
Forord

I juni 2001 ble Statskonsult bedt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet om å utarbeide en oversikt over og analyse av de strukturelle endringene som skjer i forvaltningen.

Vi håper denne rapporten vil være av interesse og til nytte for departementer og virksomheter som er involvert i arbeidet med omorganisering.

Statskonsult er ansvarlig for faglig innhold, konklusjoner og anbefalinger i rapporten. Fungerende avdelingsdirektør Jørn Flemming Nordvik er ansvarlig for prosjektet. Rapporten er utarbeidet av seniorrådgiver Annemor Kalleberg. Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, august 2001

Jon Blaalid

Innhold

1	Innledning.....	1
	1.1 Nye utfordringer	1
	1.2 Disposisjon.....	1
2	Faser i forvaltningsutviklingen.....	3
	2.1 Fra oppbygging til ombygging.....	3
	2.2 Perioden 1990–1995	4
	2.3 Perioden 1995–2000.....	5
3	Status aktuelle omstillinger	7
	3.1 Fornyelsesprogrammet.....	7
4	Nye trekk i forvaltningsutviklingen	13
	4.1 Fristilling	13
	4.2 Fra monopol til marked	14
	4.3 Tydeligere skille mellom ulike institusjonelle områder og rendyrking av roller	15
	4.4 Samordning av tilsyn.....	17
	4.5 Utflytting av oppgaver fra departementene – færre og større underordnede administrative organer	19
	4.6 Endringer i regional statsforvaltning.....	20
	4.7 Utlokalisering av statlige organer og desentralisering	22
	4.8 Etablering av offentlige servicekontorer.....	23
5	Nye omstillingsbehov.....	25
	5.1 Gjennomgang av departementsstrukturen.....	25
	5.2 Virkemidler for samordning mellom departementene	27
	5.3 Organiseringen av EØS-arbeidet.....	28
	5.4 Organisering av klagesaksbehandling; forvaltning, nemnd eller domstol?	29
	5.5 Mer samlet ansvar for regelverk som har betydning for saksbehandling og borgernes tillit til forvaltningen.....	29
	5.6 Forvaltningsstrukturen på direktoratsnivå.....	30
	5.7 Utfordringer i regional og lokal offentlig forvaltning.....	31
6	Kort oppsummering.....	33

1 Innledning

1.1 Nye utfordringer

Norsk forvaltningsutvikling kjennetegnes av skrittvis, sektorinitierte og etats-spesifikke omstillinger (Grøndahl, Ø. N. og Grønlie, T., 1999, Olsen, J. P., 1996). Selv store organisatoriske reformer, som sykehus reformen, eller omorganiseringen av Justisdepartementet, er ikke ledd i en helhetlig restrukturering av forvaltningen. Ikke desto mindre er mange områder i forvaltningen i ferd med å bli grunnleggende forandret.

I kjølvannet av den forvaltningsutviklingen som har funnet sted de senere årene, følger nye utfordringer i statsstyringen, og nye omstillingstemaer blir aktualisert. Utviklingstrekk som fristilling, avmonopolisering og økt bruk av markedet som styringssystem, kan være uttrykk for reduserte behov, eller muligheter for overordnet politisk styring. Men samtidig blir statens styringsbehov tydeligere på visse områder, og nye styringsvirkemidler tas i bruk. Økt bruk av juridisk baserte virkemidler i forvaltningen (juridifisering), fører til at grenseoppgangen mellom jus og politikk blir annerledes enn før¹.

Det har i den senere tid vært og er mye oppmerksomhet knyttet til de statlige selskapsdannelsene. Pågående endringer i fordelingen av arbeidsoppgaver, autoritet og ansvarlighet innenfor rammen av statsforvaltningen, har ikke vakt like stor interesse. I den statlige forvaltningspolitikken blir det en feilfokusering hvis vi er mer opptatt av den virksomheten som går ut av forvaltningen, enn av reformer og løpende utviklingsarbeid i forvaltningen.

Statskonsult vil i denne sammenhengen rette oppmerksomheten mot nye omstillingsbehov relatert til følgende temaer/problemområder:

- ?? Sektorisering og samordning
- ?? Roller og organisering
- ?? Organisering av tilsyn og klagebehandling
- ?? Brukertilgjengelighet

1.2 Disposisjon

I avsnitt 2 ser vi på organisasjons- og strukturendringer i et lengre tidsperspektiv, med hovedvekt på 1990-tallet. I avsnitt 3 tar vi for oss pågående, nylig gjennomførte og planlagte endringer innen de forskjellige departementsområdene. I avsnitt 4 rettes oppmerksomheten mot nye trekk ved forvaltningsutviklingen – trekk som gir opphav til nye omstillingsbehov. Den siste delen, avsnitt 5, inneholder Statskonsults vurderinger og forslag til oppfølging.

¹ Claes, D.H og Tranøy, B.S. (1999a), karakteriserer denne utviklingen dels som en "rettsliggjøring av politikken" og dels som en "politisering av jusen".



2 Faser i forvaltningsutviklingen

2.1 Fra oppbygging til ombygging

I perioden fra 1945 og fram til ca. 1980 var offentlig forvaltning preget av en til dels kraftig ekspansjon². Veksten i den offentlige sektoren i denne perioden hadde sammenheng med utbyggingen av velferdsstaten, med dens omfattende utdannings-, helse-, trygde- og næringsstøtteprogrammer³. Det ble etablert stadig flere spesialiserte fagorganer i stats- og kommuneforvaltningen, samt organer der fagkompetansen var innrettet mot planlegging og iverksetting av ny politikk. Bemanningen i den enkelte virksomheten økte i takt med økende kvalitetskrav og styringsambisjoner (Grønlie, T. 1999). Hovedstrategien de siste 20–25 årene har dreid seg om ”ombygging” snarere enn ”utbygging” av den offentlige forvaltningen (Pedersen, O.K. og Læg Reid, P. 1999, Baldersheim, H. 1993).

Grunntanken i de første fornyelsesprogrammene som ble lansert på 1980-tallet, var å forsvare den offentlige sektoren ved å gjøre den mindre ”byråkratisk” og mer effektiv. I samsvar med idéene for mål- og resultatstyring fikk forvaltningsorganer større frihet når det gjaldt intern organisering og ressursdisponering. Innføringen av nytt inntektssystem i 1986 og ny kommunelov i 1993, ga kommunene større råderett over sine ressurser og organisatoriske frihet. I staten ble det lagt stor vekt på at hovedansvaret for omstillingsarbeidet skulle ligge i linjen (i den enkelte virksomhet/i det ansvarlige departementet).

I løpet av de siste 10–15 årene har store organisasjons- og strukturendringer fått en sentral plass i den statlige forvaltningspolitikken. I perioden 1988–1995 ble over 900 organisasjonsendringer i statsforvaltningen omtalt i budsjett dokumenter. Statskonsults gjennomganger av offentlige dokumenter (og andre kilder), viser at omfanget av statlige organisasjonsendringer har tiltatt hele veien gjennom 1990-årene (Statskonsult 1995:16, 1998:18, 1999:10, 1999:29).

² Et vanlig mål for offentlig sektors størrelse er å sette ressursbruken i offentlig sektor og offentlige overføringer i forhold til brutto nasjonalproduktet (BNP). Målet viser betydningen av så vel *den inntektssomfordelende rollen* som av *de offentlige tjenestene som produseres*. De samlede utgiftene i offentlig forvaltning var kommet opp i 25 prosent av BNP i 1960 og økte deretter fram til slutten av 1970-årene, da andelen kom opp i 45 prosent. Etter dette har den offentlige utgiftsandelen vært mer stabil (Kilde: Statistisk sentralbyrå/Langtidsprogrammet 2002–2005).

³ Den store endringen i den offentlige sektorens størrelse og oppgaver i årene etter annen verdenskrig, er ikke noe særnorsk fenomen. Det er viktige fellestrekk i utviklingen av den offentlige sektoren i etterkrigstidens Vest-Europa. Spesielt på 1970-tallet var det en kraftig ekspansjon i den offentlige sektoren i de europeiske OECD-landene. Utbyggingen var spesielt kraftig i de nordiske landene – betydelig høyere i Sverige og Danmark enn i Norge. Spesielt for alle de nordiske landene, med unntak av Island, er at den offentlige sektoren fra 1970-tallet og framover har bestått av en forholdsvis stor kommunesektor (60 til 70 prosent) og en tilsvarende liten statlig sektor (30 til 40 prosent). (Kilde: OECD/Statskontoret 1999:15, s. 185–216).

2.2 Perioden 1990–1995

Statlige selskapsdannelser og andre omorganiseringer

I første halvdel av 1990-årene ble en rekke store, statlige infrastrukturbedrifter omdannet til statlige selskaper⁴, og flere ordinære forvaltningsorganer ble omdannet til forvaltningsbedrifter⁵. Videre ble det etablert en helt ny organisasjonsform – statsforetaket (SF)⁶, og Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeidet retningslinjer for virksomheters tilknytningsform til staten.

Eksempler på andre statlige omorganiseringer som ble gjennomført i første halvdel av 1990-tallet er etableringen av Norges Forskningsråd basert på sammenslåing av de fem tidligere rådene, omorganiseringen av høyere utdanning og sektorforskning på landbruksområdet som innebar at Norges Landbruks-høgskole og Norsk Veterinærhøgskole ble overført til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, omorganisering av den statlige utdanningsadministrasjonen og opprettelse av Statens utdanningskontor i fylkene, opprettelse av landbruksavdelinger i Fylkesmannsetaten, etableringen av Fylkestrygdekontorene og overføring av bidragssaker til trygdeetaten, overføring av samlet ansvar for yrkesrettet attføring fra trygdeetaten til arbeidsmarkedsetaten, samt en rekke ulike virkemidler og tiltak som var ledd i integrasjonsprosessen mellom NORAD og Utenriksdepartementet.

Det ble også gjennomført enkelte endringer i oppgavefordelingen mellom stat og kommune. For eksempel gjaldt det opprettelsen av fylkesnemndene for sosiale saker i 1993. Som ledd i endring av barnevernloven ble den nye nemnden tillagt oppgaver som tidligere ble ivaretatt av kommunale nemnder. Videre ble Hjelpemiddelsentralene i 1994 overført fra fylkeskommunen og lagt som en enhet under Fylkestrygdekontorene.

⁴ Omdanning av forvaltningsbedriften Statskraftverkene til *Statskraft SF* og *Statnett SF* i 1992, (forvaltningsbedriften) Direktoratet for statens skoger til *Statsskog SF* i 1993, Distriktenes Utbyggingsfond (ved sammenslåing med flere statsbanker) til statsselskapet *Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)* i 1992 og omdanning av forvaltningsbedriften Televerket til *Telenor AS* i 1994 (Statskonsult 1998:18).

⁵ *Luftfartsverket* i 1993 og Statens bygge- og eiendomsdirektorat (skiftet navn til *Statsbygg*) i 1993, *Statens kartverk* i 1994 (Statskonsult 1998:18).

⁶ Ot. Prp. nr. 32, 1990–1991 *Om lov om statsforetak*.

2.3 Perioden 1995–2000

Flere statlige selskapsdannelser – og økt rollebevissthet

I andre halvdel av 1990-årene ble det truffet beslutninger om flere nye statlige selskaper⁷. Selskapsdannelsene fikk innvirkning også på forvaltningens oppgaver og struktur. Forvaltningsoppgaver fra de tidligere forvaltningsbedriftene ble lagt til nyopprettede eller etablerte forvaltningsorganer⁸. I noen tilfeller ble også ansvaret/kontrollen med selve infrastrukturvirksomheten skilt ut og lagt til et forvaltningsorgan⁹.

Nye forvaltningsorganer på direktoratsnivå

Det ble etablert flere nye forvaltningsorganer på direktoratsnivå med oppgaver overført fra departementene. Oppgavene spenner over et vidt register, og begrunnelsene for valg av organisasjonsform varierer. Noe som går igjen, er hensynet til at departementene skal avlastes samt ønsker om å markere at virksomheten skal stå faglig/innholdsmessig fritt i forhold til overordnet politisk myndighet. Havarikommisjonen for sivil luftfart ble i 1999 etablert som eget forvaltningsorgan (adskilt fra overordnet departement). Begrunnelsen var at forvaltningsorganmodellen ville gi ryddige skillelinjer og mer konsekvent avgrensning av fullmakter mellom departement og undersøkelsesorgan. Det vil si at kommisjonen skulle ha en selvstendig rolle innen de rammene som følger av stortingsvedtak med videre. Andre eksempler er Statens ungdoms- og adopsjonskontor, Etat for rådssekretariater og enkelte helse- og sosialfaglige oppgaver og Norgesnettrådet (alle etablert i 1998), og Teknologirådet (etablert i 1999).

Flere forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

I denne perioden var det også en del virksomheter som endret tilknytningsform innenfor forvaltningsorganmodellen. Flere virksomheter med oppgaver innen verdi-, kultur- og kunnskapsforvaltning ble omdannet til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter¹⁰. Et viktig argument var å understreke faglig uavhengighet i forhold til departement og regjering. Fullmaktene varierer fra virksomhet til virksomhet og er i de fleste tilfeller nedfelt i institusjonens vedtekter .

⁷ Omdanning av de konkurranseutsatte delene av Statens kornforretnings gjøremål til aksjeselskap, samt samordning med (90 prosent eide) Stormøllen AS til den heleide Statkorngruppen – med morselskap, til *Statkorn Holding AS* i 1995, Postverket til særlovselskapet *Posten Norge BA* i 1996, NSBs trafikkdel til særlovselskapet *NSB BA* i 1996, NRK til statlig aksjeselskap, *NRK AS i 1996* (etter å ha vært organisert som stiftelse siden 1988), *Statens kantiner* til statsforetak i 1997 (Statskonsult 1998:18).

⁸ *Statens jernbanetilsyn, Post- og Teletilsynet og Luftfartstilsynet*.

⁹ *Jernbaneverket* har fått ansvaret for jernbanens kjørevei.

¹⁰ Blant annet *Forsvarets forskningsinstitutt, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Statens institutt for forbruksforskning, Kompetansesenter for likestilling, Senter mot etnisk diskriminering (forsøksordning) og Fredskorpset*.

Små endringer i arbeidsdelingen mellom stat og kommune

Det ble i denne perioden bare truffet beslutninger om noen få, enkeltstående endringer i arbeidsfordelingen mellom stat og kommune, blant annet på landbrukssektoren, helse- og sosialsektoren og utdanningssektoren¹¹.

Sektor- og etatsspesifikke prosesser ...

Også omstillingene i statlig sektor følger det samme hovedmønsteret som tidligere på 90-tallet. De fleste endringene som faktisk gjennomføres, har fokus på pragmatiske, virksomhetsspesifikke forhold og sektorhensyn.

Et eksempel er etableringen av Nasjonalbiblioteket i 1999, med basisfunksjoner i Rana og publikumsfunksjoner og overordnet ledelse i Oslo. Et annet eksempel er oppgaver fra Landbrukets Utviklingsfond /Fylkesmannens landbruksavdeling, som fra 1. januar 2000 ble overført til Statens nærings- og distriktsutbyggingsfonds (nye) distriktskontorer¹².

...versus mer helhetlige vurderinger

Men i denne perioden tas det også initiativ til en rekke bredt anlagte utredninger¹³ og planprosesser¹⁴, hvor mer prinsipielle spørsmål og alternative styringsformer og organisasjonsmodeller blir vurdert.

¹¹ Tidlig på 1990-tallet ble de statlige spesialskolene slått sammen og omorganisert til *spesialpedagogiske kompetansesentre*. I 1998 ble det her truffet beslutning om en ny reform, nemlig å overføre spesialpedagogiske ressurser fra de statlige kompetansesentrene (tilsvarende ca. 240 årsverk) til *PP-tjenesten i kommunesektoren*.

¹² Fra opprettelsen hadde SND regionkontorer i fem byer. SND har senere opprettet fylkesvise distriktskontorer som opptre som 1. linjetjeneste overfor bedriftene i sitt fylke. (Felleskontor for Oslo og Akershus og Aust-Agder og Vest-Agder).

¹³ Eksempler på innstillinger fra offentlige utvalg som har vært viktige som premissleverandører i spørsmål om organisatorisk reform, er bl.a.:

NOU 1996:10 *Effektiv matsikkerhet – ett departement – statlig tilsyn*

NOU 1999:15 *Hvor nært skal det være?*

NOU 1999:16 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*

NOU 1999:18 *Organisering av oppdragsvirksomhet*

NOU 1999:19 *Domstolene i samfunnet*

NOU 1999:22 *Domstolene i første instans*

NOU 1999:34 *Nytt millennium – nytt arbeidsliv?*

NOU 2000:14 *Frihet med ansvar*

NOU 2000:12 *Et nytt forsvar*

NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn*

¹⁴ Jf bl.a. St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011*. Denne planen er en nyvinning for så vidt som den gir en vurdering av det samlede systemet for veg-, jernbane-, luft- og sjøtransport.

3 Status aktuelle omstillinger

3.1 Fornyelsesprogrammet

Programnotat, handlingsplan og organisering

Regjeringen Stoltenberg har med sitt program for fornyelse av offentlig sektor tatt mål av seg til å favne – og gi retning til – et stort antall større og mindre endringstiltak. Programmet ble formelt etablert i forbindelse med lanseringen av et *programnotat* i oktober 2000¹⁵.

En egen enhet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet med direkte rapportering til politisk ledelse har fått ansvar for å lede og koordinere fornyelsesarbeidet¹⁶. I mars 2001 ble det lagt fram en handlingsplan, ”Skritt på veien”¹⁷. Handlingsplanen angir hvordan de forskjellige departementene og etatene arbeider for å nå målene. Den omfatter et vidt spekter av styringsvirkemidler og konkrete tiltak (endringer i offentlig sektors arbeidsmåter, rolle, organisering og regelverk) rettet mot så vel kommunal som statlig sektor.

Omfattende organisatoriske reformer

Omfanget av organisatoriske reformer som Regjeringen og Stortinget har hatt til behandling i løpet av høsten 2000/våren 2001, har knapt vært så stort noen gang tidligere i etterkrigstiden. Dels dreier det seg her om vesentlige endringer av en enkelt etat eller institusjon, dels om mer vidtrekkende endringer som berører en rekke forskjellige virksomheter innen én eller flere sektorer. Enkelte reformer medfører også til dels omfattende endringer i funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene.

De største sektorreformene (politi- og domstolreformene, sykehusreformen, universitets- og høyskolereformen, forsvarsreformen og reorganisering av likningsforvaltningen), har en løs kobling til Fornyelsesprogrammet¹⁸.

Etableringen av Politidirektoratet var det første skrittet i gjennomføringen av *politireformen*, endringer i hovedstrukturen for inndeling av politidistrikter vil være neste skritt. *Domstolreformen* innebærer at det etableres en ny domstoladministrasjon utenfor Justisdepartementet, samt en ny domstolstruktur basert på en reduksjon i antallet domssogn og førsteinstansdomstoler.

¹⁵ Hovedmålene i programmet er: (i) Organisasjon og tjenesteproduksjon skal være basert på brukernes behov. (ii) Ressurser skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov. (iii) Effektivisering av ressursbruken og økt handlingsrom på alle nivåer.

¹⁶ *Fornyelsesenheten* i Arbeids- og administrasjonsdepartementet fungerer også som sekretariat for *Regjeringsutvalget for fornyelse av offentlig sektor*.

¹⁷ *Skritt på veien. Program for fornyelse av offentlig sektor*. Handlingsplan. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Mars 2001.

¹⁸ Arbeidet med reformene ble satt i gang før Fornyelsesprogrammet ble lansert, og det er heller ikke noen sterk kobling til de overordnede målene i programmet.

Sykehusreformen innebærer at staten overtar eierskapet av offentlige sykehus og øvrige offentlig finansierte spesialisthelsetjenester¹⁹, og derved også ansvaret for å sørge for at befolkningen får de tjenestene de har krav på. Virksomhetene organiseres som egne rettssubjekter i regionale helseforetak, og vil følgelig ikke inngå i den statlige forvaltningen.

De organisatoriske endringene som gjennomføres på universitets- og høyskolesektoren, er ikke like vidtgående som de forslagene som ble fremmet i innstillingen fra Mjøsutvalget²⁰ (omdanning av universiteter og høyskoler til statsforetak). Universiteter og høyskoler skal fortsatt være en del av statsforvaltningen, men universitetene har fått videre finansielle fullmakter (overgang til nettobudsjettering)²¹.

Forsvarsreformen innebærer at det gjennomføres store reduksjoner i forsvarets fredsorganisasjon, og at hele forsvarets organisasjon og struktur omorganiseres for å betjene den nye styrkestrukturen.

Status omstillinger

I juni 2001 utarbeidet Fornyelsesenheten i Arbeids- og administrasjonsdepartementet en status for program for fornyelse av offentlig sektor²². Statskonsults gjennomgang av denne statusrapporten, supplert med andre kilder, viser at det er store forskjeller i omfanget av rapporterte organisatoriske omstillinger fra det ene departementsområdet til det andre. Mens det for noen år siden var Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet²³ som var mest berørt av store organisatoriske reformer, er det for tiden Sosialdepartementet, Justisdepartementet og (nok en gang) Forsvarsdepartementet som står overfor de største omstillingene. Men også på andre områder er det truffet beslutninger om større og mindre organisatoriske endringer i løpet av kort tid. Det gjelder blant annet for Arbeids- og administrasjonsdepartementet, hvor departementets oppgaveportefølje er vesentlig endret og utvidet. Alle de underliggende etatene er berørt av reorganiseringer.

¹⁹ Følgende tjenester overtas av staten fra 1. januar 2002: Somatiske spesialisttjenester, psykisk helsevern, rehabilitering og habilitering, laboratorie- og radiologiske tjenester, private spesialister med driftsavtaler, ambulansetjenesten, sykehusapotekene

²⁰ Jf NOU 2000:14 Frihet med ansvar

²¹ For øvrig ga Stortinget sin tilslutning til Regjeringens forslag om ny gradstruktur, bedret studiefinansiering og ny finansieringsmodell for studieinstitusjonene. Dertil kommer endring i styringen av institusjonene og større frihet bl.a. når det gjelder beslutninger om å opprette/ nedlegge studietilbud. Forslaget om å gjøre om noen høyskoler til universiteter, ble imidlertid ikke vedtatt.

²² Jf nettversjon: <http://www.dep.no/aad/fornyelse/program/002001>

²³ I St. prp. nr. 45 *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005* slås det fast at forsøkene på å endre og redusere Forsvarets organisasjon som følge av utviklingen på 1990-tallet, langt på vei har mislyktes, samtidig som de endringene som faktisk er blitt gjennomført har vært preget av betydelige svakheter (s. 10).

Vi registrerer at Regjeringen har kommet lengst med reformarbeidet på saksområder hvor den har kunnet trekke veksler på tidligere utredninger, og på områder hvor det er et klart sektoransvar forankret i ett departement. På områder hvor flere departementer er involvert, har det vist seg å være vanskeligere å finne de helhetlige grepene. Det gjelder blant annet spørsmål om bedre organisering og samordning av tilsynsvirksomhet, hvor det er spesielt store utfordringer når det gjelder avklaring av målkonflikter og samordning av sektorinteresser. Et annet eksempel er oppfølgingen av Stortingsmeldingen om arkiv, bibliotek og museum (St. meld. nr. 22 (1999–2000)), der både KD og KUF er involvert. Endelig kan nevnes satsinger som flere regjeringer har vært involvert i. Det gjelder tverretattlig samarbeid for å realisere ”arbeidslinjen” i sosialpolitikken (mer individrettede tjenester på sosial- og helse, arbeids- og utdanningsområdet), samt etablering av offentlige servicekontorer i kommunene.

**Skjematisk oversikt over rapporterte omstillinger innen departements-
områdene og faser i omstillingsprosessen –
utredningsfase (U), beslutningsfase (B) og gjennomføringsfase (G)**

Dep.	Rapporterte omstillinger	Faser
AAD	?? Overføring av Datatilsynet fra JD	G
	?? Overføring av arbeidsmiljø- og sikkerhetsavd. (med underlagte organer) fra KRD	G
	?? Sammenslåing av Statskonsult og Statens informasjonstjeneste til et nytt direktorat for kommunikasjon og forvaltningsutvikling	G
	?? Strategiprosess/endring i Forvaltningstjenestens oppgaver og roller	G
	?? Omorganisering/omdanning av Statens pensjonskasse til forvaltningsbedrift	G
	?? Utskilling av Entra Eiendom as fra Statsbygg, og omorganisering av Statsbygg (forvaltningsbedriften)	G
	?? Omfordeling av arbeidsoppgaver mellom Hofforvaltningen (Kongens organ), Slottsforvaltningen (under AAD) og Statsbygg	B
	?? Omorganisering av Konkurransetilsynet og avvikling av tilsynets regionkontorer	B
	?? Endringer i Fylkesmannens oppgaver og roller	B
	?? Etablering av ny tvisteløsningsnemnd for utdanningspermisjonssaker	G
	?? Utvikling av Produktregisteret	U
	?? Sammenslåing av Produkt- og elektrisitetstilsynet (PE) og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE)	B
	?? Gjennomgang av PEs ytre apparat (inklusive regionkontorene – knyttet til det sentrale nivået)	U
	?? Gjennomgang av DBEs ytre apparat	U
	?? Omorganisering av distrikts-/lokalapparatet i A-etat	U
	?? Omorganisering/endring av tilknytningsform for Arbeidsforskningsinstituttet	U
	?? Etablering av Offentlige servicekontorer	B
	?? Utvidelse av Oljedirektoratets tilsynsfunksjon	U
	?? Samarbeid/samordning av tilsynsvirksomhet på HMS-området	U
	?? Etablering av nytt direktorat for "beredskap og sikkerhet"	U
BFD	?? Organisatoriske endringer i Forbrukerrådet	B
	?? Kvalitetskrav til barnevernsinstitusjoner (lovforslag)	U
FD	?? Omorganisering av Forsvarets overkommando	G
	?? Omorganisering av støttefunksjoner – etablering av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)	G
	?? Omfattende forsvarsreform	B

Dep.	Rapporterte omstillinger	Faser
FID	?? Omorganisering/omdanning av Kystverket til forvaltningsbedrift og utskilling av produksjonsvirksomheten	G
	?? Omorganisering ytre fiskerietat	G
FIN	?? Omorganisering likningsforvaltningen/endret kontorstruktur	G
	?? Statens innkrevingsentral overført fra JD	G
JD	?? Regionalisering av kriminalomsorgen	G
	?? Omorganisering av departementet/overføring av saksområder og underlagte organer til andre departementer	G
	?? Etablering av Politidirektoratet	G
	?? Endringer av politidistriktsstrukturen	G
	?? Etablering av en ny domstoladministrasjon utenfor dep.	G
	?? Endringer i domstolenes struktur – reduksjon av førsteinstansdomstoler	B
	?? Ytterligere avlastning av enkeltsaksbehandling fra departementet	U
	?? Organisering av den sivile rettspleie på grunnplanet og konfliktrådene	U
	?? Utvalg vurderer landets samlede rednings- og beredkapsressurser med vekt på Sivilforsvaret (Jf AAD)	U
	?? Samordning av tilsynsorganer for advokater	U
?? Overføring av tingslysningssoppgaver fra domstolene til forvaltningen	U	
KD	?? Overføring av saksområde fra JD/etablering av Lotteritilsynet/- nemnden	G
	?? Omorganisering av statlige institusjoner på filmfeltet	B
	?? Samordning av Eierskapstilsynet, Statens medieforvaltning og Statens medietilsyn	U
	?? Endring av rammevilkår for arkiv, bibliotek og museer	U
	?? Samordning av diverse klagenemnder innen departementsområdet	U
	?? Omorganisering på saksfeltet offentlig rom, arkitektur og desig	U
	?? Delegering av oppgaver fra departement til Kulturrådet	U
	?? Organisatorisk samordning av kunstmuseer i Oslo	U
KRD	?? Samlet utlendingsforvaltning (overføring fra JD/justissektoren)	G
	?? Etablering av Utlendingsnemnden	G
KUF	?? Etablering av Læringscenteret	G
	?? Etablering av Voksenopplæringsinstituttet (VOX)	G
	?? Overgang til nettobudsjettering av universitetene	G
	?? Gjennomg. av den statlige utdanningsadministrasjonen	U
	?? Omorganisering av Meteorologisk institutt – utskilling av oppdragssvirksomheten	B
	?? Utdanningskontorene til Fylkesmannen	B
?? Universitets- og høgskolereformen	B	

Dep.	Rapporterte omstillinger	Faser
LD	?? Etablering av samlet landbruksforvaltning (SLF) og overføring av oppgaver til SNDs distriktskontorer	G
	?? Overføring av oppgaver fra Fylkesmannens landbruksavdeling til fylkeskommunen/kommunene	B
	?? Statlig overtakelse av de kommunale næringstilsyn og sammenslåing av tre statlige tilsynsetater	B
	?? Omorganisering (internt) i Statens dyrehelse tilsyn	U
	?? Omorganisering av Reindriftsforvaltningen	U
	?? Omorganisering av Jordskifteverket – avvikling av fylkesjordskifte-kontorene og flytting/nedlegging av jordskifteretter	B
MD	?? Omorganisering av Statens kartverk – utskilling av produksjonsvirksomheten	U
	?? Overføring av oppgaver fra Fylkesmannens miljøvern avdeling til fylkeskommunen/kommunene	B
	?? Etablering av ny planenhet på direktoratsnivå	U
NHD	?? Større eierdepartement	G
	?? Registerenheten i Brønnøysund overført fra JD	B
	?? Endringer i SND`s organisasjon, oppgaver og roller	B
	?? Omorganisering av Bergvesenet	U
	?? Omorganisering av Justervesenet	U
	?? Norsk romsenterers tilknytningsform vurderes	U
	?? Brønnøysundregisterets tilknytningsform vurderes	U
?? Patentstyrets tilknytningsform vurderes	U	
OED	?? Etabl. av en ny energienhet, Enova SF (nasj. enøkorgan)	B
SHD	?? Overgang til nettobudsjettering av Rikshospitalet, Radiumhospitalet og Statens senter for epilepsi	G
	?? ”Sykehusreformen” – statlig overtakelse av spes.helse-tjenesten og organisering av virksomheten i helseforetak	B
	?? Omorganisering av legemiddelforvaltningen	G
	?? Omorganisering av den sentrale helse- og sosialforvaltningen (og ”nytt” Helsetilsyn)	G
	?? Fylkeslegen til Fylkesmannen	B
	?? Etablering av Statens autorisasjonskontor for helsepersonell/Statens helsepersonellnemnd	G
	?? Etablering nytt institutt for rusmiddelforskning	G
	?? Framtidig modell for tiltaksapparatet for rusmisbrukere	U
SD	?? Eieransvar Telenor til NHD	G
	?? Effektivisering og endret organisasjonsstruktur i Statens vegvesen	B
	?? Omorganisering av Luftfartsverket – utskilling av forretningsenheter	U
	?? Omorganiseringer i Jernbaneverket – omdanning av BaneTele til aksjeselskap	B
	?? Havarikommisjonen for sivil luftfart – mandatutvidelse	U
	?? Samordnet transporttilsyn	U
UD	?? Oppgavefordelingen mellom dep. og NORAD	U
SMK	?? Overføring av Regjeringsadvokaten fra JD	G

4 Nye trekk i forvaltningsutviklingen

Noen mønstre avtegner seg når vi ser tilbake på de organisatoriske endringene som er gjennomført på 1990-tallet og sammenholder disse med de dagsaktuelle reformene. Enkelte hovedtrekk har vært tydelige over noe lengre tid, men er blitt forsterket. Andre tendenser er først blitt klare i forbindelse med de store reformene som omfattes av Regjeringens fornyelsesprogram.

4.1 Fristilling

Fristillingsprosesser – virksomheter beveger seg bort fra statens kjerne

Et hovedtrekk ved de statlige omstillingene på 1990-tallet dreier seg om ulike former for "fristilling", forstått som en prosess der virksomheter beveger seg bort fra statens parlamentarisk-politiske sentrum (Grønlie og Selle 1998, Statskonsult 1999:10, Statskonsult 1999:29). Det er gitt videre fullmakter for en rekke forvaltningsorganer, opprettet nye mer fristilte organer, sentrale organer har delegert myndighet til ytre-/lavere organer i forvaltningshierarkiet, og generelt har statlige virksomheter fått større institusjonell autonomi²⁴.

Statskonsult har dokumentert mellom 60 og 70 tilfeller der forvaltningsorganer har "endret tilknytningsform" i perioden fra 1985–2000/2001²⁵. I de fleste tilfellene dreier det seg om endring i rammebetingelsene som gir virksomhetene større frihetsgrader i forhold til overordnet myndighet. Staten framstår organisatorisk mer fragmentert, selv om det har skjedd en viss standardisering i tilknytningsformene både innenfor og utenfor statsforvaltningen.

Statsselskaper utgjør en betydelig og økende andel av statlig sektor

Selskapsdannelsene på 1990-tallet omfattet rundt 65 000 ansatte og innebar at antallet statstjenestemenn ble redusert med rundt 1/3 (Statskonsult 1998:18). Hva enten vi måler etter økonomisk aktivitet eller antall ansatte, utgjør statsselskapene en betydelig og økende andel av statlig sektor²⁶.

²⁴Hermansenutvalgets utredning fra 1989 (NOU 1989:5) og Stortingsmeldingen om forvaltningspolitikken fra 1992 (St.meld. nr. 35 (1991–1992) fra 1992 ga de mer overordnede, prinsipielle retningslinjene for statens håndtering av fristillingsproblematikken.

²⁵ Utkast til Statskonsultrapport . Retningslinjer for tilknytningsformers egnethet.

²⁶ Samtidig har det vært en sterk vekst i antallet ansatte i kommunal sektor.

Statens eierandeler i næringslivet/privatisering

Statens eierandeler i næringslivet har økt. Samtidig har det i de senere årene vært flere hel- og delprivatiseringer av statselskaper i samsvar med "fristillingsbevegelsen"²⁷.

4.2 Fra monopol til marked

Liberalisering og reregulering

Innenfor infrastrukturvirksomhet og de områdene av tjenesteproduksjon hvor det er skjedd store endringer i virksomhetenes tilknytning til staten, er også en annen hovedtendens tydelig. Her er det skjedd en nedbygging og dels avvikling av offentlige monopoler, med økt bruk av markedsmekanismen og konkurranseeksponering. Utviklingen kjennetegnes ved at det har skjedd relativt store endringer når det gjelder virksomhetenes organisatoriske rammer, noe mer beskjedne endringer når det gjelder avmonopolisering og konkurranseeksponering, og (inntil nylig) bare unntaksvis privatisering av offentlig virksomhet.

Kringkasting, elektrisitetsforsyning, luftfart, posttjenester, telekommunikasjon, jernbane, legemiddelomsetning, engrosomsetning av alkohol, utleie av arbeidskraft og arbeidsformidling, er blant de sektorene som er berørt. Dette er sektorer som tradisjonelt har vært ansett som sentrale offentlige anliggender ut fra den betydningen de har som del av den nasjonale infrastrukturen og som leverandører av viktige tjenester til befolkningen²⁸. Fordi det fortsatt er knyttet viktige sektorpolitiske mål og samfunnsmessige hensyn til disse virksomhetene, har liberaliseringen vært ledsaget av reregulering. Der styring gjennom forvaltningshierarkiet og eierskap ikke er mulig/ønskelig, har statlig styring gjennom lov og annet regelverk (konsesjoner), samt nye finansieringsordninger/kjøp av tjenester, kommet i stedet (Statskonsult 2001a, s. 86–87, Statskonsult 1999:16).

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

²⁷ Jf blant annet Stortingets beslutning om delprivatisering og børsnotering av Statoil, full privatisering av Norsk medisinaldepot, samt fullmakt til regjeringen om å kunne redusere statens eierandel i Telenor fra 77 til 34 prosent

²⁸ Disse endringene er ikke noe særnorsk fenomen. Liberaliseringstiltakene i Norge har gjennomgående vært i samsvar med, om ikke nødvendigvis en direkte følge av, de minimumsdirektivene som følger av EU-direktiver. Lignende prosesser har også funnet sted i de fleste andre land innenfor OECD-området (Statskonsult, 2001a).

4.3 Tydeligere skille mellom ulike institusjonelle områder og rendyrking av roller

Vi ser også en tendens til at grensene mellom forskjellige institusjonelle områder i staten blir tydeligere markert. Dette kommer klart uttrykt ved at konkurranseutsatt forretningsvirksomhet skilles ut fra forvaltningen og organiseres som selskap (jf avsnitt 4.1), og ved at det etableres et tydeligere skille mellom rettspleie og annen myndighetsutøvelse. Både i Norge og andre Vest-europeiske land har vi i løpet av de siste tiårene kunnet registrere at domstoler og domstolslignende klage- og tilsynsorganer har fått større innflytelse sett i relasjon til politisk-parlamentariske organer (Claes, D.H. og Tranøy, B.S. (red) 1999b, Majone, G. 1996).

Vi har også kunnet registrere at nye organisasjonsprinsipper har vunnet terreng. Staten organiseres i henhold til de funksjonene den har i samfunnet: som rettsinstans, myndighetsutøver, samfunnsstyrer, kunnskapsutvikler, tjenesteprodusent og forretningsdrivende med mer. Styrings- og organisasjonsformer skal fastlegges ut fra hvilke oppgaver som skal utføres og hvilke verdier som skal ivaretas. Tanken er at det kan og bør skapes klare skiller mellom ulike typer statsoppgaver og derved gjøre det lettere å håndtere roller som kan være i konflikt med hverandre.

Domstolsadministrasjonen ut av forvaltningen

Det er nylig besluttet at styringsformen for domstolene skal endres. Domstolsadministrasjonen flyttes ut av Justisdepartementet og legges til en ny enhet med et eget styre som sitt øverste organ. I Regjeringens begrunnelse for denne reformen, blir det lagt vekt på at skillet mellom domstolene og den offentlige forvaltningens roller, bør tydeliggjøres. De parlamentarisk-politiske myndighetene vil kunne styre domstolene gjennom lov og Stortingets årlige bevilgninger. Regjeringen vil bare kunne instruere domstoladministrasjonen gjennom bruk av kongelig resolusjon.

Klager på forvaltningsavgjørelser legges til spesialiserte klagenemnder

Det er også flere eksempler på at departementene gir fra seg oppgaven med å behandle klager på forvaltningsavgjørelser til fordel for "uavhengige", spesialiserte klagenemnder. Ett eksempel er overføringen av klagebehandlingen over vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet til en ny, uavhengig klageinstans, Utlendingsnemnden (UNE). Nemnden styres gjennom lov og forskrifter.

Forvaltningsorganer spesialiseres etter funksjoner/oppgavetyper

..... skille mellom myndighets- og driftsoppgaver

Utredninger og/eller pågående omstillingsarbeid med sikte på å skille ut produktjonsvirksomhet/driftsoppgaver er i gang i flere forvaltningsbedrifter og

etater²⁹. Slike omorganiseringer blir som regel begrunnet ut fra ønsket om effektivisering, samtidig som man vil begrense risikoen for at konkurransesituasjonen kan påvirkes negativt av at statlige myndigheter driver virksomhet på markedet. Men også andre hensyn kan spille inn. Det kan være en fare for at kjerneoppgavene i etatenes forvaltningsdel ikke blir viet tilstrekkelig oppmerksomhet når en og samme ledelse har ansvaret både for bevilgningsfinansierte myndighetsoppgaver og inntektsbringende virksomhet (Statskonsult 2001:14).

..... flere oppgavetyper særorganiseres

Det er mange andre eksempler som viser at prinsippet om en funksjonelt spesialisert forvaltning følges opp ved statlige omorganiseringer. Kulturdepartementet har i forbindelse med omorganisering av filmforvaltningen lagt vekt på å dele virksomhetene med utgangspunkt i hvilke funksjoner som skal ivaretas og hvilke målgrupper som skal betjenes. All tilskuddsforvaltning rettet mot filmprodusentene, samles i et fond. De tradisjonelle forvaltningsoppgavene som har allmennheten som målgruppe, og som dreier seg om bevaring, formidling og profilering av film, vil ligge til Norsk filminstitutt. Det opprettes dessuten en ny virksomhet, Norsk filmutvikling (på grunnlag av Statens studiesenter for film), med ansvar for utvikling og kompetanseheving i første rekke rettet mot profesjonelle filmarbeidere.

..... spesialisering og sentralisering også av administrative funksjoner

Det er også en klar tendens til at det skilles klarere mellom sektorpolitiske og faglige oppgaver på den ene siden og økonomiske/administrative oppgaver på den andre siden. Både i departementene og underlagte etater er det opprettet egne administrasjonssenheter. Samtidig har vi fått flere spesialiserte administrative organer med oppgaver som er overført fra andre deler av statsforvaltningen. Både registerenheten i Brønnøysund og innkrevingsfunksjonen i Mo i Rana har over tid fått en stadig større oppgaveportefølje.

I Forsvaret legges det nå opp til felles integrerte forvaltningssystemer for funksjoner som budsjett, lønn, regnskap, anskaffelser, vedlikehold og materielladministrasjon. Forsvarsgrenenes separate forsyningskommandoer legges ned og en ny fellesorganisasjon, Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), bygges opp³⁰.

²⁹ Statens vegvesen, Luftfartsverket, Kystverket, Jernbaneverket, Statens kartverk og Meteorologisk institutt. I Jernbaneverket er allerede tilnærmet all egen produksjon skilt ut i egne forretningsenheter (*BaneService, BaneTele, BaneEnergi, BanePartner* og *BaneProduksjon*). Den aktuelle endringen gjelder BaneTele, som skilles ut og omdannes til aksjeselskap.

³⁰ Etableringen av FLO ble vedtatt i Stortinget 16. november 2000. Iverksettelsesbrev for FLO ble oversendt Forsvarssjefen og sjefen for Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) i mai i år. Det fremgår her at forsyningskommandoene, FTD og materielldelen av Forsvarets sanitet skal være driftsmessig integrert i FLO fra og med 1. januar 2002.

Nye former for budsjettstyring av "tjenesteproduksjon"

Utviklingen i retning av funksjonell spesialisering reflekteres også i nye former for budsjettering der en tar i bruk en form for etterspørselstyring av "tjenesteproduksjonen" ("pengene følger bruker"-ordninger)³¹. Aktuelle reformer og forslag om fristilling og mer utstrakt bruk av markedslignende styringsformer for sykehus og andre tjenesteytere innen spesialisthelsetjenesten, på barnehageområdet samt universiteter og andre høyere utdanningsinstitusjoner, innebærer at denne utviklingen griper inn på kjerneområder i velferdsstaten.

Krav om rendyrking av roller sprenger sektorinndelingen på alle nivåer i statsforvaltningen og innebærer

?? tydeligere skille mellom regulering/tilsyn og sektorforvaltning

?? ny saksfordeling mellom departementer og direktorater/underlagte organer

4.4 Samordning av tilsyn

Begrunnelser og mål

De siste årenes fokusering på tilsyn har flere begrunnelser og målsetninger. Tilsyn blir en mer sentral styringsform for staten når de tidligere driftsetatene omorganiseres og drifts-/forretningsoppgavene omdannes til selskaper, (jf avsnitt 4.1–4.3 foran).

Det er satt i gang arbeid med sikte på økt samordning av tilsyn, både for å minimalisere belastningen på næringslivet og kommunene, for å effektivisere bruk av offentlige ressurser – og ikke minst for å få økt treffsikkerheten av tilsynet. Samordning vil kunne være et virkemiddel for å få en klarere prioritering av hva det føres tilsyn med, og hvordan tilsynet gjennomføres.

Flere utredninger viser problemer med dagens organisering³². Reformen der det tas tak i tverrgående problemstillinger og utfordringer som ikke kan løses av det enkelte departementet eller underlagte sektororgan, har vist seg vanskelig å få til. Regjeringen har imidlertid tatt flere initiativ, bl.a. til at utredningsarbeider vedrørende beredskap og sikkerhet, transporttilsyn og arbeidsmiljøtilsyn skal

³¹ Innsatsstyrt finansiering ble innført for somatiske sykehus for pasienter behandlet ved innleggelse i 1997, i 1999 også for dagkirurgi med mer. Denne finansieringsformen innebærer at staten refunderer antall pasientbehandlinger med en aktivitetsbasert andel differensiert for ulike pasientgrupper/sykdomstyper. (Fortsatt benyttes imidlertid rammetilskudd og øremerkede tilskudd til sykehus til spesielle handlingsprogram.) At tilskuddsmidlene fordeles som stykkpriser er imidlertid ikke tilstrekkelig for å definere en tilskuddsordning som en "pengene følger bruker-ordning". Brukeren må også ha mulighet for å velge tjenesteleverandør Statskonsult (1999:22).

³² Jf NOU 1996:10 *Effektiv matsikkerhet – ett departement – statlig tilsyn*, NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn*, Statskonsult 1999:2 *Helt stykkevis og delt? Lov- og forvaltningsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet*, Statskonsult 1999:15 *Organisering av næringsmiddeltilsyn*, Statskonsult (Notat) 2000:8 *Statlig tilsyn*, Statskonsult 2001:1 *God kjemi*.

gjennomføres raskt (med sikte på at endelige beslutninger om samordning kan foretas i løpet av 2001).

Beredskap og sikkerhet

Det er truffet beslutning om å innlemme Produkt- og elektrisitetstilsynet (PE) i Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE), samtidig som disse to direktoratenes ytre apparat blir nærmere vurdert. DBE og PE inngår imidlertid også i bredere strategiprosesser om tilsyn på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet (HMS) og på området beredskap og sikkerhet.

Basert på et forslag fra departementsrådene i de mest berørte departementene³³ har Regjeringsutvalget for fornyelse av offentlig sektor gått inn for at det skal vurderes nærmere om det er hensiktsmessig å etablere nytt direktorat for ”beredskap og sikkerhet”.

Tanken er at et slikt direktorat vil kunne ivareta oppgaver som i dag er fordelt mellom en rekke organer: Direktoratet for sivilt beredskap (DSO), Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE)/Produkt- og elektrisitetstilsynet (PE), Statens bygningstekniske etat (BE), Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO), Beredskapsavdelingen ved Statens forurensningstilsyn (SFT), Statens strålevern, og Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben.

Transporttilsyn

Samferdselsdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere Sammenslåing, eventuelt et nærmere samarbeid, mellom Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet. I denne sammenhengen vil det også bli vurdert å overføre regulering av, og tilsyn med, maritim sektor fra Sjøfartsdirektoratet til et eventuelt felles transporttilsyn.

Arbeidsmiljøtilsyn

En rekke tilsyn har i dag ansvar for arbeidslivssikkerhet (HMS). Det eksisterer et frivillig, strukturert samarbeid mellom de sentrale tilsynsetatene på HMS-området³⁴. Regjeringen har som målsetting å få til en sterkere grad av koordinering for regulering av, og tilsyn med, sikkerhet og arbeidsmiljø. De ansvarlige departementene skal utrede hvordan en slik sterkere koordinering best kan oppnås.

Retningslinjer for organisering av den offentlige matforvaltningen

Regjeringen har nylig truffet beslutning om retningslinjer for den fremtidige organiseringen av den offentlige matforvaltningen. På dette området har det fra flere hold vært fremmet forslag om løsninger som ville markere tydeligere skille mellom næringsinteresser og helse-/sikkerhetshensyn. Den løsningen

³³ AAD, JD, KUF, KRD, MD, NHD, SD, SHD og FIN

³⁴ DBE, PE, NSO, AT og SFT.

som er valgt innebærer at tilsynene fortsatt skal være forankret i de respektive sektordepartementene (Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet). For øvrig legges det vekt på en viss sektorsamordning og forenkling.

Ansvar for næringsmiddeltilsyn legges til Landbruksdepartementet, utenom marine produkter som fortsatt skal ligge til Fiskeridepartementet. Landbruksdepartementet skal, i samarbeid med Fiskeridepartementet og Sosial- og helsedepartementet, gjennomgå Statens næringsmiddeltilsyn (SNT)³⁵, Statens landbrukstilsyn og Statens dyrehelsetilsyn med sikte på effektivisering og sammenslåing. Lovarbeidet er lagt til Sosial- og helsedepartementet³⁶.

4.5 Utflytting av oppgaver fra departementene – færre og større underordnede administrative organer

En annen klar trend i staten er at forvaltningsoppgaver føres ut av departementene og legges til nye eller tidligere etablerte direktorater/ytre etater. I den senere tid har det også vært et uttalt ønske om at departementene skulle bli mindre og at funksjonen som sekretariat for politisk ledelse skulle styrkes (Statskonsult (notat) 2000:4). Det vi hittil har sett, er imidlertid at departementene har vokst, og at det spesielt er administrasjonsenhetene som er blitt større. Men både på lavere nivå i sentralforvaltningen og innen regional og lokal statsforvaltning, er tendensen at det blir færre, men større forvaltningsorganer³⁷.

Reorganiseringen av Justisdepartementet og de øvrige omstillingene i justis-sektoren er uttrykk for en ambisjon om å skille klarere mellom departementenes kjerneoppgaver og oppgaver som kan delegeres til organer på direktoratsnivå. Justisdepartementet var stort, og hadde et bredt saksregister og omfattende oppgaver, som det ble ansett som ønskelig å overføre til andre organer. En rekke saksoppgaver/ direktorater ble flyttet ut av justissektoren. Videre ble det etablert et nytt Politidirektorat, hvor flere av politiets spesialenheter på direktoratsnivå er innlemmet. Det er også besluttet at domstolsadministrasjonen flyttes ut av departementet og legges til organ med et eget styre som øverste organ. Det arbeides nå med planer om å avlaste departementet for flere oppgaver. Justisdepartementet mener at forskjellige løsninger kan være aktuelle: En mulighet vil være å opprette et nytt direktorat ("Sivilrettsdirektorat") med oppgaver både fra Justisdepartementet, andre departementer og Fylkesmannen. Andre muligheter vil være å flytte oppgaver fra Justisdepartementet til eksisterende organer underlagt andre departementer, eller til ett eller flere fylkesmannsembeter som blir tillagt visse nasjonale oppgaver.

³⁵ Det er også truffet beslutning om statliggjøring av kommunale næringsmiddeltilsyn inn i SNT.

³⁶ Sosial- og helsedepartementet får også ansvar for finansiering og etablering av en ny vitenskapskomité med ansvar for risikovurderinger på området.

³⁷ I 1999 var det i underkant av 200 forvaltningsorganer direkte underlagt departementene (inklusive etater med regionale/lokale ledd som for eksempel skatte- og trykdeetaten).

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har nylig etablert to nye sentralorganer. Læringscenteret, som kom i 2000, skal ivareta utviklings- og informasjonsoppgaver overfor departementet, kommuner, fylkeskommuner, skoler og lærebedrifter. Etableringen innebar en overføring av oppgaver fra departementet, samt en videreføring av oppgaver som lå i to administrative organer³⁸. Voksenopplæringsinstituttet (VOX) ble opprettet 1. januar 2001 gjennom en omorganisering/sammenslåing av tre statlige institusjoner³⁹.

Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene er nylig samorganisert. I 2000 ble det etablert et nytt organ, Statens landbruksforvaltning (SLF)⁴⁰. I Miljøverndepartementet utredes muligheten for en ny planenhet på direktoratsnivå, og på Arbeids- og administrasjonsdepartementets område er det besluttet at to direktorater med forvaltningspolitiske oppgaver, Statskonsult og Statens informasjonstjeneste, skal samorganiseres.

I alt elleve etater under Sosial- og helsedepartementet skal inngå i tre nye etater; Sosial- og helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt og ”nytt” Statens helsetilsyn. Departementet vil også overføre oppgaver til de nye etatene.

4.6 Endringer i regional statsforvaltning

Den regionale statsforvaltningen omfattes av 30–40 etater.

De geografiske grensene for de ulike statlige regionale organene varierer. Den viktigste regionale avgrensningen er fylkene, men avgrensningen kan også omfatte flere fylker⁴¹ eller dekke et område som er mindre enn fylkene⁴². Det er også eksempler på inndelinger som går på tvers av fylkesgrensene⁴³. De samme typene avvik gjelder lokal statsforvaltning i forhold til kommunegrensene.

Utviklingen går i retning av etater med mer konsentrert/sentralisert virksomhet. Samlet sett får staten et mindre distribuert forvaltningsapparat i distrikts-Norge.

³⁸ Læremiddelsenteret og Eksamensekretariatet ved Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus.

³⁹ Norsk fjernundervisning, Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt og Statens ressurs- og voksenopplæringscenter.

⁴⁰ SLF er tillagt oppgaver fra Statens Kornforretning, Omsetningsrådet og Fraktkontoret for slakt, og omfatter dessuten deler av virksomheten til den (tidligere) Statens Landbruksbank

⁴¹ Eksempler er *11 bispedømmer i Den norske kirke, seks lagmannsretter, åtte statsarkiver, Arbeidstilsynets 13 distriktskontorer, DBEs 12 distriktsrepresentanter, Produkt- og elektrisitetsstilsynets fem regionkontorer, Dyrehelsetilsynets ni fylkesveterinærer, Arkivverkets åtte statsarkiver, Utlendingsdirektoratets seks regionkontorer, Statsbyggs seks regionkontorer, Luftfartsverkets 12 regionkontorer og Lånekassens fem regionkontorer.*

⁴² Eksempler er *prostier, prestegjeld og sokn i Den norske kirke, herreds- og byretter i Domstolene, likningskontorer, tollsteder, Arbeidstilsynets avdelingskontor, A-etat lokalt, trygdekontorer, fiskerikontorer og redningssentraler.*

⁴³ Arbeidstilsynets regionale apparat består av 13 distriktskontorer. To av distriktskontorene er fylkesbasert (Vestfold og Telemark). De øvrige dekker mer enn ett fylke og følger bare delvis fylkesgrensene.

Over tid har en rekke statlige etater etablert større regioner som omfatter flere fylker. Flere aktuelle reformer viderefører og forsterker denne trenden. Da staten etablerte fylkesnemndene for sosiale saker i 1993, fikk vi sju fylkesvise nemnder og seks nemnder som dekker 12 fylker. Toll- og avgiftsetaten har over flere år foretatt gradvise omorganiseringer, blant annet flere sammenslåinger av enheter på ”distriktsnivå”. Etter den siste omorganiseringen er antallet distrikter redusert fra elleve til ti. Regionaliseringen av Kriminalomsorgen innebar at det ble etablert seks kriminalomsorgsregioner som følger fylkesgrensene. I verksetting av Sykehusreformen fører til at 19 fylkeskommunale helseadministrasjoner omdannes til fem statlige helseforetak. Regjeringen har også foreslått å regionalisere Statens vegvesen, noe som betyr at antallet vegkontorer reduseres fra 19 til fem (eller åtte). Foreslåtte endringer i Forbrukerrådets organisasjon medfører at heller ikke denne etaten vil fortsette å være representert i alle fylkene.

Det er også eksempler på etater som nedlegger, eller vurderer å legge ned sine regionale enheter. Det er nylig besluttet at Konkurransetilsynets åtte regionale kontorer skal legges ned, og i Arbeidsmarkedsetaten er det planer om å legge ned de fylkesvise distriktskontorene og overføre oppgaver/ressurser til de lokale arbeidskontorene.

Utviklingen i retning av konsentrasjon/sentralisering er enda tydeligere når det gjelder etatenes lokale enheter. Arbeidstilsynet reduserte en tid tilbake antallet avdelingskontorer. Politireformen innebærer at antallet politidistrikter reduseres fra 54 til 27, og at antallet politimestre og administrasjonssjefer blir tilsvarende færre.

Stortinget har nylig sluttet seg til Regjeringens forslag om ny organisering av likningforvaltningen etter en ny modell. Den innebærer at likningsforvaltningen i det enkelte fylket inndeles i distrikter, som kan omfatte én eller flere kommuner. I hvert distrikt (i alt ca. 100) vil det være ett distriktskontor/hovedkontor. Det vil bare være én likningssjef for hvert distrikt, og han eller hun vil ha fullmakt til å disponere hele distriktets ressurser.

Regjeringen har også fått tilslutning til å redusere antallet førsteinstansdomstoler. Dagens domstolsstruktur består av 87 domssogn med 92 førsteinstansdomstoler. Ny struktur innebærer at det blir betydelig færre domstolssogn og domstolsenheter.

For trygdeetaten er det bestemt i lovs form at det skal være ett trygdekontor i hver kommune. Men hva som er kravene til et fullverdig trygdekontor, ligger ikke fast. Trygdeetaten har i dag 470 lokale kontorer, med en bemanning som varierer fra én til 77 ansatte.

4.7 Utlokalisering av statlige organer og desentralisering

Utlokalisering av statlige organer

Det er vedtatt nye retningslinjer for lokalisering av statlig virksomhet både med hensyn til tjenester og arbeidsplasser⁴⁴. Retningslinjene går ut på at det i forbindelse med omorganiseringer og etablering av nye statlige organer skal vurderes om virksomheter kan flyttes ut av Oslo eller andre større byer. Det er tatt beslutninger om at følgende etater skal flyttes ut av Oslo/ ”utlokaliseres”:

Lotteritilsynet til Førde, Opplysningstjenesten i staten til Sogndal, Domstolsadministrasjonen (inklusive Rettsvesenets IT- og fagtjeneste (RIFT) og den nye energi-institusjon (Enova SF) til Trondheim, Kystdirektoratet til Ålesund og nytt hovedkontor for produksjonsenheten til Kabelvåg. Produkt- og elektrisitetstilsynet skal samlokaliseres med Direktoratet for brann og eksplosjonsvern i Tønsberg. Regjeringen har videre foreslått at mye av den nye forvaltningsutdanningen for forsvaret legges til Halden, og at den nye vernepliktsforvaltningen skal legges til Hamar.

Desentralisering og ”virtuell” tilstedeværelse

En rekke etater har foretatt endringer som innebærer mer utstrakt horisontal spesialisering. Visse, spesialiserte oppgaver skilles ut og legges til egne enheter som betjener hele landet, en større region eller et mindre område. Nye data-løsninger, som gir bedre mulighet for tilkobling og kommunikasjon på tvers av geografiske og administrative grenser, har redusert de ulempene som følger med slik desentralisering.

Hovedbegrunnelsen for slike løsninger er effektivisering i vid forstand. Distriktpolitiske hensyn knyttet til lokalisering spiller imidlertid også en svært viktig rolle. Problemet kan være at det ikke tas høyde for nye krav til faglig og administrativ samordning internt i etaten, og at forvaltningen kan bli mer uoversiktlig og utilgjengelig for brukerne.

Flere av statens utdanningskontorer og ett av fylkeslegekontorene har nasjonale oppgaver. Den nye likningsforvaltningen vil i høy grad være preget av desentralisering. Et annet eksempel er Kystverket, der de enkelte distriktskontorene skal bli mer spesialisert, hvert på sitt felt, i forhold til oppgaveløsningen.

Trygdeetaten har over flere år arbeidet med en reform som innebærer et tettere samarbeid på tvers av kontorene, samt overføring av enkelte stønadsområder/ oppgaver til mer spesialiserte kontorer.

⁴⁴ Kgl.res. 30. mars 2001.

4.8 Etablering av offentlige servicekontorer

Regjeringen tok initiativ til forsøk med offentlige servicekontor i 1992. Idéen var å bedre tilgjengeligheten for brukerne ved å etablere ett kontaktpunkt mot forvaltningen, uansett om den er kommunal eller statlig. I forsøksperioden mellom 1992 og 1996 ble det etablert offentlige servicekontorer med deltakelse både fra statlige og kommunale etater i Askøy, Grimstad, Løten, Namsskogan, Porsanger og Storforshei, samt et rent statlig servicekontor (samarbeid mellom trygd- og likningsetat) i Dønna. Evalueringen av forsøksvirksomheten viste at tiltakene var vellykket sett fra brukernes synspunkt (Tuft 1997, Torjesen 1996). Forsøksvirksomheten ble imidlertid avsluttet uten at grunnlaget for å etablere slike tverretatlige tiltak på permanent basis var grundig utredet.

I 1999 satte daværende regjering som mål at offentlige servicekontorer skal være en generell ordning på kommunalt nivå, og så langt som mulig erstatte de offentlige etatenes nåværende førstelinje. Arbeids- og administrasjonsdepartementet satte ned en arbeidsgruppe som fikk i mandat å utarbeide en faglig og organisatorisk plattform for slike servicekontorer. Gruppen skulle også utrede og foreslå løsninger på de forvaltningsjuridiske utfordringene som slike tverretatlige tiltak reiser (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2000).

Regjeringen Stoltenberg har lagt innstillingen fra denne arbeidsgruppen til grunn for sin satsing på offentlige servicekontorer som en permanent ordning). Målet er at det skal være minst ett offentlig servicekontor i hver kommune ved utgangen av 2003. De offentlige servicekontorene skal være et bemannet kontaktpunkt der brukerne har tilgang til flere offentlige tjenester, både statlige og kommunale. En annen forutsetning er at servicekontoret skal være tilgjengelig på et fysisk sted, slik at kontakten mellom brukerne og de aktuelle etatene ikke bare er telefonisk eller elektronisk, men også kan foregå "ansikt til ansikt".

Det legges ikke opp til at de offentlige servicekontorene skal være like over hele landet når det gjelder organisering eller deltakere, men at kontorene gir de tjenestene som er viktige for brukerne på hvert enkelt sted. Oppgavene vil kunne spenne fra informasjon og rettledning om forvaltningen, til å ta i mot søknader og andre henvendelser og formidle kontakt og avtaler med etatene. Det forutsettes at personalet også vil kunne ha fullmakter til å utføre enkel saksbehandling og inneha beslutningsmyndighet etter avtale med de deltakende etatene. Videre er det et uttrykt mål at etableringen av offentlige servicekontorer skal ha som oppgave å gi hjelp i bruk av forvaltningens nettbaserte tjenester.



5 Nye omstillingsbehov

5.1 Gjennomgang av departementsstrukturen

Departementene er det strategisk sett viktigste leddet i forbindelse med reformer i offentlig sektor. Med utgangspunkt i nye utfordringer og dilemmaer både når det gjelder hierarkisk styringskapasitet og samordnet, helhetlig statlig styring, mener Statskonsult at det bør foretas en gjennomgang av departementsstrukturen, helhetlig eller partielt, med utgangspunkt i spesielt problematiske grensesnitt mellom departementene.

Samordning på tvers

Vi antar at et viktig tema framover vil dreie seg om samordning på tvers av departementsområdene. Økt oppmerksomhet om denne typen samordning er ikke noe særnorsk fenomen, det samme er beskrevet i mange land. Nye utfordringer knyttet til samordning kan ha sammenheng med blant annet veksten i statens virksomhet, europeisk integrasjon, et fragmentert beslutningssystem og ambisiøse reformprogrammer (Statskonsult 2001b kapittel 2.4). Problemene kan være spesielle i Norge fordi vi har et relativt stort antall departementer uten sterke overordnede, koordinerende organer med ansvar for samordning på tvers.

Forholdet departement/direktorat – ytre etat

Et annet viktig tema er forholdet mellom departement, direktorat og ytre etater. Forskjellige fristillingsprosesser har redusert styringsmulighetene. Statens politiske styringsambisjoner har imidlertid ikke blitt mindre. God politisk styring avhenger av godt samspill mellom alle ledd i forvaltningen for å oppnå resultater.

Fordeling av saksområder

I løpet de siste 10–15 årene har det vært foretatt flere endringer i departementsstrukturen enn tidligere. Foruten navneendringer har dette medført flytting av oppgaver/enheter mellom departementene, og som følge av dette, flyttinger og endringer overfor underlagte administrative organer. I de fleste tilfellene har endringene skjedd i forbindelse med et regjeringsskifte. Begrunnelsen er vanligvis fordeling av arbeidsbyrde, ønske om å se visse saker i sammenheng og ønske om å vie nye saker oppmerksomhet (Christensen, T. og P.G. Roness 1999 kapittel 4, Statskonsult 1999:10).

Antallet departementer har imidlertid vært relativt stabilt. Til forskjell fra enkelte andre land, er det ikke gjennomført noen reform som innebærer noen reduksjon i antallet departementer eller forsøk på å se hele departementsstrukturen under ett og ordne inndelingen etter overordnede organisatoriske prinsipper. Et eksempel på slike initiativ er de britiske reorganiseringene i 1970

da statsministeren på prinsipielt grunnlag gikk inn for et system med få og store departementer. Et annet eksempel er Sverige, der departementene i en kortere periode på 1980- og 1990-tallet ble samlet i funksjonelle grupper som hver var underlagt en samordningsminister (Statskonsult 2001b, kapittel 2.3).

Intern omorganisering

I kjølvannet av større endringer i enkeltdepartementenes oppgaveportefølje foretas det gjerne interne omorganiseringer. Dette gir anledning til en samlet gjennomgang av de politikkområdene departementene er involvert i, muligheter for overføring av oppgaver til underlagte organer og vurdering av administrative systemer og arbeidsformer.

Rollespørsmål på departementsnivå.

De senere årenes liberaliserings- og fristillingsprosesser har reist spørsmål om mulige legitimitets- og troverdighetsproblemer som staten kan påføres gjennom organiseringen og håndteringen av rollen som myndighet (innbefattet bruk av statens midler), og rollen som eier. EU/EØS-krav spiller også inn når problemstillinger om en mulig uheldig sammenblanding av roller på departementsnivå blir tatt opp.

På en del områder hvor staten har eierinteresse i heleide eller deleide statlige foretak/selskaper, er det gjennomført skifte av eierdepartement. I forbindelse med liberaliseringen av legemiddelomsetningen og alkoholomsetningen, beholdt Sosial- og helsedepartementet reguleringsmyndigheten, mens forvaltningen av eierskapet i Norsk medisinaldepot og Arcus ble lagt til Nærings- og handelsdepartementet. Et annet eksempel er overføringen av Telenor fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet.

Det varierer hvilke organisatoriske løsninger som er valgt i ulike sektorer med hensyn til forvaltning av statlig eierskap, regulering og sektorstyring, tilsyn og kontroll, klagesaksbehandling samt kjøp av tjenester. Fortsatt er hovedmønsteret her i landet at organer som ivaretar ulike statlige funksjoner/roller innenfor samme sektor er lagt til samme departement (*Statskonsult Spiller det noen rolle? Utkast til rapport*).

Rollespørsmål på departementsnivå blir også aktualisert i forbindelse med reformene på helse- og sosialsektoren og innenfor høyere utdanning, og i forbindelse med transportsikkerhet versus ansvar for infrastrukturen.

5.2 Virkemidler for samordning mellom departementene

Flere samordningsmekanismer for politikkområder på tvers av departementsgrenser

Sammenlignet med enkelte andre land, har Norge i dag en sektorisert forvaltningsstruktur med liten evne til å forebygge samordningsproblemer. Det bør tas i bruk nye samordningsmekanismer for politikkområder på tvers av departementsgrenser. Ett mulig tiltak kan være at Statsministerens kontor i større grad inntar en strategisk samordningsrolle, med vekt på å identifisere målkonflikter og samordningsbehov i forkant av viktige utredningsprosesser. En annen mulighet som bør vurderes, er å gi større fullmakter til Arbeids- og administrasjonsdepartementet for å fylle rollen som forvaltningspolitisk stab for regjeringen.

Andre mulige tiltak er å institusjonalisere samordnet etatsstyring av virksomheter som rapporterer til flere departementer, samt ekspedisjonssjefsmøter på tvers av departementsgrenser for å ivareta ansvaret for tverrsektorielle politikkområder.

Personalpolitiske virkemidler

Både i departementene og sentraladministrasjonen for øvrig, vil det være behov for nye personalpolitiske virkemidler for å sikre rekruttering av personer med riktig kompetanse for oppgavene. Et virkemiddel kan være å utvikle kontakt- og arbeidsformer på tvers av sektor- og etatsgrenser, fordi dette vil bygge opp om den enkeltes faglige utvikling og bidra til et mer attraktivt fagmiljø.

Et annet virkemiddel er å legge til rette for rekruttering på tvers av sektor- og etatsgrenser. Det kan for eksempel tenkes en felles avansementskrets for ledere i alle (eller de fleste) departementene, mer eller mindre etter mønster av *senior civil service* i Storbritannia. Dette vil i så fall innebære at man ikke ansettes i et særskilt departement, men i departementene generelt (jf det svenske regjeringskanselliet som omfatter samtlige departementer), og med mulighet for omplasing med jevne mellomrom.

Det kan også tenkes mer selektivt utformede karriereveier både på leder- og rådgivernivå med utgangspunkt i politikkområder som favner over departementsgrenser og på tvers av skillete departement/direktorat. Opprykk kan gjøres betinget av erfaring fra én av de andre enhetene i avansementskretsen. Et nærliggende eksempel kan være forvaltningspolitikken, som foruten Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statskonsult også berører Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Et annet eksempel kan være politikkområdet i skjæringspunktet mellom sosialhjelp, trygd og arbeidsledighet. Her er både Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og enkelte underliggende organer involvert.

En slik mulig utvikling i retning av å vurdere ansatte i sentralforvaltningen som en felles personalressurs, ville svekke inntrykket av mobilitet som et tap for den enkelte virksomheten. Det ville også redusere revirtenkningen i forholdet

mellom departementene og slik sett bidra til at samordning går lettere, samtidig som det blir enklere å få til en mer helhetlig satsing på kompetanseutvikling.

Erfaringsutveksling om nye arbeids- og organisasjonsformer i departementene

Særlig med tanke på departementene i rollen som ”sekretariat for politisk ledelse”, er det behov for å utvikle nye arbeids- og organisasjonsformer. Det er stor interesse for dette i flere departementer. Statskonsult mener at det er viktig at det etableres arenaer for erfaringsutveksling og diskusjon mellom departementer som utvikler nye arbeids- og organisasjonsformer.

Flere fellestjenester

Mer administrativt samarbeid mellom departementene og Statens forvaltnings-tjeneste med sikte på å utvikle flere felles, administrative tiltak, vil være et viktig virkemiddel for å få en samordnet og mer effektiv ressursbruk .

5.3 Organiseringen av EØS-arbeidet

EØS-arbeidet stiller nye krav til kommunikasjon og samordning i statsforvaltningen.

Som EØS-medlem har Norge rett til å delta i det forberedende regelverks-arbeidet i arbeidsgrupper og komitéer under Kommisjonen. Den måten de norske deltakerne opptrer på her, blir derfor svært viktig for Norges mulighet til å øve innflytelse. Undersøkelser Statskonsult har gjort (Statskonsult 2001:15), viser at dette også innebærer en reell mulighet til å ha innflytelse, men det forutsetter at norske myndigheter har en bevisst og samordnet satsing på dette. En effektiv samordning av synspunkter og innsats nasjonalt, er helt vesentlig for at Norge kan opptre samlet og med en stemme i EU-systemet.

Norske komitédeltakere kommer hovedsakelig fra departementer og underliggende virksomheter på direktoratsnivå. Fagekspertene fra direktoratene er i prinsippet å anse som uavhengige eksperter når de deltar i Kommisjonens ekspertgrupper, men i praksis spiller de en politisk rolle fordi det er i denne fasen man har anledning til å gjøre norske interesser gjeldende. Her blir det derfor helt avgjørende at det er god kommunikasjon mellom departementer og direktorater. I tillegg er det mange saker som berører ulike departementers ansvarsområder, og som dermed krever en samordning departementene i mellom. I 1994 ble det etablert noen systemer for samordning i EØS-saker (ulike koordineringsutvalg og rammenotater). Erfaringene med disse systemene er imidlertid svært varierende, og det er behov for å finne fram til ordninger som er bedre enn disse for å ivareta både horisontal og vertikal koordinering.

5.4 Organisering av klagesaksbehandling; forvaltning, nemnd eller domstol?

Et spørsmål som har fått økt aktualitet dreier seg om hvordan klager på forvaltningsavgjørelser skal organiseres. Statskonsult foreslår at dette spørsmålet tas opp til felles vurdering for alle sektorer med referanse både til vår egen forvaltningstradisjon og erfaringer fra andre land⁴⁵.

Trekk ved forvaltningsutviklingen og innflytelse fra EU-land utenom Norden og fra EU-systemet⁴⁶ har ført til at det norske systemet utfordres. Danmark og Sverige har valgt ulike løsninger. I Danmark har det de senere årene blitt etablert stadig flere "fristilte" klagenemnder, mens Sverige og Nederland har etablert egne forvaltningsdomstoler.

Både i Norge og i Danmark har endringene i systemet for behandling av forvaltningsklager skjedd gradvis og sektorvis innenfor det enkelte departementsområde. I Sverige og Nederland derimot, har endringene kommet som resultat av en helhetlig og prinsipielt begrunnet reform (Statkonsult 2001b, s. 23, SOU 1997:57).

Her i landet ser vi altså at den tradisjonelle ordningen med klagesaksbehandling innenfor de sektorvise forvaltningshierarkiene er i ferd med å endres, i og med at den på stadig flere områder suppleres med andre løsninger. En oversikt utarbeidet av Statskonsult i 2000, viser at det finnes over 40 klagenemnder spredt på de fleste departementsområdene. Det er også etablert enkelte nye nemnder i 2001 og flere er under utredning⁴⁷.

5.5 Mer samlet ansvar for regelverk som har betydning for saksbehandling og borgernes tillit til forvaltningen

Ansvar for regelverk som har stor betydning for kvalitet i saksbehandling og borgernes tillit til forvaltningen er i dag spredt på flere departementer med vekt på ulike hensyn. Statskonsult foreslår at Arbeids- og administrasjonsdepartementet som ansvarlig for forvaltningspolitikken (eventuelt et annet sektornøytralt departement), får et samlet ansvar på dette området med sikte på å oppnå større oppmerksomhet og bedre oppfølging.

De viktigste lovene i denne sammenhengen er forvaltningsloven og offentlighetsloven, begge forankret i Justisdepartementet.

⁴⁵ Statskonsult er i gang med en undersøkelse på dette området.

⁴⁶ Pålegg i EU-direktiver om "uavhengig" klagebehandling på en del områder.

⁴⁷ Jf vedtak i Statsråd 22. juni 2001 om fastsettelse av *Apotekklagenemnden* som klageinstans for vedtak fattet av (det nyetablerte) Statens legemiddelverk etter apotekloven.

Videre er det spørsmål om to lover, som ikke bare gjelder forvaltningen – arkivloven (som Kulturdepartementet har ansvaret for), og personopplysningsloven (som Arbeids- og administrasjonsdepartementet har fått ansvaret for etter at Datatilsynet ble overført fra Justisdepartementet).

Statskonsult mener det vil være en organisatorisk fordel å samle forvaltningen av lovverk med likeartede problemstillinger i ett miljø. En ny ansvarsplassering vil også være viktig for regelverksutviklingen på området. Saksbehandlingsregler for produksjon og drift av datastøttet saksbehandling er et viktig område å ta fatt i.

5.6 Forvaltningsstrukturen på direktoratsnivå

Gjennomgang av organiseringen på tverrsektorelle politikkområder

Forvaltningen på direktoratsnivå er i rask endring. Det dreier seg i mange tilfeller om omstilling av én enkelt (større eller mindre) etat, andre ganger om flere institusjoner som har oppgaver på samme saksfelt⁴⁸. På enkelte områder, som justissektoren og helse- og sosialsektoren, er det nylig truffet beslutninger om reorganisering av praktisk talt hele det sentraladministrative apparatet. Men vi har også sett at det på en del områder har vært vanskelig å ta fatt i omstillingsbehov, spesielt i grenseflatene mellom to eller flere departementer/etater.

Statskonsult anbefaler at det foretas gjennomganger på direktorats- og departementsnivå med sikte på mer hensiktsmessig organisering og styring av (tverrgående) politikkområder (Jf avsnitt 5.1 foran).

Et eksempel på et område Statskonsult mener bør vurderes nærmere, er norsk kystforvaltning. De mest berørte departementene er Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Fiskeridepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Dertil kommer to direktorater (Sjøfartsdirektoratet og Kystverket) samt flere statlige tilsynsetater.

Hvor mye skal delegeres?

I løpet av de siste årene har departementene overført flere oppgaver til etablerte eller nyopprettede organer på direktoratsnivå. Samtidig har vi sett en tendens til at flere oppgaver føres ut av departementer og direktorater og legges til institusjoner som i kraft av lov/vedtekter har stor grad av autonomi i forhold til politisk-parlamentariske myndigheter. Statskonsult foreslår at det foretas en kritisk gjennomgang av delegasjonspraksis på utvalgte områder med sikte på avklaring av hvilke oppgaver som bør være underlagt politisk styring og forvaltning.

⁴⁸ For eksempel legemiddelforvaltningen, institusjoner på filmfeltet

5.7 utfordringer i regional og lokal offentlig forvaltning

En rekke statlige sektororganer har en form for distriktsrepresentasjon. Blant annet fordi det er mange og kompliserte berøringspunkter både mellom de statlige organene innbyrdes, og mellom stat og kommunale organer, blir det lagt vekt på å utvikle en sektorintegreert regional og lokal offentlig forvaltning.

Organisering ut fra modellene ”område-forvaltning” og ”forvaltning inndelt i politikk-/fagområder” er vanskelig å forene. I staten er det i første rekke Fylkesmannen som er tildelt rollen som regional samordningsinstans i forhold til sektormyndighetene og andre aktører.

Muligheten til geografisk integrasjon er avhengig av hvilke typer oppgaver det dreier seg om og målgruppen for aktiviteten, etter som ulike virksomheter krever så ulikt geografisk rom for å bli løst på en god måte. Det finnes ingen klare kriterier for inndeling, noe som viser seg i tendensen til at sektorene lager sine egne regionale/lokale inndelinger.

I den senere tiden har vi sett at de fleste store, statlige etatene ikke finner det formålstjenlig å ha regionale ledd i hvert fylke, og knapt noen i hver kommune. Ønsker om å ta ut en rasjonaliseringsgevinst, som følge av endringer i oppgaveløsningen⁴⁹, er sannsynligvis den viktigste begrunnelsen for at etatene sentraliserer. Staten har et samlet ansvar for så vel samordning som effektivitet i forvaltningen. Dertil kommer at det ut fra distriktpolitiske mål er uheldig at statlige arbeidsplasser og tjenester sentraliseres. Det er derfor mye som taler for at det blir utarbeidet mer forpliktende retningslinjer for statlig representasjon i fylkene.

Samorganiseringen av Fylkeslegen og Statens utdanningskontor i Fylkesmannsetaten er et virkemiddel for å bedre statens samordning av kommunerettede oppgaver. Samtidig innebærer de nye retningslinjene for oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune at fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør blir styrket, og at forvaltningsoppgaver innen miljø- og landbrukssektoren blir overført til kommunene. Fylkesmannens rolle som regional samordningsinstans vil derved bli svekket. Etaten får til gjengjeld en mer rendyrket rolle som tilsynsmyndighet og rettssikkerhetsinstans.

En slik omfordeling av oppgaver, funksjoner og roller mellom forvaltningsnivåene vil stille større krav til hver enkelt statsetat når det gjelder utvikling av en felles forståelse gjennom dialog og informasjonsutveksling både mellom de statlige sektormyndighetene innbyrdes, og mellom forvaltningsnivåene. Behovet for samordning vil variere mellom virksomhetsområdene. Men gjennomgående vil etatenes ”samspillrolle”⁵⁰ ha stor betydning for å fremme en mest mulig konsistent offentlig politikk både i forhold til enkeltpersoner,

⁴⁹ Jf overgang til ”verdiorientert” likning med datastøtte i Skatteetaten.

⁵⁰ Dette perspektivet, som ble lansert i St. meld. nr. 23 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunene*, synes å ha fått stadig større aktualitet

næringslivet og kommunene. For Fylkesmannen vil det bli viktigere enn før å bidra til tverretattlig samarbeid mellom tilsynsetater i og utenfor embetet, samt å videreutvikle rollen som klageinstans og ”ombud” for innbyggerne når de føler seg urettmessig behandlet av kommunen i forhold til de sentrale velferdstjenestene.

6 Kort oppsummering

Norsk forvaltningsutvikling kjennetegnes ved skrittvis, sektorinitierte og etats-spesifikke omstillinger. Omstillingstakten har vært høy gjennom hele 1990-tallet. I løpet av dette tiåret ble det gjennomført omfattende organisasjons- og strukturendringer i staten. Det ble også tatt initiativ til en rekke store utredninger og planprosesser som beredet grunnen for nye reformer i 2000/2001.

Regjeringen Stoltenberg har med sitt program for fornyelse av offentlig sektor tatt mål av seg til å favne – og gi retning til – et stort antall større og mindre endringstiltak. Handlingsplanen omfatter flere store sektorreformer som har vært forberedt over lengre tid, blant annet sykehusreformen, forsvarsreformen, politireformen og domstolreformen, samt organisatoriske endringer i likningsforvaltningen og Statens vegvesen. De aktuelle organisasjons- og strukturendringene medfører også betydelige endringer i oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune.

Omfanget av organisatoriske reformer som Regjeringen og Stortinget har hatt til behandling i løpet av høsten 2000/våren 2001, har knapt vært så stort noen gang tidligere i etterkrigstiden. Regjeringen har på de fleste områder fått gjennomslag for sine forslag.

Regjeringen har kommet lengst med organisatoriske reformer på saksområder hvor det er et klart sektoransvar forankret i ett departement. På områder hvor flere departementer (med en rekke forskjellige underlagte etater) er involvert, er det vanskeligere å finne de helhetlige grepene. Det gjelder blant annet spørsmål om bedre organisering og samordning av tilsynsvirksomheten, hvor det er spesielt store utfordringer når det gjelder avklaring av målkonflikter og samordning av sektorinteresser.

Det er også store forskjeller i omfanget av rapporterte omstillinger fra det ene departementsområdet til det andre. Omfanget av aktuelle reorganiseringer er størst på Sosialdepartementets, Justisdepartementets og Forsvarsdepartementets områder, men også på andre områder er det truffet beslutninger om mange, store organisatoriske reformer i løpet av kort tid. Det gjelder blant annet for Arbeids- og administrasjonsdepartementet, hvor departementets oppgaveportefølje er vesentlig endret og utvidet, og alle de underliggende etatene er berørt av reorganiseringer.

Sumvirkningen av omstillingene på 1990-tallet og de beslutningene som er truffet i løpet av det siste året, er at mange områder i forvaltningen er i ferd med å bli grunnleggende forandret.

Forvaltningsutviklingen i stort synes å være preget av fristilling, deregulering med påfølgende reregulering, rendyrking av roller, overføring av oppgaver fra departementene, sammenslåinger på direktoratsnivå, større regionale enheter, utlokalisering av statlige oppgaver, desentralisering og etablering av en

individrettet, integrert offentlig forvaltning på lokalnivå i form av offentlige servicekontorer.

I kjølvannet av den forvaltningsutviklingen som har funnet sted de senere årene, følger nye utfordringer i statsstyringen, og nye omstillingstemaer blir aktualisert. Det har vært og er mye oppmerksomhet knyttet til de statlige selskapsdannelsene. Statskonsult vil i den forbindelse understreke at det kan være en fare for feilfokusering i den statlige forvaltningspolitikken hvis vi blir mer opptatt av den virksomheten som går ut av forvaltningen, enn av oppgaver som *består* som forvaltningsansvar.

Statskonsult mener at det i tiden framover bør rettes oppmerksomhet mot nye omstillingsbehov i forvaltningen relatert til følgende temaer/problemområder:

- ?? Sektorisering og samordning
- ?? Roller og organisering
- ?? Organisering av tilsyn og klagebehandling
- ?? Brukertilgjengelighet

Mer konkret foreslås det at følgende forhold tas opp til nærmere vurdering og eventuelle tiltak:

- a) Gjennomgang av departementsstrukturen, helhetlig eller partielt
- b) Bedre samordning mellom departementene, blant annet ved en sterkere rolle for Statsministerens kontor, økt mobilitet mellom departementene på ledernivå, og nye tverrgående arbeids- og organisasjonsformer
- c) Bedre ordninger for horisontal og vertikal samordning i EØS-arbeidet
- d) Prinsipiell vurdering av hvordan klager på forvaltningsavgjørelser bør organiseres
- e) Videreføre arbeidet med avklaring av hvilke grunnleggende verdier og hensyn som skal være førende for regulering, ressursfordeling og organisering av tilsyn
- f) Samle ansvaret hos Arbeids- og administrasjonsdepartementet for generelt regelverk med stor betydning for borgernes tillit til forvaltningen
- g) Tverrsektorielle gjennomganger på direktoratsnivå og departementsnivå med sikte på mer hensiktsmessig organisering og styring av politikk-områder, for eksempel for en mer enhetlig kystforvaltning
- h) Gjennomgang av praksis for delegasjon fra departementer til direktorater/underlagte organer med sikte på avklaring av hvilke oppgaver som bør være underlagt politisk styring og forvaltning
- i) Behov for forpliktende retningslinjer for statlig representasjon i fylkene
- j) Utvikling og tilpasning av fylkesmannsembetenes rolle og organisering i lys av oppgavemeldingen
- k) Videreutvikling av det forvaltningsjuridiske grunnlaget for tverretattlig samarbeid i offentlige servicekontorer

Litteratur

Norske offentlige publikasjoner

Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (Rapport fra en arbeidsgruppe)
Ett sted, ett telefonnummer. En plattform for etablering av offentlige servicekontorer. Oslo 2000.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (Handlingsplan)
Skrutt på veien. Program for fornyelse av offentlig sektor. Oslo, mars 2001.

NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*

NOU 1996:10 *Effektiv matsikkerhet – ett departement – statlig tilsyn*

NOU 1999:15 *Hvor nært skal det være?*

NOU 1999:16 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*

NOU 1999:18 *Organisering av oppdragsvirksomhet*

NOU 1999:19 *Domstolene i samfunnet*

NOU 1999:22 *Domstolene i første instans*

NOU 1999:34 *Nytt millennium – nytt arbeidsliv?*

NOU 2000:14 *Frihet med ansvar*

NOU 2000:12 *Et nytt forsvar*

NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn*

Ot. prp. nr. 32 1990–1991 *Om lov om statsforetak.*

St. meld. nr. 23 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunene.*

St. meld. nr. 22 (1999–2000) *Kjelder til kunnskap og oppleving. Om arkiv, bibliotek og museum i ei IKT-tid og om bygningsmessige rammevilkår på kulturområdet.*

St. meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011.*

St. prp. nr. 55 (1999–2000) *Forsvarets logistikkfunksjoner. Framtidig virksomhet, styring og organisering.*

St. prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005.*

Litteraturliste

Baldersheim, H. (1993) *Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?* I Læg Reid, P. og J. P. Olsen (red.) *Organisering av offentlig sektor.* Tano. Oslo.

Christensen, T. og P.G.Roness (1999) *Den historiske arven – Norge.* I Læg Reid, P. og O.K. Pedersen (red.) *Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.* København.

Claes, D.H. og Tranøy, B.S. (1999a) *Norsk EU-tilpasning – harde realiteter og symboler.* I Claes og Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen.* Fagbokforlaget. Oslo.

-
- Claes, D.H og Tranøy, B.S. (red) (1999b) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Fagbokforlaget. Oslo.
- Grøndahl, Ø.N. og T. Grønlie (1999): *Mellom politikere og byråkrater*. I T. Grønlie (red.) Forvaltning for politikk. Fagbokforlaget. Oslo.
- Grønlie, T. *Forvaltningens politisering. Politikk og utvikling 1945–1980*. I: I T. Grønlie (red.) Forvaltning for politikk. Fagbokforlaget. Oslo.
- Grønlie, T. og P. Selle (1998) *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Samlaget. Oslo.
- Majone, G. (1996) *The political Economy of regulation. Regulating Europe*. (Part 1). European Public Policy Series. Edited by J. Richardson. Routledge. London and New York.
- Olsen, J. P. (1996): *Norway: Slow Learner – or Another Triumph of the Tortoise?* I J.P. Olsen and B.G. Peters (red.) Lessons from Experience. Scandinavian University Press.
- Pedersen, O.K. og P. Læg Reid (1999) *Fra opbygning til ombygning*. Kap. 11 i Læg Reid, P. og O.K. Pedersen (red.) *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag. København.
- Torjesen, Dag Olaf (1996) *Mellom byråkrati og flerbrukere. Tverretattlig samarbeidsforsøk mellom arbeidsmarkeds-, sosial- og trygdeetat i Grimstad kommune 1993–1995*. OSK-rapport nr. 3 . Statskonsult. Oslo.
- Tufte, P.A. (1997) *Offentlige servicekontorer – brukererfaringer*. Arbeidsrapport nr. 12. SIFO. Oslo.
- Statskonsult 1995:16 *Organisasjonsendringer i statsforvaltningen i perioden 1988-1995*.
- Statskonsult 1998:18 *Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer* (notat).
- Statskonsult 1999:2 *Helt stykkevis og delt? Lov- og forvaltningsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet*.
- Statskonsult 1999:10 *Statusrapport 1998/1999 Omstillingsarbeid i de enkelte departementsområdene*.
- Statskonsult 1999:15 *Organisering av næringsmiddeltilsyn*.
- Statskonsult 1999:16 *Statlig eierskap og sektorstyring*.
- Statskonsult 1999:14 *Vegen videre. En drøfting av konkurranseforholdene i Statens vegvesen*.
- Statskonsult 1999:22 *Når pengene følger brukeren – Er det grunnlag for konkurranse i tilskuddsordninger der pengene følger brukeren?*
- Statskonsult 1999:29 *Statusrapport 1999/2000 Organisasjons- og strukturendringer i statsforvaltningen – omtale fra departementenes St. prp. nr. 1*
- Statskonsult 2000:4 *Framtidens departement* (notat).

Statskonsult 2000:8 *Statlig tilsyn. Problemer med dagens organisering og forslag til ny struktur for statlige tilsynsordninger* (notat).
Statskonsult 2001:1 *God kjemi. Ansvarsfordeling og samarbeid mellom etater i kjemikalieforvaltningen*.
Statskonsult 2001:14 *Organisering av Statens kartverk og samhandling med offentlige aktører*.
Statskonsult 2001:15 *Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer*.
Statskonsult 2001a) *Monopler for fall. Europeiske liberaliseringsprosesser og forvaltningsreformer ("bok")*. Oslo
Statskonsult 2001b) *På kryss eller tvers? Departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark ("bok")*. Oslo
Statskonsult (utkast til rapport) *Spiller det noen rolle?*
Statskonsult (utkast til rapport) *Tilknytningsformers egnethet*.

Statskontoret 1999:15 *Staten i omvandling 1999*. Stockholm.

SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen. Stockholm.

REFERANSER

Tittel:	Statlige omorganiseringer og fornyelse av offentlig sektor – utviklingstrekk og utfordringer
Forfatter(e):	Annemor Kalleberg
Statskonsults rapportnummer:	2001:16
Prosjektnummer:	376
Prosjektnavn:	Oversikt over omstillinger i forvaltningen
Prosjektleder:	Annemor Kalleberg
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Resymé:

Norsk forvaltningsutvikling kjennetegnes ved skrittvis, sektorinitierte og etats-spesifikke omstillinger. Omstillingstakten har vært høy gjennom hele 1990-tallet. I løpet av dette tiåret ble det gjennomført omfattende organisasjons- og struktur- endringer i staten. Det ble også tatt initiativ til en rekke store utredninger og plan- prosesser som beredet grunnen for nye reformer i 2000/2001. Omfanget av organi- satoriske endringer som Regjeringen og Stortinget har hatt til behandling i løpet av høsten 2000/våren 2001 har knapt vært så stort tidligere i etterkrigstiden. Sumvirk- ningen av omstillingene på 1990-tallet og de beslutningene som er truffet i løpet av siste året, er at mange områder i forvaltningen er i ferd med å bli grunnleggende forandret. Forvaltningsutviklingen i stort synes å være preget av fristilling, deregulering med påfølgende reregulering, rendyrking av roller, overføring av oppgaver fra departementene og sammenslåinger på direktoratsnivå. Større regionale enheter, utlokalisering av statlige oppgaver, desentralisering og etablering av individrettet, integrert offentlig forvaltning på lokalt nivå i form av offentlige servicekontorer. I kjølvannet av den forvaltningsutviklingen som har funnet sted følger nye utfordringer i statsstyringen og nye omstillingstemaer blir aktualisert. Statskonsult legger i tråd med dette fram en rekke forslag til nærmere vurdering og eventuelle tiltak.

Arbeidsområde:

- Styring og resultatorientering
- Omstilling og organisasjonsformer
- Informasjonsteknologi
- Internasjonalisering
- Lederskapsutvikling

Emneord:

Organisasjons- og strukturendringer i for- valtningen, fornyelse av offentlig sektor, sektorisering og tverrsektoriell samordning, statlige omstillinger, fristilling, deregulering og reregulering, funksjonell spesialisering, rendyrking av roller, overføring av oppgaver fra departementene, regional statsfor- valtning, desentralisering, offentlige servicekontorer, tilsyn, klagenemnder

Dato:

30.08.01

Sider:

38

Utgiver:

Statskonsult
Direktoratet for forvaltningsutvikling
Postboks 8115 Dep
0032 OSLO