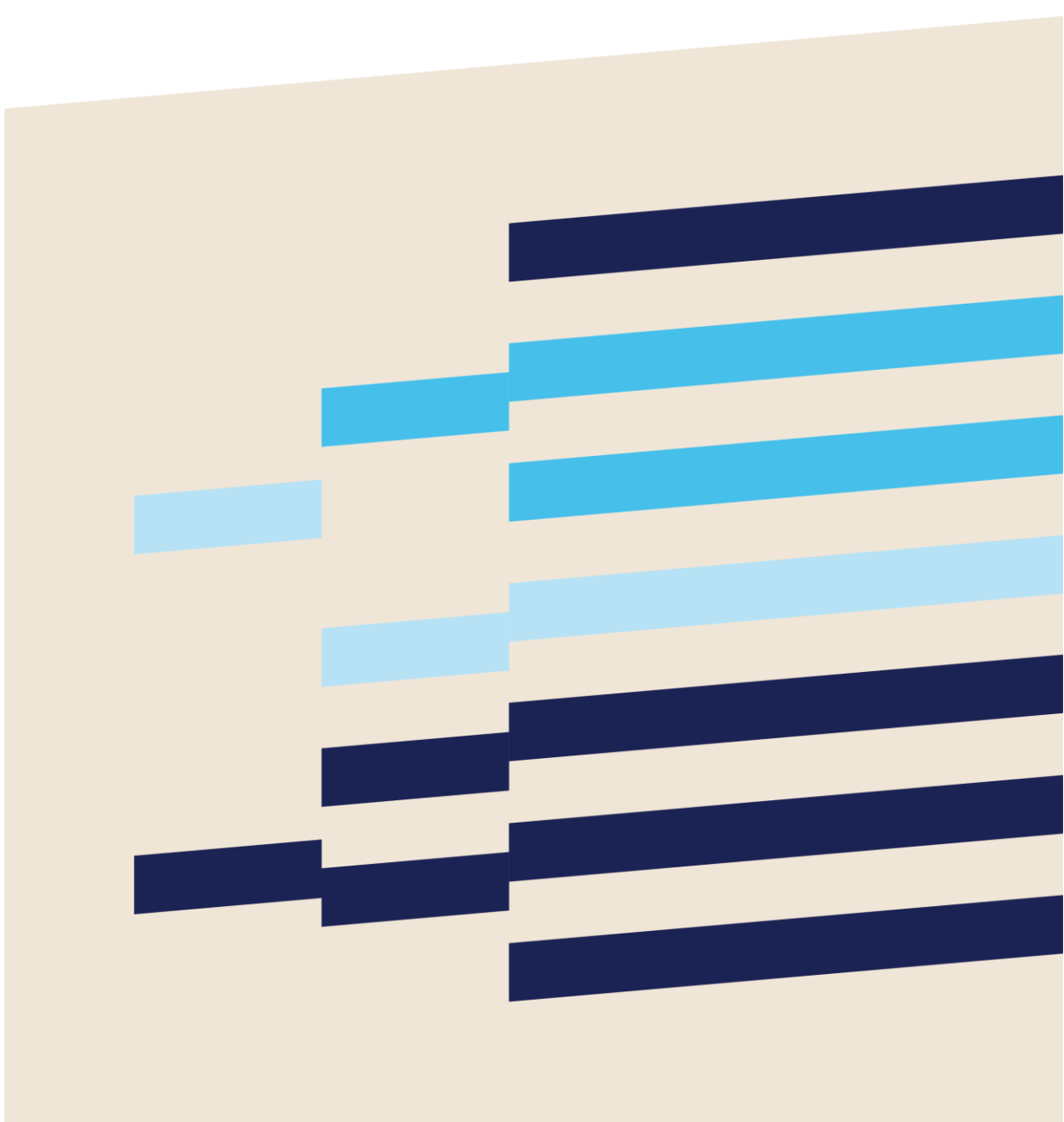


# Organisasjonsformer i offentlig sektor

## En kartlegging



## Forord

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vi kartlagt bruk av, omfang og andre kjennetegn knyttet til organisasjonsformer og organisering i offentlig forvaltning.

Kartleggingen bygger i all hovedsak på tidligere utredninger og sekundærdata supplert med møter og intervjuer med innsiktsfulle personer som har bidratt med kunnskap, erfaringer og synspunkter. Vi vil gjerne takke alle for nyttige bidrag. En særlig takk til Øystein Solheim Lien fra Oslo universitetssykehus som også har bidratt i kvalitetssikringen av rapporten.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Hildegunn Vollset er prosjektansvarlig. Oppdraget er utført av Oddbjørg Bakli (prosjektleder), Trond Kråkenes og Magne Langset. Inger Johanne Sundby har bistått med kvalitetssikring.

Oslo, november 2018



Hildegunn Vollset  
avdelingsdirektør

# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>2</b>
1.1 Målet med prosjektet er å kartlegge organisasjonsformer i offentlig forvaltning .....	2
1.2 Kartleggingen omfatter både formelle og mindre formelle organisasjonsformer .....	2
1.3 Litteratur- og dokumentanalyser har vært viktigste datakilde .....	4
<b>2 Offentlig sektor – et mangfold av oppgaver og organisasjonsformer ..</b>	<b>6</b>
2.1 Offentlig sektor skal gjennomføre vedtatt politikk og gi politikerne et godt grunnlag for beslutninger .....	6
2.2 Egnede organisasjonsformer avhenger av type oppgaver og politisk styringsbehov .....	7
2.3 « <i>En bedre organisert stat</i> » har gitt føringer for organiseringen av forvaltningsoppgaver i staten .....	8
2.4 Brukerretting og økt kompleksitet krever oppgaveløsning på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer .....	9
2.5 Dagens organisatoriske rammer gjør det vanskeligere å ta ut gevinster av digitalisering .....	10
<b>3 Offentlig forvaltning vokser og blir mer spesialisert .....</b>	<b>12</b>
3.1 Det blir stadig flere unntak fra «hoved-organisasjonsformene» i offentlig forvaltning .....	12
3.1.1 Staten organiserer offentlige oppgaver i forvaltningsorganer eller som kjøp av tjenester fra offentlige og private selskap/foretak .....	12
3.1.2 Det blir færre forvaltningsorganer i staten – andelene direktorater og heleide selskaper og foretak øker .....	13
3.1.3 Mange organer er unntatt statsrådets instruksjonsmyndighet .....	16
3.1.4 Mangfold av organisasjonsformer i kommunesektoren .....	17
3.2 Antall offentlige ansatte øker og organiseres i større og mer sentraliserte organisatoriske enheter .....	23
3.3 Organiseringen i offentlig forvaltning er et resultat av flere og nye oppgaver .....	26
3.3.1 Åtte av ti organer innenfor statsforvaltningen har faglige rådgivningsoppgaver, én av tre har myndighetsoppgaver .....	26
3.3.2 Faglig uavhengighet er særlig viktig i forbindelse med klagebehandling, konflikthåndtering og innenfor forskning og utvikling ....	28
3.3.3 Når to tredeler av selskap og foretak med statlig eierskap har sektorpolitiske mål og oppgaver .....	30
3.3.4 Kommunal sektor får ansvar for stadig flere oppgaver .....	30
3.3.5 Kommunestrukturen er dominert av mange små kommuner også etter kommunereformen .....	33
3.4 Konkurransen og markedsliknende mekanismer har økt, men veksten har flatet ut .....	34

3.5 Et mer komplekst og sammensatt samfunn krever nye organisatoriske løsninger .....	36
3.5.1 Partnerskap og lignende samhandlingsformer brukes på mange ulike områder.....	38
3.5.2 Avtaler – lovfestede og ikke-lovfestede – brukes mer .....	39
3.5.3 Fylkesmannen skal samordne staten overfor kommunene.....	40
3.5.4 Felles eierskap mer vanlig i kommunesektoren enn i statlig sektor....	40
3.5.5 Samorganisering på tvers av stat og kommune er ikke vanlig.....	41
<b>4 Tradisjonelle organisasjonsformer er under press .....</b>	<b>42</b>
4.1 Digitalisering og teknologisk utvikling gir nye organisatoriske muligheter – og utfordringer.....	42
4.2 Faglige uavhengighet for forvaltningsorganer kan ivaretas gjennom særskilte fullmakter .....	43
4.3 Selskapsorganisering brukes for å gi statlige virksomheter økonomisk og organisatorisk handlingsrom .....	45
4.4 Generalistkommunen utfordres .....	46
4.5 Økte krav til kvalitet og effektivitet gir regional og nasjonal sentralisering – både av oppgaver og arbeidsplasser .....	47
4.6 Styrings- og finansieringsprosesser må støtte opp under frivillige samordnings- og samhandlingsløsninger .....	49
<b>Referanser:.....</b>	<b>51</b>
<b>Vedlegg 1 .....</b>	<b>53</b>

## Sammendrag

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har Difi kartlagt forskjellige organisasjonsformer i offentlig forvaltning. KMD ønsker en slik kartleggingen som grunnlag for å utvikle generelle prinsipper for valg og bruk av organisasjonsformer i offentlig sektor.

Kartleggingen og analysen bygger i all hovedsak på data og opplysninger som finnes i ulike databaser, rapporter, på hjemmesider og andre skriftlige kilder.

Våre hovedfunn:

- Digitalisering og teknologisk utvikling gir nye organisatoriske muligheter, men også noen utfordringer.
- Forvaltningsorganenes faglige uavhengighet er i dag ulikt regulert og organisert.
- Selskapsorganisering brukes for å gi statlige virksomheter med tradisjonelle forvaltningsoppgaver økt økonomisk og organisatorisk handlingsrom. De styres imidlertid mer som forvaltningsorganer enn som selskap.
- Flere kommunale oppgaver og mer interkommunalt samarbeid utfordrer generalistkommunen.
- Økte krav til kvalitet og effektivitet gir regional og nasjonal sentralisering av offentlige oppgaver og arbeidsplasser.

Difi anbefaler:

- Arbeidet med å tilpasse lovgivning og regelverksutvikling til en digital forvaltning må prioriteres.
- Tilknytningsformen *forvaltningsorgan med særskilte fullmakter* bør brukes også for faglig uavhengige myndighetsorganer.
- Når det blir så mange unntak fra forvaltningsorganmodellen, i form av faglige og økonomiske fullmakter eller organisering som foretak eller selskap, bør rammene for forvaltningsorganmodellen vurderes.
- Sentrale myndigheter bør gi det regionale statlige nivået tilstrekkelig autonomi og handlingsrom til å kunne gjøre regionale tilpasninger.
- Styrings- og finansieringsprosesser må støtte opp under frivillige samordnings- og samhandlingsløsninger.

# 1 Innledning

I tillegg til mål og rammer for oppdraget, inneholder dette kapittelet også en kort beskrivelse av hvordan vi har gått fram for å løse det.

## 1.1 Målet med prosjektet er å kartlegge organisasjonsformer i offentlig forvaltning

Målet med prosjektet er å kartlegge organisasjonsformer i offentlig sektor og beskrive status og utviklingstrekk i bruk av de ulike organisasjonsformene. For KMD er det også et mål at prosjektet skal danne grunnlag for å kunne utvikle noen generelle prinsipper for valg og bruk av organisasjonsformer i offentlig sektor.

Kartleggingen forsøker bl.a. å belyse følgende spørsmål/problemstillinger:

- Omfang/bruk av organisasjonsformen?
- Hvilke styringsmodeller gjelder?
- Hvordan ser fullmaktsstrukturene ut?
- Finansieringsformer og -modeller?
- Hvordan ser oppgavesammensetningen ut innenfor de ulike organisasjonsformene?
- Hvordan har utviklingen av de ulike organisasjonsformene vært over tid?
- Hvor «like» er virksomhetene innenfor den enkelte formen? Hvor vanlig er unntak fra sentrale karakteristika ved formen?

Oppdraget omfatter hele offentlig sektor med tre forvaltningsnivåer. Derfor er kartleggingen konsentrert om hovedlinjene. Den er ikke en dybdestudie av mer spesialiserte utviklingstrekk.

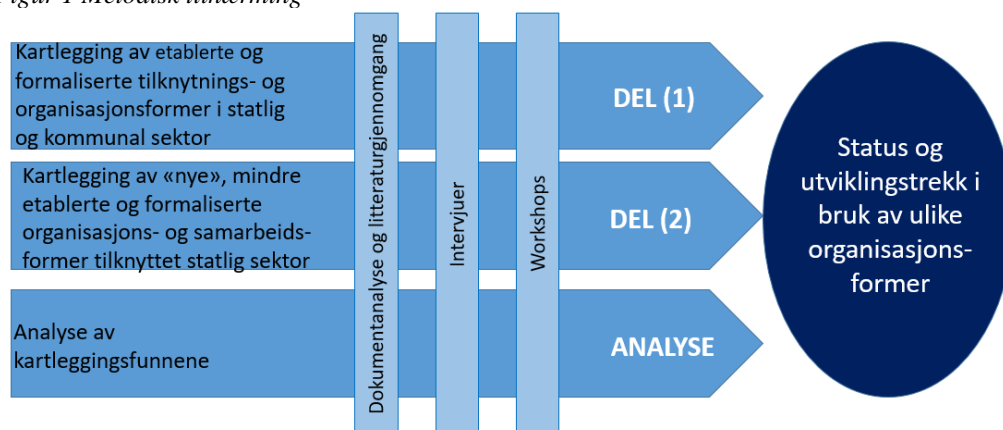
## 1.2 Kartleggingen omfatter både formelle og mindre formelle organisasjonsformer

Vi har valgt å skille mellom (1) kartlegging av de etablerte og formelle organisasjonsformene i stat og kommune, og (2) andre, mindre etablerte og vanlige, organisasjonsformer, jf. figur 1.

Del (1) omfatter de formelle statlige og kommunale tilknytnings- og organisasjonsformer – med variasjoner. På grunn av omfang og ulik datatilgang, er kartleggingen i kommunal sektor avgrenset til organiseringen av de administrative delene av kommuner og fylkeskommuner, og til organiseringen av tjenester.

Del (2) av kartleggingen omfatter primært alternative organisasjonsformer som institusjonaliserer samarbeid mellom statlig og kommunal sektor, jf. NAV og samhandlingsreformen, og organisasjonsformer som institusjonaliserer samarbeid mellom statlig og privat sektor, herunder ideelle og frivillige organisasjoner, jf. eksempelvis regionale helseforetaks bruk av ikke offentlige aktører innenfor spesialisthelsetjenesten.

Figur 1 Metodisk tilnærming



Del (1) og (2) av kartleggingen følger i hovedsak samme opplegg, jf. de sentrale problemstillingene over. I del (2) av kartleggingen tar vi imidlertid utgangspunkt i konkrete virksomheter / organisatoriske enheter / formaliserte samarbeidsrelasjoner og kartlegger disse. Vurderingene bygger på egne og andres kjennskap til bl.a. følgende organisasjoner/organisasjonsformer.

- NAV (stat-kommune)
- Samhandlingsreformen (stat-kommune)
- Politi- og lensmannsetaten (stat-kommune)
- Sams vegadministrasjon (stat-fylkeskommune)
- Jernbanen (avtalestyring forvaltningsorgan-statsforetak)
- Innovasjon Norge (stat-fylkeskommune-privat/næringslivet)
- Helseforetakene og deres samarbeid med private aktører
- Leverandørutviklingsprogrammet (stat-kommune-næringsliv)
- Nasjonal styringsmodell for e-helse (stat-helseforetak-kommune)
- Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning)

Stat-kommuneløsninger har til felles at de representerer andre former for samhandling mellom forvaltningsnivåene enn den som følger av hierarkiske styringslinjer. Samtidig er styringen og samhandlingen også her som regel nedfelt i lover, forskrifter og andre former for regulering.

På bakgrunn av og i forlengelsen av kartleggingen i kapittel 3, drøfter vi noen mer overordnede problemstillinger i kapittel 4

- Hvilke trender og utviklingstrekk ser vi?
- Hvilke tilknytnings- og organisasjonsformer er det størst behov for å fornye/videreutvikle?
- Hvilke utfordringer kan felles ordninger mellom stat og kommune representere mht. styring- og ansvarsforhold, ved eventuelle interessekonflikter etc.
- På hvilke måter ivaretas ulike behov for uavhengighet og «armlengdes avstand»?

### 1.3 Litteratur- og dokumentanalyser har vært viktigste datakilde

Prosjektet har i hovedsak kartlagt ulike fakta; type organisering, antall ansatte, type oppgaver mv. Kartleggingen og analysen bygger derfor i hovedsak på sekundærdata og opplysninger som finnes i ulike databaser, rapporter, på hjemmesider og andre ulike skriftlige kilder. bl.a. på følgende datakilder:

Viktige kilder har bl.a. vært:

- Difis oversikt over nøkkeltall og statistikk
- Statsregnskapstall for 2017
- Forvaltningsdatabasen (NSD)
- Departementenes og enkeltvirksomheters hjemmesider
- Virksomheters årsrapporter
- Statens eierberetning for 2017
- Oversikt over styrever, råd og utvalg under departementene (Regjeringen.no)
- «Organisasjonsdatabasen» - NIBRs redegjørelser for KMDs organisasjonsdatabase
- Nullpunktsanalysen for kommunereformen - SØF-rapport nr. 01/17
- Difi-rapporter om uavhengig myndighetsutøvelse, bl.a.:
  - 2012:7 *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*
  - 2014:2 *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder*
  - 2014:4 *På armlengdes avstand, men innenfor rekkevidde*
  - 2017:13 *Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer*
- Andre pågående og tidligere Difi-prosjekter

Se litteraturliste for en fullstendig oversikt.

Dokument- og litteraturanalysen gir et godt grunnlag for å si noe om omfang og utbredelse av de formelle tilknytnings- og organisasjonsformene. Når det gjelder nyere, mindre etablerte organisasjonsformer har hjemmesider og dokumenter vært viktige for å forstå mer om organiseringen av ulike former for samhandling. Her har vi imidlertid i større grad måttet supplere med intervjuer og erfaringsbasert kunnskap fra andre prosjekter og utredninger som Difi har vært eller er involvert i. Som omtalt tidligere sier vi kun i begrenset grad noe om omfang.

For de etablerte organisasjonsformene, finnes det gode og heldekkende oversikter, ref. bl.a. Forvaltningsdatabasen, eierskapsmeldingen, DFØs database tilknyttet statsregnskapet mv. For uavhengige nemnder og andre myndighetsutøvende organer er oversikten dårligere. Da Difi oppdaterte 2012-rapporten om uavhengig myndighetsutøvelse i 2017, ba vi imidlertid alle departementene kvalitetssikre og oppdatere oversikten over uavhengige myndighetsorganer. For ikke å belaste departementene unødige besluttet vi å forholde oss til denne oversikten også denne gangen.



Vi har gjennomført relativt få intervjuer, og intervjuene som er gjennomført, er primært med informanter som kan gi supplerende opplysninger om de mindre formelle organisasjonsformene. Vi har imidlertid trukket på informasjon fra andre tilgrensende og pågående prosjekter, bl.a. prosjekter tilknyttet region- og kommunereformene, digitaliseringsarbeid i forvaltningen, følgeevaluering av politireformen, samordningsproblematikk m.fl. Vi har også gjennomført to arbeidsseminar med ressurspersoner på følgende temaene:

- Styring og organisering av faglig uavhengighet
- Erfaringer med styring og organisering av offentlige oppgaver som er organisert utenfor staten

En utfordring med å hente kvantitative data fra ulike datakilder er at de ikke alltid stemmer overens. Mye av dette er ikke eksakte data, og definisjoner og begrepsbruk varierer derfor. Dette blir særlig merkbart når vi «teller». Der det er stor usikkerhet, er vi forsiktige med å angi eksakte tall. Hvis vi gjør det, oppgir vi samtidig hvor tallene er hentet fra. Det er også en medvirkende årsak til at vi bruker en del figurative framstillinger. Figurer gir etter vår mening et bedre bilde av utviklingstrekk og relative andeler.

## 2 Offentlig sektor – et mangfold av oppgaver og organisasjonsformer

Dette kapitlet gir noe av bakgrunnen og rammene for hvorfor offentlig sektor er organisert som den er, og også noe om hvilke utfordringer dagens organisering står overfor.

### 2.1 Offentlig sektor skal gjennomføre vedtatt politikk og gi politikerne et godt grunnlag for beslutninger

Noe spissformulert kan vi si at Stortinget trenger offentlig forvaltning av to grunner:

- Sikre at vedtatt politikk blir gjennomført.
- Sikre at politikere og andre har nok kunnskap om saksfelt Stortinget definerer som viktige for samfunnet.

Fra disse to hovedfunksjonene følger to hovedroller/forventninger for offentlig forvaltning:

- Gjennomføringsrollen: Gir forventninger om at politiske vedtak blir gjennomført i tråd med politiske føringer på en mest mulig forsvarlig og hensiktsmessig måte.
- Fagrollen: Gir forventninger om at politikuttforming blir gjort på tilstrekkelig faglig grunnlag og at innbyggere og virksomheter kan få tilgang på nødvendig kunnskap om et bestemt fagområde.

Oppgaver som knytter seg til *gjennomføringsrollen* kan deles inn i tre hovedtyper:

1. Myndighetsutøvelse
2. Løpende iverksetting
3. Tjenesteyting

*Myndighetsutøvelse* innebærer at et offentlig organ får delegert myndighet overfor innbyggere, næringsliv, organisasjoner mv, herunder forvaltning av regelverk og tilskudd. *Løpende iverksetting* innebærer iverksetting av vedtatte tiltak, prosjekter, handlingsplaner osv. Dette omfatter bl.a. faglig veiledning, råd og retningslinjer overfor kommunene når de utgjør det operative nivået for iverksettingen. Offentlig politikk handler ofte om å sikre at innbyggere og næringsliv har tilgang til bestemte tjenester. *Tjenesteytingen* kan da utføres av et statlig organ, kommunalt organ eller settes ut til private tjenesteytere.

Innenfor offentlig tjenesteyting er det ofte kommuner og fylkeskommuner som gjennomfører Stortingets vedtak. Styringen skjer da gjennom rammetilskudd, oppdragsbrev og lovpålagte rettigheter og minstekrav. Bruk av folkevalgte organer til gjennomføring, gir bedre muligheter for lokal tilpasning i tillegg til at borgerne kan påvirke gjennomføringen gjennom lokale valg.

Det er ikke noe entydig skille mellom de tre oppgavetyperne. I praksis er eksempelvis myndighetsutøvelse, i form av enkeltvedtak el., og tjenesteyting,

også iverksetting av vedtatt politikk. Denne inndelingen gir oss likevel et verktøy for drøfting av ulike typer oppgaver.

Opgaver som knytter seg til *fagrollen* kan deles inn i to hovedtyper (ref. de tre kategoriene under gjennomføringsrollen):

4. Gi råd og veiledning til overordnet politisk nivå, eksempelvis ved å gi faglige innspill til utforming av politiske dokumenter, besvare spørsmål fra folkevalgte politikere til utvikling av langsiktig kunnskapsgrunnlag for politikktutformingen eller bistå med utvikling av regelverk.
5. Gi råd og veiledning til sektoren, andre virksomheter, innbyggere, media mm., dvs. være et kompetanseorgan som utvikler og formidler kunnskap til sektoren, forvaltningen, mediene og allmennheten generelt.<sup>1</sup>

Hva kan så skilles ut fra offentlig virksomheter? Når beslutninger om ressursbruk og prioriteringer er truffet og oppgavene først og fremst skal gjennomføres effektivt og godt, kan oppgavene i prinsippet legges til et organ utenfor staten. Jo mer oppgavene representerer avveining mellom ulike hensyn og verdier, dess mer kontroversielt vil en slik utskilling være.

Også håndheving av regelverk kan delegeres til andre. Det kan være regelverk hvor det i liten grad er rom for skjønn og hvor vedtakene er lette å kontrollere for andre, for eksempel kontroll av kjøretøy, ulike typer sertifiseringsordninger m.m.

## 2.2 Egnede organisasjonsform avhenger av type oppgaver og politisk styringsbehov

Hva som er egnede organisasjonsform vil avhenge av type oppgaver som skal utføres, jf. kapittel 2.1, og hvilken type styring som er nødvendig for å sikre at utførelsen. Oppgaveutførelsen kan eksempelvis styres gjennom lovregulering hvor lovtekst bestemmer hvordan oppgavene skal utføres. Eksempel på denne type oppgaver er Utlendingsdirektoratet som tar avgjørelser om personer med utenlandsk opprinnelse skal få opphold i Norge.

En annen måte å styre på er gjennom avtaler hvor virksomheter gjennomfører oppgaver på vegne av staten på grunnlag av en avtale. I slike tilfeller trenger ikke virksomheten være en del av staten. Eksempler på gjennomføring av oppgaver basert på avtaler vil være Helseforetakene, Bane NOR, NSB osv.

Den vanligste måten å styre på, har vært gjennom løpende oppdrag og styring hvor politisk myndighet har full styrings- og instruksjonsrett over den løpende oppgaveutførelsen. Dette gjelder for eksempel de fleste direktoratene.<sup>2</sup> Styring

---

<sup>1</sup> Denne inndelingen er inspirert av Difi-rapport 2013:11 *Merverdi eller unødvendig omvei?*

<sup>2</sup> Difi definerer direktorat som et statlig forvaltningsorgan som har hele landet som virkefelt og som (normalt) har myndighets- og forvaltningsoppgaver

skjer selvsagt også gjennom økonomi, eksempelvis gjennom tilskudd til virksomhet og aktiviteter som understøtter politiske mål og prioriteringer.

Når det gjelder myndighetsutøving, er normalmodellen at nærmeste overordnede organ er klageinstans, og at behandlingen av klagesaken stopper etter overprøving i dette organet. I tillegg til forvaltningslovens hovedmodell, er det imidlertid i medhold av særlovgivningen opprettet en rekke særskilte klageordninger, i det alt vesentlige klagenemnder som er overordnet førsteinstansen i klagesaker. For de fleste typer vedtak er det i tillegg mulig å klage til sivilombudsmannen. Domstolsprøving er også normalt et alternativ. Det er imidlertid ingen sammenheng mellom behandling av domstolslignende organer, som Utlendingsnemnda, og prøving for retten.

Verdi- og kulturforvaltning skiller seg fra ordinær forvaltning og myndighetsutøvelse. Dette er virksomhet som finansieres helt eller delvis over offentlige budsjetter, men som ikke er et instrument for å realisere bestemte politiske formål. Oppgavene har snarere en verdi i seg selv. For slik virksomhet kan både forvaltningsorgan, stiftelse eller selskap være aktuelt avhengig av styringsbehov og finansieringsform.

### **2.3 «En bedre organisert stat» har gitt føringer for organiseringen av forvaltningsoppgaver i staten**

I 1987 oppnevnte daværende regjering et offentlig utvalg, ledet av Tormod Hermansen, med oppdrag å gi en bredere analyse av spørsmål knyttet til valg- og utforming av statlige tilknytningsformer, og foreslå retningslinjer for valg av tilknytningsformer.<sup>3</sup> Nedenfor har vi gjengitt et utvalg av prinsipper fra Hermansen-utvalget som synes særlig relevante i denne sammenheng:

- *Det bør gjøres en differensiering av forvaltningsorganformen slik at det åpnes for større adgang til å spesialtilpasse organisasjons- og styringsformene ut fra konkrete omstendigheter, verdihensyn og praktiske behov.*
- *Utvalget tilrår at en som hovedregel velger en organisasjonsform av typen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter for virksomheter som staten tar det politiske og økonomiske ansvaret for, men der oppgavens karakter samtidig tilsier at den løpende virksomheten må eller bør styres på en måte som understreker uavhengighet og selvstendighet i forhold til de politiske myndigheter.*
- *Selskapsformen bør bare benyttes når statens styringsinteresse er begrenset til de overordnede strategiske spørsmålene staten må forholde seg til i egenskap av eier.*
- *Utvalget tilrår at statsaksjeselskapsformen bare bør benyttes for næringsdrift der forretningsmessige hensyn er de overordnede, og der selskapets formål er næringsøkonomisk og forretningsmessig. Dermed oppnås klarhet og ryddighet omkring ansvarsforholdene, og entydighet*

---

<sup>3</sup> NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*

*og konsekvent bruk av denne formen. Det er utvalgets syn at statsaksjeselskapsformen er mindre hensiktsmessig og mindre i stand til å ivareta de aktuelle hensyn og krav dersom selskapet, i tillegg til at det ivaretar forretningsmessige oppgaver, er et virkemiddel for å fremme sektorpolitiske mål.*

- *For virksomheter som er organisert som selvstendige rettssubjekter, bør det ikke foreligge interesser som gir opphav til behov for politisk styrbarhet av den løpende virksomhet. Institusjoner av denne karakter bør heller ikke være avhengige av bevilgninger over statsbudsjettet i så stor grad at de reelt sett framstår som statlige forvaltningsorganer.*
- *Utvalget ser på selskapsorganisering som et godt virkemiddel til å sikre både kostnads- og formålseffektivitet, og også høy grad av fornyelses- og omstillingsevne.*

Ifølge utvalget burde forvaltningsorganformen være hovedmodellen for organisering av statlig virksomhet. Styringshensyn knyttet til rettstatsverdiene, interesserepresentasjon, medbestemmelse, faglig kvalitet og uavhengighet mv., kunne vektlegges etter oppgavens karakter og politiske prioriteringer innenfor rammen av forvaltningsorganmodellen. Utvalget mente forvaltningsorganformen var fleksibel nok til å romme de fleste typer offentlige oppgaver gjennom oppgavedifferensiering, ulike styringsmåter og ulike budsjettmodeller, jf. vedlegg 1.

Forutsatt at de politiske styringsbehov ikke var større enn at selskapets styre kunne gis tilstrekkelige fullmakter til at det kan ta ansvaret for den løpende driften og det økonomiske resultatet, mente utvalget at selskaps- eller foretaksmodellen var mest hensiktsmessig når staten engasjerer seg i næringsdrift på et forretningsmessig grunnlag. For verdi- og kulturforvaltning mente utvalget at forvaltningsorgan- eller stiftelsesformen burde velges. Stiftelsesmodellen burde imidlertid bare brukes når institusjonen kunne sikre sin finansielle stilling uten å være avhengig av statsbevilgninger eller lovbestemte avgifter og gebyrer, og der staten ikke har interesse utover at virksomheten kommer i stand og får mulighet til å løse sine oppgaver på et forsvarlig driftsmessig grunnlag.

Tilråkningene fra dette utvalget har gitt sterke føringer mht. begrepsbruk og organisering av statsforvaltningen i ettertid. Selv om det er avvik og innflytelsen er blitt mindre over tid, er det fortsatt tydelige spor etter utvalgets tenkning omkring organisering av offentlige oppgaver, særlig i statsforvaltningen.

## **2.4 Brukerretting og økt kompleksitet krever oppgaveløsning på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer**

De senere årene har ny teknologi, nye arbeidsformer og krav om mer effektive løsninger, i kombinasjon med økt brukerfokus, synliggjort behovet for mer helhetlige løsninger på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, også organisatoriske. Behovet for organisasjonsformer som ivaretar samordnings- og samhandlingsbehov på en systematisk og formalisert måte øker. Det gjelder

mellom de etablerte tilknytnings- og organisasjonsformene, men også på tvers av forvaltningsnivåer og mellom offentlig og privat sektor. I tillegg vektlegges (faglig) uavhengighet og «styring på armlengdes avstand» i økende grad.

Det har oppstått flere mer eller mindre formelle organisatoriske løsninger innenfor forvaltningsnivåene, på tvers av forvaltningsnivåer og på tvers av offentlig og privat sektor de siste 10-15 årene. NAV, samhandlingsreformen, byutviklingspakker, leverandørutviklingsprogrammet m.fl. er eksempler på dette. De representerer mindre etablerte organisatoriske konstellasjoner som skiller seg fra, eller framstår som en blanding av, de mer etablerte organisasjonsformene. De har imidlertid ulike navn og betegnelser; nettverk, partnerskap, samvirke, råd, «møteplass» mv., og også ulik status.

## 2.5 Dagens organisatoriske rammer gjør det vanskeligere å ta ut gevinster av digitalisering

Vekst i offentlig sektor, økte krav til tjenestekvalitet og likebehandling mv., har også ført til økt fokus på effektivitet, innovasjon og alternative måter å løse oppgaver på. Innovasjon og digitalisering er sentrale forutsetninger for å kunne møte de utfordringene offentlig sektor står overfor i årene framover.<sup>4</sup> Eksisterende organisatoriske rammer og arbeidsprosesser begrenser imidlertid i noen tilfeller mulighetene for å ta ut gevinstene av dette.

I 2016 vurderte Difi at digitaliseringen på flere punkter ikke går raskt nok. Selv om fellesløsningene etter Difis vurdering hadde god fremdrift og oppslutning, greide ikke offentlige virksomheter å innfri innbyggernes behov og ønsker eller utnytte de mulighetene som digitalisering gir godt nok, ref. figur 2.

Figur 2 Status digitale fellesløsninger (venstre), brukermedvirkning (midten) og tjenester (høyre). 2016



En kartlegging av status på koordinering, samarbeid og helhetlig tilnærming til informasjonssikkerhet i nasjonale felleskomponenter<sup>5</sup> fra 2017 viser også at selv om felleskomponentforvalterne samarbeider på en god del områder, i ulike grupperinger og med andre aktører, skjer det lite helhetlig koordinering og samarbeid på informasjonssikkerhetsområdet.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Ref. bl.a. [Digital agenda](#)

<sup>5</sup> Nasjonale felleskomponenter er åpne, gjenbrukbare løsninger som dekker typiske behov på digitaliseringsfeltet og omfatter ID-porten, Altinn, Folkeregisteret, Enhetsregisteret m.fl.

<sup>6</sup> Difi-notat 2017:4 [Samarbeid og koordinering på informasjonssikkerhetsområdet i nasjonale felleskomponenter](#)

IT i praksis-målingen måler digital modenhet på tvers av sektorer innenfor og utenfor offentlig forvaltning.<sup>7</sup> Målingen fra 2018 viser at på en skala fra 1 til 5 har norsk offentlig sektor en samlet skår på 2,9. Det er litt lavere enn privat sektor, som har en samlet skår på 3,1. Statlige virksomheter er i snitt mer digitalt modne enn kommunale og fylkeskommunale; 3,2 versus 2,7.

Det er også relativt store forskjeller i digital modenhet innenfor de tre forvaltningsnivåene. De grønne og røde sirklene angir hvor stor avstand det er mellom beste og dårligste praksis. Som det framgår av figuren er det størst avstand mellom beste og dårligste praksis i staten og i kommunene.

Figur 3 Digital modenhet i offentlig sektor Norge – samlet og fordelt på forvaltningsnivå. Skår på skala fra 1 til 5 der 5 står for svært høy modenhet og 1 svært lav. (Kilde: Rambøll)



IT i praksis-undersøkelsen viser også at det har skjedd positive endringer i digital modenhet fra 2016 til 2017, primært blant virksomheter og kommuner som tidligere ikke har tilbudt digitale tjenester på et høyere nivå. En fersk undersøkelse fra Evry om digitalisering av kommune-Norge bekrefter det positive inntrykket av framgang mht. digitalisering i norske kommuner.<sup>8</sup> IT i praksis viser imidlertid også at andelen virksomheter som tilbyr avanserte individuelle tjenester ikke har endret seg på flere år.

<sup>7</sup> En undersøkelse av «Norges digitale status» utført av Rambøll i samarbeid med bl.a. Difi

<sup>8</sup> Evry; Kommuneundersøkelsen 2018 (<https://www.evry.com/no/media/artikler/kommuneundersokelsen2018/>)

### 3 Offentlig forvaltning vokser og blir mer spesialisert

I dette kapitlet presenterer vi sentrale utviklingstrekk i offentlig sektor de siste 10-20 årene mht. typer organisasjonsformer og bruken av dem (kapittel 3.1), offentlige ansatte og hvor de er lokalisert (kapittel 3.2), oppgavesammensetning og struktur (kapittel 3.3), konkurranse og markedslignende løsninger (kapittel 3.4), og eksempler på samordningsløsninger og organisasjonsformer på tvers av forvaltningsnivåer (kapittel 3.5).

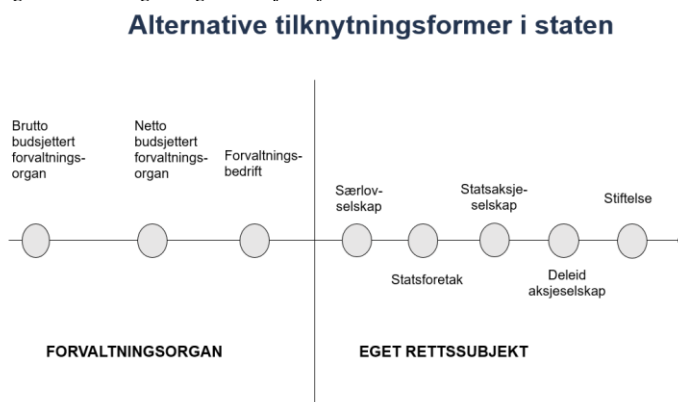
#### 3.1 Det blir stadig flere unntak fra «hovedorganisasjonsformene» i offentlig forvaltning

Offentlige virksomheter er underlagt ulik politisk styring og kontroll avhengig av tilknytnings- og organisasjonsform. Lovregulering og fullmaktsforhold fører i tillegg til ulikheter innenfor de etablerte tilknytnings- og organisasjonsformene. Det er ikke noe direkte samsvar mellom statlige og kommunale organisasjonsformer. Eksempelvis er «foretak» en betegnelse på egne juridiske enheter i staten mens det inngår som en del av kommunal virksomhet i kommunene.

##### 3.1.1 Staten organiserer offentlige oppgaver i forvaltningsorganer eller som kjøp av tjenester fra offentlige og private selskap/foretak

Figur 4 illustrerer de mest vanlige og formelle organisasjonsformene med tilknytning til staten. Generelt er organisasjonsformene underlagt sterkere politisk styring og kontroll jo lenger til venstre i figurene de er plassert. Den lodrette streken markerer skillet mellom virksomheter som inngår i staten som juridisk enhet – forvaltningsorganer – og virksomheter som er selvstendige juridiske rettssubjekter, men med helt eller delvis statlig eierskap. Vedlegg 1 inneholder en oversikt over kjennetegn ved de ulike organisasjonsformene i statlig sektor.

Figur 4 Statlige organisasjonsformer





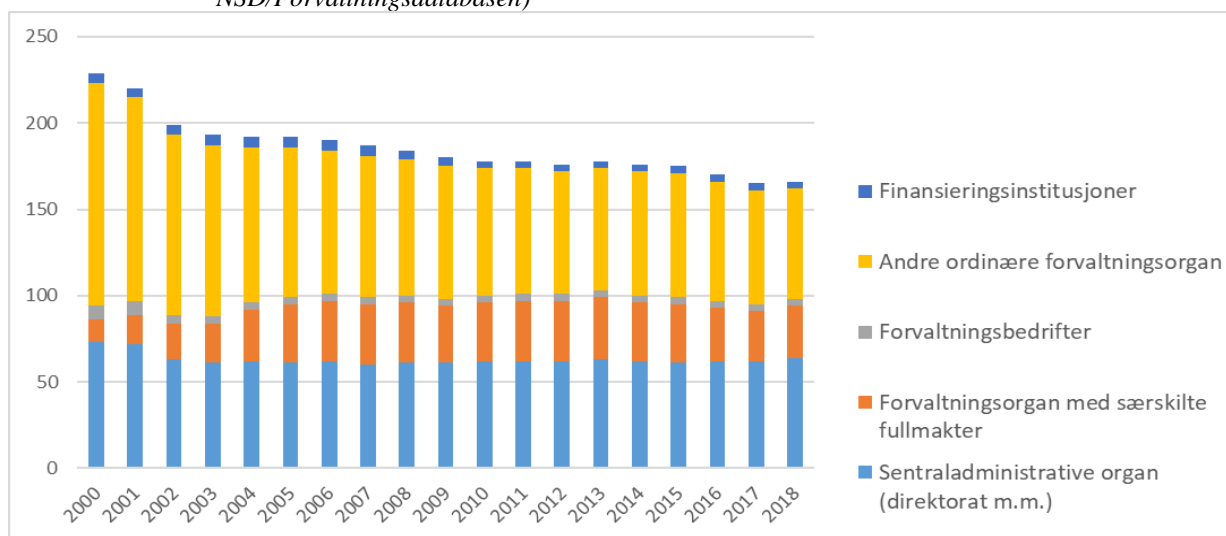
Ifølge NSDs *Forvaltningsdatabase* er det knapt 300 «forvaltningsenheter» tilknyttet staten.<sup>9</sup> Vel halvparten av disse enhetene er brutto- eller nettobudsjetterte forvaltningsorganer, mens de resterende enhetene er organisert utenfor staten som juridisk enhet – som foretak eller selskap i en eller annen form, eller som stiftelse.<sup>10</sup>

### 3.1.2 Det blir færre forvaltningsorganer i staten – andelene direktorater og heleide selskaper og foretak øker

Vi ser en utvikling i retning av økt bruk av alternativer til «hovedmodellen» – ordinært forvaltningsorgan – innenfor statlig sektor. Det har blitt flere direktorater/sentraladministrative organer og flere forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Det har også blitt mer vanlig å organisere statlige oppgaver som selskap uavhengig av om de konkurrerer i et marked eller ikke. For ordinære forvaltningsorganer har det blitt mer vanlig med unntak, og begrepet «uavhengig forvaltningsorgan» brukes langt mer enn for noen tiår siden.

Fra 2000 til 2018 er samlet antall forvaltningsorganer redusert med om lag en fjerdedel, jf. figur 5.<sup>11</sup>

Figur 5 Utvikling i organisasjonsformer innenfor statsforvaltningen (Kilde: NSD/Forvaltningsdatabasen)



<sup>9</sup> Forvaltningsdatabasen grupperer forvaltningsoppgaver med like oppgaver sammen. Det betyr bl.a. at de p.t. 16 fylkesmannsembetene og sju statlige høyskolene teller som hver sin enhet.

<sup>10</sup> Forvaltningsdatabasen skiller mellom *sentralstiftelser* som er etablert av departementer alene eller under medvirkning av departement, og *randsonestiftelser* som er etablert av annet statlig organ eller i samarbeid med annet statlig organ

<sup>11</sup> Forvaltningsdatabasen opererer med en annen kategorisering enn Difi. Mens Difi skiller mellom direktorater og andre ordinære forvaltningsorganer, skiller NSD mellom sentraladministrative organer og andre ordinære forvaltningsorganer. Forskjellene er imidlertid ikke så store at det endrer bildet av utviklingen vesentlig.

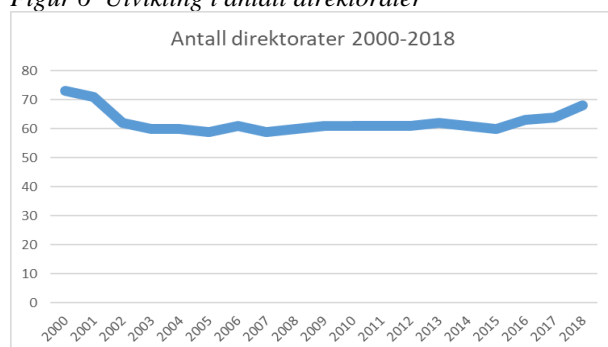
Nedgangen først på 2000-tallet var særlig stor. Den skyldes bl.a. omdanning til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter eller til heleide statsaksjeselskap, men også sammenslåinger og noe desentralisering til andre forvaltningsnivåer. I denne perioden ble også helseforetakene etablert og noen tidligere forvaltningsorganer ble lagt til disse.

Fra 2006 og utover har endringene i antall forvaltningsorganer vært færre. En sammenstilling av avtalte årsverk i staten (Difis statistikksider) og antall enheter innenfor statsforvaltningen, inklusive departementene (NSD/Forvaltningsdatabasen), viser imidlertid at gjennomsnittsstørrelsen på statlige forvaltningsorganer, målt i antall årsverk, har økt med om lag 30 prosent fra 2008 til 2017.

*Direktoratene* blir større og utgjør en økende andel av ordinære forvaltningsorganer. En forklaring på dette er sannsynligvis at økt vekt på departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse medfører overføring av oppgaver fra departementer.

Det har også kommet en rekke nye direktorater i de senere årene, jf. figur 6. Dette kan dels forklares med økt spesialisering og dels med at nye organer er en måte å markere politiske prioriteringer på. Noen organer er reelle nyetableringer, som Vegtilsynet og Sivil klareringsmyndighet, mens andre er resultat av sammenslåinger, utskilling eller andre former for omorganisering. Miljødirektoratet ble eksempelvis til gjennom å slå sammen Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning i 2013. Veksten i antall direktorater de siste to-tre årene skyldes primært nyopprettelser – som Direktoratet for E-helse, Norsk nukleær dekommisjonering, Senter for oljevern og marint miljø m.fl.

Figur 6 Utvikling i antall direktorater



Med unntak av statlige virksomheter som har sitt regionale ledd under fylkesmannen, er statlige etaters regioninndeling lite eller ikke samordnet - verken når det gjelder antall, struktur eller lokalisering. Mange av virksomhetene har gått over fra en fylkesinndeling til 5-8 regioner på landsbasis. Samtidig er lokalkontorene fjernet som eget nivå, men i noen grad beholdt som lokale kontorsteder for regionen. Skillet mellom hierarkisk nivå og oppgavefordeling er derfor i ferd med å viskes ut i flere etater/virksomheter.

Økningen i antall *forvaltningsorganer med særskilte fullmakter* på 2000-tallet skyldes primært beslutningen om å endre tilknytningsformen til universiteter og

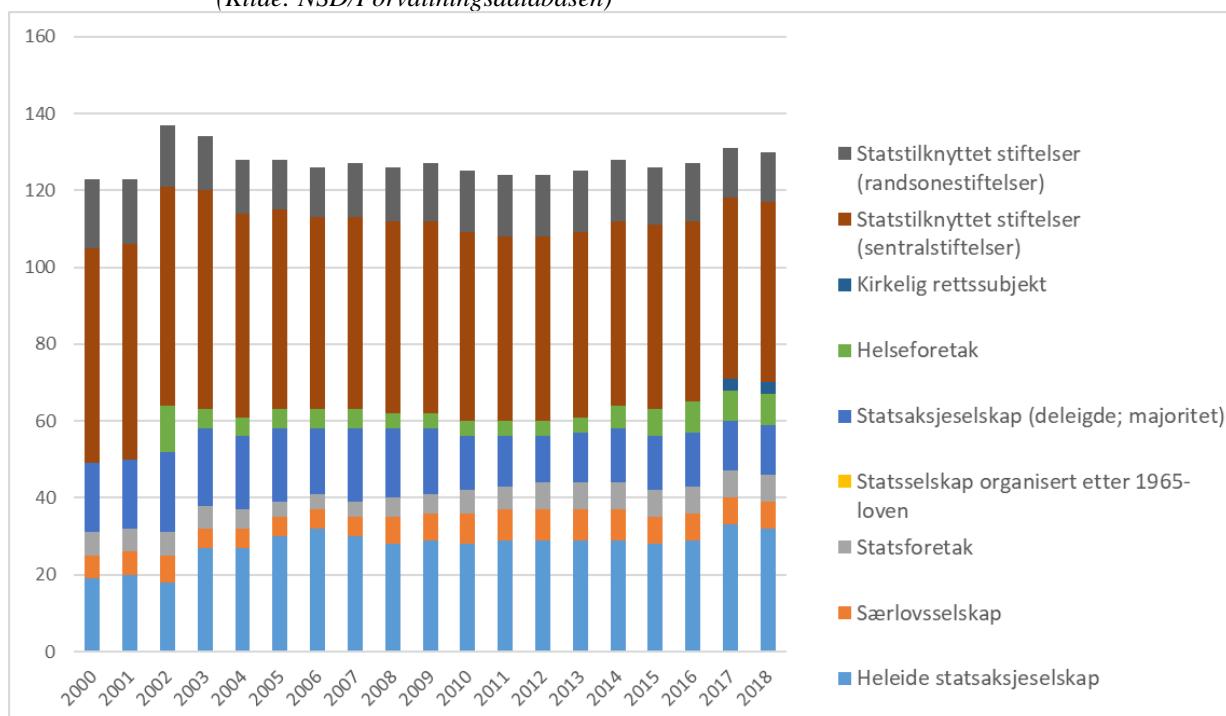
høyskoler i etterkant av Mjøs-utvalgets utredning (NOU 2000:14). Tilknytningsformen ble i noen grad brukt for å organisere virksomheter der en ønsker å markere faglig frihet, men i dag brukes den mest for faglig uavhengige virksomheter som også har budsjettmessige frihetsgrader, primært innenfor høyere utdanning og forskning. Noen forskningsinstitutter er likevel fortsatt organisert som stiftelser, de fleste tilknyttet Klima- og miljødepartementet (Norsk institutt for luftforskning m.fl.).

Organisasjonsformen brukes i liten grad for forvaltningsorganer med kun faglig frihetsgrader, jf. mange av de faglige uavhengige myndighetsorganene. De senere årene har det blitt færre forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, primært pga. sammenslåinger og omstruktureringer.

Antall *forvaltningsbedrifter* har blitt gradvis redusert over tid. De siste femten årene er det bare Statens Pensjonskasse, Statsbygg, Statens kartverk og Garantiinstituttet for eksportkreditt som har vært organisert som forvaltningsbedrifter. De andre er enten omorganisert til ordinære forvaltningsorgan, som Statens kornforretning/Statens landbruksforvaltning og Fredskorpset, eller flyttet ut av staten og organisert som heleid statsaksjeselskap, som Luftfartsverket/Avinor. Sykehusapotekene er skilt ut fra staten og er blitt en del av helseforetakene. Fra 2017 ble også Kartverket omorganisert til et ordinært forvaltningsorgan, så nå er det bare tre forvaltningsbedrifter igjen.

Antall *selskap/foretak* med statlig eierskap og *stiftelser* med statlig tilknytning har ikke endret seg vesentlig fra årtusenskiftet og til i dag, jf. figur 7.

Figur 7 Utvikling i organisasjonsformer med statlig eierskap eller annen statlig tilknytning (Kilde: NSD/Forvaltningsdatabasen)



Det har blitt færre deleide statsaksjeselskap og flere heleide statsaksjeselskaper og foretak. Antall selskaper og foretak med helt eller delvis statlig eierskap har økt fra om lag 50 i 2000 til om lag 75 i 2018. Veksten i heleide statsaksjeselskap vært størst rett etter årtusenskiftet, da bl.a. de regionale helseforetakene kom, og de siste årene, da bl.a. jernbanen ble omorganisert og utskillingen av Den norske kirke fant sted.

Antall statstilknyttede *stiftelser* har sunket fra 74 i 2000 til 61 i 2017 og omfatter svært ulike virksomheter, fra forskningsvirksomhet til museer og ulike typer helseinstitusjoner, skoler, kurscenter mv.

### 3.1.3 Mange organer er unntatt statsrådets instruksjonsmyndighet

Faglig uavhengighet tillegges økt vekt, noe som får konsekvenser både for styring og valg av organisasjonsform. I tillegg til ulike former for formell regulering av unntak fra statsrådets instruksjonsadgang, brukes også endringer i tilknytningsform, og «frivillige» restriksjoner fra statsrådets side for å ivareta faglig uavhengighet. Innenfor forvaltningen er eksempelvis de fleste departementer, fylkesting og kommunestyre/byråder tilbakeholdne med styring av de faglige delene ved underliggende virksomheters kontroll- og tilsynsvirksomhet. Dette gjelder som regel uavhengig av om statsrådets instruksjonsadgang er innsnevret eller ikke. Utskilling av fagoppgaver fra departementene og flere direktorater skyldes også et ønske om økt avstand mellom fag og politikk.

En Difi-undersøkelsen fra 2012 viste at av om lag 200 statlige myndighetsorganer var bare halvparten underlagt statsrådets instruksjonsmyndighet fullt ut.<sup>12</sup> For de øvrige var inngrepsmulighetene begrenset på ulike måter. Den faglige uavhengigheten var i mange tilfeller mangelfullt regulert.

På oppdrag fra Difi analyserte professor Eivind Smith den rettslige reguleringen av vel 90 organene der instruksjons- og/eller omgjøringsadgangen var innsnevret eller uklar, og der organene utøvde myndighet i enkelttilfeller. Etter Smiths vurdering var bare vel 20 av disse adekvat regulert. De øvrige organene falt enten utenfor den hierarkiske hovedmodellen (særdomstoler som Arbeidsretten eller selvstendige rettssubjekter som Innovasjon Norge mv.), mulig uavhengighet fulgte av annen lovregulert basis, (lovforarbeider el.), eller uavhengigheten måtte begrunnes på annen måte.<sup>13</sup>

Ifølge en oppdatert kartlegging fra 2017 har andelen myndigheter med avskåret instruksjonsmyndighet og/eller omgjøringsadgang økt svakt i perioden 2012 til

---

<sup>12</sup> Difi-rapport 2012:7: [Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse](#)

<sup>13</sup> Vi gjør oppmerksom på at grupper av like organer, eksempelvis universiteter og høyskoler og bispedømmerådene, teller som ett organ i denne sammenheng.

2017.<sup>14</sup> Andelen med adekvat regulering hadde imidlertid, med noen unntak, ikke endret seg vesentlig. Bare for organer under BLD og FIN var det gjort noen avklaringer. Nyetablerte organer får også i større grad en mer formell og entydig regulering av uavhengighet.

Det var en markert økning av statlige klagenemder på 1980- og 1990-tallet. I 2003 dokumenterte Statskonsult at hovedregelen om klage over enkeltvedtak i forvaltningen, bare gjaldt for litt over halvparten av klagen i statlig sektor (55 prosent). De resterende klagesakene ble behandlet av særskilt oppnevnte klagenemnder.<sup>15</sup> Antall klageorganer har ikke endret seg vesentlig siden årtusenskiftet. Difi registrerte 52 statlige klagenemnder i 2013, fordelt på 14 (daværende) departementsområder<sup>16</sup>, og 51 statlige klageorganer i 2017 under 13 departementer. I 2017 var vel 40 prosent av de uavhengige myndighetsorganene klageorganer.

Undersøkelsen om klagenemder viser bl.a. at klagebehandling etter forvaltningslovens hovedregel og nemndsordninger organiseres på ulike måter og at antall saker varierte fra én sak pr. år (Medieklagenemnda) til opp mot 20 000 pr. år. (Utlendingsnemnda). Den viser også at selv om argumentene for opprettelse av klagenemnder varierer, går behovet for uavhengighet av forvaltningen for øvrig igjen i de fleste tilfellene.

Om lag 80 prosent av alle uavhengige myndighetsorganer er kollegialt organisert (som nemnd, råd, utvalg, kommisjon, komité eller styre), dvs. at de ikke følger forvaltningens hovedprinsipp om at virksomheten skal ledes av en enkeltperson (direktør eller lignende). Sekretariatsfunksjonen ivaretas enten av egne forvaltningsorganer eller er lagt til et annet forvaltningsorgans oppgaveportefølje.

### **3.1.4 Mangfold av organisasjonsformer i kommunesektoren**

Kommunene har en rekke valgmuligheter med hensyn til måter å organisere oppgavene sine på. Et viktig skille er om kommunene løser oppgavene i egen regi, som en integrert del av kommunens administrasjon, eller om oppgaver løses i samarbeid med andre kommuner gjennom ulike typer interkommunale samarbeid. Det går også et skille mellom organisasjonsformer som er en del av kommunen som juridisk person, og organiseringsformer som er egne rettssubjekter, jf. figur under.

Når en kommune velger å organisere deler av sin virksomhet i et eget rettssubjekt, bortfaller mulighetene for direkte politisk styring over virksomheten. Dette gjelder uavhengig av valg av selskapsform. Kommunen går da over i en situasjon med indirekte styring av virksomheten og styrer

---

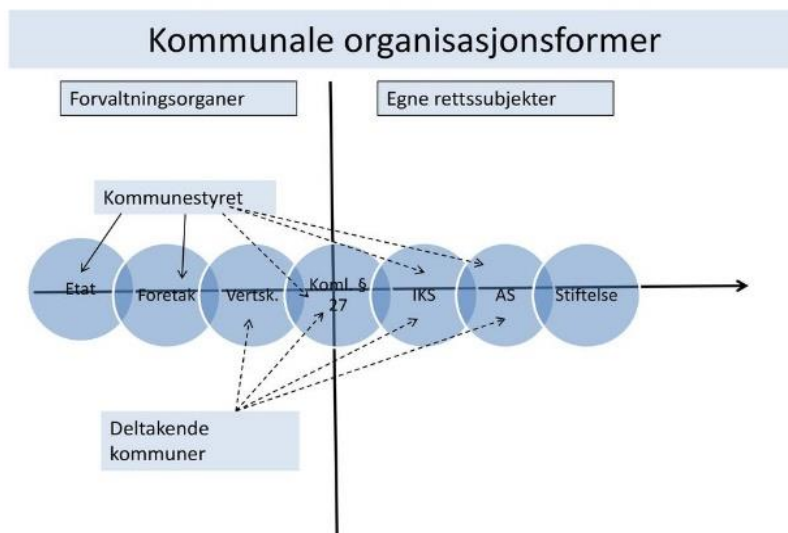
<sup>14</sup> Difi-rapport 2017:13 *Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer*

<sup>15</sup> Statskonsult-rapport 2003:19 *Klager over alt. Organisering av statlig klagebehandling*

<sup>16</sup> Difi-rapport 2014:2 *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder*

gjennom oppnevning av styremedlemmer. Den øvrige styringen utøves gjennom eierorganet i den selskapsformen som er valgt for virksomheten. Det betyr at styring skjer gjennom beslutninger truffet av årsmøte i et samvirke, representantskap i et interkommunalt selskap (IKS) og generalforsamling i et AS. Stiftelser kommer her i en særstilling. Når en kommune overlater oppgaver til en stiftelse, har kommunen gitt fra seg styringsretten.

Figur 8 Kommunale organisasjonsformer



### Kommunene løser de fleste oppgaver i egen organisasjon

Økt oppgaveomfang og flere spesialiserte oppgaver sammen med økte krav til kvalitet i tjenestene og økte forventninger fra innbyggerne, stiller store krav til kommunene om sterke fagmiljøer med tilstrekkelig og relevant kapasitet og kompetanse. Hovedbildet er at lovpålagte oppgaver løses i regi av den enkelte kommune med den kompetanse og den kapasitet som følger av dagens kommunestruktur.

En landsomfattende undersøkelse av omfanget av interkommunalt samarbeid konkluderte med at samlet sett tilsvarer det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge om lag 10 prosent av kommunenes driftsutgifter.<sup>17</sup> Tilsvarende viser totalkartlegginger av interkommunalt samarbeid i tre fylker at kjernesamarbeidet (lovpålagte oppgaver) sjelden overstiger 4-5 prosent av kommunenes økonomi og sysselsetting.<sup>18</sup> Selv om det økonomiske og sysselsettingsmessige omfanget av interkommunalt samarbeid fremstår som begrenset, er kommunene likevel involvert i et stort og voksende antall ordninger.

Kommunenes forutsetninger for å løse lovpålagte oppgaver innenfor egen driftsorganisasjon varierer sterkt. Ekspertutvalget for kommunereformen

<sup>17</sup> IRIS-2013/00 Interkommunalt samarbeid - Konsekvenser, muligheter og utfordringer

<sup>18</sup> NIVI Rapport 2016:3 Status for interkommunalt samarbeid

konkluderte i sin første delrapport med at store ulikheter i fagkompetanse og fagmiljøer mellom kommunene gir store variasjoner i kvalitet på de tjenestene innbyggerne mottar.<sup>19</sup> Små fagmiljøer kan, ifølge utvalget, på sikt gjøre det vanskelig å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. Det gjelder særlig for spesialiserte tjenester rettet mot utsatte grupper. Den sterke variasjonen i kommunenes forutsetninger for å løse sine oppgaver er en sentral begrunnelse for kommunereformen, jf. kapittel 3.3.5.

### **Begrenset og stabilt omfang av kommunale foretak**

Et kommunalt foretak er en del av kommunen som juridisk person. Det innebærer at kommunene hefter direkte og ubegrenset for virksomheten. Virksomheten er foruten kommuneloven, underlagt forvaltningsloven og offentlighetsloven i tillegg til eventuell særlovgivning. Kommunene har også arbeidsgiveransvar for de ansatte. Den viktigste forskjellen mellom kommunale foretak og kommunale etater, er at mens all myndighet til en etat er delegert fra kommunestyret nedover i det kommunale hierarkiet, så legger kommuneloven myndighet direkte til et foretaks styre.

Kommunale foretak er beregnet for de deler av kommunenes virksomhet som har et forretningsmessig preg. I henhold til en kartlegging som Iris gjennomførte i 2013 ble det registret i alt 224 kommunale foretak, fordelt på 213 kommunale foretak og 11 fylkeskommunale. Det innebar en svak økning fra en tilsvarende kartlegging i 2006. Kartleggingen viste også at større kommuner (over 20 000 innbyggere) er mer tilbøyelige til å opprette foretak enn mindre kommuner (mindre enn 3000 innbyggere).<sup>20</sup> I rapporteringen fra KMDs organisasjonsdatabase fra 2016 framgår det at kommunale foretak brukes av en liten andel av kommunale oppgaver.<sup>21</sup> Drift av kino/kulturhus (4,5 prosent), drift og vedlikehold av kommunale boliger (6 prosent) og drift og vedlikehold av kommunale bygninger (4,5 prosent), peker seg ut.

### **Store variasjoner i innholdet i det interkommunale samarbeidet**

Det skilles gjerne mellom formaliserte interkommunale samarbeidsordninger og andre mer uformelle ordninger. Med formalisert samarbeid menes avtalebasert samarbeid i form av kjøp og salg av tjenester, administrativt vertskommunesamarbeid med myndighetsoverføring til en vertskommune etter kommunelovens §28b, samt alle former for samarbeid med en organisatorisk overbygning dvs. vertskommune med felles folkevalgt nemnd, styre etter kommunelovens §27, interkommunalt selskap (IKS) eller aksjeselskap (AS) med kommunal eiermajoritet. Samarbeid der staten eller private aktører er dominerende deltakere regnes ikke som interkommunalt samarbeid, heller ikke organisasjoner, foreninger, fagnettverk og midlertidige prosjekter.

---

<sup>19</sup> Delrapport fra ekspertutvalg: Kriterier for god kommunestruktur. Mars 2014.  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur\\_rettet.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf)

<sup>20</sup> IRIS- 2012/072: Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati

<sup>21</sup> NIBR-rapport 2016:20 Kommunal organisering 2016 – Redegjørelse for Kommunal og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase

Tabell 1 Andel av kommunene som deltar i formalisert interkommunalt samarbeid på sentrale samarbeidsområder. N=206. Kilde: SØF 01/17

Oppgave	Under 5.000	5-15.000 innbygger	Over 15.000 innbyggere	Alle kommuner
Renovasjon	95	93	84	93
Revisjon	88	90	73	86
Legevakt	86	81	78	83
Ø-hjelpstilbud	67	64	46	63
Interkommunal PP-tjeneste	84	53	19	63
Innkjøp	65	68	51	63
Reiseliv, felles destinasjonsselskap, markedsføring, turistkontor	60	63	65	62
Felles brannvesen	59	58	73	61
Helhetlig IKT-samarbeid inkl. felles driftsorg.	65	64	35	59
Felles kemner/skatteinnkreving	61	53	65	59
Felles barneverntjeneste	75	46	16	56
Felles landbrukskontor	34	41	43	37
Miljørettet helsevern	29	47	32	35
Kommunale forurensningsoppgaver ekskl. IUA	32	32	43	34
Kvalitetsutvikling i grunnskolen	39	34	22	34
Strategisk næringsplan	31	32	43	33
Jordmortjeneste	49	14	8	32
Felles samarbeidsavtale NAV	37	22	5	27
Regionalt næringsfond	25	27	19	25
Havnesamarbeid	15	34	41	25
Lokalmedisinsk senter	29	22	16	25
Voksenopplæring	19	37	16	24
Tilrettelegging for friluftsliv	19	19	30	21
Felles kommunelege	20	25	16	21
Naturforvaltning inkl. jakt, fiske og viltforvaltning	16	22	22	19
Vannforsyning, vannverk	6	27	35	17
Felles kulturskole inkl. deltjenester	16	19	14	17
Interkommunal arealplan, kystsoneplan e.l.	14	14	27	16
Lønnsfunksjon	16	12	14	15
Regnskap	14	17	16	15
Avløp, avløpsamarbeid	3	20	30	13
Felles næringskontor/nærings sjef	10	14	16	12
Oppmålingstjeneste	15	10	3	12
Kommunale beredskapsoppgaver, ROS, planverk	12	12	8	11
Rusplanlegging, rusomsorg	16	7	0	11
Klima- og energiplanlegging	9	12	8	10
Psykisk helsearbeid inkl. psykologtjeneste	14	8	3	10
Bibliotektilbud inkl. felles biblioteks sjef	10	10	5	9
Grunnskoleopplæring, gjesteelever	9	7	11	9
Matrikkelføring	9	10	3	8
Samfunnsplanlegging inkl. samfunnsdel, planstrategi, planprogram	7	5	8	7
Folkehelseplan inkl. koordinator	6	7	8	7
Byggesaksforvaltning	7	7	3	6
Flyktningetjeneste, bosetting og integrering	6	7	5	6
Felles plankontor, planadministrasjon	5	5	5	5
Arealplanlegging inkl. reguleringsplaner	5	5	5	5
Helhetlig økonomisamarbeid, felles økonomiavdeling	6	2	5	5
Skolehelsetjeneste	4	3	0	3
Barnehage tilbud	3	2	5	3
Helsesøstertjeneste	3	0	0	1



I nullpunktsanalysen for kommunereformen som SØF (Senter for økonomisk forskning) m.fl. har utført på oppdrag av KMD er det gitt en oppdatert oversikt (2016) over kommunenes involvering i formelle interkommunale samarbeidsordninger basert på forståelsen over, jf. tabell 1 over.

Oversikten viser andelen av kommunene som samarbeider på 37 oppgavefelt og fordeling etter kommunestørrelse. Kartleggingen er basert på svar fra rådmenn i 206 av landets totalt 428 kommuner (2016).

Blant hyppige samarbeidsområder, dvs. oppgaveområder der over halvparten av kommunene inngår i formalisert samarbeid, viser kartleggingen at de mest typiske samarbeidsområdene utgjøres av renovasjon (93%), revisjon (86%), legevakt (83%), PP-tjeneste, reiseliv, innkjøp og skatteinnkreving. Andre vanlige samarbeidsområder er øyeblikkelig hjelp-tilbud, som er en lovpålagt samhandlingstjeneste, og samarbeid om IKT, brannvesen og barnevern.

De minst vanlige samarbeidsområdene dvs. oppgaver der under 10 prosent av kommunene samarbeider, omfatter ifølge SØF m.fl. en rekke kommunale kjerneoppgaver. Det gjelder dels lovpålagte tjenester som grunnskoleopplæring (9%), flyktingetjeneste (6%), skolehelsetjeneste (3%), barnehagetilbud (3%) og helsesøstertjeneste (1%). Det gjelder også kjernefunksjoner innenfor samfunnsutvikling som samfunnsplanlegging (7%), arealplanlegging (5%), byggesaksforvaltning, planadministrasjon og matrikkelføring. Bare fem prosent av kommunene oppgir at de har helhetlig økonomisamarbeid i form av en felles økonomiavdeling med andre kommuner.

### **Små kommuner samarbeider ikke mer enn store kommuner**

Både undersøkelsen til SØF m.fl.<sup>22</sup> og tidligere undersøkelser avdekker at det ikke er systematiske forskjeller i samarbeidets omfang målt i antall samarbeidsordninger etter kommunestørrelse. Samarbeidsintensiteten varierer betydelig innenfor alle kommunegrupper. Variasjoner i samarbeidsomfang synes i større grad å være bestemt av andre faktorer som geografisk plassering, kultur for samarbeid og kommunestyrenes holdning til interkommunale løsninger. Antall ordninger kommunene er involvert i, varierer fra 20 til over 50.

Når det gjelder hvilke oppgaver det samarbeides om viser undersøkelsen derimot systematiske forskjeller mellom store og små kommuner. Store kommuner samarbeider mer om oppgaver innenfor teknisk sektor som vann og avløp og interkommunal arealplan, mens små kommuner deltar i større grad i samarbeid om IKT og PPT, samt helse- og sosialtjenester som tilbud om øyeblikkelig hjelp, jordmortjeneste og barnevern.

---

<sup>22</sup> Jf. IRIS-2013/00 Interkommunalt samarbeid - Konsekvenser, muligheter og utfordringer, NIVI Rapport 2016:3 Status for interkommunalt samarbeid

## **Variierende bevissthet om valg av organisasjonsform for interkommunale ordninger**

De formelle interkommunale samarbeidsformene jf. figur 8, er utformet med tanke på å ivareta ulike typer oppgaver. Det er kommunenes ansvar å sikre en samarbeidsform som er tilpasset samarbeidets formål og behov for politisk styring/eierstyring, samfunnsansvar, lovkrav, innsynsmuligheter mv.

- Vertskommuneregelverket i §28 i kommuneloven gir i dag hovedreglene for samarbeid om lovpålagte oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Myndighet kan kun delegeres til en vertskommune, enten til rådmannen (administrative saker) eller til en felles folkevalgt nemnd (politiske saker) som del av vertskommunen som rettssubjekt.
- Samarbeid som organiseres med styre etter kommunelovens §27 er beregnet for driftsoppgaver og kan brukes for strategiske samråd uten selvstendig beslutningsmyndighet på lovpålagte områder. Med driftsoppgaver menes for eksempel drift av et teknisk anlegg eller en institusjon hvor oppgaveutførelsen ikke innebærer offentlig myndighetsutøvelse.
- Interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskaper (AS) er beregnet for forretningspregede oppgaver. De to selskapsformene har egne styringsorganer og er regulert i egne lover. Selskaper er egne rettssubjekter utenfor kommunene. Som hovedregel er det ikke anledning til å overføre offentlige myndighetsoppgaver til et selskap. Kun kommuner, fylkeskommuner og andre interkommunale selskaper kan stå som eiere av interkommunale selskaper. Aksjeselskaper kan ha både offentlige og private eiere.

Iris kartlegging fra 2013 viste at kommunelovens § 27 benyttes som formell ramme for svært mange ulike oppgaver og tjenester. Den er den dominerende samarbeidsmodellen for regionråd, sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalg, PPT, legevakt/AMK-sentraler og friluftsråd. Vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28 b og c er typisk innenfor samarbeid om barnevern, jord- og skogbruksforvaltning og skatt/kemner. IKS modellen har en relativt bred anvendelse selv om hovedvekten ligger innen teknisk sektor og administrasjon. AS-modellen har et noe snevrere anvendelsesområde, men er dominerende innenfor arbeidsmarkedsbedrifter, utleiebygg o.l., energi, næringsutvikling og media/ kommunikasjon.

Undersøkelser indikerer at kommunene ikke alltid er bevisste på hvilken organisasjonsform som er mest egnet for ulike oppgaver. Kartleggingen til Iris (2013) viser eksempelvis at samarbeid om legevakt og krisentre kan være organisert etter kommunelovens § 27, etter vertskommuneregelverket § 28, som IKS og som AS. Usikkerhet i kommunene kan knyttes til manglende tilgang til juridisk kompetanse, for eksempel om oppgaven det skal samarbeides om innebærer myndighetsoverføring eller ikke. De senere år har det vært vekst i bruken av vertskommuneregelverket og det er som regel den administrative varianten som velges (administrativt vertskommunesamarbeid). Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, som i størst grad legger til rette for politisk styring, er brukt i svært begrenset grad.

Stortinget vedtok 11. juni 2018 ny kommunelov som trer i kraft 01.01.2020. Den nye kommuneloven vil styrke det kommunale selvstyret gjennom lovfesting både av det kommunale selvstyret og prinsippene for forholdet mellom nasjonale myndigheter og det kommunale selvstyret. Den nye loven innebærer også at gjeldende bestemmelser om interkommunalt samarbeid med styre (§27) erstattes med to nye samarbeidsformer, hhv. interkommunalt politisk råd (ny § 18) og kommunalt oppgavefelleskap (ny § 19).<sup>23</sup>

### **Gode enkeltordninger – problematiske sumeffekter**

Gjennomgang av erfaringer med dagens samarbeid tyder på at resultatene er gjennomgående positive når ordningene vurderes enkeltvis. Det gjelder særlig for kompetanse og kvalitet, mens det er mer varierende resultater mht. økonomisk innsparing. Kartlegginger tyder samtidig på at styring er blant de viktigste utfordringer ved interkommunalt samarbeid. Erfaringer tyder på at styringsproblemer ofte vokser med økende omfang av samarbeidet. Det gjelder særlig ved samarbeid om lovpålagte kjerneoppgaver. Etablering av omfattende samarbeid om kjerneoppgaver reiser spørsmål om politikernes styringsmuligheter på den interkommunale arena.

## **3.2 Antall offentlige ansatte øker og organiseres i større og mer sentraliserte organisatoriske enheter**

Dagens organisasjons- og lokaliseringsmønster av statlige arbeidsplasser er for en stor del et resultat av tidligere tiders bosettingsmønster, (mangel på) informasjons- og kommunikasjonsmuligheter og framveksten av den norske velferdsstaten. Det er med andre ord politiske, historiske og oppgavemessige begrunnelser for at virksomhetene er lokalisert der de er.

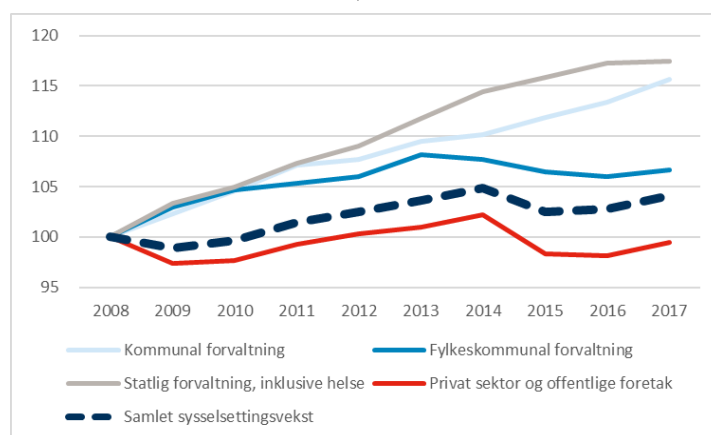
Det har vært en samlet vekst i sysselsetting på fire prosent fra 2008 til 2017, jf. figur 9. I samme periode var den samlede veksten i offentlig sysselsetting på 16 prosent. Sysselsettingen har økt i alle deler av offentlig forvaltning, men særlig innenfor statlig og kommunal forvaltning. I privat sektor og offentlige foretak har det ikke vært noen vekst i denne perioden.

Sysselsettingsveksten i statlig forvaltning de siste 10-15 årene skyldes først og fremst vekst i eksisterende virksomheter, særlig etater med et desentralt apparat. I tillegg til universitets- og høyskolesektoren, der veksten skyldes både større kull i utdanningsalder og økt vekt på og etterspørsel etter høyere utdanning, har antall ansatte i etater som politi og kriminalomsorg, NAV, Bufetat og samferdselsetatene økt, alle politiske prioriterte sektorer i perioden. Fra 2016 har imidlertid veksten i statlig sysselsetting flatet ut. Omorganiseringene på samferdselsområdet og utskillingen av Den norske kirke er sannsynligvis medvirkende årsaker til dette.

---

<sup>23</sup> Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Figur 9 Utvikling i sysselsetting, samlet og fordelt på forvaltningsnivåer. 2008 = 100 (Kilde SSB-tabell 07979/KMD)



I kommunal sektor har sysselsettingen innenfor helse og sosial økt mest. Veksten har vært særlig sterk de siste årene – etter at samordningsreformen ble innført. Som figur 9 viser er det også en markert forskjell mellom vekstraten i kommuner og fylkeskommuner, særlig fra 2014 og utover. Vi har ikke noe god forklaring på dette, men det henger sannsynligvis sammen med at statistikken bygger på forskjellige datakilder før og etter 2015, jf. fotnote 24.

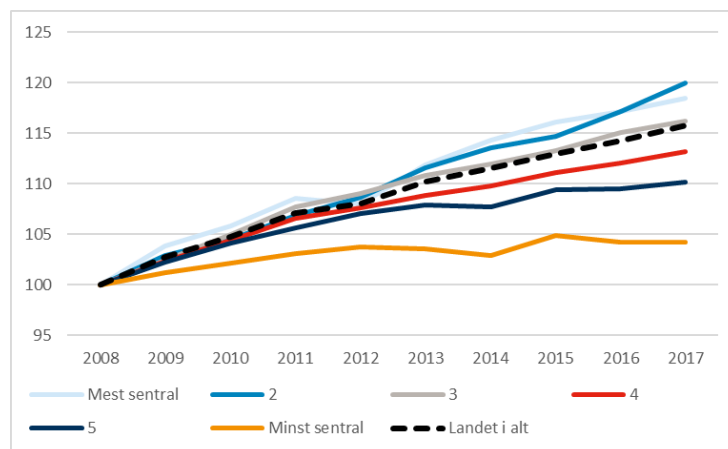
Sentralisering innenfor offentlig forvaltning handler både om organisering av oppgaver og om geografisk lokalisering av arbeidsplasser. Det er ofte, men ikke alltid en sammenheng mellom de to formene for sentralisering. De senere årene har ny teknologi og digitalisering gjort at oppgaveløsning (funksjon) og lokalisering av arbeidsplasser i større grad kan ses uavhengig av hverandre. Fra 2019 opprettes eksempelvis Fylkesmannens fellesadministrasjon, som er en sentralisert enhet med desentrale arbeidsplasser.

SSB har utviklet en sentraliseringsindeks der landet deles inn i seks «sentraliseringsnivåer». Nivå 1 omfatter de mest sentrale nivåene og nivå 6 de minst sentrale nivåene.<sup>24</sup> Figur 10 viser at det skjer en sentralisering samlet sett av offentlig sysselsetting. Veksten er særlig sterk på nivå 2, dvs. i tettstedsområder rundt byer som Drammen, Kristiansand mv.

I statlig sektor, inklusive helse, øker sysselsettingen jevnt i de mest sentraliserte områdene (nivå 1 og 2), mens den synker i de minst sentraliserte områdene (nivå 5 og 6) i 2016 og 2017. Som nevnt har det vært en sterk vekst i universitets- og høyskolesektoren de senere årene. Hovedtyngden av disse institusjonene ligger i sentraliserte områder. Tilsvarende har regionalisering mv. medført at statlige arbeidsplasser i økende grad lokaliseres i de mest sentraliserte områdene innenfor den enkelte region.

<sup>24</sup> SSBs inndeling i seks sentraliseringsnivåer følger av en beregnet sentralitetsindeks som kombinerer tilgang til arbeidsplasser med et tall for tilgang til servicefunksjoner i hver kommune (<https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/dette-er-norges-mest-sentrale-kommuner>). Tall fra 2015 og fremover er ikke direkte sammenlignbare med tidligere årsganger pga. endret bruk av datakildene.

Figur 10 Utviklingen i offentlig sysselsetting fordelt på grad av sentralisering. Offentlig sysselsetting omfatter sysselsatte i kommunal, fylkeskommunal og statlig forvaltning, inkl. helse. (Kilde SSB/KMD)



Sysselsettingsveksten i kommunal forvaltning er positiv for alle områder, men også her er veksten størst i de mest sentraliserte områdene, og størst for nivå 2 og 3. Fylkeskommunene har også hatt størst vekst i sentrale strøk og en negativ sysselsettingsutvikling i de to minst sentrale områdene (2017). Det sier seg selv at med den generelle sentraliseringen og økende folketall i større og mer sentrale kommuner, vil kommunale arbeidsplasser følge samme utvikling. Størstedelen av kommunal og fylkeskommunal sysselsetting er knyttet til kommunal tjenesteproduksjon – og den må være der folk bor.

I en Difi-undersøkelse om regional statsforvaltning vises det til at 11 av 12 statlige forvaltningsorganer med regional struktur har redusert antall regioner med fra fire til 20 enheter siden 2002.<sup>25</sup> Undersøkelsen viser også at det har skjedd en differensiering av regionenes arbeidsområder i kjølvannet av at etatenes regioner har blitt færre og større. Vi ser en utvikling med sterkere spesialisering, mer oppgavedifferensiering og etablering av fellestjenester på nasjonalt nivå. Den samme tendensen ser vi på regionalt nivå der etaten har et lokalt ledd. Dette gir også sentralisering selv om det, i hvert fall i overgangsperioder, åpnes for desentral lokalisering av de sentraliserte funksjonene.

Alle de store etatene har sentralisert noen eller mange oppgaveområder (politiet, NAV, skatteetaten). På flere departementsområder og for mindre statlige forvaltningsenheter er det også etablert, eller vurderes å etablere, fellestjenester innenfor ulike administrative områder.

Som følge av endringer i oppgavefordeling og mulighetene for digital samhandling, ser vi også en tendens til færre forvaltningsnivåer, jf. bl.a. Skatteetaten. Tidligere var det vanlig med tre forvaltningsnivåer; ett lokalt operativt nivå, et regionalt styrings- og koordineringsnivå og et sentralt

<sup>25</sup> Difi-rapport 2017:10 [Færre enheter og mer spesialisering i den regionale statsforvaltningen](#)

direktoratsnivå. Målet med færre nivåer er å gjøre det lettere for direktoratet å få til en mer helhetlig styring av virksomheten. Færre forvaltningsnivåer gir dessuten ofte administrative besparelser.

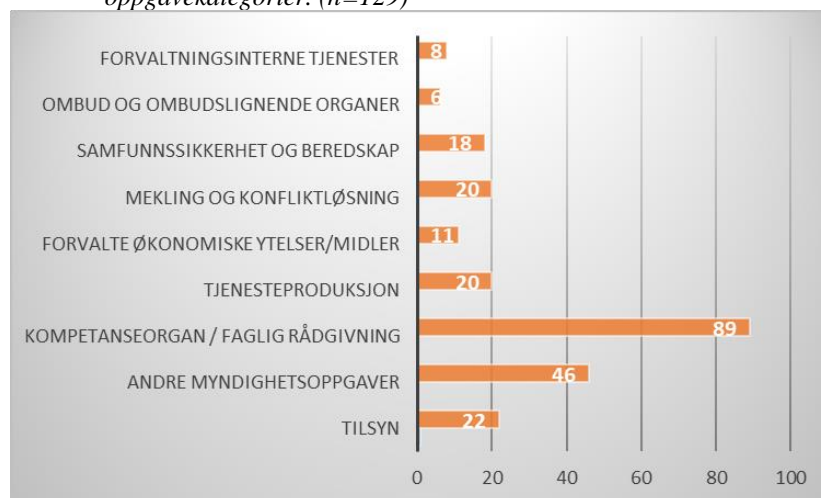
### 3.3 Organiseringen i offentlig forvaltning er et resultat av flere og nye oppgaver

Offentlig sektor har over tid vokst fra en vektorstat konsentrert om politi, rettsvesen og forsvar, etterhvert også skatteinnkreving og vegutbygging, til en velferdsstat med et komplekst system av mer eller mindre sammenhengende eller tilgrensende oppgaver fordelt på tre forvaltningsnivåer.

#### 3.3.1 Åtte av ti organer innenfor statsforvaltningen har faglige rådgivningsoppgaver, én av tre har myndighetsoppgaver

Figur 11 gir en oversikt over de viktigste oppgavetyper som statlige virksomheter ivaretar og er en differensiering av de tre hovedtypene av oppgaver som vi drøftet i kapittel 2.1. Oversikten omfatter de til sammen 155 virksomhetene og organene som er tilordnet de 15 departementene i statsregnskapet for 2017.<sup>26</sup>

Figur 11 Antall enheter innenfor statlig forvaltning (inkl domstolene) fordelt på oppgavekategorier. (n=129)



Oversikten er laget ut fra oppgavebeskrivelsene på regjeringen.no, organenes hjemmesider, årsrapporter mv. Den tar utgangspunkt i det vi oppfatter som de mest sentrale oppgavene. Det betyr at vi har sett bort fra oppgaver som ikke utgjør en vesentlig del av virksomhetens oppgaveportefølje. Eksempelvis utøver mange forvaltningsorganer tilsyn med etterlevelse av regelverk på ett eller flere områder. Dersom tilsyn ikke er en hoved- eller vesentlig oppgave, lar vi dette inngå i kategorien «andre myndighetsoppgaver».

<sup>26</sup> Vi har ikke tatt med konstitusjonelle organer og departementene. Fylkesmannsembetene teller som én enhet. Det samme gjør universiteter og høyskoler, og domstoler. Mange av de faglig uavhengige myndighetsorganene er kollegiale organer og inngår ikke i de ordinære oversiktene over statlige og statstilknyttede virksomheter.

*Tilsyn* omfatter virksomheter som har tilsyn med etterlevelse av lov og regelverk som en hovedoppgave, enten eneste hovedoppgave eller som en av flere andre oppgaver. Det gjelder eksempelvis Petroleumstilsynet, Datatilsynet, fylkesmannsembetene m.fl. De fleste av disse virksomhetene har også en faglig rådgivningsfunksjon, og/eller utøver myndighet på andre områder. Vegtilsynet er kanskje det tilsynet som er mest rendyrket. Store etater som NAV og skatteetaten har kontroll som en viktig oppgave. Siden disse kontrolloppgavene henger tett sammen med og følger av de «egentlige» hovedoppgavene som for NAVs vedkommende er bistand til deltakelse i arbeidslivet og for skatteetatens vedkommende er riktig fastsetting og innbetaling av fastsatte skatter og avgifter, har vi likevel valgt å kategorisere dette inn under «andre myndighetsoppgaver».

Med *andre myndighetsoppgaver* tenker vi på alt fra regelverksutvikling til vedtaksfating, klagebehandling og tilskuddsforvaltning – og altså også kontroll- og tilsynsoppgaver dersom de henger tett sammen med andre hovedoppgaver eller ikke utgjør en vesentlig del av den samlede virksomheten.

*Kompetanseorgan / faglig rådgivning* er en bred kategori som fanger opp rendyrket FoU-virksomhet til de faglige delene av direktoratsrollen. Den favner både rådgivning oppover i linjen – til departement og styrende organer, og rådgivning til egen etat, sektor og samfunnet generelt. UH-sektoren og ulike forskningsinstitutter utgjør vel ti prosent av enhetene innenfor denne kategorien. Det er svært få virksomheter som bare eller i all hovedsak har en faglig rådgiverrolle, men Bioteknologirådet og Språkrådet er eksempler på organer der faglig rådgivning er angitt som en hovedoppgave. Ut fra vår vurdering har åtte av ti statlige virksomheter oppgaver innenfor denne kategorien. De resterende organene er nok også kompetanseorganer og driver med rådgivning i noen grad. For mange av dem dominerer imidlertid spesialiserte oppgaver knyttet til mekling og tvisteløsning, ren tjenesteproduksjon eller samfunnssikkerhet og beredskap.

*Tjenesteproduksjon* er tatt med for å fange opp at selv om størstedelen av offentlig tjenesteproduksjon skjer i kommunal sektor eller i foretak og selskaper organisert utenfor statlig sektor, har om lag 15 prosent av statlige organer fortsatt oppgaver som kan karakteriseres som tjenesteproduksjon – og som ikke er myndighetsoppgaver. Det gjelder bl.a. Bufetat, Kartverket og Difi. Vi har i tillegg skilt ut det vi kaller *forvaltningsinterne tjenester*, dvs. oppgaver knyttet til drift og utvikling av selve forvaltningsapparatet. Departementenes servicesenter, Direktoratet for økonomistyring, Statsbygg m.fl. tilhører denne kategorien.

Vi har også definert en egen kategori knyttet til å *forvalte økonomiske ytelser/midler*. Disse oppgavene medfører som regel også en form for myndighetsutøvelse og kan ses som en form for tjenesteproduksjon, men vi synes likevel det kan være hensiktsmessig å synliggjøre disse oppgavene i en egen kategori. NAV, Husbanken, Forskningsrådet og Lånekassa er blant virksomhetene som er tatt med her.

*Mekling og konfliktløsning* omfatter i tillegg til domstolene, domstollignende organer som Arbeidsretten, Trygderetten, Utlendingsnemnda m.fl., og ulike klage- og tvisteløsningsorganer som Forbrukerrådet og Husleietvistutvalget. Vi har også tatt med de relativt nyopprettede sekretariatsorganene Statens sivilrettsforvaltning og Klagenemndsekretariatet.

*Samfunnssikkerhet og beredskap* omfatter bl.a. Forsvaret, politi- og lensmannsetaten, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Alle statlige virksomheter har ansvar for å ivareta sikkerhet og beredskap, ikke minst innenfor informasjonssikkerhet. Noen virksomheter/etater, eksempelvis Statens strålevern, Folkehelseinstituttet og NVE, har imidlertid større ansvar og flere oppgaver enn andre.

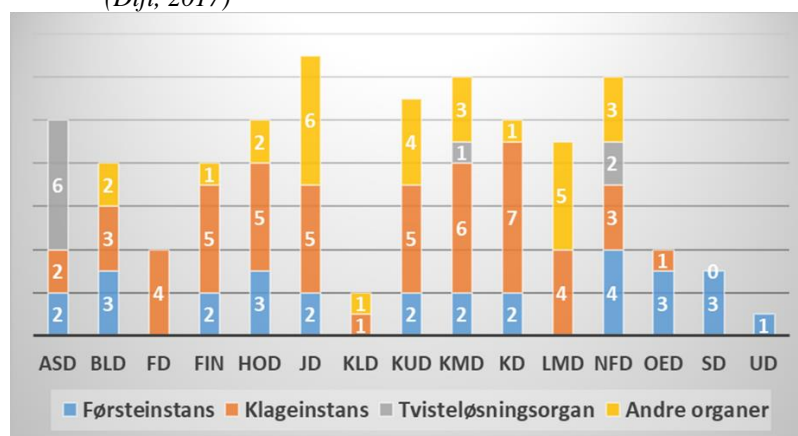
Endelig har vi valgt å skille ut en egen *ombuds*-kategori. Den viktigste oppgaven til ombudene er å ivareta utvalgte gruppers interesser, som regel gjennom å være et kompetanseorgan og gi faglige råd til styrende organer, jf. tidligere kategori. Samtidig har de en friere stilling enn de fleste ordinære forvaltningsorganer, jf. kapittel 3.1. Fordi Datatilsynet har en særlig uavhengig rolle, har vi også tatt med Datatilsynet under denne kategorien.

Ifølge *Statens eierberetning for 2017*, ligger 30 av selskapene med statlig eierandel under Nærings- og fiskeridepartementet. De resterende ligger under elleve andre departementene og har oppgaver som hører inn under det enkelte departements sektoransvar.

### 3.3.2 Faglig uavhengighet er særlig viktig i forbindelse med klagebehandling, konflikthåndtering og innenfor forskning og utvikling

Difi har gjennom de siste 10-15 årene kartlagt faglig uavhengige myndighetsorganer i flere omganger.<sup>27</sup> Den foreløpige siste kartleggingen er en oppdatering av en større kartlegging fra 2012. I 2017-undersøkelsen ble de kartlagte organene kategorisert ut fra type oppgave, jf. figur 12.

Figur 12 Fordeling av uavhengige myndighetsorganer på type organ og departementsområde (Difi, 2017)



<sup>27</sup> Ref. kapittel 1.3

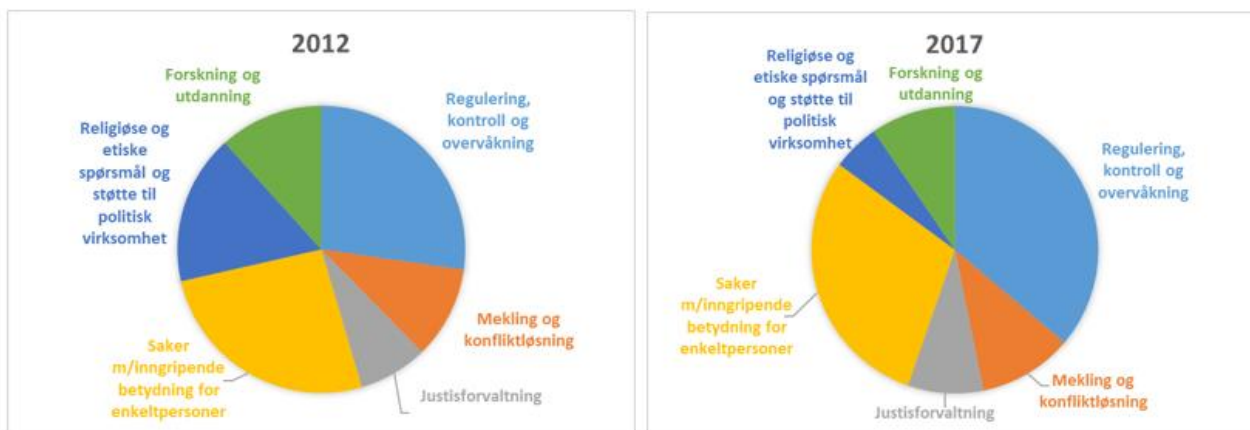


Klageinstanser utgjør vel 40 prosent av de om lag 110 som inngikk i kartleggingen. Tvisteløsningsorganer utgjorde knapt ti prosent mens førsteinstansorganer og en restkategori kalt «andre organer» utgjorde en fjerdedel hver.

Som figuren også viser er det flest uavhengige myndighetsorganer under JD, KMD og NFD, mens det er færrest under UD, KLD og SD. De fleste tvisteløsningsorganene ligger under ASD, eksempelvis Pasientskadenemnda og Helsepersonellnemnda, mens førsteinstansorganer og klageinstanser finnes på nesten alle departementsområdene.

I den tidligere kartleggingen fra 2012 ble myndighetsorganene plassert i seks oppgave-/funksjonskategorier. I figur 13 har vi forsøkt å kategorisere organene fra 2017-kartleggingen i tilsvarende oppgavekategorier.<sup>28</sup>

Figur 13 Uavhengige myndighetsorganer fordelt på oppgavetyper 2012\* og 2017\*\* (Kilde: Difi)



\* Omfatter ikke alle

\*\* Omfatter ikke alle – og er ikke fullt ut sammenlignbart med 2012

Sammenligningen indikerer at det særlig er antall myndighetsorganer innenfor regulering, kontroll og overvåking som har økt, både i antall og som andel. Klagenemnda for revisor- og regnskapsførersaker, Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll og Klagenemnda for naturskader er eksempler på relativt nye organer innenfor denne kategorien.

Myndighetsorganer med saker med inngrepende betydning for enkeltmennesker har også økt. Klagenemnda for krav om kompensasjon og billighetserstatning for psykiske belastningsskader etter deltakelse i internasjonale operasjoner er

<sup>28</sup> Undersøkelsen fra 2012 omfattet om lag 90 uavhengige organer, mens den tilsvarende undersøkelsen fra 2017 omfattet om lag 110. Økningen skyldes først og fremst at flere organer ble lagt til, dels som følge av Eivind Smiths vurderinger og anbefalinger i forbindelse med 2012-undersøkelsen, dels fordi departementene meldte inn flere uavhengige myndighetsorganer i 2017, men også fordi det var opprettet nye organer i den mellomliggende perioden. Noen organer i 2012-kartleggingen ble også fjernet fordi de ikke utøvet myndighet i form av enkeltvedtak mv.

eksempel på nytt organ innenfor denne kategorien. Mens disse to kategoriene utgjorde til sammen vel halvparten i 2012, utgjorde de om lag to tredeler i 2017.

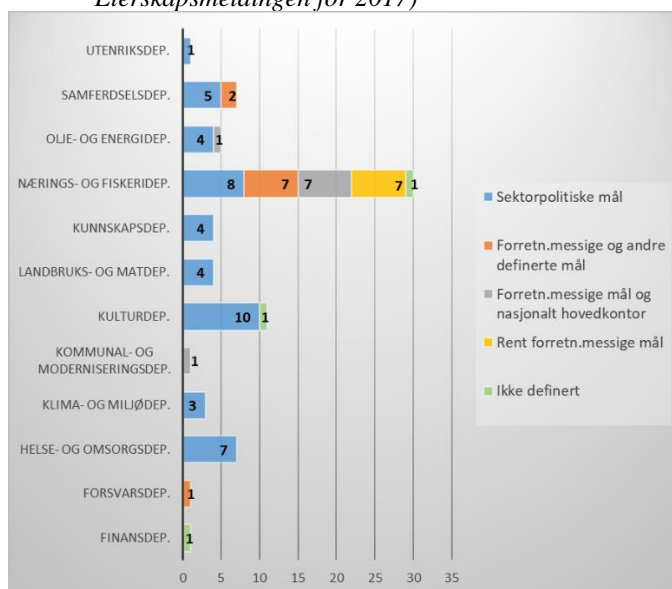
### 3.3.3 Nær to tredeler av selskap og foretak med statlig eierskap har sektorpolitiske mål og oppgaver

Ifølge Statens eierberetning for 2017, har staten eierandeler i 75 selskaper. Eierandelen var på 100 prosent i 50 av selskapene, 50 prosent eller mer i 13 og mindre enn 50 prosent i 12, og eierskapet omfatter alt fra Norsk Hydro ASA til Staur gård AS.

Statlig eierskap er delt inn i fire kategorier ut fra statens mål med selskapet; 1) forretningsmessige mål, 2) forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor, 3) forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål og 4) sektorpolitiske mål. Figur 14 viser fordelingen av selskap og foretak med statlig eierskap fordelt på departementsområder. Som det framgår av figuren er det flest kategori-fire-selskaper, dvs. selskap eller foretak med sektorpolitiske mål. Disse selskapene har normalt oppgaver tilknyttet det sektordepartementet det tilhører og sektordepartementet står for eierstyringen.

Når det gjelder kategori 1-3-selskap er det med noen unntak Nærings- og fiskeridepartementet som utøver eierskapet. Unntakene omfatter bl.a. to av de nye selskapene på jernbanesiden (Mantena og NSB AS), begge kategori 3-selskaper, der Samferdselsdepartementet har ansvaret for eierstyringen. Tilsvarende har Kommunal- og moderniseringsdepartementet ansvar for eierstyringen av kategori 3-selskapet Kommunalbanken.

Figur 14 Statlige selskaper og foretak fordelt på departementseier og eierskapskategori (Kilde: Eierskapsmeldingen for 2017)



### 3.3.4 Kommunal sektor får ansvar for stadig flere oppgaver

Norske kommuner er generalistkommuner og spiller en sentral rolle i gjennomføringen av velferdspolitikken og offentlig forvaltning samt at de har en vidtgående myndighet og utøver stor grad av lokalt selvstyre. Som

utgangspunkt legges oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering til folkevalgte organer, mens staten har ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

Så lenge det ikke strider mot lov eller ulovfestede rettsprinsipper, kan kommunene involvere seg i alle typer aktiviteter innenfor rammene kommunestyret har satt. Som eier og/eller arbeidsgiver kan kommunen instruere ansatte og underordnede organer som for eksempel kommunale foretak, men de har ingen selvstendig rett til å treffe vedtak som pålegger innbyggerne plikt i form av forbud eller påbud. Da må de få overført kompetanse gjennom særlover som plan og bygningsloven, forurensningsloven, lov om folkehelse m.fl.

Oppgaver som ikke er pålagte av overordnede myndigheter regnes som ikke lovpålagte. Dette gjelder spesielt innen næringsutvikling, deler av kultur- og frivillighetssektoren og rene administrative funksjoner. I tillegg er ikke tjenester som går utover lovens minstekrav lovpålagte.

Det har vært bred politisk enighet om at desentralisering av oppgaver til kommunene er en ønsket utvikling. Begrunnelsene knyttes til demokratiske verdier som nærhet og deltagelse, men også til effektivitetshensyn. Som en følge av dette har det skjedd en gradvis utvidelse av kommunenes oppdrag i forvaltningen de siste tiårene. Utvidelsen har skjedd enten ved at kommunene overtar oppgaver som tidligere ble løst av statlige organer eller ved at det oppstår nye behov for offentlig oppgaveløsning som kommunene er den naturlige oppgaveløser for. Den skjer imidlertid også som følge av at kravene og forventningene til kommunenes oppgaveløsning øker på eksisterende ansvarsområder, for eksempel gjennom lovfesting av bestemte oppgaver. Tabell 2 gir en oversikt over de viktigste endringene i kommunenes oppgaveportefølje etter år 2000.

Tabell 2 Oversikt over viktige oppgaver til kommunen siden år 2000 (Kilde: KMD 2014: Sluttrapport fra ekspertutvalg - Kriterier for god kommunestruktur)

Nye oppgaver til kommunene	Årstall
Fastlegeordningen	2001
Introduksjonsprogrammet	2003
Forhandlingsansvar for lærere	2004
Finansieringsansvar for skyssutgifter i kommunehelsetjenesten	2004
NAV <sup>29</sup>	2006
Klinisk veterinærvakt	2008
Lovfestet rett til barnehageplass	2009

<sup>29</sup> Gjennom NAV-reformen fikk Arbeids- og velferdsetaten og kommunene plikt til å opprette felles lokale kontorer som dekker alle kommuner. Som et minstekrav skal kontorene ivareta oppgaver for etaten og kommunens oppgaver etter Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

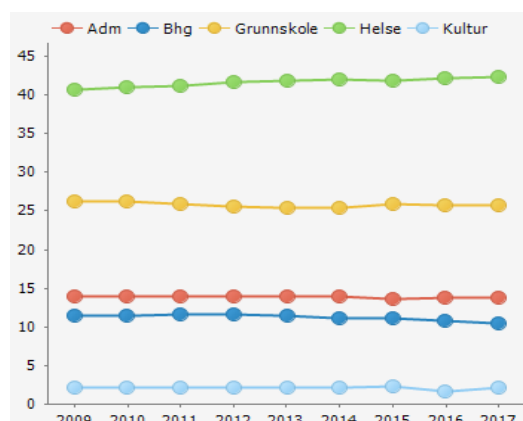
Nye oppgaver til kommunene	Årstall
Kvalifiseringsprogrammet	2010
"Sørge-for-plikt" for krisesentre	2010
Nasjonalparkstyrer	2010
Helhetlig kommunalt beredskapsansvar	2012
Konkretisering av folkehelseansvaret	2012
Samhandlingsreformen	2012 <sup>30</sup>
<b>Oppgaver overført fra kommunene til staten</b>	
Kommunale næringsmiddeltilsyn	2004
Vergemål	2014

Som en del av kommunereformen har Stortinget besluttet å overføre nye oppgaver til kommunene.<sup>31</sup> Noen av disse oppgavene har kommunen alt overtatt, f.eks. vigselmyndighetene fra domstolene (2018), mens andre oppgaver overføres samtidig med gjennomføringen av kommunereformen i 2020. Noen av de viktigste oppgavene omfatter:

- Kollektivtransport. Til de største kommuner på visse vilkår, fra 2020
- Sosial boligpolitikk. Tilskudd til boligetablering og boligtilpasning, fra 2020.
- DPS-sentrene: Forsøk med distriktpsikiatriske sentre (DPS).
- VTA-ordningen: Forsøk varig tilrettelagt arbeid (VTA-ordningen)

Figur 15 viser hvordan kommunale årsverk fordeler seg på de fem virksomhetsområdene administrasjon, barnehager, grunnskole, helse og kultur. Helses andel har økt de siste årene, mens barnehage- og grunnskoleandelene har avtatt noe.

Figur 15 Andel årsverk i kommunal sektor fordelt på virksomhetsområder i 2017. Prosent.  
(Kilde: KommuneProfilen/SSB)



<sup>30</sup> Med samhandlingsreformen fulgte et krav om at kommuner og helseforetak måtte inngå forpliktende samarbeidsavtaler, jf. Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 6..

<sup>31</sup> Jf. behandling av Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.

De viktigste inntektskildene til kommunene er skatt på inntekt og formue og overføringer fra staten. Andre inntektskilder er brukerbetalinger, salgs- og leieinntekter, overføringsinntekter med krav om motytelse samt andre overføringer – fra staten eller andre. Fordelingen mellom de ulike inntektskategoriene varierer selvsagt fra kommune til kommune. Grovt sett utgjør rammetilskudd og andre overføringer fra staten pluss/minus 50 prosent. I kommunene går tre fjerdedeler eller mer av budsjettet til de to tunge oppgaveområdene oppvekst og utdanning og helse og rehabilitering.

De viktigste oppgavene i fylkeskommunen er knyttet til kontroll, tjenesteyting og ressursfordeling og -utvikling. Tyngdepunktet ligger på tjenesteyting, med utdanning og samferdsel som de største oppgavene. Fra 2020 overtar de også utbyggings- og driftsoppgaver for fylkesveiene. Et ekspertutvalg har i tillegg foreslått overføring av en rekke oppgaver til de nye fylkene, bl.a. på integrerings- og barnevernområdet, men det er ikke endelig besluttet hvor mange av disse forslagene som vil bli fulgt opp.

Som kommunen får fylkeskommunen størstedelen av inntektene sine fra skatt på inntekt og formue og overføringer fra staten. Om lag halvparten av utgiftene går til videregående opplæring og om lag en tredel til samferdsel og kollektivtransport. Resten brukes på kultur, regional utvikling, tannhelse og administrasjon og fellestjenester.

### **3.3.5 Kommunestrukturen er dominert av mange små kommuner også etter kommunereformen**

Som omtalt i kapittel 3.1.4 varierer kommunenes forutsetninger for å løse sitt samfunnsoppdrag betydelig. Viktige mål med kommunereformen er å styrke kommunenes mulighet til «å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, gi bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling og styrke lokaldemokratiet». <sup>32</sup> Større kommunene med sterkere fagmiljøer og økt kapasitet til å løse oppgavene sine, skal bidra til å nå disse målene.

Reformen er basert på frivillighet fra kommunenes side og målene med reformen er generelt utformet. Kriteriene for god kommunestruktur har dermed karakter av veiledende råd for en frivillig lokal tilpasning. Det ble tidlig forutsatt at Stortinget som hovedregel ikke skulle overprøve kommunestyrenes vedtak. Nasjonal overprøving kunne imidlertid være aktuelt i tilfeller der enkeltkommuner sperret for en helhetlig regional løsning. De viktigste stimulansene i reformen er knyttet til muligheter for nye oppgaver samt økonomisk forutsigbarhet for de kommuner som gjorde vedtak om sammenslutning. De økonomiske virkemidlene omfatter inndelingstilskudd, engangsstøtte, reformstøtte, regionsentertilskudd og infrastrukturtilskudd.

Kommunereformen berører så langt 119 av landets 428 kommuner, regnet fra oppstart i 2014. De 119 kommunene danner 47 nye kommuner og

---

<sup>32</sup> Prop. 95 S (2013-2014))

kommunetallet endres dermed fra 428 i 2014 til 356 fra 1.1.2020. Det er forutsatt fra stortingsflertallet at kommunereformen vil fortsette som en frivillig reform og at hoveddelen av de økonomiske virkemidlene knyttet til reformen skal videreføres.

Det er åpenbart for tidlig å evaluere en reform som ikke er iverksatt, men på grunnlag av reformens foreløpige konsekvenser for landets kommunestruktur har NIVI Analyse gjort følgende oppsummering:<sup>33</sup>

- Kommunereformen er så langt ikke en landsdekkende reform. Over 70 prosent av landets kommuner er ikke berørt av reformen. Antall kommuner som er berørt pr fylke svinger fra samtlige kommuner i Vestfold til ingen kommuner i fylkene Oslo, Hedmark, Oppland og Aust-Agder. Kommunestrukturen er tilnærmet uforandret i store landsdeler som Nord-Norge og Innlandet (Hedmark og Oppland).
- Tettstedsoppsplitting er fortsatt et vanlig fenomen i mange byregioner. Med unntak for noen få byer er ingen organisert etter prinsippet «ett bysamfunn, én kommune». Mange av de vedtatte sammenslutningene går likevel i retning av mer helhetlige løsninger innenfor felles bo- og arbeidsmarkedsområder.
- Mange små kommuner, målt i folketall, er fortsatt hovedbildet i store deler av landet. Om lag halvparten av kommunene vil ha under 5 000 innbyggere. Flere enn 120 kommuner vil ha færre enn 3 000 innbyggere.
- Omfanget av grensereguleringer mellom kommuner er i hovedsak begrenset til de nye kommunene og dekker antakelig en liten del av behovet sett i lys av store endringer i kommunikasjoner og bosettingsmønstre.

### 3.4 Konkurranses og markedslignende mekanismer har økt, men veksten har flatet ut

Ifølge forvaltningsforskning representert ved Tom Christensen, Morten Egeberg, Per Lægreid og Jarle Trondal, er det ikke grunnlag for å si at markedslignende mekanismer brukes i økende grad i staten. De mener det er mer presist å karakterisere forvaltningsreformer i Norge som modernisering snarere enn markedsretting:

*«Det tradisjonelle forvaltningssystemet har blitt mer modernisert og gått i retning av et mer resultatorientert, digitalisert, åpent, effektivitetsorientert og brukerorientert byråkrati.»<sup>34</sup>*

Intern markedsretting i staten brukes mest innenfor helsesektoren, med innsatsstyrt finansiering i spesialisthelsetjenesten, og innenfor universitets- og høyskolesektoren. På helsesektoren ble markedsretting innført allerede i 1997. I 2017 ble den utvidet til å omfatte psykiatrisk poliklinisk behandling og rusbehandling i tillegg til somatisk behandling.

---

<sup>33</sup>NIVI Rapport 2018:1 Læringspunkter fra kommunereformen

<sup>34</sup> Tom Christensen, Morgen Egeberg, Per Lægreid og Jarle Trondal: Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år. Universitetsforlaget 2018.

Når det gjelder ekstern markedsretting, er jernbanereformen den mest omfattende endringen i nyere tid. Reformen innebærer at all persontrafikk på jernbanen konkurranseutsettes. Fra før er det bare persontrafikk på Gjøvikbanen som har vært konkurranseutsatt.

I kommunesektoren var det en klar tendens til økt bruk av markedsretting frem til 2012. Bruken av ulike former for konkurranseeksponeringstiltak har imidlertid bremsset opp etter 2012. I 2004 var andelen kommuner som hadde innført konkurranseutsetting innenfor en eller flere oppgaver på 54 prosent. I 2012 hadde denne andelen vokst til 82 prosent, mens den var 81 prosent i 2016.<sup>35</sup>

Vi ser en økning i bruk av selskapsorganisering, også for oppgaver som tradisjonelt er underlagt direkte politisk styring. Denne typer selskap eller foretak betyr imidlertid ikke markedsretting i seg selv ettersom disse selskapenes oppgaver ikke deltar i konkurranse eller er gjenstand for privatisering. Organisering som foretak eller selskap betyr imidlertid overgang til bruk av markedslignende styringsformer som eierstyring og avtalestyring. Det betyr også at de får videre faglige, administrative og budsjettmessige fullmakter.

Staten overtok ansvaret for *spesialisthelsetjenesten* i 2002. Ansvaret ble lagt til regionale helseforetak som, ifølge spesialisthelsetjenesteloven, har ansvaret for å sørge for tilbud av spesialisthelsetjenester til befolkningen i helseregionen. Tilbudet kan gis av egeneide helseforetak, helseforetak i andre regioner eller av private tilbydere som har avtaler med de regionale helseforetakene.

Manglende kontroll over kostnadsutviklingen var en viktig årsak til at staten tok over ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Regelen var store årlige budsjettunderskudd som staten måtte dekke. Problemene med manglende kostnadskontroll fortsatte imidlertid også etter at staten overtok ansvaret. Kontroll med kostnadsutviklingen fikk man først etter 2008, og da som et resultat av tett og aktiv styring fra eierdepartementet. I følge Terje P. Hagen kan styringen som ble innført i 2008 karakteriseres som tradisjonell etatsstyring. Det vil si at de regionale helseforetakene i dag styres som et forvaltningsorgan mer enn som et foretak.

I 2016 ble en del oppgaver knyttet til utbygging, drift og vedlikehold av veier overført fra Statens vegvesen til det nyopprettede selskapet Nye Veier AS. Selskapet eies av Samferdselsdepartementet og virksomheten finansieres over statsbudsjettet. Investeringene finansieres dels av bompenginntekter som for andre større statlige veginvesteringer. Ny organisering og endrede rammebetingelser skal ifølge Samferdselsdepartementet gjøre det mulig å gjennomføre utbygging, drift og vedlikehold av vegnettet mer effektivt, jf. Meld.St.25 2014-2015.

---

<sup>35</sup> Lars Chr. Monkerud, Marthe Indset, Sigrid Stokstad, Jan Erling Klausen: Kommunal organisering 2016. NIBR-rapport 2016:20.

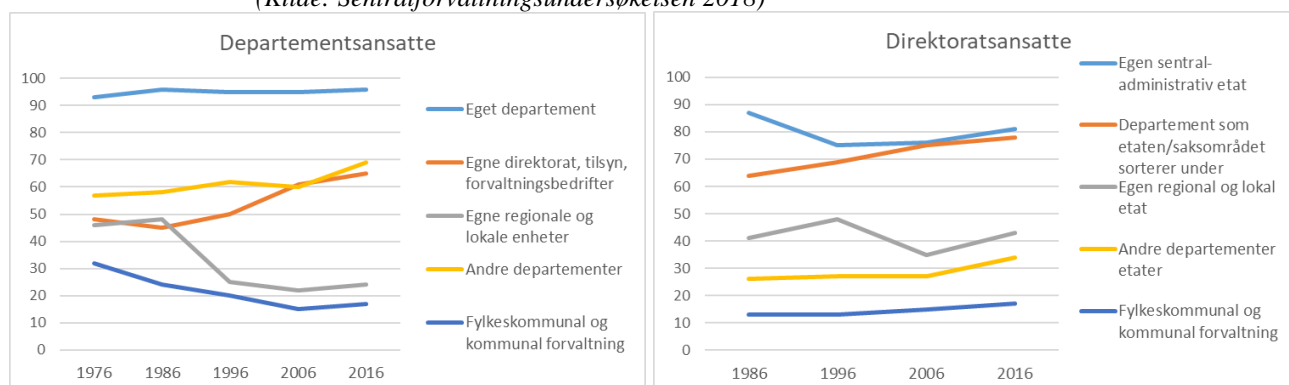
Tilsvarende gjelder for Bane NOR som skal forvalte, drifte og vedlikeholde jernbaneinfrastrukturen. Foretaket skal i tillegg til å planlegge utbyggingsprosjekter etter plan- og bygningsloven, ha byggherrefunksjon i utbyggingsprosjekter. Alt dette er oppgaver som staten ved Regjeringen har et direkte politisk og økonomisk ansvar for. Det er innført et skille mellom Jernbanedirektoratet som strategisk styrende på den ene siden og et infrastrukturforetak med ansvar for infrastrukturen på den andre, og en avtalebasert relasjon mellom dem. Eierstyringen av Bane NOR skjer fra departementet som er eier. Ifølge Samferdselsdepartementet skal denne organiseringen gi tilstrekkelig operasjonell frihet og egnede rammebetingelser for effektiv drift, jf. Meld. St. 27 (2014-2015).

### 3.5 Et mer komplekst og sammensatt samfunn krever nye organisatoriske løsninger

Offentlig sektor blir stadig mer kompleks og sammensatt. Dette resulterer bl.a. i mer arbeidsdeling med tilhørende gråsoner og dobbeltarbeid, og mer formalisering i form av regulering og rettighetsfesting, krav til organisatorisk og/eller fysisk avstand mv. Det medfører også økt profesjonalisering og kompetansekrav. Det er positivt for å heve kvaliteten på offentlige tjenester og produkter, men det fører også til mer atskilte sektorer med de utfordringene det kan gi i form av sektorentusiasme og kulturforskjeller.<sup>36</sup>

Det er vanskelig å si noe presist om hvorvidt samordningen innenfor forvaltningen har økt eller avtatt over tid. Tidligere undersøkelser hevder at staten har blitt mer fragmentert og at det er mye silotenkning i forvaltningen. Sentralforvaltningsundersøkelsen har spurt tjenestemenn/-kvinner i departementer og direktorater om hvilke instanser eller grupperinger som er viktige når sentrale beslutninger treffes innenfor eget saksområde, jf. figur 16.

Figur 16 Andel tjenestemenn i departementer og direktorater som angir at følgende instanser er viktige eller meget viktige når sentrale beslutninger treffes innenfor eget saksområde (Kilde: Sentralforvaltningsundersøkelsen 2018)



<sup>36</sup> Ref. Røiseland, Asbjørn og Signy I.Vabo (2016): *Styring og samstyring – governance på norsk*



Svarene på denne undersøkelsen viser at ansattes vurdering av viktigheten til andre instanser gjennomgående har økt – med enkelte unntak. Viktigheten av “andre departementer” har økt både blant departementsansatte og direktoratansatte. Det kan indikere at den horisontale samordningen er blitt sterkere. Departementsansatte vurderer samtidig egne regionale og lokale enheter og fylkeskommunal og kommunal forvaltning som mindre viktige over tid. Det kan indikere at den vertikale samordningen vurderes som mindre viktig i dag enn for noen tiår siden.

Vabo m.fl. skiller mellom «tvungen samordning», jf. bl.a. NAV-kontorene, og «frivillig samarbeid», jf. 0-24-samarbeidet som er iverksatt for å redusere frafallet av barn og unge i videregående skole, og Leverandørprogrammet som jobber med å fremme innovative anskaffelser. I praksis er det mange varianter her mellom de to ytterformene. Offentlig-privat samarbeid vil imidlertid nesten alltid representere en form for frivillig samarbeid.

Tabell 3 Samhandlingseksempler (Kilde: Vabo/Herland)

Samhandling orientert om	Grad av formalisering	
	Lav (gruppe, samarbeid, prosjekt, program el.)	Høy (avtaler, kl. §27, IKS, AS el.)
<b>Felles tjenesteproduksjon</b>	E-resept (program) Samhandlingsreformen – intermediære kommunale enheter	Innovasjon Norge Rehabilitering Partnerskapet i NAV Kristiansandregionen Brann og Redning IKS
<b>Felles beslutninger/ problemløsning</b>	Elektronisk samhandling Samhandlingsreformen – avtaler med foretakene Innføring av vanndirektivet 7-partssamarbeidet Drammen/Lier	Knutepunkt Sørlandet Regionråd

Tabell 3 er hentet fra en presentasjon om samarbeid, samordning og ansvar av Signy Irene Vabo og Hege Herland, og inneholder samhandlingseksempler ut fra hva samhandlingen handler om – felles tjenesteproduksjon eller felles beslutninger/problemløsning – og ut fra grad av formalisering.

Vi har valgt ut og sett nærmere på noen eksempler på det vi i denne sammenheng karakteriserer som alternative eller nye organisasjonsformer. Vi har primært sett på organisering av samhandling stat-kommune, men har også noen eksempler på samhandling mellom staten og private aktører.

I realiteten er dette vel etablerte og godt kjente samhandlingsformer. Det nye er eventuelt at de i større grad brukes som alternativ eller supplement til de mer tradisjonelle og etablerte organisasjonsformene. Det er imidlertid en utfordring at det i svært liten grad er utviklet et begrepsapparat for å beskrive og kategorisere ulike samhandlings- og samarbeidsformer.

### 3.5.1 Partnerskap og lignende samhandlingsformer brukes på mange ulike områder

Partnerskapsmodellen ble opprinnelig utviklet for å ivareta samhandling og samarbeid mellom offentlig og sivil sektor (næringsliv, interesseorganisasjoner, mv.). I dag brukes den i mange ulike sammenhenger og det finnes tilsvarende mange definisjoner på hva partnerskap er. Det er imidlertid noen kjennetegn som går igjen. Partnerskap handler om koordinert og forpliktende samarbeid, mellom uavhengige og likestilte aktører, og at partnerne er enige om felles retning og mål. Ofte omfatter partnerskapet også at partnerne må bidra økonomisk, at partnerskapet må være stabilt og av en viss varighet og at roller, ansvar og beslutningsmyndighet må være avklart.

Fylkeskommunene har et generelt ansvar for å etablere og lede regionale partnerskap, jf. St.meld. nr. 12 (2006-2007) hvor det bl.a. står at fylkeskommunen har ansvar for å etablere møteplasser og lede regionale partnerskap for å sikre mer helhetlige løsninger. Inntrykket er at det er etablert en rekke regionale partnerskapsavtaler, men at selve avtalene og rammene rundt dem varierer. De brukes særlig innenfor regional utvikling, men også innenfor helse, vannforvaltning og ulike andre oppgaveområder.

I en NIBR-rapport om partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging vises det til at det har vært en svært stor økning i antall samarbeid og nettverk som fylkeskommunene initierer eller deltar i. Flere fylker oppgir at de er med i 50-70 nettverk og enkelte avdelingsledere i fylkeskommunen deltar i eller leder 10-12 nettverk. NIBR konkluderer med at det er utfordrende at fylkeskommunen i begrenset grad har vilje og evne til å gi strategisk retning for utviklingen, har problemer med å koordinere sprikende offentlige sektormyndigheter, og i varierende grad klarer å mobilisere ressurskontrollerende aktører (både offentlige og private).<sup>37</sup> Østlandsforskning evaluerte tilsvarende regionale partnerskap i Oppland i 2014. De konkluderer bl.a. med at partnerskap er positivt for regional utvikling, men utfordrende for kommunal forankring.<sup>38</sup>

I tabell 3 er det bare NAV som omtales som partnerskap, sannsynligvis fordi de selv bruker denne betegnelsen. Partnerskapsavtalene mellom NAV kommune og NAV stat i forbindelse med NAV-kontorene – og avtalene som inngås som en del av samhandlingsreformen – er eksempler på «tvungen samhandling» mellom forvaltningsnivåene. Som det framgår av tabellen er samhandlingen i NAV mer formell enn samhandlingsreformen, men også samhandlingsreformen er en form for tvungen samordning. NAV-avtalene er lovbestemte og regulerer en rekke forhold knyttet til økonomi, fellesfunksjoner, ledelse mv. av NAV-kontorene. Avtalene er imidlertid ikke juridisk bindende i den forstand at det er mulig å prøve dem for retten.

---

<sup>37</sup> NIBR-rapport 2015:17 *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging*

<sup>38</sup> ØF-rapport nr. 07/2014

Partnerskapsmodellen trekkes særlig fram som en aktuell organisasjonsform i forbindelse med IKT og digitalisering, med offentlig-privat-samarbeid (OPS) og for å fremme innovasjon, ref. bl.a. Leverandørutviklingsprogrammet. Leverandørutviklingsprogrammet bistår offentlige aktører med kompetanse om innkjøpsregelverk, valg av metodikk for gjennomføring av anskaffelsen mv. Det har et trettitalls partnere fra ulike deler av offentlig sektor og privat næringsliv. NHO, KS og DIFI er programansvarlige og utgjør styringsgruppen for programmet, og NHO har ansvaret for programadministrasjonen. Innovasjon Norge (IN) og Forskningsrådet (NFR) er sentrale samarbeidspartnere. I tabellen over ville programmet sannsynligvis blitt plassert nederst til venstre.

Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning) og Nasjonal styringsmodell for e-helse er andre eksempler på frivillig samhandling. Skate er et strategisk samarbeidsråd bestående av toppledere i staten, KS og Oslo kommune. Rådet skal bidra til at digitaliseringen av offentlig sektor er samordnet og gir gevinster for innbyggere, næringsliv og forvaltning. Nasjonal styringsmodell for e-helse er etablert for å styrke gjennomføringen av IKT-utviklingen i helse- og omsorgstjenesten. Begge organene skal gi råd om tiltak og investeringer på IKT-området og sikre medvirkning fra de sentrale tjenesteeierne i utvikling av IKT-løsninger og digitale tjenester. I tillegg til IKT-standarder og arkitektur, er bl.a. finansiering, styring og organisering av fellesløsninger og felleskomponenter – nasjonale for Skates del og innenfor helse- og omsorgssektoren for Nasjonal styringsmodells del – sentrale temaer for disse partnerskapene.

### **3.5.2 Avtaler – lovfestede og ikke-lovfestede – brukes mer**

Ulike former for avtalestyring vinner terreng. Graden av formalisering varierer imidlertid, jf. kapittel 3.5.1. Avtaler er et lite presist begrep og omfatter i prinsippet alt fra etatsstyringsdialoger i staten til mer eller mindre frivillige avtaler/partnerskap og muntlige overenskomster. Avtaler brukes imidlertid mer enn før i statlig sektor, inklusive på områder som tidligere har vært en del av det tradisjonelle forvaltningsapparatet, jf. bl.a. helse- og transportsektorene

På samferdselsområdet har avtalestyring økt betydelig i omfang etter opprettelsen av Nye Veier AS og omorganiseringen av jernbanesektoren. Den rettslige statusen til avtalene varierer imidlertid. Når Jernbanedirektoratet inngår avtaler med togtrafikkselskapene, er det juridisk bindende avtaler. Når det inngår avtaler med Bane NOR og de nye selskapene knyttet til billettsystem og togmateriell er det en form for egenregi og derfor ikke juridisk bindende på samme måte som avtaler med togtrafikkselskap. Det er bare avtaler inngått etter forutgående konkurranseutsetting som er juridisk bindende.

Også på andre områder er det blitt mer vanlig å inngå mer eller mindre formaliserte «intensjonsavtaler». Det er avtaler som kan være regulert gjennom regelverk eller styringsdialog og som omhandler og «regulerer» samarbeidet mellom eksempelvis en kommune og en statlig virksomhet. Et eksempel på denne typen avtaler er politiets avtaler med kommunene om samarbeid mellom politiet og den enkelte kommune. Formålet med denne typen avtaler er bl.a. forventningsavklaring og å få felles og omforent forståelse av utfordringer, mål,

rolle- og ansvarsdeling mv. Det kan også være et ønske om å forplikte hverandre mer.

Kommunene opplever at stadig flere statlige etater og virksomheter gjør eller ønsker å inngå denne typen avtaler. Det ses som et virkemiddel både for å forplikte kommunene og for å forplikte seg selv. Utfordringen er selvsagt at det lett blir mange avtaler – særlig hvis ikke de ulike avtaleaktørene greier å samordne seg i tilstrekkelig grad.

### **3.5.3 Fylkesmannen skal samordne staten overfor kommunene**

Fylkesmannen har et særlig ansvar for å samordne statens samlede virksomhet i fylket slik at viktige helhetshensyn i den nasjonale politikken ivaretas. Som samordningsmyndighet skal Fylkesmannen særlig bidra til at formidlingen av statlige forventninger og styringssignaler overfor kommunesektoren er konsistent. Dette innebærer at Fylkesmannen også må samordne sin virksomhet med andre regionale statlige organer som har kommunerelaterte styringsoppgaver.

Kommunereformen og regionreformen (fylkeskommunene) vil få betydning både for samarbeid og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Ifølge KMDs utredningsrapport av Fylkesmannens fremtidige struktur vil reformene gi nye forutsetninger for samhandling og kontakt med to av fylkesmannens viktigste målgrupper.<sup>39</sup>

Fylkesmannen har også ansvaret for å samordne statlige etaters deltakelse i fylkesplansammenheng, og har en meklerrolle i arealkonflikter mellom kommunen og en eller flere statsetater, nabokommuner eller fylkeskommunen, der disse har nedlagt innsigelse mot arealplanen. Fra politisk hold forventes det at Fylkesmannen gir samordningsaktivitetene en form og et innhold som innebærer aksept og respekt for, og som understøtter, det kommunale selvstyret.<sup>40</sup>

### **3.5.4 Felles eierskap mer vanlig i kommunesektoren enn i statlig sektor**

Felles eierskap til et selskap eller et foretak kan også ses som en tvungen samhandlingsform. Felles eierskap åpner for flere eiere, inklusive private og er den vanligste og mest regulerte måten å organisere bl.a. offentlig-privat samarbeid (OPS) på. Aksjeloven gir føringer for hvordan styrefunksjoner, representativitet, utbyttepolicy mv. skal ivaretas.

Som det framgår av kapittel 3.1.1. bruker staten i økende grad selskapsorganisering også for organisering av ikke-konkurransutsatte offentlige oppgaver, men da med 100 prosent statlig eierskap (kategori 4- virksomheter).

---

<sup>39</sup> Utredning av Fylkesmannens fremtidige struktur, rapport fra prosjektgruppen i KMD 21.12.2016

<sup>40</sup> Difi-rapport 2017:10 [Færre enheter og mer spesialisering i den regionale statsforvaltningen](#)

Aksjeselskapsformen brukes imidlertid relativt mye for å organisere felles eierskap mellom flere kommuner, mellom kommuner og fylkeskommune(r) fylkeskommuner, og mellom kommunale og private aktører, jf. kapittel 3.1.4. Den brukes i mindre grad for å organisere felles eierskap på tvers av statlig og (fylkes)kommunal sektor. Innovasjon Norge er ett av få selskaper med felles eierskap mellom staten (51 prosent) og fylkeskommunene (49 prosent). I tillegg er det noen eksempler på felles eierskap for randsoneselskaper innenfor høyere utdanning og forskning.

### **3.5.5 Samorganisering på tvers av stat og kommune er ikke vanlig**

Med samorganisering tenker vi først og fremst på organisasjoner der samordnings- og/eller brukerhensyn gjør at virksomheter organiserer seg sammen – i tråd med økt vektlegging av «brukeren i sentrum», «å se hele verdikjeden i sammenheng» og for å effektivisere arbeidsprosesser («Lean»).

Det er ikke vanlig å organisere virksomhet på tvers av staten og kommunalt eller fylkeskommunalt forvaltningsnivå. Sams vegadministrasjon<sup>41</sup> og arbeids- og velferdsforvaltningen er imidlertid to eksempler på dette – enn så lenge. Sams vegadministrasjon sørger for at utbygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier ses i sammenheng. Lokale NAV-kontor med et helhetlig tjenestetilbud på arbeids- og sosialtjeneste siden, skal gjøre det lettere å sette brukeren i sentrum og iverksette målrettede tiltak.

I de eksemplene vi kjenner til kan det være utfordrende med én organisasjon som skal tjene flere «herrer» – de har ofte ulik styringskultur, ulik økonomisk tyngde og kanskje også ulikt mandat. Eksempelvis må den enkelte NAV-leder forholde seg til en tradisjonelt regelstyrt og i noen tilfeller svært detaljert statlig styring på tiltak og tiltaksplasser. Dette skal kanskje kombineres med en kommunal styring som er mest opptatt av å sikre svake gruppers livsvilkår og mindre opptatt av hvordan dette skal gjøres.

Så lenge de samorganiserte virksomhetene ikke har et felles budsjett vil det også kunne være delte meninger om økonomi og finansiering. Innenfor Sams vegadministrasjon har staten tatt regningen for den overordnede planleggingen, fagutvikling mv. Det er i praksis en subsidiering av fylkeskommunene. På den annen side mener nok noen fylkeskommuner at SVV ikke alltid er flinke nok til å ivareta fylkeskommunenes interesser, eksempelvis ved å utrede flere utbyggingsalternativer som fylkeskommunen kan ta stilling til.

En annen utfordring kan være uklare rolle- og ansvarsforhold. I Sams vegadministrasjon kan det f.eks. være krevende å skjønne hvilken hatt regionvegsjefen har på i innsigelsesaker etter plan- og bygningsloven – statens eller fylkeskommunens?

---

<sup>41</sup> Ordningen med sams vegadministrasjon innebærer at staten og fylkeskommunene gjør bruk av den samme vegadministrasjonen på regionalt nivå til å utføre henholdsvis riks- og fylkesvegoppgaver etter vegloven. Ansvar for regional vegadministrasjon er besluttet overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunen, etter planen fra 2020.

## 4 Tradisjonelle organisasjonsformer er under press

Organisering er ett av de viktigste styringsvirkemidlene politikerne har til disposisjon. Endret organisering i form av mer digitale arbeidsprosesser, strukturreformer, nye måter å «bokse» inn og sette sammen oppgaver på, endret lokalisering / fysisk struktur mv., er vanlige måter å vise politisk handlekraft på. Det gir bl.a. muligheter til å vise politiske prioriteringer i praksis, jf. pågående diskusjoner om kommune-, region- og politireformer.

Vi ser at utvikling og endringer i organisering skjer i en politisk kontekst. Det er kanskje tydeligst i kommunesektoren der bl.a. valg mellom private og offentlige leverandører av helse- og omsorgstjenester kan avhenge av politisk ståsted. Men også i staten er det mulig å se noen mønstre både i antall endringer og type endringer. Ifølge NSD/Forvaltningsdatabasen har det for eksempel skjedd flere nyetableringer og omorganiseringer, herunder opprettelse av flere selskap og foretak, i statlig sektor i perioden etter regjeringsskiftet i 2013 enn i de fem foregående årene under den rød-grønne regjeringen. Den statistiske usikkerheten her er imidlertid for stor til at det går an å trekke noen entydige konklusjoner.

Internasjonale trender og utvikling har også betydning for endringer og valg av løsninger. Det er eksempelvis neppe tilfeldig at alle de nordiske landene pluss en rekke andre europeiske land har gjennomført større politireformer det siste tiåret. Utredninger som drøfter forslag til organisatoriske endringer omfatter nesten alltid erfaringsinnhenting fra andre land. Når det gjelder enkeltløsninger blir resultatet sjelden ren kopi av andre lands løsninger, men ofte lignende løsninger tilpasset norske forhold. Medlemskap i internasjonale organisasjoner og ratifisering av internasjonale konvensjoner er en annen internasjonal driver som i noen tilfeller påvirker valg av organisatoriske løsninger, ref. bl.a. krav til mekling på forbrukerområdet.

I dette kapitlet drøfter vi noen sentrale utviklingstrekk som følger av kartleggingen i kapittel 3. Hensikten er å drøfte noen av utfordringene framover i tid og hvordan disse eventuelt kan møtes.

### 4.1 Digitalisering og teknologisk utvikling gir nye organisatoriske muligheter – og utfordringer

Digitalisering og nye arbeidsprosesser fører bl.a. til at fysisk og funksjonell organisering i større grad kan ses uavhengig av hverandre. Det gir også muligheter til spesialisering. Dette er endringer som vi kjenner igjen fra alle de store etatene. Stadig flere etater med et regionalt og/eller desentralt apparat organiserer administrative og andre støttefunksjoner i en eller flere sentrale enheter.

NAV har i stor grad samlet og automatisert ytelsesdelen av etaten i større og mer spesialiserte enheter, atskilt fra arbeidslinjen og sosialstøtte som NAV-kontorene og enhetene på fylkesnivå har ansvar for. Skatteetaten er i ferd med å gjennomføre en ren funksjonsorganisering. Politiet samler sentrale

støttefunksjoner i store nasjonale enheter; PIT og PFT (Politiets IT-tjenester og Politiets fellestjenester). I forbindelse med reformen etableres det også flere funksjonelle driftsenheter, det vil si regionale felleseenheter i hvert politidistrikt.

Samvirket mellom digitalisering og organisering kan være utfordrende. Hva skal komme først, de digitale løsningene eller de organisatoriske endringene? Krevende omstillingsprosesser blir enda vanskeligere når de utfordres av mangelfull teknologi og uferdige digitale løsninger, regelverk som ikke er tilpasset en digital forvaltning eller mangelfull finansiering av den grunnleggende infrastrukturen. Og eksisterende organisasjon er ofte ikke tilpasset nye løsninger og digitaliserte arbeidsprosesser.

Organisatoriske endringer utløser nesten alltid nye eller endrede behov for kunnskapsdeling og kunnskapsoverføring på tvers av organisatoriske grenser, eventuelt geografiske enheter, jf. for eksempel NAV. Det har vært og er fortsatt uhyre krevende å etablere felles systemer og løsninger på tvers av den statlige delen og om lag 350 kommuner. NAV har derfor flere store utviklingsprosjekter på gang for å videreutvikle en arbeids- og velferdsforvaltning.

Digitalisering åpner for helt nye og andre måter å tenke samordning mellom offentlig forvaltning og brukere, mellom forvaltningen og private «medprodusenter» og internt mellom virksomheter og systemer på tvers av virksomhetsgrenser og forvaltningsnivåer. For de fleste brukere spiller det liten rolle om tjenesteeier er statlig, kommunal eller en privat aktør finansiert med offentlige midler. En utfordring framover vil imidlertid helt klart bli å møte og ivareta stadig sterkere krav fra ulike brukergrupper om mer helhetlige og brukervennlige tjenester fra offentlig sektor.

I lys av dette vil kravet om felles infrastruktur, løsninger som kommuniserer med hverandre og automatisert informasjonsflyt på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer bare øke framover. Datadeling og kunnskap om hvilke data som finnes blir viktigere, jf. arbeidet med en felles datakatalog. En slik felleskatalog og felleskomponenter som er tilgjengelig for alle, vil være sentrale suksesskriterier for økt kvalitet og en effektiv offentlig forvaltning.

Samtidig må det legges til rette for å ivareta personvern hensyn og sentrale forvaltningsverdier knyttet til rettssikkerhet mm. Det er derfor viktig at det settes kraft bak arbeidet med å tilpasse lovgivning og regelverksutvikling til en stadig mer digital forvaltning.

## **4.2 Faglige uavhengighet for forvaltningsorganer kan ivaretas gjennom særskilte fullmakter**

Tradisjonelt har det vært lagt stor vekt på at statsråden skal ha løpende instruksjonsmyndighet over forvaltningen. Tanken er at myndighetsutøvelse må kunne legitimeres ved at demokratisk folkevalgte har full politisk styring og kontroll. Det sikrer at regjeringen kan stilles til ansvar overfor Stortinget for det forvaltningen foretar seg. Det gjelder også om myndighetsutøvelse i økende grad er delegert fra departementet til underliggende organer.

Fra rundt 1990 og framover er det gjort stadig flere unntak fra prinsippet ved at statsrådets instruksjons- og/eller omgjøringsmyndighet overfor enkeltorganers vedtak er avskåret i større eller mindre grad. I slike tilfeller er statsrådets ansvar tilsvarende begrenset.

Forvaltningsloven representerer ikke lenger hovedmodellen for myndighetsutøvelse. Det er flere årsaker til at unntakene har fått et slikt omfang. Det skyldes bl.a. at kapasitetsproblemer på politisk nivå gjør det hensiktsmessig å avgrense politiske ansvar mot oppgaveområder av mindre politisk interesse. En avskjæring av politikernes instruksjonsmyndighet kan også oppfattes å legitimere vedtak gjennom å sikre en faglig uavhengig vurdering innenfor gitte rettsregler og uforstyrret av politiske inngrep. Dette resonnetet har fått økende tilslutning internasjonalt, ikke minst gjennom EUs linje for utvikling av tilsynsorganer både nasjonalt og på EU-nivå.

Inntrykket er at det er litt «tilfeldig» hvilke typer organer som «trenger» avskjæring av statsrådets instruksjons- og omgjøringsadgang. Datatilsynet trenger avskjæring av statsrådets instruksjonsrett, og Forbrukertilsynet trenger det, men ikke Arbeidstilsynet eller Jernbanetilsynet? Sett utenifra kan det være gode grunner til en mer lik og forutsigbar regulering og vurdering av faglig uavhengighet. Forhåpentligvis vil det skje gjennom behandlingen av det pågående forvaltningslovutvalgets innstilling. Det inngår i deres mandat å vurdere en mer helhetlig og lik behandling av faglig uavhengighet.<sup>42</sup>

Da forvaltningsorgan med særskilte fullmakter-formen ble introdusert som en egen tilknytningsform av Hermansen-utvalget i 1989, ble behovet for faglige fullmakter vektlagt.<sup>43</sup> Eksisterende forvaltningsorganer av denne typen, eksempelvis de daværende forskningsrådene, hadde en særlig selvstendighet på det faglige området. Noen hadde også ulike økonomiske og administrative fullmakter. Utvalget anbefalte bruk av forvaltningsorgan med særskilte fullmakter-formen for å markere at den løpende virksomheten skulle styres på en faglig og verdiforankret selvstendig måte. Virksomheten skulle samtidig være en del av staten som juridisk person, og staten skulle ha det politiske og økonomiske ansvaret for den.

Etter hvert fikk unntak fra bruttoprinsippet størst betydning, jf. Statskonsults evaluering av nettobudsjetterte forvaltningsorganer fra 2002.<sup>44</sup> Det som opprinnelig var tenkt som en organisasjonsform for å understreke «uavhengighet og selvstendighet i forhold til politiske myndigheter», ble etter

---

<sup>42</sup> Om Forvaltningslovutvalgets mandat: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/tidsbegrensede-styrer-rad-og-utval/forvaltningslovutvalget/id2458957/>

<sup>43</sup> NOU 1989:5 (s. 19): «Utvalget tilrår at en som hovedregel velger en organisasjonsform av typen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter for virksomheter som staten tar det politiske og økonomiske ansvaret for, men der oppgavens karakter samtidig tilsier at den løpende virksomheten må eller bør styres på en måte som understreker uavhengighet og selvstendighet i forhold til de politiske myndigheter.»

<sup>44</sup> Rapport 2002:17 Nettobudsjetterte forvaltningsorganer- En kartlegging og analyse (PDF)



hvert primært knyttet til nettobudsjettering og utvidede administrative og personalmessige fullmakter og brukt innenfor FoU og høyere utdanning.

Difi mener det er fullt mulig å bruke forvaltningsorgan med særskilte fullmakter-formen også for forvaltningsorganer med faglig frihetsgrader /uavhengighet. Faglig uavhengighet er en særskilt fullmakt. Og den behøver ikke kombineres med en nettobudsjetteringsfullmakt. Dersom det skulle bli aktuelt å innlemme for eksempel myndighetsorganer med avskåret instruksjonsrett for statsråden i kategorien forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, vil det imidlertid være behov for både veiledning og klargjøring av rammebetingelsene. Det må også vurderes om disse virksomhetene skal ha styrer eller ikke. I dag har noen av de uavhengige organene styrer, eksempelvis Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå, mens andre, som Utlendingsnemnda og Forbrukertilsynet, ikke har det.

Forvaltningsbedriftsmodellen ble opprinnelig utformet for forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kunne ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet (Kartverket inntil i år) eller internt i statsforvaltningen (Statsbygg). Inntrykket er at virksomhet som tidligere ville blitt organisert som forvaltningsbedrifter nå organiseres som kategori 4 foretak/selskap utenfor staten eller som ordinært forvaltningsorgan. Et alternativ kunne eventuelt være å innlemme også de resterende forvaltningsbedriftene i kategorien forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

### **4.3 Selskapsorganisering brukes for å gi statlige virksomheter økonomisk og organisatorisk handlingsrom**

Kartleggingen viser at offentlig sektor i økende grad velger å selskapsorganisere tradisjonelle forvaltningsoppgaver, særlig innenfor helse og samferdsel. Bruk av foretak for gjennomføring av direktoratsoppgaver har etter vår mening noen utfordringer. Med «direktoratsoppgaver» i denne sammenheng mener vi oppgaver som ikke har en forretningsmessig karakter og hvor det politiske ansvaret er klart definert. Det dreier seg om gjennomføring av politisk definerte ikke-kommersielle oppgaver finansiert gjennom politisk forankrede prosesser og bevilgninger.

Vårt hovedinntrykk er at spesialisthelsetjenesten i dag fungerer rimelig bra og at politisk ansvarlige myndigheter har tilstrekkelig kontroll både på det faglige innholdet og kostnadsutviklingen<sup>45</sup>. Men dette kan ha sammenheng med at foretakene i praksis langt på vei styres som et forvaltningsorgan, og ikke som et foretak. Ut fra det kan en slutning være at forvaltningsorgan med særskilte fullmakter hadde vært en like egnet modell som foretaksmodellen.

---

<sup>45</sup> Jamfør blant annet NOU 2016:25 *Organisering og styring av spesialisthelsetjenesten – Hvordan bør statens eierskap innrettes framover?*

I likhet med de Regionale helseforetakene, har også Nye Veier AS oppgaver som statsmyndighetene har et direkte politisk og økonomisk ansvar for. Et nøkkelord i begrunnelsen er etter vår vurdering «andre rammebetingelser». Ut fra Hermansen-utvalgets argumentasjon ville det vært mulig å gi denne type rammebetingelser også ved bruk av forvaltningsorganmodellen. Da kunne eventuell uklarhet rundt ansvars- og styringslinjene unngås. Det samme gjelder Bane NOR SF. Etter Difis vurdering tilsier anbefalingene fra Hermansen-utvalget at det samme kan oppnås ved å benytte forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Bruk av hovedmodellen med forvaltningsorgan har en fordel ved at ansvarslinjen er klar. Det politiske ansvaret for virksomheten og styringslinjen er klart definert. Når det gjelder foretaksmodellen ser vi flere mulige utfordringer, bl.a.:

- Utydelighet mht. hvem som har ansvar for styring og resultater.
- Den direkte instruks- og ansvarslinjen mellom statsråd og utøvende organ, som ellers gjelder i statlig virksomhet, er brutt. Et foretak er et selvstendig rettssubjekt som handler i eget navn og under eget ansvar.
- Foretaksmodellen kan gi et skinn av politisk uavhengighet – at det er foretaket som er ansvarlig for virksomheten og ikke politiske myndigheter.
- Foretak har et snevrere mandat enn forvaltningsorgan – og er derfor mindre opptatt av å finne løsninger som er best for samfunnet samlet sett.
- Det er krevende å styre indirekte: Bane NOR er et selvstendig organ som inngår avtaler med Jernbanedirektoratet. Det vil si at Jernbanedirektoratet ikke kan instruere Bane NOR direkte. Det kan heller ikke SD.<sup>46</sup>

Et hovedinntrykk er at staten i økende grad velger foretaks- og selskapsorganisering av sentrale offentlige oppgaver for å få større faglig, organisatorisk og økonomisk handlefrihet enn det de får innenfor staten. Det gjelder også virksomhet som for noen tiår siden kanskje ville blitt organisert som forvaltningsbedrifter eller forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Dersom et politisk flertall mener at forvaltningsorganmodellen og de rammebetingelsene som følger med den – forvaltningslov, tjenestemannslov, budsjettreglement mv. – ikke er egnet for organisering av stadig flere av de tradisjonelle forvaltningsoppgavene, kan det etter Difis mening stilles spørsmål om det er behov for å vurdere om rammebetingelsene er tilpasset en moderne og fremtidsrettet offentlig forvaltning.

#### 4.4 Generalistkommunen utfordres

Generalistkommuneprinsippet har vært et hovedprinsipp for utviklingen av dages kommuner. Prinsippet innebærer at alle kommuner skal ivareta de samme

---

<sup>46</sup> Et departement kan imidlertid instruere selskaper i foretaksmøte. Det oppnevner også styre - som skal styre på departementets vegne i tillegg til å støtte og kontrollere virksomheten og virksomhetsledelsen.

oppgaver og demokratiske funksjoner, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Prinsippet skal sikre likeverdige demokratiske rettigheter for innbyggerne ved at det lokale selvstyret omfatter de samme oppgavene. Generalistkommuneprinsippet innebærer også at det samme finansieringssystemet gjelder for alle kommunene og at lovgivningen gir de samme rammene for den statlige styringen og oppfølgingen av kommunene.

I dag kan det hevdes at generalistkommuneprinsippet er under økende press. Over lang tid har det blitt stadig større forskjeller mellom store og mindre kommuners forutsetninger for å bære det omfattende samfunnsoppdraget kommunene er tillagt som forvaltningsnivå. Selv om det blir færre kommuner med kommunereformen, vil kommunestrukturen fortsatt bestå av mange små kommuner, mens tunge trender knyttet til befolkningsutvikling og flyttemønster fortsatt peker mot en økende polarisering mellom store og små kommuner i folketall.

Videreføring av generalistkommuneprinsippet reiser dermed spørsmål om oppgavefordelingen skal tilpasses småkommuner som ikke er berørt av reformen eller nye større regionkommuner. Konsekvensene av det første alternativet kan være at det legges begrensinger på de større kommunenes utviklingsmuligheter og at effektiv offentlig oppgaveløsning hemmes. Konsekvensen av det andre alternativet kan være at småkommunene ikke klarer å løse sine oppgaver enkeltvis og at de blir mer avhengig av interkommunalt samarbeid i ulike varianter og retninger.

I arbeidet med kommunereformen er det lagt til grunn at interkommunalt samarbeid bør være et supplement, og ikke et alternativ, til enhetskommunale løsninger på viktige oppgaveområder. En kommuneinndeling som er optimal for alle aktuelle kommunale oppgaver finnes ikke. Antagelig vil det derfor alltid være behov for interkommunalt samarbeid, uavhengig av gjeldende kommuneinndeling.

Dersom det interkommunale samarbeidet utvides, spør det hva som skjer med generalistkommunen og det brede og enhetlige oppgaveansvaret som er plassert hos kommunestyrene. Alle former for interkommunalt samarbeid medfører innføring av indirekte demokrati til erstatning for direkte demokrati gjennom kommunestyrene. Mulighetene for prioritering og samordning svekkes og forvaltningen blir mer komplisert sammenliknet med en situasjon der oppgavene løses internt i kommunen. Dette er generelle argumenter mot interkommunalt samarbeid som gjelder uansett organisasjonsform og uansett hvilke styringsprinsipper som legges til grunn på den interkommunale arena.

#### **4.5 Økte krav til kvalitet og effektivitet gir regional og nasjonal sentralisering – både av oppgaver og arbeidsplasser**

En rekke drivere i det norske samfunnet virker sentraliserende – regionalt og nasjonalt. Statistikk og forskning viser at høyere utdanning og økt sysselsetting blant kvinner virker sentraliserende. Det samme gjør teknologisk utvikling,

krav til effektivisering og uttak av stordriftsgevinster, globalisering mv.<sup>47</sup> Dette er generelle drivere som også innvirker på utviklingen i offentlig forvaltning.

Økt grad av spesialisering ses som viktig både for å sikre tilstrekkelig kvalitet på oppgave-/tjenesteutførelse, og for å kunne framstå som attraktive arbeidsplasser med robuste fagmiljøer. De senere årene har ny teknologi og yngre, mer teknologivante brukergrupper understøttet en utvikling i retning mer spesialiserte enheter innenfor statsforvaltningen. Alle de store etatene har i ulik grad gått bort fra fysisk brukernærhet som viktig kriterium for oppgaveorganiseringen av virksomheten/etaten. Verdier som kvalitet, likebehandling og effektivitet vektlegges i større grad. Flere velger også funksjonsorganisering, nasjonalt og regionalt.

Fordi spesialisering som regel innebærer samling av flere med lik kompetanse/fagbakgrunn, vil den bidra til at organisasjonen blir mindre sårbar ved sykefravær, når ansatte slutter, går ut i permisjon og lignende. Kompetansen blir mer stabil over tid, bl.a. fordi spesialiserte miljøer ofte kan by på større faglige utfordringer og mer varierte arbeidsoppgaver. Flere saker som behandles på samme sted kan tilsvarende bidra til likebehandling og frigjøre kapasitet til mer krevende oppgaver i pressområder. På tross av nye teknologiske muligheter viser praksis at alle disse faktorene også ofte bidrar til sentralisering av arbeidsplasser.

Erfaringene viser imidlertid også at det er krevende og tar tid å hente ut gevinstene av endret organisering, enten det gjelder endret oppgaveorganisering /spesialisering eller endringer i lokalisering. Det koster å omstille. Ofte er det stor motstand både fra ansatte, fra lokalsamfunn og fra politisk nivå – begrunnet ut fra mål knyttet til distriktpolitikk, levedyktige lokalsamfunn mv. Mange erfarer at gevinstene i all hovedsak kommer på kvalitetssiden.

Når det gjelder større kommuner og regionreformen med større fylkeskommuner, vil endringene kunne bidra til mer helhetlig forvaltning og samordning regionalt og lokalt. Om forvaltningen blir mer helhetlig og samordnet regionalt vil imidlertid avhenge av i hvilket omfang og i hvilken grad oppgaver som henger sammen samles hos fylkeskommunen og i hvilken grad fylkeskommunen evner å bli en sentral samordningsdriver. Difi mener derfor økt samordning regionalt krever at sentrale myndigheter gir det regionale statlige nivået tilstrekkelig både autonomi og handlingsrom til å kunne gjøre regionale tilpasninger.

---

<sup>47</sup> Ref. bl.a. Erling Dokk Holms presentasjon for Partnerforum 03.09.18

## 4.6 Styrings- og finansieringsprosesser må støtte opp under frivillige samordnings- og samhandlingsløsninger

Norsk forvaltning består av mange sterke sektorer og tre forvaltningsnivåer underlagt politisk styring. Formelle og uformelle samordnings- og koordineringsmekanismer har fått økende oppmerksomhet de senere årene. Difi har de senere årene arbeidet med å styrke kunnskapen om hva som hemmer og fremmer samordning i statlig sektor, og hvordan mekanismer og virkemidler kan innrettes for å ivareta og møte økende samordningsbehov.

I Difis prosjekt om Samordning fra 2014<sup>48</sup>, og også et erfaringsnotat fra 2017<sup>49</sup>, slås det fast at forvaltningen står overfor stadig mer sammensatte og komplekse utfordringer. Politikkområder følger ikke nødvendigvis etablerte administrative inndelinger, men er tverrsektorielle og krever innsats fra flere sektormyndigheter og nivåer for at sentrale politiske mål skal nås. Det politisk-administrative systemet er i varierende grad egnet til å løse tverrgående utfordringer, bl.a. på grunn av:

- Streng forståelse og tolkning av ministeransvaret.
- Sterke sektordepartementer og relativt svake samordningsdepartementer.
- Sektororientert kultur i departementer og virksomheter.
- Økt behov for vertikal samordning øker utfordringene med horisontal samordning.
- Digitalisering kan være en drivkraft for en mer samordnet forvaltning

På oppdrag fra Forskningsrådet har Menon Economics laget en fremtidsstudie for 2030 om innovasjon i offentlig sektor.<sup>50</sup> Analysen tar utgangspunkt i tre sentrale drivkrefter; innbyggernes rolle, digitalisering og globalisering, og ender opp i ni trender, herunder:

- at offentlig forvaltning må bruke mer ressurser på å opprettholde folks tillit,
- at digitalisering vil bremse sysselsettingsveksten i offentlig sektor,
- at brukerbetaling og nye former for finansiering vil gjøre velferdsstaten bærekraftig,
- at «tillit» vil erstatte detaljstyring, og
- at offentlig-privat innovasjon blir den mest effektive løsningen på store samfunnsutfordringer

Det er etter Difis mening viktig å ta disse trendene på alvor også når det gjelder organisering av offentlig virksomhet. Leverandørutviklingsprogrammet, Nasjonal styringsmodell for e-helse og 0-24-samarbeidet er alle eksempler på nye partnerskaps- og samarbeidsmodeller som ivaretar samhandling på tvers av tradisjonelle organisasjonsformer på en god måte.

---

<sup>48</sup> Difi-rapport 2014:07. [Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning](#) og Difi-notat 2017:3 [Erfaringer og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017](#)

<sup>49</sup> Difi-notat 2017:3 [Erfaringer og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017](#)

<sup>50</sup> Menon Economics (2018) *Innovasjon i offentlig sektor: Offentlig forvaltning*

Uavhengig av hvor godt Menons framtidsstudie «treffer», synes det helt klart at det vil det være et økende behov for frivillige organisatoriske løsninger som ivaretar behovet for horisontal og vertikal samordning – både innenfor offentlig forvaltning og i form av offentlig-privat samarbeid. Som kartleggingen viser kan det imidlertid lett bli i overkant mange partnerskap, nettverk og avtaler den enkelte aktør – statlig, kommunal eller fra det sivile samfunn – deltar i. Da blir lett helheten borte og nye samordningsutfordringer kan oppstå. I lys av dette bør både politikere og sektormyndigheter være tilbakeholdne med å pålegge nye «tvungne» partnerskaps- og nettverkløsninger. Det er etter Difis vurdering mer behov for å legge til rette for, og heie på, frivillige ordninger.

Organisering i form av partnerskap, avtaler, nettverk mv. er et kraftfullt virkemiddel, men de må følges opp gjennom styring og finansiering i linjen. Det må derfor settes felles mål for tverrgående innsats. Det er også viktig at målene følges opp med finansiering.

## Referanser:

### Difi-rapporter:

- 2012:7 *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse.*
- 2013:11 *Merverdi eller unødvendig omvei?*
- 2014:2 *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder.*
- 2014:4 *På armlengdes avstand, men innenfor rekkevidde.*
- 2014:7 *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning.*
- 2017:3 *Erfaringer og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017.*
- 2017:4 *Samarbeid og koordinering på informasjonssikkerhetsområdet i nasjonale felleskomponenter.*
- 2017:10 *Færre enheter og mer spesialisering i den regionale statsforvaltningen.*
- 2017:13 *Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer.*
- Statskonsult-rapport 2002:17 *Nettobudsjetterte forvaltningsorganer- En kartlegging og analyse.*
- Statskonsult-rapport 2003:19 *Klager over alt. Organisering av statlig klagebehandling.*

### Norges offentlige utredninger:

- NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*
- NOU 2000:14 *Frihet med ansvar – Om høgre utdanning og forskning i Norge.*
- NOU 2016:25 *Organisering og styring av spesialisthelsetjenesten – Hvordan bør statens eierskap innrettes framover?*

### Stortingsdokumenter:

- Stortingsmelding nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid.*
- Stortingsproposisjon nr. 95 S (2013-2014) *Kommuneproposisjonen 2015.*
- Stortingsmelding nr. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.*
- Stortingsmelding nr. 25 (2014-2015) *På rett vei – reformer i veisektoren.*
- Stortingsmelding nr. 27 (2014-2015) *På rett spor – reform av jernbanesektoren.*

### Andre kilder:

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægred og Jarle Trondal: *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år.* Universitetsforlaget 2018.

Evry 2018: *Kommuneundersøkelsen 2018*

(<https://www.evry.com/no/media/artikler/kommuneundersokelsen2018/>)

Herland, Hege og Signy Irene Vabo: *Innlegg på konferanse 2012:*

[http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Kurs\\_og\\_konferansepdf-er/Nasj-fagkonf-2012/1B-Vabo\\_Herland.pdf](http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Kurs_og_konferansepdf-er/Nasj-fagkonf-2012/1B-Vabo_Herland.pdf)

Holm, Erling Dokk 2018: *Presentasjon for Parnerforum 3. september 2018.*

IRIS-2013/00: *Interkommunalt samarbeid - Konsekvenser, muligheter og utfordringer.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014: *Sluttrapport fra ekspertutvalg - Kriterier for god kommunestruktur.*

Menon Economics (2018): *Innovasjon i offentlig sektor: Offentlig forvaltning.*

Monkerud, Lars Chr., Marthe Indset, Sigrid Stokstad, Jan Erling Klausen: *Kommunal organisering\_2016*. NIBR-rapport 2016:20.

NIBR-rapport 2016:20 *Kommunal organisering 2016 – Redegjørelse for Kommunal og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*.

NIVI Rapport 2018:1 *Læringspunkter fra kommunereformen*.

NIVI Rapport 2016:3 *Status for interkommunalt samarbeid*.

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD): *Forvaltningsdatabasen*.

Nærings- og fiskeridepartementet: *Statens eierberetning for 2017*

Rambøll Norge 2017: IT i praksis - En undersøkelse av «Norges digitale status».

Røiseland, Asbjørn og Signy I.Vabo (2016): *Styring og samstyring – governance på norsk*.

Senter for økonomisk forskning: SØF-rapport nr. 01/17 *Nullpunktsmåling: Hovedrapport*.

Østlandsforskning-rapport nr. 07/2014: *Regionale partnerskap – positivt for regional utvikling og utfordrende for kommunal forankring. En evaluering av partnerskapsinstituttet i Oppland*.



## Vedlegg 1

## Hjelpeskjema for vurdering av tilknytningsform

Tilknytningsform Kjennetegn	Forvaltningsorgan	Forvaltningsorgan m/ særskilte fullmakter	Forvaltningsbedrift	Særlovsselskap <sup>1</sup>	Statsforetak	Statsaksjeselskap	Stiftelse med statlig tilknytning
Øverste styringsorgan	Kongen/departement	Kongen/departement	Kongen/departement	Generalforsamling <sup>2</sup>	Foretaks møte	Generalforsamling	Styret
Styringsprinsipp	Instruksjon	Instruksjon	Instruksjon	Eierstyring	Eierstyring	Eierstyring	Selvstyrende
Statsrådets parlamentariske og konstitusjonelle ansvar	I prinsippet for alle disposisjoner	I prinsippet for alle disposisjoner	I prinsippet for alle disposisjoner.	Vedtatt på generelle rettm.linjjer i vedtekter m.m.	Vedtatt på foretaks møte og generelle rettm.linjjer i vedtekter m.m.	Vedtatt på gen.forsamling og generelle rettm.linjjer i vedtekter m.m.	Vedtattsgodkjenning Bevilgninger (til grunnfond og evt. drift m.m.)
Statsrådets og departementets styrings- muligheter/spilleregler for styring	Alle sider ved virksomheten (dersom det ikke er spesielt angitt avskjæring i lov).	Ikke områdene som fullmaktene dekker, men ellers alle sider ved virksomheten	Rammer for driften, men også priser/gebyrer, produkter, enkelinvesteringer m.m.	Hovedformål, virkefelt, avkastning, utbytte. Nærmere definerede sektorpolitiske saker.	Hovedformål, virkefelt, avkastning, utbytte. Nærmere definerede sektorpolitiske saker.	Hovedformål, virkefelt, avkastning utbytte. (Nærmere definerede sektor- politiske saker)	Lovgivning. Vilkår ved bevilgninger godkjenning av vedtekter, oppnevning av styremedlemmer
Eget styre	Som regel ikke	Ja	Nei /Ja <sup>3</sup>	Ja	Ja	Ja	Ja
Juridisk status	Del av staten	Del av staten	Del av staten	Eget rettssubjekt	Eget rettssubjekt	Eget rettssubjekt	Selvstyrende rettssubjekt
Finansiering	Statsbudsjettet, (kan ha merinntektsfullmakter)	Statsbudsjettet, program- og prosjektmidler	Statsbudsjettet, salg av tjenester, avgifter	Salg av tjenester, produkter, (+ ev. tilskudd for ikke- lønnsomme tjenester)	Salg av tjenester, produkter, (+ ev. tilskudd for ikke- lønnsomme tjenester)	Salg av tjenester, produkter, (+ ev. tilskudd for ikke- lønnsomme tjenester)	Tilskudd og salg av tjenester
Budsjetttilknytning	Bruttobudsjettet	Nettobudsjetterte drifts- utgifter (på 50-post)	Nettobudsjetterte drifts- utgifter (på 24- post), investeringer aktiveres	Utenfor statsbudsjettet	Utenfor statsbudsjettet	Utenfor statsbudsjettet	Eget budsjettet
Finansielt ansvar Kan formelt gå konkurs	Staten Nei	Staten Nei	Staten Nei	Selskapet Ja <sup>4</sup>	Foretaket <sup>5</sup> Ja	Selskapet Ja	Stiftelsen Ja
Ansattes rettigheter	Statsansatte- og tjenestestvistsloven <sup>6</sup>	Statsansatte- og tjenestestvistsloven <sup>6</sup>	Statsansatte- og tjenestestvistsloven	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven
Forvaltningslov	Gjelder	Gjelder <sup>7</sup>	Gjelder	Gjelder bare for eventuell myndighetsutøvelse	Gjelder ikke <sup>8</sup>	Gjelder ikke, (bare for eventuell myndighetsutøvelse)	Gjelder ikke (bare for ev. myndighetsutøvelse)
Offentlighetslov <sup>9</sup>	Gjelder	Gjelder	Gjelder	Ja, men mange unntak	Ja, men unntak <sup>10</sup>	Ja, men mange unntak	Gjelder ikke, men unntak

<sup>1</sup> Særløvselskapene er organisert etter hver sine lover, og varierer i større eller mindre grad innbyrdes på de dimensjonene som er angitt her.

<sup>2</sup> Har også benevnelse foretaks møte og årsmøte

<sup>3</sup> Kun GFEK har styre, Statens pensjonskasse og Statsbygg har ikke.

<sup>4</sup> Helseforetak kan ikke gå konkurs.

<sup>5</sup> I vedtekter kan det fastsettes regler for låneopptak og garantiplikter, herunder begrenset adgang til å ta opp lån eller gi garanti.

<sup>6</sup> Unntak er Norges Forskningsråd, hvor arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven gjelder.

<sup>7</sup> Deler av forvaltningsloven gjelder ikke for Norges forskningsråd

<sup>8</sup> Usikkert om den gjelder for myndighetsutøvelse, jf. St. meld. nr. 32, 1997-98.

<sup>9</sup> Mange unntak for selskaper og ulike saker, vedtak etc. <https://lovdata.no/dokument/SF/forakrft/2008-10-17-1119>

<sup>10</sup> Gjelder ikke Statkraft SF.

## Referanseark for Difi

<b>Tittel på rapport:</b>	Organisasjonsformer i offentlig forvaltning. En kartlegging.
<b>DIFIs rapportnummer:</b>	2018:8
<b>Forfatter(e):</b>	Oddbjørg Bakli, Trond Kråkenes og Magne Langset
<b>Evt. eksterne samarbeidspartnere:</b>	
<b>Prosjektnummer:</b>	218 023
<b>Prosjektnavn:</b>	Organisasjonsformer i offentlig forvaltning
<b>Prosjektleder:</b>	Oddbjørg Bakli
<b>Prosjektansvarlig avdeling:</b>	UOA
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<b>Resymé/omtale:</b>	<p>Digitalisering og teknologisk utvikling gir nye organisatoriske muligheter, men også noen utfordringer. Forvaltningsorganenes faglige uavhengighet er ulikt regulert og organisert. Selskapsorganisering brukes for å gi statlige virksomheter med tradisjonelle forvaltningsoppgaver økt økonomisk og organisatorisk handlingsrom. Flere kommunale oppgaver og mer interkommunalt samarbeid utfordrer generalistkommunen. Økte krav til kvalitet og effektivitet gir regional og nasjonal sentralisering av offentlige oppgaver og arbeidsplasser.</p> <p>Difi anbefaler at arbeidet med å tilpasse lovgivning og regelverksutvikling til en digital forvaltning må prioriteres, at bruken av tilknytningsformen <i>forvaltningsorgan med særskilte fullmakter</i> utvides, at rammene for forvaltningsorganmodellen vurderes, at regionalt statlige nivå får tilstrekkelig autonomi og handlingsrom til å kunne gjøre regionale tilpasninger og at styrings- og finansieringsprosesser bør støtte opp under frivillige samordnings- og samhandlingsløsninger</p>
<b>Emneord:</b>	Organisasjonsformer, tilknytningsformer, faglig uavhengighet, interkommunalt samarbeid, kommunestruktur, sentralisering.
<b>Totalt antall sider til trykking:</b>	58
<b>Dato for utgivelse:</b>	01.11.2018
<b>Utgiver:</b>	<b>DIFI</b> Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no