

# **Modernisering av den norske departements-direktoratsmodellen**

*Et forprosjekt*

---

## Forord

I Bondevik II-regjeringens redegjørelse om modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor, er arbeidsdelingen mellom departementer og direktorater prioritert som et særskilt moderniseringsprosjekt. Arbeids- og administrasjonsdepartementet ved Innovasjons- og moderniseringsgruppen (IMG), har gitt Statskonsult i oppdrag å gjennomføre et forprosjekt.

Formålet er å samle relevant kunnskap og å identifisere aktuelle problemstillinger som det bør tas tak i for å utvikle og modernisere forholdet mellom departement og direktorat. Notatet anses derfor å være et grunnlag for beslutninger om hvilke tiltak og problemstillinger som bør videreføres i ett eller flere hovedprosjekter.

Beskrivelsen bygger på ulike kilder og rapporter, kartlegginger og analyser utført i eller for Statskonsult. Dette inkluderer en juridisk betenkning om konstitusjonelle spørsmål utarbeidet av professor dr. juris Eivind Smith. Når det gjelder vurderingene av hvilke problemstillinger som det er viktig å ta fatt i, har vi basert oss på verdifulle erfaringer og synspunkter fra nøkkelpersoner i departementene og direktoratene.

Vi håper at notatet kan være nyttig for sentralforvaltningen i deres pågående moderniseringsarbeid og som grunnlag for den videre beslutningsprosessen om hvilke tiltak som skal videreutvikles for å modernisere forholdet mellom departementer og direktorater.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i notatet. Arbeidet er utført av Inger Johanne Sundby med viktige bidrag fra flere i Statskonsult, bl.a. Peter Chr. Bøgh, Eivor Bremer Nebben, Marit Rønning og Sidsel Søvik. Anne-Grete Aase har bistått i slutføringen av notatet.

Oslo, juli 2002

Vivi Lassen  
avdelingsdirektør

---

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Bakgrunn</b> .....	<b>11</b>
1.1 Arbeidsdelingen mellom departementer og direktorater – ett av ..... fem særskilte moderniseringsprosjekter .....	11
1.2 Prinsipper for vurderingen av arbeidsdelingen mellom ..... departementer og direktorater .....	11
1.3 Avgrensning .....	12
<b>2 Mål for prosjektet</b> .....	<b>13</b>
<b>3 Beskrivelse av sentralforvaltningen</b> .....	<b>14</b>
3.1 Forsøk på å avgrense direktoratene .....	15
3.2 Departementene .....	16
3.2.1 Struktur og størrelse .....	16
3.2.2 Roller og ansvar .....	17
3.2.3 Oppgaver .....	18
3.2.4 Endring i oppgaveporteføljen .....	18
3.3 Direktoratene .....	21
3.3.1 Hva er et direktorat? .....	21
3.3.2 Direktoratenes funksjoner og oppgaver .....	22
3.3.3 Inndeling etter rendyrking av roller .....	23
3.3.4 Forsøk på å kategorisere direktoratene etter mer rendyrkede roller .....	25
<b>4 Beskrivelse av styrings- og kontrollsystemene/styringsvirkemidler</b> .....	<b>29</b>
<b>overfor forvaltningsorganer</b> .....	<b>29</b>
4.1 Organisering som styringsvirkemiddel.....	29
4.2 Regelstyring .....	29
4.3 Finansiell styring .....	30
4.4 Mål- og resultatstyring.....	30
<b>5 Eierstyring og kjøp av tjenester</b> .....	<b>31</b>
5.1 Eierstyring, tilsagnsbrev og kontrakter .....	31
<b>6 Modeller fra våre naboland</b> .....	<b>32</b>
6.1 Danmark.....	32
6.2 Finland .....	32
6.3 Sverige .....	33
<b>7 Analyse/vurdering av de mest sentrale problemstillingene</b> .....	<b>34</b>
7.1 Hvordan bør roller, ansvars- og arbeidsdelingen mellom departementene og ulike typer direktorater være?.....	34
7.1.1 Hvilke oppgaver og funksjoner bør ligge i departementene? ...	34
7.1.2 Sekretariat for politisk ledelse .....	35
7.1.3 Iverksetting og gjennomføring av sektorpolitikken.....	36
7.1.4 Internadministrasjon .....	37

7.2	Hvilken kompetanse må departementene ha når mer skal delegeres?.....	38
7.3	Hvilke oppgaver og funksjoner bør ligge i direktoratene?.....	39
7.3.1	Direktoratenes oppgaver og ansvar generelt.....	39
7.3.2	Muligheter for å oppnå et klarere skille mellom tilsyn, forvaltning og tjenesteproduksjon .....	40
<b>8</b>	<b>Hvordan bør styrings- og samhandlingsrelasjonene mellom departementene og ulike typer direktorater være? .....</b>	<b>42</b>
8.1	Hvor uavhengig bør et direktorat være?.....	42
8.2	Bør styrings- og samhandlingsrelasjonene utvikles og forbedres?... 43	
8.3	Egner bestiller-utførermodellen seg for forholdet mellom departement og direktorat? .....	44
8.3.1	Bestillerkompetanse.....	45
<b>9</b>	<b>Anbefalinger.....</b>	<b>47</b>
9.1	Systematisering av erfaringer med overføring av oppgaver fra departement til direktorat.....	47
9.2	Omorganisering av direktoratene etter prinsippet <i>rendyrking av roller</i> .....	47
9.3	Prinsipiell vurdering av behovet for faglig autonome forvaltningsorganer.....	47
9.4	Prinsipiell vurdering av organiseringen av klageordninger .....	48
9.5	Direktorater som produserer tjenester .....	48
9.6	Utvikling av styrings- og samhandlingsrelasjonen mellom departementer og ordinære forvaltningsorganer (direktorater).....	48
9.7	Klargjøre begreper rundt bestillerfunksjonen og utvikle bestillerrollen og kompetansen .....	49
9.8	Kompetansebehov og sammensetning i departementene .....	49

## Litteratur

**Vedlegg 1:** Forholdet mellom departement og direktorat – Konstitusjonelle utgangspunkter. (av professor dr. juris Eivind Smith)

**Vedlegg 2:** Oversikt over alle forvaltningsorganer<sup>1</sup> med departements-tilhørighet, tilknytningsform, organisasjonstype og hovedoppgave

<sup>1</sup> I denne oversikten er det ikke tatt med finansielle institusjoner, fond osv, f eks Norges Bank, Folketrygdfondet, Garantikassen for fiskere, Statens banksikringsfond osv. Vi har heller ikke med korporative organer som Eksportutvalget for fisk og lignende.

---

## Sammendrag

Statskonsult har som del av moderniseringsarbeidet, utført forprosjektet om forholdet mellom departementer og direktorater for Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Formålet med forprosjektet har vært å utarbeide et kunnskapsgrunnlag og å få identifisert og drøftet problemstillinger som det bør tas fatt i for å utvikle hensiktsmessig organisering og samhandling/styring mellom departementer og direktorater. Med grunnlag i vurderingene gis anbefalinger om hvilke tiltak som bør videreføres i ett eller flere hovedprosjekter.

Det er den vertikale arbeidsdelingen som i første omgang er vurdert.

Notatet anses å være et grunnlag for videre politiske beslutninger om hvilke endringer og tiltak som må kartlegges grundigere og/eller videreføres i ett eller flere hovedprosjekter.

Tre av prinsippene for regjeringens moderniseringsarbeid er premisser for vurderingene,

- ?? offentlig sektor skal være tilpasset brukernes behov
- ?? tilnæringsmåten for utviklingen av offentlig sektor skal være desentralisering, delegering og ansvarliggjøring av virksomheter
- ?? det skal tilstrebes å få et klarere skille mellom forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn

For å kunne identifisere hva som bør forbedres og utvikles, må en vite hvordan nå-situasjonen er. Likeledes må det være felles forståelse av hva som er objekter for endring og en viss enighet om hva som er problemene. Når det gjelder forholdet mellom departementene og direktoratene, er det viktig å ha en felles forståelse for hva begrepet *direktorat* omfatter. Listen over eksisterende forvaltningsorganer er derfor oppdatert og kategorisert for å avgrense direktoratene.

### Departementene – utvikling og utfordringer

Sentralforvaltningen omfatter 17 departementer, Statsministerens kontor og sentrale statlige forvaltningsorganer – inkludert de som kan regnes for direktorater. Antall tilsatte i staten per 1. oktober 2001 var 133 753 (om lag 124 000 årsverk)<sup>2</sup>. Av disse var 4 250 tilsatt i departementene, 11 122 i sentralforvaltningen og de resterende om lag 118 000 i ytre apparat.

Endringer i oppgaveporteføljen til departementene underbygges av endringer i antall tilsatte i departementene. Gjennom 90-tallet har antall årsverk i departementene økt med over 500 – fra 3 410 i 1990 til 3 951 i 1999, mens det har vært en nedgang på 200 tilsatte (fra 4 467 til 4 250) fra 1999 til 2001. Nedgangen skyldes sannsynligvis utflytting av oppgaver fra departementene til direktorater. Denne utviklingen samsvarer godt med prinsippet i moderniseringsarbeidet om delegering.

---

<sup>2</sup> Statens Sentrale Tjenestemannsregister

---

Departementenes utfordringer består i å styrke rollen som sekretariat for politisk ledelse og å delegere mer operative oppgaver og forvaltningsoppgaver i form av behandling av enkeltsaker og tilskudd, til underliggende organer. Nye tall fra Statskonsult viser at det nå bare er om lag 8 prosent av klagesakene som behandles i et departement, de resterende i underliggende organer eller klagenemnder. Antallet statlige klagenemnder er fordoblet de seneste årene til 48. Vi ser også en tendens til at en del av de politiske oppgavene og oppgaver som gjelder overordnet sektorpolitisk styring, flyttes ut til direktoratsnivå.

Lovforslag, budsjettforslag og forberedelse av nye politiske ordninger og virkemidler må bygge på analyser for å få klarlagt konsekvenser av ulike handlingsalternativer. Enkelte departementer har gått relativt langt i å føre utrednings- og utviklingsoppgaver ut av departementet. Tanken bak er at departementet i første rekke skal ha kompetanse til å bestille analyser fra direktorater, private konsulenter, forsknings- og utredningsmiljøer og utvalg, for så å bearbeide disse slik at de kan brukes i en politisk sammenheng.

Utflytting av oppgaver har stor betydning for oppgavesammensetningen i departementene, men det er viktig å understreke at i vårt konstitusjonelle system fritar ikke dette statsråden for ansvar for oppgavene. Men større avstand til saksbehandlingen kan gi statsråden en "tenkepause" hvis det skulle bli politisk uro rundt saken. En relevant problemstilling er også om det er mulig og ønskelig å få mer autonome forvaltningsorganer for å gi større gjennomslag for faglig uavhengige vurderinger.

Utviklingen i våre naboland (Danmark, Finland og Sverige) viser den samme trenden som i Norge når det gjelder å delegere oppgaver fra departementer til direktorater. Men både i Sverige og Finland har underliggende organer en mer uavhengig stilling. Den svenske modellen innebærer at ingen myndighet, heller ikke Riksdagen, kan bestemme hvordan forvaltningsmyndigheter skal beslutte i saker som vedrører myndighetsutøvelse overfor enkelte personer, virksomheter eller kommuner (enkeltsaksbehandling). Likeledes er det et skarpere skille mellom forvaltning og rettshåndheving ved at klager på forvaltningsvedtak må overklages til forvaltningsdomstolen. I Danmark er det økning i andelen klagesaker som behandles av klagenemnder.

Større vekt på rollen som sekretariat for politisk ledelse og færre forvaltningsoppgaver, medfører behov for å endre arbeidsformene og kompetansen i departementene. Departementene må på en langt bedre måte utnytte kunnskap, erfaringer og resultatinformasjon i direktoratene, i andre forvaltningsorganer og i ulike kompetansemiljøer nasjonalt og internasjonalt. Samarbeidsformene mellom departementer og direktorater må utvikles og departementene må bli gode *bestillere* av relevant kunnskap og iverksettingen av politikken. Det er behov for å klarlegge om bestiller-utførermodellen er egnet for forholdet mellom departementer og direktorater. Det er også behov for å utvikle bestillerrollen.

Direkte tjenesteyting kan utføres av statlige selskaper/foretak, private bedrifter eller frivillige organisasjoner. Det inngås da kontrakter eller gis tilskudd. Det vil være et spørsmål om departementet selv skal utforme bestillingen, inngå

---

kontrakt, følge opp og kontrollere at leveransene er som avtalt og forventet. Eller om dette er oppgaver som direktoratene bør ivareta. Dersom det skal legges til departementet, vil det kreve en bestillerkompetanse som også innebærer god fagkompetanse. I tillegg vil ansvaret for resultatene og eventuelt mangler og feil bli lagt nærmere statsråden.

Et stadig tilbakevendende spørsmål er hvor mye fagkompetanse som må være i departementet og hvordan unngå for stor kompetansedublering. Tiltak for å unngå kompetansedublering er mobilitet. Manglende kompetanse på ett av nivåene kan løses gjennom utlån fra det andre nivået, for eksempel i form av innbeordning eller mobilitetsordninger.

### **Forvaltningsorganene inkl. direktorater – hvem er de og hva gjør de?**

I 1999 var det i alt 193 forvaltningsorganer. Gjennom sammenslåing av forvaltningsorganer og omgjøring til selskaper, er antall forvaltningsorganer redusert til 169 på to år<sup>3</sup>. Flere virksomheter er vedtatt sammenslått med andre eller er under omstilling til selskaper, slik at antallet forvaltningsorganer vil gå ytterligere ned i løpet av året.

Forvaltningsorganene utgjør en meget uensartet gruppe når det gjelder formål, oppgaver, størrelse og/eller uavhengighet til departementet, for eksempel ombud med faglig uavhengighet i lov eller forskningsinstitutter med særskilte fullmakter. De fleste forvaltningsorganene kan i prinsippet ha direktoratsoppgaver ved at de brukes som rådgivere for departementene. Men det har vært viktig for vurderingen av forholdet mellom departement og direktorat å avgrense hva som kan regnes som direktorater. Vi har tatt utgangspunkt både i hvilke typer organer som bør ekskluderes og hvilke som ville fremstå som direktorater ut fra definisjonen på et direktorat. De vi har ekskludert er: Domstoler og domstollignende organer, Bispedømmerrådet, ombudene, forsknings- og utdanningsinstitusjoner, faste og tidsbegrensede utvalg og rådgivende organer, arkiv og registre, kulturinstitusjoner, kompetansesentra og banker og fond. Disse utgjør til sammen 86 forvaltningsorganer. I tillegg er det en del organer med støttefunksjoner for sektoren, f.eks. Rettsvesenets IT- og fagtjeneste, Siviltjenesteadministrasjonen, Forsvarsbygg, og spesielle institusjoner som Sysselemannen på Svalbard, Norges grensekommisær, Politiets sikkerhetstjeneste og hovedredningssentralen, som vi ikke regner som direktorater.

Av de 169 forvaltningsorganene er det 60 direktorater ut fra følgende definisjon:

*Et direktorat er et statlig forvaltningsorgan. Det har sentrale administrative (forvaltningsmessige) oppgaver og som oftest også andre faglige oppgaver, som er tillagt institusjonen i lov, eller i instruks eller fullmakt iht. lov, og dette kan også omfatte myndighetsutøvelse. Det arbeider med hele landet som virkefelt. Det er ikke integrert i noe departement. Det er likevel direkte underlagt et (eller flere) departementers instruksjonsmyndighet.*

---

<sup>3</sup>Jamfør vedlegg 2

---

Direktoratene kan på grunnlag av formål, funksjoner og oppgaver grupperes på ulike måter. Vi har gjengitt noen inndelingsmåter. Den inndelingen som er valgt, er basert på prinsippet om å *tilstrebe et klarere skille mellom tilsyn, tjenesteproduksjon og forvaltning*. I tillegg har vi utarbeidet en seksdeling, der tjenesteproduksjon deles i

- ?? kunnskap til borgerne/brukerne
- ?? tjenester til brukerne
- ?? interne tjenester/støtte til offentlige virksomheter
- ?? forvaltning som deles i
  - å fatte vedtak
  - stabsfunksjoner overfor departement/statsråd

Direktoratene kan være delegert myndighet til å fatte vedtak om rettighetsbaserte ytelser (offentlige goder), plikter eller tilskudd til næringsdrivende, organisasjoner osv. – hovedformålet er da *forvaltning*. Eller direktoratet kan ha myndighetsutøvelse i form av å utføre *tilsyn*, og i noen tilfeller blir et slikt direktorat kalt *tilsyn* eller *tilsynsorgan*. Et tilsynsorgan har som kjerneoppgave å *kontrollere og på andre måter følge opp at regelverk etterleves som forutsatt*.

Forsøket på å utforme kategorier som kan omfatte alle forvaltningsorganer inkludert direktoratene og innplasseringen av organene/direktoratene i kategoriene, kan absolutt diskuteres. Vi har gjort et forsøk på å plassere forvaltningsorganet etter det som anses som hovedformålet for hele virksomheten. Det vil blant annet si at direktorat har fått samme hovedformål som resten av etaten, selv om direktoratet har som en av sine hovedoppgaver å styre, utvikle og veilede etaten.

Kategoriseringen av direktoratene ut fra skjønn etter *tredelingen*, viser at det er

- ?? 25 tilsyn
- ?? 11 med tilsynsoppgaver blandet med andre oppgaver
- ?? 10 med i hovedsak forvaltningsoppgaver (fatte vedtak)
- ?? 2 med blanding av forvaltning og tjenesteproduksjon
- ?? 11 med i hovedsak tjenesteproduksjon, hvorav omtrent halvparten produserer tjenester for andre statlige virksomheter.

Direktoratenes rolle er todelt: De er utøvende overfor brukerne – samtidig som de er rådgivende overfor departementet. Direktoratene er politisk styrt, men de er ikke politiske. De skal primært ivareta faglige hensyn i oppgaveutførelsen, men de må ha en politisk forståelse.

De er utøvende gjennom forvaltning av ordninger og regelverk, men har også kunnskap om hvordan ordningene virker og om behov for endringer i tillegg til kunnskap om sektoren (områdeovervåking). Hvor faglig uavhengige direktoratene må være, vil avhenge av type direktorat (formål og oppgaver og formell status). Men generelt er det viktig at de på et faglig selvstendig grunnlag gir råd. Samtidig må de være lojale overfor departement og de må leve med å bli "overkjørt" ut fra politiske hensyn.

Direktoratene må selv kunne ta initiativ til å utvikle og forbedre oppgaveutførelsen og virksomheten. Endringene må være i samsvar med de overordnede



---

målene og retningen. Kommunikasjonen med og avklaring i forhold til departementet er derfor viktig. Direktoratet er departementets fagorgan og kan enten ut fra et generelt krav i tildelingsbrevet eller etter anmodninger (bestillinger) i løpet av året bli bedt om å vurdere saker, utarbeide høringsuttalelser, gi premisser til politikktutforming og lover eller gjennomføre utredninger.

Rollen som utøver overfor brukerne vil variere i forhold til hvilke målgrupper de skal arbeide i forhold til og hvor nært de er brukerne. Få direktorater har tjenesteyting direkte overfor enkelt personer (brukere/borgere), men de kan ha myndighetsutøvelse i form av å fatte vedtak i første instans og klagebehandling. De kan også gi direkte råd og veiledning eller utarbeide veiledningsmateriale overfor brukere/publikum.

28 av direktoratene styrer og administrerer etater. Ansvar for å utvikle og modernisere det ytre apparatet er derfor en svært viktig oppgave.

### **Muligheter for å oppnå et klarere skille mellom tilsyn, forvaltning og tjenesteproduksjon**

En ideell struktur ifølge moderniseringsprinsippene er å skille mellom tilsynsorganer med tilsynsoppgaver, tjenesteprodusenter organisert som selskaper, og direktorater som fatter vedtak.

Det er mange av direktoratene som er tilsynsorganer og en del har som hovedformål å fatte vedtak, selv om i dette hovedsak utføres av enheter i ytre etat. Det er relativt få som har tjenesteproduksjon i den forstand at de produserer tjenester til befolkningen eller spesielle målgrupper. Noen yter tjenester i form av støttefunksjoner for sektoren, f.eks. Læringscenteret som administrerer eksamensavvikling. Andre har støttefunksjoner for hele eller større deler av statsforvaltningen. Et eksempel er Statistisk sentralbyrå som produserer statistikk og analyser for planlegging i alle sektorer, overvåker utviklingen i samfunnet og utarbeider viktig grunnlag for den økonomiske politikken. De produserer også tjenester på oppdrag til ulike virksomheter og er en kunnskapsbank for befolkningen.

Hvis en derimot vurderer alle forvaltningsorganene, ikke bare de som er definert som direktorater, er det mange virksomheter som yter tjenester. Dette er alle utdanningsinstitusjonene, de nasjonale kulturinstitusjonene og vi inkluderer også forskningsinstituttene. Mange av disse forvaltningsorganene har en mer uavhengig rolle gjennom fullmaktene, og det arbeides med å endre tilknytningsformen til foretak (selskapsorganisering) for universitet og høyskoler for å gi mer handlingsrom, uavhengighet og ansvar for egen drift.

En hovedhensikt med å få klarere skille mellom rollene er å unngå rollekombinasjoner som av ulike årsaker kan være lite ønsket. Det enkelte direktorat kan ha en kombinasjon av tilsyn, forvaltning og tjenesteproduksjon. Spørsmålet er om målgruppene for disse funksjonene er de samme, og dessuten om koblingen til sektorpolitikken – f.eks. næringspolitikken – er uheldig.

---

## **Anbefalinger**

### **Systematisering av erfaringer med overføring av oppgaver fra departement til direktorat**

Departementer som vurderer å skille ut oppgaver, må utvikle beslutningsgrunnlag for hvorfor eventuelle oppgaver bør delegeres og hvilke oppgaver som bør overføres. Flere departementer har gjennomført dette, og både beslutningsgrunnlaget, prosessen og de konkrete løsningene er mer eller mindre godt dokumentert. Gjennom å samle og systematisere dette materialet kan vi utarbeide et notat som kan tjene som en veiledning for andre departementer.

### **Omorganisering av direktoratene etter prinsippet *rendyrking av roller***

For å komme videre i forhold til det politiske målet om et klarere skille mellom de ulike rollene, må det gjennomføres en grundigere kartlegging av direktoratenes formål og oppgaver for å konkretisere "blandingsforholdet" av rollene og å vurdere om rollene er i innbyrdes konflikt. I tilknytning til kartleggingen bør konsekvensene av rendyrkingsprinsippet vurderes i forhold til andre prinsipper i moderniseringsarbeidet bl.a. *tilpasning av tjenester til brukernes behov – brukerorientering* og formåls- og kostnadseffektivitet inkludert utnyttelse av kunnskap og kompetanse.

Denne kartleggingen er et nødvendig grunnlag for eventuelle omorganiseringer av hvert enkelt direktorat eller grupper av direktorater.

### **Prinsipiell vurdering av behovet for faglig autonome forvaltningsorganer**

Det er et politisk mål å la tilsynsorganer få en friere stilling i forhold til statsrådets instruksjonsrett. Hvor autonome de kan være etter norsk rett eller hvor frie det er ønskelig at de kan være, er uavklart. Det er derfor behov for en prinsipiell gjennomgang av dagens organisering av forvaltningsorganer. Hensikten er a) å komme fram til noen klarere prinsipper for hvilke frihetsgrader ulike typer oppgaver bør ha, og hvilke krav som bør stilles til politisk styring av oppgavene, b) vurdere om det bør innføres en egen form for faglig autonome forvaltningsorgan og c) skissere hvilke regler som eventuelt skulle gjelde for en slik form.

### **Prinsipiell vurdering av organiseringen av klageordninger**

Forvaltningsoppgaver inkludert klagebehandling blir ført ut av departementene og delegert til direktorater eller egne klagemønder. Denne utviklingen har skjedd uten noen bred forutgående prinsipiell vurdering av hvilke konsekvenser dette medfører for borgerne og forvaltningen. Organiseringen av klageordningene er blitt fragmentert og uoversiktlig og er en sum av en lang rekke sektorvise enkelttiltak. Departementer og lovutvalg trenger retningslinjer for hvordan klagesakfunksjonen skal organiseres. Det er behov for å sette i gang en prinsipiell vurdering av hvordan klagebehandlingen bør organiseres – inkludert vurdering av ordningen med forvaltningsdomstol.

### **Direktorater som produserer tjenester**

Det må vurderes hva slags tilknytningsform (forvaltningsorgan eller statlig selskap) som er best egnet som organisasjonsform for ulike typer tjenesteproduksjon. Det kan også være et spørsmål om de selskapsformene vi i dag har,

---

er egnet, eller om særlovselskap (som for helseforetakene) vil bli løsningen. Det er behov for å få vurdert de statlige selskapsformene, noe som et utvalg skal vurdere. Vi tror det er hensiktsmessig å enten følge opp utvalgets arbeid med en konkret vurdering av mulig organisering av aktuelle tjenesteproduserende direktorater, eller å gjennomføre dette parallelt, slik at utvalget kan få noen konkrete eksempler som grunnlag for sin utredning.

### **Utvikling av styrings- og samhandlingsrelasjonen mellom departementer og ordinære forvaltningsorganer (direktorater)**

Det er behov for å utvikle styringsrelasjonene mellom departement og direktorat videre. Mål- og resultatstyring er den bærende styringsformen, og det er viktig å sikre at styringsrelasjonen gis et reelt innhold.

Det bør gjennomføres konkrete prosjekter mellom departementene og deres virksomheter med sikte på å avklare roller og ansvar og bedre samhandlingen ved fastsettelse av mål og resultatkrav for virksomheten. En viktig del av dette er å avklare hvilke rapporteringsrutiner som kreves og hvordan den mer løpende kontakten mellom departement og virksomhet skal være.

Det er også behov for å se på hvordan oppmerksomheten om mer langsiktige utviklingstrekk og strategier i styringsdialogen kan styrkes. Gjennomgående er den aktuelle situasjonen altfor dominerende i styringsdialogen – det er behov for å tenke mer langsiktig og sikre at virksomheten når sine mål og ikke bare gjennomfører en rekke aktiviteter.

Statskonsult har et samarbeidsprosjekt med Finansdepartementet der departementenes styrings- og kontrollansvar vurderes. Dette skal munne ut i en eksempelsamling av god praksis på ulike elementer i styringskjeden mellom departementene og underliggende virksomheter. Arbeidet skal ferdigstilles innen utgangen av 2002.

### **Klargjøre begreper rundt bestillerfunksjonen og utvikle bestillerrollen og kompetansen**

Begrepene *bestiller* og *bestillerrolle* brukes på svært mange måter, noe som kompliserer kommunikasjon og samarbeid. Bestillerbegrepet er best egnet til å beskrive bestilling av tjenester og varer fra selskaper (private og offentlige), men det brukes også i relasjonen mellom departementer og underliggende organer. Det er et stort behov å klargjøre begrepene og utvikle bestillerrollen og kompetansen. Det vil i et slikt prosjekt være nyttig å innhente erfaringer fra noen andre land, for eksempel Nederland der moderniseringsarbeidet i stor grad er knyttet til reorganisering av forvaltningen i ulike typer organer og bruk av bestiller-utførermodellen som et rådende prinsipp.

### **Kompetansebehov og sammensetning i departementene**

Endring av funksjoner og oppgaver i departementet fører til behov for annen sammensetning av kompetansen. Mange snakker om behovet for å få inn eller utvikle en annen kompetanse mer tilpasset oppgavene. Det er samtidig behov for å hindre for mye kompetansedublering med underliggende organer. Det er vanskelig å konkretisere hva slags kompetanse departementene trenger i sin endrede rolle og endringer i arbeidsmåtene.

---

Det bør derfor igangsettes en kartlegging i departementene av nåværende kompetansesammensetning og hvilke kompetansebehov de har for å løse endrede oppgaver. Det bør også legges vekt på å konkretisere begrepet *kompetanse*.

---

# 1 Bakgrunn

## 1.1 Arbeidsdelingen mellom departementer og direktorater – ett av fem særskilte moderniseringsprosjekter

I regjeringens redegjørelse om modernisering, effektivisering og forenkling av offentlig sektor, lanseres prosjektet om å vurdere arbeidsdelingen mellom departementer og direktorater.<sup>4</sup> Begrepet *direktorater* omfatter i utgangspunktet ulike typer underliggende organer, men vil bli presisert og avgrenset nærmere.

Det skjer stadig endringer både når det gjelder oppgave- og arbeidsdelingen og styringssystemene mellom departementer og direktorater, men det har ikke vært gjennomført noen systematisk gjennomgang av forholdet mellom departementer og direktorater siden Modalsli-utvalgets utredning i 1970. Dette fører til at det er mange uavklarte spørsmål om hvordan forholdet bør være.

Det er det enkelte departements ansvar å organisere seg og sin sektor på best mulig måte. Flere departementer har gjennomgått eller vurderer å gjennomgå sin oppgaveportefølje for å legge flere oppgaver til underliggende organer. Men det er ingen fasit for hvor grensen mellom departement og direktorat skal gå – og dermed hvilke typer oppgaver som bør ligge hvor. Noen oppgaver vil kreve sterk politisk styring, mens for enkeltsaker kan det være viktig at beslutninger tas på et klart faglig grunnlag. Muligheten for å delegerer oppgaver vil avhenge av om departementet har underliggende organer som er egnet til å ivareta oppgavene. I denne forbindelsen kommer spørsmål om hvor autonomt organet kan og bør være vs. behov for politisk styring og kontroll.

Mange felles utfordringer og problemstillinger og – ikke minst – en gjensidig avhengighet mellom ulike departementer og sektorer, tilsier at det må samarbeides for å finne gode løsninger og utvikle felles prinsipper eller normer.

## 1.2 Prinsipper for vurderingen av arbeidsdelingen mellom departementer og direktorater

Det er spesielt tre av prinsippene for regjeringens moderniseringsarbeid som ligger til grunn for vurderingen av forholdet mellom departementer og direktorater,

- ?? offentlig sektor skal være tilpasset brukernes behov
- ?? tilnæringsmåten for utviklingen av offentlig sektor skal være desentralisering, delegering og ansvarliggjøring av virksomheter
- ?? det skal tilstrebes å få et klarere skille mellom forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn

---

<sup>4</sup> Under arbeidet med forprosjektet har vi kommet til at å bare vurdere arbeidsdelingen mellom departementer og direktorater blir noe snevert, mens *forholdet* mellom departementer og direktorater er mer dekkende for formålet med prosjektet.

---

Offentlig sektor skal tjene borgerne og brukerne. Organiseringen og samhandlingen mellom offentlige organer må derfor sikre at borgerne har tillit til at avgjørelser tas på et riktig grunnlag og medvirke til at brukerne får tjenester tilpasset deres behov. Departementer og direktorater utgjør den såkalte statlige sentralforvaltningen og kan oppleves som noe fjernt fra den enkelte borger og bruker av tjenester. Men både beslutninger om og iverksetting av regelverk, ordninger og tiltak har stor betydning for ulike målgrupper. Hvordan oppgave-, ansvars- og arbeidsdelingen og relasjonene mellom departementer og direktorater er og fungerer, har stor virkning på effektivitet og treffsikkerheten i forhold til behov.

Beslutninger skal tas og tjenestetilbudet skal utvikles så nært brukerne som mulig. Delegering og desentralisering og ansvarliggjøring av virksomheter er derfor tilnæringsmåten i moderniseringsarbeidet. Dette har direkte innvirkning på vurderingen av forholdet mellom departementer og direktorater, noe som også samsvarer med den utviklingen mange departementer har lagt seg på de siste årene mht. å delegerer oppgaver fra departement til direktorater.

Et klarere skille og rendyrking av roller mellom forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn skal sikre tillit til avgjørelser og effektivitet i tjenesteproduksjonen. Dette er et prinsipp som vil legge sterke føringer på ansvarsfordelingen og relasjonene mellom departementer og ulike typer direktorater. Prinsippet legges til grunn for vurderingene i dette notatet, noe som medfører at forvaltningsoppgaver, tilsyn og tjenesteproduksjon må defineres og avgrenses nærmere.

### **1.3 Avgrensning**

Vurderingen omfatter i utgangspunktet forholdet mellom departementer og alle typer underliggende organer. Med *underliggende organ* forstås alle forvaltningsorganer uansett hva slags type betegnelse de har. Noen blir betegnet som direktorater både i navnet og mht. funksjoner og oppgaver, mens andre kan ha de samme type funksjoner og oppgaver, men har fått betegnelser som *senter*, *forvaltning*, *verk* osv. Statlig eide organer som er egne juridiske enheter – statsforetak, aksjeselskap, særlovselskaper, stiftelser er holdt utenfor.

Det er den vertikale arbeidsdelingen som i første omgang skal vurderes. Men det vil være viktig å senere vurdere hvordan behovet for samordning mellom departementer og sektorer har konsekvenser for hensiktsmessig arbeidsdeling mellom departement og underliggende organer.

---

## 2 Mål for prosjektet

Formålet med forprosjektet er å utarbeide kunnskapsgrunnlaget for et eventuelt hovedprosjekt og å identifisere, prioritere og avgrense de problemstillinger som skal legges til grunn for eventuell utvikling av normer og tiltak.

Ved å beskrive oppgave-, ansvars- og arbeidsdelingen og styringssystemene mellom departementer og direktorater og nåværende organisering av den sentrale statsforvaltningen, får vi et bilde av nå-situasjonen. Dette vurderes på grunnlag av prinsippene for moderniseringsarbeidet og erfaringer framkommet gjennom flere prosjekter og studier av arbeidsdeling og relasjoner. Spesielt departementer som har vært under omstilling, har vurdert relevante problemstillinger og funnet løsninger som er nyttige for vurderingen av forholdet mellom departementer og direktorater. Vurderingen gjøres også på grunnlag av beskrankninger og muligheter i det norske statsforfatnings-/forvaltningsregelverket. Relevante forhold i våre naboland tas med for å vise alternative modeller.

Med grunnlag i vurderingene gis anbefalinger om hvilke tiltak som bør videreføres i ett eller flere hovedprosjekter.

Notatet anses å være et grunnlag for videre politiske beslutninger om hvilke endringer og tiltak som må kartlegges grundigere og/eller videreføres i ett eller flere hovedprosjekt.

---

### 3 Beskrivelse av sentralforvaltningen

Når forholdet mellom departementer og direktorater skal beskrives og vurderes, må det være så klart som mulig og enighet om hva som er et direktorat. Vi vil senere i dette kapitlet definere og beskrive direktoratene nærmere, men vil i det følgende gi en oversikt over og beskrive ulike typer forvaltningsorganer for å kunne avgrense direktoratene.

Begrepet *sentralforvaltningen* er ingen presis avgrensning, men det omfatter departementene og sentrale statlige organer – inkludert de som kan regnes som direktorater. Antall tilsatte i staten pr. 1. oktober 2001 var 133 753 (om lag 124 000 årsverk)<sup>5</sup>. Av disse var 4 250 tilsatt i departementene, 11 122 i sentralforvaltningen og de resterende om lag 118 000 i ytre apparat. I tillegg eier staten en rekke statlige selskaper (aksjeselskaper, statsforetak, særlovselskaper) som ikke er en del av staten som juridisk person. Staten har også opprettet stiftelser.

I 1999 var det i alt 193 forvaltningsorganer. Gjennom sammenslåing av forvaltningsorganer, opprettelse av nye organer, spesielt gjennom utflytting av oppgaver fra departementene, og omgjøring til selskaper, er antallet redusert til 169 på to år. Flere virksomheter er vedtatt slått sammen med andre eller omgjort til selskaper, slik at antallet forvaltningsorganer vil gå ytterligere ned i løpet av året.

LOS har foretatt en inndeling av alle statlige forvaltningsorganer i 1999<sup>6</sup>. Her skilles det mellom *etatsorganisasjoner*, *nasjonale organisasjoner* og *gruppeorganisasjoner*. Direktoratsbegrepet brukes ofte om både selve direktoratet som er på toppen av en *etatsorganisasjon*, men også om virksomheter som ikke har noe apparat under seg, dvs. *nasjonale organisasjoner*. *Gruppeorganisasjoner*, som er likestilte organisasjoner innenfor hvert sitt geografiske område, faller utenfor direktoratsdefinisjonen. Dette er for eksempel fylkesmennene, bispedømmene, høyskolene.

Vedlegg 2 gir en oppdatert oversikt over alle forvaltningsorganer ordnet etter departement. Oversikten angir også tilknytningsform, hva slags type organisasjon (etats-, gruppe- eller nasjonal organisasjon) og hva slags hovedoppgaver/formål virksomheten har. Det har ikke vært mulig å gjøre en grundig kartlegging av virksomhetenes formål og hovedoppgaver, slik at kategoriseringen er gjort ut fra kjennskap til virksomhetene. Det har imidlertid ut fra formålet med dette forprosjektet (å få et samlet kunnskapsgrunnlag), vært nødvendig og nyttig å få en oppdatert oversikt over og kategorisering av alle forvaltningsorganer.

---

<sup>5</sup> Statens Sentrale Tjenestemannsregister. Posten BA og NSB BA er ikke med i statistikken. Forsvaret utgjorde nærmere 28 000 tilsatte per 1. mars 2001.

<sup>6</sup> LOS-rapport R0190: *Inntekter og omstillinger i statlige forvaltningsorganer ved tusenårsskiftet: Noen foreløpige observasjoner*. Rolland, Vidar, Roness, Paul G., Rubecksen, Kristin.



### 3.1 Forsøk på å avgrense direktoratene

I tabell 1 har vi satt opp en oversikt over noen grupper av forvaltningsorganer som vi ikke anser som direktorater.

Tabell 1: Antall virksomheter i noen grupper av forvaltningsorganer som ikke er direktorater

Type forvaltningsorgan	Antal	Tilknytningsformer
Domstoler og domstollignende organer f.eks. trygderetten, arbeidsretten, meklingsorganer, fylkesnemndene for sosiale saker, Utlendingsnemnda	11	
Bispedømmeråd	1	
Ombud	3	Faglig uavhengighet i lov
Forskningsinstitusjoner	17	8 med særskilte fullmakter, 1 blir omdannet til AS
Utdanningsinstitusjoner (universiteter, høyskoler, videregående skoler)	23	11 med særskilte fullmakter
Faste og tidsbegrensede utvalg og rådgivende organer, f.eks. forelderutvalg for grunnskolen, universitets-/høyskolerådet, Bunadsrådet, Språkrådet	9	
Arkiv og registre, f.eks. Skipsregisteret, Produktregisteret,	5	
Kulturinstitusjoner, f.eks. Nasjonal galleriet, Riksteatret, Rikskonsertene, og utstillinger, museer	7	
Kompetansesentra, f.eks. for likestilling, mot etnisk diskriminering, Norsk museumsutvikling, Norsk filmutvikling	8	2 med særskilte fullmakter
Banker og fond, f.eks. GIEK, Utsmykningsfondet for off. bygg	2	GIEK forvaltningsbedrift
Totalt	86	

I tillegg er det en del organer med støttefunksjoner for sektoren, f.eks. Rettsvesenets IT- og fagtjeneste, Siviltjenesteadministrasjonen, Forsvarsbygg, Forsvarets tele- og data tjeneste og spesielle institusjoner som Sysselmannen på Svalbard, Norges grensekommisær, Økokrim, Politiets sikkerhetstjeneste, Utrykningspolitiet, Hovedredningssentralen, som vi ikke regner som direktorater. Statens forvaltningstjeneste har også støttefunksjoner for departementsfellesskapet og er ikke landsdekkende, så de regnes heller ikke som direktorat. Trekkes både disse og listen i tabell 1 fra totalt antall forvaltningsorganer, vil det være i underkant av 70 direktorater. Vi vil imidlertid understreke at svært mange av forvaltningsorganene som vi ikke regner som direktorater, kan ha en rådgivende faglig rolle overfor sine departementer tilsvarende den direktoratene har.

Ut fra navnet på virksomhetene er det bare 18 direktorater<sup>7</sup>. Flere av disse vil ha betegnelsen *vesen* eller *verk* når de betegnes sammen med det ytre apparatet, for eksempel Vegvesenet med Vegdirektoratet og vegkontorene/stasjonene. Det er

<sup>7</sup> Arbeidsdirektoratet, Direktoratet for arbeidstilsynet, Direktoratet for brann- og elsikkerhet, Direktoratet for naturforvaltning, Direktoratet for sivilt beredskap, Direktoratet for utviklingshjelp (NORAD), Fiskeridirektoratet, Kystdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Oljedirektoratet, Politidirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Skattedirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Vegdirektoratet.

---

34 forvaltningsorganer med tilsynsoppgaver (da er ikke fylkesmannsembetene og utdanningskontorene regnet med). Mange av tilsynsorganene har det vi kan kalle *andre direktoratsoppgaver*. I tillegg har 5 ikke-statlige organer tilsynsoppgaver for staten. Av 34 virksomheter med tilsynsoppgaver betegnes 8 som *direktorater*, 16 kalles *tilsyn*, 2 er *ombud* og de resterende 8 kalles *verk*, *vesen* eller *etat*.

Statlig forretningsdrift og direkte tjenesteyting er de seneste årene blitt skilt ut til selskaper, men det er fortsatt 7 forvaltningsbedrifter (én – Luftfartsverket – er under omstilling) og noen av disse har direktoratsfunksjoner i form av oppgaver for og rådgivning til sine departementer. Dette gjelder også noen permanente råd. Høgskoler, og kulturinstitusjoner som museer og nasjonale kulturformidlere, utgjør en stor gruppe forvaltningsorganer der kjernevirksomheten er å yte tjenester, men som også vil ha rådgivende oppgaver.

Det er også en rekke forvaltningsorganer (i alt 23) med særskilte fullmakter og med et mer uavhengig forhold til departementene. Hvilke fullmakter som er gitt varierer fra virksomhet til virksomhet. Fullmakter kan være av faglig-, økonomisk- eller personalmessig art, men 17 av disse er nettobudsjetterte (i hovedsak forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler). Institusjoner med faglig autonomi er bl.a. Statistisk sentralbyrå, Datatilsynet og Norges Bank.

Når arbeidsdelingen og relasjonene mellom departementene og direktoratene skal vurderes, er det viktig å få identifisert de ulike formål og oppgaver forvaltningsorganene har, og likeledes hvilken status og uavhengighet de er gitt gjennom fullmakter og regelverk.

## **3.2 Departementene<sup>8</sup>**

### **3.2.1 Struktur og størrelse**

Det er 17 departementer i tillegg til Statsministerens kontor. Regjeringen består av 18 statsråder og statsminister. Hovedregelen er at én statsråd leder ett departement. Unntaket er Utenriksdepartementet, der det er to statsråder som har delt departementets saksområder mellom seg.

Antallet departementer har vært relativt stabilt over tid, men arbeidsdelingen mellom dem har endret seg. Det har skjedd nedleggelse, flyttinger og opprettinger – de fleste i forbindelse med regjeringsskifter. Dette har ofte vært begrunnet med fordeling av arbeidsbyrde mellom statsråder og ønsker om å vie nye politiske områder og saker mer oppmerksomhet. Slike endringer skjøt fart fra midten av 1980-tallet; siden den gang er det bare Regjeringen Stoltenberg som har latt departementsstrukturen være intakt ved regjeringsovertakelsen (Skjeie 2001, s 177).

---

<sup>8</sup> Dette kapitlet bygger på *Forholdet mellom departementer og direktorater: Konsitusjonelle utgangspunkter* av professor dr. juris Eivind Smith (vedlegg 1) og Statskonsults notat 2002:5 *Den norske departementsmodellen – En gjennomgang av enkelte trekk og utfordringer ved departementenes oppgaver, arbeidsformer og organisering*.

---

Departementene varierer i størrelse fra om lag 80 årsverk i Fiskeridepartementet til over 600 i Utenriksdepartementet (ambassadene ikke medregnet). Statsministerens kontor er relativt lite, om lag 50 årsverk, hvorav mer enn halvparten er administrative støttefunksjoner.

Gjennom 90-tallet har antall årsverk i departementene økt med mer enn 500 fra 3 410 i 1990 til 3 951 i 1999. På to år – fra 1. oktober 1999 til 1. oktober 2001 – sank antall tilsatte med i overkant av 200 – fra 4 467 til 4250. En del endringer ble gjennomført fra årsskiftet 2002, slik at vi må anta at antall tilsatte i departementene synker.

### 3.2.2 Roller og ansvar

Departementenes roller og ansvar følger av hvilket ansvar som er tillagt regjeringen og statsråden. Grunnloven § 3 sier: *Den udøvende magt er hos Kongen*. Med dette er Kongen, dvs. regjeringen, gjort til øverste leder av statsforvaltningen.

Etter Grunnloven § 28 skal *Sager af Vigtighed* avgjøres av Kongen i statsråd etter foredrag av det medlem av rådet som saken hører under. Dette innebærer at hele regjeringen står bak beslutningen, ikke bare den statsråden som saken sorterer under. Saker behandlet i statsråd kommer også automatisk under parlamentarisk kontroll ved Stortingets gjennomgang av regjeringsprotokollene (Andenæs 1986).

Grunnloven angir enkelte typer saker som må avgjøres i statsråd. Dette omfatter bl.a. embetsutnevnelser og -avskjedigelser<sup>9</sup> og benådningssaker. I tillegg skal framlegging av proposisjoner og meldinger for Stortinget, sanksjon av Stortingets lovbeslutninger, delegasjon av myndighet lagt til Kongen i statsråd og utstedelse av provisoriske anordninger behandles og vedtas i statsråd. Hva som for øvrig regnes som saker av viktighet, beror på et skjønn, der en også ser hen til tidligere praksis.

Grunnloven sier ikke noe om behandlingsmåten for mindre viktige saker, men det vanlige er at avgjørelsesmyndigheten blir delegert til et departement eller en annen offentlig myndighet. Selve beslutningen om myndighetsoverdragelse må imidlertid skje i statsråd. Når en lov legger en myndighet til Kongen, blir myndigheten svært ofte ved kongelig resolusjon overdratt videre til departementet, og det er da den enkelte statsråd, som leder av departementet, som utøver myndigheten. Myndighet kan også delegeres til forvaltningsorganer. De mest generelle reglene om delegasjon finnes i regjeringsinstruksen av 23. mai 1909, § 5. Utviklingen har gått i retning av at stadig færre saker avgjøres ved statsrådsbehandling, og dette har ført til at mer myndighet er blitt konsentrert hos de enkelte statsråder som departementssjefer.

En hovedregel er at myndighet kan delegeres, men ikke ansvaret. Har statsråden ansvar for et området, må departement sikre at han/hun kan ivareta dette – ikke minst i forhold til Stortinget. Det fins imidlertid saksområder som er lagt til

---

<sup>9</sup> Dette er under endring

---

forvaltningsorganer med større grad av uavhengighet i faglige saker. Dette innebærer at adgangen til å gi instruks om hva den enkelte avgjørelse skal gå ut på, er avskåret. Myndigheten til å gi generelle instruksjoner om det nærmere innholdet i avgjørelsene på det aktuelle området, kan også være avskåret. Statsrådets ansvar er da avgrenset til for eksempel å gjelde instruks om saksbehandling, økonomiske og administrative saker.

Statsråden med departementet har ansvaret for å iverksette og gjennomføre vedtatte beslutninger og kan utnytte ulike typer virkemidler for å nå de mål som er satt. Organiseringen og ansvarsfordelingen mellom departementene er statsministerens ansvar, men det enkelte departement har stor grad av frihet til å initiere og gjennomføre endringer i departementets organisering og i arbeidsdelingen mellom departement og underliggende organer. Ofte vil imidlertid endringer i oppgavefordelingen og underliggende organers ansvar ha konsekvenser for andre departementers interesser og/eller være bundet av vedtak ved opprettelse av organ eller myndighet som er delegert ved lov. Beslutninger om endringer må i så fall tas i statsråd og/eller i Stortinget.

### 3.2.3 Oppgaver

Departementenes oppgaver kan oppsummeres i tre hovedkategorier:

*Politiske oppgaver.* Dette er de oppgavene departementet har i å bistå statsråd og regjering med både å utrede, utforme, iverksette, følge opp og justere den politikken som regjeringen ønsker å føre på departementets saksområder. Det innebærer blant annet å omsette politiske mål og programmer til konkrete lovforslag, budsjettforslag og stortingsmeldinger. Det innebærer også løpende bistand til politisk ledelse, svar på spørretimespørsmål og utarbeiding av ulike debattinnlegg samt samarbeid og koordinering av politikk på tvers av departementsområder, samarbeid med internasjonale organer osv. Dette er oppgaver som inngår i det vi gjerne kaller sekretariatsfunksjoner for politisk ledelse.

*Organisering og styring av sektoren.* Dette er oppgaver knyttet til den overordnede styringen av underliggende organer, det vil si å sørge for at forvaltningsapparatet innenfor sektoren ivaretar det ansvar og de oppgaver som apparatet er tillagt.

*Forvaltningsoppgaver – utøvelse av myndighet.* Omfatter i hovedsak forskriftsarbeid og behandling av enkeltsaker. Enkeltsaker vil i hovedsak være klagesaker der en forvaltningsavgjørelse er truffet av et underliggende organ. Men det forekommer også saker der departementet er førstehåndsmyndighet. Enkeltsaker omfatter dessuten lovfortolkning, og saker av prinsipiell karakter som underliggende organer forelegger for departementet, eller som departementet av eget initiativ tar til behandling.

### 3.2.4 Endring i oppgaveporteføljen

Det forvaltningspolitiske målet har over lang tid vært å utvikle departementene i retning av å legge større vekt på funksjonen som sekretariat for politisk

---

ledelse.<sup>10</sup> Tyngdepunktet har forskjøvet seg fra forvaltningsoppgaver til politiske oppgaver. Mens departementene tidligere i hovedsak beskjeftiget seg med å forvalte vedtatt politikk, er de i økende grad opptatt av å skape og utforme politikk, og å styre gjennomføringen av politikken gjennom administrativ styring av underliggende etater.

Sammensetningen av arbeidsoppgavene har endret seg. I 1976 brukte den største andelen av de departementstilsatte (28 prosent) hovedtyngden av sin arbeidstid på enkeltvedtak<sup>11</sup>. 20 prosent oppgav at hovedtyngden av arbeidet gikk til utredning og planlegging som ikke er knyttet til arbeid med lover, forskrifter, avtaler og konvensjoner. Spørreundersøkelsen fra 1976 er senere fulgt opp i undersøkelser fra 1986 og 1996 (Christensen og Egeberg, 1992 og 1997). Tallene viser at andelen som bruker helt eller nokså dominerende del av sin tid på enkeltvedtak er konstant fra 1976 til 1986, mens andelen har sunket betydelig fram til 1996. Utredning og planlegging som ikke er knyttet til lover, forskrifter osv., har fått økt oppmerksomhet og utgjør i 1986 og 1996 den klart høyeste andelen.

Kartlegginger som Statskonsult har gjennomført i 9 departementer i siste halvdel av 90-årene,<sup>12</sup> viste følgende ressursfordeling på hovedfunksjonene i prosent av total ressursbruk:

<b>Hovedfunksjon</b>	<b>Lavest</b>	<b>Høyest</b>	<b>Typisk<sup>2</sup></b>
Sekretariat for politisk ledelse	13	37	<b>19</b>
Iverksetting/gjennomføring av sektorpolitikk	19	49	26
Forvaltningsoppgaver	3	15	13
Organisering og styring av sektoren	2	14	6
Forvaltning av tilskudd	0	8	3
Intern administrasjon	26	33	28

\**Typisk* betyr ikke gjennomsnittlig ressursbruk, men den prosentandelen de fleste departementene hadde.

Som vi ser, er det stor variasjon mellom departementene mht. hvordan ressursene fordeles på hovedfunksjoner. Dette kommer i hovedsak av strukturen på sektoren, mange underliggende organer de har å styre og hvilke muligheter departementet har eller har utnyttet til å delegere oppgaver.

Flere departementer har redusert sine forvaltningsoppgaver ved at oppgaver er blitt overført til andre forvaltningsorganer. Denne overføringen av ansvar og arbeidsoppgaver har skutt fart det seneste tiåret, og vi ser nå tendens til at også en del av de politiske oppgavene og oppgaver som gjelder overordnet sektorpolitisk styring, flyttes ut til direktoratsnivå.

---

<sup>10</sup> Dette er uttalt allerede i Rasjonaliseringskomiteens innstilling fra 1946, og seinere i St.prp. nr. 121 (1955). Videre av Forvaltningskomiteen (1958), Reglementskomiteen (1966), Modalsliutvalget (1970), i St.meld. nr. 31 (1975–76) og i de ulike regjeringenes fornyelses- og moderniseringsprogram på 1980- og 1990 tallet.

<sup>11</sup> (NOU 1982: 3)

<sup>12</sup> Statskonsults Notat 1999:1 Kartlegging og analyse av ressursbruken i departementene. (Med tillegg fra gjennomgang av LD og BFD)

---

Lovforslag, budsjettforslag og forberedelse av nye politiske ordninger og virkemidler må bygge på analyser for å få klarlagt konsekvenser av ulike handlingsalternativer. Enkelte departementer har den seneste tiden gått relativt langt i å føre utrednings- og utviklingsoppgaver ut av departementet. Tanken er at departementet i første rekke skal ha kompetanse til å bestille analyser og etterpå å bearbeide de utredningene de innhenter, slik at de kan brukes i en politisk sammenheng. Bestillingene går både til underliggende organer (f. eks. direktorater), til private konsulenter og advokater og til forsknings- og utredningsmiljøer. I tillegg er det lang tradisjon for å opprette arbeidsgrupper og oppnevne offentlige utvalg som skal utrede spørsmål på bestilling fra departementet. (Bestillerrollen er spesielt beskrevet i punkt 8.3)

Overføringen av oppgaver til direktorater har stor betydning for oppgavesammensetningen i departementene, men det er viktig å understreke at det ikke fritar statsråden for ansvar for oppgavene. Statsforvaltningens hierarkiske oppbygging, som følger av Grunnloven § 3, der den utøvende makt legges til Kongen, innebærer at den enkelte statsråd fortsatt er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for de avgjørelsene som fattes i underliggende etater med mindre Stortinget har begrenset instruksjonsretten. Instruksjonsretten gir departementet både en plikt og en rett til å gripe inn og omgjøre eller sette til side vedtak og vurderinger som er gjort i underliggende organer.

Departementet kan instruere underliggende forvaltningsorganer ved å fastsette forskrifter eller andre generelle regler, men en instruks kan også gjelde behandlingen av en enkelt sak. Selv om myndighet til å avgjøre en sak i utgangspunktet er delegert til underordnet organ, kan departementet overta behandlingen av saken. Overordnet organ kan, etter klage eller av eget tiltak, omgjøre vedtak truffet av underordnet organ. Når det dreier seg om beslutninger som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere enkeltpersoner (enkeltvedtak), er hovedregelen at de berørte kan klage til overordnet forvaltningsorgan, som har plikt til å behandle innkomne klager. Avgjørelser av klagesaker vil ofte ha presedensvirkninger og virke styrende overfor underordnet organ. Bortsett fra plikten til å behandle klager, kan det overordnede organet fra sak til sak la være å bruke sine fullmakter, og god forvaltningsskikk tilsier at det stort sett ikke bør gripes inn i enkeltsaker som er til behandling i et underordnet organ.

Utviklingen i behandlingen av for eksempel klagesaker og forskriftsutforming er klare eksempler på forskyvningen fra forvaltningsoppgaver til de mer politiske oppgavene. Vår hovedmodell for klagesaksbehandling med overordnet organ som overprøver underordnet organ, har endret seg vesentlig de senere årene ved at departementene i større grad har delegert klagefunksjonen til direktorater eller opprettet klagenemnder. Nye tall fra Statskonsult viser at det nå bare er om lag 8 prosent av antall klagesaker som behandles i et departement. De øvrige godt og vel 90 prosent avgjøres av direktorater eller særskilte klagenemnder. Antallet statlige klagenemnder er økt til 48. I tillegg kommer et stort antall kommunale klageorganer.

Forskrifter utformes også i stadig større grad på direktoratsnivå med varierende deltakelse fra departementene.

---

## 3.3 Direktoratene

### 3.3.1 Hva er et direktorat?

Det er vanskelig å definere hva et direktorat er og hva som er direktoratsfunksjoner. Årsaken er at direktoratene er faglige organer som har utøvende oppgaver på svært forskjellige sektorer eller tverrgående oppgaver for hele statsforvaltningen. Både funksjoner og oppgaver er derfor svært forskjellig. Definisjonen brukt i Direktoratshåndboka<sup>13</sup> er:

*Et direktorat er et statlig forvaltningsorgan. Det har sentrale administrative (forvaltningsmessige) oppgaver og som oftest også andre faglige oppgaver, som er tillagt institusjonen i lov, eller i instruks eller fullmakt iht. lov, og dette kan også omfatte myndighetsutøvelse. Det arbeider med hele landet som virkefelt. Det er ikke integrert i noe departement. Det er likevel direkte underlagt et (eller flere) departementers instruksjonsmyndighet.*

Ut fra denne definisjonen er det om lag 60 direktorater i Norge.

Direktoratene er svært ulike i størrelse, og de kan variere fra en håndfull tilsatte til over 500 tilsatte (f.eks. Skattedirektoratet). De største direktoratene har gjerne tusenvis av tilsatte i ytre etat (f.eks. trygdeetaten med 6 300 i ytre etat, i tillegg til Rikstrygdeverket). Blant de svært små direktoratene finner vi bl.a. direktorater med tilsynsoppgaver. De små er gjerne innrettet på en enkeltoppgave. Oppgaven kan være så spesialisert og løsrevet fra andre oppgaver at den ikke egner seg for et departement. Samtidig kan de minste direktoratene være så små at de er svært sårbare for turnover og har problemer med å etablere et miljø og løsninger for andre funksjoner enn hovedfunksjonen, for eksempel internadministrasjon. Tidligere har deler av internadministrasjonen og mange fullmakter blitt liggende i moderdepartementet.

Løsningen på de små direktoratenes problem har bl.a. vært fusjoner med andre virksomheter under samme departement. Vanligvis vil dette føre til en profesjonalisering av oppgaveløsning og internadministrasjonen, overføring av et større sett med fullmakter, et bredere kompetansemiljø og dermed mulighet for å overføre oppgaver fra departementsnivået.<sup>14</sup>

De aller største direktoratene har gjerne lovpålagte oppgaver med stort volum på enkeltsaker. Direktoratet vil være øverste nivå i en stor etat/verk med region-/distriktsnivå og lokalnivå. Eksempler på dette er trygdeetaten, arbeidsmarkeds-etaten, Jernbaneverket, Luftfartsverket (vil bli endret til statlig selskap) og Kystverket.

I en mellomkategori (100–400 tilsatte) kommer bl.a. *en del direktorater med tilsynsoppgaver*.

En rekke direktorater er opprettet gjennom lover eller ved Stortingsvedtak, jf. Statskalenderen, der dette ofte angis innledningsvis for den enkelte virksomhet.

---

<sup>13</sup> Direktoratshåndboka, Administrasjonsdepartementet, februar 1993

<sup>14</sup> Ref. Statskonsults temahefte: Erfaringer fra statlige fusjoner, juni 2002

---

Hovedformålet med loven vil som regel ikke være etableringen av direktoratet. Men forvaltning av lover forutsetter at det fins et apparat som kan forvalte lovene. Direktoratet kan være nevnt i en egen paragraf i loven.

Andre direktorater har for eksempel vedtekter gitt gjennom kgl. res. som grunnlag for sine aktiviteter.

For øvrig vil grunnlaget for virksomhetens eksistens kunne være vedtatt i statsbudsjettet.

### 3.3.2 Direktoratenes funksjoner og oppgaver

Direktoratenes funksjoner og oppgaver kan deles inn på ulike måter. Vi vil i det følgende gjengi noen inndelinger som er blitt brukt.

I LOS-rapport (se fotnote 6) skilles det mellom oppgavetyper en statlig virksomhet kan ha. Myndighetsutøvelse deles her i *tilsyn og kontroll* og *annen myndighetsutøving*. Produksjon og ytelser av kollektive goder kalles i rapporten *generelle utførende oppgaver* (av ikke-forretningsmessig karakter), som skilles fra *forretningsmessige oppgaver*. Den siste kategorien i LOS-rapporten er *politikkutforming*, men dette er nærmest en restkategori som det ikke fokuseres særlig på, og det nevnes at alle statlige virksomheter i større eller mindre grad har slik aktivitet.

I NOU 1989:5 (Hermansenutvalget) ble statlige oppgaver gruppert ut fra hva slags samfunnsfunksjoner som ivaretas gjennom statlig engasjement:

- Samfunnsstyring og myndighetsutøvelse
- Interesseavveining og konfliktløsning
- Verdi- og kulturforvaltning
- Tjenesteyting
- Fordelingsadministrasjon
- Næringsdrift
- Samarbeidspartner
- Egenadministrasjon og fellestjenesteyting

Dette er en inndeling som også kan anvendes på direktoratene, selv om flere av de som tidligere var i kategoriene *Tjenesteyting* og *Næringsdrift*, er omdannet til selskaper.

En annen inndeling i funksjoner og oppgaver er basert på mer praktisk erfaring og ble brukt i forbindelse med opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet:

- Iverksette vedtatt politikk
- Rådgivning til departement/innspill til politikkutforming
- Kompetanseorgan for sektoren
- Gi råd, veiledning og informasjon til utøvende enheter i sektoren, forvaltningen ellers og befolkningen generelt
- Forvaltning av regelverk
- Forvaltning av tilskudd



---

Dette er oppgaver som er ganske typiske for mange direktorater, men ikke alle forvalter regelverk og gir tilskudd. Generelt kan en si at direktoratene er fagorganer, og en inndeling etter funksjoner bør tilpasset det formål en har med kategoriseringen.

### 3.3.3 Inndeling etter rendyrking av roller

Ett av formålene med dette prosjektet er å vurdere forholdet mellom departementene og *ulike typer direktorater*. Prinsippet i moderniseringsarbeidet om å tilstrebe et klarere skille mellom *tilsyn, tjenesteproduksjon og forvaltning* (dvs. å fatte vedtak om rettigheter/ytelser eller finansiell støtte) er lagt til grunn for arbeidet. Vi har derfor gjort et første forsøk på å dele inn direktoratene etter denne tredelingen.

Forsøket på å utforme entydige kategorier som kan omfatte alle forvaltningsorganer – inkludert direktoratene – og innplasseringen av organene/direktoratene i disse kategoriene, kan absolutt diskuteres. Vi har gjort et forsøk på å plassere forvaltningsorganet etter det som anses som hovedformålet for hele virksomheten. Det vil blant annet si at direktorat har fått samme hovedformål som resten av etaten, selv om direktoratet har som en av sine hovedoppgaver å styre, utvikle og veilede etaten.

Det vil variere hvorvidt direktoratet er tillagt oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse. De kan være delegert myndighet til å fatte vedtak, for eksempel vedtak om ytelser i forhold til borgeres rettigheter – som innenfor trygdeetaten, eller tilskudd til næringsdrivende – som i Statens landbruksforvaltning. Vi inkluderer også utvikling av regelverk (forskrifter, retningslinjer) og informasjon til brukerne/borgerne, i denne kategorien. Dersom et direktorat har som hovedoppgave å fatte vedtak i form av tildeling av rettigheter eller tilskudd, vil det falle inn under kategorien *forvaltning* i tredelingen av organer.

Eller det kan ha myndighetsutøvelse i form av å utføre *tilsyn*, og i noen tilfeller blir et slikt direktorat kalt *tilsyn* eller *tilsynsorgan*.

Et tilsynsorgan har som kjerneoppgave å *kontrollere og på andre måter følge opp at regelverk etterleves som forutsatt*. Tilsynsorganene har som regel en oppgavesammensetning som omfatter mer enn tilsyn i snever forstand (kontroll med regeletterlevelse). Dette er oppgaver knyttet til detaljregulering, vedtak, informasjon om regelverk mv. og overvåking av forhold knyttet til reguleringsområdet generelt, f.eks. risikoforhold i ulike bransjer. Statlige kontrolloppgaver knyttet til om vilkår for å motta en statlig tjeneste er oppfylt, eller kontroll med innbetaling av skatter og avgifter, regnes vanligvis ikke som tilsynsoppgaver. Heller ikke politiets kontrolloppgaver.

Den tredje kategorien – *tjenesteproducent* – omfatter direktorater som ikke skal ha myndighetsutøvelse, men som produserer tjenester til befolkningen (brukerne av tjenestene), privat næringsliv, organisasjoner og andre offentlige organer.

---

Det er direktorater som det er kan være uhensiktsmessig å plassere inn i denne tredelingen. Vi har derfor forsøkt å splitte opp kategoriene *Forvaltning* og *Tjenesteproduksjon* og får en mer finmasket inndeling:

1. Formidling og produksjon av kunnskap, ideologi og kultur (kalt *kunnskap*). Eksempler: Læringscenteret, Riksbibliotekjennesten, Statistisk sentralbyrå
2. Tilsyn og kontroll (kalt *tilsyn*). Eksempler: Konkurransetilsynet, Datatilsynet, Luftfartstilsynet, Post- og teletilsynet
3. Vedtak etter søknad eller vedtak om tilskudd (kalt *vedtak*). Eksempler: Statens lånekasse, Utlendingsdirektoratet (førsteinstanssaker), Rikstrygdeverket med etat, Statens Landbruksforvaltning
4. Stabsfunksjoner for regjeringen/departementene (kalt *stab*). Eksempler: Statsbygg, Statistisk sentralbyrå, Statskonsult
5. Tjenesteproduksjon for borgerne/brukerne og for samfunnet (kalt *tjeneste*). Eksempler: Statens pensjonskasse, Luftfartsverket
6. Intern tjenesteproduksjon/støttefunksjoner over andre offentlige organer (kalt *støtte*)

Et illustrerende eksempel på kategorisering etter formål finner vi under det daværende Sosial- og helsedepartementet. Departementet hadde 11 underliggende virksomheter som ble berørt av omorganiseringen per 1. januar 2002. Det var et mål å samordne innsats mot samme målgruppe, samtidig som funksjonene skulle rendyrkes og kompetansemiljøene samles (kan alle tre mål nås samtidig?). I den nye strukturen er tilsyns- og kontrolloppgaver (nye Statens helsetilsyn) skilt fra iverksettingsoppgavene (Sosial- og helsedirektoratet) og forskningsrelaterte funksjoner (Nasjonalt folkehelseinstitutt).

Mens Statens helsetilsyn ganske entydig kan plasseres i kategori 2, og Nasjonalt folkehelseinstitutt i kategori 1, er det vanskeligere å plassere Sosial- og helsedirektoratet. Det synes både å befinne seg i kategori 1 pga. forebyggingsoppgavene som er rettet mot publikum – samtidig som det er elementer fra kategori 3, mens det i hovedsak skal gi støtte til sektoren.

Forskjellen mellom inndelingen i seks direktoratstyper og inndeling i *tilsyn*, *forvaltning* og *tjenesteproduksjon*, er at tredelingen har *sluttbrukere* (enkelt personer, bedrifter, organisasjoner) som hovedfokus. Men de statlige forvaltningsorganene – og spesielt direktoratene – er ikke så nær sluttbruker. Det er mange med formål å overvåke området, gi premisser for politikkutviklingen og iverksette politikken, og å gi støtte til og utvikle den tjenesteytende og kontrollerende (tilsyns-)delen av forvaltningen, som oftest ytre apparat/etat eller kommunene. Forskjellene og likhetene mellom de to inndelingene kan illustreres slik:

Tilsyn		Forvaltning		Tjenesteproduksjon		
Tilsyn	Vedtak	Stabsfunksjoner overfor regjering og departement	Tjenester til befolkningen	Kunnskap til befolkningen	Interne tjenester/støtte	

### 3.3.4 Forsøk på å kategorisere direktoratene etter mer rendyrkede roller

I tabellen nedenfor er alle forvaltningsorganene som kan regnes som direktorater – i alt 60.

Tabell 2: Oversikt over direktoratene med departementstilhørighet, tilknytningsform, organisasjonstype og oppgaver

	OPPGAVE Tredeling	OPPGAVE Femdeling	NAVN	TILKNYTNINGSFORM	TYPE ORGANISASJON
			<b>Arbeids- og Administrasjonsdepartementet</b>		
1.	Forvaltning/ tjeneste	Tjeneste/ vedtak	Arbeidsdirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
2.	Tilsyn	Tilsyn	Direktoratet for arbeidstilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
3.	Tilsyn	Tilsyn	Datatilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
4.	Tilsyn	Tilsyn	Direktoratet for brann- og elsikkerhet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
5.	Tilsyn	Tilsyn	Konkurransetilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
6.	Tjeneste	Støtte/stab	Statsbygg	Forvaltningsbedrift	Nasjonal organisasjon
7.	Tjeneste	Støtte/ Tjeneste	Statens Pensjonskasse (SPK)	Forvaltningsbedrift	Nasjonal organisasjon
8.	Tjeneste	Støtte/stab	Statskonsult	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
			<b>Barne- og familiedepartementet</b>		
9.	Forvaltning	Vedtak	Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
			<b>Finansdepartementet</b>		
10.	Tilsyn	Tilsyn	Kredittilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
11.	Forvaltning	Vedtak	Skattedirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
12.	Tjeneste	Kunnskap/stab/ støtte	Statistisk sentralbyrå	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
13.	Forvaltning	Vedtak	Toll – og avgiftsdirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
			<b>Fiskeridepartementet</b>		
14.	Tilsyn/ forvaltning	Tilsyn/ vedtak	Fiskeridirektoratets med Ernæringsinstituttet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
15.	Forvaltning/ tjeneste/ tilsyn	Vedtak/ tjeneste/ tilsyn	Kystdirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
			<b>Forsvarsdepartementet</b>		
16.		Støtte/stab	Forsvarets overkommando (FO)	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
			<b>Helsedepartementet</b>		
17.	Tilsyn	Tilsyn	Statens helsetilsyn	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
18.	Tilsyn	Tilsyn	Statens strålevern	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
19.	Forvaltning	Vedtak/støtte/ kunnskap	Sosial- og helsedirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon

20.	Tilsyn	Tilsyn	Statens legemiddelverk	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
			<b>Justis- og politidepartementet</b>		
21.	Tilsyn/ tjeneste	Tilsyn/ Tjeneste	Direktoratet for sivil beredskap	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
22.	Tjeneste	Tjeneste	Kriminalomsorgen	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
23.			Politidirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon
			<b>Kommunal- og regionaldepartementet</b>		
24.	Forvaltning	Vedtak/støtte	Sametinget - sentraladministrasjonen	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
25.	Tilsyn	Tilsyn	Statens bygningstekniske etat	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
26.	Forvaltning	Vedtak	Utlendingsdirektoratet (UDI)	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
27.	Tjeneste/ forvaltning	Tjeneste/ vedtak	Husbanken	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
			<b>Kultur- og kirkedepartementet</b>		
28.	Forvaltning/ tilsyn/ tjeneste	Vedtak/ "tilsyn"/ tjeneste	Riksarkivet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
29.	Tilsyn	Tilsyn	Eierskapstilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
30.	Tilsyn	Tilsyn	Statens bibliotektilsyn <sup>15</sup>	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
31.	Tilsyn	Tilsyn	Statens filmtilsyn	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
32.	Forvaltning	Vedtak	Statens medieforvaltning	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
33.	Tilsyn	Tilsyn	Lotteritilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
			<b>Landbruksdepartementet</b>		
34.	Forvaltning	Vedtak	Reindriftsforvaltningen	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
35.	Tilsyn	Tilsyn	Statens dyrehelsetilsyn <sup>16</sup>	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
36.	Tilsyn	Tilsyn	Statens landbrukstilsyn	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
37.	Tilsyn	Tilsyn	Statens næringsmiddeltilsyn (SNT)	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
38.	Forvaltning	Vedtak	Statens landbruksforvaltning	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
			<b>Miljøverndepartementet</b>		
39.	Tilsyn/ forvaltning	Tilsyn/ vedtak	Direktoratet for naturforvaltning	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
40.	Tjeneste/ tilsyn	Kunnskap/ tilsyn	Riksantikvaren	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
41.	Tilsyn	Tilsyn	Statens forurensningstilsyn (SFT)	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
42.	Tjeneste	Tjeneste/støtte	Statens kartverk	Forvaltningsbedrift	Etatsorganisasjon
			<b>Nærings- og handelsdepartementet</b>		
43.	Tilsyn	Tilsyn	Bergvesenet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
44.	Tilsyn	Tilsyn	Justervesenet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
45.	Tilsyn	Tilsyn	Sjøfartsdirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
			<b>Olje- og energidepartementet</b>		
46.	Forvaltning/ tilsyn/ tjenester	Vedtak/ tilsyn/ tjeneste	Norges vassdrags-og energidirektorat (NVE)	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon

<sup>15</sup> Vedtatt sammenslått med Riksbibliotekjentesten og Norsk museumsutvikling.

<sup>16</sup> Statens næringsmiddeltilsyn, Landbrukstilsynet og Dyrehelsetilsynet er vedtatt sammenslått

47.	Tilsyn	Tilsyn	Oljedirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
			<b>Samferdselsdepartementet</b>		
48.	Tjeneste	Tjeneste	Jernbaneverket	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
49.	Tjeneste	Tjeneste	Luffartsverket	Forvaltningsbedrift	Etatsorganisasjon
50.	Tilsyn	Tilsyn	Luffartstilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
51.	Tilsyn	Tilsyn	Post- og teletilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
52.	Tilsyn	Tilsyn	Statens jernbanetilsyn	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
53.	Tilsyn/ tjenester	Vedtak/ tilsyn/ tjenester	Vegdirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
			<b>Sosialdepartementet</b>		
	(Se over)		Sosial- og helsedirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
54.	Forvaltning		Rikstrygdeverket	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
			<b>Utdannings- og forskningsdepartementet</b>		
55.	Tjeneste	Kunnskap/ støtte	Læringscenteret	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
56.	Forvaltning	Vedtak/ kunnskap	Norges Forskningsråd (NFR)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
57.	Tjeneste	Kunnskap	Riksbibliotekstjenesten <sup>17</sup>	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
58.	Tilsyn	"Tilsyn"/ støtte	Statens utdanningskontorer	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon
59.	Tjeneste/ forvaltning	Tjeneste/ vedtak	Statens lånekasse	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
			<b>Utenriksdepartementet</b>		
60.		Vedtak/støtte	Direktoratet for utviklingshjelp - NORAD	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
			<b>Statsministerens kontor</b>		

28 av direktoratene er etatsorganisasjoner, dvs. at de har et ytre apparat. De aller fleste er ordinære forvaltningsorganer. Fire er forvaltningsbedrifter (Statsbygg, Statens Pensjonskasse, Statens kartverk og Luffartsverket), og Norges forskningsråd er forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Sametinget har også en mer uavhengig rolle. Statens utdanningskontorer er tatt med, selv om det er en såkalt gruppeorganisasjon uten et sentralt direktorat. Men utdanningskontorene kan betraktes som et *desentralisert direktorat*. Flere av kontorene har nasjonale oppgaver.

Kategoriseringen i forhold til oppgaver/formål er gjort ut fra skjønn og ikke ut fra grundig kartlegging. Mange vil ha en større blanding av roller enn det som fremkommer av tabellen, men oppsummert etter mest fremtredende rolle, får vi følgende fordeling:

<sup>17</sup> Vedtatt sammenslått med Bibliotekstilsynet og Norsk museumsutvikling under KKD.

---

<b>Hovedformål</b>	<b>Antall</b>
Tilsyn	25
Forvaltning	10
Tjenesteproduksjon	10
Blanding tilsyn/tjeneste	3
Blanding forvaltning/tjeneste	2
Blanding tilsyn /forvaltning	2
Blanding tjeneste/tilsyn/forvaltning	3
Ukategorisert	5

Kategorisering etter seksdelingen gir 24 tilsyn, 8 som fatter vedtak, 3 med hovedformål å gi støtte til sektoren eller være stabsorgan for forvaltningen, 1 med hovedformål å produsere/spre kunnskap, 4 som i hovedsak produserer tjenester til befolkningen/ulike målgrupper og 18 med en blanding av roller.

---

## 4 Beskrivelse av styrings- og kontrollsystemene/styringsvirkemidler overfor forvaltningsorganer

De formelle relasjonene mellom departementer og direktorater er basert på bruk av ulike styringsvirkemidler og styrings-, rapporterings- og kontrollsystemer. I det følgende beskriver vi *organisering som styringsvirkemiddel, regelstyring, finansiell styring og mål- og resultatstyring*.

### 4.1 Organisering som styringsvirkemiddel

Mulighetene for politisk styring blir brukt som begrunnelse både for løsninger som innebærer en innordning av et forvaltningsområde i departementet, og for løsninger som innebærer en utskilling av forvaltningsområder fra departementet. Enhetsløsninger bygger på en antakelse om at politisk styring best blir fremmet ved å ha en fagadministrasjon så nær den politiske ledelsen som mulig, mens direktoratsmodellen blant annet blir begrunnet med at det avlaster departementet for enkeltsaker, og dermed frigjør kapasitet til langsiktig planlegging og policyutvikling. I tillegg skaper den en avstand mellom fagadministrasjonen og den politisk-administrative ledelsen i departementet som er viktig for å sikre at det er skapes et klart skille mellom hva som er rene faglige begrunnelser og hva som er politiske begrunnelser.

Det vil alltid være en utfordring å styre direktorater politisk. En økt avstand mellom politisk-administrativ ledelse i departementene og ledelsen i direktoratene betyr ikke bare at direktoratene har mindre påvirkningsmulighet oppover, men også at politiske styringssignaler når ut til direktoratene i mindre grad enn om fagadministrasjonen ligger inne departementet. På enkelte forvaltningsområder, for eksempel forsvar og helsesektoren, har denne debatten vært et stadig tilbakevendende tema. Sist temaet var oppe til debatt, var i 2001, da regjeringen foreslo å innlemme Forsvarets overkommando i Forsvarsdepartementet. Slike debatter illustrerer et helt sentralt dilemma i forvaltningspolitikken som går ut på at det kan være uhensiktsmessig å styre store og tunge sektorer direkte fra departementet. Samtidig er det også en stor utfordring for et departement å styre store etater på større avstand.

### 4.2 Regelstyring

Regelverk har tradisjonelt vært departementets viktigste styringsinstrument for å påvirke hvordan et direktorat bør handle på de saksområdene som de har ansvar for. Ved lover og forskrifter blir statlige organer tillagt kompetanse og pålagt plikter. Instruks er i stor utstrekning blitt brukt til å fylle ut og supplere de direktiver som er gitt ved lov eller forskrift. En instruks kan angå avgjørelsen av en bestemt sak, eller den kan være generell og for eksempel inneholde regler om hvordan visse typer saker skal behandles eller gi retningslinjer om hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved utøvelse av skjønnsmessig myndighet. Mange direktorater fikk ved opprettelsen en detaljert instruks. Instruks fra

---

departement til underliggende organer blir ellers tatt inn i rundskriv, meddelelsesblad m.m. (Eckhoff og Smith 1997). I tillegg er det innenfor staten også et gjennomgående regelverk knyttet til prinsipper for saksbehandling, økonomistyring og lønns- og personalpolitikk.

### **4.3 Finansiell styring**

Viktig er også budsjettbehandlingen. Gjennom budsjettvedtakene blir de økonomiske ressursene fordelt. Budsjettvedtakene inneholder ikke bare fullmakter til å bruke penger, men også direktiver om hvordan pengene skal brukes. Disse direktivene kan være mer eller mindre spesifiserte, alt etter hvor sterkt departementene ønsker å binde de underordnede organene. Gjennom budsjettbehandlingen får også departementet informasjon om hva de underordnede organene driver med og hvilke planer de har (Eckhoff og Smith 1997).

### **4.4 Mål- og resultatstyring**

Fra midten av 1980-årene er det gjennomført en rekke reformtiltak som har hatt til hensikt å gi den enkelte statlige virksomhet utvidet handlefrihet knyttet til ressursdisponering – det gjelder både endringer i bevilgningsreglementet og i statens lønns- og personalpolitikk. Parallelt med disse reformene har mål- og resultatstyring utviklet seg til å bli en sentral doktrine for hvordan styringen i staten skal skje. Det innebærer en klar vridning i fokus over til å bli mer opptatt av resultatene av det som gjøres, enn av hvordan oppgavene utføres. Mål- og resultatstyringen er basert på et prinsipp om at det sentrale organ skal utvikle mål og resultatindikatorer, og at det lokale nivå skal gis størst mulig frihet til å selv å velge hvordan disse målene skal nås, men da til gjengjeld melde tilbake til departementet om hva de har oppnådd.

Overgangen til mål- og resultatstyring har medvirket til at statlige virksomhetsledere har fått betydelig større handlefrihet, og evalueringer viser at de har fått større resultatbevissthet (Christensen og Læg Reid 1998). Samtidig har det også utviklet seg et relativt omfattende og detaljrikt kontrollsystem. Flere evalueringer både fra Norge og andre land har pekt på at forsøk på å bryte ned mer overgripende politiske mål til virksomhetsspesifikke mål- og resultatkrav samt å gjøre dem presise og målbare, har ført til en ny form for detaljstyring (Statskonsults rapport 1999:19, SOU 1997:57). Dels kommer dette til uttrykk ved en detaljorientering når det gjelder å beskrive mål, resultatindikatorer og aktiviteter som i seg selv kan virke byråkratiserende, og dels kommer det til uttrykk ved at skriftligheten og kommunikasjonen innenfor og mellom administrative enheter har økt betraktelig (Christensen og Læg Reid 2001).



---

## 5 Eierstyring og kjøp av tjenester

Fordi det er en relevant problemstilling å skille ut tjenesteproduksjon i selskaper (aksjeselskap, statsforetak eller særlovselskap, f.eks. helseforetakene), har vi beskrevet eierstyring, tilsagnsbrev og kontrakter som styringsvirkemidler overfor statlige selskaper.

### 5.1 Eierstyring, tilsagnsbrev og kontrakter

Begrepet *eierstyring* dekker den formelle styringsrelasjonen mellom staten som eier og et statlig eid (selvstendig) selskap. Hvordan dette skal utøves, er i hovedsak nedfelt i aksjeloven, statsforetaksloven og i særlovene. Når det gjelder eiers ansvar for oppfølging, følger det også av økonomireglementet § 22 og tilsvarende bestemmelser i Riksrevisjonens instruks.

Det er imidlertid etablert flere selskaper, spesielt foretak (særlovselskaper) som utfører tjenester for staten som enten dekkes gjennom tilskudd eller kjøp av tjenester. Det er derfor nødvendig å supplere eierstyringen med styringsvirkemidler knyttet til bevilgningen eller kjøp av tjenester.

Gjennom budsjettbehandling i regjeringen og Stortinget blir det gitt en rekke premisser for bruken av de midler som stilles til foretakets rådighet. Dette nedfelles i et *tilsagnsbrev* som må oppfattes som en bindende premiss for bruken av de midlene som foretaket får stilt til rådighet. Tilsagnsbrev brukes også i forbindelse med tilskudd til uavhengige offentlige virksomheter og private organisasjoner. En vanlig sanksjon i tilsagnsbrevet er at dersom tilskuddsmottaker ikke utfører oppdraget som avtalt, kan staten kreve at hele eller deler av beløpet betales tilbake. Dersom utfører tar i mot pengene, er betingelsene i tilsagnsbrevet akseptert.

En *kontrakt* skal beskrive omfanget av og definere ønsket kvalitet på tjenesten. Det er flere forskjeller på tilsagnsbrev og kontrakt. Tilsagnsbrevet setter krav til tilskuddsmottakeren angående tilskuddet, og utformes og signeres av oppdragsgiver. Kontrakten innfører en større gjensidighet mellom partene og er juridisk bindende. Den utformes i dialog, og signeres av begge parter. I kontrakten avtales hvordan dialogen skal være i avtaleperioden.

---

## 6 Modeller fra våre naboland<sup>18</sup>

Vi skal kort beskrive noen trekk ved organiseringen av departementene i Danmark, Finland og Sverige som vi anser som relevante for vurderingen av forholdet mellom departementer og direktorater i Norge.

### 6.1 Danmark

Ministerstyret er sterkt. I spissen for hvert enkelt forvaltningsområde skal det stå en enkeltperson – en selvstendig statsråd med selvstendig kompetanse. Direkte og ikke-delegert avgjørelsesmyndighet er lagt til hver statsråd. Statsråden kan meddele underordnede myndigheter innenfor sitt område både generelle og spesielle instruksjoner og omgjøre disse myndighetenes avgjørelser. Statsråden kan også selv treffe avgjørelser som normalt skulle være truffet av underordnet myndighet. Det får som følge at det må tas stilling til en mengde enkeltsaker, forespørsler mv., i noen departementer bortimot 4 000 per år.

Det er bare én person, statsråden, som er politisk utnevnt. Statsråden bistås av et ministersekretariat som hentes fra departementets stab av faste tjenestemenn. (I 1997 var det 43 i ministersekretariatene i 20 departementer).

Det typiske ministeriet består av et mindre departement og et antall styrelser og direktorater. Ministerens ansvar omfatter hele ministeriet. Det er stor frihet til å organisere departementsområdet. Tidligere ble det dannet såkalte enhetsorganisasjoner gjennom å trekke direktorater/styrelser inn til departementet, mens trenden nå er å delegerer administrative og operative oppgaver til styrelser, regionale og lokale forvaltningsorganer. Styrelsene har fått et utvidet ansvar for lovforberedelse, mens departementets hovedoppgaver er koordinering, politisk-taktisk rådgivning og politikkutvikling. Klagesaker behandles nå i mindre grad i ministeriene, men er lagt til klagenemnder.

### 6.2 Finland

I en del departementer er det flere enn én statsråd, og én og samme statsråd styrer deler av flere departementer. Statsråder i samme departement tilhører ofte ulike partier. Statsrådene bistås av politiske spesialmedarbeidere (personlig eller politisk sekretær).

Operative funksjoner har i stor utstrekning blitt organisert utenfor departementene i såkalte frittstående embetsverk. Det er store variasjoner mellom departementsområdene. Decentraliseringskomiteen (1986) foreslo at den sentrale forvaltningen bare skulle bestå av ett nivå (departementene), og at embetsverkens oppgaver skulle overføres til enten den regionale og lokale forvaltningen eller til departementene. Flere embetsverk er blitt nedlagt og oppgavene overført til statlige aksjeselskaper, forvaltningsbedrifter,

---

<sup>18</sup> Eriksen, Svein: *På kryss og tvers? – Departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark*. Statskonsult (2002).

---

länsförvaltningen og departementer. Embetsverkene utviklings- og forskningsoppgaver er beholdt sentralt og organisert i forvaltningsorganer utenfor departementene. Antall nivåer i behandlingen av forvaltningsoppgaver og i tjenesteproduksjonen er redusert. Et regjeringsutvalg arbeider nå med å få flere operative oppgaver ut av departementene og rendyrke rollen som policy-utvikler med mer vekt på strategiske utviklingsoppgaver.

### 6.3 Sverige

Det som særlig skiller det svenske forvaltningssystemet fra systemet i andre land, er fraværet av ministerstyret, der den enkelte statsråd på eget ansvar utøver forvaltningsmyndighet. Eksekutivmakten ledes kollektivt av regjeringen og treffer sine avgjørelser kollektivt (9000 saker i 1999). Regjeringen har omfattende møtevirksomhet og møtes stort sett hver dag (Regjeringsammåtredet, allmän beredning og lunsjberedning).

Departementene utgjør (etter 1.1.1997) én organisatorisk enhet eller myndighet, Regjeringskansellet. Regjeringskansellet er et stabsorgan for hver statsråd og regjeringen som kollegium.

Det er streng funksjonsdeling mellom regjeringen og de enkelte embetsverk. Verkene forestår den løpende forvaltningvirksomhet og kan ikke instrueres av fagstatsråden. Det vil si at ingen myndighet, heller ikke Riksdagen, kan bestemme hvordan forvaltningsmyndigheter skal beslutte i saker som vedrører myndighetsutøvelse overfor enkelte personer, virksomheter eller kommuner (enkeltsaksbehandling). Verkene styres gjennom generelle virkemidler. Begrensninger i regjeringens styringsrett gjelder ikke virksomhet som ikke er *förvaltningsmyndighet* eller med ansvar for lovanvendelse.

I Sverige er det et skarpere skille mellom forvaltning og rettshåndhevelse. Tidligere kunne forvaltningsvedtak innklages til regjeringen og antall klagesaker utgjorde drøyt en fjerdedel av regjeringens saksmengde. Klageadgangen til regjeringen er nå opphevet gjennom en lovendring som innebærer at en beslutning overklages til forvaltningsdomstolen. Formålet har vært dels å bedre borgernes rettssikkerhet, dels å avlaste regjeringen for enkeltsaker og å tilpasse den svenske lovgivning til internasjonal rett.

---

## 7 Analyse/vurdering av de mest sentrale problemstillingene

Hovedspørsmålene som vi drøfter i dette kapitlet, er

- ?? hvordan roller, ansvars- og arbeidsdelingen mellom departementene og ulike typer direktorater bør være
- ?? hvordan styrings- og samhandlingsrelasjonene mellom departementene og ulike typer direktorater bør være.

### 7.1 Hvordan bør roller, ansvars- og arbeidsdelingen mellom departementene og ulike typer direktorater være?

#### 7.1.1 Hvilke oppgaver og funksjoner bør ligge i departementene?

Det er stor enighet om at departementene primært skal være sekretariater for politisk ledelse og iverksette sektorpolitikken. Dette er uformelle prinsipper som er lagt til grunn for endringer av oppgaveporteføljen i departementene gjennom flere tiår, med spesielt større endringer de seneste tre årene. Det hevdes at dette er enkle prinsipper, men vanskelig å gjennomføre i praksis. Det refereres til rådene gitt i Statskonsults notat *Framtidens departement*<sup>19</sup>.

Utfordringen er å avgrense de politiske oppgavene. Spørsmål, saker og områder som i en periode anses å være av mer administrativ karakter, kan bli politiske. Men for å sikre at politikerne kan ha fokus på og prioritere de store sakene (og ikke blir hengt opp i detaljer), må en gjennom organisering avgrense det som kan bli politisk. Ved omdanning av Sosial- og helsedepartementet og opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet, gikk en gjennom alle oppgaver og vurderte hva som kunne anses for å være ”a-politisk” og la det til direktoratet. Forsvarsdepartementet går nå i motsatt retning. Forsvarssjefen blir en del av departementet og vil få to hovedroller – som embetsmann og som rådgiver for statsråden og etatsleder av Forsvarets militære organisasjon. Dette blir begrundet med at endringer i både sikkerhetspolitiske og økonomiske rammebetingelser fører til behov for en tettere politisk styring av Forsvaret.

Stortinget har vært kritiske til å skille ut oppgaver fra departementene til direktorater spesielt på enkelte områder. Politi- og utdanningsområdet har vært blant disse. Begrunnelsen har vært at den politiske styringen og kontrollen kan bli svekket. Men politidirektoratet ble opprettet, og det er etablert direktoratslignende organ på utdanningsområdet (Læringscenteret).

Når det skal vurderes om oppgaver må ligge i departementet eller kan delegeres til direktoratene, kommer alltid spørsmålet om statsrådets ansvar opp. Prinsippet er at statsråden ut fra norsk stats-/forvaltningsrett har ansvar for alt i sektoren. Men spørsmålet er om det i praksis har ulike konsekvenser om en sak som kommer opp i Stortinget eller media, er håndtert i departementet eller i

---

<sup>19</sup> Statskonsult notat 2000:4 *Framtidens departement*

---

direktoratet (eller i et selskap). Mange hevder at dersom saken er delegert og håndtert av et direktorat, gir det statsrådens et ”pusterom”. Statsråden kan lettere be om å få undersøke saken og dette blir som regel akseptert. Noen hevder også at det er lettere å kritisere ledere i underliggende organer enn egen ekspedisjonssjef.

Det kan være vanskelig å konkretisere hva hovedfunksjonene som sekretariat for politisk ledelse og iverksetter av politikken innebærer i praksis. I det følgende avsnittet har vi tatt for oss de viktigste oppgavene.

### **7.1.2 Sekretariat for politisk ledelse**

Departementet har en del konstitusjonelle og politiske oppgaver som ikke kan delegeres eller skilles ut. Dette er oppgaver knyttet til politiske saker og prosesser rettet mot regjering og Storting. Det dreier seg om arbeid med St. prp. nr. 1 (departementets fagproposisjon), tilleggs-/endringsproposisjoner og annet overordnet budsjettarbeid, andre dokumenter til Stortinget og statsregnskap og riksrevisjonssaker. Ikke minst må departementene forberede saker som skal besluttes i regjeringen. Regjeringsnotatene er ofte en tidkrevende oppgave, men som det blir satt av kort tid til. Høringer kan det være mer tid til, og her kan kunnskap i direktoratene utnyttes bedre. Direktoratet kan også gi innspill til lovarbeid, men lovarbeidet må forankres i departementet. Direktoratet kan gi premisser til lovarbeidet og også foreslå lovendringer dersom de som utøver ser behov for dette.

Departementet må også gi løpende bistand til politisk ledelse. Stortingets nye spørreinstututter medfører at statsråden må svare på en mengde enkeltsaker. Dette kan gjøre det vanskelig å avgrense hva departementet skal ”bry seg om”. Spontanspørretimen medfører at departementet må gjette på hvilke temaer det blir spørsmål om. Det er ofte for kort tid til å kunne utnytte kunnskapen i underliggende organer.

Løpende bistand til politisk ledelse gjelder ikke minst håndtering av forholdet til media og ekstern informasjon og kommunikasjon med ulike grupper. Departementene bruker mye tid på media. Dersom saksområdet delegeres, må media oppdras. Dette merket Justisdepartementet etter opprettelsen av Politidirektoratet. Spørsmål ble henvist dit og etter hvert forstår media det.

Men kravet til innsyn (åpenhet, offentlighet) vil avhenge av om oppgaven, for eksempel et råd til statsråden, er utarbeidet av departementet eller et direktorat. Dette gjelder både innsyn for Riksrevisjonen og media/offentligheten. Er det departementet som gir rådet, kan det lettere unntas offentlighet enn dersom det er et direktorat. Dette varierer mellom departementene avhengig av om notater til statsråden blir journalført.

Saksgrunnlag, budsjettet og forberedelse av nye politiske ordninger og virkemidler må bygge på analyser for å få klarlagt effekter og konsekvenser av tiltak, ordninger og virkemidler i forhold til de politiske målene. Departementet må ofte basere seg på at direktoratet har rolle som bidragsyter og samarbeidspartner. Kartlegging, resultatmåling, brukerevalueringer og analysearbeid kan

---

utføres utenfor departementet, men ansvar for bestilling og bearbeiding av informasjonen og analysene innenfor den politiske konteksten må ligge i departementet.

Departementet må samarbeide og koordinere politikk på tvers av departementsområder, bl.a. gjennom tverrdepartementale grupper og prosesser. Behovet for å øve innflytelse og samarbeide med internasjonale organer og andre land i politikktutforming som kan få nasjonale konsekvenser, må ofte dekkes av departementet, men underliggende virksomheter kan ofte ha en betydelig rolle i disse prosessene.

### **7.1.3 Iverksetting og gjennomføring av sektorpolitikken**

Departementet vil ha ansvaret for at politiske vedtak blir iverksatt innenfor politisk opptrukne rammer. Dette må gjøres ved hjelp av de virkemidler departementet har til disposisjon:

- ?? Lover og regler som stiller krav til privatpersoner og juridiske subjekter og gir grunnlag for sanksjoner (frihetsberøvelse)
- ?? Økonomiske virkemidler, enten i form av tilskudd til ønsket aktivitet eller avgifter på mindre ønskelige aktiviteter (avgifter knyttet til miljøskadelige utslipp)
- ?? Organisering i form av statlige etater og ulike selskapsdannelser, men også andre forvaltningsnivåer (fylkesmenn og kommuner)
- ?? Informasjon enten som et selvstendig virkemiddel, for eksempel for å informere om faren knyttet til visse typer aktiviteter eller for å understøtte andre virkemidler.

At departementet må iverksette og sikre gjennomføring av sektorpolitikken, betyr ikke at de må ha hånd om alle aktiviteter innenfor oppgavene listet i kulepunktene. Utformingen av virkemidlene kan gjøres av direktoratene, og myndighet kan delegeres til underliggende virksomheter – direktorater med forvaltning som hovedformål, og tilsynsorganer. Statlige selskaper med ulike former for tjenesteproduksjon er selvstendige rettssubjekter utenfor staten og bør ikke ha forvaltningsoppgaver.

På det rettslige området vil det si at tildeling av myndighet som departementet/Kongen er tillagt i lov, delegeres til direktoratet. I praksis vil dette si å delegerer myndighet til å gi forskrifter eller fatte enkeltvedtak. Forskrifter fastsettes som regel av et departement, og forskriftshjemmelen blir dermed lagt til departementet. Unntak er forskrifter av mer teknisk karakter. Det blir stilt spørsmål om direktorater har tilstrekkelig kompetanse til å utarbeide forskrifter, og om disse kan bli unødig detaljerte når fagfolk får mye å si i utarbeidelsen. Det er et mål om forenkling av og bedre oversikt over regelverket, og *Forskriftsdugnaden* har påpekt at det er mye dårlig håndverk som utøves i utarbeidningen av forskrifter. I

---

rapporten fra forskriftsdugnaden anbefales det bl.a. å sette inn tiltak for å styrke kompetansen og sikre kvaliteten på forskriftsarbeidet.<sup>20</sup>

På oppfølgingssiden kan forvaltningen av lover (dvs. fortolkning og formidling av innholdet i lovteksten) og forvaltning av forskrifter (dvs. behandling av enkeltsaker) i hovedsak overlates til direktoratet. Med dette unngås at Kongen blir klageinstans.

Andelen klager som går til departementet, er gått ned. Det kan også være behov for at det enkelte departement gjennomgår hvilke klager departementet behandler. I noen departementer kan det være en kultur for å behandle klager, selv om det ikke er noen klagerett. Og som vi har nevnt tidligere, er antall nemndsordninger fordoblet det seneste tiåret. Denne utviklingen har skjedd uten noen bred forutgående prinsipiell vurdering av hvilke konsekvenser dette medfører for borgerne og forvaltningen. Departementer og lovutvalg trenger retningslinjer for hvordan klagesaksfunksjonen skal organiseres. Organiseringen av klageordningene er blitt fragmentert og uoversiktlig og er en sum av en lang rekke sektorvise enkelttiltak. Mange tar til orde for at ordningen med forvaltningsdomstol bør vurderes.

Mye kan delegeres på det rettslige området, men det vil alltid måtte være en vurdering om reglene eller forvaltningen av dem gjelder områder og saker som er spesielt kontroversielle og politisk viktige. Det kan da være mer hensiktsmessig at departementet håndterer dem. På den andre siden kan delegering av myndighet på et område også medvirke til at en vanskelig sak ikke får så alvorlige politiske konsekvenser pga. avstanden mellom departementet (politisk ledelse) og de som er delegert myndighet.

Departementet vil være avhengig å ha data og analyser for å overvåke hvordan den iverksatte politikken fungerer, og for å produsere innspill til den videre politikktutviklingen. Men departementet kan bestille kartlegging, databearbeiding og analyser og selv tilpasse dette til politisk relevant materiale.

Styring av underliggende virksomhet er et virkemiddel for å gjennomføre sektorpolitikken.

Departementet må ha ansvar for å organisere forvaltningsapparatet på sin sektor og sikre at den fungerer i forhold til det ansvar og de oppgaver apparatet er tillagt. De styringsvirkemidlene som er utviklet for dette, er i hovedsak styringsdialogen, utarbeiding av tildelingsbrev / klargjøring av resultatkrav, og økonomi- og resultatoppfølging av etatene. I tillegg vil oppgaven være å ivareta eierstyringen for selskaper som departementet forvalter eierskapet til. Hvor omfattende disse oppgavene er, vil variere fra sektor til sektor og over tid.

#### **7.1.4 Internadministrasjon**

Et hvert departement må ivareta internadministrative rutiner, bl.a. knyttet til arkiv, økonomistyring, personaladministrasjon, IT, produksjonsrutiner osv.

---

<sup>20</sup> Justisdepartementet (2002): *Forskriftsdugnaden. Prosjekt for opprydding i og forenkling av forskriftsverket.*

---

Men det er et organisatorisk spørsmål om det enkelte departement skal være selvforsynt med disse funksjonene. Funksjonene kan kjøpes (outsources), utføres av et statlig særorgan eller løses i fellesskap mellom departementene. Det er likeledes et spørsmål hva som skal ivaretas av støttefunksjoner i departementet eller være integrert i fagavdelinger og/eller være en del av lederoppgavene.

## **7.2 Hvilken kompetanse må departementene ha når mer skal delegeres?**

Større vekt på rollen som sekretariat for politisk ledelse og færre forvaltningsoppgaver medfører behov for å endre arbeidsformene og kompetansen i departementene. For departementene er kunnskap helt avgjørende for å identifisere problemområder, finne løsninger og formulere politikk.

Departementene må på en langt bedre måte utnytte kunnskap, erfaringer og resultatinformasjon i direktoratene, andre forvaltningsorganer og i ulike forsknings- og utredningsmiljøer nasjonalt og internasjonalt, konsultentselskaper og blant andre fagspesialister.

Dette stiller store krav til samarbeidsformene mellom departementer og direktorater og til departementets evne til å gi klare bestillinger av tilrettelagt kunnskap som kan utnyttes i politikktutforming. Hva som er nødvendig kompetanse for å kunne finne fram til og ha godt samarbeid med ulike kompetansemiljøer og å kunne være en god *bestiller*, er derfor en aktuell utfordring.

Den operative iverksettingen av regjeringens politikk er i hovedsak tillagt kommuner og forvaltningsorganer – enkeltstående direktorater eller direktorater med et ytre apparat (etater). Bestillingen til forvaltningsorganene skjer gjennom tildelingsbrevet og det bevilges ressurser til gjennomføring.

Når det gjelder direkte tjenesteyting, kan det også være statlige selskaper/foretak, private bedrifter eller frivillige organisasjoner som utfører tjenestene. Det inngås da kontrakter eller gis tilskudd (jmfør kapittel 5). Det vil være et spørsmål om departementet selv skal utforme bestillingen, inngå kontrakt og følge opp og kontrollere at leveransene er som avtalt og forventet, eller om dette er oppgaver som direktoratene bør ivareta. Dersom det skal legges til departementet, vil det kreve en bestillerkompetanse som også innebærer god fagkompetanse. I tillegg vil ansvaret for resultatene og eventuelle mangler og feil bli lagt nærmere statsråden.

Stadig tilbakevendende spørsmål er hvor mye fagkompetanse som må være i departementet og hvordan unngå for stor kompetansedublering mellom departement og direktorat. Det er viktig å ha nok kompetanse for å kunne utforme gode bestillinger til eksterne fagorganer og – ikke minst – utnytte faglige innspill i politikktutforming. Departementenes kjerneoppgaver ligger i skjæringspunktet mellom fag og politikk, og forsøket på å konkretisere kompetansebehovet må knyttes til kjerneoppgavene.



---

Tiltak for å unngå kompetansedublering er mobilitet mellom departement og ulike faglige miljøer. Dette kan gjøres gjennom utlån fra det andre nivået, for eksempel i form av innbeordning eller hospiteringsordninger.

### **7.3 Hvilke oppgaver og funksjoner bør ligge i direktoratene?**

Det er umulig å svare generelt på spørsmålet om hvilke oppgaver og funksjoner som bør ligge i direktoratene. Men svaret følger til en viss grad av hva som kan delegeres fra departementene.

På den andre siden skal direktoratenes oppgaver vurderes ut fra prinsipper i regjeringens moderniseringsarbeid. Vi vil derfor skille mellom direktorater med forvaltningsoppgaver, direktorater (og andre organer) med tilsynsoppgaver, og de som i all vesentlig grad produserer tjenester. Hovedutfordringen og dilemmaet er hvor rendyrket hver virksomhet kan være og kan bli, og hvor hensiktsmessig er det å skille sterkt mellom oppgaver som utfyller hverandre gjensidig. Prinsippene om effektivitet og god brukerorientering må vurderes opp mot prinsippet om rendyrking av oppgaver.

Vi vil først drøfte hvilke oppgaver direktoratene generelt må ha, og senere forsøke å skille mellom de tre hovedgruppene *forvaltning*, *tilsyn* og *tjenesteproduksjon*.

#### **7.3.1 Direktoratenes oppgaver og ansvar generelt**

Direktoratenes rolle er to-delt: De er utøvende overfor brukerne, samtidig som de er rådgivende overfor departementet. Direktoratene er politisk styrt, men de er ikke politiske. De skal primært ivareta faglige hensyn i oppgaveutførelsen, men de må ha en politisk forståelse.

De er utøvende gjennom forvaltning av ordninger og regelverk, men har også kunnskap om hvordan ordningene virker og om behov for endringer i tillegg til kunnskap om sektoren (områdeovervåking). Hvor faglig uavhengige direktoratene må være, vil avhenge av type direktorat (formål og oppgaver og formell status). Men generelt er det viktig at de på et selvstendig grunnlag gir råd. Samtidig må de være lojale overfor departementet og de må leve med å bli ”overkjørt”.

Det vil variere fra sakstype til sakstype hvor stor grad av skjønn som må utøves. Der en må bruke skjønn, vil grensen mellom faglig vurdering og fortolkning av regjeringens politikk med betydning for avgjørelsen være mer flytende. Direktoratene må derfor ha og ta ansvar for å vurdere om en konkret sak tilsier foreleggelse for departementet, for eksempel fordi den er politisk viktig eller kan ha store prinsipielle eller økonomiske konsekvenser. Likeledes må direktoratene selv kunne ta initiativ til å utvikle og forbedre oppgaveutførelsen og virksomheten. Endringene må være i samsvar med de overordnede målene og retningen. Kommunikasjonen med og avklaring i forhold til departementet er derfor viktig.

---

Direktoratet er departementets fagorgan, og kan enten ut fra et generelt krav i tildelingsbrevet eller etter anmodninger (bestillinger) i løpet av året bli bedt om å vurdere saker, utarbeide høringsuttalelser, gi premisser til politikkkutforming og lover eller gjennomføre utredninger.

Rollen som utøver overfor brukerne vil variere i forhold til hvilke målgrupper de skal arbeide i forhold til og hvor nært de er brukerne. Målgruppene kan være kommuner, næringsutøvere, skattebetalere, arbeidstakere, forbrukere, studenter, elever, pasienter osv. Få direktorater har tjenesteyting direkte overfor enkeltpersoner (brukere/borgere), men de kan ha myndighetsutøvelse i form av å fatte vedtak i første instans og klagebehandling. De kan også gi direkte råd og veiledning eller utarbeide veiledningsmateriale overfor brukere/publikum.

Som direktorat med ytre, utøvende enheter skal de styre, utvikle og organisere etaten slik at de når resultater og mål. Dette innebærer kvalitetssikring, rådgivning og veiledning av etaten, utvikling av fagmetodikk, styrings- og saksbehandlingssystemer, administrasjon og personalpolitikk. Det er som regel ytre etat som utgjør førstelinjen og som behandler saker og utfører kontroller. Tilbakemelding om og forslag til hvordan tiltak, ordninger, regelverk og systemer fungerer, er et ansvar også for ytre etat, men det er direktoratet som må legge dette fram for departementet som eventuelt kan endre politikken og virkemidlene.

### **7.3.2 Muligheter for å oppnå et klarere skille mellom tilsyn, forvaltning og tjenesteproduksjon**

En ideell struktur ifølge moderniseringsprinsippene er å skille mellom tilsynsorganer med tilsynsoppgaver, tjenesteprodusenter organisert som selskaper og direktorater som fatter vedtak.

Som vi så av beskrivelsen og forsøket på å kategorisere direktoratene i kapittel 3, er det mange av direktoratene som er tilsynsorganer, og en del har som hovedformål å fatte vedtak, selv om dette i hovedsak utføres av enheter i ytre etat. Det er relativt få som har tjenesteproduksjon i den forstand at de produserer tjenester til befolkningen eller spesielle målgrupper. Noen yter tjenester i form av støttefunksjoner for sektoren, f.eks. Læringssenteret som administrerer eksamensavvikling. Andre har støtte og stabsfunksjoner for hele eller større deler av statsforvaltningen. Et eksempel på dette er Statistisk sentralbyrå som produserer statistikk og analyser for planlegging i alle sektorer og grunnlag for den økonomiske politikken. Men de produserer også tjenester på oppdrag til ulike virksomheter og kunnskap til befolkningen.

Hvis en derimot vurderer alle forvaltningsorganene, og ikke bare de som er definert som direktorater, er det mange virksomheter som yter tjenester. Dette er alle utdanningsinstitusjonene, de nasjonale kulturinstitusjonene og vi tar også med forskningsinstituttene, selv om de ikke "selger" tjenester til enkeltpersoner, produseres kunnskap på oppdrag fra næringsliv, kommuner, staten og organisasjoner. Mange av disse forvaltningsorganene har en mer uavhengig rolle gjennom fullmaktene, og det arbeides med å endre tilknytningsformen til

---

foretak (selskapsorganisering) for universiteter og høyskoler for å gi mer handlingsrom, uavhengighet og ansvar for egen drift.

En hovedhensikt med å få klarere skille mellom rollene, er å unngå rollekombinasjoner som av ulike årsaker kan være lite ønsket. Det enkelte direktorat kan ha en kombinasjon av tilsyn, forvaltning og tjenesteproduksjon. Spørsmålet er om målgruppene for disse funksjonene er de samme, og dessuten om koblingen til sektorpolitikken – f.eks. næringspolitikken – er uheldig. Det er enkelte av tilsynene, f.eks. mattilsynene og transporttilsynene, som har kobling til sektorpolitikken gjennom departementstilhørigheten. Dette er et forhold som er godt kjent og forsøkes løst, så vi går ikke nærmere inn på det her. Men som vi så av tabell 2, er det mange rollekombinasjoner og det finnes helt sikkert flere enn de vi har tatt med. Det er derfor nødvendig å gå grundig gjennom alle direktoratene (og eventuelt grupper av andre forvaltningsorganer) og kartlegge formål, hensyn og oppgaver for å identifisere eventuelle uheldige rollekombinasjoner. Departementstilhørigheten må i denne forbindelse også vurderes.

---

## 8 Hvordan bør styrings- og samhandlingsrelasjonene mellom departementene og ulike typer direktorater være?

I dette kapitlet tar vi opp hvordan relasjonene mellom departementer og ulike typer direktorater bør være. Vi har vært inne på dette i drøfting av oppgave-, ansvars- og arbeidsdelingen, men vil her ta opp noen spesielt aktuelle tema. Det er drøfting av

- ?? hvor uavhengige direktoratene bør være
- ?? om styrings- og samhandlingsrelasjonene bør utvikles og forbedres
- ?? hvordan begrepene *bestillerrolle* og *bestiller-utførermodellen* kan brukes i forvaltningen.

### 8.1 Hvor uavhengig bør et direktorat være?<sup>21</sup>

Direktoratene er ikke ”selvstendige”. I juridisk forstand er de en del av staten. De får tildelt midler over statsbudsjettet. De kan ha inntekter, men de kan ikke disponere disse fritt og kan ikke treffe avgjørelser uten overordnede rammer og inngrep. De er frittstående fordi de ligger utenfor departementet (alle unntatt Fængselsstyret). Noen forvaltningsorganer, som Datatilsynet, Utlendingsnemnda og Kompetansesenteret for likestilling, er uavhengige (med en viss autonomi) i sin faglige virksomhet. Det vil si at vedtak ikke kan overprøves av departementet. Dessuten står de relativt fritt til å uttale seg – også i strid med rådende politikk (for eksempel Kompetansesenterets direktørs vurdering av konsekvenser av kontantstøtten). Dette er gitt gjennom lov/kgl. res. ved opprettelse eller ut fra den loven de forvalter.

Noen ikke-kommersielle statlige selskaper og foretak (f.eks. sykehusforetakene) er egne rettssubjekter og i hovedsak uavhengige i forhold til statsrådets instruksjonsrett. Men de blir styrt av en rekke lover, bestillinger uttrykt i tilsagnsbrev, kontrakter og innenfor økonomiske rammer.

Forvaltningsorganer og selv statlig eide selskaper kan ha ulike grader og former for uavhengighet, men det er viktig å presisere hva de er uavhengige i forhold til, f.eks. uavhengighet i faglige vurderinger, i å fatte vedtak, eller økonomisk uavhengighet innenfor visse rammer.

Hensynet til klare kompetanse-<sup>22</sup> og ansvarsforhold nødvendiggjør klare lovbestemmelser om *uavhengighetens omfang* på det enkelte forvaltningsområde.

Behovet for uavhengighet har spesielt kommet opp når det er snakk om myndighetsutøvelse i form av å utføre tilsyn og å fatte forvaltningsvedtak. Det

---

<sup>21</sup> Temaet behandles grundigere i vedlegg 1 *Forholdet mellom departement og direktorat: Konstitusjonelle utgangspunkter*.

<sup>22</sup> Med kompetanse menes i denne forbindelsen statsrådets styringsrett og rettslige adgang til et område.

---

er på den ene siden spørsmål om å innføre en særskilt form for faglig frittstående forvaltningsorganer, som blant annet kan brukes på tilsynsvirksomhet. På den andre siden er det spørsmål om å vurdere en tilnærming til den svenske modellen med et skarpere skille mellom politikk og rettshåndhevelse, både ved at departementet ikke kan behandle klager eller fatte andre enkeltvedtak, og utvikling av forvaltningsdomstol.

## **8.2 Bør styrings- og samhandlingsrelasjonene utvikles og forbedres?**

Mål- og resultatstyring er fastsatt i økonomireglementet § 3, som den bærende styringsformen i relasjonen mellom departement og underordnet virksomhet. Erfaringene de seneste 10-15 årene har vist at departementenes styring av underliggende virksomheter er blitt mer koordinert og strukturert enn tidligere. Samtidig har underliggende virksomheter fått økt frihet i økonomisk-administrative spørsmål. Samtidig er vårt hovedinntrykk at bruken av mål, resultatmål og resultatinformasjon i styringen er preget av skrittvis og forsiktige tilpasninger. Virksomhetene oppgaver vies i mange tilfeller større oppmerksomhet enn deres formål (Statskonsults rapport 1999:19).

Det er gjensidig avhengighet mellom departement og direktorat. Departementene har ofte behov for et administrativt apparat for å sikre gjennomføring av sektorpolitikken, slik at de fastsatte målene på sektoren kan nås. Også overvåking av tilstanden på sektoren – både nasjonalt og internasjonalt – er en viktig oppgave for direktoratene. I styringsdialogen er det sentralt å avklare hvilken styringsinformasjon departementet har behov for i styringen av virksomheten. Det fastsettes i tildelingsbrevet hvordan denne informasjonen skal rapporteres. I tillegg vil departementet ha behov for løpende eller ad hoc-informasjon om spesielle forhold på sektoren. Det er helt sentralt å avklare hvilke informasjonssystemer som skal etableres, og hvordan slik informasjon skal gjøres tilgjengelig for departementet. I stedet for en løpende rapportering om ”ting” det kan være ”kjekt å ha” for departementet, bør departementet sikre seg at nødvendig informasjon finnes når departementet trenger det. Utvikling av slik kunnskapsbase på sektoren må skje i samarbeid mellom departement og direktorat. Det er også et spørsmål i hvilken grad departementet skal få informasjonen eller om de selv skal gå inn og hente ut informasjonen (jf. prinsippet *fra få til finn*).

Hvor nært samarbeidet er mellom departement og den enkelte virksomhet varierer. Noen mener det samarbeides mye, for eksempel om utformingen av tildelingsbrev, mens andre mener det er blitt en svært byråkratisk prosess, der departementet bruker lang tid på utforming av tildelingsbrevet, mens direktoratet bruker tilsvarende lang tid på tolkingen av det. Et interessant eksempel på en integrert prosess er utformingen av *iverksettelsesdirektivet* (tildelingsbrevet) fra Forsvarsdepartementet (FD) til Forsvarets overkommando (FO). Det gis først signaler fra statsråden. Så organiseres det en prosjektgruppe i departementet der FO er med. Gruppen utformer forslag til iverksettelsesdirektiv. Når dette konkretiseres/operasjonaliseres av FO, deltar noen fra FD i dette arbeidet. Det er viktig at de som flyttes fra henholdsvis FO til FD og fra FD til FO, er utlånt og har sin lojalitet der de kommer.

---

Statskonsult har imidlertid mye erfaring fra konkrete samarbeidsprosjekter mellom departementer og virksomheter for å utvikle styringsdialogen, slik at den får et meningsfylt innhold. Etter vår oppfatning er det behov for å ytterligere styrke denne dialogen.

Mobilitet mellom departement og direktorat er en måte å tilføre virksomhetene ulik erfaring og kunnskap som også kommer styringsprosessene til gode. Forholdet mellom departementer og direktorater handler ofte om tillit. En forutsetning er at det er en omforent forståelse for hverandres ansvar, roller og fagområder. Er det ikke tillit, vil det også i felles arbeidsgrupper bli partsrepresentasjon og ikke likeverdig kommunikasjon og godt arbeid mot felles mål.

### **8.3 Egner bestiller-utførermodellen seg for forholdet mellom departement og direktorat?**

*Bestillerbegrepet* blir brukt i mange ulike betydninger og vanskeliggjør derfor kommunikasjonen. Det er viktig å være bevisst på i hvilke typer relasjoner begrepet *bestiller* brukes. Det anvendes nå på alt fra bestilling via budsjettet og tildelingsbrev, til bestilling av råd, faglige bidrag fra underliggende organer, til bestilling av utredninger, konsulent- og advokatbistand, og bestilling av varer og tekniske tjenester.

I hvilke sammenhenger og i hvilken grad det er relevant å anvende begreper og prinsipper fra markedsøkonomien på forholdet departement-direktorat, kan diskuteres. Som grunnlag for å vurdere arbeidsdelingen mellom departementer og direktorater, antas imidlertid en slik tilnærming som nyttig.

Det er viktig å skille mellom det en bestiller

?? fra underliggende organer (i tildelingsbrev eller som separat bestilling)

?? fra eksterne til seg selv (det er behov for avtale/kontrakt)

?? for tredjepart (for eksempel tjenester som også kontraktsfestes).

Helsedepartementet har hatt nytte av å anvende begrepet for å avklare departementets oppgaver og rolle og arbeids- og ansvarsfordelingen til direktoratet. Departementet brukte da bestillerbegrepet mer i form av den strategiske rollen de skulle ha.

Departementenes bestilling til underliggende organer skjer primært gjennom tildelingsbrevet. I mange sammenhenger vil det imidlertid være behov for å konkretisere og spesifisere oppdragene innenfor de mer overordnede rammer og retningslinjer som er gitt i tildelingsbrevet. Dersom budsjettperioden blir forlenget fra ett til flere år og tildelingsbrevet skal gjelde for tilsvarende periode, vil behovet for å bestille oppdrag, aktiviteter og tiltak bli sterkere. Dette vil kunne gjøres i form av en konkret bestilling innenfor et bestiller-utførerkonsept.

I mange situasjoner er det ikke mulig å etablere konkurranse med private virksomheter. Årsaken kan for eksempel være at det ikke finnes et fungerende marked. I mange tilfeller vil det også være uaktuelt å konkurranseutsette offentlige produksjonsoppgaver av politiske årsaker. I slike situasjoner vil det

---

kunne være aktuelt å etablere en fiktiv konkurranse internt i forvaltningen, og å ta i bruk markedsliknende styringssystemer for å oppnå en så effektiv oppgaveløsning og ressursbruk som mulig. Adopsjon av begreper og prinsipper fra markedsøkonomien vil i mange sammenhenger også kunne være et nyttig verktøy for å klargjøre forvaltningens ulike roller. Introduksjon av såkalt bestiller-utførerorganisering internt i forvaltningen, er et eksempel på dette.

En bestiller-utførerorganisering skiller seg fra en tradisjonell hierarkisk organisering ved at

- ?? myndighetsutøving og tjenesteproduksjon skilles og utøves av ulike enheter av organisasjonen
- ?? bestilleren definerer innhold og kvalitet på tjenestene, og er ansvarlig for oppfølging og kontroll
- ?? utfører er ansvarlig for tjenesteproduksjonen
- ?? kontroll og oppfølging finner sted i et avtaleforhold mellom bestiller og utfører.

Bestiller-utførerorganisering kan være aktuelt både når det er konkurranse om et oppdrag, og når offentlige virksomheter utfører et oppdrag uten konkurranse. I en situasjon uten konkurranse vil skillet mellom bestiller og utfører bl.a. kunne bidra til å avklare roller og ansvarsforhold, og bidra til en bedre styring av tjenesteproduksjonen som skjer i egenregi. Skillet mellom bestiller og utfører internt i forvaltningen vil også kunne kombineres med systemer for prising av interne tjenesteleveranser. Bruk av bestiller-utførerorganisering internt i en virksomhet vil for øvrig kunne være et første steg i forbindelse med fristilling og markedsutsetning av tjenesteproduksjonen, jamfør bl.a. eksempler på organisering av vegproduksjonsvirksomhet.<sup>23</sup>

Argumenter mot en bestiller-utførerorganisering vil bl.a. kunne være at en slik organisering vil kunne føre til

- ?? økte samhandlingskostnader og manglende helhetsansvar
- ?? unødvendig byråkratisering
- ?? uklare styringsforhold ved at avtaler inngått innenfor rammen av en og samme juridiske enhet, ikke vil være juridisk bindende.

### **8.3.1 Bestillerkompetanse**

I NOU 1997:21 om offentlige anskaffelser er gitt en generell beskrivelse av stadier og prosesser som er felles for ulike typer offentlige anskaffelser. I beskrivelsen skilles mellom følgende faser eller stadier i prosessen:

- ?? Strategiutvikling
- ?? Kontraktsetablering
- ?? Kontraktsoppfølging

Strategiutvikling i en anskaffelsesprosess tar utgangspunkt i at det er definert et behov. Første punkt er å klargjøre dette behovet og å være bevisst på hva grunnen er til at en bestiller (hva en skal bruke det til). Strategiutviklingsfasen vil bl.a. omfatte en vurdering av behovet og av kriterier knyttet til valg av

---

<sup>23</sup> Jamfør Statskonsults rapport 2001:20 *Mer veg for pengene – En utredning av alternative organisasjonsmodeller for statlig vegproduksjon*

---

leverandør. Denne fasen vil også være viktig som grunnlag for en ”kjøpe-/gjøre selv”-vurdering.

Det er i første rekke kontraktsetableringsfasen som er dekket av regelverket for offentlige anskaffelser. Innenfor en bestiller-utførermodell, der leveransene ikke er konkurranseutsatt, vil bestillerkompetansen i første rekke dreie seg om å kunne utforme klare mål og problemstillinger som utgangspunkt for en bestilling (strategiutvikling), og om å sette resultatkrav som grunnlag for oppfølging og styring av bestillingen (kontraktsoppfølging).

Den kompetansen en må ha for å være en god bestiller, vil selvsagt avhenge av hva som skal bestilles. For teknisk spesialiserte tjenester, systemer eller varer, vil det ofte være behov for å bruke kompetanse som en ikke har og ikke bør ha i et departement. Eksempler på dette er kjøp av avanserte IT-systemer, der en ofte kjøper bistand fra eksperter både for å utforme bestillingen, finne fram til aktuelle leverandører, kvalitetssikre disse og kontrollere leveransen. Dette vil være aktuelt på en rekke områder. Samferdselsdepartementet vil ikke bestille et stykke vei eller en tunnel. Dette vil være en oppgave for Vegdirektoratet, som skal ha ekspertise på dette eller som kanskje vil måtte kjøpe eller engasjere god nok bestillerkompetanse på krevende prosjekter. Gjennom utskilling av produktionsvirksomheten stilles spørsmålet om forvaltningsorganet (direktoratet) vil sitte igjen med nok ekspertise til å foreta gode og sikre bestillinger.

Bestillinger kan være både arbeidskrevende og risikofylte. Ikke minst det siste kan, hvis det går galt, bli en politisk belastning dersom bestillingen er foretatt av departementet. Både dette og at en del bestillinger vil kreve spesialkompetanse, tilsier at de bør håndteres av direktoratet. Det betyr ikke at departementet ikke skal være kjent med og bør følge med på leveransen og utviklingen av prosjektet. Det er også eksempler på at det har vært for liten styring og oppfølging fra departementet (f.eks. Tress 90).

Kommunesektoren har anvendt *Bestiller-utførermodellen* mellom kommunale organer og tjenesteproduserende enheter i langt større grad enn staten. Det er behov for å både vurdere om og hvordan modellen kan egne seg for staten – spesielt i forhold til virksomheter som produserer tjenester. Likeledes er det et stort behov for å få tydeliggjort de ulike rollene innenfor denne modellen, og å konkretisere begrepet *bestillerkompetanse* og hva dette innebærer.



---

## 9    **Anbefalinger**

Dette forprosjektet om forholdet mellom departementer og direktorater har som formål å utarbeide kunnskapsgrunnlaget for ett eller flere hovedprosjekter, og å identifisere, prioritere og avgrense de problemstillinger som skal legges til grunn for eventuell utvikling av normer og tiltak.

### 9.1    **Systematisering av erfaringer med overføring av oppgaver fra departement til direktorat**

Departementer som vurderer å skille ut oppgaver, må utvikle beslutningsgrunnlag for hvorfor eventuelle oppgaver bør delegeres og hvilke oppgaver som bør overføres. Flere departementer har gjennomført dette, og både beslutningsgrunnlaget, prosessen og de konkrete løsningene er mer eller mindre godt dokumentert. Gjennom å samle og systematisere dette materialet kan vi utarbeide et notat som kan tjene som en veiledning for andre departementer.

### 9.2    **Omorganisering av direktoratene etter prinsippet *rendyrking av roller***

Ved å oppdatere og gjennomgå listen over forvaltningsorganene har vi prøvd å identifisere de som kan regnes som direktorater. Definisjonen på et direktorat er lite presis, og identifiseringen av hva som er et direktorat, blir derfor usikker. Vi har dernest kategorisert direktoratene etter to typer inndelinger, hvorav den ene følger prinsippet om rendyrking av roller og idealet om å skille mellom *tilsyn*, *forvaltning* og *tjenesteproduksjon*. Kategoriseringen er gjort ut fra kjennskap til en del av virksomhetene, men uten noen grundig kartlegging. Det er i hovedsak hovedfunksjonen som er brukt i kategoriseringen. Mange har en blanding av ulike roller – antakelig langt flere enn vi har kommet fram til.

For å komme videre i forhold til det politiske målet om et klarere skille mellom de ulike rollene, må det gjennomføres en grundigere kartlegging av direktoratenes formål og oppgaver for å konkretisere ”blandingsforholdet” av rollene, og å vurdere om rollene er i innbyrdes konflikt. I tilknytning til kartleggingen bør konsekvensene av rendyrkingsprinsippet vurderes i forhold til andre prinsipper i moderniseringsarbeidet bl.a. *tilpasning av tjenester til brukernes behov* – *brukerorientering*, formåls- og kostnadseffektivitet inkludert utnyttelse av kunnskap og kompetanse.

Slik kartlegging er et nødvendig grunnlag for eventuelle omorganiseringer av enkelt direktorater eller grupper av direktorater.

### 9.3    **Prinsipiell vurdering av behovet for faglig autonome forvaltningsorganer**

Det er et politisk mål å la tilsynsorganer få en friere stilling i forhold til statsrådets instruksjonsrett. Hvor autonome de kan være etter norsk rett eller hvor frie det er ønskelig at de kan være, er uavklart. Det er derfor behov for en

---

prinsipiell gjennomgang av dagens organisering av forvaltningsorganer, med vekt på hvilken selvstendighet ulike organer har til departementet og hvilke begrunnelser som er gitt. Hensikten er

- a) å komme fram til noen klarere prinsipper for hvilke frihetsgrader ulike typer oppgaver bør ha, og hvilke krav som bør stilles til politisk styring av oppgavene
- b) å vurdere om det bør innføres en egen form for faglig autonome forvaltningsorgan
- c) å skissere hvilke regler som eventuelt skulle gjelde for en slik form.

## **9.4 Prinsipiell vurdering av organiseringen av klageordninger**

Forvaltningsoppgaver – inkludert klagebehandling – blir ført ut av departementene og delegert til direktorater eller egne klagenemnder. Antall nemndsordninger er fordoblet det seneste tiåret. Denne utviklingen har skjedd uten noen bred forutgående prinsipiell vurdering av hvilke konsekvenser dette medfører for borgerne og forvaltningen. Organiseringen av klageordningene er blitt fragmentert og uoversiktlig og er en sum av en lang rekke sektorvise enkelttiltak. Departementer og lovutvalg trenger retningslinjer for hvordan klagesaksfunksjonen skal organiseres. Det er behov for å sette i gang en prinsipiell vurdering av hvordan klagebehandlingen bør organiseres – inkludert vurdering av ordningen med forvaltningsdomstol.

## **9.5 Direktoratet som produserer tjenester**

Det må vurderes hva slags tilknytningsform (forvaltningsorgan eller statlig selskap) som er best egnet som organisasjonsform for ulike typer tjenesteproduksjon. Det kan også være et spørsmål om de selskapsformene vi i dag har, er egnet eller om særlovselskap (som for helseforetakene), vil bli løsningen. Det er behov for å få vurdert de statlige selskapsformene, noe som et utvalg skal vurdere. Vi tror det er hensiktsmessig å enten følge opp utvalgets arbeid med en konkret vurdering av mulig organisering av aktuelle tjenesteproduserende direktorater, eller å gjennomføre dette parallelt, slik at utvalget kan få noen konkrete eksempler som grunnlag for sin utredning.

## **9.6 Utvikling av styrings- og samhandlingsrelasjonen mellom departementer og ordinære forvaltningsorganer (direktorater)**

Det er behov for å utvikle styringsrelasjonene mellom departement og direktorat videre. Mål- og resultatstyring er den bærende styringsformen, og det er viktig å sikre at styringsrelasjonen gis et reelt innhold.

Det bør gjennomføres konkrete prosjekter mellom departementene og deres virksomheter med sikte på å avklare roller og ansvar og bedre samhandlingen ved fastsettelse av mål og resultatkrav for virksomheten. En viktig del av dette er å avklare hvilke rapporteringsrutiner som kreves. I tillegg må det avklares

---

hvordan den mer løpende kontakten mellom departement og virksomhet skal være.

Det er også behov for å se på hvordan oppmerksomheten om mer langsiktige utviklingstrekk og strategier i styringsdialogen kan styrkes. Den aktuelle situasjonen i styringsdialogen er altfor dominerende – det er behov for å tenke mer langsiktig og sikre at virksomheten når målene sine og ikke bare har gjennomført en rekke aktiviteter.

Vi gjør for øvrig oppmerksom på at Statskonsult i samarbeid med Finansdepartementet har et prosjekt som vurderer departementenes styrings- og kontrollansvar som skal munne ut i en eksempelsamling av god praksis på ulike elementer i styringskjeden mellom departementene og underliggende virksomheter. Arbeidet skal ferdigstilles innen utgangen av året.

## **9.7 Klargjøre begreper rundt bestillerfunksjonen og utvikle bestillerrollen og kompetansen**

Begrepene *bestiller* og *bestillerrolle* brukes på svært mange måter, noe som gjør begrepet og bruk av det uklart og som kompliserer kommunikasjon og samarbeid. Bestillerbegrepet er best egnet til å beskrive bestilling av tjenester og varer fra selskaper (private og offentlige), men det brukes også på relasjonene mellom departementer og underliggende organer. I alle fall er det et stort behov å klargjøre begrepene knyttet til dette og utvikle selve bestillerrollen og -kompetansen. Det vil i et slikt prosjekt være nyttig å innhente erfaringer fra noen andre land, for eksempel Nederland, der moderniseringsarbeidet i stor grad er knyttet til reorganisering av forvaltningen i ulike typer organer og bruk av bestiller-/utførermodellen som et rådende prinsipp.

## **9.8 Kompetansebehov og sammensetning i departementene**

Endring av funksjoner og oppgaver i departementet fører til behov for annen sammensetning av kompetansen. Mange snakker om behovet for å få inn annen kompetanse – samtidig med behovet for å hindre for mye kompetansedublert med underliggende organer. Samtidig er det vanskelig å konkretisere hva slags kompetanse departementene trenger i sin endrede rolle og i forhold til andre arbeidsmåter.

Det bør derfor igangsettes en kartlegging i departementene av nåværende kompetansesammensetning og hvilke kompetansebehov de har for å løse endrede oppgaver. Det bør også legges vekt på å konkretisere begrepet *kompetanse*.

## Litteratur

Arbeids- og administrasjonsdepartementet ( Des. 2001). *Kontrakter som styringsvirkemiddel*  
Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe.

Andenæs, J. (1986). *Statsforfatningen i Norge*. Tano

Skjeie, H (2001). "Inne i beslutningsmaskinen" i Tranøy, B.S. og Østerrud, Ø. (red): *Den fragmenterte staten*, Gyldendal 2001

Christensen, T. m.fl. (2002) *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget

Christensen, T og Egeberg, M. (1992 og 1997). *Forvaltningskunnskap*. Tano.

Christensen, T og Lægreid, P (2001). *New Public Management i norsk statsforvaltning i Tranøy, B. S og Østerud, Ø* (red): *Den fragmenterte staten*. Gyldendal.

Eckhoff, T og Smith, E (1997). *Forvaltningsrett*. 6. utgave. Tano

Justisdepartementet (2002). *Forskriftsdugnaden. Prosjekt for opprydding i og forenkling av forskriftsverket*

LOS-rapport R0109. *Inntekter og omstillinger i statlige forvaltningsorganer ved tusenårsskiftet: Noen foreløpige observasjoner*, Rolland, Vidar, Roness, Paul G., Rubecksen, Kristin

Statskonsultnotat 1999:1. *Kartlegging og analyse av ressursbruken i departementene*.

Statskonsultrapport 1999:19. *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*.

Statskonsultnotat 2000:4. *Framtidens departement*. Utfordringer og muligheter for departementene

Statskonsultrapport 2001:10. *Mer veg for pengene*. En utredning av alternative organisasjonsmodeller for statlig vegproduksjon.

Statskonsultrapport 2001:17. *Spiller det noen rolle? Rollekonflikter ved statlig eierskap*. Med vedlegg av Professor, dr. juris Eivind Smith: *Bordet fanger*

Statskonsultrapport 2001:24. *I god form*.

Statskonsult temahefte 2001. *Som man roper i skogen, får man svar – Departementenes bestilling av resultatinformasjon*.

Statskonsult temahefte, juli 2002. *Erfaringer fra statlige fusjoner*

Statskonsult (2002). *På kryss og tvers? Departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark*, Eriksen, Svein

## **Andre publikasjoner**

*Departementsboka.* Utgitt av Administrasjonsdepartementet, 1994

*Direktoratsboka.* Utgitt av Administrasjonsdepartementet, 1993

*Om statsråd. Forberedelse av saker til statsråd.* Utgitt av Statsministerens kontor, 2000

*Om r-konferanser. Forberedelse av saker til statsråd.* Utgitt av Statsministernes kontor, 2000

*Utredningsinstruksen. Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.* Fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000.

## Forholdet mellom departement og direktorat: Konstitusjonelle utgangspunkter

av  
professor, dr. juris Eivind Smith

Dette notatet er skrevet på oppdrag for Statskonsult og er en del av grunnlaget for forprosjektet om *Forholdet mellom departementer og direktorater*. Problemstillinger som det var viktig å få vurdert, var i hvilken grad norsk rett (statsforfatnings- og forvaltningsrett) bidrar til å klargjøre:

- ?? *Hvilket ansvar et departement har*
- ?? *Hvilke typer oppgaver som må legges til / utføres i et departement for at dette ansvaret kan i varetas. (Sagt på en annen måte: Hvilke oppgaver kan vanskelig delegeres?)*
- ?? *Har det noen betydning for statsrådets ansvar om enkelte forvaltningsorganer på visse områder er unndratt fra regjeringens (statsrådets) instruksjonsrett?*
- ?? *Er det mulig å si noe prinsipielt om hvilken uavhengighet ulike typer oppgaver bør ha i forhold til regjeringen, og er det noen oppgaver som bør utføres av fagorganer der regjeringen (statsråden) er avskåret fra innblanding? (Jr. Sverige, der politikerne ikke kan fatte enkeltvedtak)*

## *Innledning*

Utgangspunktet for mitt oppdrag må hentes i arbeids- og administrasjonsministerens redegjørelse for Stortinget 24. januar 2002 om modernisering, effektivisering og forenkling. Her er ”arbeidsdelingen mellom departementer og direktorater” utpekt som ett av fem særskilte moderniseringprosjekter for den sittende regjering.

Min betenkning skal danne en del av grunnlaget for et forprosjekt hvis formål er angitt å skulle være å ”utarbeide et kunnskapsgrunnlag og å identifisere, prioritere og avgrense de problemstillinger som skal legges til grunn for eventuell utvikling av prinsipper og tiltak”. Av dette følger at jeg ikke skal drøfte og besvare konkrete juridiske spørsmål, men bidra til å avklare de rammer for reformarbeidet som kan følge av nåværende rettslige regler og prinsipper.

Siden jeg ikke har nærmere kjennskap til hva ”moderniseringsprosjektet” om forholdet mellom departement og direktorat nærmere bestemt skal gå ut på, har jeg funnet grunn til å konsentrere de videre bemerkninger om en presentasjon av noen grunnbegreper som det vil nødvendig å ha kjennskap til som en del av grunnlag for det videre arbeid med prosjektet. Jeg legger til grunn at det aktuelle prosjektet må forstås i lys av sentrale stikkord i redegjørelsen, så som ryddighet, rolleavklaring og klare ansvarsforhold.

## *Retten som redskap*

I det ovennevnte skrivet fra Statskonsult er oppdraget angitt til nærmere bestemt å gjelde en vurdering av i hvilken grad norsk rett (statsforfatningsrett og forvaltningsrett) kan bidra til å klargjøre nærmere angitte spørsmål. Dette passer godt med mitt eget syn på den redskapsfunksjon som offentligrettslige regler og prinsipper kan ivareta i et demokratisk samfunn.

Utgangspunktet for denne tankegang ligger i at de rettsregler som til enhver tid gjelder, skal respekteres så lenge de ikke er endret av de organer som har kompetanse til å gjøre dette (Stortinget som lovgiver, osv.). Dette kan vi kalle for rettens bindende kraft. ”Binding” blir noen ganger sett på som noe negativt (og visse former for binding er det selvsagt grunn til å unngå). Men nettopp denne side av rettsreglenes virkemåte gjør vedtak om endring i

grunnlov, lov eller forskrift til potente politiske redskaper: Store deler av den offentlige rett kan forstås som en samling *oppskrifter* på hvordan politiske mål kan realiseres.

Som politiske redskaper blir rettsreglene likevel mer effektive jo mer de blir tatt på alvor. Derfor bør endringer fortrinnsvis skje gjennom nye politiske vedtak, ikke ved mer eller mindre kreativ "omtolkning" i organer (forvaltningen, domstolene) som ikke har samme demokratiske legitimitet. I et slikt perspektiv kan vi altså trygt karakterisere den tendens til å tolke lovgivningen slik at den passer med skiftende politiske ønsker og behov som vi i dag kan skimte i Norge, som kontraproduktiv: Hvis realendring kan oppnås uten å gå veien om endring i lovens tekst gjennom klare og etterprøvbare politiske vedtak, betyr det jo at verdien av å "låse" bestemte svar gjennom vedtak i lov osv. blir redusert.

I de deler av underlagsmaterialet som har størst relevans for nærværende betenkning tales det dels om stats(forfatnings)rett, dels om forvaltningsrett. I det perspektiv som nettopp er trukket opp, kan det være grunn til å gi noen videre kommentarer til ordvalget og dets betydning:

Uttrykket "*stats(forfatnings)rett*" blir ofte brukt som samlet betegnelse på de rettsregler vi finner i grunnloven eller som av andre grunner har samme formelle gjennomslagskraft som grunnloven. En rettsregel som er av "konstitusjonell" karakter (og som blir tatt på alvor, se ovenfor), binder altså den lovgivende og bevilgende myndighet. Hvis det skulle være ønskelig å gjøre noe som står i strid med slike regler, må man altså gå veien om endring i grunnlovens tekst. Også kompetansen til å endre grunnloven er lagt til Stortinget, men må som kjent utøves etter andre og strengere regler (ventetid, krav om 2/3 flertall m.v.) enn myndigheten til å gi ordinære lover.

Det er verdt å legge merke til at de bestemmelser om statsrådsansvaret m.v. som vi finner i grunnloven, ikke er så antikverte som deres språkform og datering noen ganger kan gi inntrykk av. Tvert imot er det fortsatt hit vi må gå for å finne grunnleggende regler om statsapparatets organisering og virkemåte. Dette kommer best til syne hvis vi husker på at ordlyden hviler på noen sentrale, underliggende prinsipper om statsforvaltningens hierarkisk organisering og om politisk/konstitusjonelt ansvar. Det gir intet argument i motsatt retning at systemets praktiske virkemåte på mange måter har endret seg (og fortsatt gjør det) gjennom bortfallet av den personlige kongemakt, den skrittvis overgang til en form for



parlamentarisme og lange perioder med regjeringer som har positiv støtte av bare et mindretall i Stortinget.

Ordet ”*forvaltningsrett*” betegner de rettsregler *under* grunnlovs nivå som regulerer forvaltningsapparatets organisering, saksbehandling og forhold til borgerne. De viktigste av disse reglene er fastsatt i formell lov, men mange finner vi også i forskrifter på ulikt nivå. Dessuten spiller budsjettvedtak en stor rolle både som materielt grunnlag for forvaltningens eksistens og virksomhet og – på mange områder – som grunnlag for utøvelse av myndighet i form av vedtak om fordeling av økonomiske goder.

I motsetning til rettsregler av konstitusjonell karakter kan ”forvaltningsretten” i prinsippet endres av det politiske flertall som til enhver tid sitter. Etter formelle kriterier virker de derfor mindre ”bindende” enn reglene i statsforfatningsretten. Her som ellers kan en viss fleksibilitet by på fordeler. Men en del av *prisen* for dette trekket ved forvaltningsrettslige regler, er tendensen til lavere stabilitet i de rettslige rammer for våre liv enn ønskelig ut fra hensyn til rettsstat og (økonomisk) effektivitet. Skatteretten er ett av de rettsområder som ofte har bidratt med eksempler.

Av det som her er sagt, følger at hoveddelen av de følgende bemerkninger vil gjelde regler og prinsipper av *konstitusjonell* karakter.

#### *Departementets og statsrådets ansvar*

Et av de spørsmål som er rettet til meg, gjelder ”hvilket ansvar et departement har”. Spørsmålet må presiseres til å gjelde *statsrådets* ansvar: Etter grunnlovens system er departementene først og fremst ”statsrådets kontorer” (se § 22). Formelt bindende beslutninger av regjeringen kan bare treffes i det statsorgan som vi ofte omtaler som ”Kongen i statsråd” (som er identisk med ”statsrådet”) eller av den enkelte statsråd (eller av underordnede embetsmenn eller organer etter delegasjon). Både det konstitusjonelle ansvar (også omtalt som ”riksrettsansvaret”) og det parlamentariske ansvar (ansvaret overfor Stortinget) hviler på regjeringens medlemmer (se bl.a. grunnloven §§ 5, 30 og 31).

I praksis faller ansvaret i første rekke på den statsråd som har ”ansvaret” for den aktuelle sektor av statsapparatet (og av samfunnet). Det er altså tale om ansvar for *statsråden*, ikke for *departementet*. Som vi snart skal se, er ansvaret som utgangspunkt statsrådets *alene*.

Det blir ofte sagt at noen ”tar” ansvar for et eller annet. En slik språkbruk bygger nok på den misforståelse at ansvar ikke er noe man *har*. Statsrådene har imidlertid ansvar overfor Stortinget, stortingsrepresentantene har ansvar overfor velgerne, og disse gruppene har ansvar overfor Riksretten. Dette ansvaret er ikke noe de kan ”ta” – eller la være å ta.

Det at noen har ansvar, er imidlertid ikke i seg selv nok til at de vil bli rammet av nærmere bestemte, negative reaksjoner. Slik er det selvsagt så lenge det ikke blir påstått at de har gjort noe ”galt”. Men det samme gjelder hvis minstekravene er oppfylt for å gjøre ansvar gjeldende. Vi må skille mellom det å *ha* ansvar og det at ansvaret blir *aktivisert* som følge av uheldige forhold og f.eks. kritikk, tiltale eller straff blir satt i verk.

I praksis skjer det ofte at den som gjør noe ”galt”, likevel ikke blir rammet av slike negative følger som lov eller praksis gjør mulig. Et stykke på vei er det vel også bra at det er slik – hvem ønsker et samfunn der alvorlig kritikk eller endog straff følger nærmest automatisk av hvert minste overtramp? I alle fall er det sikkert bra at det er slik i det politiske liv. I sentrale posisjoner er det tallrike muligheter for å begå feil (eller for å overse feil som andre begår). Det er viktig å hindre at ønsket om å unngå feil fører til handlingslammelse.

Men spørsmålet om at ”ansvar” bør aktiviseres så hyppig som det overhodet er mulig, må holdes adskilt fra spørsmålet om hvilken *mulighet* det er for å aktivisere ansvar. Det er det sistnevnte spørsmål som opptar meg her. Spørsmålet har interesse i enhver diskusjon om forholdet mellom kompetanse og ansvar. Ordet ”kompetanse” brukes her i juridisk betydning, nærmere bestemt som betegnelse på den evne til å skape eller oppheve rettigheter, plikter eller kompetanser som følger av grunnlov, lov osv.

#### *Nærmere om statsrådets ”parlamentariske” ansvar*

Vårt styringssystem legger stor vekt på folkesuvereniteten som basis for legitimitet. Det mest grunnleggende ledd i et slikt system er ansvaret overfor velgerne: Det er avgjørende at folkevalgte beslutningstagere kan skiftes ut med visse mellomrom. Dette ansvaret har påhvilt

Stortingets medlemmer siden 1814. Med parlamentarismen kan også statsrådene – men langt mer indirekte – sies å ha kommet i et ansvarsforhold til velgerne. Men dette ansvaret er klarest under en situasjon med flertallsparlamentarisme som på forhånd gjør det klart at valgtuttaket vil få følger for regjeringens sammensetning. De siste tiår har vi vært langt fra en slik situasjon.

Det betyr igjen at Stortinget – innenfor de grenser som følger av grunnlov og lov – etter demokratiske kriterier har krav på en viss forrang. Et utslag av denne tankegang er at en regjering i vårt styringssystem bare overlever så lenge stortingsflertallet unnlater å uttrykke mistillit. Også denne form for politisk avhengighet av Stortinget gir regjeringen og den enkelte statsråd et visst krav på demokratisk legitimitet. Legitimiteten er klart svakere enn den som tilkommer Stortinget som direkte folkevalgt organ. Til gjengjeld kommer den også de statsråder til gode som *ikke* har et stortingsmandat å falle tilbake på.

I forlengelsen av utgangspunktet om folkesuverenitet som viktig grunnlag for statens legitimitet, finner vi de nærmere prinsipper om utformingen av det parlamentariske ansvar: Det er bare statsrådene har ansvar overfor Stortinget. Plikten til å gå ved mistillit påhviler altså statsråden, ingen annen i departementet.

Det er imidlertid viktig å minne om at statsrådsansvaret er noe mer enn plikten til å søke avskjed ved mistillit. At denne mekanismen ligger i bunnen av systemet kan få betydning hvis noe går riktig galt. Men i praksis brukes den nesten aldri: det er ikke uvanlig at mistillit blir foreslått, men historien gir svært få eksempler på at slike forslag har ført frem i Norge.

Det som dominerer i parlamentarisk praksis, er mer finmaskede former for ansvar enn det grove skyts som mistillitsvota representerer. En viktig del av et utvidet begrep om parlamentarisk (eller snarere: politisk) ansvar ligger i statsrådenes eksponering for kritikk i Stortinget. Her finnes det en skala av reaksjoner fra skamros til utvetydig mistillit – kritikk i enstemmige komitéinnstillinger, kritikk fra opposisjonen som regjeringsfraksjonen lar passere i taushet, og så videre. Muligheten for eksponering gjennom åpne høringer i en stortingskomité er et av de nyeste skuddene på stammen.

Kritikken kan bli generert eller forsterket gjennom media. I praksis kan vi tale om et stadig mer aktivt ansvar overfor offentligheten slik det trer frem gjennom organisasjoner og media.

Slik oppmerksomhet kan bli vel så påtrengende som den som kommer til uttrykk innenfor de institusjonelle rammer. I hvert fall har media mange muligheter til å svekke eller forsterke kritikk som blir fremført internt i styringssystemet.

Kritikk kan føre til at livet som statsråd får en rask slutt (her er det viktig å huske at det finnes andre dører ut enn offentlig henrettelse gjennom formell mistillit). Men selv om det endelige utfall blir mindre dramatisk, gir slike reaksjoner i praksis en viktigere nøkkel til å forstå dagens system enn muligheten for formell mistillit.

### *Statsråd og embetsverk*

Statsrådets ansvar omfatter ikke bare det han eller hun selv har (eller ikke har) gjort – som departementssjef og som medlem av regjeringen. Ansvarer omfatter også det som blir gjort (eller ikke gjort) i de deler av departementet som i praksis må gjøre det meste av jobben, nærmere bestemt av de embets- og tjenestemenn som arbeider der. Det klare utgangspunkt er at statsråden må ta den kritikk som departementets virksomhet måtte gi grunnlag for. Det er også statsråden som har rett til å høste den politiske ære for det positive som blir gjort.

Begge deler kan noen ganger virke urettferdig. For statsrådene kan det virke urettferdig å få kritikk for noe de strengt tatt ikke har hatt befatning med – og et departement driver med så mangt som det ikke engang er rimelig (eller mulig) å kreve at statsråden skal følge personlig med på. Systemet kan virke urettferdig også den motsatte vei: En embetsmann har f.eks. "lagt sjela si" i et prosjekt – kanskje er det også embetsmannen selv som har kommet med idéen. Men overfor Stortinget er det bare statsråden som legitimt kan pynte seg med laurbær f.eks. for velforbredte og overbevisende svar i spørretimen; hvem som egentlig har skrevet utkastet til svar er i denne sammenheng uten betydning.

Slike former for "urettferdighet" er imidlertid sentrale ledd i vårt system for parlamentarisk ansvar. Jeg har også inntrykk av at de blir godtatt i departementene: Riktignok vil det – innenfor husets vegger – ofte være kjent hvilken rolle den enkelte embetsmann eller enhet har spilt i arbeidet med en sak. Men slik kunnskap er ikke for utenverdenen – og iallfall ikke for Stortinget som kontrollerende makt.

Disse utgangspunkter gjelder allerede overfor de andre medlemmene av ”den politiske ledelse” i et departement: Det er på det rene at statsrådsansvaret ikke kan deles med de statssekretærer (jfr. grunnloven § 14) eller politiske rådgivere e.l. som er tilknyttet hvert departement. De som sitter i slike stillinger, har ikke rett til å møte for de konstitusjonelle forsamlinger i Stortinget, og de har intet konstitusjonelt ansvar (se videre nedenfor). I et konstitusjonelt perspektiv kan vi altså slå fast at departementets ”ledelse” ligger hos statsråden alene. Dette er noe annet enn at de øvrige embets- og tjenestemenn i et departement som er utpekt på partipolitisk grunnlag, i praksis forlater sine posisjoner (senest) samtidig som statsråden selv; slike skifter kan jo skje av mange ulike grunner.

I vårt system henger likevel prinsippet om ministeransvar først og fremst sammen med tilstedeværelsen av et fast embetsmannssjikt som er upolitisk i hvert fall i den forstand at partipolitikk ikke skal være avgjørende for rekruttering og karriere. Hovedtyngden av embets- og tjenestemenn sitter upåvirket av skifter i den politiske ledelsen.

I en slik rolle ligger det bl.a. et krav om å være lojal. Utgangspunktet er utvilsomt at embetsmenn i departementet må gjøre det statsråden har bestemt. Men naturligvis har de plikt til å spille inn, til å bruke sine evner, kunnskaper og interesser. De har også plikt til å komme med de motforestillinger som de selv finner nødvendig. Den sistnevnte plikten gjelder selv om statsråden ikke skulle like det han eller hun får høre. Og skulle de ikke bli hørt på, har selv lydighetsplikten sine grenser (men disse spørsmål går jeg ikke nærmere inn på her).

Til rollen som departementsansatt hører det også at den som tar jobb i et departement, ikke utad kan kritisere sin statsråd; dette imperativ gjelder forøvrig sterkest for de som sitter i toppen av systemet (den almene debatten om yringsfrihet for offentlig ansatte går jeg ikke nærmere inn på). Omvendt må embetsverket – som vi har sett – være forsiktig med utad å ta æren for positive ting som har skjedd. Men statsrådets plikt til å være skyteskive for kritikk mot departementet – og til å søke avskjed, når det en sjelden gang kommer så langt – kan sees som en slags motytelse til det krav om anonymitet som hviler på departementets ansatte. Dermed er vi tilbake til utgangspunktet om statsrådets eneansvar overfor Stortinget.

### *Nærmere om statsrådets ”konstitusjonelle” ansvar*

Innenfor rammene av det maktfordelingssystem som grunnloven etablerer (og som fortsatt har solid støtte i grunnlovens tekst) var tiltale for riksrett den eneste mulighet som Stortinget – eller mer presist: Odelstinget – hadde for å gjøre ansvar gjeldende mot et medlem av Kongens råd. Nasjonalforsamlingen kunne nok gjøre livet så surt for en enkelt statsråd at Kongen endte med å gi ham avskjed. Men noen *rett* for stortingsflertallet var det ikke tale om.

Denne situasjonen endret seg gradvis etter at nettopp Riksretten i 1884 var blitt brukt til å tvinge gjennom grunnlovsendringen om statsrådenes adgang til Stortinget. Reformen (se grunnloven § 74, 2. ledd) ga nasjonalforsamlingen langt flere muligheter enn før til å konfrontere regjeringens medlemmer: de kunne gjøres til gjenstand for kritikk, og de måtte forsvare seg. Gradvis trengte også det syn igjennom at statsrådene hadde plikt til å søke avskjed hvis de ble møtt med vedtak om mistillit. Etter 1905 ble dette synet i praksis det enerådende.

Ansvar overfor Riksretten er altså ikke det eneste som hviler på statsrådene. I denne sammenheng er det også verdt å nevne at vi ikke har hatt noen riksrettssak siden 1926. Dette må vel bety at ansvaret overfor andre instanser har vært ansett som tilstrekkelig.

Men derav følger ikke uten videre at de andre formene for ansvar kan stå alene. Vi kan vanskelig klare oss uten den *mulighet* for å utløse straffansvar for embets handlinger som riksrettsansvaret i dag representerer. I relasjon til det mer generelle spørsmål om hvilke forhold den enkelte statsråd har ansvar for, er riksrettsansvaret – eller, med andre ord, *det konstitusjonelle ansvaret* – det grunnleggende.

### *Omfanget av statsrådets ansvar: Ministerstyre og hierarki*

Hvilke forhold omfattes av statsrådets parlamentariske og konstitusjonelle ansvar? Svaret kan passende gis med utgangspunkt i begrepet ”ministerstyre”, som utgjør et grunntrekk i det offentlige styringssystem hos oss. Rettslig og konstitusjonelt bygger systemet på grunnloven, se særlig bestemmelsen i § 3 om at ”den utøvende makt er hos Kongen”. I vår tid ville det naturligvis ha vært mer opplysende om det hadde stått ”... Kongen i statsråd”, men rettslig og konstitusjonelt er de to uttrykksmåtene identiske.

Utgangspunktet må altså hentes i et statsapparat som er hierarkisk ordnet i et system med kommandomyndighet for den overordnede (i siste instans regjeringen og den enkelte statsråd) og lydighetsplikt for organer og personer lenger ned i systemet. Dette systemet skal ivareta behovet for å ha noen som har parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for den "utøvende makt" og for en viss forankring av forvaltningens virksomhet i Stortinget som det høyeste folkevalgte organ.

Samtidig bygger vårt styringssystem – rettslig så vel som i praksis – på et behov for fordeling av arbeidsoppgaver og ansvar. På lang sikt er ingen tjent med omfattende "stortingsregjereri". Stortinget er heller ikke egnet til å detaljstyre et omfattende statsapparat (og hvis det likevel forsøker, vil resultatet nødvendigvis måtte bli uklare ansvarsforhold). Derfor har regjeringen fortsatt en viktig, selvstendig rolle å spille.

Formidlingen mellom disse hovedtrekk går gjennom *statsrådsansvaret*, som er et viktig element i vårt system for ministerstyre. Som vi har sett, hviler ansvaret i første rekke på den samlede regjering, i annen rekke på den enkelte statsråd. Men i praksis vil kritikk m.v. for det meste bli rettet mot den ansvarlige fagstatsråd. Det er også her førstelinjeansvaret må ligge for å følge med i virksomheten i vedkommende sektor av forvaltningen og for styring og koordinering av denne virksomheten.

Den rettslige forankring for statsrådsansvaret må søkes bl.a. i grunnloven § 5 (om at ansvaret hviler på Kongens råd, ikke på Kongen personlig), § 30 tredje ledd (om hvordan statsrådene kan gjøre seg fri fra det konstitusjonelle ansvaret) og § 31 (om kravet om kontrasignatur). Til dette kommer nå det ansvar direkte overfor Stortinget som følger av systemet for negativ parlamentarisme. – I denne sammenheng er det ikke grunn til å gå nærmere inn på hva slags forhold som kan utløse parlamentarisk ansvar, men ikke riksrettsansvar.

Utgangspunktet er at ansvaret for den enkelte statsråd omfatter alt som skjer (og ikke skjer) i de deler av forvaltningsapparatet som han eller hun er satt til å lede. På denne måten blir utgangspunktet altså at ansvaret omfatter alt som rettsreglene gir statsråden myndighet til å påvirke: *Kompetanse og ansvar følges ad.*

Utgangspunktet om ministerstyre kan klargjøres ytterligere ved hjelp av begrepet "ministerium" slik det brukes i mange land i Europa (derunder Danmark): Det betegner summen av virksomheten i forvaltningsorganer m.v. som er plassert under en statsråds myndighet og ansvar. Det vi i Norge gjerne kaller "departementet" er kjernen i dette myndighetsområdet. Men også forvaltningssektorens "ytre etater" nasjonalt (direktorater, tilsyn osv.), regionalt (f.eks. fylkesmannsembetene) og lokalt (f.eks. ligningskontorene) hører med. Organer som organisatorisk er skilt ut fra departementet, er ikke desto mindre deler av vedkommende "ministerium"; det parlamentariske og konstitusjonelle ansvar hviler i alle tilfelle på vedkommende statsråd (og på den samlede regjering).

Betegnelse på de "ytre" organer skifter – for tiden er f.eks. betegnelsen "tilsyn" i vinden som navn på organisatoriske enheter utenfor departementene, men med oppgaver på nasjonalt nivå. Tradisjonelt (og som gruppe) blir slike enheter betegnet som "direktorat". Som utgangspunkt har dette ordet blitt brukt om forvaltningsorganer som er hierarkisk underordnet vedkommende statsråd (og departement) og som sådan kan instrueres så vel generelt som i enkeltsaker. Men det er den rettslige realitet, ikke navnet som avgjør i hvilken grad den aktuelle virksomhet omfattes av vedkommende "ministerium" eller – med andre ord – av statsrådets ansvar: Svaret er positivt så langt organet kan sies å være "underordnet" fagdepartementet (og – selvsagt – Kongen i statsråd) på en slik måte at statsråden har myndighet til å bestemme hva som skal (og ikke skal) skje der.

#### *Det europeiske unntak: Departement og "myndighet" i Sverige*

Det hierarkisk ordnede norske systemet er av samme type som det vi finner i de fleste land i Europa. I Sverige er imidlertid de konstitusjonelle utgangspunkter de motsatte: For det første kan hverken riksdag eller regjering bestemme hvordan myndighetene skal opptre i den enkelte sak. Den politiske styring skal altså skje i generell form, mens "direktoratene" selv avgjør hva som skal skje i den enkelte sak (se grunnloven (Regeringsformen) kap. 11 § 7). For det andre har departementene – og dermed fagstatsrådene – ingen formell beslutningsmyndighet overhodet: I vår tids administrative retorikk i Norge er de altså rene "sekretariater for den politiske ledelse". Alle formelt bindende vedtak må treffes av regjeringen som kollegium (eller av Riksdagen).



I vår tid blir det konstitusjonelle utgangspunktet i Norge utfordret av bestrebelser på å legge deler av den virksomhet som tradisjonelt har vært drevet i forvaltningsorganer under ministerens fulle ansvar, til forvaltningsorganer som skal ha en viss "uavhengighet" av politisk ansvarlige organer. – Til dette kommer den sterke tendensen til å legge oppgaver til ulike former for selskaper; men denne siden av saken skal jeg her la ligge.

Utviklingen i en slik retning er ikke entydig; således skal Forsvarets Overkommando nå integreres i Forsvarsdepartementet, og Utlendingsdirektoratets lovbestemte myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker uten at politiske organer kan gripe inn, har nylig utløst debatt med utgangspunkt i et par enkeltsaker som av mange ble ansett som uheldige.

I alle tilfelle er vi ennå langt unna svenske tilstander på dette punkt. Men utviklingen kan til en viss grad sies å bevege seg i en slik retning: Vi kan spore en tendens til å innsnevre den sektoransvarlige statsrådens styringsrett (kompetanse) i forhold til det som følger av det konstitusjonelle utgangspunkt om ministerstyre i hele den aktuelle sektor av forvaltningen (og av samfunnet). Spørsmålet blir så om det *ansvar* for statsråden som korresponderer med styringsretten, blir tilsvarende begrenset.

#### *Unntak fra det hierarkiske utgangspunkt i Norge?*

Det står ikke i seg selv i strid med grunnloven og med utgangspunktet om ansvar for den enkelte statsråd at forvaltningsoppgaver m.v. legges til organer som statsråden ikke kan instruere. Grunnloven § 3 om at den utøvende makt er hos Kongen (se ovenfor) står ikke i veien. Det gjør heller ikke det alminnelige utgangspunkt om parlamentarisk ansvar.

På den annen side må arbeidsfordelingen holdes innenfor de rammer som følger av grunnlovens bestemmelser om såkalte "kongelige prerogativer". Praktisk sett betyr vel ikke dette lenger så mye, men det kan like fullt ha betydning på enkelte områder; i den sammenheng vi her er opptatt av, er det først og fremst grunnloven § 19 om at Kongen (regjeringen) "våker over" at statens eiendommer bestyres på den av Stortinget bestemte måte som peker seg ut. Etter gjeldende lære antas den å stå i veien for helt å avskjære regjeringens (og statsrådenes) styring av f.eks. selskaper der staten eier alle aksjer. Men den står ikke i veien for ganske omfattende regulering av de *former* som styringen kan eller skal skje på, og av styringsrettens omfang.

Det er også grunn til å huske på at det ikke er rettslige grenser for hvilke argumenter som kan påberopes til støtte for kritikk eller mistillit i Stortinget; parlamentarisk ansvar kan altså utløses når stortingsflertallet finner det for godt. Men i praksis vil flertallet være avhengig av å kunne anføre argumenter som har utsikt til å bli godtatt som rimelige og fornuftige. Det kan altså bli vanskelig å vinne aksept for å gjøre en statsråd ansvarlig for noe som han eller hun ikke hadde rettslig adgang til å gjøre noe med. Og i alle fall vil statsrådenes ansvar for Riksretten være begrenset til forhold som rettsreglene til enhver tid gir dem herredømme over.

På denne bakgrunn kan vi legge til grunn at statsrådets ansvar henger nøye sammen med hans eller hennes kompetanse: Ansvar kan bare gjøres gjeldende for forhold som statsråden har kompetanse (rettslig adgang) til å gjøre noe med. Dermed blir spørsmålet når kompetansen kan sies å være begrenset på en slik måte at ansvaret blir tilsvarende begrenset.

#### *Delegasjon innebærer ikke ansvarsfraskrivelse*

Et godt stykke på vei kan *arbeidsdeling* mellom et departement og dets underliggende organer komme i stand gjennom delegasjon av myndighet til vedkommende direktorat e.l. I praksis er statsrådets (og den politiske ledelses) mulighet til å styre og kontrollere alt som skjer innenfor departementets egne vegger, nokså begrenset. Av åpenbare grunner blir disse mulighetene som regel enda mindre dersom oppgaver av et visst omfang er lagt til organisatorisk fristilte enheter utenfor departementet. Fra historien kjenner vi også en lang rekke eksempler på direktoratsledere (direktører) med stor faktisk autonomi i forhold til den politiske ledelse i departementet – helsedirektør Karl Evang er tilstrekkelig som stikkord i denne sammenheng.

Rettslig sett er situasjonen imidlertid en annen: Parlamentarisk og konstitusjonelt bærer fagstatsråden ansvaret for det som skjer (eller ikke skjer) også i departementets ytre etater. Dette henger for det første sammen med at lovbestemmelser som legger myndighet til et direktorat e.l., sjelden bestemmer at myndigheten skal unndras fra regjeringens ansvarsområde. Men her skal jeg konsentrere meg om en annen årsak: Delegasjon fra statsråden (departementet) til andre organer står ikke i veien for at den delegerte myndighet tas tilbake. Delegasjon fritar ikke for ansvar for den virksomhet som finner sted på grunnlag av delegasjonen.

Visse typer av kompetansetildelinger er det vanlig å kalle *delegasjon*. Det er bare når et organ tildeler myndighet av en art *som det selv har*, at denne betegnelsen blir brukt. At et organ selv har kompetanse til å treffe visse vedtak utelukker ikke at det *også* kan gi slik myndighet til andre. Men den som tildeler myndighet, gir ikke derved fra seg noe av sin egen myndighet. Det er meget vanlig at Stortinget legger myndighet til Kongen eller vedkommende departement. Dette står normalt ikke i veien for at myndigheten kan delegeres videre til forvaltningsorganer lenger nede i apparatet. Men utgangspunktet er at den som har delegert myndighet, selv kan utøve den ved f.eks. å gi forskrifter om samme spørsmål eller endre eller oppheve vedtak som er gitt i henhold til fullmakten.

I et arbeidsdelingsperspektiv er det viktig å huske på at det er sjelden at dette skjer. Selv om den som delegerer ikke gir fra seg sin egen myndighet, er det tvert imot vanlig at vedkommende unnlater å utøve den delegerte myndighet selv. Som regel er jo en viktig hensikt med delegasjonen nettopp å avlaste seg for arbeid. Men i et ansvarsperspektiv kan vi ikke stoppe her.

En bestemmelse som tildeler myndighet, kan naturligvis oppheves eller endres av den som har kompetanse til det. Et departement som f.eks. har delegert myndighet til et nasjonalt eller regionalt forvaltningsorgan utenfor departementet, kan når som helst oppheve delegasjonsbestemmelsen (hvis ikke vedkommende myndighetsområde i mellomtiden er overført til et annet departement – i så fall har dette kompetanse til å tilbakekalle delegasjonen). Og inntil slikt tilbakekall skjer, har den som delegerer altså i behold den myndigheten som i kraft av delegasjonen også kan utøves av andre.

Det er disse forhold som begrunner at statsråden bærer det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret for den måte som delegert beslutningsmyndighet blir utøvet på. I den grad ”moderniseringsprosjektet” ikke bare tar sikte på slik arbeidsdeling av praktisk karakter som alltid vil følge av at oppgaver blir fordelt mellom flere organer, men også tar sikte på å avlaste statsrådene for parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar, vil det altså ikke være tilstrekkelig med delegasjon fra departementet. I den offentlige rett er det ikke adgang til å ”gi bort” den myndighet som følger av grunnlov og lov.

### *”Uavhengige forvaltningsorganer”*

Som nevnt står det ikke i strid med det hierarkiske utgangspunkt etter grunnloven § 3 å legge beslutningsmyndighet til organer utenfor departementet på en slik måte at den aktuelle statsråden ikke kan instruere eller på annen måte styre myndighetsutøvelsen. I slike tilfelle taler vi ofte om ”uavhengige” forvaltningsorganer.

Enkelte organer eller tjenestemenn er i større eller mindre grad unntatt fra den myndighet til å instruere ”underordnede” i forvaltningen som følger av statsforvaltningens hierarkiske organisering. Avskåret instruksjonsmyndighet for vedkommende statsråd – og eventuelt for Kongen i statsråd (regjeringen) – er en hovedkilde til ”uavhengighet” for det organ som ellers ville innta den underordnede plass i forvaltningshierarkiet som følger av det konstitusjonelle utgangspunkt. Utlendingsmyndighetene, Datatilsynet og Norges Bank gir nærliggende eksempler.

Begrensninger av instruksjonsmyndighet kan være mer eller mindre omfattende. I noen tilfelle er det bare adgangen til å gi instruks om hva den enkelte avgjørelse skal gå ut på, som er avskåret, i andre tilfelle er også myndigheten til å gi generelle instruksjoner om det nærmere innhold i avgjørelsene på det aktuelle området avskåret, mens det kan gis instruksjoner om saksbehandlingen. Ulike blandingsforhold kan selvsagt tenkes.

En annen viktig kilde til ”uavhengighet” er avskjæring av den hierarkiske linjen i forhold til behandling av klager over vedtak truffet av lavere plasserte organer: Hovedregelen er at klager over enkeltvedtak som er truffet i vedkommende ”direktorat”, ”tilsyn” e.a. avgjøres av det sektoransvarlige departement. I mange tilfelle er myndigheten til å avgjøre klager imidlertid lagt til et særskilt klageorgan – som gjerne er organisert i en kollegial form, slik som f.eks. Trygderetten – som ikke selv kan instrueres om hva avgjørelsene skal gå ut på. Enkelte ganger er klageretten helt avskåret, slik at mulige tvister skal avgjøres av domstol helt uten forutgående klagesaksbehandling i et ”overordnet” forvaltningsorgan.

Vi har etter hvert fått mange eksempler på forvaltningsorganer med en større eller mindre grad av ”uavhengighet” etter slike kriterier. – I et mer nyansert begrep om ”uavhengighet” må også andre momenter trekkes inn (oppnevningensmyndighet osv.). Men dette går jeg ikke nærmere inn på her.

Det er viktig å slå fast at et forvaltningsorgan aldri vil være "uavhengig" i alle relasjoner. Innenfor grunnlovens grenser er alle offentlige organer f.eks. avhengig av Stortingets myndighet til å gi lover eller bevilge penger. Og selv om et organ eller en tjenestemann er sikret en viss uavhengighet i faglige spørsmål, vil uavhengigheten som regel være langt mer begrenset i administrative og økonomiske saker. Av disse og andre grunner er det viktig å huske på at "uavhengigheten" alltid er relativ, aldri absolutt: Uttrykket må altså ikke tas bokstavelig.

### *Hvordan ansvaret kan begrenses*

For at ansvaret skal være begrenset på slike måter som nettopp er nevnt, er det altså et minstekrav at statsrådets (og departementets) kompetanse er avskåret ved vedtak i en form som også binder statsråden selv. Delegasjon fra statsråden selv er ikke tilstrekkelig.

Delegasjon etter vedtak av den samlede regjering kommer i en litt annen stilling; kongelig resolusjon binder jo også den enkelte statsråd. Men de tette forbindelse mellom det enkelte regjeringsmedlem og regjeringen selv som følger av dagens parlamentariske system, gir liten grunn til å tillegge dette skillet vesentlig vekt i vårt perspektiv: Selv om en kongelig resolusjon formelt sett kan avskjære bestemte deler av fagstatsrådets myndighet, forblir jo regjeringskollegiet (inkludert fagstatsråden) like fullt ansvarlig for virksomheten i den aktuelle sektor av forvaltningsapparatet.

På denne måten blir altså *beslutningsformen* av stor betydning. I relasjon til statsrådets parlamentariske og konstitusjonelle ansvar må *Stortinget* selv treffe de vedtak som skal gi grunnlag for å begrense statsrådenes kompetanse i forhold til den del av forvaltningen som de som utgangspunkt skulle ha ansvaret for ("ministeriet"). Slike vedtak må treffes i lovs form eller i plenum. I slik form (og selvsagt gjennom grunnlovsvedtak) kan Stortinget bestemme at et forvaltningsorgan helt eller delvis skal være unndradd fra Kongens eller departementets instruksjons- og organisasjonsmyndighet.

På områder som fra før er regulert i lov, må lovs form benyttes for å presisere og/eller flytte de grenser som allerede gjelder. Men også ellers er lovvedtak å foretrekke når det er tale om avklaring og regulering som skal ha en viss permanens; i relasjon til debatten om

”stortingsregjereri” er det særlig grunn til å være oppmerksom på at formell lov må til for å avskjære (lovstridige) ”instrukser” som måtte bli vedtatt av Stortinget i plenum.

Uttalelser i stortingsmeldinger, komitéinnstillinger m.v. vil ikke i seg selv kunne avskjære statsrådsansvaret. Slike uttalelser vil i høyden kunne bidra til å belyse regjeringens eller Stortingets forståelse av de lovbestemmelser m.v. som til enhver tid gjelder. De grenser for statsrådets kompetanse – og av det korresponderende ansvar – som måtte følge av disse reglene, kan bare flyttes ved hjelp av nye vedtak i samme form. Det rettslige utgangspunkt må være at Stortinget ikke kan gjøre ansvar gjeldende for en virksomhet i større utstrekning enn statsråden ifølge de regler som Stortinget selv har gitt, har adgang til å styre den.

Om klagemyndigheten er avskåret vil normalt være avklart gjennom uttrykkelige bestemmelser. Hvorvidt og i hvilken utstrekning instruksjonsmyndighet er begrenset, byr derimot ofte på tvil. De organisatoriske bestemmelsene på området sier ikke alltid noe uttrykkelig om dette, og de ord som brukes for å betegne et organs status betyr ikke alltid det samme. Når det f.eks. sies at et direktorat er ”frittstående”, betyr det som regel bare at det er tale om et særskilt organ, ikke en avdeling innenfor det aktuelle departement; meningen er altså *ikke* å si at instruksjonsmyndigheten skal være begrenset. Og det er heller ikke alltid at det finnes noen slik karakteristikk av organet i de organisatoriske bestemmelser.

Det kan finnes andre holdepunkter for å anta at instruksjonsmyndigheten skal være begrenset, f.eks. uttalelser i forarbeidene, formålsbetraktninger eller andre reelle hensyn. Noen ganger kan lang tradisjon gi visse holdepunkter (f.eks. i forhold til kommunene), andre ganger kan vi søke støtte i den måte som styringsorganene er sammensatt på (kollegialt eller hierarkisk, politisk (f.eks. kommunestyrene eller Sametinget), faglig (f.eks. styringsorganene ved universiteter og høyskoler) osv.) eller i karakteren av de oppgaver som de skal utføre (f.eks. tvisteløsning). Disse spørsmål går jeg imidlertid ikke nærmere inn på.

For vårt formål her er det tilstrekkelig å markere at hensynet til klare kompetanse- og ansvarsforhold vil være best tjent med klare lovbestemmelser om ”uavhengighetens” omfang på det enkelte forvaltningsområde.

### *Statsrådsansvaret er aldri helt avskåret: Sektoransvaret*

Statsrådets kompetanse til på forhånd å styre eller i ettertid å korrigere avgjørelser av lavere plasserte forvaltningsorganer, kan altså være avskåret i større eller mindre grad gjennom bestemmelser (særlig) i lov. Som utgangspunkt vil statsrådsansvaret være begrenset på tilsvarende måte.

Av dette utgangspunkt følger det imidlertid ikke at den sektoransvarlige statsråd kan si seg fri for alt ansvar for utviklingen i vedkommende deler av forvaltningsapparatet (og av samfunnet). Ett av de sentrale momenter som vi må huske på i denne sammenheng, er at den (relative) "uavhengighet" som et forvaltningsorgan nyter godt av, bygger på *politiske* vedtak (særlig i form av lov).

Det er en selvfølgelig – og viktig – politisk oppgave å følge med i hovedtrekkene av utviklingen på det området som er underlagt myndigheten til det "uavhengige" organ. Dersom det oppstår behov for å korrigere de organisatoriske eller materielle rammer for denne virksomheten, er det et like selvfølgelig – og viktig – politisk ansvar å initiere slike endringer; det kan bli tale om å endre eller presisere de kriterier som den "uavhengige" myndighetsutøvelsen skal bygge på, øke eller redusere de økonomiske tilførselene til virksomheten, oppheve "uavhengigheten" og nedlegge organet eller noe annet. Det samme gjelder dersom de politiske prioriteringene på området skulle endre seg. Det er vedkommende statsråd som står nærmest til å følge med og til eventuelt å foreslå slike endringer.

Statsrådets ansvar for å følge med og eventuelt foreslå endringer gjelder også utenfor området for "uavhengig" myndighetsutøvelse. Jeg har foreslått å tale om "sektoransvar" som betegnelse på fagstatsrådenes overordnede ansvar for å "følge med". Sektoransvaret blir ikke borte selv om et forvaltningsorgan som normalt ville ha vært "underordnet", er tilført et mål av "uavhengig" beslutningsmyndighet.

Uavhengigheten har likevel viktige konsekvenser: den politiske styringen må skje i annen form enn på områder der departementet formelt sitter med "bukta og begge endene" helt ned i den enkelte sak. Styringsmidlene må være av samme generelle karakter som "uavhengigheten" selv bygger på (lov osv.).

### *Oppsummering I: Hva bør departementet selv gjøre?*

På grunnlag av denne gjennomgangen av noen sentrale begreper og tankeganger kan vi så vende oss til et spørsmål som er formulert i oppdraget fra Statskonsult og som må antas å stå sentralt i denne delen av ”moderniseringsprosjektet”: Hva bør og må ”departementene” selv gjøre og hva kan overlates til ”ytre etater” med eller uten en viss uavhengig beslutningsmyndighet?

I siste instans er spørsmålet som vanlig av politisk karakter. I den sammenheng jeg nå beveger meg, skal jeg nøye meg med et par bemerkninger av generell karakter.

For det første: Myndighet til å fastsette generelle rettsregler (lov, forskrift m.v.) og andre rammer av generell karakter er blant politikkenes kjerneoppgaver og bør derfor utøves fortrinnsvis under direkte politisk og konstitusjonelt ansvar. Behandling og vedtak i enkeltsaker innenfor de politisk fastsatte rammer som til enhver tid gjelder, kan lettere trekkes ut av departementet – derunder til forvaltningsorganer som er tildelt en viss uavhengighet i denne relasjon.

For det andre: Hvis det anses som viktig å sikre behandlingen av enkeltsaker høy troverdighet i forhold til mistanker om sammenblanding av roller innenfor det samlede statsapparat, bør saksbehandling og vedtak skje med en viss uavhengighet i forhold til den politisk ledelse. Kurante eksempler kan hentes fra bestrebelsene på å gjennomføre generelle regler om konkurranse m.v. i markeder der staten selv eller noen av statens armer (selskaper m.v.) er aktiv som markedsaktør, jfr. synspunktet ”bordet fanger”.

Disse to momenter må hele tiden veies opp mot legitime behov for koordinering og styring av den samlede offentlige virksomhet – i bestemte sektorer så vel som mer generelt. Men her er det også viktig å huske på at ”samordning” ikke bare kan skje gjennom myndighet til politisk inngripen i den enkelte sak. Den ønskede grad av demokratisk innflytelse og ansvar vil kunne sikres vel så godt gjennom styring i generell form: Når det kommer til stykket er ”loven” et politisk redskap. Hvis den blir fulgt etter intensjonene (inntil den selv blir endret), vil styringen kunne bli vel så effektiv som hvis politikken til enhver tid står fritt til å gripe inn i den enkelte sak.



## *Oppsummering II: Hva må departementet selv gjøre?*

Hvilke sakstyper er det så nødvendig å beholde i departementene? Her kan jeg nøye meg med noen korte stikkord.

For det første: Etter grunnlov og praksis *skal* mange spørsmål legges frem for Stortinget, andre spørsmål er det politisk *ønskelig* å legge frem. Formell kommunikasjon med Stortinget skjer i prinsippet gjennom Kongen i statsråd (kongelig resolusjon). Grunnlov og praksis gjør det også nødvendig å legge saker frem for Kongen i statsråd selv om de ikke skal videre til Stortinget.

Departementene er statsrådenes (eneste) kontorer. Dermed blir det klart at alle saker til eller fra Stortinget eller statsråd, må behandles under statsrådenes (departementenes) medvirkning og ansvar. Men dette står selvsagt ikke i veien for at underordnede organer kan trekkes inn til hjelp i saksforberedelsen e.l.

For det andre: Det jeg ovenfor har omtalt som ”sektoransvaret” – ansvaret for å følge med i vedkommende deler av forvaltningsapparatet og av samfunnet og for eventuelt å initiere korrigerende tiltak – kan statsrådene aldri legge av seg.

Og endelig: Etter forvaltningslovens generelle system må departementene behandle og avgjøre klager over enkeltvedtak lenger ned i forvaltningsapparatet så langt det ikke er etablert andre mekanismer for å behandle slike saker. Dette stiller tanken om å skille enkeltsaksbehandlingen ut fra departementene overfor særlige utfordringer. Dette gjelder også i forhold til departementenes behov for å følge med gjennom befatning med et rimelig antall enkeltsaker.

Jeg nøyer meg med å nevne én mulig vei ut dette dilemmaet: Jo flere uavhengige klagenemnder o.l. som blir opprettet i statsforvaltningen, jo lenger beveger vi oss i retning av en situasjon der vi har et system av *forvaltningsdomstoler* i gavnet, men ikke i navnet. Dette systemet blir stadig sterkere preget av at kruttet hele tiden må oppfinnes på ny: I Norge finnes det ingen generell modell for organisering og (forenklet) saksbehandling, forholdet til de alminnelige domstolene m.v. som nye forslag om å opprette slike organer kan ta utgangspunkt i. Dette bidrar både til tilfeldigheter og (etter alt å dømme) til ineffektivitet.

Etter mitt skjønn er tiden nå kommet til å utrede denne situasjonen på generell basis. En slik utredning kan samtidig gi et viktig bidrag til nærmere avklaring av en viktig side av forholdet mellom departementene og deres ”ytre etater”.

## Vedlegg 2

### Oversikt over alle forvaltningsorganer<sup>24</sup> med departementstilhørighet, tilknytningsform, organisasjonstype og hovedoppgave

OPPGAVE Tredeling	OPPGAVE Femdeling	NAVN	TILKNYTNINGS- FORM	TYPE ORGANISASJON
		<b>Arbeids- og Administrasjonsdepartementet</b>		
Forvaltning /tjeneste	Tjeneste/ vedtak	Arbeidsdirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Arbeidsforskningsinstituttet	Ordinært forvaltningsorgan <sup>25</sup>	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Direktoratet for arbeidstilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Datatilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Direktoratet for brann- og elsikkerhet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tilsyn/ forvaltning	Tilsyn/ vedtak	Fylkesmannsembetene	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Konkurransetilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Statens arbeidsmiljøinstitutt	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Støtte/stab	Statsbygg	Forvaltningsbedrift	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Støtte/ tjeneste	Statens Forvaltningstjeneste	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Støtte/ tjeneste	Statens Pensjonskasse (SPK)	Forvaltningsbedrift	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Støtte/stab/ kunnskap	Statskonsult	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
		<b>Barne- og familiedepartementet</b>		
Tilsyn	Tilsyn	Barneombudet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Forbrukerombudet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Tjeneste/ kunnskap	Forbrukerrådet	Ordinært forvaltningsorgan <sup>26</sup>	Etatsorganisasjon
Forvaltning	Vedtak	Fylkesnemndene for sosiale saker	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Kompetansesenteret for likestilling (KLF)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Likestillingsombudet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
Forvaltning	Vedtak	Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA)	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Forvaltning	Vedtak	Fordelingsutvalget for barne- og ungdomsorganisasjoner		

<sup>24</sup> I denne oversikten er det ikke tatt med finansielle institusjoner, fond osv, f eks Norges Bank, Folketrygdfondet, Garantikassen for fiskere, Statens banksikringsfond osv. Vi har heller ikke med korporative organer som Eksportutvalget for fisk og lignende.

<sup>25</sup> Om dannet til statsaksjeselskap fra 1.7.02

<sup>26</sup> Forbrukerrådet nettobudsjetteres fra 01.07.02, og går dermed over til kategorien forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

OPPGAVE Tredeling	OPPGAVE Femdeling	NAVN	TILKNYTNINGS- FORM	TYPE ORGANISASJON
		<b>Finansdepartementet</b>		
Tilsyn	Tilsyn	Kredittilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Forvaltning	Vedtak	Skattedirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Tjeneste/ kunnskap/ stab	Statistisk sentralbyrå	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Forvaltning	Vedtak	Toll – og avgiftsdirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Støtte	Statens Innkrevingsentral	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
		<b>Fiskeridepartementet</b>		
Tilsyn/ forvaltning	Tilsyn/ vedtak	Fiskeridirektoratets med Ernæringsinstituttet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Havforskningsinstituttet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Forvaltning/tilsyn/ tjeneste	Vedtak/tilsyn/ tjeneste	Kystdirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
		<b>Forsvarsdepartementet</b>		
Tjeneste	Støtte	Forsvarets boligjeneste (FBOT)	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Støtte	Forsvarsbygg	Forvaltningsbedrift	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
		Forsvarets overkommando (FO)	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Støtte	Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD)	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
		<b>Helsedepartementet</b>		
Tjeneste	Kunnskap	Bioteknologinemnda	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Statens helsetilsyn	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Statens rettsstoknologiske institutt, Oslo	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Statens strålevern	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Forvaltning	Vedtak	Sosial- og helsedirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Nasjonalt folkehelseinstitutt	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Statens institutt for rusmiddelforskning	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Statens legemiddelverk	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
		<b>Justis- og politidepartementet</b>		
Tilsyn/ tjeneste	Tilsyn/tjeneste	Direktoratet for sivil beredskap	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
-		Generaladvokaten	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
-		Herreds- og byretter	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon

OPPGAVE Tredeling	OPPGAVE Femdeling	NAVN	TILKNYTNINGS- FORM	TYPE ORGANISASJON
Tjeneste	Tjeneste	Hovedregningsentralene	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon
Tjeneste	Støtte	Kriminalomsorgen	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Tjeneste	Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT)	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Kriminalomsorgens utdanningscenter - KRUS	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
Tjeneste	Støtte	Kriminalpolitisenralen (KRIPOS)	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
-		Lagmannsretter	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon
-		Norges grensekommisær	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
Tjeneste	Vedtak/støtte	Økokrim	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
Tjeneste	Vedtak/støtte	Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
Forvaltning	Vedtak	Politidirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	
Tjeneste	Støtte	Politiets data- og materieltjeneste	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Polithøgskolen	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
Tjeneste	Støtte	Rettsvesenets IT- og fagtjeneste (RIFT)	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
-		Riksadvokaten - Den høyere påtalemyndighet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Forvaltning	Vedtak	Siviltjenesteadministrasjonen	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon
Forvaltning/ tjeneste	Vedtak/ tjeneste	Sysselmannen på Svalbard	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
Tjeneste	Støtte	Utrykningspolitiet (UP)	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
		<b>Kommunal- og regionaldepartementet</b>		
-		Arbeidsretten	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
Forvaltning	Vedtak	Sametinget - sentraladministrasjonen	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
-		Riksmeklingsmannen	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Senter mot etnisk diskriminering	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonalorganisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Statens bygningstekniske etat	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
Forvaltning	Vedtak	Utlendingsdirektoratet (UDI)	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Forvaltning	Vedtak	Utlendingsnemnda	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon
Tjeneste/ forvaltning	Tjeneste/ vedtak	Husbanken	Ordinært forvaltningsorgan?	Etatsorganisasjon
		<b>Kultur- og kirkedepartementet</b>		
	Støtte	Bispedømmene (presteskapet/geistligheten)	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon
Forvaltning/ "tilsyn"/ tjeneste	Vedtak/ "tilsyn"/ tjeneste	Riksarkivet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonalorganisasjon

OPPGAVE Tredeling	OPPGAVE Femdeling	NAVN	TILKNYTNINGS- FORM	TYPE ORGANISASJON
Tjeneste	Kunnskap	Arkeologisk museum; Stavanger	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Bunad- og folkedraktsrådet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Den norske nasjonalkommisjonen for UNESCO - sekretariatet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Eierskapstilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Museet for samtidskunst	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Nasjonalbiblioteket	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Nasjonalgalleriet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norsk filminstitutt	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Forvaltning	Vedtak	Norsk kulturråd	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norsk lokalhistorisk institutt	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norsk lyd- og blindeskriftsbibliotek	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norsk museumsutvikling	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norsk språkråd	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Rikskonsertene	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Riksteateret	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Riksutstillinger	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Statens bibliotektilsyn	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Statens filmtilsyn	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Forvaltning	Vedtak	Statens medieforvaltning	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norsk filmutvikling	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap/ tjeneste	Utsmykkingsfondet for offentlige bygg	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Lotteritilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
		<b>Landbruksdepartementet</b>		
-		Jordskifteverket	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (NIJOS)	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norsk institutt for planteforskning (Planteforsk)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norsk institutt for skogforskning (NISK)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Etatsorganisasjon

OPPGAVE Tredeling	OPPGAVE Femdeling	NAVN	TILKNYTNINGS- FORM	TYPE ORGANISASJON
Forvaltning	Vedtak	Reindriftsforvaltningen	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Statens dyrehelsetilsyn <sup>27</sup>	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Statens landbrukstilsyn	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Statens næringsmiddeltilsyn (SNT)	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Veterinærinstituttet (VI)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Etatsorganisasjon
Forvaltning	Vedtak	Statens landbruksforvaltning	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
		<b>Miljøverndepartementet</b>		
Tjeneste	Støtte/ kunnskap	Produktregisteret	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn/ forvaltning	Tilsyn/ vedtak	Direktoratet for naturforvaltning	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste/ tilsyn	Kunnskap/tilsyn	Riksantikvaren	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norsk Polarinstitutt	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn/ forvaltning	Tilsyn/ vedtak	Statens forurensningstilsyn (SFT)	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Tjeneste/ støtte	Statens kartverk	Forvaltningsbedrift	Etatsorganisasjon
		<b>Nærings- og handelsdepartementet</b>		
Tilsyn	Tilsyn	Bergvesenet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste/ forvaltning	Vedtak	Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)	Forvaltningsbedrift	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Justervesenet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norges geologiske undersøkelse (NGU)	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Støtte	Registerenheten i Brønnøysund	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Patentstyret (Styret for det industrielle rettsvern)	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Sjøfartsdirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Forvaltning	Støtte	Skipsregistrene	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Statens veiledningskontor for oppfinnere	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
		<b>Olje- og energidepartementet</b>		
Forvaltning/tilsyn/ tjenester	Vedtak/ tilsyn/tjeneste	Norges vassdrags-og energidirektorat (NVE)	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Oljedirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
		<b>Samferdselsdepartementet</b>		
Tjenester	Tjeneste	Jernbaneverket	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon

<sup>27</sup> Statens næringsmiddeltilsyn, Landbrukstilsynet og Dyrehelsetilsynet er vedtatt sammenslått

OPPGAVE Tredeling	OPPGAVE Femdeling	NAVN	TILKNYTNINGS- FORM	TYPE ORGANISASJON
Forvaltning	Vedtak	Luftfartsverket	Forvaltningsbedrift	Etatsorganisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Luftfartstilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Post- og teletilsynet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	Tilsyn	Statens jernbanetilsyn	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn/ tjenester	Vedtak/ tilsyn/ tjenester	Vegdirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
		<b>Sosialdepartementet</b>		
(Se over)		Sosial- og helsedirektoratet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Forvaltning		Rikstrygdeverket	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Forvaltning	Vedtak	Trygderetten	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Forvaltning	Vedtak	Pensjonstrygden for sjømenn	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
		<b>Utdannings- og forskningsdepartementet</b>		
Tjeneste	Kunnskap	Arkitektthøgskolen i Oslo	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	<b>Det norske meteorologiske institutt</b>	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
		Universitets- og høgskolerådet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
		Foreldreutvalget for grunnskolen - sekretariat	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Høgskolene	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon
		Høgskolen i Agder	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
		Høgskolen i Bodø	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
		Høgskolen i Oslo	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
		Høgskolen i Stavanger	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
		Kunsthøgskolen i Bergen	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
		Kunsthøgskolen i Oslo	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Tjeneste/ kunnskap/ støtte	Læringscenteret	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Forvaltning	Vedtak/ kunnskap	Norges Forskningsråd (NFR)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon



OPPGAVE Tredeling	OPPGAVE Femdeling	NAVN	TILKNYTNINGS- FORM	TYPE ORGANISASJON
Tjeneste	Kunnskap/ tjeneste	Norges Handelshøyskole (NHH)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
		Norges idrettshøgskole	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
		Norges landbrukshøgskole, Ås	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
		Norges musikkhøgskole	Forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
		Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
		Norges veterinærhøgskole, Oslo	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norgesnettrådet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap	Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap/ støtte	VOX - Voksenopplæringsrådet	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap/ tjeneste	Ørland meieriskole, Brekstad	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap/ tjeneste	Riksbibliotek tjenesten	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap/ tjeneste	Samisk videregående skole og reindriftsskole	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap/ tjeneste	Sentralorganet for fleksibel læring i høyere utdanning (SOFF)	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap/ tjeneste	Statens Dykkerskole, Lofoten	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap/ tjeneste	Statens gartner- og dekoratørskole, Veaa	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap/ tjeneste	Statens trafikklærerskole, Stjørdal	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon
Tilsyn	"Tilsyn"/ støtte	Statens utdanningskontorer	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap/ tjeneste/ støtte	Statens Pedagogiske Støttesystem -Kompetansesentra	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon
Tjeneste	Kunnskap/ tjeneste	Universitetet i Bergen (UIB)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap/ tjeneste	Universitetet i Oslo (UIO)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Kunnskap/ tjeneste	Universitetet i Tromsø (UIT)	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
Tjeneste/ forvaltning	Tjeneste/ vedtak	Statens lånekasse	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
		<b>Utenriksdepartementet</b>		
Forvaltning	Vedtak	Direktoratet for utviklingshjelp - NORAD	Ordinært forvaltningsorgan	Etatsorganisasjon
Tjenester	Kunnskap	Fredskorpset	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	Nasjonal organisasjon
Tjeneste	Støtte	Utenriksstasjonene	Ordinært forvaltningsorgan	Gruppeorganisasjon
		<b>Statsministerens kontor</b>		
-		Regjeringsadvokaten	Ordinært forvaltningsorgan	Nasjonal organisasjon

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Modernisering av den norske departement direktoratsmodellen. Et forprosjekt
<b>Forfatter(e):</b>	Inger Johanne Sundby
<b>Statskonsults notatnummer:</b>	2002:6
<b>Prosjektnummer:</b>	31 790 00
<b>Prosjektnavn:</b>	Forholdet mellom departementer og direktorater
<b>Prosjektleder:</b>	Inger Johanne Sundby
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
<b>Resymé:</b>	<p>Forvaltningsorganene og spesielt direktoratene, beskrives og kategoriseres. Oppgave- og ansvarsfordelingen, samt styrings- og samhandlingsrelasjonene beskrives og drøftes. Dersom mål om mer delegering og, klarere skille mellom forvaltning, tilsyn og tjenesteproduksjon skal nås, må det utvikles bedre hjelpemidler for forvaltningen og gjennomføres grundigere kartlegging og konsekvensanalyser.</p>
<b>Arbeidsområde:</b>	Omstilling og organisasjonsformer
<b>Emneord:</b>	Forvaltningsorganer, direktorater, arbeidsdeling, ansvar, styring, uavhengighet, rolleklarhet
<b>Dato:</b>	4. juli 2002
<b>Sider:</b>	49
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO