



Nr. 2006:10

Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra ca 1990

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Statskonsult på oppdrag fra daværende Moderniseringsdepartementet, nå Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD).

Målet for dette Statskonsult-prosjektet har vært å foreta en dokumentasjon og analyse av forvaltningspolitikken utvikling og av hvordan forvaltningen faktisk har endret seg de senere årene.

De utviklingslinjene vi dokumenterer i rapporten, påvirker handlingsrommet for å styre innholdet i forvaltningspolitikken og utviklingen av forvaltningen. Men handlingsrommet er på ingen måter gitt. Utviklingen kan påvirkes og gis retning gjennom bevisst utforming av forvaltningspolitiske mål og prinsipper, ved å nedfelle mål og prinsipper i sektorovergripende vedtak, og ved å iverksette reformer og vedtak i praksis.

I planleggingen og gjennomføringen av dette prosjektet har det vært lagt vekt på å samarbeide med forskningsmiljøer og andre eksterne miljøer, samt å involvere FAD aktivt i arbeidet for å sikre nødvendig kompetanseoverføring til departementet.

Utredningen bygger på arbeid som er gjort av Statskonsult, på sentrale offentlige dokumenter og på forskningsrapporter. Mange i Statskonsult har bidratt på de ulike temaene. Peter Chr. Bøgh, Vivi Lassen, Dag Solumsmoen, og Inger Johanne Sundby (prosjektleder) har hatt ansvar for skriving og analyse av rapporten med vedlegg. Oddbjørg Bakli, Ingunn Botheim, Bjørn Gulbrandsen, Margaret Hagevik, Tone Ibenholt, Marianne I. Kvalvåg, Sidsel Søvik, Sissel M. Vemundvik og Ragnhild Øvrelid har utarbeidet delrapporter som grunnlag for utredningen.

I tillegg har vi arrangert seminarer (se egen oversikt) med innledninger fra ulike faglige ståsteder for å belyse utviklingstrekkene og hva som har vært forutsetninger, påvirkningsfaktorer og eventuelt hindringer for å nå oppsatte mål for utviklingen.

Vi takker for alle innspill og bidrag til materialet.

Oslo, november 2006



Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn og mål	1
1.2	Temaer og analysemodell.....	1
2	Forvaltningspolitikk – begrep, organisering og grenseflater	3
2.1	Forvaltningspolitikk som begrep.....	3
2.2	Forvaltningspolitikken organisering.....	8
2.2.1	Departementsnivået.....	8
2.2.2	Direktoratsnivået	9
2.2.3	Organisasjonsmønsteret i hovedtrekk	10
2.3	Grenseflater til andre politikkområder	10
3	Politiske mål, utviklingsområder og verdigrunnlag	13
4	Reformer og vedtak som har påvirket forvaltningsutviklingen	16
4.1	Forvaltningens struktur og organisering	17
4.2	Styring, budsjett og økonomi i forvaltningen.....	19
4.3	Forvaltningens personal- og ledelsespolitikk.....	21
4.4	IKT som virkemiddel for forvaltningspolitikken	23
5	Oppsummerte hovedtrekk ved utviklingen	26
5.1	Felles verdier - varierende vektlegging	26
5.2	Store strukturendringer: Tjenesteproduksjon skilles ut - tilsyn gis prioritet	27
5.3	Effektivitet, kvalitet og brukerorientering – honnørord uten kraftige virkemidler	27
5.4	Større handlingsrom, men også mer regelverk og kontroll.....	28
6	Økt behov for forvaltningspolitikk?	30

Vedlegg 1: Konkrete tiltak og faktiske endringer fra 1990 til 2005

Vedlegg 2: Kilder

Vedlegg 3: Seminarer i tilknytning til prosjektet

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mål

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har et hovedansvar for forvaltningspolitikken. I tillegg er Finansdepartementet (FIN), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Justisdepartementet (JD) viktige forvaltningspolitiske aktører. Et nødvendig grunnlag for å kunne ivareta FADs ansvar, er å ha oversikt over endringene i forvaltningen og forvaltningspolitikken og hva som kan ha forårsaket eller påvirket utviklingen.

Denne utredningen om utviklingstrekk i forvaltningspolitikk og forvaltningen er et grunnlag for videre utvikling av forvaltningspolitikken.

Målet for Statskonsults prosjekt har vært å foreta en dokumentasjon og analyse av utviklingstrekk i forvaltningspolitikken – og rammebetingelsene for forvaltningen – i årene som har gått siden St.meld. nr. 35 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*.

Utredningens tittel og problemstillingene som den kan omfatte, kan gi forventninger om å kvalifisere for et helt forskningsprogram. Utfordringen har derfor vært å holde utredningen på et overordnet nivå, samtidig som beskrivelser og analyse ikke må bli overfladiske.

1.2 Temaer og analysemodell

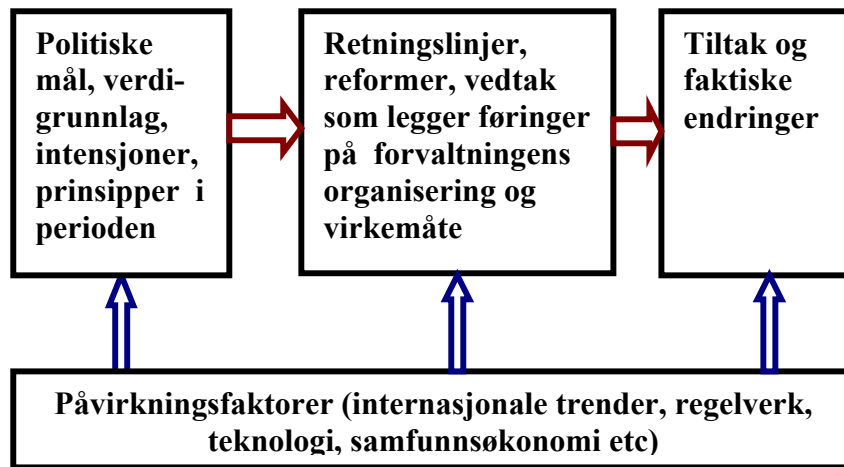
Rapporten starter med en drøfting av forvaltningspolitikken som begrep, dens organisering og grenseflater (kap 2). Hovedkapitlene trekker fram viktige mål, prinsipper og verdigrunnlag i forvaltningspolitikken (kap 3) og gir en oversikt over reformer, retningslinjer og vedtak av sektorovergripende karakter (kap 4). I kapittel 4 er det også tatt inn en rekke tiltak og faktiske endringer i forvaltningen som – i varierende grad – kan føres tilbake til mål, reformer og vedtak. Slike tiltak og endringer er imidlertid gitt en mer utfyllende omtale i vedlegg 1 til rapporten.

I kapittel 5 oppsummeres enkelte hovedtrekk ved utviklingen, og i kapittel 6 stilles det noen spørsmål om behov og forventninger til forvaltningspolitikken framover.

Mange ulike eksterne forhold påvirker innholdet i forvaltningspolitikken og retningen av den faktiske forvaltningsutviklingen. Blant de viktigste faktorene er internasjonale trender, teknologisk utvikling, mer globale markeder og reguleringsregimer, næringslivets påvirkning, borgernes og brukernes forventninger, kriser av ulike slag etc. Det er en for omfattende oppgave innenfor rammene av dette prosjektet å gå dypt inn i slike årsaksforhold, men i vår analyse av forvaltningsutviklingen vil vi i noen sammenhenger også peke på slike

påvirkningsfaktorer. De er derfor også tatt inn i vår analysemodell, som er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 1: Analysemodell



2 Forvaltningspolitikk – begrep, organisering og grenseflater

2.1 Forvaltningspolitikk som begrep

Forvaltningspolitikk er et gammelt fenomen, men relativt nytt som begrep. Først på 1980-tallet kom begrepet i bruk i den forstand som her er lagt til grunn, og det kom også organisatorisk til uttrykk ved etablering av FADs forvaltningspolitiske avdeling (se pkt 2.2 nedenfor).

En første konstatering er at forvaltningspolitikk skiller seg fra annen politikk ved at den er rettet innover mot det administrative apparatet. Dette betyr likevel ikke at dette er utelukkende teknisk-administrative spørsmål, men snarere en form for *indirekte politikk*: Selv om konkrete mål og virkemidler er internt rettet, vil de overordnede målene være forvaltningseksterne. I en slik sammenheng kan forvaltningspolitikken sees som et virkemiddel for å ivareta viktige verdier som demokratisk politisk styring, rettssikkerhet i offentlig myndighetsutøvelse, og effektiv ressursbruk og måloppnåelse.

For å kunne snakke om forvaltnings*politikk* bør det også kunne forutsettes et bevisst, målrettet forhold mellom mål og virkemiddelbruk. Begrepet bør neppe brukes som samlebetegnelse for de forvaltningsendringer som faktisk skjer eller er skjedd.

Et neste kjennetegn er at forvaltningspolitikken er *tverrsektoriell*, dvs. den gir allmenne retningslinjer for utforming av forvaltningen på tvers av departementssektorer. Innenfor enkelte departementsområder opereres det i noen tilfeller med særskilte løsninger som avviker fra det allmenne mønsteret. Dette kan oppfattes som en del av sektorpolitikken, men kan også gi opphav til en videreutvikling av den allmenne forvaltningspolitikken.

Forvaltningspolitikkenes *objekt* kan avgrenses til forvaltningens egne strukturer og systemer, nærmere bestemt:

- lønns- og personalsystemer,
- struktur, organisering og prosedyrer,
- styrings-, budsjett- og økonomiforvaltningssystemer
- informasjons- og kommunikasjonssystemer

Skillelinjene mellom disse er ikke entydige, for eksempel kan styringsproblematikk opptre i flere kategorier.

Kjernen i forvaltningspolitikken kan sies å være å fastlegge mål og videreutvikle virkemidler for en god forvaltning. Men *hva utgjør "god forvaltning"*? Vi kan anlegge to hovedperspektiver som delvis overlapper hverandre.

Forvaltningen som redskap

Et nærliggende perspektiv er å se forvaltningen som et *redskap* for å utøve sektorpolitikk og å yte tjenester. Relevante krav til et slikt redskap vil primært være at forvaltningen skal være politisk styrbar, brukertilpasset og formåls- og kostnadseffektiv. Det er verdt å merke seg at det vil ligge en spenning mellom disse elementene, idet maksimal styrbarhet sjelden vil medføre effektiv ressursbruk. Det maksimalt (kostnads)effektive er heller ikke nødvendigvis det som er mest tilpasset brukernes behov.

Innenfor dette perspektivet kan forvaltningen imidlertid ikke bare være et sektorspesifikt redskap. Stadig oftere har politikk behov for å utvikles og iverksettes tverrsektorielt. Forvaltningspolitikkenes oppgave vil da være å utforme forvaltningssystemer som understøtter tverrsektoriell kunnskapsinnhenting, samordnet politikktutvikling, samt former for tjenesteyting som er tilpasset brukernes behov på tvers av tradisjonelle sektorgrenser.

Innenfor et redskapsperspektiv kan det også være nyanser i oppfatningene av forvaltningspolitikkenes rekkevidde. Skal forvaltningspolitikken *påvirke innholdet* av sektorpolitikken (Christensen et al. 2002: Forvaltning og politikk), eller bare *legge til rette* for at (sektor)politikken får effektivt gjennomslag? I praksis er skillet vanskelig å trekke, men eksempelvis vil en generell forvaltningspolitikk der alle offentlige tjenester skal konkurranseutsettes, kunne påvirke for eksempel helsepolitikken.

Forvaltningen som del av et politisk system

Et bredere perspektiv på forvaltningspolitikk vil i tillegg til redskap også se forvaltningen som en integrert *del av et politisk system* som bygger på en rekke grunnleggende verdier. Forvaltningens utforming blir da viktig, ikke bare for å utøve sin primære rolle, men også for å ivareta verdier som demokrati, deltakelse, åpenhet, tilgjengelighet, rettssikkerhet, partipolitisk nøytralitet og faglig uavhengighet. Dette er verdier som vanskelig kan fanges opp av redskapsperspektivet.

I det brede systemperspektivet vil disse verdiene også oppfattes som mål som en forvaltningspolitikk aktivt skal bidra til å oppfylle/vedlikeholde. Dermed utfordres den smale forvaltningspolitikkenes fokus på forvaltningen som maksimalt styrbart og effektivt redskap.

Den bredt definerte forvaltningspolitikken blir altså et komplisert politikkområde med stort behov for å balansere potensielle målkonflikter. For å markere bredden i perspektivet kan det i denne sammenheng være grunn til å snakke om en *styrings- og forvaltningspolitikk*.

Konsensus om forvaltningspolitikken

Både innenfor det smale og det brede perspektivet på forvaltningspolitikk vil det normalt være bred konsensus om mål som styrbarhet, effektivisering, deltakelse, åpenhet osv. Ofte vil enigheten også omfatte virkemidler, riktig nok med noe ulik vektlegging.

Partipolitisk strid oppstår ofte ikke før forvaltningspolitiske mål og virkemidler berører spørsmål om privatisering, dvs. grensesetting for offentlig sektor, og spørsmål om bruk av markedsmekanismer for styring og ressursfordeling innenfor offentlig sektor, bl.a. konkurranseutsetting og kvasimarkeder. Da mobiliseres den politiske høyre/venstre-aksen, noe stortingsdebattene etter de forvaltningspolitiske redegjørelsene gir en illustrasjon på.

New Public Management

New Public Management (NPM) er en vanlig fellesbetegnelse på den forvaltningspolitiske reformbølgen som har preget offentlig forvaltning i de fleste vestlige land de siste 20-25 år. NPM kan oppfattes som et knippe av ulike reformelementer som er tatt i bruk i ulik grad og i ulike kombinasjoner, bl.a.:

1. Horisontal og vertikal spesialisering, herunder fristilling til selskaper
2. Mål- og resultatstyring med resultatkrav og –rapportering, samt belønningssystemer for resultatoppnåelse
3. Økt vekt på service, kvalitet og brukertilpassede tjenester
4. Mer handlefrihet for mer profesjonelle ledere
5. Markedsorientering, dvs. privatisering, konkurranseeksponering, bestiller/utførermodell mv.

De fire første elementene kan kalles management-pregede ved at de legger større vekt på offentlige lederes profesjonalitet, handlefrihet og belønning ("let the managers manage"). De henter sine forbilder fra privat sektor og er typisk innrettet på effektivisering og brukertilpasset tjenesteyting. Slik sett kan de plasseres innenfor redskapsperspektivet på forvaltningspolitikk, men ved å nedtone kravet til politisk styrbarhet innebærer de en innsnevring av dette perspektivet. Norsk forvaltningspolitikk de siste 20 årene har vært klart påvirket av disse management-pregede elementene.

Det siste av de fem elementene ovenfor omfatter virkemidler for å introdusere markedslogikk i offentlig forvaltning og tjenesteyting. Her hentes inspirasjon fra teorier om public choice og prinsipal/agent-relasjoner. Dette er bl.a. ment å sikre styrbarhet, spesielt i forholdet til virksomhetslederne ("make the managers manage"). Dette skjer imidlertid ikke ved å styrke politisk-administrativ styring, men ved å introdusere markedsstyring og kontraktsrelasjoner i forvaltningen. I de siste årene har påvirkningen fra dette elementet av NPM også økt betydelig i norsk forvaltning.

Governance

Begrepet Governance blir brukt i ulike betydninger, bl.a. som et nøytralt begrep knyttet til overordnede styringsproblemstillinger og blir da gjerne oversatt med styresett, jf. uttrykket "good governance" som bl.a. er et gjennomgangstema i debatt og publikasjoner om utviklingsbistand.

Governance blir imidlertid også brukt i andre betydninger, bl.a. til å betegne et *perspektiv på offentlig styring*. Et hovedpremiss er at de tradisjonelle styringsvirkemidlene, så som regelstyring, aktivitetsstyring via budsjett, sektorisert myndighetsutøvelse, hierarkisk kontroll etc, ikke lenger fungerer godt

nok. Rammene for offentlig styring og beslutningsprosesser blir stadig mer dynamiske og komplekse, bl.a. med tanke på det tverrinstitusjonelle aspektet, samspillet med privat og frivillig sektor og forholdet til det internasjonale/overnasjonale nivået (multi-level governance).

Til forskjell fra NPM, som er en sterkt normativ idèretning, er Governance-perspektivet mer fortolkende, noe som gjør det noe mindre anvendbart i en normativ, politisk sammenheng. En implikasjon er imidlertid å erstatte eller iallfall supplere de tradisjonelle styringsvirkemidlene med nye former, bl.a. ved å utvikle konsultasjonsordninger, læringsmekanismer og nettverk på tvers av sektorgrenser med sikte på å innhente relevant kunnskap og samle nødvendig innflytelse. En annen implikasjon er å åpne mer for partnerskap med frivillig og privat sektor.

Governance-perspektivet er flertydig og er utviklet i en rekke ulike retninger. Dels kan det oppfattes som en videreutvikling av NPM, idet det tar opp problemer som NPM har bidratt til å skape, for eksempel å løsne opp på de rigide rapporterings-, overvåkings- og kontrollmekanismer som NPM lett kan ende opp med. Dels kan det oppfattes som et alternativ til NPM, idet Governance har et mye bredere, systemorientert perspektiv og kan gi en bedre forståelse av utviklingsbehovene i offentlig forvaltning.

Følgende sitat kan illustrere den brede systemorienteringen:

“Governance” refers to the formal and informal arrangements that determine how public decisions are made and how public actions are carried out, from the perspective of maintaining a country’s constitutional values in the face of changing problems, actors and environments. Public administration is a constituent pillar of governance. (OECDs rapport fra 2005: “Modernising Government: The way forward”).

Forvaltningspolitikk ikke lenger et sentralt begrep ?

FAD har siden 1980-tallet hatt forvaltningspolitikk som et av sine eksplisitte politikkområder. Definisjonen av begrepet har imidlertid vært skiftende. De bredt anlagte programmene for fornyelse og modernisering (se kap. 3) har vært NPM-inspirerte og har i praksis bygd på tilsvarende relativt snevre definisjoner av begrepet. I St.meld. 35 av 1992 og i de forvaltningspolitiske redegjørelsene på 90-tallet ble det derimot gitt videre definisjoner¹, til dels også definisjoner som pekte ut over redskapsperspektivet.

¹ I den *forvaltningspolitiske redegjørelsen* av 1994 er følgende definisjon brukt:

”Forvaltningspolitikken skal gi innhold og retning til det redskapet offentlig forvaltning er.”

I den *forvaltningspolitiske redegjørelsen* av 1996 er følgende definisjon brukt:

” Forvaltningspolitikk er å gi retning og innhold til nødvendige forbedringer og omstruktureringer.... Samtidig må vi holde fast ved de langsiktige mål og verdier i forvaltningen.....”

I den siste redegjørelsen (2002) ble begrepet utelatt til fordel for ”modernisering”. Året før ble departementets Avdeling for forvaltningspolitikk lagt ned, slik at politikkområdet ikke lenger har en åpenbar organisatorisk forankring. Inntil 2002 var også Forvaltningspolitikk en egen programkategori i statsbudsjettet. Denne programkategorien heter nå Fellestjenester. På FADs nåværende hjemmesider er heller ikke forvaltningspolitikk blant de framviste politikkområdene, men begrepet er brukt i de to siste budsjettproposisjonene. I St.prp.nr.1 (2005-2006) sies det at Moderniseringsdepartementet skal gjennom koordinering av Regjeringens moderniseringsarbeid og gjennom egne virkemidler som IT-politikk, konkurransepolitikk, personalpolitikk i staten og forvaltningspolitikk, bidra til:

- Trygghet gjennom gode, omfattende og individtilpassede fellesskapsløsninger.
- Mer velferd gjennom bedre utnyttelse av fellesskapets ressurser.
- En enklere hverdag for borgere og næringsliv.

I St.prp.nr.1 (2006-2007) er begrepet brukt i overskriften: ”Ein orvaltningspolitikk for betre styring, organisering og leiing”.

Ved søk på ”forvaltningspolitikk” på FADs hjemmesider finnes også følgende: *”Begrepet ”forvaltningspolitikk” har vært et innarbeidet begrep innen norsk offentlig forvaltning og til dels innen deler av norsk samfunnsvitenskapelig litteratur. Fordi dette begrepet ikke samsvarer helt med begreper og definisjoner brukt i andre land i Europa og innen EU, er det mer hensiktsmessig å legge til grunn den forståelsen som benyttes i EU og av EU sine institusjoner, nemlig begrepet ”Governance”.*

Begrepet Governance ... kan forstås langs flere dimensjoner. Kommisjonen etablerte sin egen forståelse av begrepet governance i Hvitboka om European Governance, hvor begrepet ”European Governance” refererer til regler, prosesser og atferd som påvirker måten makt utøves på Europeisk nivå, spesielt i forhold til åpenhet, deltakelse, forutsigbarhet, effektivitet og sammenheng. Og, disse fem ”principles of good governance” styrker i neste instans prinsippene om nærhet og proporsjonalitet.”

Det er vanskelig å se hvorfor denne forståelsen av governance skal komme til foretrengsel av forvaltningspolitikkbegrepet. Snarere bør det kunne brukes til å presisere forståelsen av hva norsk forvaltningspolitikk skal omfatte. Etter vår oppfatning viser dette sitatet at governance-perspektivet, også slik EU-kommisjonen oppfatter det, kan knyttes til den brede, systemorienterte forståelsen av forvaltningspolitikk, der også verdier som åpenhet, deltakelse og forutsigbarhet inngår.

Men selv om begrepsbruken over tid kan skifte, så vil forvaltningspolitikk som fenomen utvilsomt bestå og eventuelt bli uttrykt gjennom andre begreper.

2.2 Forvaltningspolitikken organisering

2.2.1 Departementsnivået

Forvaltningspolitikk som fenomen kan sies å ha eksistert like lenge som forvaltningen selv. Det vil jo etter alt å dømme til enhver tid oppfattes som viktig å påvirke utformingen av forvaltningsapparatet, både for interne og eksterne aktører.

Det var imidlertid først på 1980-tallet at forvaltningspolitikk i Norge ble anerkjent som et *særskilt politikkområde*, representert ved en egen enhet i daværende FAD. Siden forvaltningspolitikk har et tverrsektorielt tilsnitt, var det tidligere dels Statsministerens kontor, dels Finansdepartementet som hadde vært ansvarlig for generelle forvaltningspolitiske initiativ og beslutninger.

Senere har FIN beholdt ansvaret for den delen av forvaltningspolitikken som utgjøres av budsjett- og økonomistyring. Ansvaret for forvaltningspolitikken i Norge er altså delt mellom to departementer i motsetning til i Danmark der dette har vært samlet under Finansministeriet. I tillegg er viktige lover på forvaltningspolitikkområdet som Forvaltningslov og Offentlighetslov, lagt til Justisdepartementet.

Den nye enheten i FAD vokste ut av departementets administrasjonsavdeling og ble i 1985 gjort til en egen avdeling, Plan- og dataavdelingen, senere på 80-tallet omdøpt til *Forvaltningspolitisk avdeling*.

Fra 1995 ble Forvaltningspolitisk avdeling gjenstand for hyppige organisasjonsendringer. Først ble den slått sammen med en avdeling for statlige fellestjenester, der også ansvaret for departementssektorens IT-tjenester inngikk. I 1998 ble dette reversert, samtidig som en nyopprettet avdeling for plan og samordning ble slått sammen med den opprinnelige delen av den forvaltningspolitiske avdelingen til Avdeling for forvaltningspolitikk. I 2001 ble så denne avdelingen nedlagt, og personalet ble fordelt på andre avdelinger, samt til Statskonsult. Fornyelsesenheten ble opprettet som et sekretariat for oppfølging av Fornyelsesprogrammet til Regjeringen Stoltenberg I. I en kort periode (2002-2003) eksisterte også Innovasjons- og moderniseringsgruppen (IMG) IMG hadde fast ansatte i motsetning til Fornyelsesenheten som var opprettet midlertidig og var derfor bemannet med personer på engasjement. Intensjonen med IMG var å ha en liten enhet for fornyelse/modernisering som kunne ta initiativ til og organisere prosjekter med deltakelse fra ulike avdelinger i AAD og på tvers av departementer og etater.

IMG ble i stedet gjort til sekretariat for regjeringens moderniseringsarbeid fra 2002. Ansvaret for forvaltningspolitikken ble fordelt mellom Arbeidsgiveravdelingen og Avdelingen for statlig forvaltning. Begge avdelinger har senere har skiftet navn flere ganger.

Senere i samme periode opprettet FAD en enhet for økonomiske analyser (ØKAN) som fikk til oppgave å følge opp og koordinere regjeringens arbeid med modernisering av offentlig sektor og å gjennomføre samfunnsøkonomiske og faktabaserte analyser.

Forholdet til personalpolitikken

Forvaltningspolitisk avdeling hadde fra starten åpenbare grenseflater til Personaldirektoratet, som hadde ansvaret for statens lønns- og personalpolitikk, samt lederpolitikk. Personaldirektoratet var et såkalt ”indre direktorat” i FAD, dvs. dels departementsavdeling, dels direktorat.

I 1991 ble Personaldirektoratet omgjort til en ren departementsavdeling, kalt Arbeidsgiveravdelingen. Opplæringsvirksomheten ble samtidig skilt ut og lagt til Statskonsult.

Da Forvaltningspolitisk avdeling forberedte stortingsmeldingen av 1992, ble det forsøkt å innordne personalpolitikken under en overordnet forvaltningspolitikk. Meldingen fikk imidlertid tittelen *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*, noe som signaliserte at dette var et delt politikkområde, med to sidestilte departementsavdelinger som faglig ansvarlige.

I samme periode var et utvalg i arbeid med å vurdere spørsmål om ny arbeidsgiversammenslutning for fristilte virksomheter. På bakgrunn av utvalgets innstilling (avgitt 30.10.1992) ble Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO) stiftet i 1993.

I 2003/04 ble ansvaret for lønnsforhandlingene flyttet fra Arbeidsgiverpolitisk avdeling til en egen forhandlingsstab.

Fagdepartementenes egne enheter

Et viktig utviklingstrekk når det gjelder forvaltningspolitikken organisering, er at fagdepartementene har fått større kapasitet til å drive forvaltningsutvikling i egen regi. I mange departementer er det i denne perioden opprettet egne organisasjons- eller utviklingsenheter, atskilt fra eller i kombinasjon med særskilte personalenheter. I de siste årene er det også i tillegg blitt etablert analyseenheter i noen departementer.

Disse enhetene utgjør utvilsomt viktige aktører i forvaltningspolitikken gjennomføring. Dels kan de være nyttige medspillere og ”ambassadører” for en sentral forvaltningspolitikk, dels kan de være eksponenter for utvikling av sektorspesifikke løsninger som går mer eller mindre på tvers av sentralt utformede retningslinjer.

2.2.2 Direktoratsnivået

Om forvaltningspolitikk ikke var anerkjent som eget politikkområde før på 80-tallet, så var forvaltningsutvikling og effektivisering et anerkjent fagansvar for Rasjonaliseringsdirektoratet, som ble etablert alt i 1948. Direktoratet var underordnet FAD fra 1972 og fungerte som departementets operative organ på dette feltet. I siste halvdel av 1990-tallet hadde direktoratet også et stort antall faglige og operative oppgaver for Finansdepartementet i forbindelse med iverksetting av Økonomireglementet.

I 1988 ble direktoratet omdøpt til *Statskonsult – Direktoratet for forvaltningsutvikling*, uten at det ble gjort noen endringer i direktoratets mandat eller rammebetingelser.

I 1991 overtok Statskonsult opplæringsvirksomheten fra FAD, og i 2001 ble Statens informasjonstjeneste slått sammen med direktoratet.

I siste halvdel av 1990-årene ble Statskonsult pålagt et økende inntektskrav som ga utslag i økende gebyrer på utførte oppdrag. I 2004 ble direktoratet omgjort til et statlig aksjeselskap eid av FAD og fullt ut konkurranseutsatt i konsulentmarkedet.

Statlig økonomistyring og -forvaltning

Finansdepartementet etablerte *Senter for statlig økonomistyring* (SSØ) 1. januar 2004. Senteret er et forvaltningsorgan under Finansdepartementet og ivaretar funksjoner og oppgaver som tidligere lå under skattefogdkontorene, Skattedirektoratet og Finansdepartementet. Senteret er etablert med en sentralenhet samlokalisert med Skattedirektoratet og seks regionkontorer. Den sentrale enheten skal være et relativt lite ekspertorgan til støtte for økonomistyring i staten. Det har i den forbindelse i praksis overtatt opplærings- og veiledningsoppgaver på økonomistyringsfeltet fra Statskonsult.

2.2.3 Organisasjonsmønsteret i hovedtrekk

Selv om FAD har vært den offisielle representanten for forvaltningspolitikken, har departementet langt fra vært alene om å utøve forvaltningspolitikk.

Sammenliknet med andre land er organiseringen av dette politikkområdet relativt fragmentert. Finansdepartementet har en helt dominerende stilling når det gjelder budsjett- og økonomiforvaltning, mens Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) forvalter forholdet mellom forvaltningsnivåene. Justisdepartementet forvalter regelverk med forvaltningspolitiske implikasjoner som forvaltningslov og offentlighetslov og har et overordnet ansvar for lovstruktur og lovtekniske forenklingsarbeid. Sist, men ikke minst har fagdepartementene i svært stor grad selv styrt utvikling og gjennomføring av sektorreformer også når disse har hatt viktige forvaltningspolitiske elementer. FAD har ikke etablert seg som noe forvaltningspolitisk overdepartement (Christensen og Læg Reid 1997), og departementet står fortsatt overfor store utfordringer mht. å utforme effektive virkemidler for en samlet forvaltningspolitikk.

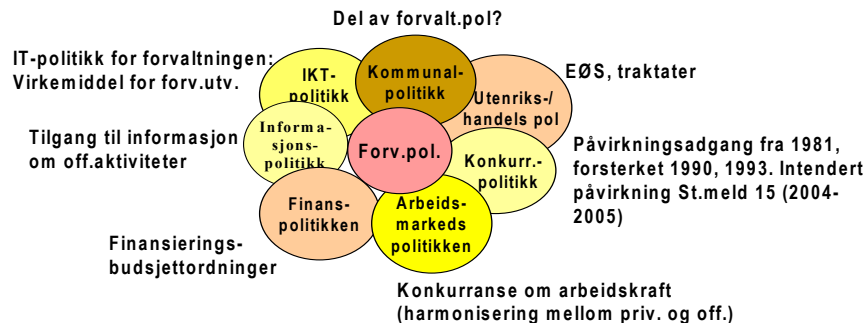
2.3 Grenseflater til andre politikkområder

Forvaltningspolitikk kan betraktes som et horisontalt politikkområde og må nødvendigvis overlape med andre politikkområder.

Forvaltningspolitikk påvirkes av og påvirker også til en viss grad andre politikkområder. Figuren nedenfor illustrerer hvordan ulike politikkområder overlapper og/eller påvirker/ påvirkes av forvaltningspolitikken.

Figur 2: Grenseflater

Grenseflater til andre politikkområder



- **Informasjonspolitikken** innebærer at borgere, næringsliv og organisasjoner bl.a. skal ha reell tilgang til informasjon om det offentlige aktiviteter. Informasjonspolitikken skal dessuten bidra til at informasjon benyttes på linje med andre styringsvirkemidler for å realisere politiske mål. Her er det en klar grenseflate til redskapsperspektivet i forvaltningspolitikken.
- **Konkurranspolitikken** Konkurranspolitikken har en intendert påvirkning på forvaltningspolitikken (jf. St.meld. nr. 15 (2004-2005) kap 3.2 og 3.3). Sentrale stikkord her er
 - konkurranseutsetting for å skape like vilkår mellom offentlige og private tilbydere, og som dermed påvirker oppgavefordelingen mellom offentlig og privat sektor
 - anskaffelsesreglementet, som regulerer hvordan leveranseavtaler kan inngås.
 - bruk av kvasimarkeder, som bl.a. påvirker samhandling mellom forvaltningsorganer
- **Arbeidsmarkeds politikken** kan berøre forvaltningspolitikken gjennom konkurranse om personalressurser og kompetanse, like/ulike vilkår for ansettelse i offentlig og privat sektor, karantenebestemmelser for overgang mellom offentlig og privat sektor vs. stimulans til mobilitet mellom sektorene, etc.
- **Finanspolitikken** påvirker bl.a. ved finansieringsordninger som regulerer adferd for eksempel egenandeler for bruk av offentlige tjenester, resultatbasert finansiering mv. Dette påvirker også forvaltningens organisering og omfang.

- **Utenriks- og handelspolitikken** omfatter handelsavtaler (EØS) med innvirkning på organisering, oppgaver og prosesser for implementering av regelverk.
- **IKT-politikken/næringspolitikk for teknologiutvikling** IKT kan ses på som et virkemiddel som inngår i forvaltningspolitikken. Men IKT-politikken favner også videre, bl.a. ved tilrettelegging for bruk av ny teknologi for næringslivet/borgerne for kommunikasjon med forvaltningen, innvirkning på offentlig sektors organisering (ref. skatteetaten, tele, toll) og virkemåte, effektivisering, samarbeid og samhandling mellom offentlige etater, ref. KOSTRA (kommune-stat-rapportering), Altinn, og integrasjon av IKT-funksjoner på justissektoren.
- **Kommunalpolitikken** grenser også til forvaltningspolitikk. I fremstillingen i kapitel 3 er temaer som oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og stat/kommunerelasjonen i hovedsak holdt utenfor. Samtidig kan det være kunstig å skille for skarpt, jf nivåovergrepene som for eksempel KOSTRA², KOSTIT³, Forvaltningsnettsamarbeidet, Offentlig service kontor (OSK) og NAV⁴. Ofte kan man se en parallell utvikling i forvaltningspolitikken i staten og i kommunene, for eksempel når det gjelder bestiller/utfører-modellen og ulike tilknytningsformer for tjenesteytende offentlig virksomhet (jf sammenstilling i NOU 1999:15 *Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus* (Sørensen-utvalget))

² Kommune Stat Rapportering

³ Forvaltningsnettsamarbeidet er ett tiltak i samarbeidet mellom KOMmunesektoren og STaten på IT-området (KOSTIT).

⁴ Arbeids- og velferdsforvaltningen
Statskonsult rapport 2006:10

3 Politiske mål, utviklingsområder og verdigrunnlag

Stortingsmeldingen og ulike programmer og redegjørelser angir politiske mål og hvilke utviklingsområder som bør ha prioritet, samtidig som det reflekterer verdigrunnlaget for organiseringen og funksjonsmåten til forvaltningen.

St.meld. nr. 35 hadde som undertittel ”*Fundament for fellesskap*” og hadde som hovedmål at ”Forvaltningen skal fremstå som en solid verdiforvalter og opptre med serviceinnstilling”. Det ble videre presisert at forvaltningen skulle utøve sin virksomhet i samsvar med de prinsipper som gjelder for en rettsstat, være et åpent demokratisk system, ivareta fellesverdier knyttet til landets historie og tradisjoner og bidra til at alle får samme mulighet til å påvirke sin livssituasjon og bidra til å virkeliggjøre fellesskapets interesser.

Hovedområdene som regjeringen prioriterte for forvaltningsutviklingen var:

- Ressursutnyttelse og omstilling med bruk av effektivitetsstudier, tiltak for å oppnå lavere kostnader til internadministrasjon, organisatorisk støtte for omstilling og bruk av IT- som virkemiddel
- Styring og resultatorientering med fokus på resultater, en bedre organisert stat, bedre etatsstyring og regelreform
- Samspill mellom etatsnivåer (stat og kommune) og sektorer med vekt på brukerrettet organisering og samordning, utvikling av fylkesmenneskenes samordningsrolle og bedre samspill med næringslivet
- Personal- og ledelsespolitikk med fokus på dynamisk personalforvaltning, etikk, likestilling, utvikling av nye lønssystemer og seniorpolitikk og innsats for å gi yrkeshemmede plass i arbeidslivet

Samtidig med stortingsmeldingen kom AADs omstillingsplan for statlig virksomhet i 90-årene med forvaltningspolitiske retningslinjer og 50 tiltak. Det ble lagt fram forvaltningspolitiske redegjørelser for Stortinget av statsråd Nils Totland i 1994 og 1996 og en rekke retningslinjer og veiledninger for å understøtte utviklingen på hovedområdene prioritert i stortingsmeldingen.

I statsråd Laila Dåvøys forvaltningspolitiske redegjørelse av 1999 : ”*Offentlig sektor – et spørsmål om tillit*”, legges det vekt på at ”en velfungerende forvaltning er vårt fremste redskap for å opprettholde og videreføre folkestyret”. Åpenhet skal være et overordnet mål og forvaltningen skal kjennetegnes av rettssikkerhet og personvern, serviceholdninger og respekt for enkeltmennesket. I tillegg ble ”*Et enklere Norge*” med fokus på regelforenkling spesielt for næringslivet lansert samme år.

Fornyelsesprogrammet (2000-2001) lagt fram av statsråd Jørgen Kosmo hadde som hovedmål: ”*Forvaltningen skal fungere bedre i forhold til brukernes behov og samfunnsmessige hensyn*”. Utfordringen var å løse oppgavene mer effektivt og utnytte all arbeidskraft i landet. Virkemidler var bl.a. å utvikle organisasjonene og tjenesteytingen slik at de var tilpasset brukernes behov, flytte ressurser fra

administrasjon til tjenesteyting, effektivisere ressursbruken og gi økt handlingsrom og utvikle enkeltvirksomheter med vekt på bedre informasjon, budsjett og økonomistyring, kvalitet og nye arbeidsmåter. Utvikling av ledelse, lønns- og personalsystemer var også et prioritert område. Det ble presisert at ideene som velferdsstaten bygger på er *universelle og tidløse*, men det er ikke det samme som at velferdsstatens organisering og innhold er universell og tidløs. En rekke større reformer og enkelttiltak ble knyttet til Fornyelsesprogrammet.

Redegjørelsen som statsråd Victor Norman la fram for Stortinget om moderniseringsarbeidet⁵ (2002-2005) fikk tittelen *"Fra ord til handling – Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor"*. Det ble satt opp en visjon for offentlig sektor rettet inn mot de ulike målgruppene:

- *borgerne* skal kjenne sine rettigheter og ansvar, og føle seg trygge på at myndighetene opptrer ryddig i sine ulike roller,
- *brukerne* skal få likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset sine individuelle behov,
- *skattebetalerne* skal være sikre på at virksomhetene drives effektivt,
- *næringslivet* skal oppleve forvaltningen som ryddig og ubyråkratisk og offentlig tjenesteyting som et konkurransefortrinn internasjonalt
- *ansatte* i offentlig sektor skal ha arbeidsplasser som er spennende, utfordrende og utviklende, og samtidig føle trygghet og delaktighet i jobbsituasjonen.

Mål og prinsipper for moderniseringsarbeidet var:

- Et enklere og ryddigere samfunn med vektlegging av organisering for brukerne, enklere regelverk og ryddighet i roller
- Tjenestetilbud som er tilpasset den enkeltes behov med bruk av virkemidler som "pengene følger brukeren", brukerevalueringer og serviceerklæringer og økt valgfrihet
- Effektiv offentlig sektor med økt handlefrihet for virksomhetene. Virkemidler er delegering, fristilling og desentralisering. Virkemidler er også økt konkurranse, resultatbasert finansiering, lederutvikling og organisasjonsutvikling og AAD skal utvikles til et servicedepartement
- Produktiv og effektivitetsfremmende offentlig sektor som skal legge til rette for økt konkurranse med bl.a. virkemidler som offentlig innkjøpspolitikk, harmonisering av arbeidstids- og miljøbestemmelsene
- En inkluderende og stimulerende personalpolitikk

Rett før regjeringsskiftet la statsråd Morten Meyer fram en handlingsplan for modernisering for årene 2005-2009: *"Modernisering for velferd"*. Mål og prinsippene fra redegjørelsen fra 2002 ligger fast, men det settes flere konkrete mål.

I Stoltenberg II-regjeringens erklæring er det uttrykt som et mål at det er behov for *".....fornyelse av offentlig sektor for å oppnå mer velferd og mindre administrasjon, mer lokal frihet og mindre detaljstyring"*. Det må arbeides med

⁵ Moderniseringsarbeidet gled senere over til å kalles et program.

kvalitetsmål som både tar hensyn til faglig kvalitet, folks tilfredshet, helsefremmende arbeidsmiljø, kostnadskontroll og kontinuerlig kompetanseoppbygging. Det må utvikles gode systemer for tilbakemelding og endring av regler og rutiner som ikke fungerer hensiktsmessig.

Mål, visjoner, verdier og prinsipper for forvaltningspolitikken er nødvendig, men et viktig spørsmål er om dette har resultert i konkrete tiltak og virkemidler for endring og beslutninger som forvaltningen må følge. Dette tas opp i neste kapittel.

4 Reformers og vedtak som har påvirket forvaltningsutviklingen

I dette kapitlet vil vi gjøre rede for konkrete reformer, retningslinjer og vedtak som er gjort generelt gjeldende i forvaltningen (Se vedlegg 1 for mer detaljert beskrivelse). Dette er styringsvirkemidler som har mer umiddelbar endringskraft enn det som nedfelles av prinsipper i stortingsmeldinger, redegjørelser og programmer fra de ulike regjeringene.

Vårt hovedfokus er på *tre grunntemaer* samt IKT som virkemiddel i forvaltningspolitikken, og hvordan den faktiske utviklingen har vært mht disse. Grunntemaene er:

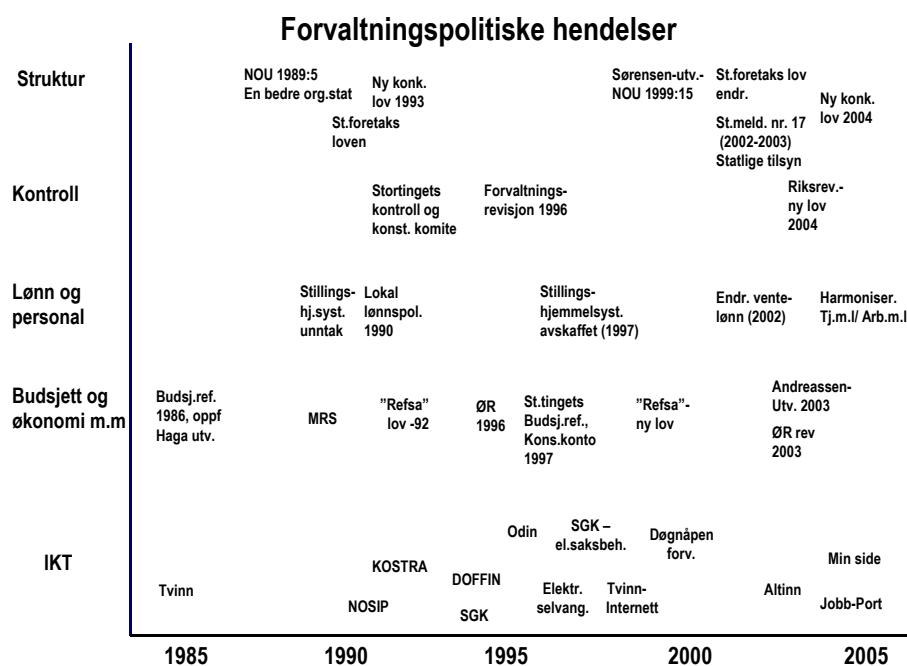
- forvaltningens struktur og organisering
- styring, budsjett og økonomi i forvaltningen
- forvaltningens personal- og ledelsespolitikk og
- IKT som virkemiddel for forvaltningspolitikken.

Kategoriseringen av disse grunntemaene er bl.a. relativt lik den inndelingen som er brukt i St.meld. nr. 35 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*, som er startpunktet for vår analyse av utviklingstrekk.

IKT er behandlet meget kortfattet i stortingsmeldingen. Vi vil i denne rapporten se IKT-politikken som et virkemiddel for iverksetting av forvaltningspolitikken.

For å få frem et bilde av tiltak i perioden har vi valgt å identifisere *hendelser* i forvaltningspolitikken, som illustrert i figuren nedenfor.

Figur 3: Hendelser



Dette gir et forenklet bilde, for det har skjedd mange viktige vedtak innenfor de enkelte sektorer som også har hatt betydning for forvaltningspolitikken generelt. Men for å få tak i de større linjer, har vi valgt å bare inkludere reformer og beslutninger som vi anser har hatt vesentlig betydning for utviklingen.

4.1 Forvaltningens struktur og organisering

NOU 1989:5: *En bedre organisert stat* som bl.a. fokuserte på organisasjonsstrukturen og tilknytningsformene i staten, har hatt stor betydning for organiseringen av offentlig sektor. I kjølvannet av dette kom en rekke endringer. Parallelt ble kraftsektoren og samferdselssektoren (tele, post og jernbanetransport) liberalisert. I vedlegg til rapporten er det gitt oversikt over de mange organisatoriske endringene i perioden.

Et sentralt trekk er at stadig flere virksomheter og oppgaver organiseres bort fra statens kjerne til en form med friere tilknytning:

- Hele forvaltningsbedrifter er omdannet til statsselskaper, enten rene statsaksjeselskaper, for eksempel Telenor i 1994, eller statsselskaper med begrenset ansvar (BA) for Posten (1996). Flere av disse er senere blitt rene statsaksjeselskaper.
- Flere forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter er delt i et selskap og et forvaltningsorgan. Et eksempel er Statens Vegvesen der produksjonsdelen er skilt ut som konkurranseutsatt selskap (Mesta). For jernbanen er både myndighetsdelen og infrastrukturen lagt til egne forvaltningsorganer (hhv. Jernbanetilsynet og Jernbaneverket), mens den tjenesteytende trafikkdelen er skilt ut i eget statsselskap (NSB). For kraftsektoren ble det i 1992 opprettet to selskaper med ansvar for hhv. infrastruktur og produksjon (Statnett og Statkraft).
- Statsforetaksformen ble anvendt på noen selskaper som var organisert etter særlov (for eksempel SIVA). Senere er Statsforetaksloven endret slik at det som ble oppfattet som en garanti mot konkurs (statsstøtte), er fjernet.
- Avmonopolisering og innføring av konkurranse på flere områder har medført oppdeling av tidligere forvaltningsbedrifter og særlovselskaper, for eksempel Vinmonopolet med utskilling av Arcus.
- Også virksomheter som produserer helsetjenester er blitt skilt ut, primært ved at sykehusene er omgjort til statlig eide helseforetak.
- Flere ordinære forvaltningsorganer, spesielt forskningsinstitutter og universitet og høyskoler, har fått større uavhengighet gjennom særskilte fullmakter (blitt nettobudsjettet). De har også fått innslag av resultatbasert finansiering for å stimulere produksjon og innbyrdes konkurranse.
- Omdanning til stiftelsesformen er mindre omfattende enn tidligere, men har fortsatt innen enkelte sektorer, så som kulturområdet.

På 1990-tallet var det lite privatisering av statseide selskaper. Dette har imidlertid økt etter 2000 med blant annet delprivatisering av produksjonsbedrifter som for eksempel Statoil.

Selv med mye utskilling av forretningsvirksomhet til selskaper, var antallet sysselsatte normalårsverk (deltids- omregnet til heltidssysselsatte) i staten relativt

Statskonsult rapport 2006:10

stabil - ca 150 000 i perioden 1991 til 2001⁶. Det ble en kraftig økning til 227 000 i 2003 som følge av statens overtakelse av sykehusene, med tilsvarende nedgang i kommunene. Selv om totaltallet er relativt stabilt, er det store variasjoner mellom sektorene med 59 prosent nedgang i statlige tjenester overfor næringslivet og 35 prosent i forsvaret, mens sysselsetting i undervisning og forskning har økt med 48 prosent⁷.

Et sentralt trekk i hele perioden er oppsplitting av virksomheter etter funksjon og et klarere skille mellom tilsynsfunksjoner, tjenesteyting og regulerings-/forvaltningsfunksjonene. Dette kom tidlig i gang og har vært spesielt tydelig på samferdselsområdet. Utskilling av tjenesteyting til enten statlig eide eller private virksomheter har ført til at det er svært liten tjenesteproduksjon i egen regi nå. Unntaket er alle nivåer i utdanningssektoren. Selv om det også her er private tilbydere, dominerer den offentlige utdanningsvirksomheten. Det samme gjelder det offentliges rolle som kultur- og verdiforvalter.

Ett annet gjennomgående tema i perioden er avveiningen mellom politisk styring og graden av faglig uavhengighet. Dette berører i første rekke ombudene, tilsynene og klageorganene.

Tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 (2002-2003)) la viktige føringer for organiseringen og ble fulgt opp med beslutninger om både sammenslåing og deling av direktorater med tilsynsfunksjoner, samt flytting ut av Oslo. Flyttingen gir geografisk avstand til sentrale tilsynsobjekter og til departementer. Både tilsynsrollen og metodikken for å utøve et godt tilsyn, har blitt utviklet.

Gjennom utskilling av oppgaver fra departementene har også klageordningen blitt endret, og en rekke klagenemnder (ca 40) er opprettet⁸. Spørsmålet om hvordan dette påvirker rettssikkerheten er tatt opp. Spørsmålet om og hvordan denne type såkalte uavhengige organer skal styres er også vanskelig, jf Utlendingsnemnda (UNE). Det er imidlertid klart at utviklingen i retning av langt flere klagenemnder ikke har skjedd som resultat av et samlet forvaltningspolitisk grep. Felles tankegods vedrørende utvikling av departementenes rolle med økt vekt på politikkutforming, kan imidlertid ha vært medvirkende.

Det har vært en bevegelse i retning av å rendyrke departementer som sekretariater for politisk ledelse. Oppgaver er derfor blitt flyttet ut, men dette har likevel ikke vært en entydig utvikling (ref. en motsatt bevegelse i UD, Forsvardepartementet og til dels MOD/FAD). Spesielt fra slutten av 90-tallet er det blitt opprettet nye store direktorater. Det har skjedd ved at oppgaver er skilt ut fra departementene, for eksempel Politidirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUF), eller ved fusjoner av virksomheter med relativt likeartede oppgaver, for eksempel

⁶ Forvaltningsutsyn 2004 med statistikk fra SSB

⁷ Tall for antall årsverk varierer med hvilke virksomheter som regnes for å være innenfor og utenfor staten. Legges Tjenestemannsregisteret til grunn, vil antall årsverk i staten være atskillig mindre enn SSBs tall viser, bl.a. fordi statlig eide helseforetak ikke regnes med. Antall tilsatte (antall personer) i statlig tariffområde i 2004 var 128 339.

⁸ Statskonsultrapport 2003:19 Klager over alt - Organisering av statlig klagesaksbehandling

Mattilsynet, Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet. BUF er i tillegg et eksempel på statliggjøring av fylkeskommunale oppgaver.

Innenfor den enkelte etat har det vært en klar tendens til å slå sammen lokalkontorer til større enheter (Skatteetaten, Tollvesenet og Vegvesenet). Begrunnelsen har vært å effektivisere administrative funksjoner og ledelsesfunksjoner, og dermed frigjøre ressurser til faglig arbeid. IKT-teknologien har bidratt sterkt til nye former for organisering på disse områdene. Fylkesnivået har til dels måttet vike plassen for et stadig sterkere regionnivå bestående av flere fylker. Regioninndelingen innenfor staten varierer mellom sektorene, men mønstre der landet er delt i fem eller seks regioner dominerer.⁹

Problemet med at etatene gjennom sammenslåing av lokalkontorer ikke lenger er tilstede i små kommuner, er blant annet søkt løst gjennom samarbeid med andre etater og med kommunene, jf offentlig servicekontor (OSK). Arbeids- og velferdsforvaltningsreformen (NAV) er også en strukturell endring for å styrke samordningen på velferdssektoren mellom staten og kommunene.

Flere offentlige monopoler er blitt avskaffet, og offentlige tjenester er konkurranseutsatt. Bruk av konkurransepolitiske virkemidler har også stått sentralt de siste 5-6 årene med sikte på å innfri målsettingen om økt effektivitet i den offentlige tjenesteproduksjonen. Konkurranselovens reelle virkeområde har blitt utvidet, og anskaffelsesregelverket skal sikre konkurranse mellom tilbydere uansett om de er offentlig eide selskaper eller private.

Offentlig Privat Samarbeid (OPS) innebærer et partnerskap mellom offentlige og private aktører med fordeling av risikoen dem imellom. Ofte tar den private aktøren investeringskostnaden, som det offentlige tilbakebetaler over tid. Det finnes flere OPS-prosjekter under utvikling i statlig sektor, spesielt innen vegsektoren. For øvrig er det aktuelle prosjekter innenfor investeringstunge sektorer som jernbane, forsvaret, sykehus og fengsel.

4.2 Styring, budsjett og økonomi i forvaltningen

Fra midten av 1980-tallet har det vært lagt økende vekt på å gi den enkelte statlige virksomhet utvidet *handlefrihet* og flere fullmakter knyttet til ressursdisponering innenfor fastsatte rammer. Det har i perioden vært gjennomført en rekke endringer i det statlige budsjettssystemet som har åpnet for større fleksibilitet både når det gjelder omdisponeringer innenfor gitte rammer i det enkelte budsjettår og overføringer mellom budsjettår.

Reformene fremstår som et resultat av økt bruk av mål- og resultatstyring der målet har vært å stimulere til en mer effektiv ressursbruk. I oppsummeringen av erfaringene viser Statskonsult til at innføringen av mål- og resultatstyring har ført til at departementenes styring av underliggende virksomheter er blitt mer koordinert og strukturert enn tidligere. Samtidig har underliggende virksomheter fått økt frihet i økonomisk-administrative spørsmål. Mye tyder på at det har funnet

⁹ Statskonsultrapport 2002:18 Inndeling av regional stat
Statskonsult rapport 2006:10

sted en tilsvarende utvikling i underliggende virksomheter, særlig mellom direktorat og ytre etat, men også i noen grad internt i de sentrale institusjonene.

Det har også skjedd en utvikling og bevisstgjøring mht. hvordan styringen skal utøves overfor ulike typer virksomheter. Begrepet styring har fått ulike underformer som etatsstyring, eierstyring og styring av uavhengige organer, og kontraktstyring er blitt tatt i bruk om enn i beskjeden grad. Enkelte virksomheter bruker også ulike modeller og metoder i sin interne styring, for eksempel balansert målstyring og kvalitetsmodeller som CAF¹⁰ og EFQM¹¹.

Økonomiregelverket ble endret i 1996 og 2003. Det viktigste ved siste endring er større vekt på virksomhetstilpasning og flere anbefalinger enn eksplisitte krav - "mer kan enn skal". Både prinsippene i mål- og resultatstyring og økonomiregelverket medfører at ansvaret for å ivareta målrettet og hensiktsmessig økonomistyring legges på departementene, som igjen må påse at ledelsen for virksomhetene settes i stand til å følge opp de krav som stilles til dem. Erfaringer viser imidlertid at det er for lite oppmerksomhet om sammenhengen mellom ressurstildeling og oppnådde resultater.

Parallelt med, og delvis som en konsekvens av, større vekt på mål- og resultatstyring er tilsyns- og kontrollfunksjonene styrket innenfor den enkelte virksomhet og fra Riksrevisjonen. Dette har dels skjedd gjennom endringer i regelverket og dels ved omorganiseringer og etablering av nye organisatoriske enheter. I departementene ble det i løpet av 1990-årene flere steder opprettet stillinger som kontrolldirektør, revisjonsdirektør, kvalitetsrådgiver og lignende. Riksrevisjonen har styrket sin forvaltningsrevisjon, som innebærer systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger sett ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger. Slike undersøkelser ses ofte over flere år. Riksrevisjonens nye rolle kan påvirke virksomhetenes interne styring, idet virksomhetene kan bli mer opptatt av at systemer og rutiner er hensiktsmessige og at systemene gir nødvendig informasjon å styre etter.

Oppmykingen i bevilgningsreglementet har ikke medført endringer i hovedprinsippene for føring av statsbudsjettet. Krav om en mer effektiv ressursbruk i forvaltningen har imidlertid bidratt til å sette prinsippene under press. Mulighetene og konsekvensene av å innføre bedriftsøkonomiske budsjett- og regnskapsprinsipper i staten har vært utredet og er til vurdering. Det er i første omgang besluttet å iverksette avgrensede forsøk med regnskapsføring etter periodiseringsprinsippet i et utvalg pilotvirksomheter etter at Andreassen-utvalget leverte sin innstilling i 2003.

De forholdene som har påvirket etatsstyringen og den eksterne kontrollen har også påvirket den *interne styringen* (styring av egen drift). Viktige endringer eller tiltak som har hatt innvirkning på eller blitt innført for å utvikle intern styring er:

¹⁰ Common Assessment Framework

¹¹ European Foundation for Quality Management (EFQM) også kalt Excellence-modellen. Statskonsult rapport 2006:10

- Overgang til *nettobudsjettering* har hatt større konsekvenser for den interne styringen enn for departementenes styring av de nettobudsjetterte virksomhetene, viser en undersøkelse foretatt av Statskonsult¹².
- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser stiller store krav til *innkjøpsfunksjonen*, og det er satt av økte ressurser til dette.
- *Virksomhetsplanlegging*, som ble obligatorisk fra 1990, har hatt en dreining i oppmerksomhet fra målstruktur i retning av strategi.
- Man kan se en viss interesse i staten for *balansert målstyring*, som kan betraktes som en videreutvikling av mål- og resultatstyringskonseptet. I staten er imidlertid utbredelsen ikke like stor som i kommunene.
- *Serviceerklæringer* har to viktige funksjoner: Informasjon utad, og læring innad. Alle statlige virksomheter skulle utarbeide serviceerklæringer innen utgangen av 2000. Dette ble oppnådd for 80 prosent av virksomhetene.
- Utover 1990-tallet økte antall *brukerundersøkelser* og *brukerpaneler*.
- En undersøkelse¹³ fra 2005 viser at helhetlige kvalitetsmodeller som EFQM og CAF er lite utbredt. Styring og ledelse for kvalitetsforbedringer er imidlertid et viktig og overordnet tema. Innsatsen skjer på en rekke områder, men er ikke satt i system og settes ikke inn i en større sammenhengende helhet.
- Det er få virksomheter i staten som er *ISO-sertifisert*, men tilsvarende tenkning brukes nok i en del arbeid med kvalitetskontroll.
- *Benchmarking* dukket opp som begrep i offentlig forvaltning i slutten av 1990-årene. Det er imidlertid få konkrete eksempler. Men det synes å ha blitt vanligere å stille spørsmål i offentlig sektor om det er relevante partnere, i inn- eller utland, som en kan sammenlikne seg med.

4.3 Forvaltningens personal- og ledelsespolitikk

Oppmykingen av *stillingshjemmelsystemet* startet i forbindelse med budsjettreformen av 1986. Stortinget vedtok senere, ved behandlingen av innstillingen fra Stortingets budsjettreformutvalg (Innst. S. nr. 243 (1996–1997)), å oppheve stillingshjemmelsystemet. Mye tyder på at systemet på dette tidspunktet hadde mistet mye av sin betydning som styringsinstrument. Generelt innenfor lønns- og personalpolitikken har det skjedd en utvikling i retning av økt delegasjon fra de sentrale myndighetene til de enkelte virksomheter. I 1988 ble det nedsatt en komité – Statens lønnskomité - for å gjennomgå *statens lønnsystem*. Flere av forslagene fra komiteen, jf. NOU 1990:32, er senere fulgt opp, blant annet ved behandlingen av St.prp. nr. 75 (1990–1991) og ved senere endringer av de statlige tariffavtalene.

Viktige prinsipper for *personalpolitikken* ble trukket opp i St.meld. nr. 35 (1991–92) om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Endringer i avtaleverket har i løpet av 1990-tallet åpnet for en mer fleksibel lønnsfastsettelse med et sterkere innslag av markedstilpasning, herunder innføring av resultatkontrakter og egne lønnsavtaler for de øverste lederne i staten.

¹² Statskonsult-rapport 2002:17: Nettobudsjetterte forvaltningsorganer.

¹³ Statskonsult-notat – upublisert: Kvalitets- og ledelsestenkning i staten, Oppsummering av en undersøkelse, Desember 2005
Statskonsult rapport 2006:10

Fra 1. juni 1991 ble toppledere i staten tatt ut av tariffområdet og omfattet av *lederlønnsordningen*. Samtidig ble det innført nye resultatkrav for lederne. Hver enkelt leder skulle ha en lønns plassering som er tilpasset stillingens innhold i form av ansvar, omfang, kompleksitet og personlige egenskaper. Lønns plasseringen og resultatkravene skal framkomme av en *formell kontrakt*, lederlønnskontrakten, som er forhandlet fram av gjeldende leder og overordnet. Lederlønns systemet ble innført for å redusere forskjellen i lønn mellom ledere i privat og offentlig sektor slik at staten skulle bli bedre i stand til å rekruttere og beholde dyktige ledere samt øke mobiliteten på tvers. Det nye systemet skulle også tydeliggjøre den enkeltes lederrolle og lederansvar slik at resultatoppnåelsen ble bedre og forvaltningen mer effektiv.

Et utviklingstrekk har vært å delegere mer av personalpolitikken og lønnsfastsettelsen til virksomhetene. I budsjettproposisjonen for 2003 ble det større avsetning til lokale forhandlinger.

Det har også vært utviklet ordninger for å ivareta de tilsatte under omstilling. Disse har de siste årene blitt foreslått endret. Politikken har vært å søke å harmonisere personalpolitikken og regelverket i staten med det som gjelder for private virksomheter. I Hovedtariffavtalen for perioden mai 1992 til mai 1994 ble det avtalt at staten i samråd med hovedsammenslutningene/Norsk lærerlag skulle utforme sentrale retningslinjer for omstillingsarbeidet i statlig sektor¹⁴. Det ble satt i gang en rekke tiltak som kompetanse- og organisasjonsutvikling, omplassering til andre statlige virksomheter og videreføring av ventelønnsordningen¹⁵ (etablert i 1918 og overført til Statens Pensjonskasse (SPK) fra 1.1.92 og Aetat i 2001). I 1996 var det ca 875 personer som mottok ventelønn, i 1997 var antallet økt til 1455.¹⁶ Ordningen ble endret fra 01.07.2002 ved at ventelønnskostnader som utløses etter omdanning til aksjeselskap, dekkes av selskapene selv gjennom refusjonsplikt. Reglene for ventelønn ble harmonisert med reglene for dagpenger.

Det har vært foreslått ny embets- og tjenestemannslov.¹⁷ Rettigheter som ventelønnsordningen, deltakelse i ansettelsesprosesser og medbestemmelsesrettigheter under omstilling ble forelått opphevet. Dette er imidlertid reversert av ny regjering fra 2005.

IA-avtalen - Intensjonsavtalen mellom staten og partene i arbeidslivet om et inkluderende arbeidsliv - ble inngått i 2001¹⁸. Hensikten var å redusere

¹⁴ Basert på regjeringens intensjonserklæring om "Omstilling under trygghet"

¹⁵ Tjenestemannsloven av 4. mars 1983 § 13 punkt 6: "Blir tjenestemann som nevnt i nr. 1 sagt opp og det antas at det ville være vanskelig å skaffe annet høvelig arbeid, kan vedkommende gis ventelønn om det ikke foreligger krav på pensjon. Ventelønn skal fastsettes for høyst tre år om gangen. Ventelønnen gis ikke til fast tjenestemann med mindre enn to års tjeneste eller midlertidig tjenestemann med mindre enn fire års tjeneste."

¹⁶ St.prp. nr. 1 (1998-99)

¹⁷ Endringer i tjenestemannsloven, harmonisering med ny arbeidsmiljølov, Ot.prp. nr. 67 (2004-2005), i statsråd 18. mars, oversendt Stortinget 4. april 2005, planlagt satt i kraft samtidig med ny arbeidsmiljølov.

¹⁸ Sandman-utvalget (NOU 2000:27) Et inkluderende arbeidsliv
Statskonsult rapport 2006:10

sykefraværet og tilgangen til uførepensjon og ta vare på eldre arbeidstakers ressurser og arbeidskraft for å motvirke tidlig avgang fra arbeidslivet.

4.4 IKT som virkemiddel for forvaltningspolitikken

I St.meld. nr. 35 har IKT en relativt beskjeden plass. AAD fremhever følgende hovedsatsingsområder i det sentrale IKT-arbeidet:

- Bruk av offentlig informasjon som felles ressurs
- Forenkling av datakommunikasjon og informasjonsutveksling
- IKT-standardisering i forvaltningen
- Utvikling av IKT-løsninger og -anvendelser

Følgende hovedstrategier lagt til grunn:

1. Det ordinære linjeansvaret for bruk av IKT i oppgaveløsningen skal styrkes.
2. Sterkere krav skal stilles til den enkelte virksomhet om kostnadsstyring og resultater ved IKT-bruken.
3. Samarbeid, samordning og standardisering på strategisk viktige områder skal fremmes.

I hele perioden har hovedspørsmålet vært utvikling av standardisering og fellesløsninger vs. den enkelte institusjons fulle ansvar for planlegging og bruk av IKT i egne sektorer og virksomheter.

På IKT-siden forelå NOU 1988:40 *Datapolitikk i staten i 1990-årene* og NOU 1988:15 *Samspill om grunndata*. Programmet nasjonal infrastruktur for edb ble avsluttet i 1992, men ble delvis videreført i *Sektorplan for IT i forvaltningen 1992-1996*.

Terminaldekningen i statsforvaltningen økte sterkt i slutten av 1980-årene. Dette ga muligheter for endret og bedre oppgaveløsning, men medførte også en betydelig kostnadsside og avhengighet. Sårbarhetsproblematikken ble tatt opp i NOU 1986:12 *Datateknikk og samfunnets sårbarhet*. Norsk statsforvaltning var sent ute med bruk av IKT, og særlig gjelder dette departementene. Status i 1991 kan derfor sies å ha vært lite avansert når en ser bort fra enkeltløsninger som for eksempel tollvesenets TVINN.

Utviklingen har vært preget av to parallelle løp som delvis har gått over i hverandre og som har påvirket hverandre: *Standardisering* og *brukerorientering*. Det kan også skilles mellom generelle tiltak/fellestiltak på IKT-området, og sektor- eller etatsspesifikke løsninger.

Ved kgl. res. av 6.12.1991 fikk Arbeids- og administrasjonsdepartementet hjemmel til å kunne pålegge statsforvaltningen å bruke standardprodukter. Statens generelle kravspesifikasjon besto av en serie veiledninger og kravspesifikasjoner for anskaffelse av IKT-systemer. Dokumentene ble utgitt i tidsrommet 1992–1996. Statens generelle kravspesifikasjon (SGK) for elektronisk saksbehandling kom i revidert utgave i 1998.

Av fellestiltak kan nevnes:

- NOSIP (Norsk OSI profil) er en forvaltningsstandard for datakommunikasjon. Formålet med NOSIP er å presentere et sett med krav og anbefalinger som skal gjøre det enklere å kommunisere på tvers av ulike sektorer og på tvers av forvaltningsnivåer.
- Noark (Norsk arkivsystem) er en standard for arkivsystemer i statlig sektor. Den ble introdusert i 1984 og har senere kommet i flere versjoner. Arbeidet med Noark-5 har startet, og versjonen skal være kompatibel med Records Management-standarden (Mo-Req) som er utformet i regi av EU.
- Lov om elektronisk signatur trådte i kraft i 2001. Formålet med loven var å legge til rette for en sikker og effektiv bruk av elektronisk signatur (PKI - Public Key Infrastructure) ved å fastsette krav til kvalifiserte sertifikater, til utstederne av disse sertifikatene og til sikre systemer for signaturfremstilling.
- Lov om Enhetsregisteret trådte i kraft i 1995. Registeret skal fremme effektiv utnyttelse og samordning av offentlige opplysninger om næringsdrivende.
- Oppgaveregisteret ble etablert i 1997. Det er et metadataregister over alle oppgaveplikter som næringsdrivende har overfor forvaltningen. Målet er å samordne oppgavepliktene, slik at statsforvaltningen ikke krever samme informasjon flere ganger. En gjennomgang foretatt av Statskonsult i 2000 viste at potensialet for gjenbruk i liten grad var utnyttet¹⁹.
- KOSTRA-prosjektet er basert på rapportering fra IKT-systemer og skal gi informasjon om tjenesteproduksjon, befolkning/ målgrupper og ressursbruk. På dette grunnlaget skal en få tall for produktivitet (forholdet mellom tjenesteproduksjon og ressursbruk), dekningsgrader (forholdet mellom tjenesteproduksjon og befolkning/målgrupper) og prioritering (forholdet mellom ressursbruk og befolkning/målgrupper).
- Database for offentlige innkjøp i Norge (DOFFIN-databasen) ble etablert i 1996 og er nå et lovfestet, obligatorisk kunngjøringssted både for nasjonale kunngjøringer og EØS/WTO-kunngjøringer. Rambøll Management har vurdert DOFFIN-databasen som Europas eksempel på ”best practice”.
- Markedsplassen www.ehandel.no er nettportalen som skal bidra til å fremme bruk og videreutvikling av elektronisk handel i offentlig sektor.
- MinSide er et virtuelt servicekontor der hver borger skal ha en enkel tilgang til offentlige elektroniske tjenester ved at alle offentlige tjenestetilbud samles i en Internett-portal. MinSide er under utvikling med sikte på iverksetting i 2007.

I tillegg til disse fellesløsningene er det en rekke etatssystemer av stor viktighet bl.a. Altinn.

Totalt sett er det grunn til å anta at IKT som virkemiddel i forvaltningen har bidratt til effektivisering og bedre tjenester både for forvaltningen, næringslivet og borgerne/individuelle brukere. Men det er relativt få gode beregninger for hvor store effektiviseringsgevinstene er og hvordan de blir tatt ut.

¹⁹ Statskonsult-notat 2000:03 Oppgaveregisteret
Statskonsult rapport 2006:10

Det eksisterer mange halvveisløsninger ved at papirbaserte og IKT-baserte løsninger samvirker på måter som ikke er optimale. Data registreres og lagres på flere steder og flere ganger.

5 Oppsummerte hovedtrekk ved utviklingen

Det generelle bildet av forvaltningsutviklingen er at det har vært store strukturelle og styringsmessige endringer i offentlig sektor de siste 20 år. Dette er også tilfellet internasjonalt. Det kan her vises til OECDs rapport *”Modernising Government: The Way Forward”* (2005) der det understrekes at i løpet av de siste 20 årene har offentlig forvaltning i de fleste OECD-landene blitt mer kostnadseffektiv, åpen og brukerorientert, fleksibel og resultatorientert. Samtidig er staten heller blitt mer enn mindre tilstedeværende, men statens rolle er endret. Samfunnet har større og ikke mindre forventninger til offentlig sektor. Betydningen av å ha et velfungerende og tilpasningsdyktig forvaltningsapparat, er derfor vel så viktig framover som det vært til nå.

5.1 Felles verdier - varierende vektlegging

Likheten er klart større enn forskjellene når en ser på målene for forvaltningspolitikken under skiftende regjeringer i perioden fra 1990 og til i dag. Grunnleggende verdier som demokrati, åpenhet, rettssikkerhet og at forvaltningen er til for befolkningens ulike målgrupper, er gjennomgående. Vektlegging og virkemiddelbruk kan imidlertid variere. For eksempel legges det i redegjørelsen fra Bondevik I-regjeringen større vekt på demokrati og deltakelse enn i de andre programmene. Valgfrihet vektlegges sterkere i Moderniseringsprogrammet (Bondevik II-regjeringen), mens forvaltningen som verdiforvalter ble vektlagt i St. meld. nr. 35 fra 1992 (Harlem Brundtland III-regjeringen).

Sterkt forenklet kan den norske forvaltningspolitikken utvikling de siste 15-20 årene framstilles slik:

I en første fase (1980-tallet) ble forvaltningspolitikken ”flagget” høyt med programmer og kampanjer for å skape energi og press for endring. Noe av kjernen i programmene var å legge bedre til rette for ledelse i det offentlige ved gi større handlefrihet lokalt. Dette skulle bl.a. bidra til at forvaltningen fungerte mer rasjonelt og resultatorientert og opptrådte med bedre serviceholdning utad. Markedstenkning var lite aktuelt i denne fasen, som kulminerte med en stortingsmelding (St.meld. nr. 35) som nyanserte reformbudskapet ved å peke på at det offentliges særtrekk, slik som uklare og til dels konflikterende mål, skiller det offentlige fra privat sektor når det gjelder reformer og omstillinger.

Dernest kom en fase (1992-1999) der den generelle forvaltningspolitikken var preget av konsolidering og kvalitetssikring av det utviklingsarbeid som var satt i gang. Samtidig ble det imidlertid i flere sektorer forberedt full (ytre) fristilling av sentrale statlige tjenesteytere for å møte konkurranse på eksisterende eller nyskapede markeder. Dette skjedde primært under press utenfra og av den teknologiske utviklingen. De store strukturelle omstillingene som skjedde spesielt på samferdselsområdet, var i liten grad resultat av spesifikke forvaltningspolitiske retningslinjer, men det er tydelige spor fra de prinsipielle vurderingene i NOU: 1989:5 *En bedre organisert stat*.

I en tredje fase (1999-2005) kom nye programsatsinger som varierte mht. innsatsområder, bl.a. ble regelverksforenkling gitt ny prioritet ("Et enklere Norge"). Felles for dem alle var fornyet press ovenfra for reform og omstilling. Omfanget av forvaltningsreform og omstilling både i bredde og dybde var nå blitt betydelig. Et generelt trekk i denne fasen er at det nå var nødvendig å ta konsekvensen av den sektorvise liberaliseringen bl.a. ved å organisere for større rolleklarhet, samtidig som fristillingsbølgen begynte å spre seg til typisk ikke-kommersielle virksomheter. Dette åpner for større fragmentering av forvaltningen med påfølgende økte krav til samordning.

5.2 Store strukturendringer: Tjenesteproduksjon skilles ut - tilsyn gis prioritet

Det er karakteristisk at enkelte trekk ved forvaltningspolitikken og utviklingen av forvaltningen periodevis er mer synlige enn ellers. Dette er uttrykk for at endringstempoet i forvaltningsutviklingen varierer over tid og mellom temaer og sektorer. De underliggende hovedtrekk ved utviklingen har imidlertid gått i samme retning, og summen av alle endringer medfører at forvaltningsstrukturen er ganske annerledes i dag enn for 15 år siden.

Et klarere organisatorisk skille mellom forvaltningens ulike roller og oppgaver har vært et ledende prinsipp siden slutten av 1980-tallet. Dette har ført til stor grad av fristilling og utskilling av tjenesteyting i selskaper som etter hvert også er blitt privatisert eller delprivatisert. Antallet forvaltningsorganer har blitt færre, og antall ansatte i staten er kraftig redusert. Omstillingene startet på slutten av 1980-tallet. De største omstillingene skjedde i løpet av 1990-tallet, mens privatisering som virkemiddel er først tatt i bruk fra 2000.

Mer fristilling medførte også at utøvelsen av tilsynsfunksjonen måtte styrkes som erstatning for bortfallet av instruksjon og folkevalgt styring. Utvikling av tilsynsfunksjonen ble satt på dagsorden på slutten av 90-tallet, men større endringer ble først gjennomført fra 2003.

Organisatoriske virkemidler som sammenslåing til større enheter har i hovedsak vært begrunnet ut fra effektiviseringshensyn og bedre utnyttelse og utvikling av kompetanse. Men dette har til dels stått i motstrid til behovet for rendyrking av roller. Løsningen har vært å fusjonere virksomheter med likeartede funksjoner, for eksempel direktorater på den ene siden og forvaltningsorganer med tilsynsfunksjoner på den andre.

5.3 Effektivitet, kvalitet og brukerorientering – honnørord uten kraftige virkemidler

Andre viktige felles temaer i perioden har vært økt effektivitet og bedre ressursutnyttelse. Virkemidlene for å oppnå dette har vært forskjellige. Effektivitetsstudier var et virkemiddel i seg selv i St. meld. 35 (1991-92)²⁰, mens

²⁰ se også NOU 1991:28 Mot bedre vitende?
Statskonsult rapport 2006:10

Moderniseringsprogrammet av 2002 vurderte effektivitet som en effekt av ulike tiltak som konkurranseutsetting, resultatbasert finansiering, brukervalg etc. Det har imidlertid vært begrensede forsøk på måling av effektiviteten i staten²¹, og få konkrete tiltak for økt effektivisering har vært prøvd ut de siste årene.

Synspunkter på hvorvidt staten har høy eller lav effektivitet er dermed basert på et svært spinkelt grunnlag. Det pågående arbeidet for å utvikle StatRes,²² som skal gi et bedre faktagrunnlag om ressursbruk, produksjon, kvalitet og resultat i staten, kan gi et bedre utgangspunkt for effektiviseringsstudier og bli et direkte virkemiddel for satsing på økt effektivitet.

Gjennom hele perioden blir det uttrykt store forventninger til bruk av IKT, bl.a. for å redusere ressursbruk til internadministrasjon og fellestjenester, men uten at effektene blir godt dokumentert. Den teknologiske utviklingen har etter hvert gitt større muligheter, men det har vært tilbakeholdenhet med å presse fellesløsninger på forvaltningen, for eksempel når det gjelder slike løsninger for departementsfelleskapet. Men med omstillingen av Forvaltningstjenesten til Departementenes servicesenter i 2006 er dette i ferd med å realiseres for en rekke fellestjenester.

Brukerorientering er et gjennomgående mål, men med noe ulike politiske syn på hvilke virkemidler som gir best effekt; konkurranse som indirekte virkemiddel eller direkte brukerorienterte tiltak. Et fellestrekk er vekt på regelforenkling overfor næringslivet, men også overfor kommuner og den enkelte bruker. Elektronisk innrapportering og gjenbruk av data har økt betraktelig og anses som et viktig virkemiddel for å forenkle relasjonen mellom offentlige myndigheter og næringslivet.

Stoltenberg II-regjeringen legger vekt på å utvikle kvalitet ved at det bl.a. skal utarbeides kvalitetsmål. Tidligere programmer har inneholdt prinsipper om å utarbeide serviceerklæringer, brukerundersøkelser og dialog med borgerne/brukerne. Moderniseringsprogrammet omfattet også denne type tiltak, men hadde konkurranse og brukervalg som de viktigste virkemidlene for å øke kvaliteten.

5.4 Større handlingsrom, men også mer regelverk og kontroll

Delegering og desentralisering er et gjennomgående trekk ved hele perioden. Dette har gitt seg utslag i overføring av oppgaver fra departement til direktorat og videre til regionale ledd. På den annen side har det de siste årene også skjedd en statliggjøring av flere store velferdsområder (sykehus, barnevern, mattilsyn). Dette står i kontrast til målet om desentralisering av oppgaver til kommunene.

Mål- og resultatstyring, større muligheter for omdisponering av budsjettet, flere nettobudsjetterte virksomheter og flere fullmakter innenfor personal- og

²¹ Statskonsult-notat 2001:3 Effektivitet i statlig ressursbruk

²² Utviklingsarbeidet er lagt til Statistisk Sentralbyrå på oppdrag fra FAD. Systemet er planlagt lansert i 2007 og vil omfatte noen pilotområder og en plan for videre utvikling av systemet og inkludering av andre deler av statlig sektor.

lønnspolitikken og lederpolitikken, har medført at handlingsrommet i den enkelte virksomhet er blitt atskillig større. Den faktiske bruken av handlingsrommet, og om styringen i praksis skjer i henhold til mål- og resultatstyringskonseptet, er imidlertid mer uvisst²³.

Økt handlingsrom for enkeltvirksomheter er blitt møtt med sterkere krav om å følge felles regelverk for innkjøp og anskaffelser, samt krav til rapportering og kontroll fra bl.a. Riksrevisjonen.

På tross av rammestyling, mål om enklere regelverk og sterk vekt på delegering og desentralisering har omfanget av regelproduksjon økt betraktelig, bl.a. på bakgrunn av EØS-avtalens innvirkning. Antall regler er blitt mer enn det tredobbelte og antall sider i Lovtidend mer enn fem ganger så stort som før 1992. Vi har ca 750 lover og ca 11 600 forskrifter.

Stortinget har også økt kontrollen med regjeringen. De siste årene har antallet anmodningsvedtak²⁴ økt sterkt. For 20-30 år siden lå antallet på null til fire i året, og så sent som på slutten av 1980-tallet var det fremdeles beskjedent. På slutten av 1990-tallet endret dette seg drastisk, og veksten etter århundreskiftet har vært meget stor. Stor vekt på delegering og desentralisering ser ut til å øke behovet for sentral kontroll og oppfølging.

²³ Erfaringene viser bl.a. at det lett skjer en oppgave-/aktivitetsfokusering i styringsrelasjonen, jf Statskonsultrapport 1999: 19.

²⁴ Stortingets forretningsorden § 12 annet ledd nr. 8e om oppfølging av stortingsvedtak som inneholder en anmodning til Regjeringen (anmodningsvedtak) og om behandlingen av private forslag som er vedtatt oversendt Regjeringen til utredning og uttalelse (utredningsvedtak). jf. Innst. S. nr. 168 (1998-99).
Statskonsult rapport 2006:10

6 Økt behov for forvaltningspolitikk?

Denne rapporten har hatt som formål å dokumentere utviklingstrekk de siste 15 årene og ikke spå om fremtiden. God kunnskap om den historiske utviklingen kan imidlertid gi et bedre grunnlag for å vurdere hvilke utviklingstrekk vi vil se i årene framover, og hvilke mål og prinsipper som vil bli satt - eller bør settes – på dagsordenen.

Et kritisk utgangspunkt kan være spørsmålet om det egentlig er behov for en generell langsiktig forvaltningspolitikk.

Behovet sett ”nedefra”

Generelt kan vi si at forvaltningsutviklingen sjelden er lineær, men den går heller ikke i sirkel. Snarere utvikles det løsninger som dels bygger på tidligere tenkning og praksis, dels bygger – aktivt eller passivt - på impulser utenfra. Spørsmålet er om den videre utviklingen bør skje ved at hvert departement, sektor og virksomhet finner fram til egnede løsninger på egen hånd, altså en organisk og mer tilfeldig utvikling.

Departementer og andre forvaltningsorganer er de som er nærmest til å uttrykke et eventuelt behov for at noen kan peke ut retningen og gi en rettesnor for deres endrings- og utviklingsarbeid. Det blir ofte vist til at departementene har og bør ha stor selvstendighet og at de bør kunne komme fram til egne, sektorspesifikke løsninger mht. styring og organisering. Men vi observerer også et betydelig behov og ønske om å kunne støtte seg til erfaringsbasert kunnskap om prosesser, modeller og metoder tilpasset den virkeligheten som gjelder i statsforvaltningen.

Etter en periode med store strukturelle endringer og reformer, slik det har vært det siste tiåret, kan det nå oppstå et behov for å konsolidere situasjonen. Det kan gi støt til et sentralt arbeid med generelle veiledninger, kombinert med løpende erfaringsbasert rådgivning bilateralt. Slik kan det gis nødvendig støtte til de valg som forvaltningsorganer står overfor i sin utvikling.

Et slikt arbeid må nødvendigvis ha en viss forankring i en uttrykt forvaltningspolitikk der det aktivt formidles og tydeliggjøres noen prinsipper for forvaltningens organisering og funksjonsmåte. Dette vil kunne gi rammer og incitamenter for å utvikle systemer, metoder og verktøy for utviklingen av forvaltningen.

Behovet sett ”ovenfra”

Behovet for en overordnet forvaltningspolitikk med sikte på en mer eller mindre samordnet forvaltningsutvikling har på 1990-tallet neppe fortont seg særlig stort. Noe av de grunnleggende tankene i denne perioden har jo nettopp vært at det sentralt ikke skal styres og samordnes særlig mye på dette feltet, men snarere at linjeorganisasjonen, dvs. den enkelte sektor/departement, skal ansvarliggjøres.

I tilbakeblikk ser vi dessuten at forvaltningsutviklingen på tvers av sektorene viser en tendens til å gå i samme retning, uansett om den pålegges sterke føringer eller

ikke. Variasjonene og nyansene er riktig nok mange, og det er også eksempler på at noen har gått i motsatt retning. Kanskje har kravene til utvikling av tjenestene og til effektivisering av den enkelte sektor vært de mest sentrale driverne for endring.

På denne bakgrunn er det lite overraskende at det har vært gitt få klare og konkrete føringer der etterlevelsen er fulgt opp systematisk. De beste eksemplene på slike føringer er innføring av målstyring på slutten av 80-tallet og tilsynsmeldingen (2003) med påfølgende vedtak i Stortinget om omorganisering og utflytting av organer med tilsynsoppgaver. Kravet om å utarbeide serviceerklæringer var også et krav som gjaldt alle, men kravet ble i liten grad fulgt opp.

Kan det tenkes at behovet for slike føringer vil bli større i kommende perioder? Ovenfor pekte vi på muligheten for en konsolideringsfase der det blir viktig å sørge for å sikre at igangsatte reformer kommer i havn og at utilsiktede og uønskede effekter om mulig begrenses. Nettopp slike effekter kan også gi opphav til en pendelsvingning i synet på forvaltningsutviklingen, bl.a. slik at det legges mindre vekt på rolledifferensiering og at effektivisering ikke lenger bare er konsentrert om enkeltvirksomheter. Samtidig kan det gis høyere prioritet til å motvirke fragmentering og å bidra til mer samordnet politisk styring.

Her kan det vises til OECDs rapport *"Modernising Government: The way forward"*, som klart underbygger en slik antakelse generelt for OECD-området. I denne rapporten heter det at utfordringene nå *"... er å organisere offentlig sektor på en måte som muliggjør tilpasninger til endringer i samfunnsmessige behov, uten at hensynet til helhet eller demokratiske og forvaltningsmessige verdier går tapt. Regjeringer med fornyelse på dagsorden må være lydhøre for ulike gruppers forventninger og behov. Men når offentlige tjenester blir differensierte og fragmenterte, vil dette kunne redusere kapasiteten til kollektiv handling. Nye tilnærminger innenfor offentlig ledelse og administrasjon må omfatte mer enn rapportering og kontraktstyring. Å kople samfunnsmessige interesser til enkeltpersoners motiver og verdier må gis fornyet oppmerksomhet."*²⁵

Økende oppmerksomhet om problemene med en fragmentert forvaltnings-struktur kan også spille over på forvaltningskultur. I perioden fra 1990 er effektivitetsverdier gjerne vurdert som det primære i utviklingen av den enkelte virksomhet. For å få en bedre balanse i verdigrunnet kan det for eksempel tenkes at det på tvers av sektorene erkjennes et behov for å revitalisere de felles verdier som forvaltningskulturen tradisjonelt er tuftet på, i første rekke rettssikkerhet og god forvaltningsskikk, jf. Graver-utvalgets funn i granskningen av UDI (NOU 2006:14).

Slike pendelsvingninger vil eventuelt innebære et økt behov for en generell forvaltningspolitikk med klare styringsambisjoner og der hensynet til helhet og felles mål og verdier er bedre ivaretatt.

²⁵ Egen oversettelse
Statskonsult rapport 2006:10

Graden av føringer og bruk av virkemidler er også avhengig av hvilke utfordringer en står overfor og hvor viktig det er å finne fram til tiltak. Mange av utfordringene vil være knyttet til de samme temaene som har vært aktuelle både i perioden fra 1990 og tidligere. Men problemstillinger, tiltak og løsninger vil være annerledes, bl.a. fordi samfunnet er blitt mer komplekst og fordi det er andre og flere forventninger til offentlig sektor nå enn tidligere.

Konkrete tiltak og faktiske endringer fra 1990 til 2005

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Programmer og satsinger.....	3
3	Forvaltningens størrelse, effektivitet og organisering.....	7
3.1	Prinsipper for en bedre organisert stat.....	7
3.2	Organisering som virkemiddel.....	8
3.2.1	Fristilling og endringer av tilknytningsform.....	8
3.2.2	Privatisering.....	9
3.2.3	Funksjonsdeling og skille mellom roller.....	9
3.2.4	Utflytting av oppgaver fra departementene.....	11
3.2.5	Færre og større forvaltningsorganer.....	11
3.2.6	Ny oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene.....	11
3.2.7	Ny statlig regional inndeling.....	12
3.2.8	Utlokalisering av statlige arbeidsplasser.....	12
3.2.9	Samarbeid mellom statlige og kommunale etater.....	13
3.3	Finansieringsordninger og økonomiske incitamentter.....	13
3.4	Endringer i regelverk.....	16
3.4.1	Endringer i forvaltningspolitisk regelverk.....	16
3.4.2	Stadige forsøk på regelforenkling.....	18
3.4.3	Regelverket og kommunene.....	18
3.5	Ekstern vurdering og kontroll av ressursbruk, effektivitet mv.....	19
3.5.1	Riksrevisjonens rolle.....	19
3.5.2	Forvaltningsapparatets egen vurdering og kontroll.....	20
4	Styring, budsjett og økonomi i forvaltningen.....	22
4.1	Innledning.....	22
4.2	Sektorstyring og styring av statlig tilknyttede virksomheter.....	22
4.2.1	Mål- og resultatstyring.....	22
4.2.2	Sektorstyring.....	23
4.2.3	Etatsstyring.....	25
4.2.4	Eierstyring.....	27
4.2.5	Kontraktstyring.....	29
4.3	Intern styring.....	30
4.3.1	Endringer i rammebetingelser.....	31
4.3.2	Bruk av styringsverktøy.....	32
4.3.3	Brukerorientering og kvalitetsutvikling.....	34
4.4	Budsjettreformer og økonomistyring.....	38
4.4.1	Viktige endringer på begynnelsen av 1990-tallet.....	38
4.4.2	Stortingets budsjettreform i 1997.....	39

4.4.3	Andreassen-utvalget (NOU 2003:6 – Hva koster det?)	40
4.4.4	Statlig økonomistyring og endring i økonomiregelverket.....	41
4.4.5	Stortingets kontroll av forvaltningen.....	42
5	Personal- og ledelsespolitikk.....	43
5.1	Mål	43
5.2	Reformer.....	45
5.2.1	Større adgang til individuell lønnsfastsettelse i virksomhetene	45
5.2.2	Større adgang til å følge opp krav til ledere	46
5.2.3	Tiltak for å lette omplassering av arbeidstakerne.....	47
5.2.4	Tiltak for å redusere (statens kostnader ved) fravær/avgang	47
5.2.5	Harmonisering med privat sektor	48
6	IT i forvaltningen	50
6.1	Intensjoner	50
6.2	Den teknologiske utviklingen.....	51
6.3	Fellestiltak i statsforvaltningen	52
6.3.1	NOSIP	52
6.3.2	NOARK.....	52
6.3.3	Statens generelle kravspesifikasjon – SGK.....	53
6.3.4	Elektronisk signatur.....	53
6.3.5	Enhetsregisteret og Oppgaveregisteret.....	54
6.3.6	KOSTRA	54
6.3.7	DOFFIN	55
6.3.8	Elektronisk handel.....	56
6.3.9	MinSide	56
6.4	Eksempler på etats-/sektorløsninger.....	57
6.4.1	TVINN	57
6.4.2	Odin.....	57
6.4.3	Altinn.....	57
7	Oppsummering	59
7.1	Forvaltningens størrelse, organisering og effektivitet.....	59
7.2	Styring	62
7.3	Lønns- og personalpolitikk.....	65
7.4	IT i forvaltningen	66

1 Innledning

Dette vedlegget til rapporten *”Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra ca 1990”* er tenkt som et ”oppslagsverk” for utviklingen av forvaltningspolitikken. Det er lagt vekt på å beskrive konkrete tiltak og faktiske endringer i forvaltningen i denne perioden.

Kapittel 2 gir en kort oppsummering av forvaltningspolitiske programmer og satsinger, mens kapitlene 3-6 beskriver endringer og tiltak på aktuelle forvaltningspolitiske områder som

- Forvaltningens størrelse, effektivitet og organisering
- Styring, budsjett og økonomi
- Personal- og ledelsespolitikken
- IKT i forvaltningen

Til slutt (kap 7) gis en oppsummering av hva som har skjedd.

2 Programmer og satsinger

I motsetning til tidligere ble forvaltningsreformer på 1980-tallet lansert som *programmer* for hele statsforvaltningen. Dette var bl.a. inspirert av danske erfaringer. Disse programmene ble lansert med større eller mindre *kampanjepreg*, jf. Produktivitetskampanjen (1982), Aksjon Publikum (1983), Moderniseringsprogrammet (1986) og Den Nye Staten (1987).

Tidlig på 1990-tallet ble den forvaltningspolitiske tenkningen systematisert i St.meld. nr. 35 (1991-92). På flere måter var dette en videreføring av den gjeldende politikken, men enkelte sentrale premisser ble modifisert. Det ble bl.a. påpekt at *”Forvaltningens formål, oppgaver og verdigrunnlag krever at forvaltningen er bevisst sin egen identitet og stiller egne krav til oppgaveløsning.”*

En tendens på 1980-tallet til å sammenlikne det offentlige med en servicebedrift ble altså nyansert med et budskap om at verdigrunnlag og målkonflikter er særegne for offentlig forvaltning. Dette ble også signalisert i meldingens undertittel *”Fundament for fellesskap”*. Fristillingsiveren ble forsøkt dempet ved at man betonte at forvaltningsorgan fortsatt skulle være hovedformen for organisering av statlig virksomhet og ved at statsforetak ble lansert som en tilknytningsform som kunne ivareta et sektorpolitisk engasjement bedre enn statsaksjeselskap.

Etter stortingsmeldingen kom en periode uten forvaltningspolitiske programmer og kampanjer. Det ble snarere en konsolideringsfase der meldingen ble fulgt opp og utdypet med retningslinjer og veiledninger, bl.a. for valg av tilknytningsform, bruk av styre mm. Det ble framlagt forvaltningspolitiske redegjørelser for Stortinget hvert annet år, men disse innebar i hovedsak bare justeringer i valg av prioriteringsområder. Generelt holdt den norske forvaltningspolitikken en relativt lav profil i perioden 1992-96.

På den annen side begynte effekten av tiltakene tidligere nå å vise seg på bredere front. Videre fullmakter på budsjettområdet og på personalfeltet var begynt å gi statlige virksomheter handlefrihet til å disponere ressursene mer rasjonelt lokalt. Dessuten hadde pålegg om virksomhetsplanlegging¹ og økt vekt på resultatorientering bidratt til en mer systematisk styring av det faglige innholdet av virksomheten. Skyggesiden ved dette var at rapporteringskravene til lokalt nivå etter hvert kunne bli svært belastende og samtidig skape en ny opplevelse av detaljstyring. (ref. notatene om ”Budsjettreformer og økonomistyring”, ”Intern styring” og ”Sektorstyring og styring av statlig tilknyttede virksomheter”)

I denne perioden ble også Økonomireglementet utarbeidet, et reglement som gjør mål- og resultatstyringen til etablert politikk med direkte føringer for etatsstyring og økonomiforvaltning. Dessuten ble økt handlefrihet lokalt møtt med økt vekt på ekstern kontroll av resultater, bl.a. ved at Stortinget opprettet en egen kontrollkomite med initiativrett og at Riksrevisjonen organiserte en avdeling for forvaltningsrevisjon.

Det var også i denne perioden (1990-97) at grunnlaget ble lagt for mange fristillinger og selskapsdannelser, i første rekke i energisektoren og samferdselssektoren, der de store forvaltningsbedriftene kom under press for å skilles ut. Utviklingen var tydelig styrt mer av sektorspesifikke føringer utenfra enn av den generelle forvaltningspolitikken. Det ble imidlertid tatt i bruk virkemidler som skulle sikre at ikke bare forretningsmessige mål, men også samfunnsmessige mål skulle ivaretas. Bruk av den såkalte Statoilparagrafen (§ 10) ble tatt inn i vedtektene til flere nye statlige selskaper. Den pålegger selskapet å orientere om omstillinger som har samfunnsmessige konsekvenser for bl.a. distrikter og sysselsetting. Likeledes var statsforetaksformen et slikt virkemiddel og BA (aksjeselskap med begrenset ansvar) brukt for Posten og NSB gav de ansatte fortsatt status som statstjenestemenn.

I praksis viste det seg etter hvert at sektordepartementene i sine nye eierroller la seg på en forretningsorientert styring. Selskapsformene særlovsselskap, statsforetak eller statsaksjeselskap hadde liten innvirkning på hvordan eierstyringen ble utført i praksis. Eierstyring ble ikke oppfattet å dreie seg om sektormål eller samfunnsmessige hensyn og slike hensyn ble henvist til ”eierneutrale” virkemidler, så som lov og konsesjon.

¹ Alle virksomheter skulle ha utarbeidet sin første virksomhetsplan innen 1990.

På IT-siden står *Nasjonal infrastruktur for edb* (1992) sentralt. I dette programmet var målet at alle institusjoner, bedrifter og personer i Norge skal kunne nå hverandre med informasjon og tjenester basert på edb. De syv største brukerne av edb i staten deltok. Grunnlag skulle legges for nye tjenester for næringslivet (Systematisk bruk av virkemidler i statlig omstilling, AAD 1991).

Senere kom Statssekretærutvalget for ITs rapport *Den norske IT-veien – Bit for bit* (1996). Rapporten gjelder bruk av IT i hele samfunnet, men har egne avsnitt og forslag som gjelder offentlig sektor og helsesektoren. Blant tiltakene er:

- helhetlig bruk av e-post i forvaltningen
- Elektronisk publisering via ODIN og Internett
- Forvaltningsnett
- Elektronisk saksbehandling – papir skal gradvis erstattes
- Enklere innrapportering til det offentlige.

Mot slutten av 1990-tallet kom en ny periode med forvaltningspolitiske programmer:

- *Det Norske Hus* (1996-97) var atypisk ved at det koblet forvaltningspolitikk til en langt bredere reformpolitisk agenda som nærmest ”overdøvet” det forvaltningspolitiske aspektet. Det Norske Hus bygde heller ikke på NPM-ideer, men derimot var det innslag av governance-tenkning ved at man var opptatt av kunnskapsbygging og politikktutvikling på tvers av sektorer og hierarkier.
- *Et enklere Norge* (1999) var derimot mer tradisjonelt med et smalt perspektiv, men med bredt nedslagsfelt. Ideen var å foreslå og gjennomføre et stort antall forenklingstiltak i statens forhold til kommunene, næringslivet og den enkelte. Regelverksforenkling og brukerorientering sto sentralt.
- *Fornyelsesprogrammet (Skritt på veien, 2000)* hadde et langt bredere perspektiv og omfattet dessuten store sektorreformer. I dette programmet pekes det på tre hovedutfordringer av for offentlig sektor: 1) Mer kompetente og krevende brukere 2) Mangel på arbeidskraft og 3) Vekst i offentlige utgifter. For å fornye tilliten til fellesskapsløsninger og offentlige velferdstilbud ble det satset på å styrke brukerorienteringen, overføre ressurser mellom sektorer og fra administrasjon til tjenesteyting, og å delegerer og effektivisere på alle nivåer. Døgnåpen forvaltning var én visjon.
- *Moderniseringsprogrammet* (2002) tok opp i seg mye av de to foregående programmer, spesielt delegering, desentralisering og brukerorientering. Et nytt fokus var markedstenkning og konkurransepolitiske perspektiver i forvaltningspolitikken, bl.a. ved konkurranseutsetting, delprivatisering mv. Fra å være et element i enkelte sektorpolitikker ble konkurranseutsetting nå en del av den generelle forvaltningspolitikken.

I oppfølgingen av de to siste programmene ble også rolleklarhet generelt og organisering av statlig tilsyn spesielt satt på dagsorden. Den sektorvise liberaliseringen har tydeliggjort at staten har mange roller som også kan oppfattes å være i konflikt med hverandre. Typisk gjelder dette forholdet mellom staten som eier, staten som reguleringsmyndighet og staten som tilsyn.

Svaret har gått i retning av å samle eierskap til statseide selskaper under ett departement, og å la sektordepartementene beholde reguleringsmyndighet på sine respektive områder, mens tilsynsfunksjonen skilles ut i egne, mer eller mindre uavhengige organer. Fornyelsesprogrammets linje var å slå sammen flere tilsyn og legge dem under et ”sektornøytralt” departement, mens det i kjølvannet av Moderniseringsprogrammet ble arbeidet for å skille ut tilsynene enkeltvis og gi dem stor faglig autonomi i forholdet til vedkommende departement.

Et annet tema som ble aktuelt på slutten av 1990-tallet, og som ble tatt opp i både fornyelsesprogrammet og moderniseringsprogrammet, var selskapsorganisering av typisk ikke-kommersiell virksomhet. Sørensen-utvalgets (NOU 1999:15) flertall foreslo å gjøre sykehus til offentlig eide foretak, og i Mjøs-utvalget (NOU 2000:14) gikk flertallet inn for fristilling av universitetene. For sykehusene fikk dette synet gjennomslag da sykehusene ble statseide helseforetak (mens universiteter og høyskoler ble nettobudsjetterte forvaltningsorganer).

Oppsummering

Programmene og satsingene som har vært gjort i perioden 1991-2005 står i tilsynelatende i liten motsetning til hverandre. Delegering, og økt resultat- og brukerorientering er sentrale stikkord hele veien. En forskjell ligger i perspektivets bredde: Mens St.meld.35 fra 1992 plasserer forvaltningen inn i en større sammenheng med ivaretagelsen av demokratiet og rettsstatsprinsippene, har de andre satsingene gjennomgående et smalere perspektiv. Videre ser det ut til at Moderniseringsprogrammet fra 2002 skiller seg ut med sin vektlegging av konkurranse og markedsløsninger.

Statsforvaltningens identitet og symbolbruk er antagelig viktig for å forstå forvaltningspolitikken og endringene i den. Med henvisning til en rekke andre arbeider peker Gro Kvåle i boka *Organisering av identitet* bl.a. på følgende:

Moderne offentlige virksomheter ønsker å *markere avstand fra byråkrati* og tradisjonell forvaltning. En slik avstand kan skape *identitetskriser*.

Endringstiltak grunngis med effektivisering og kvalitet, men har like mye med *legitimitetsproblemer* å gjøre.

”Andre organisasjonar framstår som positive eller negative førebilete som ein speglar seg mot og samanliknar seg med. På denne måten vert også identitetsutvikling ein meir aktiv søkeprosess i høve til omverda og dei andre for å finna attraktive trekk som ein ynskjer å ta opp i seg og mindre aksepterte variantar som ein vil styra unna.”

3 Forvaltningens størrelse, effektivitet og organisering

3.1 Prinsipper for en bedre organisert stat

Organisasjons- og styringsformene i offentlig virksomhet var et viktig tema i St.meld. nr. 35 (1991-1992). Forslagene fra det som omtales som tilknytningsreformutvalget (NOU 1989:5 *En bedre organisert stat* (Hermansen-utvalget)) blir kommentert og fulgt opp i denne stortingsmeldingen. Endringene i statens budsjettssystem fikk Stortingets tilslutning i 1990 og 1991. Likeledes den nye loven om statsforetak (Ot.prp. nr.32 (1990-1991)) og forslag om modernisering og effektivisering av den statlige eiendomsforvaltningen (St.prp. nr. 63 (1990-1991)).

St.meld. nr. 35 (1991-1992) legger vekt på at statens organisasjons- og styringsformer må legge til rette for politisk styring, rasjonell oppgaveløsning og en fast forankring i rettsstatsprinsippene. De må være fleksible og kunne tilpasses samfunnsendringer og stå imot press utenfra. Det slås fast at staten bør i hovedsak organisere virksomheten som statlige forvaltningsorganer. Men det åpnes for forvaltningsorgan med særskilte og vide fullmakter når det gjelder institusjoner som staten har det politiske og økonomiske ansvaret for, men der oppgavens karakter tilsier større grad av uavhengighet.

Forvaltningsbedriftformen bør i hovedsak benyttes for de kjøperfinansierte, forretningsmessig tjenesteytende virksomhetene som har oppgaver av en slik art at det er behov for å ha politiske styringsmuligheter når det gjelder den løpende driften og innholdet i virksomheten.

Det heter også at stiftelser og stiftelseslignende organer bare bør brukes unntaksvis. Dersom et statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet også er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål, kan selskapet organiseres som statsforetak. Aksjeselskapsformen bør benyttes for næringsvirksomhet uten spesielle sektorpolitiske hensyn. Og behovet for å organisere selskaper etter særlov anses for å være lite når en har fått statsforetaksformen i tillegg til hel- og deleide aksjeselskap.

Det advares mot å blande forvaltningsmessig myndighetsutøvelse og forretningsmessig yting av monopoltenester på samme virksomhetsområde. Prinsippet om full organisatorisk atskillelse bør praktiseres strengt når tjenesteytingen er overfor private etterspørrere og dette er i konkurranse med private produsenter.

3.2 Organisering som virkemiddel

3.2.1 Fristilling og endringer av tilknytningsform

Et hovedtrekk ved statlige omstillinger de siste 15-årene dreier seg om ulike former for fristilling der virksomheten har fått videre fullmakter og nye frihetsgrader i forholdet til overordnet myndighet. Statskonsult har dokumentert 60-70 tilfeller der forvaltningsorganer har endret tilknytningsform i perioden fra 1985 til 2000/2001. Denne tendensen har fortsatt etter 2000. De siste årene har en rekke virksomheter med tjenesteproduksjon blitt omdannet eller blitt vedtatt omdannet.

Men også en rekke forsknings- og utredningsinstitusjoner er blitt omdannet til selskaper (se Tab.1). Helseforetakene er blitt særlovselskaper, universiteter og høyskoler er blitt nettobudsjetterte forvaltningsorganer, og det er åpnet for å danne såkalte randsonevirksomheter som selskaper under universitetene. Statskonsult, Arbeidsforskningsinstituttet, Stami, Luftfartsverket og deler av Statsbygg omdannes til aksjeselskaper. Vegvesenets, Kystverkets og Jernbaneverkets produksjonsvirksomhet skilles ut som selskaper. FOU- og analysevirksomheten ved Planteforsk, Jordforsk og NORDSØK samles i et aksjeselskap.

Tabellen nedenfor viser endring i antall statlige virksomheter fordelt mellom forvaltningsorganer og selskap i perioden 1990 til 2004.

Tabell 1 Antall statlige virksomheter 1990 - 2004

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Forvaltningsorganer	297	284	266	224	214	213	188	179
Selskaper	40	41	43	47	49	48	55	62
Totalt	337	325	309	271	263	261	243	241

Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste

Kommunal sektor

Fra 1999 til 2003 økte antall foretak i kommunal sektor med 7 prosent, fra 1560 til 1680.

Aksjeselskap er den dominerende organisasjonsformen, og over halvparten av foretakene er organisert på denne måten. Andre viktige organisasjonsformer er kommunale/fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Noe av økningen skyldes at kommunale/fylkeskommunale bedrifter med og uten særregnskaper omgjøres til foretak og interkommunale selskaper.

Kommunalt eide foretak opererer i all hovedsak innenfor kraft- og vannforsyning, avløp og renovasjonsvirksomhet, men er også relativt vanlig innenfor eiendomsdrift og vernet arbeidstrening (ASVO-bedrifter).

Innenfor kraft- og vannforsyning har antall foretak gått ned fra 383 i 1999 til 301 i 2003 - en nedgang på 6,7 prosent. Dette skyldes at mange kommuner har redusert sine eierinteresser i kraftsektoren gjennom et relativt omfattende nedsalg, slik at en økende del av denne virksomheten er overført til privat sektor.

Innenfor den enkelte kommuneforvaltningen har innføring av bestiller/utfører-modellen vært et viktig utviklingstrekk. Det gjøres da et skille mellom den instansen/rollen som skal identifisere et behov, for eksempel gjennom søknadsbehandling, og den instansen som skal produsere tjenesten. Innføring av modellen er gjerne koblet med konkurranseutsetting, slik at den kommunale produsenten må konkurrere med private tilbydere.

3.2.2 Privatisering

Den norske staten er sammenlignet med andre land en stor eier av selskaper både innenfor industri og tjenesteyting.² Et sentralt utviklingstrekk er likevel en økende delprivatisering av tidligere heleide statlige virksomheter som driver i konkurranse med private³. I løpet av 1990-tallet har flere tidligere heleide statlige virksomheter blitt delprivatiserte gjennom børsintroduksjon. Raufoss ASA var først ut i 1990. Børsintroduksjonen av Telenor ASA (2000) og Statoil ASA (2001) er andre eksempler på at tidligere heleide statlige selskaper blir børsnotert. I 2004 ble virksomhetsområdet Hydro Agri, Yara International ASA, utskilt fra Norsk Hydro og børsnotert som eget selskap. Ved delprivatisering av Cermaq ASA (tidligere Statkorn) høsten 1999 med 20 % var en senere børsintroduksjon av selskapet lagt til grunn i premissene for dette salget.

I andre tilfeller har delprivatisering av tidligere heleide statlige virksomheter skjedd gjennom salg til industrielle eller finansielle medinvestorer. Eksempler på dette er Arcus-Gruppen ASA, A/S Olivin, Kommunalbanken AS, Moxy Trucks AS og Graminor AS. Postbanken ble på sett og vis delprivatisert gjennom innfusjoneringen i DnB-konsernet, hvor statens eierskap senere er redusert gjennom et annenhåndssalg.

Oppsummert er staten i en direkte eierrolle på flere sektorer enn tidligere (for eksempel helseforetakene og andre forvaltningsorganer som er gjort om til selskaper), og eier også i økende grad sammen med andre, på eller utenfor børs. På den annen side har staten også solgt seg helt ut av industriselskaper⁴.

3.2.3 Funksjonsdeling og skille mellom roller

Vi har kunnet registrere at nye organisasjonsprinsipper har vunnet terreng. Staten organiseres i henhold til de funksjonene den har i samfunnet: som rettsinstans, myndighetsutøver, samfunnsstyrer, kunnskapsutvikler, tjenesteprodusent, bestiller/innkjøper, forretningsdrivende med mer. Styrings- og organisasjonsformer skal fastlegges ut fra hvilke oppgaver som skal utføres og hvilke verdier som skal ivaretas. Tanken er at det kan og bør skapes klare

² St.meld. nr. 22 (2001-2002) Et mindre og bedre statlig eierskap

³ NOU 2004: 7 Statens forretningsmessige eierskap. Organisering og forvaltning av eierskapet

⁴ Norsk Jetmotor AS, Norsk Vekst ASA, Sydvaranger ASA, Drevsjø Trelast AS, Norsk Medisinaldepot ASA, SND Invest AS, A/S Olivin, Arcus-Gruppen ASA og NOAH Holding AS. Redusert i Raufoss-konsernet, avsluttet i i Moxy Trucks AS (konkurs i 2002), i Horten Verft og i Kongsberg Våpenfabrikk

skiller mellom ulike typer statsoppgaver og derved gjøre det lettere å håndtere roller som kan oppfattes å være i konflikt med hverandre.

Utviklingen med å omgjøre forvaltningsbedrifter til statlige aksjeselskaper og å skille mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse pågikk gjennom hele 1990-tallet.

Oppmerksomheten rundt tilsynsfunksjonen og organisering av denne kom mot slutten av 1990-tallet. Organiseringen av næringsmiddeltilsynet har vært et tilbakevendende problemområde siden midten av 1980-tallet, men fikk ny giv i 1999 med en utredning som Næringsdepartementet initierte⁵. Organisering av tilsynene ble tatt opp i Fornyelsesprogrammet med spesiell vekt på sammenslåing, mens i Moderniseringsprogrammet ble det lagt vekt på å skille tilsynsfunksjonen fra tjenesteyting og forvaltning for å få ”en ryddigere forvaltning”. At utøvelse og ivaretagelse av tilsyn skulle være mest mulig uavhengig, var et viktig punkt i stortingsmeldingen om tilsyn⁶.

Politisk styring vs uavhengighet og spørsmål om hvor uavhengig et forvaltningsorgan kan være, er et gjennomgående tema i hele perioden. Dette berører i første rekke ombudene, tilsynene og klageorganene.

Det etableres et tydeligere skille mellom rettspleie og annen myndighetsutøvelse. Både i Norge og andre vesteuropeiske land har vi i løpet av de siste tiårene kunnet registrere at domstoler og domstolslignende klage- og tilsynsorganer har fått større innflytelse sett i relasjon til politisk-parlamentariske organer.

Gjennom utskilling av oppgaver fra departementene har også klageordningen blitt endret, og en rekke klagenemnder (ca 40) er opprettet⁷. Spørsmålet om hvordan dette påvirker rettssikkerheten er tatt opp. Hvordan denne type såkalte uavhengige organer skal styres er også et vanskelig spørsmål, jf. Utlendingsnemnda. Utviklingen i retning av langt flere klagenemnder har ikke skjedd som resultat av et samlet forvaltningspolitisk grep. Felles tankegodt vedrørende departementenes rolle kan imidlertid ha vært medvirkende.

Flere virksomheter har eller har hatt en form for intern bestiller/utførermodell. I en del tilfeller har dette vært et – mer eller mindre planlagt – ledd i en prosess mot utskilling av produksjonsvirksomhet, slik som for eksempel i Statens vegvesen og Jernbaneverket.

⁵ Statskonsultrapport 1999:15 Organisering av næringsmiddeltilsyn

⁶ St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn

⁷ Statskonsultrapport 2003:19 Klager over alt - Organisering av statlig klagesaksbehandling

3.2.4 Utflytting av oppgaver fra departementene

Det har vært et uttalt ønske at departementene skal bli mindre og i første rekke fungere som sekretariat for politisk ledelse. Det er da også en klar tendens til at forvaltningsoppgaver føres ut av departementene og legges til nye eller allerede eksisterende direktorater/ytre etater. Klagesaksbehandling og forskriftsarbeid foregår nå i det alt vesentlige utenfor departementene.

Også utredningsoppgaver legges i økende grad utenfor departementene. Dette har skjedd gradvis, men noen departement har de siste årene gjennomgått større forandringer, spesielt gjelder dette Justisdepartementet, Helsedepartementet, Sosialdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet. Barne- og familiedepartementet har også etablert et direktorat.

Det er ett klart unntak fra denne trenden. Det er Forsvarsdepartementet. Fra 1. juli 2003 ble Forsvarets Overkommando integrert i Forsvarsdepartementet. Dessuten kan det vises til at flere ansvarsområder som NORAD har hatt, er trukket inn i Utenriksdepartementet, og at MOD/FAD har trukket inn mer av utøvelsen av forvaltningspolitikken, mens Statskonsult er omgjort til selskap.

3.2.5 Færre og større forvaltningsorganer

De siste fem år er det en tendens til at statlige virksomheter slås sammen til større virksomheter - både tilsyn, direktorater og andre virksomheter. Gjennom sammenslåinger har 30 virksomheter blitt til 9 virksomheter. Eksempler på dette er Statens Landbruksforvaltning⁸ og også forskningsinstitutter innenfor landbrukssektoren. Sosial- og helsedirektoratet ble opprettet i 2001 gjennom fusjon av 8 virksomheter. Utdanningsdirektoratet ble opprettet med basis i Læringssenteret, VOX og deler fra Utdanningsdepartementet. Mattilsynet ble et resultat av fusjonen mellom Dyrehelsetilsynet, Næringsmiddeltilsynet, Landbrukstilsynet og deler av Fiskeridirektoratet. ABM-utvikling (Statens senter for arkiv, bibliotek og museum) ble til som fusjon av Statens bibliotekjeneste, Riksbibliotekjenesten og Norsk museumsutvikling. Flere direktorater med tilsynsfunksjoner (tilsyn) er slått sammen og har dannet hhv Medietilsynet, Post- og teletilsynet og Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap.

3.2.6 Ny oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene

Primærkommunene har fått delegert flere oppgaver, men samtidig har det vært en statliggjøring ved at oppgaver er flyttet fra fylkeskommunene. Delegering av oppgaver til primærkommunene har i hovedsak vært på landbruksområdet og i noen grad miljøvern. Somatiske og psykiatriske sykehus ble fra 1.1.2002 overført til staten. Barnvernsinstitusjoner, familievernkontorene og institusjoner og spesialisthelsetjeneste for rusmiddelmissbrukere ble fra 1.1.2004 overført til staten. Oslo og Trondheim har beholdt ansvaret for barnevernet som en forsøksordning.

⁸ I temaheftet Erfaringer fra statlige fusjoner (Statskonsult, 2002) gjennomgås erfaringer fra fire fusjonsprosesser.

3.2.7 Ny statlig regional inndeling

Virksomheter som har et regionalt eller lokalt apparat har gjennomgått store forandringer de siste årene, først og fremst ved at regioner slås sammen til større enheter. De fleste etater har de siste årene fått færre regionale enheter, og det er nå bare et fåtall etater som har fylket som sin regionale enhet. Det avtegner seg et mønster med større regioner enn fylkene, men der både geografisk avgrensning og plassering varierer innenfor samme region⁹. Inndeling av landet i 5 eller 6 regioner, ser ut som den mest foretrukne inndelingen.

3.2.8 Utlokalisering av statlige arbeidsplasser

I Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon – kgl. res. 30. mars 2001 heter det:

”Hovedmålet for regional- og distriktpolitikken er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre likeverdige levekår i alle deler av landet. Innenfor de overordnede målene skal staten bidra til:

- at en får en jevnere fordeling av statlige arbeidsplasser
- at statlig tjenesteproduksjon i størst mulig grad sikrer befolkningen i alle deler av landet god tilgang til statlige tjenester
- at det kan bygges profesjonelle fagmiljøer også utenfor de større pressområdene
- at nasjonale oppgaver kan lokaliseres til steder utenfor Oslo-området gjennom nye enheter eller ved å styrke regionkontorer med nasjonale oppgaver

Det vil særlig bli fokusert på:

- Etablering av *nye* statlige virksomheter
- Utskilling av arbeidsoppgaver fra eksisterende virksomheter, for eksempel i forbindelse med omorganiseringer og strukturendringer.”

I mange sammenhenger blir IT sett på som et virkemiddel og forutsetning for å få til utlokalisering av statlige arbeidsplasser, jf bl.a. Embetsmannsgruppa for utredning av desentralisering av statlige arbeidsplasser, bl.a. ved hjelp av IT (AAD 2000).

Flere statlige virksomheter er de siste årene blitt flyttet eller blitt vedtatt flyttet fra Oslo: Lotteritilsynet til Førde, Opplysningstjenesten i staten til Sogndal, Domstolsadministrasjonen til Trondheim, Kystdirektoratet til Ålesund, Arbeidstilsynet til Trondheim, Konkurransetilsynet til Bergen, Luftfartstilsynet til Bodø, Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet til Tønsberg, Petroleumstilsynet til Stavanger, Sjøfartsdirektoratet til Haugesund, Post- og teletilsynet til Lillesand og Medietilsynet til Fredrikstad.

Det er den samlede presentasjonen for Stortinget av en pakke med utflyttingsforslag vedrørende tilsyn som antagelig har betydd mest for utlokalisering fra Oslo av statlige arbeidsplasser.

⁹ Statskonsultrapport 2002:18: Inndeling av regional stat

3.2.9 Samarbeid mellom statlige og kommunale etater

Regjeringen tok i 1992 initiativ til å starte forsøk med *offentlige servicekontorer* (OSK). Ideen bak forsøksprosjektet var å fremme samspill mellom ulike statlige og kommunale etater ved å samle publikumstjenester i et felles kontaktpunkt - servicekontorer - på lokalt nivå. I mars 2000 publiserte AAD rapporten *Ett sted, ett telefonnummer*, en rapport som oppsummerte forsøksvirksomheten og pekte ut veien videre.

Anbefalingene i rapporten er i liten grad blitt fulgt opp i praksis (det ble bl.a. foreslått egen lov). Stoltenberg I-regjeringen satte som mål minst ett OSK i hver kommune innen utgangen av 2003. Antall OSK (samarbeid mellom statlige og kommunale etater) har kommet opp i 65 (2003). I tillegg er det etablert 121 kommunale servicekontorer (KSK). Bondevik II-regjeringen hadde ingen eksplisitt strategi for servicekontorer, men så dette som en del av satsingen på brukerrettede inngangsporter til offentlig forvaltning og tjenester.

Som ledd i regjeringens moderniseringspolitikk ble det i 2002 iverksatt forsøk med samarbeid mellom sosial, trygd og Aetat (SATS) knyttet til offentlige servicekontorer (OSK). Det ble lagt stor vekt på å få til en ny organisering av velferdsinstitusjonene, og ansvaret ble samlet i nytt departement i 2004 (Arbeids- og sosialdepartementet).

Gjennom beslutningene om NAV er statlig-kommunalt samarbeid i 2005 kommet inn i en ny fase.

På flere områder der det kreves tiltak fra flere instanser over lengre tid, har borgeren rett til *individuell plan*. Retten er lovhjemlet i pasientrettighetsloven og introduksjonsloven, og konseptet med individuell plan er for øvrig bl.a. tatt i bruk innenfor kriminalomsorgen.

Publikums økte rettigheter i samhandlingen med stat og kommune kan sees som et utslag av en tendens til rettsliggjøring av samfunnet (Maktutredningen 2003) og av relasjonen myndighet/borger.

3.3 Finansieringsordninger og økonomiske incitament

Bruk av ulike finansieringsordninger eller økonomiske incitament, er et viktig virkemiddel. Eksempler på bruk av denne typen virkemidler som har relevans til forvaltningspolitikken:

- innføring av stadig mer internprising i forvaltningen, f.eks. blir husleie belastet den enkelte virksomhet, og det er lagt gebyr på rådgivning og tjenester fra Forvaltningstjenestene
- statlig kjøp av tjenester fra konkurranseutsatte virksomheter for å sikre leveranse av tjenester over hele landet
- prisregulering
- ”penger følger brukeren” som alternativ finansieringsform, aktivitetsbasert finansiering/ stykkpris på universitets- og høgskolesektoren og innen helsevesenet,

-
- etablering av markeder på definerte områder som primært reguleres etter tilbud og etterspørsel og generelle konkurranseregler.

Flere av disse virkemidlene bidrar til å etablere markedslignende mekanismer og konkurranseeksponering i offentlig sektor. Men det er også virkemidler som det har vært nødvendig å ta i bruk for å kompensere for at markedet ikke sikrer leveranser til hele landet til akseptable priser. Dette er en konsekvens av de- og reregulering og konkurranseutsetting.

Et annet mindre kjent eksempel er inntektsrammeregulering ved at det fastsettes en inntektsramme for den aktuelle virksomhet som skal reguleres. Dette er utviklet for å styre private og offentlige selskaper med naturlig monopol. Formålet er å sikre samfunnsmessig rasjonell drift og utbygging, riktig leveringskvalitet og pris, og riktig fordeling mellom kunde, selskap og samfunn. Dette er tatt i bruk for strømnettleverandørene.

Fristillingen i retning av nettobudsjettering og omdanning til selskaper er et ledd i en trend med å innføre markedslignende mekanismer og konkurranseeksponering i offentlig sektor. Kringkasting, elektrisitetsforsyning, luftfart, posttjenester, vegbygging, telekommunikasjon, jernbane, havne- og farledsutbygging, legemiddelomsetning, engrosomsetning av alkohol, utleie av arbeidskraft og arbeidsformidling, helsetjenester og universitet- og høyskoler er blant sektorene som har gjennomgått store endringer i løpet av det siste tiåret. Denne trenden videreføres, og ulike konkurranseeksponeringstiltak er igangsatt siste år.

Det er flere typer virkemidler som brukes for å skape konkurranse innenfor offentlig sektor. Det kan for det første lages *interne markeder* innenfor forvaltningen.

Innsatsstyrt finansiering er i perioden innført for sykehus og høyere utdanning. Ulike modeller har vært lagt til grunn, og modellene er endret og utviklet i perioden. Både innenfor helseforetak og høyere utdanning utgjør den innsatsstyrte finansieringen en andel av totalbudsjettet. Institusjonene har i tillegg en basisfinansiering.

Innsatsstyrt finansiering må også sees i sammenheng med *fritt brukervalg*, som har blitt mer vanlig både for kommunale og statlige tjenester. Dette kan for eksempel være frihet til å velge mellom ulike offentlige enheter (skole, sykehus etc.), og det kan være mer likestilling mellom et offentlig tilbud og et privat tilbud (felles lov for universitet og høyskoler, tilskudd til private barnehager etc.).¹⁰

¹⁰ I Norge er stykkprisfinansiering bl.a. innført i sykehussektoren. Her ble rammefinansieringen delvis erstattet med innsatsstyrt finansiering (ISF). Staten dekker en andel av kostnadsvekten til den diagnoserelaterte gruppen (DRG) som pasienten hører innunder (*Nerland m.fl 2002*). Nerland viser at pasientgjennomstrømningen har økt ved innføring av ISF. Ny forskning antyder imidlertid at sykehusene prioriterer de friskeste pasientene som har lave behandlingstkostnader, mens ventetiden for pasienter med mer sammensatte og alvorlige plager øker (*Martinussen 2005*). Ideen om *penges*

Videre skapes konkurranse gjennom å *legge tjenester ut på anbud og å åpne for konkurranse fra frivillig sektor og næringsliv*. I 2003 ble det blant annet besluttet at det skal åpnes for konkurranse om statlige kjøp av persontrafikk på jernbane fra 2004. Det er nå nærmere 10 selskaper som konkurrerer om godstrafikken. Det skal også bli lettere å opprette nye ekspressbussruter, og det åpnes for anbud i riksvegforgedriften.

Enkelte konkurranseutsettingstiltak går under betegnelsen OPS – Offentlig Privat Samarbeid.. Modellen baserer seg på et partnerskap. Til forskjell fra konkurranseutsetting vil det her ikke være en detaljert driftskontrakt som spesifiserer tjenesteleveransen i detalj. Ofte dannes det et driftsselskap der både offentlige og private aktører er representert. Risikoen fordeles ofte mellom offentlige og private aktører. Ofte tar den private aktøren investeringskostnaden, som det offentlige tilbakebetaler over tid, for eksempel 10–20 år. Tidshorisonten for et OPS-prosjekt er som regel lang.¹¹

Det finnes flere OPS-prosjekter under utvikling i statlig sektor. Stortinget har vedtatt at OPS skal prøves ut innenfor veisektoren. Foreløpig skal tre prosjekter gjennomføres som OPS, to i Agderfylkene og ett i Trøndelag. Det betyr at private aktører skal planlegge, bygge, vedlikeholde og finansiere prosjektene i en viss periode. De selskapene som velges, får en årlig godtgjørelse fra staten i driftsperioden (20–25 år).

I jernbanesektoren planlegger Jernbaneverket å gjennomføre utbyggingen av et nytt 2. spor mellom Sandnes og Stavanger og bygging av ny godsterminal som et OPS-prosjekt.

Kystvakten har tradisjon for å leie inn båter, og bruke disse som supplement til egne båter. På 90-tallet fikk Kystvakten tillatelse til å inngå leieavtaler for fartøyer for opp til 10 år av gangen. Nå vurderer Forsvaret om bruk av OPS-prosjekter også kan være aktuelt innenfor andre områder.

I sykehussektoren er det arbeid i gang for å få realisert et nytt sykehusbygg i forbindelse med Kongsvinger sykehus som et OPS-prosjekt. To sykehus, Ullevål sykehus og Helse Stavanger HF, har også utredet muligheten for å bedre parkeringskapasiteten gjennom bygging av P-hus som OPS. Et siste eksempel er at Statsbygg vurderer muligheten av å gjennomføre utbygging av Halden kretsfengsel som OPS.

følger brukeren faller inn under begrepet stykkprisfinansiering. Det som kommer i tillegg er at brukerne fritt skal kunne velge tjenesteleverandør.

¹¹ Se artikkel av Bjørn Ove Fjellandsbø, Servicebedriftenes landsforbund, 30.05.03 og KPMGs rapport for Nærings- og handelsdepartementet "Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS)", mars 2003

3.4 Endringer i regelverk

Regelstyring og regelreform var et viktig tema i St.meld. nr. 35 (1991–1992):

”Formålet med å bruke regelstyring som styringsform er bl.a. å sikre likhet i det offentliges myndighetsutøvelse og forutsigbarhet for enkeltmenneskene. Regler er bare effektive som styringsvirkemidler dersom de har den tilsktede effekt. Regelverket må være tilpasset politikken til enhver tid, det må være kjent og tilgjengelig, det må ha en struktur og retsteknisk god kvalitet, og det må framfor alt ikke bidra til unødig ineffektivitet, verken i offentlig eller privat sektor.”

Det slås fast at Norge har et omfattende regelverk.

Når vi nå skal se på endringer i reguleringspolitikken relatert til forvaltningspolitikken etter 1992, vil vi ha hovedfokus på om det er utviklingstrekk for eksempel i form av mer eller mindre detaljregulering, delegering, sentralisering og regulering for samordning.

3.4.1 Endringer i forvaltningspolitisk regelverk

Grunnleggende lover på forvaltningspolitikkområdet er Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven av 1967) og Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven av 1970) som gjelder hele forvaltningen. I tillegg er det etablerte regler for behandling av regjeringsnotater, utredningsinstruks og andre retningslinjer eller veiledere som skal sikre god kvalitet på og samordning av saksforberedelse og beslutningsprosedyrene.

Økonomireglementet, bevilgningsreglement og regelverk for statlig personalpolitikk inngår også i dette regelverket. Lovene og annet regelverk på alle sektorene regulerer statens ansvar og forvaltningsorganenes myndighet og oppgaver. Regelverket har også til en viss grad bestemmelser om organiseringen av forvaltningsapparatet.

Det har ikke vært store endringer i forvaltningsloven og offentlighetsloven. De siste regjeringene har lagt vekt på at prinsippet ”meroffentlighet” skal gjelde. Samtidig har spørsmålet om offentlighetsloven skal gjelde for virksomheter som endrer tilknytningsform fra forvaltningsorgan til selskap vært reist. Offentlighetsloven og de fleste bestemmelsene i forvaltningsloven gjelder for helseforetakene. Men disse lovene gjelder vanligvis ikke for andre nyetablerte statlig eide selskaper (statsaksjeselskaper, særlovselskaper og statsforetak).

Av regler som skal bidra til å styrke og samordne beslutningsprosessene, er Utredningsinstruksen et generelt virkemiddel. Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Den tar særlig sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt. Det har vært fire revideringer av instruksen. Endringene har i hovedsak dreid seg om presisering av hvilke hensyn som skal vurderes med tanke på konsekvensene.

Det er flere retningslinjer og veiledninger som skal styrke kvaliteten på konsekvensanalyser og herunder etterlevelse av Utredningsinstruksen. Regjeringsutvalget for modernisering (Bondevik II-regjeringen) gikk i denne forbindelse inn for å legge større vekt på totalkostnadsanalyser, iverksette kompetanseutviklingstiltak, og at det settes i gang et arbeid med å slå sammen de eksisterende veilederne fra sektordepartementene

De viktigste reformene og tiltak som er satt i gang for å forbedre regelverket og bruk av juridiske virkemidler (regelstyring) i perioden har vært:

Tabell 2: Tiltak og viktige endringer relatert til regelverk

1990 – 92	Lovstrukturutvalget med mandat til å rydde opp i strukturen på lovnivå, 320 utdaterte lover ble opphevet
1992	Lov om statsforetak
1989 – 2002	Næringslovutvalget for å vurdere konsekvenser for næringslivet av lover og regler
1993	Konsernkonto-ordningen ble obligatorisk (innlemmet i ØR i 1997)
1993-96	Offentlige servicekontorer startet som pilotprosjekt på syv steder, 1996 vedtas permanent?
1994	Sjekklisten ”Skal-skal ikke” – hjelpemiddel for å beslutte bruk av styringsvirkemiddel
1994	Utredningsinstruksen (andre utgave) (første utgave i 1985)
1997	Ny regulering for økonomistyring og budsjettkontroll. Virksomhetsplanlegging.
1997	Endringer i bevilgningsreglementet – stillingshjemmelsystemet opphevet og sammenslåing av driftsposter 01-lønn og 11-kjøp av varer og tjenester.
1999	Et enklere Norge – to års program (Regjeringen Bondevik I)
2000	Utredningsinstruksen (tredje utgave)
2000	Veilederen ”Lovteknikk og lovforberedelse”
2000	Prosjekt for å redusere regelverket rettet mot kommuner som del av Fornyelsesprogrammet
2001	Rammemessig håndtering av statsbudsjettet i Stortinget innført permanent
2001	Et enklere Norge – initieres igjen /Moderniseringsprogrammet (Regjeringen Bondevik II)
2002	Veileder i forskriftsarbeid for kommuner
2002	Forskriftsdugnaden – reduserer 420 forskrifter (10% av totalantallet og flere hundre lokale forskrifter)
2002	Orakel opprettes i NHD for å vurdere konsekvensene for næringslivet av nye reguleringer
2002	Næringslivsforum erstatter Næringslovutvalget
2002	Handlingsplan for et enklere Norge
2003	Endringer i Lov om statsforetak. Reglene om statens garantiansvar og bestemmelsene om en egen insolvensprosedyre opphevet for å få samsvar med EØS-avtalens forbud mot statsstøtte
2003	Nytt økonomireglement
2003	NOU 2003:6 – Hva koster det? (Andreassen-utvalget) med forslag om innføring av periodiseringsprinsippet for statsbudsjettet/-regnskapet og synliggjøring av flerårige budsjettkonsekvenser. Prøveordning satt i verk 2005

I tillegg til de større tiltakene som er nevnt ovenfor, er det en rekke endringer i form av forenklinger og sammenslåing av lover på flere større sektorer knyttet til reformer, for eksempel matsikkerhet, HMS-området, utdanningssektoren og helsesektoren. Det er kommet til en rekke nye lover i 15-årsperioden, og det vil føre for langt å gå inn på disse. Med direkte relevans til forvaltningspolitikken bør nevnes endringer i 1999 (og i 2003) av lov om offentlige anskaffelser fra 1992, og nye forskrifter om offentlige anskaffelser i 2001.

3.4.2 Stadige forsøk på regelforenkling

Regelforenkling er et gjennomgående tema i hele perioden, men med noe varierende trykk. Innsats for å redusere antall regler har vært tema for både Lovstrukturutvalget (1992) og Forskriftsdugnaden (2002). Å redusere, sikre oversikt og forenkle regler rettet mot næringslivet og mot kommunene har vært høyt oppe på dagsorden spesielt siden 1999.

For å styrke arbeidet med et enklere og bedre forskriftsverk har regjeringen vedtatt å opprette en sentral enhet i Justisdepartementet med hovedoppgave å forberede ny lovgivning og gi juridiske råd til regjeringen og departementene. Enhetens kjerneoppgaver skal være å gi råd om utformingen av forskrifter (f.eks. gjennomføring av EØS-regelverk), samordning av regelverk på tvers av departementene og rettslige spørsmål knyttet til reglens innhold. Enheten skal arbeide for at forskriftsverket ikke blir unødvendig omfattende og bidra til kompetanseoppbygging, bl.a. i form av undervisning.

I 2002 ble det opprettet en enhet – "Orakel" (Offentlige reformer, administrative konsekvenser, enklere lover) som skal bidra til at konsekvensene for næringslivet av offentlige reformer, regelverk og andre tiltak vurderes på et tidlig stadium. Og handlingsplanen for *Et enklere Norge* sikrer gjennomgang av eksisterende reguleringer overfor næringslivet og legger opp til bedre rutiner mht. vurderinger av nye reguleringer og å redusere rapporteringsbyrdene for næringslivet. Utvikling av elektroniske løsninger for å lette innrapportering og få felles utnytting av rapporterte data har pågått i hele perioden, men er spesielt tatt i bruk de siste årene, jf kap 6.

Både antall regler og endring av regelverket er sterkt influert av implementeringen av EU-direktiv. I OECD-rapporten om Norge fra 2003 (*Preparing for the future now*) heter det: "*Since 1994 nearly 4000 EU regulations have been transposed into Norwegian law. An average of more than 230 relevant EU acts were produced annually over 1999-2001.*"

Det er imidlertid ikke mulig å få frem eksakte tall på hvor mange flere lover og spesielt forskrifter som kan sies å være et direkte resultat av tilpasninger til EU-direktivene.

3.4.3 Regelverket og kommunene

Det blir hevdet, både av forskere og kommunesektorens representanter selv, at det har vært en økning i bruk av rettighetslovgivning som virkemiddel overfor kommunesektoren de siste 10-15 årene. En annen versjon er at det heller er slik

at innbyggerne gjennom kunnskap, media, politikere, holdningsendringer og rettsvesenet forstår og utnytter sine individuelle rettigheter mer enn tidligere.

Det som uansett er klart er at det i mye større grad enn tidligere blir fokusert på individets rettigheter og krav på individuelt tilpassede offentlige tjenester. Dette berører i høy grad kommunesektoren som står for størstedelen av velferdsproduksjonen. En slik trend påvirker både utformingen av velferdsordninger og forholdet mellom den enkelte og det offentlige. På den ene siden vil rettighetsfesting og standardkrav i lovgivningen ha en viktig rettssikkerhetsmessig side ved at innbyggerne sikres en viss kvalitet i saksbehandlingen og nivå på tjenesten. Men et individuelt tilpasset tjenestetilbud setter også nye krav til forvaltningen, og har konsekvenser for det kommunale selvstyret.

En konsekvens av individfokuseringen kan være at fellesskapets interesser og behov blir skadelidende. Summen av de statlig definerte rettighetene og standardkravene kan overstige de ressurser den enkelte kommune har tilgjengelig, rettighetene og standardkravene begrenser kommunesektorens frihet i måten å løse oppgaver på, og mulighetene til lokale prioriteringer svekkes.

Denne type temaer om statlige pålegg, bruk av øremerkede tilskudd vs rammebevilgninger, bruk av handlingsplaner og krav til rapportering har i hele perioden vært problemstillinger som har vært behandlet i utvalg og arbeidsgrupper. Tiltak har bl.a. vært forsøk på regelverksforenkling, utvikling av KOSTRA og etablering av konsultasjonsordningen mellom staten og KS. Innenfor rammen av dette notatet er dette et for stort tema å behandle, men det er viktig å ta med disse perspektivene når utviklingstrekk skal analyseres.

3.5 Ekstern vurdering og kontroll av ressursbruk, effektivitet mv

3.5.1 Riksrevisjonens rolle

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan. Fra å være konsentrert om at statsregnskapet er korrekt ført, legger Riksrevisjonen i dag økende vekt på hvordan ressursene blir utnyttet. Denne gradvise overgangen fra tradisjonell revisjon mot *forvaltningsrevisjon* betyr ikke at regnskap er blitt mindre viktig, men det har blitt en bredere tilnærming til revisjon.

Forvaltningsrevisjon innebærer at Riksrevisjonen systematisk undersøker økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger. Slike undersøkelser ses ofte over flere år. Det foretas også kontroll av mål- og resultatstyringen i virksomhetene.

Den første forvaltningsrevisjonsrapporten kom i 1993, og en egen avdeling for forvaltningsrevisjon ble opprettet i 1996. I forbindelse med revisjon av Riksrevisjonsloven i 2004 fikk forvaltningsrevisjon en klarere lovhjemmel.

Riksrevisjonens nye rolle påvirker virksomhetene bl.a. ved at de blir mer opptatt av å dokumentere måloppnåelse, å gjøre systemer og rutiner mer hensiktsmessige, og at systemene gir nødvendig informasjon å styre etter.

Riksrevisjonen har også adgang til å foreta forvaltningsrevisjon i heleide, statlige selskaper. Når det gjelder selskapskontrollen, er Riksrevisjonens oppgave å kontrollere at statsrådene forvalter statens interesser på en lovlig og økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med de vedtakene og forutsetningene som Stortinget har angitt. Den løpende regnskapsrevisjonen i selskapene er derimot ikke Riksrevisjonens oppgave.

Stortinget behandlet den 25. februar 2003 Dokument nr. 3:2 (2002-2003)

Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesser i selskaper, banker med videre for 2001, jf. Innst. S. nr. 123. (2002-2003). Stortinget besluttet da å utvide Riksrevisjonens kontroll til også å gjelde oppgaver av ikke-økonomisk art, for eksempel oppgaver knyttet til bredere samfunnsinteresser, sektorpolitikk eller andre oppgaver som er pålagt av Stortinget som ledd i selskapskontrollen. Stortinget ga også Riksrevisjonen i oppdrag å foreta en vurdering av hvordan dette kan gjøres på en best mulig måte.

3.5.2 Forvaltningsapparatets egen vurdering og kontroll

I tillegg til den eksterne kontroll som utøves av Riksrevisjonen, er statlige virksomheter jevnlig gjenstand for vurdering og kontroll utøvd av statsforvaltningens egne organer.

Først kan det vises til den årlige budsjettprosessen. Her må den enkelte virksomhet dokumentere resultater og effektiv ressursbruk, i første omgang for fagdepartementet og dernest for Finansdepartementet. Denne type vurdering har gjennomgått en utvikling i tråd med budsjettreformene, bl.a. med innføring av resultatkrav og -rapportering, se omtale under vedleggets kap. 4.4 Budsjettreformer og økonomistyring.

Dernest har Statskonsult tidligere foretatt ulike typer kritiske analyser av statlige virksomheter og systemer. På slutten av 1980-tallet var dette satt i system ved at det var oppnevnt en egen styringsgruppe for såkalte *område-gjennomganger*. Dette var gjennomganger av grupper av institusjoner, for eksempel statsbankene, eller politikkområder, slik som høyere utdanning. Styringsgruppa, som var ledet av FADs statssekretær og hadde deltakelse av statssekretæren for det utvalgte området, ga Statskonsult i oppdrag å analysere, identifisere problemer og foreslå endringer. En liknende ordning oppsto på midten av 1990-tallet, da Statskonsult foretok en rekke *departements-gjennomganger* for å kartlegge ressursbruken. Disse ble imidlertid gjort på oppdrag av regjeringen v/Finansdepartementet, ikke en særskilt, politisk ledet styringsgruppe.

Siden har Statskonsult tidvis også initiert kritiske analyser selv, men da helst av hvordan tverrgående statlige systemer og ordninger har utviklet seg, se f.eks. SK-rapport om statens klagesaksbehandling (2003:19). Etter at Statskonsult i

2004 ble omdannet til et konkurranseutsatt statsaksjeselskap, er ikke denne kritiske rollen lenger aktuell.

For en omtale av statlige virksomheters internrevisjon, se kap. 4.3.3.5.

4 Styling, budsjett og økonomi i forvaltningen

4.1 Innledning

Det kan variere hva som legges i begrepet styling. I et tidligere prosjekt¹² er styling definert som:

...det samlede sett av tiltak som en overordnet instans, f.eks. et departement betjener seg av for å sikre at en underliggende enhet, f.eks. en etat, en institusjon, et foretak e.l., opptrer i samsvar med formål som er fastlagt, holder seg innenfor de rammer som er trukket opp, overholder de regler som gjelder og på en mest mulig effektiv måte løser de oppgaver som følger av formålet og når de mål som er fastlagt.

I denne sammenhengen vil vi legge en videre definisjon til grunn. I tillegg til stylingen av en bestemt virksomhet, brukes stylingbegrepet på en tilsvarende måte for stylingen av en sektor eller et samfunnsområde (sektorstyling) og internt i en virksomhet.

I definisjonen ovenfor er styling avgrenset til å gjelde iverksetting av allerede fastsatte formål og overholdelse av regelverk. Fastsetting av mål og utforming av regelverk (konstituerende styling) er også en sentral del av stylingen.

4.2 Sektorstyling og styling av statlig tilknyttede virksomheter

4.2.1 Mål- og resultatstyling

Mål- og resultatstyling har vært et sentralt trekk i statlig styling siden midten av 1980-tallet og har derfor vært retningsgivende for hvordan forvaltningspolitikken generelt har utviklet seg.

I sin erfaringsoppsummering i 1999¹³ viser Statskonsult til at innføringen av mål- og resultatstyling i staten først og fremst kom som en reaksjon på relativt sterkt sentralstyrte og standardiserte rammevilkår for statlig budsjettering og lønns- og personalpolitikk. Mål- og resultatstyling og den økende oppmerksomheten om kontroll av forvaltningen kan også betraktes som et forsøk på å forbedre eller sikre hierarkisk og politisk styrbarhet og kontroll i en stadig mer differensiert og desentralisert statsforvaltning, dvs. nærmest som et motstykke til økende lokal autonomi.

I oppsummeringen viser Statskonsult til at innføringen av mål- og resultatstyling har ført til at departementenes styling av underliggende virksomheter er blitt mer koordinert og strukturert enn tidligere. Samtidig har

¹² Stylingreformprosjektet

¹³ Statskonsultrapport 1999:19 Erfaringer med mål- og resultatstyling i statsforvaltningen

underliggende virksomheter fått økt frihet i økonomisk-administrative spørsmål.¹⁴ Mye tyder på at det har funnet sted en tilsvarende utvikling i underliggende virksomheter – særlig mellom direktorat og ytre etat, men også i noen grad internt i de sentrale institusjonene.

Et annet hovedinntrykk er at departementenes og virksomhetenes bruk av mål, resultatmål og resultatinformasjon i styringen er preget av skrittvis og forsiktede tilpasninger heller enn større omveltninger. Virksomhetenes oppgaver vies i mange tilfeller større oppmerksomhet enn deres formål.

4.2.2 Sektorstyring

Sentrale styringsvirkemidler i ivaretagelsen av samfunns- og sektorpolitiske hensyn er:

- Organisatoriske virkemidler: Opprettelse, nedlegging og sammenslåing av organisatoriske enheter, lokalisering, skille mellom statens ulike roller (eier, regulator og tjenesteproducent).
- Økonomiske virkemidler: bevilgninger, tilskudd/kjøp av tjenester, gebyrer, skatter og avgifter.
- Rettslige virkemidler: generelle og spesielle lover, forskrifter, konsesjoner, lisenser og markedsreguleringer.
- Pedagogiske virkemidler: Brukerundersøkelser, brukerpanel, benchmarking, informasjon, veiledninger og opplæring.

Viktige trekk i sektorstyringen fra begynnelsen av 1990-tallet og fram til i dag er:

- en klarere rolle- og ansvarsdeling
- delegering av oppgaver og myndighet
- samordning og forenkling
- utskilling av tjenesteproduksjon fra staten
- innføring av mål- og resultatstyring
- bruk av markedsliknende styringsvirkemidler innenfor staten.

Innenfor infrastrukturvirksomhet og tjenesteproduksjon er det i perioden skjedd store endringer. I begynnelsen av 1990-tallet var en rekke store produksjonsvirksomheter organisert innenfor staten. De fleste av disse virksomhetene er nå skilt ut og etablert som selskaper og som en følge av dette er den statlige styringen av sektorene lagt om.

¹⁴ Oppmykingen av stillingshjemmelsystemet startet i forbindelse med budsjettreformen av 1986. Stortinget vedtok senere, ved behandlingen av innstillingen fra Stortingets budsjettreformutvalg (Innst. S. nr. 243 (1996–1997)), å oppheve stillingshjemmelsystemet. Mye tyder på at systemet på dette tidspunktet hadde mistet mye av sin betydning som styringsinstrument. Opphevelsen av stillingshjemmelsystemet gjør at det i dag er tildelingsbrevet og budsjettet som styrer ressursbruken; det vil si hvilke oppgaver som skal utføres og prioriteringen av disse. Institusjonene har fått langt større frihet i forhold til type bemanning og lønnsfastsettelse.

Fordi det fortsatt er knyttet viktige sektorpolitiske mål og samfunnsmessige hensyn til disse virksomhetene, har staten fortsatt behov for å kunne styre. Fristillingen har derfor ført til en omfattende omlegging av virkemiddelbruken. For enkelte sektorer dreier det seg om en reregulering og omorganisering av hele sektoren, på andre områder har det primært ført til overgang fra produksjon i egenregi til konkurranseutsetting eller kjøp av tjenester.

Organisering av statlig virksomhet som selskap vil sammen med rammevilkårene i sektoren danne utgangspunktet for statens styringsmuligheter overfor selskapet og for den samlede virkemiddelbruken på området. Dersom selskapet er i konkurranse, skal reguleringene gi like konkurransevilkår mellom statselskapene og de private tjenestetilbydere.

De nye styringsformene som benyttes for å ivareta så vel nasjonale, politiske hensyn som internasjonale forpliktelser på liberaliserte områder, fremfor alt EU/EØS-bestemmelser, har ført til at reguleringsomfanget blir mye større enn tidligere (Statskonsult 2001a, s. 18, Majone, G. 1996, Part 1).

Behov for samordning, helhetstenking og effektivisering har ført til organisatoriske endringer i perioden. Dette gjelder i hovedsak virksomheter som er (var) underlagt ett og samme departement. Det gjelder blant annet Sosial- og helsedirektoratet, de statlige høyskolene og Havarikommisjonen. På enkelte områder har det skjedd samordning/sammenslåing av virksomheter på tvers av departementsområder. Dette gjelder blant annet Norges forskningsråd, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og en rekke statsbanker som er slått sammen med tidligere SND, nå Innovasjon Norge.

På den annen side oppstår et behov for samordning som følge av rendyrkingen av roller. Oppdeling i organisatoriske enheter etter funksjon vil legge et større ansvar for samordning på departement eller departementsnivå (overordnet myndighet).

Sammenlikning av virksomheter er – om ikke en markedsbasert styringsform – så i hvert fall en måte å skape konkurranse på, og det omtales av og til som en form for konkurranseeksponering. Ved å produsere sammenliknbar statistikk kan ulike enheter stimuleres til forbedring.

Ulike former for analyse av tallmaterialet kan være nyttig i forhold til effektivisering og forbedringsprosjekter. Mer omfattende statistikk og kartlegginger bidrar også til større åpenhet og synliggjøring av ulikheter og utviklingstrekk. Dette kan gi et ytre press på omstilling. Benchmarking er en teknikk som er blitt benyttet av offentlige virksomheter i perioden, men vi har ikke oversikt over omfanget av bruken, eller om det har vært et element i overordnet styring.

Brukerundersøkelser er en måte å få tilbakemelding på et offentlig tjenestetilbud. Offentlig tjenesteproduksjon vil ofte mangle den korrigerende faktor som et marked vil representere. Brukerundersøkelser kan være et middel til å avdekke misnøye og få offentlige tjenesteytere til å forbedre sine tjenester.

På den annen side er offentlig tjenesteproduksjon regel- og budsjettstyrt. Rettigheter, plikter og ressursmessig ramme er fastsatt. Det stilles også krav om likebehandling av brukere. De som er satt til å forvalte regelverk og budsjett må ta en rekke upopulære avgjørelser som ikke nødvendigvis gir god uttelling i brukerundersøkelser.

Brukerundersøkelser kan på sektornivå både være et pedagogisk styringsvirkemiddel for å dreie fokus (endringspress) eller sette retning på tjenestene (eks. brukerorientering), men er også et mulig virkemiddel for å påvirke ressursallokering. Spørsmålet er om eierne bruker undersøkelsene strategisk eller instrumentelt. Brukerundersøkelser kan spille sammen med økonomiske indikatorer (KOSTRA) for å effektivisere tjenester og skape større bevissthet om behov, kostnader, drivkrefter og peke ut forbedringsområder.

Brukerundersøkelser kan også være et virkemiddel for å gi departementene viktig informasjon om man på området eller i sektoren oppfyller de grunnleggende samfunnsmessige forventningene som innbyggere og brukere av tjenester har. Dette kan gi grunnlag for en god styringsdialog. Brukerundersøkelser er altså et instrument for å avstemme forholdet mellom ressursinnsats og oppnådde resultater. Som et element i innbygger – og brukerdialogene kan brukerundersøkelser også formidle sentral informasjon og kunnskap til politikere og beslutningstakere, som dermed på en bedre måte kan dimensjonere og legge til rette for tjenesteutvikling. På denne måten står vi overfor en *politisk kommunikasjonskanal*, en kanal for folkelig innflytelse over politikken.

Brukerundersøkelser kan i enkelte tilfeller også benyttes som direkte incentivverktøy, og dermed tangere og virke sammen med økonomiske virkemidler.

4.2.3 Etatsstyring

Etatsstyring er betegnelsen på et departements styring av underliggende virksomheter. Formen bygger på et hierarkisk prinsipp, og et kjennetegn ved etatsstyringen er at departement/regjering har mulighet for å instruere en underliggende virksomhet i alle typer av saker. Utviklingen de siste 15–20 årene har gått i retning av en mer overordnet styring med fokus på virksomhetens mål og resultater. Samtidig som departementene har forsøkt å rendyrke sin rolle som sekretariat for politisk ledelse for å styrke den overordnede politiske styringen, har forvaltningsoppgaver og myndighet blitt delegert/desentralisert, og mange av departementenes underliggende organer har fått en friere stilling.

Gjennom en rekke reformtiltak har det fra midten av 1980-tallet vært lagt økende vekt på å gi hver enkelt statlig virksomhet utvidet handlefrihet knyttet til ressursdisponering innenfor fastsatte rammer. Viktige reformtiltak har vært gjennomført ved endringer i det statlige budsjettssystemet og statens økonomireglement, og gjennom politiske vedtak som har åpnet for en mer fleksibel personal- og lønnspolitikk. Mål og resultatstyring er sentrale elementer i de reformtiltakene som er gjennomført.

Parallelt med, og delvis som en konsekvens av, økt fokusering på mål- og resultatstyring, er det i løpet av 1990-tallet blitt en økende oppmerksomhet omkring Stortingets kontroll av forvaltningen og departementenes kontroll av underliggende virksomheter og selskaper. Dette har kommet til uttrykk blant annet gjennom etableringen av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, åpne høringer i Stortinget, og Riksrevisjonens etablering av en egen avdeling for forvaltningsrevisjon (jf omtale i underkapittel om intern styring). Videre er departementenes kontroll- og oppfølgingsansvar overfor underliggende virksomheter og selskaper understreket i økonomireglementet for staten.

Markedsliknende mekanismer er også tatt i bruk innenfor offentlig sektor i perioden. Mål- og resultatstyring kan i en viss forstand ses på som en form for markedsbasert styring. Intensjonen er at et departement skal definere hva det ønsker å få levert (resultatet) og så skal etat/underliggende organ selv bestemme hvordan de skal levere resultatet. Tildelingsbrevet kan dermed oppfattes som en form for kontrakt, selv om det i prinsippet ikke bygger på den tosidigheten som ellers ligger i bruk av kontrakter eller avtaler. Resultatbasert finansiering kan også sees som et markedsbasert virkemiddel.

Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

Hermansen-utvalget (NOU 1989:5) trekker et skille mellom ordinære forvaltningsorganer og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Hovedbegrunnelsen er å markere at forvaltningsorganene med særskilte fullmakter har større grad av uavhengighet fra politisk styring enn de ordinære forvaltningsorganene. Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjettering) var en ny tilknytningsform på 1990-tallet.

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter utgjør ingen ensartet gruppe, men i dagens organisasjonssystem er det med ett unntak nettobudsjetteringsfullmakten som definerer og avgrenser hvilke forvaltningsorganer som regnes til denne formen. Omfanget av virksomheter som har fått status som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, har økt de seneste årene, men fortsatt er bruttobudsjettering det dominerende prinsipp for statlige virksomheter. Begrunnelsene for nettobudsjettering har variert i de enkelte tilfeller. Det er i dag ikke nedfelt spesielle retningslinjer for når denne styringsformen anses som velegnet.

Faglig uavhengige organer - tilsyn

I løpet av de senere årene er det opprettet stadig flere forvaltningsorganer som ved lov er gitt en faglig uavhengig rolle. Typiske eksempler på slike organer er ombud, tilsyn og klagenemnder. Dette er organer av svært ulik karakter (lovgrunnlag, oppgaver, størrelse mm.), og detaljeringsgraden i styringen og oppfølgingen fra departementet vil variere. Det kan være store utfordringer – og betydelig usikkerhet – i forbindelse med styring av forvaltningsorganer som avviker fra normalmodellen i det norske styringssystemet.

I St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlig tilsyn* drøftes hvilke former for vedtak som bør treffes i departementene, i andre forvaltningsorganer og i domstolene.

Det fremmes forslag om at ”normerende vedtak”, i betydningen generelle forskrifter, individuelle konsesjoner etc., som en hovedregel skal fattes av departementene. Tilsynene skal i hovedsak håndheve iverksettingen av gitte normer, uten politisk/departemental instruksjon eller overprøving. Klagesaker skal som en hovedregel behandles i egne klageorganer. Det gis imidlertid en åpning for overordnet inngrep i spesielle tilfeller der Kongen i statsråd skal gis anledning til å omgjøre tilsynets, eventuelt klageorganets, avgjørelser dersom det foreligger ”viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn”. Regjeringen fikk ikke tilslutning til at klagesaksbehandlingen som hovedregel skulle fratras departementet og legges til uavhengige klageorganer¹⁵.

Imidlertid er det en generell langtidstendens at antall klager i statsforvaltningen som avgjøres i klagenemnd øker. Denne utviklingen har vært sterk i den perioden vi her tar for oss (1991-2005). Vi viser i denne forbindelse til særskilt oppdrag gitt Statskonsult (Organisering av statlig klagebehandling, notat levert daværende MOD juni 2005).

4.2.4 Eierstyring¹⁶

I perioden har det skjedd en rekke omdanninger av forvaltningsorgan til selskaper. Dette har skjedd både ved at hele virksomheter er blitt skilt ut eller ved at virksomheter er blitt delt i et selskap og en forvaltningsdel.

De utskilte virksomhetene er blitt organisert som:

- statsaksjeselskap
- statsforetak
- særlovselskap og helseforetak

Utviklingen har gjort at statens eierrolle har kommet på dagsordenen, noe som er synliggjort gjennom egne stortingsmeldinger om det statlige eierskapet.¹⁷

En gjennomgang fra 1998 av departementenes styring av selskap konkluderte med at selskapsformen har liten betydning for eiers mulighet for styring. Gjennomgangen viste også at utøvelsen av styring varierer i liten grad med selskapsform, men baseres i stor grad på formelle spilleregler mellom eier, styret og selskapets daglige ledelse. Det ble videre konstatert at eierdepartementene er svært forsiktige med å instruere sine selskaper i generalforsamling, foretaks- eller årsmøte, og at styringen er tilsynelatende svært formell og følger formelle spilleregler. Selv i politisk kontroversielle saker var departementene tilbakeholdne med å innkalle til ekstraordinær generalforsamling/foretaksmøte for eventuelt å instruere selskapene.

Statskonsult pekte på følgende årsaker til dette:

¹⁵ Innst. S. nr. 222 (2002-2003). Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn.

¹⁶ Omtalen bygger i hovedsak på Statskonsultrapport 1998:21 I godt selskap? og NOU 2003:34 Mellom stat og marked.

¹⁷ St. meld. nr. 61 (1996-97) Om eierskap i næringslivet og St.meld. nr. 22 (2001-2002) Et mindre og bedre statlig eierskap.

- Departementene har relativt liten erfaring fra å styre selskaper og er redde for at de skal overføre styringsformen for forvaltningsorganer til selskapene. De forholder seg derfor strengt til spillereglene for styring av selskaper.
- Departementene har relativt liten kompetanse på selskapenes forretningsområder, noe som kan være en av årsakene til at virksomheten er omdannet til selskap.
- Det overordnede ansvaret for driften av selskapene er lagt til styrene, og departementene er tilbakeholdne for ikke å risikere å forkludre ansvarsforholdene.
- Det hersker en gjensidig tillit mellom styret og departementet. Det oppstår sjelden eller aldri konflikter fordi selskapets organer forholder seg til de politiske signalene, og en oppnår en gjensidig forståelse for selskapets behov og eventuelle endringer i rammebetingelser.
- Årsaken til å organisere forretningsdriften i et selskap kan være av konstitusjonell art og begrunnet med behovet for større avstand mellom statsråd og selskap. Departementet vil sikre at denne avstanden opprettholdes.

I forbindelse med NOU 2003:34 ble det foretatt en vurdering av eierstyringen av enkelte av selskapene. Også i denne rapporten blir det vist til at formelle instruksjoner gjennom generalforsamling eller foretaksmøte brukes i relativt liten grad. Selv en virksomhet med såpass betydelige samfunnsoppgaver som Statnett rapporterte at de bare hadde blitt instruert syv ganger ved generalforsamlingsvedtak, og at det ikke dreide seg om inngrep i den daglige driften. I utredningen vises det til at en del departementer i tillegg til de formelle møtene har kontaktmøter eller informasjonsmøter med selskapene. Både representantene for virksomhetene og for eieren ga gjennomgående uttrykk for positive vurderinger av kontakten mellom de to nivåene. Dette kan være et uttrykk for at rollemønsteret har satt seg bedre og at selskap/foretak og eierdepartement ikke er så usikre og engstelige for å bryte ”spillereglene”. Også NHD har kontaktmøter med selskap der de forvalter eierskapet. Formålet er å få kunnskap om selskapene de eier. Eierstyringen skjer i generalforsamlingen.

Kjøp av tjenester og kontraktstyring gir de statlige myndighetene et sett av styringsredskaper overfor de statseide selskapene. Slik styring er klart definert i de konkrete bestillingene eller kontraktene, men bidrar til å øke kontaktflaten mellom virksomhet og departement.

Flere av statsaksje- og særlovselskapene har den såkalte § 10-bestemmelsen i sine vedtekter. Det innebærer at styret skal forelegge for generalforsamlingen alle saker som antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske konsekvenser. Denne bestemmelsen vurderes som nyttig med hensyn til å informere, men det ser ikke ut til at den har resultert i en aktiv bruk av instruksjonsmyndigheten. Statsforetakene er bundet av en tilsvarende bestemmelse i statsforetaksloven om at alle saker av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter, skal forelegges skriftlig for departementet. Denne bestemmelsen må antas å favne noe videre enn § 10-bestemmelsen. Det har også vært positive vurderinger av denne prosedyren.

Styreprotokollene skal rutinemessig sendes til eierdepartementet (Statsforetaksloven § 24).

Statsforetaksloven ble endret i 2002. Bestemmelsen i statsforetaksloven om at staten garanterte dekning for statsforetakets kreditorer slik at statsforetak ikke kunne slås konkurs, ble fjernet. Det samme gjaldt den lovfestede bestemmelsen om begrensninger i statsforetakenes adgang til å ta opp lån.

Under Bondevik II-regjeringen er forvaltningen av eierskapet for en rekke statsaksjeselskaper blitt overført til Nærings- og handelsdepartementet. Eierskapsavdelingen i NHD forvalter nå 23 selskaper. Det er også skjedd en del- eller helprivatisering av flere selskaper.

4.2.5 Kontraktstyring¹⁸

Begrepet kontraktstyring dukket opp i statlig sammenheng på begynnelsen 1990-tallet. Utgangspunktet var et ønske om mer effektiv styring, større brukertilfredshet, samt mer effektiv ressursutnyttelse. Begrepet kontraktstyring har vært fremme i debatten, blant annet som en videreføring av mål- og resultatstyring og et alternativ til anbud. Kontraktstyring betyr at en enhet styres gjennom en gjensidig forpliktende avtale mellom to parter.

Kontrakter er viktige virkemidler på sektorer der staten har et styringsbehov, men ikke direkte instruksjonsmyndighet. Kontraktstyring er imidlertid i ferd med å bli mer utbredt også innenfor staten (da brukes ofte betegnelsen avtalestyring). Kontrakter benyttes i første rekke for å formalisere/avtalefeste bruken av et annet statlig virkemiddel. Kontraktstyring vil for eksempel ofte være koblet til at staten kjøper tjenester eller varer. Det vil da avtales en nærmere spesifisering av innholdet i og betingelsene for kjøpet. Kontrakter kan være relativt omfattende. En konsesjon kan også karakteriseres som en kontrakt eller avtale mellom myndighetene og en virksomhet.

Kontrakter er bare juridisk bindende dersom de inngås mellom virksomheter som er selvstendige rettssubjekter. Kontrakter/avtaler som er inngått mellom staten ved et departement, og staten ved forvaltningsorganer eller forvaltningsbedrifter, er mer å anse som et element i etatsstyring, og adgangen til å revidere avtalene vil formelt være relativt åpen.

Det finnes ingen samlet oversikt eller gjennomgang av statens (ved departementene) bruk av kontrakter, verken når det gjelder omfang, innhold eller erfaringer. Enkelteksempler på kontraktstyring er blant annet Enova, Posten Norge og NSB. I den fireårige kontrakten med Enova er det blant annet formulert bestemte målkrav for ulike former for energiøkonomisering. Statens kjøp av transport- og posttjenester fra NSB og Posten Norge er regulert gjennom kontrakter. På bakgrunn av forslag fra virksomheten og regjeringens budsjettforslag fastsetter Stortinget hva det økonomiske bidraget skal være. Det

¹⁸ *Kontrakter som styringsvirkemiddel*. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe, AAD 2002 og NOU 2003:34 *Mellom stat og marked*

utarbeides kontrakter mellom partene om hva tjenestekjøpet skal omfatte. Kontraktelementet innebærer en mer tosidig bestemmelse av hva som skal ytes, men det ligger samtidig et betydelig element av styring i det. Det er skjedd en betydelig utvikling av kvaliteten på kontraktene innenfor samferdselssektoren de senere årene.

Utdannings- og forskningsdepartementet har i ulike sammenhenger benyttet kontrakter for å sikre og styre blant annet utdanningsformål. Kontrakter har for eksempel vært brukt i forbindelse med kjøp av studieplasser i utlandet, når private aktører får i oppdrag å gjennomføre EUs utdanningsprogrammer, ved videreutdanning av helsepersonell og i forbindelse med UFDs budsjett til bygging av universitetsklinikker i regi av fylkeskommunen.

Nye kontraktsformer er blitt utprøvd mot slutten av perioden. Offentlig privat samarbeid (OPS) og offentlig privat partnerskap (OPP) representerer nye samarbeidsformer mellom staten og næringslivet, jf kap. 3.3. Bruken av disse kontraktsformene er i hovedsak knyttet til store utbyggingsprosjekter.

4.3 Intern styring

Med intern styring (eller virksomhetsstyring) mener vi den bruk av virkemidler som en statlig virksomhet benytter i styringen av egen drift. Det innebærer bruk av juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler.

Statlige selskaper stiller særskilte krav til intern styring, og her kan det trekkes paralleller til styring av og i ordinære aksjeselskaper (*corporate governance*). Forholdet mellom styret og daglig ledelse står sentralt. Fordi dette gjelder interne forhold i egne rettssubjekter utenfor staten og således kan sies å falle utenfor den egentlige forvaltningspolitikken, går vi ikke nærmere inn på dette her. Vi går heller ikke nærmere inn på intern styring i helseforetakene.¹⁹

Økonomiregelverkets funksjonelle krav, kapittel 2, behandler intern styring i virksomheten. I den sammenhengen handler intern styring om hvilken myndighet og hvilket ansvar som virksomhetslederen har, hvilke dokumenter som regulerer den årlige styringen i virksomheten, den interne styringsdialogen, hvilke krav som gjelder for virksomhetens regnskap og rapporter, for attestasjon og anvisning, for resultatoppfølging, intern økonomikontroll og forvaltning av eiendeler.

Statskonsult har definert styring som å bruke ulike virkemidler for å tilrettelegge, gi retning, påvirke og følge opp en virksomhet slik at vedtatte mål nås innenfor fastsatte rammer samtidig som viktige hensyn ivaretas. Med intern styring menes at denne styringen skjer innenfor en og samme organisatoriske ramme, det vil si at den styrende og den styrte part er medlemmer av samme organisasjon.

¹⁹ Avdelingene på sykehusene har i økende grad fått enhetlig ledelse (én leder der det tidligere var to- eller tredelt ledelse. Avdelingene har i økende grad fått tilsetningsmyndighet, samtidig som avdelingslederne i større omfang har fått skriftlige stillingsinstrukser.

Intern styring relateres ofte til spørsmål om ledelse og lederskap, og iblant skilles heller ikke mellom begrepene. I mange sammenhenger er det likevel viktig å etablere et skille mellom styring og ledelse. Vi har valgt å se skillet på følgende måte:

Styring er saksorientert, personuavhengig og systemorientert, mens ledelse er relasjonsorientert, personavhengig og prosessorientert. Ledelse inkluderer et bredt felt av menneskelige evner og egenskaper, mens styring handler om formaliserte virkemidler som er valgt og utformet for å holde en virksomhet innenfor visse rammer, gå i en viss retning og nå visse mål.

4.3.1 Endringer i rammebetingelser

Viktige endringer i rammebetingelser er også behandlet i kap 4.4. nedenfor (økonomiregelverket) og i kap 5 (personal- og ledelsespolitikk).

4.3.1.1 Nettobudsjettering

Begrepet *forvaltningsorgan med særskilte fullmakter* ble introdusert av Hermansen-utvalget i NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*, der unntak fra bruttoprinsippet er én av flere fullmakter.

Utviklingen i tiden etter at Hermansen-utvalgets innstilling kom, har medført at også ordinære forvaltningsorganer har fått en friere stilling gjennom generelle fullmaktsreformer. Dette gjelder ikke minst på lønns- og personalområdet. Den faglige friheten og unntaket fra bruttoprinsippet (og dermed overgang til regnskapsprinsippet) synes å være de viktigste fullmaktene for de fleste av forvaltningsorganene med særskilte fullmakter.

En gjennomgang av nettobudsjetterte forvaltningsorganer²⁰ viser at overgangen til nettobudsjettering har større konsekvenser for den *interne* styringen enn for overordnet departements styring av virksomheten. Fokus på kostnader og resultater er blitt større, og flere har innført tidsregistrering.

4.3.1.2 Regelverk for offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser ble vedtatt i 1992 og erstattet for statens del Regelverket for statlige anskaffelser (REFSA). En ny lov ble vedtatt i 1999. Den bygget i stor grad på den tidligere loven. Ny forskrift ble vedtatt i 2001.

Reglene implementerer Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Alle statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter er pålagt å følge *Forskrift om offentlige anskaffelser*. Denne forskriften inneholder detaljerte regler om hvordan anskaffelser skal foretas, og er bygget på EUs regelverk.. Alle anskaffelser over en nasjonalt fastsatt terskelverdi skal i hovedsak ut på anbud.

Hovedprinsippene for offentlige anskaffelser er:

- En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse.

²⁰ Statskonsultrapport 2002:17 Nettobudsjetterte forvaltningsorganer

-
- Det skal være likebehandling av leverandører, og det er forbud mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet.
 - Anskaffelsene skal være basert på forutsigbarhet, åpenhet og etterprøvbarehet.

Regelverket er krevende og stiller store krav til innkjøpsfunksjonen. Det inneholder en rekke formelle krav til blant annet kunngjøring, tidsfrister, dokumentasjon, fastsettelse av kriterier, krav til tilbud og tildeling av kontrakt.

I 2004 ble det gjennomført en evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser. Evalueringen viser til at det både på statlig og kommunalt nivå er satt av ressurser til innkjøpskompetanse. Virksomhetene har etablert rutiner for sine anskaffelser. Kvaliteten på anskaffelsesprosedyrene er bedret som følge av regelverket. Evalueringen stiller spørsmål om den nasjonale grensen på kr 200 000 er samfunnsøkonomisk lønnsom og anbefaler at denne heves til kr 500 000, noe som senere er vedtatt.

4.3.2 Bruk av styringsverktøy

Ulike interne styringsverktøy er blitt lansert i perioden og har i større eller mindre grad blitt tatt i bruk innenfor statlig sektor. De mest sentrale er omtalt her.

4.3.2.1 Virksomhetsplanlegging

Virksomhetsplanlegging (VP) ble innført på slutten av 1980-tallet som et ledd i regjeringens satsing på mål- og resultatstyring (Den Nye Staten, 1987). Kravet var at alle statlige virksomheter skulle utarbeide sin første virksomhetsplan innen 1990. Virksomhetsplanene skulle bedre grunnlaget for den politiske styringen og effektivisere ressursbruken i forvaltningen.

Virksomhetsplanleggingen bygget på prinsippene fra målstyring som først ble lansert av Peter Drucker i 1954. Statskonsult utarbeidet i 1988 en veiledning i virksomhetsplanlegging. Veiledningen omhandler blant annet utarbeidelse av målstruktur, strategisk planlegging, resultatoppfølging og organisering av planleggings- og oppfølgingsarbeidet.

I de første årene med virksomhetsplanlegging var oppmerksomheten rettet mot å utarbeide målstruktur for virksomheten. Samtidig var det flere statlige virksomheter som hadde problemer med å utarbeide meningsfulle virksomhetsplaner. Vårt inntrykk er at for mange ble virksomhetsplanlegging et pliktløp og en skrivebordsøvelse. Planer ble utarbeidet, men i langt mindre grad brukt aktivt og fulgt opp.

Fra siste del av 1990-tallet har utviklingen gått fra vektlegging av målstruktur til vektlegging av strategi. I tråd med Økonomireglementet ble det også i den interne styringen lagt mer vekt på virksomhetstilpasning. Det betyr at det i dag er en stor utbredelse av virksomhetsplaner (eller årsplaner, aktivitetsplaner o.l.) i staten, men at de er mindre ensartet i oppbygging. Samtidig ser vi også en utvikling i retning av større interesse for balansert målstyring (se nedenfor).

4.3.2.2 Balansert målstyring

Balansert målstyring kan ses på som en videreføring av mål- og resultatstyring. Hensikten med balansert målstyring er å rette oppmerksomheten mot andre perspektiver enn økonomi og administrasjon. Balansert målstyring handler ikke bare om å måle og styre. Det handler i stor grad om å gjennomføre en strategi. Hensikten er at alle i organisasjonen skal kjenne til strategien og sørge for å trekke i samme retning.

Balansert målstyring kan fungere som et felles styringssystem som gir tilbakemelding på hvor godt virksomheten oppfyller målene, og kan gi oppdatert og balansert styringsinformasjon for ledelsen. Balansert målstyring er et strategisk verktøy som kan hjelpe til med å se sammenhenger mellom mål, tiltak og resultater, og kan gjøre virksomheten bedre i stand til å dokumentere måloppnåelse og resultater overfor politisk nivå.

Balansert målstyring er forholdsvis utbredt innenfor kommunesektoren. Det er foreløpig ikke så veldig mange statlige virksomheter som har tatt dette verktøyet i bruk. Eksempler er Telemark fylkesskattekontor, Statens vegvesen, Forsvaret/Luftforsvaret og Sametinget.

4.3.2.3 Administrative støttesystemer

Økonomireglementet stiller krav til virksomhetenes styringssystemer. Det kreves blant annet elektroniske økonomisystemer. Disse defineres til å bestå av regnskapssystem, lønnsystem og hjelpesystemer. Med hjelpesystemer menes systemer som produserer eller påvirker innholdet i bokførte transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner, som for eksempel systemer for elektronisk fakturabehandling.

Det stilles dessuten krav om at virksomhetenes betalingsformidling skal skje gjennom statens konsernkontoordning. I den forbindelse har Finansdepartementet inngått avtale med enkelte banker om betalingsformidling og kontohold. Virksomhetene er pålagt å velge en av disse bankene, men kan selv velge hvilken. Finansdepartementet fastsetter retningslinjene for virksomhetenes tilgang til oppgjørskonti i Norges Bank og arbeidskonti i banken.

Forvaltningen begynte fra midten av 1980-tallet å ta i bruk informasjonsteknologi for alvor. Tekstbehandling, økonomisystemer, store fagsystemer, Internett, intranett, e-post osv. har endret arbeidsformene i forvaltningen i svært stor grad. Ikke minst har teknologien endret måten det kommuniseres på og måten arbeidet blir organisert på. Internt benyttes intranettet aktivt til informasjon overfor de ansatte, mens Internett kan brukes interaktivt overfor omverdenen.

Kommunikasjon skjer også via e-post. I motsetning til brevpost fører dette til at kommunikasjonen går direkte mellom berørte parter uten å følge hierarkiet, noe som kan føre til at ledere ikke får all den informasjonen de er vant med.

Elektronisk kommunikasjon har stilt nye krav til virksomhetene til intern styring og arkivrutiner.

4.3.3 Brukerorientering og kvalitetsutvikling

Brukerorientering ble viktig for statlige virksomheter på 1990-tallet. Selv om den primære hensikten er å tilpasse seg brukernes behov, blir serviceerklæringer, kvalitetsmodeller og brukarmedvirkning også brukt som grunnlag for å videreutvikle egen virksomhet og bedre den interne styringen.

4.3.3.1 Serviceerklæringer

Serviceerklæringer er ett av virkemidlene i arbeidet med å skape en brukerorientert forvaltning. De skal være en slags "varefakta" på offentlige tjenester og bidra til å tydeliggjøre hva brukerne kan forvente av en offentlig virksomhet.

Serviceerklæringene skal gi brukerne informasjon om forhold som er sentrale i deres møte med statlige virksomheter. En virksomhets serviceerklæring skal som et minimumskrav inneholde informasjon om følgende:

- Virksomhetens oppgaver
- Tjenester som ytes
- Rettigheter og plikter som knytter seg til tjenesten
- Innsyns- og klagemuligheter
- Svar- og saksbehandlingstider for sentrale tjenester.

For at brukerne på en enkel måte skal kunne forholde seg til en statlig virksomhet, er det til stor hjelp at de vet hva virksomheten faktisk gjør, og hva de kan forvente av den. Serviceerklæringene kan bidra til å øke tilliten til offentlig forvaltning. Dette kan skje hvis virksomheten legger vekt på resultater, retter oppmerksomheten mot brukerne og sikrer god kommunikasjon ved at virksomheten lærer av og følger opp de tilbakemeldingene som kommer fra brukerne.

Serviceerklæringer har to viktige funksjoner:

- Informasjonsfunksjonen
Statlige virksomheter skal utarbeide serviceerklæringer for å gi bedre informasjon om sentrale forhold og tjenester som er viktige for brukerne innenfor den tidsrammen erklæringen er satt til å gjelde for.
- Læringsfunksjonen
Serviceerklæringer skal bidra til interne forbedringer av virksomheten ved at brukerne gis mulighet til å gi tilbakemeldinger som kan brukes som grunnlag for å sikre bedre og mer relevante tjenester.

Alle statlige virksomheter skulle innen utgangen av 2000 ha utarbeidet serviceerklæringer for sine brukere. I 2001 hadde 80 prosent av statlige virksomheter utviklet serviceerklæringer.

Det synes å være en økende tendens til å regelfeste forhold som har med service å gjøre, jf krav om individuell plan. I Ot.prp. nr. 62 (2003-2004) *Lov om*

arbeidsmarkedstjenester legges det til rette for bedre informasjon om hvilken service som kan forventes fra Aetat, og det gis en rett til brukeren til å få en skriftlig behovsvurdering.

4.3.3.2 Brukermedvirkning

Brukerundersøkelser og bruk av brukerpanel og brukergrupper ble utbredt i offentlig sektor ut over 1990-tallet. Kravene om brukerorientering har vært viktigst for de tjenesteytende delene av staten, og har vært viktige for deres utvikling av tjenestetilbudet. Samtidig vil resultatene av brukerundersøkelser og andre former for brukermedvirkning kunne gi viktige innspill til hvordan oppgaver bør organiseres og styres.

For mange statlige virksomheter har det også blitt vanlig at administrasjonsavdelingene med jevne mellomrom foretar brukerundersøkelser internt i virksomheten. Resultatene av slike undersøkelser kan danne et godt utgangspunkt for å vurdere forbedringer i den interne styringen.

Brukerundersøkelser kan i likhet med forholdet mellom eiere og etater være et verktøy internt i en virksomhet for å sikre at sentrale mål oppnås innenfor de rammer som er gitt. Ledere får et bedre beslutningsgrunnlag for utarbeiding av for eksempel kvalitetsmål eller andre mål som skal følges opp i operative drift. Selv om det er flere sider ved kvalitet som ikke kan avdekkes direkte gjennom brukerundersøkelser, er en aktiv brukerdiallog helt avgjørende for at virksomheten skal ha et godt brukerfokus og gi brukerinteressene gjennomslag i sammensetningen av og i innretningen av tjenestene. Brukerens tilfredshet med kvaliteten er et av flere viktige kriterier som legges til grunn når virksomheten skal underbygge sin legitimitet og sikre støtte og oppslutning om sitt tjenestegrunnlag.

4.3.3.3 Kvalitetsmodeller

Kvalitetsforbedring er et begrep som kan omfatte en rekke ulike tiltak, systemer, modeller osv. Det er derfor vanskelig å beskrive presist hvor utbredt kvalitetsforbedringsarbeid er i norsk offentlig sektor, da det vil avhenge av hvilken definisjon som legges til grunn.

Så vidt vi har erfart, finnes det ikke noe materiale som gir en oversikt over utbredelsen av ulike kvalitetstiltak i statlig sektor. Denne konklusjonen underbygges i en rapport fra Arbeidsforskningsinstituttet om kvalitetstiltak i staten²¹.

Uten å kunne vise til eksakte tallstørrelser, kan det likevel med en rimelig grad av sikkerhet slås fast at bruk av kvalitetsmodeller er lite utbredt i staten. EFQM-modellen benyttes kun av noen få statlige virksomheter. I noen virksomheter – særlig i sykehus – later kvalitetsarbeid til å ha fått et visst fotfeste, mens bruken av kvalitetsmodeller andre steder er lite utbredt.

²¹ Anne Marie Berg og Torunn Laudal: *Kvalitetsarbeid i staten*. Rapport 1/2001, Arbeidsforskningsinstituttet.

Sertifisering etter ISO-standarder vurderer vi mer som et verktøy for kvalitetskontroll enn for kvalitetsforbedring. Mange virksomheter i staten bruker imidlertid ISO-standardene eller tenkningen rundt dem som utgangspunkt, men uten å søke sertifisering.

Når det gjelder kvalitetsforbedringsarbeid i kommunesektoren, viser en undersøkelse foretatt av Rogalandsforskning i 2000²² at nær halvparten av alle kommunene og fylkeskommunene har innført en eller flere modeller og metoder for å forbedre kvaliteten. Det dreier seg i hovedsak om bruk av serviceerklæringer, servicetorg, servicenettverk, etisk prosess, balansert målstyring og prosessforbedring (Business Process Reengineering - BPR).

Undersøkelsen viser at i underkant av 30 prosent av de kommunene og fylkeskommunene som har svart, har organisert kvalitetsforbedringsarbeidet som et felles prosjekt for hele kommunen. Kommunenes kvalitetsforbedringsarbeid er vanligvis knyttet til løpende forbedringer i enkelte avdelinger eller enkeltstående prosjekter i en eller flere avdelinger eller etater. Rogalandsforskning konkluderer likevel med at kvalitetsforbedringsarbeidet i hovedsak skjer integrert og samordnet på tvers av sektorene, og at det ikke peker seg ut enkelte sektorer eller tjenestoområder som ligger i front.

Rapporten viser også at det hovedsakelig er to typer problemer som gjør seg gjeldende i kvalitetsarbeidet i kommunene. Det ene er manglende tid til denne typen arbeid, og det andre er at modellene for kvalitetsforbedring er for dårlig tilpasset kommunesektoren.

EFQM og CAF

EFQM-modellen²³ er et verktøy for egenevaluering av virksomheter. Modellen består av ni kriterier som beskriver alle elementer som inngår i en virksomhet. Kriteriene fungerer som målepunkter som kan fortelle noe om kvaliteten til den enkelte virksomhet.²⁴

EFQM-modellen er ett av flere kvalitetsutviklingsverktøy. Modellen er helhetlig i den forstand at den favner hele virksomheten, det vil si hvilke virkemidler som settes inn, hvilke resultater som oppnås og sammenhengen mellom virkemidler og resultater. Modellen ble opprinnelig utviklet for privat sektor, og den er lite utbredt i offentlig sektor i Norge. I for eksempel Danmark og Storbritannia benyttes den derimot av en rekke offentlige virksomheter.

²² Jørgen Dragesæt: *Kvalitetsforbedringsarbeid i norske kommuner og fylkeskommuner*. RF-2000/071 Rogalandsforskning.

²³ Den europeiske kvalitetsmodellens egentlige navn er Business Excellence Model. Den ble utviklet i regi av European Foundation for Quality Management (EFQM) og omtales derfor i mange sammenhenger som EFQM-modellen. I denne rapporten vil modellen omtales som EFQM-modellen.

²⁴ Statskonsult Rapport 2001:22 EFQM-modellen. Passer den for offentlig sektor?

CAF (Common Assessment Framework) er utviklet innenfor EU som en felles, europeisk modell for kvalitetsvurderinger i offentlig sektor. Modellen skal brukes til egenvurdering og er i tillegg ment å skulle fungere som et rammeverk for kvalitetsarbeid i offentlig sektor innenfor EU, blant annet for å gjøre det mulig å sammenligne tjenester og virksomheter mellom land.²⁵

Modellen er bygget opp på samme måte som EFQM-modellen, strukturen er den samme, og modellen inneholder de samme ni hovedkriteriene som EFQM-modellen. En nyanseforskjell er delkriteriene eller spørsmålene som i CAF er utformet med tanke på offentlig sektor.

4.3.3.4 Benchmarking

Benchmarking må ses som ett av mange verktøy som kan tas i bruk for å øke effektiviteten og resultatoppnåelsen i offentlig sektor. Benchmarking dukket opp som begrep i offentlig sektor på slutten av 90-tallet. Det er imidlertid få konkrete eksempler på bruk av benchmarking. Derimot synes det å ha blitt vanligere i offentlig sektor å stille spørsmålet om det finnes relevante partnere – i Norge eller i utlandet – å sammenligne seg med.

Benchmarking vil i de fleste tilfeller kunne ses som en del av mål- og resultatstyring – både i forholdet mellom over- og underordnet virksomhet, etatsstyringen, og i den interne styringen. Likeledes vil benchmarking kunne være et viktig kvalitetsverktøy. Sammenligning av nøkkeltall, kritiske faktorer o.l. kan danne utgangspunkt for styring fra overordnet virksomhet (etatsstyring). Sammenligningene kan fungere som en form for resultatrapportering og -kontroll og kan danne grunnlag for styring. Sammenligning av nøkkeltall kan også fungere som et alternativ eller et supplement til konkurranseeksponering.

Det kan her nevnes prosjektet StatRes, som er tillagt FADs enhet for økonomisk analyse. Dette er et prosjekt for å utvikle og formidle kunnskap om statlig ressursbruk, produksjon, kvalitet og resultater. Hensikten er å bidra til bedre kvalitet på statlige tjenester og mer effektiv ressursbruk. Første versjon er planlagt tilgjengelig i 2007.

4.3.3.5 Intern kvalitetskontroll

På det tidspunktet da St.meld. nr. 35 (1991–1992) ble skrevet, var det blant departementene bare Justisdepartementet som hadde opprettet egen stilling for resultatoppfølging. I departementene ble det i løpet av 1990-årene flere steder opprettet stillinger som kontrolldirektør, revisjonsdirektør, kvalitetsrådgiver og lignende. I 1997 var det åtte departementer som hadde egen kontroll-/kvalitetsstyringsenhet.

I økonomireglementet som trådte i kraft 1.1.1997 ble det foretatt en grenseoppgang mellom kvalitets-/kontrollarbeid på den ene siden og revisjonsarbeid på den andre. De nye enhetene skulle ikke være egne internrevisjonsenheter med rapportering til Riksrevisjonen.

²⁵ Ref. veileder/ brosjyre

Verken Administrasjonsdepartementet eller Finansdepartementet gikk aktivt ut overfor departementene for å opprette resultatoppfølgingsenheter. Enhetene oppsto først og fremst ut fra interne behov fra ledelsens side med hensyn til helhet og resultatoppfølging, samtidig som enhetene er forankret i forvaltningspolitiske dokumenter.²⁶

4.4 Budsjettreformer og økonomistyring

4.4.1 Viktige endringer på begynnelsen av 1990-tallet

Stortinget vedtok i 1990 og 1991 endringer i bevilgningsreglementet knyttet til *omdisponering* fra drift til investeringsposter og *forskottering* av driftsbevilgning mot innsparing i kommende budsjettår.²⁷ Endringene var dels en videre oppfølging av Haga-utvalgets utredning, dels en oppfølging av forslag i NOU 1989:5 *En bedre organisert stat* (Hermansen-utvalget).

Hermansen-utvalget introduserte begrepet "forvaltningsorgan med særskilte fullmakter". Utvalget anbefalte generelt en mer variert og utvidet bruk av fullmakter og foreslo spesielt å utvide adgangen til nettobudsjettering.

Det er i St.prp. nr. 65, jf. Innst. S. nr. 176 (1990–91) om endringer i statens budsjettssystem, gitt en særskilt omtale av utvidet bruk av nettobudsjettering. Det pekes i denne sammenheng på at forslag om å innføre en slik ordning må komme som en logisk konklusjon på en utredning om en friere stilling for vedkommende virksomhet, hvor det er virksomhetens *spesielle* situasjon som står i fokus.

Stortingets budsjettreformutvalg har med henvisning til dette²⁸ gitt uttrykk for at det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig at noen flere virksomheter gis anledning til å fravike bruttoprinsippet. Utvalget presiserer imidlertid at hovedregelen i bevilgningsreglementets § 4 ikke foreslås endret for det store antall statlige virksomheter.

I forbindelse med forberedelsen til statsbudsjettet for 1993 påla regjeringen departementene en «skjerpet plikt» til å følge opp §§2 og 13 i bevilgningsreglementet om formulering av resultatkrav og rapportering i fagproposisjonene. I Finansdepartementets rundskriv R-23/92 ble det satt som retningslinje at det skulle formuleres resultatmål for hver hovedaktivitet (programkategori i budsjettet) og utvikles resultatmålings- og rapporteringssystemer som gjorde resultatrapportering mulig. Ifølge rundskrivet var resultatmålene «å oppfatte som resultatkrav fra Stortingets side innenfor de økonomiske rammevilkår som ligger i budsjettvedtakene.»(..) «Ved

²⁶ Statskonsultrapport 1997:2 Om oppfølging og kontroll i departementene

²⁷ Ref. St.prp. nr. 87/Innst. S. nr. 243 (1989-90) Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem og St.prp. nr.65/Innst. S. nr. 176 (1990-91) Om endringer i statens budsjettssystem.

²⁸ Utvalgets innstilling er tatt inn i Innst. S nr 243 (1996-97) om reformer i Stortingets budsjettbehandling, jf. punkt 3.2.

tilbakerapportering som vurderer formålseffektivitet skal sammenhengen mellom ressursbruk og planlagte og oppnådde resultater komme frem». Fra og med statsbudsjettet for 1994 skulle det være formulert resultatmål som i senere budsjettproposisjoner skulle rapporteres.

4.4.2 Stortingets budsjettreform i 1997

Fram til 1990 bestod den statlige sentrale budsjettprosessen av en teknisk konsekvensjustering, et såkalt råbudsjett og stortingsproposisjon. Etter at råbudsjettet var behandlet, var det et betydelig antall tilleggsforslag som ble løpende avklart helt fram til budsjettforslaget ble lagt fram for Stortinget. Vedtakene knyttet til råbudsjettet ble av mange ikke oppfattet som endelige og bindende. Fra budsjettåret 1991 ble det foretatt endringer i prosessen for utarbeidelsen av statsbudsjettet, slik at regjeringen vedtar bindende rammer for hvert departement tidligere i budsjettprosessen. Samtidig skulle departementene få større adgang til å omprioritere innenfor disse rammene.

I 1996 nedsatte Stortingets presidentskap et utvalg som skulle vurdere og fremme forslag til reformer i Stortingets budsjettbehandling. I sin innstilling av 20.03.97 pekte utvalget på at budsjettproposisjonene

- var for lite konsekvens- og resultatorientert
- var for detaljerte og voluminøse
- var for lite tilgjengelige og oversiktlige
- manglet fokus på utviklingen over tid
- manglet sammenheng i forhold til Gul bok.

Utvalget foreslo at Finanskomiteen først skulle fastsette en ramme for statsbudsjettet – fordelt på delrammer som var bindende for fagkomiteene, slik at de bare kunne foreta endringer innenfor hver enkelt komités ansvarsområde.

I tillegg ble det fremmet forslag om

- forenklinger i statsbudsjettets postspekifikasjon (driftsutgiftene skulle samles under en post, mot tidligere to)
- oppheving av Bevilgningsreglementet § 10 om oppretting og inndragning av stillinger
- at regjeringen burde vurdere å slå sammen noen kapitler/tilskuddsposter
- at mål og resultater burde gis en mer overordnet omtale
- at helårs- og langtidsvirkningene av budsjettvedtak burde synliggjøres bedre.

Stortinget vedtok i 1997 endringer i bevilgningsreglementet som innebar at stillingshjemmelsystemet med Stortingets detaljerte behandling av stillinger ble tatt ut. I tillegg ble daværende standard driftsposter 01 Lønn og 11 Kjøp av varer og tjenester slått sammen til én driftspost (nåværende 01 Driftsutgifter).

Som en følge av budsjettreformutvalgets innstilling ble en rammemessig håndtering av statsbudsjettet i Stortinget innført som en forsøksordning. Ordningen ble evaluert og vedtatt innført permanent i 2001.

4.4.3 Andreassen-utvalget (NOU 2003:6 – Hva koster det?)

I 2001 ble det oppnevnt et nytt statsbudsjettutvalg, Andreassen-utvalget, med mandat å vurdere føringsprinsipper for statsbudsjettet og statsregnskapet samt innføring av flerårig budsjettering.

Et sentralt forslag i innstillingen var at periodiseringsprinsippet foreslås tatt i bruk som føringsprinsipp for statsbudsjettet og statsregnskapet. Utvalget har videre anbefalt at flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom flerårige, helhetlige budsjettfremskrivninger, og at det åpnes for å fatte bindende flerårige budsjettvedtak for enkelte nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder. Det ble lagt til grunn at spørsmålene om innføring av periodiseringsprinsippet og flerårig budsjettering kan vurderes uavhengig av hverandre.

Utvalget har i innstillingen vist til mulige ordninger som kan gi økt fleksibilitet mellom budsjettår for bruk av gitte bevilgninger, slik som utvidet adgang til å overføre ubrukte bevilgninger til senere budsjetterminer, låneordninger og utvidet adgang til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i senere budsjetterminer. Andreassen-utvalget fremmet ikke noen konkrete forslag om dette, men anbefalte at behovet for slike endringer bør vurderes parallelt med en eventuell implementering av utvalgets tilrådinger om flerårsbudsjett.

Regjeringen sluttet seg i St.prp. nr. 1 (2003-2004) og Nasjonalbudsjettet for 2004 til forslaget om å synliggjøre flerårige budsjettkonsekvenser gjennom helhetlige framskrivninger av budsjettets utgifter og inntekter for tre år utover budsjettåret. Regjeringen ønsket imidlertid ikke å åpne for flerårige budsjettvedtak for utvalgte prosjekter m.v., eller flerårige utgiftsrammer på departementsnivå.

Regjeringen kom fram til følgende hovedsynspunkter på spørsmålet om bruk av periodiseringsprinsippet i staten:

- Bevilgningsvedtakene skal fortsatt baseres på kontantstrømmer (det vil si på kontantprinsippet og ikke på periodiserte utgifter og inntekter). Av dette følger at det fortsatt må føres et korresponderende bevilgningsregnskap basert på samme prinsipp.
- Periodiseringsprinsippet tas i bruk i staten i det omfang og i den utforming som er tjenlig ut fra en samlet vurdering av nytte og kostnader.
- Periodiseringsprinsippet innføres i flere faser, slik at en etter hver fase kan vurdere om det er grunnlag for å gå videre. Første fase vil være å utarbeide felles standarder for føring av statlige virksomheters internregnskaper basert på periodiseringsprinsippet, og prøve disse ut i et utvalg av virksomhetene.

Dette innebærer blant annet at standpunkt til om periodiseringsprinsippet også bør tas i bruk for statsregnskapet og statsbudsjettet først tas senere tidspunkt, og da på grunnlag av erfaringene ved bruk av periodiseringsprinsippet på virksomhetsnivå.

Det ble i Statsbudsjettet for 2005 gitt en omtale av Finansdepartementet arbeid med å utvikle standarder for regnskapsføring i statlige virksomheter i henhold til periodiseringsprinsippet. Det ble lagt opp til å prøve ut standardene i noen utvalgte pilotvirksomheter fra 2005 og evaluere erfaringene. Arbeidet utføres i et samarbeid med Senter for statlig økonomistyring og 10 pilotvirksomheter og deres overordnede departementer. Følgende virksomheter er piloter: Fiskeridirektoratet, Forsvarsbygg, Husbanken, Høgskolen i Stavanger, Jernbaneverket, Kystverket, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Norges geologiske undersøkelse, Norsk utenrikspolitisk institutt og Universitetet i Bergen.

4.4.4 Statlig økonomistyring og endring i økonomiregelverket

Økonomiregelverket for staten fastsetter hovedprinsipper og normer for statlig økonomistyring, regnskapsførsel og betalingsformidling. Videre fastsettes enkelte form- og prosesskrav for departementenes styring av underliggende virksomhet (etatsstyring) og intern styring i virksomhetene.

I 1996 ble det fastsatt et nytt økonomiregelverk med nye og detaljerte krav til økonomiforvaltningen i staten. Regelverket gjaldt fra 1997 og erstattet det tidligere regelverket fra 1970. Økonomiregelverket fra 1996 er nå erstattet av et revidert regelverk, *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, med virkning fra 01.01.2004.

ØR tok i 1996 opp i seg krav om målformulering og resultatrapportering, samt effektivisering av betaling og regnskapsrutiner (konsernkontoordningen, se nedenfor). Videre understreker ØR mål, kontroll og evaluering i forbindelse med tilskudds- og garantiordninger.

Mål- og resultatstyring som bærende prinsipp gir en klar ansvarsdeling:

- Departementet skal gjennom tildelingsbrevet fastsette overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp og krav til rapportering, samt hvilken myndighet virksomheten har fått delegert i henhold til tildelingsbrevet (§7). Dette punktet er en del av etatsstyringen, men påvirker den interne styringen, avhengig av utformingen av tildelingsbrevet.
- Den enkelte virksomheten har ansvaret for å sikre at målene nås innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. Den skal samtidig sikre at ressursbruken er effektiv, og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

For virksomhetene har økonomiregelverket medført økte krav til kompetanse og krav om bedre styringssystemer. Regelverket stiller blant annet krav om elektroniske økonomisystemer som omfatter regnskapssystem, lønnsystem og hjelpesystemer. De økte kompetansekravene gjelder områder som resultatstyring, økonomistyring, praktisk regnskapsføring, IT samt lover og regler om regnskapsføring og revisjon. Det reviderte regelverket er oppdatert med hensyn til den tekniske utviklingen og forenklet i forhold til det gamle.

Fokusering på mål- og resultatstyring var ment å gi mindre detaljstyring ved at overordnet myndighet skulle konsentrere seg om resultatoppnåelse. Det er usikkert i hvor stor grad dette har skjedd. Mye tyder på at detaljeringsgraden i rapporteringen har økt, slik at mye av oppmerksomheten er blitt rettet mot drift på bekostning av utvikling og nytenkning. Dette gjaldt spesielt de første årene etter innføring av det nye økonomireglementet i 1997, da mye tid gikk med til å få systemene i drift.

Revisjonen per 1.1.2004 hadde tre hovedmål:

- å videreutvikle regelverket, blant annet på bakgrunn den teknologiske utviklingen som har funnet sted siden regelverket trådte i kraft.
- å forenkle regelverket – blant annet gjennom endringer i struktur og oppbygging samt reduksjon i regelomfang
- å desentralisere og virksomhetstilpasse regelverket – blant annet gjennom i større grad å tilpasse styring og kontroll ut fra virksomhetenes egenart, risiko og vesentlighet.

Det åpnes for noe større fleksibilitet med hensyn til innretning av fullmaktsstrukturer og delegering av myndighet i økonomispørsmål. Videre omtales felles statlige standarder for budsjettering, regnskapsføring og betalingsformidling m.m.

Bestemmelsene om at virksomhetene skulle føre et eksterntregnskap og et internregnskap i regelverket av 1996 er endret til at virksomhetene skal ha et virksomhetsregnskap og for øvrig oppfylle de kravene som stilles til pliktig regnskapsrapportering, Bestemmelsenes pkt. 3.3.1-2.

Statens konsernkontoordning

Finansdepartementet innførte i 1993 Statens konsernkontoordning som inneholdt krav til statlige inn- og utbetalinger, likviditetsforvaltning og økonomistyring. Denne ordningen hadde som overordnet mål å effektivisere statens regnskapsføring og økonomistyring, herunder å bidra til mer effektiv likviditetsforvaltning, og å bidra til mer effektive styrings- og kontrollrutiner for oppgaveløsningen i den enkelte virksomheten.

Konsernkontoordningen skal sikre at alle statlige midler daglig samles i Norges Bank. Ordningen gjelder for departementene og underliggende virksomheter og skal dekke statens behov for betalingstjenester og likviditetsforvaltning.²⁹

4.4.5 Stortingets kontroll av forvaltningen

Det er siden tidlig på 1990-tallet blitt en økende oppmerksomhet omkring Stortingets kontroll av forvaltningen. Dette har kommet til uttrykk blant annet gjennom etableringen av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité og åpne høringer i Stortinget. Riksrevisjonen ansvarsområde er i perioden utvidet til å omfatte forvaltningsrevisjon, jf. kapittel 3.5.1. Riksrevisjonens rolle.

²⁹ Finansdepartementet har inngått rammeavtaler med enkelte banker om betalingstjenester og kontohold.

5 Personal- og ledelsespolitikk

Kapitlet tar sikte på å gi en skisse av hvilke mål og tiltaksplaner som har ligget til grunn (5.1) og hvilke personalpolitiske endringer/reformer som er gjennomført (5.2). De viktigste kildene er St.meld. nr. 35 (1991-92), de forvaltningspolitiske redegjørelsene, "Forskerblikk på Norge" (1997) - oppsummeringen av LOS-programmet, samt budsjettproposisjoner.

5.1 Mål

St.meld. nr. 35 (1991-1992) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* la vekt på bruken av mål- og resultatstyring som virkemiddel for å oppnå en mer effektiv offentlig sektor. Fra detaljregulering og øremerking skulle en over til rammestyring og delegert budsjettansvar. Dette stilte krav til omstillingsdyktighet.³⁰

Mer fleksibilitet i virkemiddelbruken måtte nødvendigvis få betydning for *lønnssystemet*. Det måtte videre føre til at det ble stilt nye krav til *lederfunksjonen* i det offentlige og til *kompetanseutvikling*. Vi fikk:

- Strategidokument for ledelses- og lederutvikling for perioden 1993-95
- Strategisk plan for kompetanseutvikling
- Lederevaluering
- Mentorprogram
- Topplederprogram
- Økt bruk av åremål

Lønnssystem kan sies å være basert på at arbeidstakerne er sikret grunnlønn i den stillingen de er tilsatt i. Men samtidig gis den enkelte medarbeider mulighet til å påvirke sin egen lønn. Dette skal stimulere til innsats og gir et grunnlag for *resultatvurdering*.

I 1996 var det viktig for Regjeringen å håndtere omstillingene uten bruk av oppsigelser (eksempelvis overføring av 100 overtallige fra Forsvaret til justissektoren). "Men trygghet betyr ikke trygghet mot endring."

I Forvaltningspolitisk redegjørelse av 26. april 1999 (Dåvøy) finner vi bl.a. følgende målsetninger:

- Regjeringen ønsker å ta hele landet i bruk. .. Regjeringen vil også se på muligheter for at ansatte i større grad kan være bosatt utenfor de sentrale strøk. Stikkord her er telependling, fjernkontor og mer fleksible arbeidsordninger.

³⁰ I forvaltningspolitisk redegjørelse 1994 uttalte statsråd Totland at *omstilling* er vår største utfordring i dag – det betyr "bygge om, ikke bygge ned".

- Det er viktig at det stilles målbare krav til de ansatte, samtidig som staten som arbeidsgiver må legge til rette for en god personalpolitikk som stimulerer medarbeiderne til å yte sitt beste.
- Regjeringen har som mål å øke andelen av kvinner i lederstillinger i staten vesentlig - fra 22 % i 1997 til 30 % innen utgangen av 2001.
- En egen handlingsplan for økt rekruttering av innvandrere til statsforvaltningen.

I mars 2001 kom *Program for fornyelse av offentlig sektor*. Viktige mål her var:

- Større vekt på brukernes behov
- Mindre ressurser på administrasjon, mer på tjenesteproduksjon
- Effektivisering
- Økt handlingsrom – mer ansvarlige enheter - forvaltningsstrukturreform (samordning av tilsyn, færre tilknytningsformer HMS-området)

I forvaltningspolitisk redegjørelse 10. mai 2001 presenteres følgende mål:

- Ledere skal stilles mer direkte til ansvar for resultatene, men også gis nødvendige rammevilkår og fullmakter til å gjennomføre fornyelse og endringer
- Sunn fornuft: Offentlige etater skal få økt handlingsrom og mer selvstendighet, og dermed større mulighet til å vurdere rimeligheten av sakene. Det er viktig at vi får et system som gir rom for sunn fornuft, framfor paragrafrytteri.
- Et arbeidsliv med plass til alle. Det er nødvendig å mobilisere nødvendige arbeidskraftreserver, stoppe utstøting og skape et mer inkluderende arbeidsliv.

I statsråd Normans redegjørelse for Stortinget 24.01.02 - *Fra ord til handling* kan følgende mål hentes:

- En inkluderende og stimulerende personalpolitikk
- I samarbeid med organisasjonene skal det utvikles mer fleksible ansettelses- og arbeidsvilkår for offentlig ansatte.
- Forskjellene i arbeidsvilkår mellom offentlig og private sektor skal reduseres.
- Tjenestemannsloven skal revurderes. Offentlige og private pensjonsordninger skal harmoniseres.³¹
- Staten skal utvikle en personalpolitikk med aktiv utvikling og oppfølging av de ansatte.
- 2003-budsjettprp.: Større avsetning til lokale forhandlinger
- Forslag om at virksomhetene skal bære kostnadene med ventelønn

2004-budsjettprp.:

- ... AAD vil stille krav til at ledere har en personalpolitikk som legger vekt på å ansvarliggjøre den enkelte og gi medarbeiderne rom

³¹ Arbeidslivslovutvalget legger fram innstilling høsten 2003. "Tjenestemannsloven vil bli gjennomgått med tanke på harmonisering med arbeidsmiljøloven."

for utøvelse av eget skjønn i oppgaveløsning, i tråd med hovedtankene i moderniseringsprogrammet.”

2005- budsjettprp.:

- Den statlige personalpolitikken er et virkemiddel som understøtter det øvrige reformarbeidet. Medarbeiderne må gis rom og oppmuntres til å utnytte sin kunnskap til innbyggernes og næringslivets beste. Harmonisering av arbeidsvilkårene i offentlig og privat sektor kan bidra til økt verdiskaping og en bedre utnyttelse av kompetansen i samfunnet.
- Økt lokalt handlingsrom, blant annet på det administrative området, vil bidra til bedre brukertilpasning av tjenestene og sikre god ressursutnyttelse. På noen områder kan likevel hensyn til likebehandling og kostnadskontroll tilsi at det fortsatt er behov for sentrale føringer og reguleringer.

En sentral utfordring fremover vil være å legge til rette for at statlige virksomheter innenfor rammen av en forsvarlig inntektspolitikk, kan bruke lønnspolitikken og lønnsdannelsen som virkemiddel for å nå sine mål. Samtidig bør lønns- og forhandlingssystemet bidra til å understøtte målsettingen om forenkling, desentralisering, delegering, brukerorientering og harmonisering med det øvrige arbeidsliv.

5.2 Reforme

5.2.1 Større adgang til individuell lønnsfastsettelse i virksomhetene

Generelt innenfor lønns- og personalpolitikken har det skjedd en utvikling i retning av økt delegasjon fra de sentrale myndighetene til de enkelte virksomheter. Flere av forslagene fra Statens lønnskomité jf. NOU 1990:32, er senere fulgt opp, blant annet ved behandlingen av St.prp. nr. 75 (1990–1991), og ved senere endringer av de statlige tariffavtalene.

Endringer i avtaleverket har i løpet av 1990-tallet åpnet for en mer fleksibel lønnsfastsettelse med et sterkere innslag av markedstilpasning, herunder innføring av en ordning med resultatkontrakter og egne lønnsavtaler for de øverste lederne i staten.

Nytt hovedlønnssystem og lederlønnssystem ble gjennomført i 1991³². Det representerte en stor opprydding og forenkling etter en utvikling med fremvekst av spesialfullmakter for stadig flere forvaltningsorgan og personellgrupper, produktivetsorientert lønn og ”kreativ” bruk av stillingstitler.

Det nye systemet innebar også at koplingen mellom lønnsopprykk og lederstilling ble opphevet. Det ble laget ett system for ledere og ett for andre

³² Fosheim-utvalget (NOU 1990:32) *Statens lønnskomité av 1988*, St.prp. nr. 75 (1990-1991)

arbeidstakere. For andre arbeidstakere ble det opprettet ”alternative karriereveier”, rådgiver- og prosjektlederstillinger utenom linjen.

Ved tariffrevisjonen våren 1990 ble ca 450 topplederstillinger tatt ut av det statlige avtaleområdet. Lederlønnssystemet fikk fire lønnskategorier pluss individuelle tillegg, lønns- og arbeidsvilkår kan fastsettes i en kontrakt mellom den enkelte leder og staten. Systemet ble revidert 1.mars 1997 til fem kategorier med to underkategorier og omfattet da ca 275 stillinger, 100 færre enn før revisjonen. Per 01.07.98 var det inngått lederlønnskontrakt med 282 stillingsinnehavere. Ved revisjon 1.10.2004 ble kategoristrukturen utvidet til tre underkategorier, og ordningen omfatter ca 300 toppledere.

I 1991 åpnet avtalepartene for lokale forhandlinger for enkelte underliggende virksomheter, og det ble avsatt større andel til lokale forhandlinger, ca 0,5 % av lønsmassen på 1990-tallet til 2,0 i 2002³³ og mer i 2003.

Samtidig som et nytt lønssystem ble innført, ble det også innført nye resultatkrav for lederne. Hver enkelt leder skulle ha en lønsplassering som er tilpasset stillingens innhold i form av ansvar, omfang, kompleksitet og personlige egenskaper. Lønsplasseringen og resultatkravene skal framgå av en formell kontrakt; lederkontrakten, som er forhandlet fram av gjeldende leder og overordnet.

Lederlønnssystemet ble innført for å redusere forskjellen i lønn mellom ledere i privat og offentlig sektor, slik at staten skulle bli i bedre stand til å rekruttere og beholde dyktige ledere samt øke mobiliteten på tvers. I tillegg var det et mål å bidra til å tydeliggjøre den enkeltes lederrolle og lederansvar slik at resultatoppnåelsen ble bedre og forvaltningen mer effektiv.

5.2.2 Større adgang til å følge opp krav til ledere

Ved kgl.res. 23. januar 1983 ble det i Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling tatt inn en egen paragraf om hva lederoppgavene går ut på.³⁴

I forbindelse med etableringen av statens nye lederlønnssystem ble det gitt hjemmel i tjenestemannslovens § 12 for å omplassere ledere som har inngått kontrakt, dersom de fastsatte krav til resultater ikke oppnås.³⁵

³³ MOD St.prp.nr.1 (2002-2003) punkt 5.5.

³⁴ ”Enhver tjenestemann som har ansvar for andres arbeid, dvs. for mer arbeid enn det han selv utfører, regnes her som leder. Den som er satt til å lede andres arbeid har også et ansvar for at arbeidstakere får utvikle seg både faglig og personlig gjennom sitt arbeid. Dette er et krav som arbeidsmiljøloven § 12, nr. 1 annet ledd oppstiller.”

³⁵ I henhold til Rundskriv 4.2.91 fra AAD skal det stilles mer presise resultatkrav til lederne, og det skal innføres faste oppfølgingsrutiner. Det skal gir mulighet for en mer fleksibel lønnsfastsettelse og gjennom det sikre en større grad av konkurransedyktighet i forhold til annen virksomhet.

5.2.3 Tiltak for å lette omplassering av arbeidstakerne

I Hovedtariffavtalen for perioden mai 1992 til mai 1994 ble det avtalt at staten i samråd med hovedsammenslutningene/Norsk lærerlag skulle utforme sentrale retningslinjer for omstillingsarbeidet i statlig sektor, basert på regjeringens intensjonserklæring om "Omstilling under trygghet".

Administrasjonsdepartementet (AD) opprettet en omstillingsenhet i 1992/93 (St.prp. nr. 1 1992-93).

I tillegg til inngåtte avtaler om medbestemmelse ble det trukket opp retningslinjer for

- Omplassering innenfor og mellom statlige virksomheter. Det ble gitt adgang til å øke stillingsramme og lønnsbudsjett for mottakende virksomhet (etter godkjenning av AD i samråd med FIN) og avsatt midler til dette.³⁶ Arbeidstaker som pga omorganisering må gå over i lavere lønnet stilling, beholder sin lønn som en personlig ordning.
- Kompetanseutvikling, videreutdanning og omskolering. Ved lønnsoppgjørene i 1998, 2000 og 2004 ble det satt av hhv. 43 millioner, 37 millioner og 25 millioner kr til kompetanseutvikling.³⁷
- Stimuleringstiltak for frivillig fratreden
- Innretning av førtidspensjon. Ved overtallighet iverksettes tilsetningsstopp iht tjenestemannslovens §13. Hvis virksomheten ikke kan dekke sitt behov gjennom eget personale, skal virksomheten ta kontakt med AD før utlysning (begrensning for virksomheten).

5.2.4 Tiltak for å redusere (statens kostnader ved) fravær/avgang

IA-avtalen - Intensjonavtalen mellom staten og partene i arbeidslivet om et inkluderende arbeidsliv - ble inngått i 2001³⁸. Hensikten var å redusere sykefraværet og tilgangen til uførepensjon og ta vare på eldre arbeidstakers ressurser og arbeidskraft for å motvirke tidlig avgang fra arbeidslivet.

Ventelønnsordningen³⁹ (etablert i 1918) ble overført til Statens Pensjonskasse (SPK) fra 1.1.92. Det gav for første gang en oversikt over omfanget av bruken.

³⁶ Budsjettprp nr 1 (1992-1993), Statskonsult rapport 1993:7 vedlegg 4

³⁷ Staten og hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag avsatte ved lønnsoppgjøret i 1998, som en del av hovedtariffavtalen, 43 mill. kroner til kompetanseutvikling. Halvparten av midlene er bevilget, jf St prp nr 75 (1997-98). Midlene skal komme til bruk i tariffperioden 01.05.1998 til 30.04.2000. De skal anvendes for å stimulere til økt satsning på kompetanseutvikling, basert på virksomhetenes behov.

I forbindelse med overføring av forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet med virkning fra 01.05.2004, er det enighet om å legge til rette for en omstillingsperiode fra 01.05.2004 til 30.04.2008. Et av elementene er at det bevilges OU-midler over post 70 til undervisningspersonalets organisasjoner med henholdsvis 20 mill. kroner i 2004 og 2005, og 10 mill. kroner i 2006 og 2007, dog ikke mer enn tilsvarende for statsansatte. (St. prp. nr. 1 (2004-2005))

³⁸ Sandman-utvalget (NOU 2000:27) Et inkluderende arbeidsliv

³⁹ Tjenestemannsloven av 4. mars 1983 § 13 punkt 6: "Blir tjenestemann som nevnt i nr. 1 sagt opp og det antas at det ville være vanskelig å skaffe annet høvelig arbeid, kan vedkommende gis ventelønn om det ikke foreligger krav på pensjon. Ventelønn skal fastsettes for høyst tre år

Da var det ca 300 personer som mottok ventelønn (80 fra Televerket). Utgiftene ble belastet virksomhetene, men begrenset med inntil 25 prosent når behovet for bemanningstilpasninger og omstruktureringer var ”særlig omfattende”.

I 1995 overtok SPK ordningen med formidling av ledige stillinger i staten til overtallige og virksomheter med overtallige før offentlig kunngjøring fra det daværende Administrasjonsdepartementet. I 1996 var det ca 875 personer som mottok ventelønn, i 1997 var antallet økt til 1455.⁴⁰

Ventelønnsordningen ble overført til Aetat i 2001 (SPK ble forvaltningsbedrift fra 1.1.01.). Med virkning fra 01.07.2002 skal eventuelle ventelønnskostnader som utløses etter omdanning til aksjeselskap, dekkes av selskapene selv gjennom refusjonsplikt. Reglene for ventelønn ble harmonisert med reglene for dagpenger.

Kompetanseutvikling/omskolering ble avgrenset til at arbeidsgiver kan gi inntil 3 år med lønnet opplæring hvis det er en forutsetning for at arbeidstaker skal kunne fortsette i virksomheten/ staten (Yrkesrettet attføring etter folketrygdlovens kap. 11 hadde tidligere ingen varighetsbegrensning). Beløpet til kompensasjon for ekstrapenger ved flytting og pendling ble økt, og nøkkelpersonell kan gis ekstra vederlag en periode.

I Vedtak nr. 69, 2. desember 2002 ber Stortinget «... Regjeringen innføre sluttpakker som hovedregel, istedenfor ventelønn, ved oppsigelser i staten.»

I omstillingsavtalen for perioden januar 2004 til og med desember 2006 er bruken av virkemidlene avgrenset fra å gjelde ved ”større omstillinger” til at det enten må foreligge geografisk flytting eller nedbemanning for at virkemidlene skal kunne tas i bruk. Det er gjort vesentlige endringer i sluttvederlagsordningen, og det er ikke lenger en forutsetning at ordning med sluttvederlag og studiestønad er forbeholdt nedbemanningstilfellene.

FAD har bestilt en kartlegging av bruken av sluttvederlag og andre sluttordninger knyttet til omstillinger i staten de siste 6 årene. Prosjektet gjennomføres i perioden 1.12.2003 – 31.12.2005.

5.2.5 Harmonisering med privat sektor

Her kan kort nevnes forslag om ny embets- og tjenestemannslov (endringer i tjenestemannsloven, harmonisering med ny arbeidsmiljølov), Ot.prp. nr. 67 (2004-2005).

Arbeidsmiljølovutvalget foreslår å skille mellom hensynet til liv og helse på den ene side og hensynet til sosiale og velferdsmessige behov på den andre. Loven foreslås avgrenset til å gjelde liv og helse, mens sosiale og velferdsmessige behov foreslås regulert gjennom avtaler.

om gangen. Ventelønnen gis ikke til fast tjenestemann med mindre enn to års tjeneste eller midlertidig tjenestemann med mindre enn fire års tjeneste. Nærmere regler om ventelønn fastsettes av Kongen ved forskrift.”

⁴⁰ St.prp. nr. 1 (1998-99)

Rettigheter i tjenestemannsloven som ventelønnsordningen, deltakelse i ansettelsesprosesser og medbestemmelsesrettigheter under omstilling foreslås opphevet. Dette er imidlertid reversert etter at ny regjering tiltrådte høsten 2005.

6 IT i forvaltningen

6.1 Intensjoner

I St.meld. nr. 35 har IT en relativt beskjeden plass. AAD fremhever følgende hovedsatsingsområder i det sentrale IT-arbeidet:

- Bruk av offentlig informasjon som felles ressurs
- Forenkling av datakommunikasjon og informasjonsutveksling
- IT-standardisering i forvaltningen
- Utvikling av IT-løsninger og IT-anvendelser.

For å følge opp disse hovedsatsingsområdene ble følgende hovedstrategier lagt til grunn:

1. Det ordinære linjeansvaret for bruk av IT i oppgaveløsningen skal styrkes.
2. Sterkere krav skal stilles til den enkelte virksomhet om kostnadsstyring og resultater ved IT-bruken.
3. Samarbeid, samordning og standardisering på strategisk viktige områder skal fremmes.

Bruk av IT som virkemiddel skal

- bidra til en mer effektiv oppgaveløsning og bedre ressursutnyttelse
- bidra til rett kvalitet og bedre tjenesteyting i oppgaveløsningen
- bidra til god styring gjennom effektive planleggings-, styrings- og rapporteringssystemer.

Det ble ikke fastsatt konkrete mål som forvaltningen kunne arbeide mot og måles etter. AAD la opp til at det enkelte fagdepartement og den enkelte institusjon skulle ha fullt ansvar for planlegging og bruk av IT i egne sektorer og virksomheter.

Høsten 1994 ble det nedsatt en arbeidsgruppe for vurdering av samarbeidet mellom kommunesektoren og staten om infrastruktur på IT-området (KOSTIT). I rapporten fra arbeidsgruppa var hovedbudskapet et intensivt samarbeid mellom stat og kommune med hensyn til integrerte nett og helhetlige kjøre-regler. Høsten 1995 ble det etablert et *strategiråd* med like mange deltakere fra kommunesektoren og staten.

Det påfølgende *Forvaltningsnettsamarbeidet* skulle sikre enkel, sikker og kostnadseffektiv informasjonsutveksling innad i forvaltningen og med forvaltningens brukere.

Nasjonal infrastruktur for edb (1992) er omtalt under kap 3 Programmer og satsinger.

I det følgende skilles det mellom generelle tiltak/fellestiltak på IT-området, og sektor- eller etatsspesifikke løsninger.

6.2 Den teknologiske utviklingen

Teknologiutviklingen har åpnet for helt nye måter å produsere tjenester på og gitt en tilgjengelighet for brukerne som tidligere var ukjent. Dette bidrar igjen til å skape nye brukerbehov. På enkelte områder, som for eksempel kringkasting og tele, har utviklingen ført til at det ikke lenger har vært aktuelt eller mulig å opprettholde de tidligere statlige monopolene.

Forvaltningen begynte først fra midten av 1980-tallet å ta i bruk informasjons-teknologi på et større antall områder. Før dette var det særlig bruk av edb til registerføring som var det mest vanlige anvendelsen. Norsk statsforvaltning var således sent ute med bruk av IT, og særlig gjelder dette departementene. Status i 1991 kan derfor sies å ha vært lite avansert når en ser bort fra enkeltløsninger som for eksempel tollvesenets TVINN (omtalt senere).

Pris-/ytelsesforholdet når det gjelder IT-utstyr og programvare har endret seg løpende. Verdensveven www hadde en enorm vekst midt på 1990-tallet (en tiobling av trafikken i løpet av 1994). Norsk forvaltning har fulgt etter i en generell utvikling med økende anvendelsesområder for IT i private hjem og i privat sektor. PC-dekningen i forvaltningen er i dag på opp mot 100 pst.

Tekstbehandling, økonomisystemer, fagsystemer, Internett, intranett, e-post osv. har endret arbeidsformene i forvaltningen i svært stor grad, noe som stiller oss overfor nye utfordringer. Ikke minst har teknologien endret måten vi kommuniserer på og måten vi organiserer arbeidet på. Internt benyttes intranettet aktivt til informasjon overfor de ansatte, mens Internett brukes interaktivt overfor omverdenen, for eksempel til informasjonsutveksling, fjernundervisning og elektronisk handel. Eksterne brukere får informasjon om virksomheten og sine rettigheter og plikter, de kan laste ned skjemaer, og de kan gi informasjon direkte tilbake til virksomheten (skattedata, påmeldinger osv.).

IT er et stadig viktigere verktøy med hensyn til styringen av offentlige virksomheter. Det brukes saksbehandlingssystemer, elektronisk journal og saksarkiv, web-tjenester rettet mot eksterne brukergrupper, elektronisk innrapportering fra publikum og næringsliv, elektronisk informasjonsutveksling mellom offentlige virksomheter, utlysning av anbud og elektronisk handel. IT brukes i større og større grad til å understøtte virksomhetenes overordnede mål.

Samtidig er det grunn til å påpeke at mange løsninger er halvveise løsninger. Det vil si at de innebærer en blanding av papirbaserte løsninger og IT-løsninger. Det kan for eksempel være elektroniske løsninger overfor publikum, men manuelle, papirbaserte løsninger internt i forvaltningen. Ofte skjer det både en elektronisk informasjonsutveksling og en parallell papirbasert utveksling. Videre blir samme data registrert og lagret flere steder.

Utviklingen har vært preget av to parallelle løp som delvis har gått over i hverandre og som har påvirket hverandre: *Standardisering* og

brukerorientering. Som nevnt kan det også skilles mellom generelle tiltak/fellestiltak og sektor- eller etatsspesifikke løsninger. Vi får da følgende kombinasjoner, belyst med noen eksempler i tabellen nedenfor:

Tabell 3: Fellestiltak vs etatsløsninger

	Standardisering	Brukerorientering
Fellestiltak i staten	NOARK, NOSIP	MinSide
Sektor-/etatsløsninger	TVINN	Forhåndsutfylt selvangivelse

6.3 Fellestiltak i statsforvaltningen

6.3.1 NOSIP

NOSIP (Norsk OSI profil) er en forvaltningsstandard for datakommunikasjon. Formålet med NOSIP er å presentere et sett med krav og anbefalinger som skal gjøre det enklere å kommunisere på tvers av ulike sektorer og på tvers av forvaltningsnivåer. NOSIP skal også gjøre det enklere å kommunisere elektronisk med forvaltningens brukere samt å formidle og presentere informasjon til disse. I 1992 anbefalte Statskonsult å bruke X.400 som adresseringsstandard for e-post. Det er likevel internett-adressering som er mest brukt.

Ved kgl. res. av 6.12.1991 fikk Arbeids- og administrasjonsdepartementet hjemmel til å kunne pålegge statsforvaltningen å bruke standardprodukter i løsninger for datautveksling mellom sine edb-systemer. Departementet fulgte opp vedtaket i statsråd med et pålegg som trådte i kraft 1.2.1992.

Statskonsult er gjennom brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 18.12.91 tillagt ansvaret for å opprette et standardiseringssekretariat og vedlikeholde NOSIP. Sekretariatet er organisatorisk lagt til Statskonsults IT-avdeling. I siste utgave av NOSIP er det fokusert på å utnytte de eksisterende investeringene i offentlig sektor samtidig som man tar i bruk Internett med tilhørende teknologier.

6.3.2 NOARK

Noark (Norsk arkivsystem) er en standard for arkivsystemer i statlig sektor. Den ble første gang introdusert i 1984 og har senere kommet i flere versjoner. Den siste versjonen, Noark-4, er en kravspesifikasjon for elektroniske arkivsystemer.

Det finnes også en tilsvarende standard for kommunal og fylkeskommunal forvaltning, Koark. Denne følger i alt vesentlig prinsippene i Noark-standarden, men har en del tilleggfunksjoner som er spesielt tilpasset saksgangen i kommuner og fylkeskommuner.

Noark-spesifikasjonen angir krav til

-
- informasjonsinnhold (hvilke opplysninger som skal kunne registreres og gjenfinnes)
 - datastruktur (utformingen av de enkelte dataelementer og forholdet mellom dem)
 - funksjonalitet (hvilke funksjoner systemene skal ivareta).

Noark-4 spesifiserer et fullstendig elektronisk arkivsystem som kan integreres med elektronisk post og elektronisk saksbehandling, noe som representerer en betydelig utvidelse i forhold til tidligere utgaver av Noark-standarden.

6.3.3 Statens generelle kravspesifikasjon – SGK

Statens generelle kravspesifikasjon besto av en serie veiledninger og kravspesifikasjoner for anskaffelse av IT-systemer. Dokumentene ble utgitt i tidsrommet 1992–1996 og var et ledd i AADs ønske om standardisering av IT-sektoren. Statens generelle kravspesifikasjon (SGK) for elektronisk saksbehandling kom i revidert utgave i 1998.

Hensikten med kravspesifikasjonene var å:

- Være et hjelpemiddel for statlige virksomheter i arbeidet med å utvikle egne kravspesifikasjoner.
- Være et hjelpemiddel for standardisering av datasystemer og rutiner knyttet til bruken av systemene.
- Stimulere leverandørene til å utvikle systemer som er tilpasset statlige behov.

6.3.4 Elektronisk signatur

Forvaltningsnettsamarbeidet førte til at det ble inngått rammeavtaler om datakommunikasjonstjenester, tiltrødd tredjepart-tjenester (TTP-tjenester).

Lov om elektronisk signatur ble vedtatt 15.06.2001 med virkning fra 01.07.2001. Formålet med loven var å legge til rette for en sikker og effektiv bruk av elektronisk signatur (PKI - Public Key Infrastructure) ved å fastsette krav til kvalifiserte sertifikater, til utstederne av disse sertifikatene og til sikre systemer for signaturfremstilling.

Det hadde da skjedd et omfattende utredningsarbeid, bl.a. gjennom Rådet for IT-sikkerhet (*Digitale signaturer gir tillit til elektronisk informasjon: Forslag til tiltak for aksept og utbredelse*) og fra Nærings- og handelsdepartementet (bl.a. *Elektroniske signaturer – Myndighetsroller og regulering av tilbydere av sertifikattjenester*).

Det er utarbeidet en nasjonal standard for digitale sertifikater⁴¹, noe som på sikt vil forenkle prosessen med å utvikle gode løsninger for elektroniske signaturer. En standardisering betyr at privatpersoner, bedrifter og det offentlige i fremtiden kan bruke sin elektroniske legitimasjon på ulike tjenester på Internett, uavhengig av hva slags elektronisk signaturløsning tjenesteleverandøren har valgt.

Bruken av elektronisk signatur har så langt ikke tatt av, men målet er at alle digitale sertifikater som utstedes i Norge skal være i samsvar med den nasjonale standarden så raskt som mulig, og i det vesentligste innen utgangen av 2007.

6.3.5 Enhetsregisteret og Oppgaveregisteret

Lov om Enhetsregisteret trådte i kraft 1. mars 1995. Registeret skal fremme effektiv utnyttelse og samordning av offentlige opplysninger om næringsdrivende. Alle registreringsenheter, det vil si selskaper, foreninger, stiftelser, enkeltmannsforetak mfl. må registreres i Enhetsregisteret før de kan registreres i tilknyttede registre, nemlig:

- Foretaksregisteret
- Merverdiavgiftsmanntallet
- Arbeidsgiverdel av Arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret
- Fylkesmennenes register over stiftelser
- Statistisk sentralbyrås Bedrifts- og foretaksregister
- Skattedirektoratets register over etterskuddspliktige skatteyttere.

Ved innføring i Enhetsregisteret får hver enhet tildelt et organisasjonsnummer. Dette fungerer som enhetens identifikasjon. Organisasjonsnummeret skal brukes i Enhetsregisteret og i de tilknyttede registrene.

Oppgaveregisteret ble etablert i 1997. Det er et metadataregister over alle oppgaveplikter som næringsdrivende har overfor forvaltningen. Målet er å samordne oppgavepliktene, slik at statsforvaltningen ikke krever samme informasjon flere ganger. En gjennomgang foretatt av Statskonsult i 2000 viste at potensialet for gjenbruk i liten grad var utnyttet (Statskonsultnotat 2000:03 Oppgaveregisteret).

6.3.6 KOSTRA

Kartlegginger viste at mange kommuner oppfattet rapportering til staten som problematisk, blant annet som følge av lite effektive rutiner og systemer. Kommunene oppgav også at de i liten grad brukte data som ble rapportert til staten til egne formål. Dette skyldtes dels at statistikken forelå for sent til å kunne benyttes som styringsinformasjon, dels at statistikken ikke var relevant for kommunenes egne informasjonsbehov. Dette gikk ut over påliteligheten i den offisielle statistikken for kommunal økonomi og tjenesteproduksjon. Innsamlingen av data fra kommunene til staten var også i liten grad samordnet på statlig hold. Rapporteringene ga i liten grad relevante og pålitelige data som

⁴¹ Et digitalt sertifikat gir en bekreftelse på identiteten til en person. Den digitale signaturen er knyttet til en fysisk person.

kunne gi grunnlag for sammenlikninger og analyser av produktivitet, prioriteringer og dekningsgrader. Dette gjaldt så vel sammenlikninger mellom kommuner som sammenlikninger over tid.

For at informasjon skal kunne benyttes til bedre styring, må den være pålitelig, relevant og tidsaktuell. Gjennom KOSTRA-prosjektet ønsket staten og kommunesektoren sammen å ta disse tre kravene til informasjon på alvor.

KOSTRA-prosjektet ble satt i gang i 1994. I 1996 ble det startet et pilotprosjekt med noen utvalgte kommuner. Formålet med pilotprosjektet var å teste ut rapporteringskravene i KOSTRA. Dette gjaldt blant annet pålitelighet og entydighet ved registrering av data, om det samlede datagrunnlaget var relevant og hvordan informasjonsflyten fungerte (fra kommune til stat og tilbake til kommune). Fra 2001 innrapporterer samtlige kommuner og fylkeskommuner.

KOSTRA-data skal gi informasjon om tjenesteproduksjon, befolkning/målgrupper og ressursbruk. På dette grunnlaget skal en få tall for produktivitet (forholdet mellom tjenesteproduksjon og ressursbruk), dekningsgrader (forholdet mellom tjenesteproduksjon og befolkning/målgrupper) og prioritering (forholdet mellom ressursbruk og befolkning/målgrupper).⁴²

Styrken med KOSTRA er at systemet gir kvantifiserbare størrelser som kan sammenliknes på tvers av kommuner. Det har imidlertid vært en del feilkilder i dataene, bl.a. knyttet til usikkerhet i kommunene mht hva som er riktig registrering av utgifter på ulike ”KOSTRA-funksjoner”.

”Gjennom bruk av KOSTRA har staten lagt til rette for sammenligning kommunene imellom. Dette kan bidra til at kommuner som ser at de har svakere prestasjoner enn kommuner det er naturlig å sammenligne seg med, setter i gang omstillingsprosesser med inspirasjon fra det som er gjort i kommuner som presterer bedre. Effektivitetsnettverkene som KS leder med deltakelse og støtte fra KRD, er et tiltak bygget på ideen om at kommuner kan lære av hverandre. Denne form for endring kan omtales som refleksiv styring ” (NOU 2005:6)

6.3.7 DOFFIN

Database for offentlige innkjøp i Norge (DOFFIN-databasen) benyttes til kunngjøring av anbudskonkurranser, kontrakter osv. Databasen ble etablert i 1996 som et resultat av et prosjekt under Program for statlige innkjøp (1994–1997). Bakgrunnen for programmet var gjennomføringen av EØS-avtalen og utnyttelse av de mulighetene som lå i avtalen. Mandatet for DOFFIN-prosjektet var å lage elektroniske løsninger for innsamling og publisering av offentlig innkjøpsinformasjon og formidle informasjonen til næringslivet.

I dag er DOFFIN et lovfestet, obligatorisk kunngjøringssted både for nasjonale kunngjøringer og EØS/WTO-kunngjøringer. Det betyr at alle offentlige innkjøp

⁴² Jf KOSTRA grunnmodell, se fig 7.2 side 137 i Busch 2001, kap 7

over den nasjonale terskelverden blir kunngjort elektronisk. DOFFINs driftsorganisasjon videresender alle norske kunngjøringer over EØS/WTO-terskelverdiene til EUs kunngjøringsdatabase TED (Tenders Electronic Daily).

Rambøll Management har vurdert DOFFIN-databasen som Europas eksempel på ”best practice”, og fremhever tre forhold som spesielt fordelaktige: Ett sentralt kontaktpunkt, automatisk videresending til TED og opplegg for 100 prosent elektronisk kunngjøring.

6.3.8 Elektronisk handel

Markedsplassen www.ehandel.no er nettportalen som skal bidra til å fremme bruk og videreutvikling av elektronisk handel i offentlig sektor. Nettstedet skal informere om mulighetene ved bruk av elektronisk handel og tilby tjenester og funksjoner mellom offentlige virksomheter og deres leverandører. I tillegg skal www.ehandel.no gi veiledning om hvordan man enten som leverandør eller kjøper kan ta tjenestene i bruk og generelt øke forståelsen for elektronisk handel.

Elektronisk handel skal

- forenkle innkjøpene ved å redusere rutineoppgaver
- føre til færre feil, bedre kontroll og økt sporbarhet
- frigjøre ressurser til å oppnå bedre avtaler og prosesser
- gi direkte besparelser gjennom bedre oppfølging av inngåtte avtaler.

Elektronisk handel i offentlig sektor kan også bidra til å realisere en konkurransefremmende innkjøpsstrategi og til å styrke norsk næringsliv gjennom å være krevende kunder.

6.3.9 MinSide

MinSide er et virtuelt servicekontor der hver borger skal ha en enkel tilgang til offentlige elektroniske tjenester ved at alle offentlige tjenestetilbud samles i en Internett-portal. Via denne portalen får hver enkelt sin egen skreddersydde side. Portalen skal gjøre det lett å finne frem til den tjenesten hver enkelt trenger og gi innsyn i de dataene offentlig sektor har registrert om den enkelte.

Hensikten er å gjøre hverdagen enklere for folk flest ved at det etableres en felles inngang til elektronisk dialog med det offentlige. Dette gjelder uansett hvem som er leverandør av tjenesten (kommunen, fylkeskommunen eller staten). Alle tjenester fra det offentlige som kan leveres via Internett, skal om noen år finnes her.

MinSide vil tilby:

- Felles funksjonalitet for pålogging, innboks og meldingslogg
- Personinformasjon om den enkelte borger fra offentlige registre
- Transaksjonstjenester som søknader, registreringer og forespørsler.

Det tas i første omgang sikte på blant annet følgende informasjon og tjenester:

- Min adresse
- Søknad om skattekort
- Flyttemelding
- Min fastlege (inkl. bytte av fastlege)
- Bestilling av helsetrygdkort
- Bestilling av serviceberegning for alderspensjon
- Mine kjøretøy
- Låneforhold i Lånekassen.

MinSide er under utvikling med sikte på iverksetting i 2007. Portalen krever at brukere logger seg på med en kvalifisert digital signatur, for nettsiden vil inneholde mye sensitiv informasjon om den enkelte. Norsk Tipping har gitt en del av sine brukere en slik signatur, men det er bankene med BankID som vil sikre at alle voksne, norske innbyggere får den nødvendige nøkkelen.

6.4 Eksempler på etats-/sektorløsninger

6.4.1 TVINN

Tollvesenet var tidlig ute med å åpne for direkte kontakt med brukerne ved hjelp av moderne teknologi, og Norge var det første land i verden som tok i bruk fortolling basert på EDIFACT. TVINN er et system for å utveksle dokumenter elektronisk mellom næringslivet og Tollvesenet, og ble tatt i bruk i 1988 mht innførsel og 1992 mht utførsel. I tillegg har TVINN-Internett vært i drift siden 2000. Dette er en sterkt forenklet fortollingsløsning der privatpersoner kan fortolle varer direkte via Internett ved lave verdier på postordresendingene.

6.4.2 Odin

Odin ble lansert som et prøveprosjekt i august 1995 og ble etablert som en permanent tjeneste fra 1997. Odin er en felles, elektronisk informasjonstjeneste fra den sentrale statsforvaltningen der hvert av departementene og Statsministerens kontor har sin lokale Odin-redaksjon.

Hensikten med Odin er å gjøre informasjons- og nyhetsstoff fra regjeringen og departementene tilgjengelig på Internett slik at den sentrale statsforvaltningen kan fremstå mer åpen og tilgjengelig. I et brukerperspektiv er det viktig at informasjon fra regjeringen, Statsministerens kontor og departementene presenteres på en helhetlig måte og som er enkel å orientere seg i.

6.4.3 Altinn

På skatteområdet har det fra og med inntektsåret 1997 vært mulig å levere forhåndsutfylt selvangivelse for personlige skattytere over Internett. Dette er senere utvidet til også å gjelde for næringsdrivende, slik at det nå er mulig å oversende selvangivelsen med alle pliktige vedlegg elektronisk.

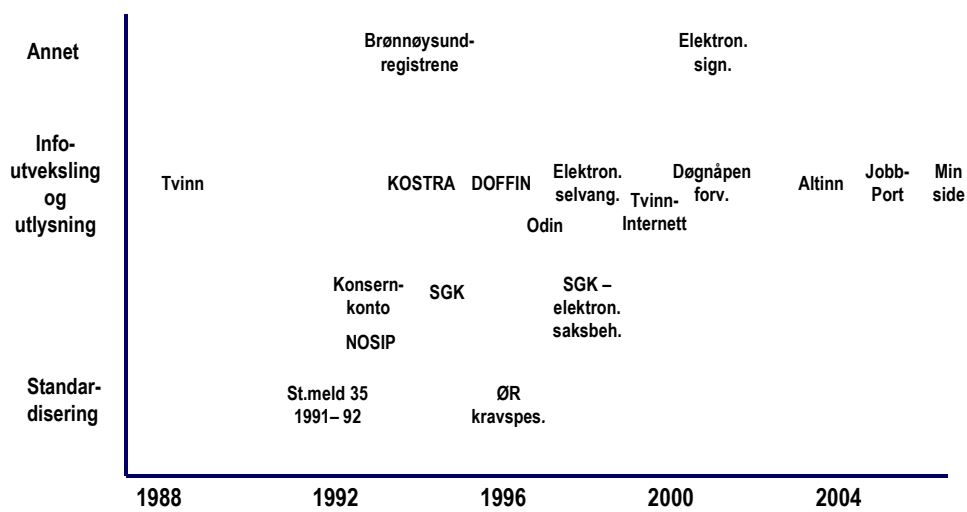
Altinn kom i drift i desember 2003 og er et samarbeid mellom Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Statistisk sentralbyrå om en ny innrapporterings-

kanal til det offentlige. Næringslivet og private får tilgang til tjenesten via Internett, og kan bruke nettet for registrering og innrapportering av data.

Hensikten er å gjøre det enklere å finne, fylle ut og levere skjemaer til offentlige virksomheter. Fordelene er blant annet at alt finnes på ett nettsted og at alle skjemaer er oppdaterte. Det pågår hele tiden et arbeid for å forbedre og forenkle skjemaene.

Figur 2: Utvikling av IT i forvaltningen

Utvikling av IT i forvaltningen



7 Oppsummering

De organisatoriske endringene i staten de siste 15-20 årene bygger på mål som:

- Et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov
- En effektiv offentlig forvaltning
- En produktivitets- og effektivitetsfremmende offentlig forvaltning
- Økt valgfrihet og forenkling for brukerne

Moderniseringen av staten spenner over et vidt felt og omfatter både nasjonale fellesgoder som forsvar, politi, domstoler og sentraladministrasjon, og individrettede tjenester innen helsevesen, sosial virksomhet og utdanning. Stikkordmessig har dette dreid seg om:

- Forsøk med nye organisasjons- og arbeidsformer
- Fristilling og endringer av tilknytningsformer
- Konkurransesponering
- Offentlig privat samarbeid
- Ny oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene
- Utflytting av oppgaver fra departementene
- Færre og større forvaltningsorganer
- Ny statlig regional inndeling
- Utlokalisering av statlige arbeidsplasser
- Nye personalpolitiske virkemidler
- Mer og bedre bruk av informasjonsteknologi
- Bedre samarbeid mellom statlige og kommunale etater

Mange av målene kan sies å være gjennomført, i hvert fall et stykke på vei. Samtidig har en del andre og mindre positive trekk blitt tydeligere, slik at nettogevinsten er noe mindre. Mindre positive trekk kan være omstillingskostnader, økt ressursbruk på intern og ekstern kontroll og økt ressursbruk til regelverksadministrasjon.

7.1 Forvaltningens størrelse, organisering og effektivitet

Den offentlige sektoren i Norge har vokst sterkt i tiden etter krigen. Offentlig styring og myndighetsutøvelse omfatter flere samfunnsområder og er til dels mer intensiv og omfattende enn den tidligere har vært, blant annet gjennom deltakelse i ulike former for næringsvirksomhet.

På noen virksomhetsområder har den teknologiske utviklingen ført til at virksomheter som tidligere kunne drives som offentlige monopoler, nå møter konkurranse fra private bedrifter. Disse endringene innebærer begrensninger og problemer med den ordinære forvaltningsorganmodellen for organisering av statlig virksomhet.

Utviklingen har ført til et behov for å vurdere hvilke organisasjonsmodeller som er mest egnet for den enkelte virksomhet. Hvilken tilknytning den enkelte virksomhet bør ha til Storting og Regjering, er blant annet avhengig av de politiske myndigheters behov for å styre virksomheten og i hvilken grad virksomheten er avhengig av statlig finansiering.

Økende bruk av nettobudsjettering i statsforvaltningen

Siden tidlig på 1990-tallet har antallet virksomheter som er nettobudsjettert, økt betydelig.

Økt konkurranseeksponering og markedsorientering

Blant annet gjennom etablering av interne markeder/bruk av markedsløsninger i forvaltningen og fritt brukervalg i kombinasjon med offentlig stykkprisfinansiering er det gjennomført økt konkurranseeksponering.

Statens forretningsvirksomhet

Parallelt med at flere forvaltningsorganer har gått over til nettobudsjettering, er statlige virksomheter som engasjerer seg i næringsvirksomhet, blitt omorganisert fra forvaltningsbedrifter til statsforetak og statseide aksjeselskap.

Fristilling av kommunal virksomhet

De siste årene har det også vært en økende grad av fristilling innenfor kommunal sektor. Dette viser seg bl.a. gjennom en klar økning av antall kommunalt eide foretak.

Økt delegasjon – mer utredning i departementene

Det har skjedd en økt delegasjon innenfor forvaltningen, særlig i form av økte fullmakter i budsjettsaker.

Tidligere brukte størstedelen av de departementstilsatte hovedtyngden av sin arbeidstid på enkeltvedtak. Etter 1986 har denne andelen sunket betydelig, mens utredning og planlegging som ikke er knyttet til lover, forskrifter osv har fått økt oppmerksomhet og utgjør i 1986 og 1996 den klart høyeste andelen (Christensen og Egeberg, 1992 og 1997).

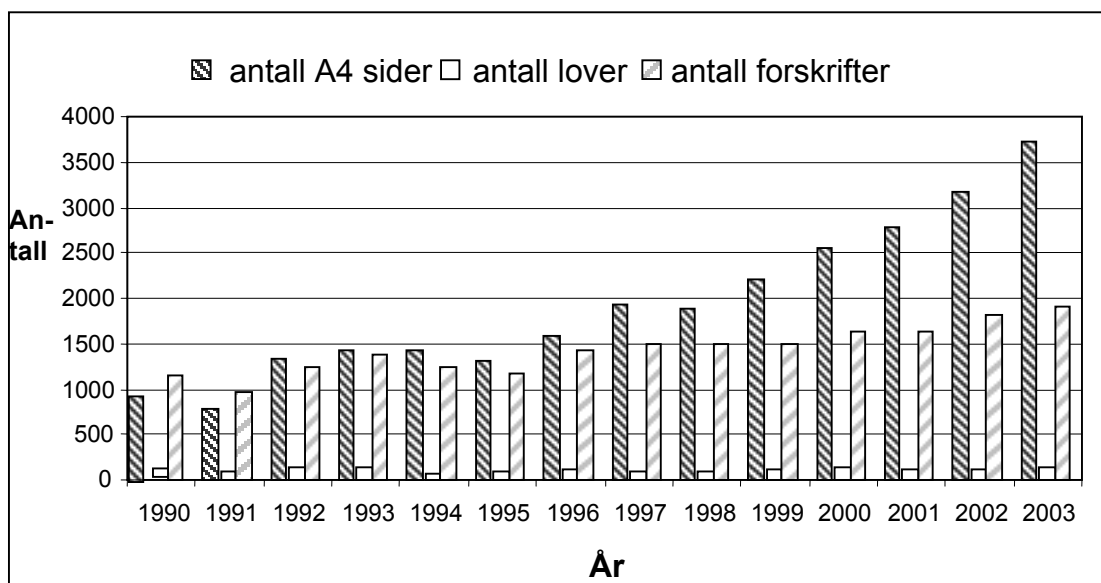
Mer vekt på rendyrking av roller

Det er foretatt et klarere skille mellom statens roller som eier, utøvende tjenesteproducent, regulator og tilsynsmyndighet. Dette har imidlertid ikke ført til en økning av antall virksomheter. Mange sammenslåinger er foretatt av virksomheter med samme rolle.

Høy regelproduksjon

Omfanget av regelproduksjon er blitt svært høyt, mer enn det tredobbelte av hva det var før 1992. Utviklingen av regelproduksjonen de siste årene fremgår av figuren basert på nye lover og forskrifter som er kunngjort i Norsk Lovtidend:

Figur 3: Produksjon av lover og forskrifter 1990-2003



Omfanget av Norsk Lovtidend viste et hopp på ca 70 prosent i 1992 og holdt seg på dette høye nivået frem til 1996. De fem siste årene har omfanget igjen økt kraftig. I dag er antall sider i Lovtidend mer enn fem ganger så stort som før 1992.

Vi har ca 750 lover og ca 11 600 forskrifter. Mange av disse var såkalte endringslover og endringsforskrifter, og medførte at det måtte foretas mange tusen endringer i de eksisterende lovene og forskriftene.

Vi ser at det ikke først og fremst er antallet lover og forskrifter som har økt, men antallet sider. Det skyldes at lovene og forskriftene gjennomsnittlig er blitt lengre og at de endres i en stadig økende takt.

Stortinget krever flere utredninger

Stortingets forretningsorden § 12 annet ledd nr. 8e forutsetter at Regjeringen legger fram en årlig melding om oppfølging av stortingsvedtak som inneholder en anmodning til Regjeringen (anmodningsvedtak) og om behandlingen av private forslag som er vedtatt oversendt Regjeringen til utredning og uttalelse (utredningsvedtak). Ordningen ble innført for at Stortinget skal kunne føre en bedre kontroll med regjeringens oppfølging av slike vedtak, jf. Innst. S. nr. 168 (1998-99).

De siste årene har antallet anmodningsvedtak økt sterkt. For 20-30 år siden lå antallet på null til fire i året, og så sent som på slutten av 1980-tallet var det fremdeles beskjedent. På slutten av 1990-tallet endret dette seg drastisk, og veksten etter århundreskiftet har vært meget stor.

Tabell 4: Antall anmodningsvedtak i de fire siste stortingsperioder

Stortingsperiode	Antall vedtak
1999-2000	127
2000-2001	183
2001-2002	141
2002-2003	247

Kilde: St.meld. nr. 4 (2003-2004)

7.2 Styring

Etatsstyring

Hovedtrekk når det gjelder etatsstyring er delegering av oppgaver og myndighet, innføring av mål- og resultatstyring og endringene i lønns- og personalpolitikken. Viktige ”hendelser” i denne sammenheng er

- innføring av mål- og resultatstyring gjelder hele statsforvaltningen, men det varierer på hvilken måte styringsformen er innført.
- overgang fra bruttobudsjettering til nettobudsjettering for en rekke forvaltningsorganer innenfor forskning, utdanning og verdiforankret virksomhet.
- stillingshjemmelssystemet er opphevet for alle statlige virksomheter, det er innført lokale lønnsforhandlinger for hele statsforvaltningen, en rekke lederstillinger i staten er tatt ut av lønnsregulativet, forhandlingsansvaret for lærere i grunn- og videregående skole er overført kommuner/fylkeskommuner.
- det er gitt utvidete fullmakter i budsjettsaker (overføring av driftsmidler, merinntektsfullmakter), dette gjelder hele statsforvaltningen og berører særlig virksomheter med inntektsposter.
- det er etablert flere faglig uavhengige organer og nemnder

Alle disse endringene vil trekke i retning av mindre administrativ styring fra overordnet nivå, til gjengjeld blir det mer oppmerksomhet om styring av innholdet i virksomheten og kontroll med virksomhetene.

Eierstyring

Et viktig trekk i perioden er at det statlige eierskapet til forretningsvirksomhet har økt ved at forvaltningsorganer er omdannet til selskap: Dette stiller krav til utøvelsen av eierskapet.

- I perioden 1990 - 2003 er det etablert 19 selskaper med utgangspunkt i hele eller deler av ett eller flere forvaltningsorganer.
- forvaltningen av eierskapet for 11 selskaper er overført fra fagdepartementene til NHD.
- det ble i 2001 opprettet en egen eierskapsavdeling i NHD
- etablering av helseforetakene utfordrer eierstyringsprinsippene i staten

- EØS-regelverk setter klarere rammer for eierskapet og har blant annet ført til endringer i statsforetaksloven som gjør at statsaksjeselskap og statsforetak blir tilnærmet like.

Konsekvensen er at det er behov for mer profesjonelt eierskap.

Rammebetingelser (EØS) begrenser muligheten til å bruke eierstyring for å nå sektorpolitiske målsettinger gjennom rammebetingelser.

Fra etatsstyring til sektorstyring

Et hovedtrekk i forvaltningspolitikken er utskilling av tjenesteproduksjon i selskaper. Dette omfatter to ulike grupper:

- tjenester der staten har et ansvar for tilgjengelighet, men der finansieringen i hovedsak skjer fra markedet, eks: post, tele, kringkasting, legemiddel
- tjenester der staten både har finansieringsansvar og ansvar for tilgjengelighet: vegproduksjon, sykehus tjenester, statlig eiendomsforvaltning (delt)

Konsekvensen er at andre styringsvirkemidler blir tatt i bruk. Dette er lover og forskrifter, konsesjoner, konkurranseutsetting og kjøp av tjenester. På konkurranseutsatte områder legger konkurranseregler (lov om offentlige anskaffelser og statsstøtteregler i EØS-avtalen) rammer for virkemiddelbruken.

Intern styring

Ser vi de ulike utviklingstrekkene og tiltakene i sammenheng, ser vi at følgende mer generelle utviklingstrekk har vært viktige i den interne styringen av statlige virksomheter:

Mål- og resultatstyring har på mange måter blitt den dominerende styringsformen i forvaltningen, og har erstattet mye av den tradisjonelle aktivitetsstyringen. Dette gjelder også i den interne styringen av statlige virksomheter. Delegering av fullmakter, mer fleksibilitet i budsjettssystemet, bortfall av stillingshjempler og fokusering på virksomhetstilpasning er eksempler på det.

Samtidig har to av de viktigste endringene i perioden vært knyttet til endringer i *regelverk*. Endringene i statens økonomiregelverk og innkjøpsregelverk har vært sentrale i utviklingen av statlige virksomheter. Større vekt på etterlevelse av regelverket kan også sies å ha bidratt til å *profesjonalisere administrasjonsavdelingene* i statlige virksomheter. Kravene i nye regelverk og behovet for større grad av virksomhetstilpasning har ført til behov for rekruttering av en annen og mer kvalifisert type kompetanse i administrasjonsavdelingene. Større innslag av økonomer og andre med høyere utdanning har vært resultatet.

Satsingen på mål- og resultatstyring har utvilsomt medført skarpere fokusering på hvilke *resultater* virksomheten oppnår. Samtidig kan det paradoksalt nok hevdes at selv om virksomhetene utvilsomt har fått en økt frihet på de fleste områder, så har kravene til *kontroll* også økt. Større vekt på rapportering og oppfølging er en del av mål- og resultatstyringen. På samme måte legger også

de fleste kvalitetsmodellene vekt på en systematisk tilnærming til forbedringer som blant annet innebærer rutiner for rapportering og oppfølging.

Et resultat av økt vekt på kontroll er, i tillegg til en profesjonalisering av administrasjonene, en fremvekst av controllerfunksjoner og internrevisjoner i statlige virksomheter. Ikke minst ser vi dette i flere av departementene som fra slutten av 1990-tallet har opprettet kontroll- og kvalitetsdirektørstillinger.

Delegering av fullmakter har vært et viktig trekk i utviklingen fra slutten av 80-tallet og frem til i dag. Statlige virksomheter har fått større handlefrihet innenfor budsjettammene og til å foreta tilsetninger og lønnsendringer. På mange måter kan vi si at virksomhetene har fått flere virkemidler til rådighet i den interne styringen.

Parallelt med delegering av fullmakter og oppgaver *mellom* nivåene, har vi også sett en utvikling på 1990-tallet i retning av delegering av fullmakter og oppgaver *internt* i virksomhetene. Opprettelse av egne resultatenheter, delegering av budsjetter og administrative oppgaver til avdelinger, seksjoner og lignende har vært en trend. Mot slutten av perioden ser vi imidlertid en viss tendens til sentralisering igjen, for eksempel ved å samle og sentralisere administrative funksjoner som i løpet av 1990-tallet ble spredt internt i organisasjonen.

Kjell Arne Røvik mener at 1990-tallet var preget av en økning i antallet ”oppskrifter”. Mange av disse er knyttet til intern styring, og bruken av kvalitetsmodeller ses som kanskje den viktigste trenden på 1990-tallet. Kvalitetsmodeller er imidlertid relativt lite utbredt i staten i dag. Flere av de virksomhetene som var mest aktive i utprøvingen av kvalitetsmodeller på 1990-tallet, var tjenesteytende virksomheter som i dag er organisert som statlige selskaper. Bruken av kvalitetsmodeller i ordinære forvaltningsorganer er i dag beskjedne. Derimot er bruken av kvalitetsmodeller større i kommunesektoren.

Virksomhetsplanlegging har fått stor utbredelse i statlig sektor. Holdningen til planene er nok mindre dogmatisk enn den var på begynnelsen av 90-tallet, med et videre spenn i måten planene utformes og brukes. Balansert målstyring er foreløpig lite utbredt i staten, men interessen er stigende for å ta i bruk dette styringsverktøyet.

Service/kvalitet

En større oppmerksomhet om brukerne har gitt seg ulike utslag. Ett av disse er innføringen av serviceerklæringer i staten. 80 prosent av de statlige virksomhetene hadde innført serviceerklæringer i 2001. Målsettingen var opprinnelig at alle statlige virksomheter skulle ha serviceerklæringer innen år 2000. *Samordning av tjenester* fra ulike typer statlige virksomheter har blitt et tema de siste årene. Dette gjelder blant annet arbeids- og sosialområdet.

Det er en tendens til regelfesting av rettigheter som for eksempel individuell plan. Dette kan ses på som del av ”rettsliggjøringen” av samfunnet, og av relasjonen mellom borgeren og det offentlige.

7.3 Lønns- og personalpolitikk

Sentraliserte, standardiserte og gjennomgående ordninger karakteriserte statens lønns- og personalsystem fram til midten på 1970-tallet. Hovedvekten ble lagt på kollektive fremfor individuelle ordninger og på likebehandling, samordning og sentralisering i statens personalpolitikk.

Krav om større lokal selvstendighet både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden førte på 1980-tallet til endringer i form av forsøk og unntak fra det felles gjennomgående systemet. Stivbentheten i systemet førte også til at virksomheter valgte endret tilknytningsform, fra forvaltningsorgan til stiftelse eller aksjeselskap.

Utviklingen ble i stigende grad preget av at de standardiserte, sentraliserte og tverrgående ordningene innenfor personalfeltet ble svekket til fordel for mer fleksibel, desentralisert og lokal tilpasning. Selvstendigjøring har vært et viktig poeng også på dette feltet.

Ved lønnsoppgjøret i 1988 krevde Statstjenestemannskartellet en ny lønnskomite, de andre hovedsammenslutningene var enige, og en partssammensatt komite ble oppnevnt samme år. Forslaget innebar fortsatt Hovedlønnstabell med færre stillingskoder, men flere lønnsalternativer og at midler skulle avsettes til lokale forhandlinger. Ved lønnsforhandlingene i 1991 ble dette systemet akseptert og med noen modifikasjoner innført – en ”forsiktig tilpasning”.

Nytt lederlønnssystem ble iverksatt fra juni 1991 med fire lønns kategorier pluss individuelle tillegg avhengig av *kontrakter* som skulle gjøre det mulig å evaluere prestasjonene.

Reformen ”er i praksis blitt mer en kollektiv lønnsøking for ledere enn et individrettet og fleksibelt prestasjonslønnssystem..” (Jf Riksrevisjonens Dokument nr. 3:4 (1999-2000) ... undersøkelse vedr. lokal lønnspolitikk i departementene og departementenes oppfølging av lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter.)

Reformene har hatt betydning for ledelsesfunksjonen, som tradisjonelt har vært et ansvar for administrasjonen. Med større vekt på arbeidsgiverfunksjonene er ledelse i større grad blitt reell virksomhetsledelse.

Lønnspolitiske reformer har gitt mer fleksibilitet for de enkelte forvaltningsenhetene. Flexibiliteten er delvis tatt i bruk, det styrker den administrative ledelsen i enhetene og gjør antakelig at virksomhetsledelse i denne sammenheng blir viktigere enn politisk ledelse.

Reformene har brakt lønns- og personalspørsmål inn i den generelle forvaltningspolitikken. Spørsmål som har med personale og lønn å gjøre blir sett i lys av og i sammenheng med andre forvaltningspolitiske problemstillinger

og løsninger – først og fremst budsjettreformene, men også målstyrings- og virksomhetsplanreformene. Budsjettreformene er antakelig det viktigste element i selvstendigjøringen av etater og virksomheter i statsforvaltningen. De har lagt grunnen for andre selvstendigjørende reformtiltak – særlig personal- og lønnspolitiske (og var dessuten viktig for at målstyring og virksomhetsplanlegging fikk gjennomslag.)

Det er blitt færre bindinger ved:

- at mer ansvar er lagt til virksomhetene
- at virksomheter opphører som forvaltningsorgan
- at forhandlingsansvaret for lønns- og arbeidsvilkår for lærere og skoleledere er overført fra staten til kommuner og fylkeskommuner fra 1. mai 2004.
- avgrensninger i arbeidstakerrettighetene ved omstilling (definisjonen)

7.4 IT i forvaltningen

Omtrent alle statlige virksomheter informerer på Internett og har kontaktinformasjon via Internett. E-post kan brukes innenfor forvaltningen og til forvaltningen. Sånn sett har sentrale mål fra 1991–1992 faktisk blitt oppnådd. I hvor stor grad dette er en følge av IT-politikken i det offentlige, er vanskelig å fastslå.

Med generelt stadig mer gunstig pris/ytelsesforhold på IT-løsninger ville en rekke av de tiltakene som er iverksatt i den enkelte statlige virksomhet sannsynligvis ha blitt iverksatt uansett. Men den formulerte politikken for IT i det offentlige kan ha hatt to effekter:

- Den kan ha bidratt til at budsjettmidler er tilført *raskere* enn det som ellers ville ha skjedd
- Den kan ha bidratt til at det er gjennomført *fellestiltak* i statsforvaltningen, som et supplement til sektor- og virksomhetsspesifikke tiltak. Det er gjennomført en rekke tiltak som overskrider stat-/kommuneskillet.

Elektronisk saksbehandling er ikke innført som prinsipp. Den elektroniske saksbehandlingen utgjør ofte ”øyer i et hav av papir”, og ikke en helhetlig løsning på tvers av virksomheter. Dette skyldes bl.a. at bruk av elektronisk signatur ikke har tatt av. Mens tilstrekkelig entydig identifikasjon brukes i netthandel, har man ikke innenfor statsforvaltningen kommet like langt.

Gjennom Enhetsregisteret og Oppgaveregisteret er det skapt et felles system i staten som gjør det mulig å minske ”skjemaveldet” overfor næringsdrivende.

Særskilt om KOSTRA

En analyse publisert i 2001 (Leiv Opstad og Hans Ole Rolfsen - kap 7 i Busch 2001 *Modernisering av offentlig sektor*) konkluderte bl.a. med at KOSTRA kan være et steg i riktig retning mht målestokk-konkurranser mellom kommuner. Men når det gjelder sammensatte (komplekse) tjenestetilbud og ved publisering av resultater, bør en være varsom med å trekke for bastante konklusjoner.

KOSTRA bør i slike tilfelle heller brukes til å diskutere og lære av andre kommuners løsninger, og vurdere hvordan en eventuell kopiering vil slå ut i egen kommune. Av kommuneproposisjonen (St.prp. nr. 64 (2003-2004)) fremgår at det ikke innrapporteres på alle funksjoner ("svarprosenten" er 90). Det tas derfor fortsatt visse forbehold når det gjelder bruken av dataene. En analyse utført med basis i KOSTRA-tall viser for øvrig at 20 pst av produksjonsforskjellene mellom kommunene skyldes effektivitetsforskjeller, resten skyldes forskjeller i økonomi, jf. kap. 17 og vedlegg 10 til nevnte proposisjon.

Kilder

- Administrasjonsdepartementet (1994) *Forvaltningspolitisk redegjørelse*. Statsråd Nils Totland, 11. januar 1994
- Administrasjonsdepartementet (1996) *Forvaltningspolitisk redegjørelse*. Statsråd Nils Totland, 27. februar 1996
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1992) *AADs omstillingsplan for statlig virksomhet i 90-årene*, mars 1992
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1999) *Forvaltningspolitisk redegjørelse*. Statsråd Laila Dāvøy, 26. april 1999
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1999) *IT og desentralisering av statlige oppgaver*. Statsråd Laila Dāvøy, IT-forum i Loen 29. september 1999
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1999) *Handlingsplan 1999-2001. Elektronisk forvaltning. Tverrsektoriell IT-utvikling i statsforvaltningen*. 29. januar 1999
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1999) *Plikt- og rettighetsinformasjon på Internett* Rapport fra en arbeidsgruppe 1. desember 1999
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2000) *Handlingsplan for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor 1998 - 2001 - Revidert tiltaksdel januar 2000*, 1. januar 2000
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2000) *Desentralisering og IKT*. Rapport fra embetsmannsgruppe. Avlevert februar 2000.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001) – *forvaltningspolitisk redegjørelse*. Statsråd Jørgen Kosmo, 10. mai 2001
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001) *Informasjonspolitikken for statsforvaltningen*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001) *Handlingsplan for styrking av konkurransepolitikken*, 26. november 2001
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001) *Staten som eier* - Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe - 23. februar 2001
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002) *Kontrakter som styringsvirkemiddel. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe*, 27. februar 2002
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2003) *Strategi for IKT i offentlig sektor 2003-2005*
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2004) Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe: *Behov for bedre samordning av reguleringspolitikken. Vurdering av OECDs anbefalinger i rapporten "Norway: preparing for the Future Now" om å styrke samordning av reguleringspolitikken*.

Berg, A.M. og T. Lauvdal (2001) *Kvalitetsarbeid i staten*. Arbeidsforskningsinstituttet, Rapport 1/2001

Busch, T. et al. (red.) (2001) *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Universitetsforlaget 2001 (2. utgave 2005)

Christensen, Tom og Morten Egeberg (red.) (1997) *Forvaltningskunnskap*. TANO

Christensen, Tom et al. 2002 *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget

Dalen, D. M., O. Lædre og Chr. Riis (2004), *Styring av statlig prosjektledelse - Empiri og økonomiske prinsipper*. Frischsenteret, Rapport 5/2004

Dragesæt, Jørgen (2000) *Kvalitetsforbedringsarbeid i norske kommuner og fylkeskommuner*. RF 2000/71 Rogalandsforskning

Eriksen, Svein (2001) *På kryss eller tvers? Departementsstrukturen i Sverige, Nederland, Finland og Danmark*. Statskonsult, 2001

Finansdepartementet (1998) *Behandling av uoppklarte differanser og feilføringer hos regnskapsførerne og/eller i statsregnskapet*. Rundskriv R-9/98

Finansdepartementet (1998) *Økonomiregelverkets rekkevidde overfor statlige virksomheter som har fått unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet*. Rundskriv R-11/1998

Finansdepartementet (1999) *Økonomiregelverkets rekkevidde for forvaltning av statlige fond*. Rundskriv R-3/1999

Finansdepartementet (1999) *Statens konsernkontoordning - informasjon om rammeavtalen med kontoførere*. Rundskriv R-7/1999

Finansdepartementet (2000) Statlig økonomistyring
Rapport 1: *Pilotfasen av Erfaringsprosjektet*
Rapport 2: *Erfaringsprosjektet – Tilrådinger om økonomiregelverket november 2000*
Rapport 3: *Erfaringsprosjektet – kompetanse for økonomiarbeid november 2000*
Rapport 4: *Erfaringsprosjektet - styring i staten desember 2000*

Finansdepartementet (2000) *Retningslinjer for oppgjørskonti i konsernkontosystemet i Norges Bank*. Rundskriv R-1/2000

Finansdepartementet (2000) *Bruk av bilagsforside ved attestasjon og anvisning og bruk av samleanvisning ved anvisning av statsutgifter*. Rundskriv R-8/2000

Finansdepartementet (2001) *Økonomiregelverket - endringer som følge av reviderte funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten*. Rundskriv R-9/2001

Finansdepartementet (2001) *Belastningsfullmakter. Bruk av betaling mellom statlige virksomheter*. Rundskriv R-10/2001

Finansdepartementet (2001) *Statsregnskapet medregnet folketrygden for 2001 - årsavslutning og frister for innrapportering*. Rundskriv R-12/2001

Finansdepartementet (2002) *Om forvaltning av verdipapirer – bruk av depot*. Rundskriv R-1/2002

- Finansdepartementet (2002) *Overføring av ubrukte bevilgninger til 2002*. Rundskriv R-2/2002
- Finansdepartementet (2002) *Statsregnskapet medregnet folketrygden for 2002 – årsavslutning og frister for innrapportering*. Rundskriv R-9/2002
- Fimreite, A.-L. (red.) (1997) *Forskerblikk på Norge*. Tano Aschehoug, 1997
- Fjellandsbø, B.O. *OPS vil bli mer brukt i fremtiden*. Servicebedriftenes landsforening
Forskjellen mellom konkurranseutsetting, brukervalg og OP, 30. mai 2003
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1986) *Program for modernisering av statlig forvaltning*
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1987) *Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen* (vedlegg til St.meld. nr 4 1987-88)
- Grøndahl, Ø. N. og T. Grønlie (red.) (1995) *Fristillingens grenser*. Fagbokforlaget 1995
- Grøndahl, Ø. N. og T. Grønlie (2004) *From the Swedish Ideal to EU Direction: Scandinavian Central-State Administrative Reform in the 1980s and 1990s, in a Post-1945 Perspective*, Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 16/2004, 47pp.
- Hermansen, T. (2004) *Den nyliberalistiske staten*, Nytt Norsk Tidsskrift 3-4/2004
- Innst.S nr 243 (1989-90) *Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem*
- Innst.S. nr 176 (1990-91) *Om endringer i statens budsjettssystem*
- Innst.S. nr 243 (1996-97) *Innstilling fra Stortingets presidentskap om reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet*
- Innst.S. nr 222 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*.
- Kjekshus, L.E. (2003) *Når sykehus blir butikk – effekter på styring, profesjoner og brukere*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr. 4/2003
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001) *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteyting*. Kgl.res. 30. mars 2001
- KPMG (2003) *Kartlegging og utredning av former for offentlig-privat samarbeid*. Rapport til Nærings- og handelsdepartementet. KPMG mars 2003
- Kvåle, G. (2000) *Organisering av identitet. Ein studie av organisatorisk identitetsdanning i trygdeetaten*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Tromsø, 2000
- Læg Reid, P. (1996) *Statens lederlønsordning. Rapport fra en evaluering*. Administrasjonsdepartementet, 1996
- Læg Reid, P. og O.K. Pedersen (red.) (1994) *Forvaltningspolitikk i Norden*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1994
- Majone, G. (1996) *Regulating Europe*. Rutledge, London
- Martinussen, Paal (2005) Upubliserte resultater fra prosjekt, SINTEF. Gjengitt i NOU 2005:6

Moderniseringsdepartementet (2002) *Fra ord til handling – Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Statsråd Victor Norman, Stortinget 24. januar 2002

Moderniseringsdepartementet (2005) *Modernisering for velferd – en handlingsplan for modernisering for årene 2005-2009*. Statsråd Morten Andreas Meyer

Moderniseringsdepartementet (2005) *Forvaltningsutsyn 2004. Staten – Fakta om størrelse, struktur og endring*. Mars 2005

Nerland, Sølve, Stine Ludvigsen, Terje P Hagen og Rune Sørensen (2002) *Finansieringsmodeller og brukervalg i kommunene*. Universitetet i Oslo og BI

NOU 1986: 12 *Datateknikk og samfunnets sårbarhet. Samordning av regelverk for beskyttelse av informasjon*. (Seiputvalget) Rapport fra arbeidsgruppe – Sårbarhetsutvalget. Forbruker- og administrasjonsdepartementet 02.04.1986

NOU 1988:15 *Samspill om grunndata : Et forslag til samordning av virksomhets- og foretaksregistre i offentlig forvaltning*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet 14.03.1988

NOU 1988: 40 *Datapolitikk i staten i 1990-årene*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet 28.12.1988

NOU 1989:5 *En bedre organisert stat* (Hermansenutvalget). Avgitt til Forbruker- og administrasjonsdepartementet 17.03.89

NOU 1990:32 *Statens lønnskomite*. Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1990

NOU 1991:5 *Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning*. Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 31.01.1991

NOU 1991: 26 *Om bruk av styrer i statlige virksomheter*. Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 19.08.1991

NOU 1991:28 *Mot bedre vitende? (Norman-utvalget)*. Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1991

NOU 1992:11 *Arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter*. Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 25.03.1992

NOU 1992:32 *Bedre struktur i lovverket* (Lovstrukturutvalget). Avgitt til Administrasjonsdepartementet 1992

NOU 1993: 15 *Forvaltningsetikk. Om verdier, holdninger og holdningsskapende arbeid i statsforvaltningen*. Avgitt til Administrasjonsdepartementet 26.03.1993

NOU 1994: 17 *Til informasjonens pris*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 12. november 1993. Avgitt til Administrasjonsdepartementet 2. november 1994

NOU 1997: 21 *Offentlige anskaffelser*. Utredning fra Utvalget for revidering av det statlige anskaffelsesregelverket oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. oktober 1995. Avgitt til Nærings- og handelsdepartementet 18. juni 1997

NOU 1999: 10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved Regjeringens resolusjon 26. februar 1998. Avgitt til Justis- og politidepartementet 4. mars 1999

NOU 1999: 15 *Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus* (Sørensen-utvalget). Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 18. september 1998. Avgitt til Sosial- og helsedepartementet 23. mars 1999

NOU 1999: 19 *Domstolene i samfunnet. Administrativ styring av domstolene. Utnevnelser, sidegjøremål, disiplinærtiltak. Midlertidige dommere*. Utredning fra Domstolskommisjonen oppnevnt ved kgl res 8 mars 1996. Avgitt til Justis- og politidepartementet 20. april 1999

NOU 1999: 22 *Domstolene i første instans. Førsteinstansdomstolenes arbeidsoppgaver og struktur*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Justis- og politidepartementet ved kongelig resolusjon av 10 oktober 1997. Avgitt mai 1999

NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge* (Mjøs- utvalget). Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. april 1998. Avgitt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 8. mai 2000

NOU 2000:19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? - En gjennomgang av internasjonale og nasjonale erfaringer*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Avgitt 20. juni 2000

NOU 2000: 20 *Et nytt forsvar*. Innstilling fra Forsvarspolitisk utvalg, oppnevnt av regjeringen 16. juli 1999. Avgitt til Forsvarsdepartementet 29. juni 2000

NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* (Wilhelmsen- utvalget). Utredning fra Oppgavefordelingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2000: 27 *Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv*. (Sandman-utvalget). Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. april 1999. Avgitt til Sosial- og helsedepartementet 15. september 2000.

NOU 2001: 10 *Uten penn og blekk. Bruk av digitale signaturer i elektronisk samhandling med og i forvaltningen*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 4. februar 2000 Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2. mars 2001

NOU 2003: 06 *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten* (Andreassen-utvalget). Innstilling fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. september 2001. Avgitt til Finansdepartementet 27. januar 2003.

NOU 2003: 12 *Ny konkurranselov* Utredning fra konkurranselovutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 24. november 2000. Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1. april 2003.

NOU 2003: 19 *Makt og demokrati* Sluttrapport fra makt- og demokratiutredningen. Utredning fra en forskergruppe oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. mars 1998. Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 26. august 2003.

NOU 2003: 34 *Mellom stat og marked. Selvstendige organisasjonsformer i staten* . Utvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet 22. august 2002.

NOU 2004: 2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Utredning fra Effektutvalget, oppnevnt ved kgl. res. 5. oktober 2001. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 29. januar 2004.

NOU 2004: 5 *Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst* (Arbeidslivslovutvalget) Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. august 2001.

Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 20. februar 2004.

NOU 2004: 7 *Statens forretningsmessige eierskap. Organisering og forvaltning av eierskapet*
Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 15. november 2002.
Avgitt til Nærings- og handelsdepartementet 16. mars 2004.

NOU 2004: 19 *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk.* Utredning fra Distriktskommisjonen, oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. februar 2003.
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 12. oktober 2004.

NOU 2005: 6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*
Utredning fra Lokaldemokratikommisjonen oppnevnt ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 18. april 2005.

NOU 2006: 14 *Gransking av Utlendingsdirektoratet*
Utredning fra en granskingskommisjon oppnevnt ved kgl.res. 7. april 2006. Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 23 juni 2006

Nærings- og handelsdepartementet (2000) *Elektroniske signaturer – Myndighetsroller og regulering av tilbydere av sertifikattjenester*, januar 2000

Nærings- og handelsdepartementet (2001) *Veileder til forskrift om offentlige anskaffelser* 27.06.01

Nærings- og handelsdepartementet (2002) *Regjeringas handlingsplan for Eit enklare Noreg: Forenkling og tilrettelegging for næringslivet.* Oktober 2002.

Nærings- og handelsdepartementet (2003) *Forenkling og tilrettelegging for næringslivet. Regjeringas handlingsplan for Eit enklare Noreg. Tilstandsrapport*

Nærings- og handelsdepartementet (2003) *Orakel – opprettelse av gruppe som skal bidra til at konsekvensene for næringslivets arbeid med offentlige reformer, regelverk og andre tiltak vurderes på et tidlig stadium.*

Nærings- og handelsdepartementet (2004) *eNorge - Tilstandsrapport* 25. mai 2004

Nærings- og handelsdepartementet (2004) *Forenkling og tilrettelegging for næringslivet. Regjeringas handlingsplan for Eit enklare Noreg. Tilstandsrapport* 29. november 2004

Ot.prp.nr. 32 (1990-91) Statsforetaksreformen

OECD (2004) *Reviews of Regulatory Reform – Norway - Preparing for the Future now.* Rapport 31. mars 2004

OECD (2005) *e-Government Studies: Norway.* Rapport 22. august 2005

OECD (2005) *Modernising Government: The Way Forward.* Rapport 27. september 2005

Olsen, J. P. (1997) *Modernisering, demokratisering og institusjonsutvikling.* Nytt Norsk Tidsskrift nr 1/1997

Pollitt, C. og G. Bouckaert (2000) *Public Management Reform – A Comparative Analysis.* Oxford University Press 2000

Reglement for økonomistyring i staten (2003). Kgl.res.12. desember 2003.

Rhodes, R. (1996) *The New Governance: Governing without Government*, Political Studies, Vol. 44, page 652

Rogalandsforskning (2000) *Kvalitetsforbedringsarbeid i norske kommuner og fylkeskommuner*
Rapport 2000/071

Røvik, K.A. *Moderne organisasjoner - Trender i organisasjonstekningen ved tusenårsskiftet*.

Rådet for IT-sikkerhet (1998) *Digitale signaturer gir tillit til elektronisk kommunikasjon*
Forslag til tiltak for aksept og utbredelse. Rapport til Nærings- og handelsdepartementet 30.
november 1998

Smith, E. (1994) *Statsrådenes politiske og konstitusjonelle ansvar for statlige virksomheter med styre*.
Nordisk administrativt tidsskrift nr 2 1994

Statens informasjonstjeneste (1990) *Å spørre brukerne. En veiledning om brukerundersøkelser*

Statens informasjonstjeneste (1998) *Hva mener de om oss - metoder og systemer for tilbakemelding fra brukerne*”

Statskonsult (1991) *Organisering og styring av formidlingen av offentlig elektronisk informasjon. Nasjonal Infrastruktur for Edb*. Prosjekt 5. Standardisering av formidlingskanaler (Rapp.nr. 5.9-7)

Statskonsult (1991) *Brukerundersøkelse for fylkesmannen i Oppland, Sosial- og familieavdelingen : Sosial omsorg, barnevern og barnehager*. Rapport 1991:04

Statskonsult (1991) *Brukerundersøkelser for fylkesmannen i Østfold, Sosial- og familieavdelingen og kommunalavdelingen. Sosial omsorg, barnevern og byggesaker*. Rapport 1991:05

Statskonsult (1992) *Utnytter statlige virksomheter sine frihetsgrader? En undersøkelse av forvaltningens bruk av økonomisk/administrative fullmakter*. Rapport 1992:9

Statskonsult (1993) *Omstillinger og tilsetninger i statsforvaltningen*. Analyse av personaladministrativt regel- og avtaleverk. Rapport 1993:7

Statskonsult (1994) *Fylkesmannens samordningsfunksjon*. 1994

Statskonsult (1996) *Brukerorientert kvalitet. Kvalitetsutvikling i offentlige virksomheter*. En veiledning

Statskonsult (1997) *Resultat og kvalitet, rådgivning og kontroll – om oppfølging og kontroll i departementene*. Notat 1997:2

Statskonsult (1997) *Evaluerings av forsøk med utvidet fullmakt til å opprette og inndra stillinger*. Rapport 1997:12

Statskonsult (1998) *Interdepartementalt samarbeid – rådgivning eller konsensus?*
En analyse av et samarbeid mellom fire departementer om å utrede konsekvenser av petroleumsvirksomhet for havmiljø, fiske og berørte distrikter (AKUP). Rapport 1998:17

Statskonsult (1998), *Fakta, former og fristilling*. Rapport 1998:18

Statskonsult (1998) *I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis*. Rapport 1998:21

Statskonsult (1999) *Mengde og mangfold : en gjennomgang av fylkesmannens tilskuddsforvaltning*. Rapport 1999:3

Statskonsult (1999) *Benchmarking som begrep og metode i offentlig sektor*. Rapport 1999:05

Statskonsult (1999) *Vegen videre. En drøfting av konkurranseforhold i Statens vegvesen*. Rapport 1999:14

Statskonsult (1999) *Organisering av næringsmiddeltilsyn*. Rapport 1999:15

Statskonsult (1999) *Statlig eierskap og sektorstyring*. En studie av fem deregulerte politikkområder. Rapport 1999:16

Statskonsult (1999) *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*. Rapport 1999:19

Statskonsult (1999) *Styrt selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren*. Rapport 1999:21

Statskonsult (2000) *Kvalitetsutvikling og serviceerklæringer Hvordan utvikle serviceerklæringer i staten?* Veileder mai 2000

Statskonsult (2000) *Oppgaveregisteret*. Notat 2000:03

Statskonsult (2000) *Framtidens departement*. Rapport 2000:4

Statskonsult (2000) *Å styre det komplekse*. Rapport 2000:07

Statskonsult (2000) *Fag, fleksibilitet og helhet : en gjennomgang av finansieringsordningen for fylkesmannsembetene*. Rapport 2000:10

Statskonsult (2001) *Effektivitet i statlig ressursbruk*. Notat 2001:3

Statskonsult (2001) *Monopoler for fall - Europeiske liberaliseringsprosesser og forvaltningsreformer*. Fagbok 2001

Statskonsult (2001) *Som man roper i skogen, får man svar. Departementenes bestilling av resultatinformasjon*. Veiledning, august 2001

Statskonsult (2001) *Styring til besvær?* Temahefte, august 2001

Statskonsult (2001) *Spiller det noen rolle?* Rapport 2001:17

Statskonsult (2001) *EFQM-modellen – passer den for offentlig sektor?* Rapport 2001:22

Statskonsult (2001) *Balansert målstyring i offentlig sektor*. Rapport 2001:23

Statskonsult (2001) *I god form – Tilknytningsformer i staten*. Rapport 2001:24

Statskonsult (2002) *Erfaringer fra statlige fusjoner*. Temahefte, april 2002

Statskonsult (2002) *Offentlige registre – grunnlaget for den elektroniske forvaltning*. Rapport 2002:02

Statskonsult (2002) *Brukerretting og mekanismer for brukervedvirkning*. Notat 2002:9

Statskonsult (2002) *Nettobudsjetterte forvaltningsorganer. En kartlegging og analyse*. Rapport 2002:17

Statskonsult (2002) *Inndeling av regional stat*. Rapport 2002:18

Statskonsult (2002) *Evaluering av Finansdepartementets etatsstyring*. Rapport 2002:22

Statskonsult (2003) *360° lederevaluering. Statskonsults erfaringer og anbefalinger*. Temahefte, mars 2003

Statskonsult (2003) *Datautveksling i offentlig sektor*. Notat 2003:11

Statskonsult (2003) *Klager over alt - Organisering av statlig klagesaksbehandling*. Rapport 2003:19

Statskonsult (2005) *Forvaltningsutsyn 2004: Staten – Fakta om størrelse, struktur og endring*

Statskonsult (2005) *Den norske departementsstrukturen*. Notat 2005:5

Statskonsult (2005) *Kvalitets- og ledelsestenkning i staten. Oppsummering fra en undersøkelse*. Upublisert notat

Statssekretærutvalget for IT (1996) *Den norske IT-veien – Bit for bit*. Rapport til Samferdselsdepartementet, januar 1996

St.meld. nr. 35 (1991-1992) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk – Fundament for fellesskap* Arbeids- og administrasjonsdepartementet 4. mars 1992

St. meld. nr 61 (1996-97) *Om eierskap i næringslivet*

St meld. nr. 40 (1997-98) *Eierskap i næringslivet*. Tiltråding fra Nærings- og handelsdepartementet av 28. mai 1998.

St.meld. nr. 11(2000-2001) *Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*. Tiltråding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 24. november 2000.

St.meld. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. Tiltråding fra Justis- og politidepartementet av 5. april 2002.

St.meld. nr. 22 (2001-2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap*. Tiltråding fra Nærings- og handelsdepartementet av 19. april 2002.

St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn* (Tilsynsmeldingen). Tiltråding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 24. januar 2003.

St.meld. nr. 15 (2004-2005) *Om konkurransepolitikken*. Tiltråding fra Moderniseringsdepartementet av 18. februar 2004.

St.meld. nr. 25 (2004-2005) *Om regionalpolitikken*. Tiltråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 8. april 2005.

St.prp. 87 (1989-90) *Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem*

St.prp. 63 (1990-91) *Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet 26. april 1991

St.prp. 65 (1990-91) *Om endringer i statens budsjettssystem*. Finans- og tolldepartementet 19. april 1991

St.prp. 64 (2003-2004) *Kommuneproposisjonen*

Trygstad, S, T. Lorentzen og E. Løken (2005) *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004. Et underveisnotat* Fafo 2005:20

Utenriksdepartementet (2005) *Statusrapport. Samarbeidsregjeringens Europapolitiske Plattform*

WTO (1994) *Agreement on Government Procurement*. 15. april 1994

Regelverk

Lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Lov 19. juni 1970 nr 69 om offentlighet i forvaltningen

Lov 4 mars 1983 nr 3 om statens tjenestemenn

Lov 30. august 1991 nr 71 om statsforetak

Lov 16. juli 1999 nr 69 om offentlige anskaffelser

Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen (riksrevisjonsloven)

Forskrift 15. juni 2001 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

Forskrift 16. desember 1994 om anskaffelser i forsyningssektoren (forsyningsforskriften).

Forskrift 15. desember 2003 om innkjøpsregler for oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon

Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling, fastsatt ved kgl. res. av 23. januar 1981.

Reglement for økonomistyring i staten, kgl.res. 12. desember 2003

Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003

Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget, fastsatt ved kgl. res. 18. februar 2000 og revidert 24. juni 2005.

Instruks om Riksrevisjonens virksomhet, fastsatt av Stortinget 11. mars 2004

Nettsteder

www.odin.no (informasjon om regjeringen, departementene og statsministerens kontor)

www.norge.no (offentlig informasjon)

www.brreg.no (Brønnøysundregistrene)

www.icgn.org (International Corporate Governance Network)

www.corporategovernance.dk (dansk nettsted om hvilke overordnede målsetninger selskaper bør forfølge, og hvorledes selskapers ledelsesstrukturer og –oppgaver mest hensiktsmessig tilrettelegges og føres ut i livet)

www.oecd.org (OECD)

Seminarer i tilknytning til prosjektet ”Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken” – temaer og bidragsyttere

Tema: Utvikling av forvaltningspolitikken – utviklingstrekk og drivkrefter (4. mars 2005)	
Professor Tore Grønlie, Universitetet i Bergen	Sentraladministrasjonen i 1980 - og 90 årene: ”Den nye staten”?
Professor Morten Egeberg, Arena, Universitetet i Oslo	”EUs betydning for europeisk forvaltningsutvikling”.
Tema: Global forvaltning og forvaltningsrettslige trender (6. juni 2005)	
Stipendiat Christoffer Conrad Eriksen, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo	
Tema: Konkurransopolitikk og forvaltningspolitikk – fra separate politikkområder til integrerte? (23. september 2005)	
Avd.dir. Lasse Ekeberg, Konkurransetilsynet	”Utviklingen av konkurransepolitikken de siste 25 årene”
Professor Rune Sørensen, BI	”Konkurransopolitikkens påvirkning av forvaltningspolitikken”
Tema: Forvaltningspolitikken og IT-politikk for forvaltningen (11. oktober 2005)	
Førsteamanuensis Arild Jansen, Universitetet i Oslo	Utviklingen av IT-politikken - Visjoner og realiteter
Avd. dir.Odd Edvardsen, Rikstrykdeverket	”Hvilken innvirkning har IT-politikken / informasjonsteknologien hatt på forvaltningspolitikken / forvaltningsutviklingen?”
Tema: Hvilke muligheter har forvaltningspolitikken til å styre forvaltningsutviklingen? (9. november 2005)	
Bent Sofus Tranøy, Senter for teknologi, innovasjon og kultur (TIK)	”Verdigrunnet for forvaltningspolitikken –eventuelle endringer i vektlegging av verdiene i perioden og spenningsfeltet mellom bl.a. kostnads- og beslutningseffektivitet og rettssikkerhets-, offentlighets- og deltakelsesverdier”
Terje Osmundsen, Mandagmorgen	”Hvor kan norsk forvaltning være om 15 år? – scenarier?”
<ul style="list-style-type: none"> • Professor Tom Christensen, Universitetet i Oslo • Professor Hans Petter Graver, Universitetet i Oslo • Professor Jan Grund, BI 	Panelet innledet om: ”Hvilke muligheter har forvaltningspolitikken til å styre forvaltningsutviklingen?”
Eksp.sjef Øystein Blymke, Justisdepartementet	Kommentarer til innledningene

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra 1990
Statskonsults rapportnummer:	2006:10
Forfatter(e):	Peter Chr. Bøgh, Vivi Lassen, Dag Solumsmoen, Inger Johanne Sundby
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	1033
Prosjektnavn:	Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken
Prosjektleder:	Inger Johanne Sundby
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Målet for prosjektet har vært å foreta en dokumentasjon og analyse av forvaltningspolitikken utvikling og av hvordan forvaltningen faktisk har endret seg de senere årene.</p> <p>Rapporten starter med en drøfting av forvaltningspolitikken som begrep, dens organisering og grenseflater. Hovedkapitlene gir en dokumentasjon av viktige mål, prinsipper og verdigrunnlag i forvaltningspolitikken, samt en oversikt over reformer, retningslinjer og vedtak av sektorovergripende karakter.</p> <p>I det sistnevnte kapitlet er det også tatt inn en rekke mer praktiske tiltak og faktiske endringer i forvaltningen som – i varierende grad – kan føres tilbake til mål, reformer og vedtak. Slike tiltak og faktiske endringer er imidlertid gitt en langt mer utfyllende framstilling i vedlegget til rapporten.</p>
Emneord:	Forvaltningspolitikkbegrepet, governance, New Public Management, forvaltningsstruktur, omstilling, reformer, IT-politikk, konkurransepolitikk, personalpolitikk, styring, styringsvirkemidler, økonomistyring, regulering, delegering, internstyring, ledelse, kvalitet, brukerreting, statlige selskaper, eierstyring, forvaltningsorganer, direktorater, tilsyn
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	34 + 66 + 11 + 1 + 1 = 113
Dato for utgivelse:	november 2006
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no