organisert i departementet eller særskilt nemnd. Det gjelder Lånekassen, Husbanken, Arkivverket, UDI, Sjøfartsdirektoratet, Kystverket, Justervesenet og NVE²². For de andre etatene ivaretas klagebehandling internt av en egen juridisk enhet. Tolletaten presiserer at denne enheten er delegert myndighet til å overprøve et påklagd vedtak, altså at det skjer en reell totrinnsbehandling.

²² NVE er i noen tilfeller klageinstans for vedtak fattet i *andre* instanser

4 Videre arbeid

Prosjektgruppen har brukt mye tid på å sette seg inn i regional statsforvaltning, få oversikt over etatene og forstå de enkelte organisasjonsmodellene. I denne prosessen har vi sett at det kartet som tidligere er tegnet av regional statsforvaltning, ikke lenger stemmer helt med det landskapet som etatene beveger seg innenfor i dag. Begreper som direktorat, ytre apparat og regional statsforvaltning har ikke den samme relevansen som tidligere. «Direktoratet» blir av enkelte byttet ut med «hovedkontoret», og «ytre apparat» består i større grad av divisjoner og avdelinger med landsdekkende oppgaver enn regionskontorer med geografisk avgrensede oppgaver. Det betyr at «regional statsforvaltning» ikke lenger har den samme regionale tilhørigheten via oppgaveutøvelsen som tidligere, selv om etatene har regional representasjon gjennom sine ulike lokasjoner. Dette innebærer også at skillet mellom «direktorat» og «ytre apparat» viskes ut, og at de ulike styringsnivåene blir mer utydelige og vanskeligere å identifisere.

I neste fase av undersøkelsen vil vi gå mer i dybden på noen etater for å få nærmere innsikt i disse utviklingstrekkene. Vi vil da være opptatt av å belyse konsekvensene av å gå over til en funksjonsorganisering for blant annet direktoratsrollen, for styring og ledelse, for samfunnsutviklingen regionalt og for statsforvalterens samordningsrolle. Siktemålet vil både være å få fram hvilke muligheter overgangen til en funksjonsorganisering gir, og hvilke kompensierende tiltak som det eventuelt kan være behov for.

Litteraturliste

- DFØ 2021: *Utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltning*. Notat 2021:02
- Difi 2008: *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?* Rapport 2008:14
- Difi 2013: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Rapport 2013:11
- Difi 2014: *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med et regionalt apparat*). Notat 2014:4
- Difi 2017: *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter*. Rapport 2017:10
- Difi 2018: *En analyse av inndelingen av regional stat. Hovedrapport*. Rapport 2018:10
- Difi 2019: *Digitalisering, kompetansebehov og effektivisering gir desentral konsentrasjon. Om utvikling i lokaliseringen av statlige arbeidsplasser*. Rapport 2019:4
- Innst. S 119 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*
- Langset, M. & Vinsand, G. 2017: *Prinsipper for organisering av regional statsforvaltning*. NIVI-rapport 2017:6
- Lotsberg, D. & Lindberg, O. 2019: *Digitalisering: farvel til regional stat? En kvalitativ komparativ casestudie av Arkivverket, Skatteetaten og Statens vegvesen*. Masteroppgave NHH
- Nesheim, T., Lindberg, O. & Lotsberg, D. 2020: *Fra regionale kongedømmer til sentralisert stat?* Beta 02/20 (Volum 34). Universitetsforlaget.
- Statskonsult 2002: *Inndeling av regional stat*. Statskonsult-rapport 2002:18

Etatsspesifikke utredninger/evalueringer

- Agenda Kaupang 2015: *Evaluering av Arbeidstilsynet*. R8710. Utarbeidet for ASD
- Agenda Kaupang og Proba 2017: *Utredning Husbanken: organisering, oppgaveløsning og styring*. R9496. Utarbeidet for KMD
- DSB 2017: *Forslag ny organisering av fagfunksjoner*. Intern rapport
- Fiskeridirektoratet 2021: *Fremtidig organisering av Fiskeridirektoratet*. Utredningsrapport del 1 og 2 utarbeidet for NFD
- KDI 2018: *Ny organisering av Kriminalomsorgen – Forenklet styring og økt kvalitet*. Intern rapport utarbeidet for JD
- Kystverket 2020: *Utgreiing om framtidig organisering, ressursutnytting og styringssystem*. Intern rapport utarbeidet for SD
- Lånekassen 2016: *Organisering av Lånekassen*. Intern rapport del 1 og 2
- Menon 2016: *Evaluering av NVE*. Menon-publikasjon 23/2016. Utarbeidet for OED
- Menon 2016: *Ut av startblokken. Evaluering av Justervesenet*. En powerpoint-presentasjon
- Menon, A2 og OPAK 2019: *Arkivverkets geografiske oppgaveløsning og tilstedeværelse*. Menon-publikasjon 76/2019
- Skatteetaten 2018: *Ny organisering av Skatteetaten. Nivå 1-3 med tilhørende konsekvenser og risiko*. Intern rapport utarbeidet for FIN
- Statens vegvesen 2019: *Fra regioner til divisjoner*. Intern rapport utarbeidet for SD
- Tolletaten 2018: *Rapport til Finansdepartementet om ny organisering av Tolletaten*
- UDI 2019: *Nåsituasjon. Oppsummering av intervjuer og dokumentanalyse*. Intern rapport.

