

# **(Be)Grep om tilsyn**

*Gjennomgang av statlige tilsynsordninger*

---

## Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Utgangspunktet for oppdraget er at statlig tilsyn er løftet frem som et viktig innsatsområde i regjeringens arbeid med modernisering av offentlig sektor. I dette ligger det et ønske om en klargjøring av tilsynenes roller og formål, og om faglig sterke og uavhengige tilsyn. Mandatet gjør klart at Statskonsult skal identifisere reformbehov som er knyttet til statlige tilsyn, samt skissere alternative normative modeller som grunnlag for reformer. Det skal imidlertid ikke fremmes *konkrete* endringsforslag når det gjelder tilsynsorganiseringen.

Over 40 statlige tilsyn er gjennomgått, i hovedsak basert på Statskonsults tidligere utredninger, samt en egen spørreundersøkelse utført som del av prosjektet.

Oppdraget har vært omfattende og sammensatt. Hovedspørsmålet gjelder imidlertid organiseringen av de mange ulike tilsynsordningene som statsforvaltningen er gitt i oppdrag å ivareta. Lesere som er mest opptatt av dette, anbefales å lese kapittel 1–6 og 11 i sammenheng. Vi har i den innledende sammenfatningen valgt å konsentrere oss om noen overordnede vurderinger av de organisatoriske hovedspørsmålene. Et mer fullstendig og summarisk sammendrag av rapportens funn og vurderinger er redaksjonelt plassert til slutt i rapporten.

Rapporten er utarbeidet av Jacob Kringen, Jørn Flemming Nordvik, Gunnar Jacobsen, Vigdis Finstad og Tormod Rødsten, med førstnevnte som prosjektleder. Tone Skarpsno har bidratt med å tilrettelegge rapporten for trykking. Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig.

Oslo, august 2002

Jon Blaalid  
direktør



*To be is to be the value of a variable*  
Willard v.O. Quine

*To be or not ... conscience does make cowards of us all,  
And thus the native hue of resolution  
Is sicklied o'er with the pale cast of thought ...*  
Hamlet, W. Shakespeare

---

## Innhold

Sammenfatning av de organisatoriske hovedspørsmålene .....	1
1 Innledning.....	11
1.1 Oppdrag og mandat .....	11
1.2 Statskonsults forståelse og utdyping av oppdraget .....	13
1.3 Statlig tilsyn: Begrepsavgrensing.....	14
1.4 Modeller for organisering.....	16
1.5 Metode og datagrunnlag.....	20
1.6 Rapportens struktur .....	23
2 Tilsyn som statlig oppgave.....	24
2.1 Tilsynsorganers oppgavesammensetning.....	24
2.2 Nærmere om tilsynsorganers roller, oppgaver og metoder .....	27
2.3 Ulike forventninger til tilsyn.....	31
2.4 Regulering, tilsyn og etterlevelse.....	33
2.5 Oppgavekombinasjoner og rollekonflikter.....	37
3 Internasjonale utviklingstrekk og rammebetingelser .....	40
3.1 Liberalisering og økt konkurranse.....	40
3.2 Forholdet mellom EØS- regelverk og nasjonalt regelverk.....	43
3.3 Konsekvenser for organisering og tilsyn.....	44
4 Horisontal organisering.....	48
4.1 Inndeling med bakgrunn i lover .....	48
4.2 Inndeling etter tilsynsordningers hovedformål .....	53
4.3 Oversikt over tilsynsordningers hovedformål .....	53
4.4 Formålstruktur innenfor og mellom hovedformål.....	58
4.5 variasjoner i funksjonspesialisering – ressursbruk til tilsyn, detaljregulering og annet formålsrettet arbeid .....	70
4.6 Horisontal samordning .....	72
4.7 Oppsummering .....	79
5 Vertikal organisering.....	81
5.1 Begrunnelser for vertikal spesialisering – direktoratsopprettelser ....	81
5.2 Dagens hovedmønster .....	83
5.3 variasjoner innenfor det hierarkiske hovedmønsteret .....	85
5.4 Uavhengighet som konsekvens av reglers handlingsrom .....	91
5.5 Lover som markerer uavhengighet.....	92
5.6 Klagesaksbehandling.....	94
5.7 Oppsummering.....	98
6 Statlig tilsyn mot kommuner .....	100
6.1 Horisontal organiseringen av det statlige tilsynet .....	101
6.2 Rolle- og funksjonsfordeling i det statlige tilsynet .....	101
7 Tilsynenes fagkompetanse .....	108
7.1 Innledning.....	108
7.2 Tilsynenes behov for ulike typer kompetanse.....	108
7.3 Fra spørreundersøkelsen.....	110
7.4 Avsluttende kommentar .....	114
8 Konsekvenser av omlokalisering av virksomheter.....	116
8.1 Få ansatte flytter med institusjonen.....	117
8.2 Kontaktmønster .....	118
8.3 Rekruttering.....	120
8.4 Hva vil flytting innebære for de ansatte? .....	122

---

8.5	Oppsummering.....	123
9	Finansiering.....	126
9.1	Generelt om finansiering av tilsyn.....	126
9.2	Oversikt over finansieringsordninger.....	127
9.3	Egenskaper ved gebyrordninger.....	132
9.4	Statskonsults merknader.....	134
10	Alternativer til tilsyn.....	137
10.1	Generelt om alternativer.....	137
10.2	Bruk av sertifiserings- og revisjonsordninger i tilsynsvirksomheten 138	
10.3	Akkreditering, sertifisering og tilsyn.....	139
10.4	Forsikringsordninger med videre.....	142
10.5	Statskonsults merknader.....	143
11	Normative modeller for organisering av tilsyn.....	144
11.1	Grunnlag for vurdering – sentrale hensyn og premisser.....	144
11.2	Organisatoriske variabler.....	149
11.3	Organisasjonsmodeller.....	161
11.4	Behovet for samordning.....	169
11.5	Statskonsults oppsummerende vurderinger.....	172
	Sammendrag.....	178
	Vedlegg.....	191

---

## Sammenfatning av de organisatoriske hovedspørsmålene

Det sentrale spørsmålet Statskonsult drøfter i denne rapporten er hvordan tilsynsorganer bør være organisert. Hovedpunktene i drøftingen er:

- Problemstillingen sett i perspektiv
- Analysemodell for organisatoriske valgmuligheter
- Presentasjon av de grunnleggende verdiene som bestemmer valg av organisatorisk løsning
- Drøfting av ulike organisatoriske alternativer ut fra de grunnleggende verdiene
- Enkelte organisatoriske hovedgrep

### Problemstillingen sett i perspektiv

Spørsmålet om organisering av tilsyn gjelder i stor grad spørsmålet om å rendyrke tilsynet, ved a) at tilsynsoppgavene ikke kombineres med andre oppgaver, b) at tilsynet ikke forvalter motstridende formål, og c) at tilsynsorganet gis større grad av autonomi i forhold til overordnet departement.

En slik rendyrking representerer langt på vei en ny utviklingslinje i norsk forvaltningspolitikk. Forvaltningen har vært organisert etter sektorområder, og hver enkelt statsråd har hatt som oppgave å samordne de ulike funksjonene – tilsyn, tjenesteyting med videre – innenfor sitt område.

Samtidig ser vi imidlertid at disse forvaltningstradisjonene – også på andre områder enn tilsyn – i stigende grad kommer under press. De siste årene har en del virksomheter fått en vesentlig friere stilling i forhold til statsrådets instruksjonsrett ved at de er utskilt som egne rettssubjekter, for eksempel A/S, statsforetak og stiftelser. Også innenfor gruppen av forvaltningsorganer er det virksomheter som har fått en viss grad av autonomi i forhold til statsråden, for eksempel Datatilsynet og Utlendingsnemnda.

I sum synes det som om disse endringene – og forslagene om nye reformer i samme retning – representerer et brudd med tidligere tenkning. Bruddet har sammenheng med dyptgående forandringer i politikk og samfunn, forandringer som ikke bare gjelder Norge, men store deler av OECD-området og verden for øvrig.

Den kanskje viktigste årsaken er liberaliseringen av virksomheter som tidligere var dominert av statlige monopoler. For å unngå at myndighetene på en utilbørlig måte tilgodeser statlige eierinteresser, er det blitt en vanlig oppfatning at forvaltningen av statlig eierskap bør holdes organisatorisk atskilt fra statlig myndighetsutøvelse innenfor de samme områdene. Tilsvarende synspunkter har også vært fremmet når det gjelder forholdet mellom myndighetsutøvelse og ivaretagelse av næringsinteresser og mellom myndighetsutøvelse og ivaretagelse av mer generelle politiske funksjoner.

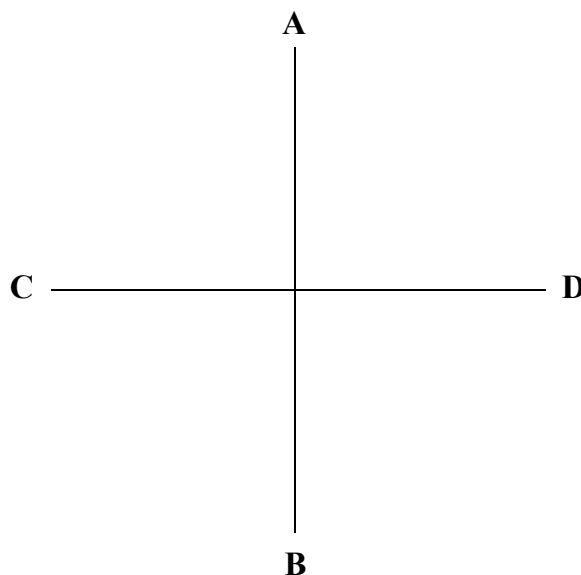
---

EØS-avtalen binder Norge til å respektere EUs regler om å holde eierroller og tilsynsroller atskilt. EU-kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan, ESA, ser ut til å bli stadig mer opptatt av at ikke bare de nasjonale rettsreglene, men også at de nasjonale *forvaltningsordningene* faktisk fremmer det indre markedet. Enkelte mener at dette er i ferd med å skape en egen forvaltningspolitikk innenfor EU, en forvaltningspolitikk som kjennetegnes av et overordnet prinsipp om formalisering – om klare og lett etterprøvbare ansvarsforhold. Dette representerer i så fall en utfordring for den norske forvaltningsmodellen som er mer basert på en pragmatisk forvaltning av ofte motstridende hensyn.

### **Analysemodell for organisatoriske valgmuligheter**

Å organisere vil si å ta stilling til hvilke oppgaver som bør holdes sammen og hvilke som bør holdes atskilt. I vår drøfting ser vi på a) arbeidsdelingen mellom organer i den hierarkiske styringskjeden, mellom departementer – direktorater/ tilsyn – frittstående organer, og b) mellom organer som er sideordnet, mellom ulike tilsyn og/eller direktorater.

### **Analysemodellen**



- *Den vertikale aksene (A–B)* viser tilsynsorganets grad av autonomi i forhold til overordnet departement. Punktet A innebærer ingen autonomi og punktet B en fullstendig autonomi.
- *Den horisontale aksene (C–D)* viser graden av oppgavespesialisering i tilsynsorganet, det vil blant annet si i hvilken grad tilsyn i snever forstand organiseres isolert, eller kobles sammen med andre oppgaver som rådgivning, tjenesteyting med mer, eller i hvilken grad flere ulike formål ivaretas i samme organ. Punktet C innebærer en sterk grad av oppgavespesialisering, eksempelvis ved at organet kun utfører tilsynsoppgaver. Punktet D

---

representerer en vidtgående oppgaveintegrering, det vil si at organets portefølje kan omfatte både flere formål og flere oppgavetyper.

De to kritiske spørsmålene vi skal ta stilling til, er altså:

- a) Hvilken grad av autonomi bør tilsynsorganet ha i forhold til det overordnede departementet?
- b) Hvor spesialisert bør tilsynsorganets oppgaveportefølje være?

### **Grunnleggende verdier som bestemmer valg av organisatorisk løsning**

Hvordan skal vi vurdere ulike organisatoriske alternativer når det gjelder grad av autonomi og spesialisering? Vi trenger en målestokk for å kunne si at et alternativ er å foretrekke fremfor et annet. Målestokken må være de grunnleggende verdiene som forvaltningen – herunder tilsynsorganene – skal ivareta.

Vi velger i denne sammenfatningen å formulere verdiene under følgende overskrifter:

- *Demokratisk styring*  
Verdivalgene må overlates til politikere, det vil si til personer som åpent tilkjenner sine ideologiske preferanser og som tar ansvar for sine handlinger ved i frie valg å utsette seg for folkets dom.
- *Effektivitet*  
Regulerings- og tilsynsregimer må være innrettet slik at det oppnås størst mulig prioriteringseffektivitet, og tilsynsorganer må være organisert og drevet på en slik måte at det bidrar til å nå målene for tilsynet uten unødig bruk av ressurser. Effektivitet innebærer også et krav om sakkyndighet, det vil si at utøvelsen av tilsynet må skje under hensyntagen til aksepterte faglige normer.
- *Rettsikkerhet*  
Utøvelsen av tilsynet må være lovhjemlet og normbundet, og de vedtakene som treffes må være forutberegnelige og ikke preget av vilkårlighet.
- *Legitimitet*  
Dette er trolig den verdien som det er vanskeligst å definere. Legitimitet vil komme som et resultat av at de ovennevnte verdiene er ivaretatt. I tillegg vil det være av betydning at grunnlaget for tilsynenes vurderinger er åpent tilkjennergitt og etterprøvbart, og om det underliggende regelverket oppfattes som riktig og rimelig.

Det er imidlertid ikke mulig å gi enkle og entydige råd om hvordan tilsynsorganer bør organiseres for å kunne ivareta disse verdiene. For det første kan de stå i et spenningsfylt forhold til hverandre. Hensynet til rettsikkerhet, med krav om grundige vurderinger i hver enkelt sak, kan for eksempel komme på tvers av kravet om effektivitet. For det annet vil avveiningen mellom verdiene kunne variere fra område til område og fra en periode til en annen. Trolig er det i dag



---

større tvil om politiske institusjoners evne til å løse alle samfunnsproblemer enn det var for 30–40 år siden.

### **Drøfting av ulike organisatoriske alternativer**

Vi ser her først på de to spørsmålene vi reiste foran, om grad av autonomi i forhold til overordnet departement og om grad av spesialisering.

*Hvilken grad av autonomi bør tilsynsorganet ha i forhold til det overordnede departementet?*

Vi drøfter dette spørsmålet i forhold til det som er kjernen i all tilsynsvirksomhet: *myndighetsutøvelse i enkelttilfeller.*

Det er særlig tre grunner som kan tilsi at tilsynsorganer bør ha stor grad av autonomi i forhold til det overordnede departementet når det gjelder myndighetsutøvelse i enkelttilfeller:

- a) mulige spenninger mellom en politisk og en embetsmessig handlingslogikk
- b) mulige spenninger mellom tilsynenes formål og departementenes formål
- c) hensynet til en ryddig og effektiv arbeidsdeling mellom departement og tilsynsorgan.

Politikkens oppgave er å treffe verdivalg og å utforme overordnede regler basert på de verdiene man ønsker å fremme. Embetsverkets oppgave er å utdype og anvende reglene effektivt og på en faglig korrekt måte, herunder også å utarbeide mer detaljerte forskrifter. Den politiske handlingslogikken – basert på verdivalg – og den embetsmessige handlingslogikken – basert på mål-middelrasjonalitet – utfyller og supplerer hverandre. Men det er også et spenningsfylt forhold mellom dem. Medieutviklingen har trolig forsterket denne spenningen. Det synes å være en økende oppfatning av at politiske intervensjoner i enkelt saker kan påvirke disse på en uheldig måte. Dette er blant annet begrunnelsen for å gi sentralbanken større autonomi i pengepolitiske spørsmål. Tilsvarende resonnementer har også blitt brukt i andre tilfeller. I begrunnelsen for å opprette en klagenemnd for asylsaker ble det lagt vekt på at borgernes tillit til at rettsreglene på dette området blir fulgt vil styrkes når sakene behandles av et domstolsliknende organ og ikke av et politisk ledet organ.<sup>1</sup>

I Sverige har forvaltningsmyndighetene en grunnlovsbeskyttet rett og plikt til å treffe enkeltvedtak etter sin egen vurdering (Regeringsformen kapittel 11 § 7) – det vil si uten anvisning eller instruks fra overordnet politisk myndighet. Det er hensynet til rettssikkerheten som er begrunnelsen for denne bestemmelsen.

Departementene ivaretar flere hensyn enn tilsynsorganene. For eksempel forvalter flere departementer statlige eierinteresser og næringspolitiske interesser samtidig som de styrer tilsynsorganer som virker innenfor departementets saksfelt. Dette kan føre til at motstridende hensyn smitter over på departementenes styring av tilsynsorganet.

---

<sup>1</sup> Ot. prp. nr. 38 (1995–1996), s. 3.

---

At tilsynsorganene får større autonomi i behandlingen av enkeltsaker, vil gi en klarere arbeidsdeling mellom de organene som har hovedansvaret for å utforme rettsreglene – overordnet departement og Stortinget – og de organene som har ansvaret for å håndheve disse reglene – de enkelte tilsynsorganene. Dette vil trolig bidra til å gi lover og andre generelt virkende rettsregler større autoritet og derigjennom også til å bedre den politiske styringen.

Å gi tilsynsorganer større autonomi i enkeltsaker er i tråd med de generelle prinsippene som gjelder for arbeidsdelingen mellom departementene og underlagte organer. Det har lenge vært en retningslinje at departementene som hovedsak skal være sekretariater for den politiske ledelsen og delegere behandling av enkeltsaker til underordnede organer. Denne retningslinjen gjenspeiler seg i den faktiske forvaltningsutviklingen. For eksempel behandler departementene nesten ikke lenger forvaltningsklager. Som en hovedregel avgjøres slike saker enten av et direktorat eller av en klagenemnd.

Et sentralt argument mot å gi forvaltningsorganer slik autonomi, er at det kan stride mot prinsippet om demokratisk styring. Særlig kan dette gjelde dersom slike organer gis anledning til å foreta skjønsmessige beslutninger og normative prioriteringer av tilnærmet politisk karakter. Vi vil imidlertid understreke at det fortsatt er politiske myndigheter som beslutter *hvilke* oppgaver som legges til de enkelte organene. De har full frihet til å styre rammene for tilsynsorganenes myndighetsutøvelse ved å foreta endringer i lover eller annet regelverk. Det kan likevel bli nødvendig at lovgivningen i større grad klargjør organenes rettslige handlingsrom.

Tiltak som kan gi tilsynsorganer større autonomi i deres myndighetsutøvelse i enkelttilfeller, vil være lovbestemmelser som fastslår:

- At verken Kongen eller vedkommende departement kan gi instruks om eller omgjøre et tilsyns utøvelse av myndighet i enkelttilfeller etter loven. Eventuelle unntak fra denne hovedregelen bør så vidt mulig være tydelig formulert, slik av rettsanvendelsen blir forutsigbar.
- At klager over tilsynenes vedtak ikke lenger går til overordnet organ, men til et eget klageorgan som er uavhengig både av tilsynet og av departementet. Dette for blant annet å sikre at det er tilstrekkelig avstand mellom førsteinstansen og klageinstansen, slik at det blir en reell overprøving av førsteinstansens vedtak.

Statskonsult vil i forlengelsen av dette også reise spørsmålet om det bør opprettes en særskilt form for frittstående forvaltningsorgan, en form som kan være velegnet for både tilsyn og for klageorganer. Herunder bør det vurderes om større autonomi også bør gjelde personalspørsmål og økonomiforvaltning.

*Hvor spesialisert bør tilsynets oppgaveportefølje være?*

Særlig to spesialiseringsprinsipper er sentrale: *formålspecialisering* og *funksjonsspecialisering*.

- 
- *Formålsspesialisering* gjelder tilsynenes saksområder, for eksempel helse, miljø, sikkerhet, konkurranse, med mer.
  - *Funksjonsspesialisering* gjelder tilsynenes oppgavetyper eller virkemidler, for eksempel tjenesteyting, veiledning, forretningsdrift, kontroll, med mer.

At ulike *formålområder er organisert sammen*, kan i en del tilfeller være ønskelig. Samling av flere likeartede formål kan gi faglige og administrative synergieffekter (gitt at målene ikke står i vesentlig innbyrdes motstrid med hverandre). Statskonsult har vært opptatt av dette blant annet på området helse-, miljø og sikkerhet. Det fragmenterte organisasjonsmønsteret vi finner her – med mange og til dels små organer – kan blant annet ha følgende negative konsekvenser:

- Det blir vanskelig å få til en systematisk, sektorovergripende disponering av virkemidlene. Prioriteringene skjer innenfor hver enkelt sektor ut fra historisk innarbeidede mønstre, uten hensyn til mer gjennomgående kost-nyttevurderinger på tvers av reguleringsområder.
- De enkelte organene kan bli for små og faglig svake i forhold til de virksomhetene de skal føre tilsyn med, og *kan* også bli for nært knyttet til disse.
- Forvaltningen blir uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig, og risikoen for unødige dobbel- og trippelreguleringer øker.

*Noen* formålkombinasjoner kan imidlertid være mer kritiske enn andre; organiseringen kan da bidra til en sammenblanding av hensyn som burde vært atskilt.

Funksjonskombinasjoner kan også bidra til uheldig sammenblanding av statens ulike roller. Både formålkombinasjoner og funksjonskombinasjoner kan altså gi opphav til *rollekonflikter*. Det er særlig tre typer rollekonflikter som det er grunn til å rette søkelyset mot. De tre typene er:

- *Tilsyn versus sektorpolitikk*  
I enkelte tilfeller kan det trolig være en for tett kobling mellom tilsynsrollen og ansvaret for generell sektorpolitikk. Statskonsult har påpekt dette innenfor matsikkerhetsforvaltningen. Rollekonflikten oppstår for eksempel når primærnæringsdepartementene på den ene siden skal fremme næringens interesser, mens de på den andre siden skal sikre forbrukernes interesser og hensynet til befolkningens helse.
- *Tilsyn versus eierskapsforvaltning*  
Når statlig virksomhet i stadig større grad utøves innenfor et marked, der statlig eide selskaper konkurrerer med private tilbydere, kan det oppstå et troverdighetsproblem dersom de private markedsaktørene ikke har tillit til at staten i rollen som tilsynsmyndighet opptrer uavhengig av rollen som eier. En variant av denne problemstillingen har vi også når private næringsdrivende klager over at reglene innenfor helse-, miljø og sikkerhetsområdet kontrolleres strengere overfor private enn statlige arbeidsgivere.

---

- *Tilsyn versus rådgivning*

Her kan det være så tette bånd mellom tilsynet og de som det føres tilsyn med at ansvarslinjene blir uklare. Når myndighetene i stor skala skal godkjenne utstyr, sikkerhetsrutiner, gi individuelle dispensasjoner og stille detaljerte krav om bestemte løsninger, etc, kan det oppstå tvil om hvem som har ansvaret dersom noe går galt. Er det tilsynsmyndigheten, eller den det føres tilsyn med? Det skapes lett en forventning om at tilsynet har et ”garantiansvar”, mens dette ansvaret klart skal ligge hos tilsynsobjektet.

I en rekke tilfeller oppstår de uheldige rollekombinasjonene på *departementsplanen*. Sammenhengen er da som følger: Det overordnede departementet for tilsynsorganet ivaretar hensyn som står i et spenningsfylt forhold til målet for tilsynet og lar disse hensynene prege styringen av tilsynet. For eksempel kan det gi opphav til en uklar rollekombinasjon når et departement med ansvar for næringspolitikk pålegger et tilsynsorgan å ivareta hensynet til *både* verdiskapning og til effektiv myndighetsutøvelse.

Følgende tiltak bør vurderes for å unngå uheldige rollekombinasjoner:

- Som en hovedregel bør tilsyn holdes organisatorisk atskilt fra forvaltning av eierskap, næringspolitikk, tjenesteproduksjon og spesifikk rådgivning om hvordan enkeltvirksomheter må forholde seg for å etterkomme krav i regelverket.
- En slik atskillelse bør i en del tilfeller skje ved at departementer som har ansvar for eierskap, næringspolitikk og tjenesteproduksjon *ikke* samtidig har et ansvar for tilsyn. Ansvar for tilsynsorganene må flyttes til et annet departement. At tilsynene, slik vi har foreslått ovenfor, gis autonomi i enkeltsaker, vil i noen grad, men ikke fullt ut, kunne forhindre at det oppstår uheldige rollekombinasjoner.

Å flytte ansvaret for styringen av tilsynet fra det som mange vil oppfatte som det nærmest berørte sektordepartementet, til et annet departement, kan innebære en uheldig dublering av oppgaver, ekspertise med videre. I en viss grad, er dette riktig, og må betraktes som noe av prisen for å oppnå en større rolleklarhet.

Imidlertid er det å drive tilsyn er noe helt annet enn å drive den virksomheten man skal føre tilsyn med. Å ha kunnskap om denne er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å føre et effektivt tilsyn. Tilsynsorganet og tilsynsdepartementet må også ha *tilsynskompetanse*, det vil blant annet si kunnskap om hvordan man avdekker og sanksjonerer avvik, samt kunnskap om hvilke underliggende organisatoriske og andre forhold som medvirker til avvik fra regelverket.

At tilsynsorgan og tilsynsobjekt har ansatte som har samme type utdanning, yrkesbakgrunn med videre, *kan* i en del tilfeller føre til for stor nærhet mellom tilsyn og tilsynsobjekt, og til at en del kritiske forhold tas for gitt og ikke problematiseres. Dersom en slik nærhet kombineres med at tilsynene administrativt sorteres under det nærmest berørte sektordepartementet, kan manglende faglig og organisatorisk avstand medføre at den uavhengige tilsynsrollen

---

svekket. En annen konsekvens av en slik administrasjonsordning kan bli at behovet for spesifikk tilsynskompetanse nedtones.

En mulig strategi for å bryte en uheldig kopling mellom tilsyn og sektordepartement, kan være å gi tilsynene ansvar for *videre formålsområder* enn det de har i dag. Et utgangspunkt for inndeling av saksområder blant tilsynsorganene kan være de hovedformålene som tilsynene skal ivareta. Vi har lagt til grunn at disse kan sorteres under følgende hovedkategorier:

- Sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier
- Fungerende samferdsel, kommunikasjon og energiforsyning
- Fungerende markeder
- Integritetsvern og ideelle verdier

Tilsynsorganer bør som hovedregel ikke forvalte flere av disse formålene samtidig, men innen hvert hovedformål vil det være mulig og kanskje nødvendig med spesialisering i delhensyn. Vi vil bemerke at denne inndelingen selvsagt ikke er den eneste mulige, og at den i stor grad reflekterer formålsområder som *i dag* er tilgodesett med særskilte tilsynsorganer. ”Tilsyn” med offentlige velferdstjenester er eksempelvis ikke så lett å innplassere i disse kategoriene, og er heller ikke alltid organisatorisk eller faktisk avgrenset eller tydeliggjort som en statlig tilsynsoppgave.

Ved å gruppere tilsynene i noe større, tematisk sammenhengende organer, ville det ikke lenger være noe fullstendig samsvar, eller noe ett til ett forhold, mellom tilsynenes saksområder og sektordepartementenes saksområder. Samtidig blir det lettere å tenke seg at ett eller noen få departementer får ansvar som tilsynsdepartementer innenfor spesielle områder, og at man får en overordnet tilsynslovgivning innenfor de enkelte områdene. Blant annet for å unngå at tilsynsorganene blir alt for store, kan de også i større grad rendyrkes som tilsynsorganer. Annen virksomhet, og spesielt slik som er bistand til utvikling av sektorpolitikken, organiseres i ordinære direktorater direkte underlagt sektordepartementene. En slik rendyrking bør under en hver omstendighet overveies. Men den blir viktigere jo bredere saksområder hvert enkelt tilsyn får ansvaret for.

### **Enkelte organisatoriske hovedgrep**

#### *Tilsynsorganenes autonomi og rettslige status*

Vi har ovenfor drøftet begrunnelser for at tilsynsorganene gis en utvidet autonomi i forhold til overordnet departement i enkeltavgjørelser, og antydning at man også på andre felt bør vurdere omfanget av tilsynenes handlefrihet. Vurderingene av tilsynsorganenes autonomi og rettslige stilling kan gjøres i tilknytning til hvert enkelt organ, eller man kan eventuelt som et tillegg til enkeltvurderingene, foreta en prinsipiell vurdering som gjelder alle tilsynsorganene.

De senere årene har flere forvaltningsorganer fått en friere stilling i forhold til overordnet politisk myndighet. Endringene har blitt gjennomført etter vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Det foreligger ingen samlet oversikt over disse endringene, heller ikke noen analyse av hvilke implikasjoner de totalt sett kan

---

innebære. Dette *kan* ha som konsekvens:

- At hvert vedtak ikke har blitt så allsidig opplyst som man kunne ønske
- At det har blitt en utilsiktet og voksende avstand mellom en del generelle forvaltningsrettslige og forvaltningspolitiske prinsipper på den ene siden og den faktiske forvaltningsutviklingen på den andre
- At det har blitt en utilsiktet forskjell i faglig frihet for organer som har nært beslektede oppgaver

Omfanget av gjennomførte og planlagte reformer der forvaltningsorganer gis en friere stilling er økende. Det er tvilsomt om det er hensiktsmessig utelukkende å vurdere spørsmålet om større autonomi i de enkelte tilfellene etter hvert som disse melder seg. Statskonsult mener at det bør vurderes å innføre en særskilt form for faglig frittstående forvaltningsorganer, som blant annet kan brukes på tilsynsvirksomhet. En felles form vil gi mer forutsigbarhet og oversikt i forvaltningssystemet.

Selv om det ikke skulle være aktuelt å innføre en slik felles form, mener Statskonsult likevel at spørsmål som reiser seg i forbindelse med fristilling innenfor forvaltningsorganer, herunder tilsyn, bør tas opp til prinsipiell vurdering. Blant annet vil resultatet av en slik vurdering være en nyttig ramme for de beslutningene som treffes i tilknytning til enkeltvirksomheter.

*Arbeidsdelingen mellom tilsyn og andre sideordnede organer med videre*  
Ovenfor har vi anbefalt at det foretas en gjennomgang av tilsynenes oppgaveportefølje med sikte på i størst mulig grad å rendyrke dem som tilsyn, men samtidig slik at hvert enkelt tilsyn får ansvaret for et videre saksområde enn i dag. En slik gjennomgang innebærer at ansvarsdelingen revurderes mellom de ulike tilsynene innbyrdes og mellom tilsynsorganer og andre forvaltningsorganer.

En rendyrking av tilsyn etter de linjene som er skissert foran, vil kunne virke mønsterbestemmende på den norske forvaltningsorganisasjonen. Man kan se for seg at man vil få tre eller fire hovedtyper av organer organisert utenfor og med ulik formell tilknytning til departementene:

- *Tilsynsorganer* - eventuelt organisert som mer faglig uavhengige forvaltningsorganer.
- *Direktorater* - med et særlig ansvar for politikkutvikling og regelutvikling, organisert som ordinære forvaltningsorganer.
- *Virksomheter med ansvar for produksjon, forretning og tjenesteyting* - organisert som særskilte forvaltningsorganer eller som egne rettssubjekter, A/S eller statsforetak.
- *Klageorganer med ansvar for å behandle forvaltningsklager* - eventuelt organisert som faglig uavhengige forvaltningsorganer, jf. nedenfor.

---

En rendyrking og klargjøring som er skissert her, vil kunne styrke mulighetene for å realisere grunnleggende forvaltningsverdier, ikke minst de hensynene som Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ønsket å ivareta gjennom tilsyns-utredningen.

Statskonsult mener at det bør settes i verk en systematisk gjennomgang av all virksomhet utenfor departementene med sikte på å finne ut hvor langt det er mulig å komme i retning av å sortere forvaltningsorganer på den måten som er skissert ovenfor. Dersom det er ønskelig å rendyrke tilsynsorganer, er det uansett nødvendig å gjennomføre en slik vurdering et stykke på vei.

Så vidt Statskonsult kan se, er de endringene som er gjennomført under Sosialdepartementet og Helsedepartementets områder, et skritt i den retningen som er beskrevet her: Helseforetakene (tjenesteyting), Sosial- og helsedirektoratet (politikkutvikling, regelutforming etc.) og Helsetilsynet (tilsyn).

#### *Nærmere om behandling av klager over vedtak i tilsynsorganene*

Foran har vi foreslått at klager over vedtak i tilsynsorganer behandles av organer som er uavhengig både av klageorganet og det overordnede departementet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet antyder i mandatet for Statskonsults utredning at ansvaret for klagebehandlingen legges til egne klagenemnder. På grunn av flere potensielle problemer som er forbundet med nemndløsninger, og spesielt opprettelse av stadig flere nemnder, vil ikke Statskonsult anbefale en slik organisering. Hvis besluttede myndigheter følger det tradisjonelle mønsteret for nemndopprettelser, er det en fare for at det på tilsynsområdet kan bli opprettet et stort antall små nemnder med ansvar for til dels svært snevre rettsområder.

Statskonsult mener at dagens system for behandling av forvaltningsklager bør gjennomgås på prinsipielt grunnlag. Blant de mulige alternativene som bør utredes, er:

- å opprette egne forvaltningsorganer som har hovedansvaret for behandlingen av forvaltningsklager, og som bør gis en særlig fri stilling, og eventuelt organiseres som faglig uavhengige forvaltningsorganer,
- å opprette et system med forvaltningsdomstoler.

På tilsynsområdet kunne besluttede myndigheter, eventuelt som en overgangsløsning inntil de overordnede prinsippene var avklart, opprette et begrenset antall forvaltningsorganer, med stor faglig frihet, for å behandle klager over avgjørelser i tilsynsorganer. Dette forutsetter naturligvis at klagesaksomfanget rettferdiggjør en slik opprettelse. Klageorganene kunne for eksempel ha saksområder som til en viss grad følger hovedmålene for tilsynene; sikkerhet, fungerende markeder med videre.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Oppdrag og mandat

Arbeids- og administrasjonsdepartementet ønsker som en del av moderniseringsprogrammet å gjennomgå alle statlige tilsynsordninger. Hensikten med gjennomgangen er å identifisere reformbehov med hensyn til både vertikal og horisontal organisering av ulike tilsynsordninger. I Statsråd Normans redegjørelse for Stortinget 24. januar 2002, legges det stor vekt på styrking av statlige tilsyn, klargjøring av tilsynsfunksjonen i forhold til andre forvaltningsoppgaver, samt økt uavhengighet for statlige tilsyn.

Statskonsult er i den forbindelse gitt i oppdrag å utarbeide grunnlagsmateriale samt å utrede sentrale problemstillinger som er knyttet til organisering og virkemiddelbruk for statlige tilsyn.

I departementets oppdragsbrev av 18. mars 2002, oppgis det at følgende forutsetninger og prinsipper skal ligge til grunn for utredningen:

- 1. Desentralisering, delegering og fristilling gir økt behov for effektive tilsynsordninger som kan sikre etterlevelse av regelverk og rettsikkerhet for borgere og næringsliv.*
- 2. Statlige tilsyn må ha høy kompetanse innenfor sine fagområder, være i stand til å konkurrere om kvalifisert arbeidskraft og ha god forankring i faglige basismiljøer.*
- 3. Allmennhetens tillit til de statlige tilsynene skal sikres gjennom at tilsynene blir satt til å ivareta mest mulig entydige og ikke-konflikterende formål og hensyn.*
- 4. Tilsynenes legitimitet og autoritet ivaretas både ved åpenhet om deres vedtak og et tydelig regelverk, herunder bestemmelser som klart begrenser ansvarlig departements mulighet til å instruere tilsynet i enkeltsaker. Tilsynenes legitimitet og autoritet kan videre ivaretas ved uavhengige ankeadgangs-/klagebehandlingsordninger og/eller ved at tilsynet legges under et annet departement enn det som har det sektorpolitiske ansvaret på området.*

Statskonsult skal med dette utgangspunktet utrede alternative modeller som kan legges til grunn for beslutninger om organisering av tilsynsordninger. Modellene skal utformes slik at det kan tas hensyn til eventuelle særtrekk ved de enkelte tilsynene. Herunder skal utredningen i henhold til oppdraget omfatte:

- 1. En gjennomgang av sentrale parametere og begreper som grunnlag for å klargjøre tilsynsorganers oppgaver innenfor et gitt politikkområde. Herunder må det gis en gjennomgang av det spekteret av roller, funksjoner og oppgavetyper som staten ellers kan ha på de områdene som er underlagt*



---

*statlige tilsyn. Dette vil først og fremst dreie seg om overordnet politikk-utforming og forvaltning, lovgivning og annen regelproduksjon, klagesaksbehandling, informasjon/veiledning, finansiering og tjenestekjøp og eierskapsforvaltning og tjenesteproduksjon. Tilsynsorganers myndighetsutøvelse – tilsyn og kontroll med videre, og andre oppgaver – rådgivning, informasjon og områdeovervåking med videre, må gjennomgås i lys av statens samlede oppgaveportefølje.*

- 2. En gjennomgang av dagens hovedprinsipper for avgrensning av tilsynsorganers oppgaver, og en drøfting av hvordan dagens tilsynsorganisering ivaretar de overordnede hensynene som skal ligge til grunn for utredningen (jf. punkt 1–4 over, om forutsetninger og prinsipper). Dette arbeidet baseres i hovedsak på det datagrunnlaget som Statskonsult allerede har fra tidligere kartleggings- og utredningsarbeider. I noen grad kan det bli nødvendig med ytterligere datainnsamling.*
- 3. Skissere mer konkrete normative modeller for avgrensning og organisering av statens tilsynsvirksomhet, basert på nevnte forutsetninger og prinsipper. Modellene må konkretiseres med hensyn til både vertikal og horisontal organisering. Det vil omfatte sentrale faktorer som: innordning under departementer, departementenes styringsadgang, herunder instruksjons- og klagemyndighet, alternativer til ordinær klagesaksbehandling, inndeling av regulerings-/tilsynsområder, samt horisontale samordningsmekanismer. Modellene skal videre skissere muligheter for og konsekvenser av relokalisering av tilsynsorganer. Det bør også foretas en vurdering av hvilke konsekvenser ulike modeller har for mulighetene til å foreta en organisatorisk samling av regionale/lokale tilsyn.*

Problemstillinger som er knyttet til statlig tilsyn med kommunene skal inngå som en del av prosjektet. I tillegg til de organisatoriske spørsmålene, skal utredningen også omfatte:

- 1. En gjennomgang av ulike finansieringsformer for statlige tilsyn, for eksempel ordinære bevilgninger, bruk av gebyrer fra tilsynsobjektene med videre, samt en drøfting av ulike finansieringsformers hensiktsmessighet.*
- 2. En drøfting av mulige alternative virkemidler til tradisjonelle statlige tilsyn, for eksempel ved at tilsynsobjektene selv må sørge for at kontroll gjennomføres av 3. parts kontrollorganer.*

Utredningen skal gi grunnlag for konkrete endringer på tilsynsområdet. Statskonsult skal identifisere reformbehov, herunder drøfte hvordan innordning av statlig tilsyn i skisserte modeller kan skje på en måte som balanserer eventuelle motstridende hensyn på en rimelig måte.

Oppdragsgiver ønsker imidlertid ikke at Statskonsult selv fremmer konkrete forslag til endringer i departementstilknytning, sammenslåinger av tilsyn, med mer. Dette skal håndteres i en prosess departementene i mellom og i regjeringen.

---

## 1.2 Statskonsults forståelse og utdyping av oppdraget

Departementets oppdrag er omfattende og sammensatt. De forutsetningene og prinsippene som skal ligge til grunn for utredningen er av litt ulik karakter. For det første kan de relateres til særskilte utfordringer i lys av en faktisk og/eller ønsket utvikling innenfor alle samfunnssektorer som berøres av statlig virksomhet, det være seg gjennom tjenesteproduksjon, regulering, finansiering eller på andre måter. Desentralisering, delegering og fristilling nevnes som tre slike utviklingstrekk. Vi tar som utgangspunkt at det her primært siktes til desentralisering mv. av tjenesteproduksjon, enten denne i dag drives/eies av staten eller av kommunene. Selv om ”liberalisering” eller ”konkurransetsetting” ikke er eksplisitt nevnt, antar vi videre at slike virkemidler også må ses i sammenheng med økt ”fristilling”. Behovet for ”effektive tilsynsordninger”, i lys av denne utviklingen, er uttrykk for et ønske om å videreføre en omprioritering av statens virkemidler, fra den tradisjonelle sektorbaserte ”totalforsyningsmodellen” til en mer tilbaketrukket ”bestiller-, regulator- og kontrollørmodell”.<sup>2</sup>

For det andre fremheves det en del sentrale verdier og hensyn som skal ligge til grunn for statens tilsyn. Av disse kan nevnes: effektivitet, faglighet og kompetanse, allmennhetens tillit, samt tilsynenes legitimitet og autoritet. I tillegg pekes det på ulike virkemidler, med varierende grad av konkretisering, som kan bidra til å fremme disse verdiene og hensynene. Av disse nevnes: entydige (ikke-konflikterende) formål, åpenhet om vedtak, tydelig regelverk, uavhengige klageordninger, samt endringer i tilsynenes departementstilknytning og begrensninger i departementenes instruksjonsmyndighet.

Vi skal ikke her innlate oss på noen nærmere drøfting av forholdet mellom mål og virkemidler. Vi fremhever likevel de nevnte verdiene og hensynene som det sentrale utgangspunktet for utredningen. Vi oppfatter ikke disse som særlig kontroversielle. Effektivitet, faglighet, legitimitet med mer, representerer sentrale kjerneverdier for offentlig forvaltning. Det er også en nær sammenheng mellom dem, og de kan på et overordnet nivå langt på vei oppfattes som ikke-konflikterende. Effektivitet og faglighet vil være en forutsetning for legitimitet osv. Det er først gjennom konkretisering og operasjonalisering at nyanser, ulikhet i vektlegging og mulige konflikter kan komme til syne.

Det uttrykkes også i oppdraget at utredningen skal drøfte hvordan innretning av statlige tilsyn kan skje på en måte som balanserer mellom ulike og motstridende hensyn. Vi står derfor overfor to oppgaver: operasjonalisere og konkretisere de overordnede hensynene, også i form av virkemidler som kan realisere dem, samt å tydeliggjøre eventuell motstrid mellom disse.

Begreper som tillit, autoritet og legitimitet er av svært allmenn karakter, og kan knyttes til ethvert kjennetegn som bidrar til den generelle aksepten og respekten for en ”ordning” eller institusjon. Vi tar derfor utgangspunkt i den sammenhengen begrepene her brukes, og selvsagt uten noen implisitt forutsetning om at

---

<sup>2</sup> Vi finner støtte for denne forståelsen i statsråd Normans redegjørelse for Stortinget 24. januar 2002.

---

de eksklusivt kan reserveres for denne. Delvis rettes fokuset mot den vertikale dimensjonen, det vil si forvaltningens hierarkiske struktur, og delvis rettes den mot den horisontale dimensjonen, det vil si inndelingen av forvaltnings-/ sektorområder. En nærliggende tolkning av prinsippene – gitt de utfyllende kommentarene – er at de uttrykker et ideal om høy grad av rettslig og faglig uavhengighet for statlige tilsyn, kombinert med en relativt stor grad av formålspesialisering.

Noen sentrale spørsmål i kjølvannet av dette er blant andre:

- Hvilke konsekvenser vil en slik organisering ha for overordnet politisk og faglig styring av tilsynsvirksomheten?
- Hvilke avveininger skal foretas på de ulike organisatoriske nivåene, og hvordan innvirker organisatoriske og styringsmessige rammer på valg av beslutningsnivå for de ulike sakstypene?
- Hvilke krav kan stilles til faglig og praktisk samordning mellom ulike tilsyn?
- Hvor formålsspesialisert – eventuelt funksjonsspesialisert – må et tilsyn være for å unngå ”konflikterende” mål?
- I hvilken grad er selve tilsynsaktiviteten sammenvevd med øvrige oppgaver innenfor de respektive forvaltningsområdene, og hvilke implikasjoner kan følge av en eventuell økt rendyrking av tilsynsoppgavene?

Problemstillingenes art innebærer at dimensjoner i både den vertikale og horisontale organiseringen av forvaltningen berøres. Disse dimensjonene er sammenvevd. De normative modellene for organisering som skal skisseres i hht oppdraget, diskuterer vi derfor samlet. Det er selvsagt ikke mulig her å gi noen full utredning om konsekvenser av de ulike modellene. Vi kan bare peke på fordeler og ulemper ut fra mer skjønsmessige vurderinger.

De øvrige temaene som ønskes belyst, kan i større grad behandles for seg. Dette gjelder spørsmål som er knyttet til tilsynenes geografiske plassering og mulige konsekvenser av relokalisering, tilsynenes fagkompetanse, finansiering av tilsyn, og det som omtales som ”alternativer til tilsyn”.

### 1.3 Statlig tilsyn: Begrepsavgrensing

Denne utredningen skal altså ta for seg statlig tilsyn. Ordene ”statlig tilsyn” brukes likevel i så mange ulike sammenhenger at det krever en presisering. Presiseringen vil samtidig fungere som avgrensning for hva denne utredningen fokuserer på.

Det er relativt enkelt å avgrense at fokuset skal rettes mot *statlig* tilsyn – det vil si i motsetning til kommunalt eller privat tilsyn. Begrepet *tilsyn* brukes imidlertid i mange ulike betydninger. I sin mest utvidede betydning brukes det som et fellesbegrep for ”all” aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. I sin mest avgrensede betydning kan det bety kun

---

den konkrete kontrollen av et enkelt pliktsubjekts<sup>3</sup> etterlevelse av en (tidligere fastsatt) formell regel.<sup>4</sup> Kjernen i begrepet tilsyn er således kontroll og annen oppfølging av at regelverk etterleves som forutsatt.<sup>5</sup> Enten man legger den vide eller den snevre forståelsen til grunn, vil imidlertid nesten enhver statlig etat ha et større eller mindre innslag av regelverksoppfølging – tilsyn i sin oppgaveportefølje.

En vurdering av statlige tilsynsordninger krever derfor en del ytterligere avgrensinger. Prinsipielt faller for eksempel mange av politiets kontrolloppgaver inn under den ovenstående definisjonen av ”statlig tilsyn”. En fartskontroll er en kontroll av et pliktsubjekts etterlevelse av en statlig regel, og hensynet bak regelen er egen og andres sikkerhet – det vil si på samme måte som Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhets tilsyn med et pliktsubjekts oppbevaring av eksplosiver. Også andre av politiets oppgaver passer inn under rammene for ”statlig tilsyn”, for eksempel tilsyn med vaktelskaper. Samlet sett står likevel flertallet av politiets oppgaver i en særstilling, særlig med henblikk på sanksjoneringsreglene og sammenhengen med strafferetten. Vi velger derfor av rent praktiske grunner å ikke rette fokuset mot politiets tilsynsoppgaver i denne gjennomgangen.

Selv om vi ser bort fra politiets tilsynsoppgaver, har det likevel mye for seg å konsentrere denne gjennomgangen mot statens kontroll av pliktsubjekter som staten har funnet det nødvendig å sette rammer for ved lov eller forskrift – men hvor staten selv ikke nødvendigvis er involvert i det forholdet som regelverket retter seg mot – det vil si situasjoner hvor tilsynet er rettet mot en uavhengig tredjepart.

Denne avgrensningen innebærer at særlig følgende statlige tilsynsaktiviteter **faller utenfor**:

- Tilsyn som i hovedsak er kontroll av om vilkårene for en statlig ytelse, tjeneste eller lignende foreligger. For eksempel Statens lånekasse for utdanning, trygdeetatens og lignende etaters kontroll av en søkeres opplysninger.
- Tilsyn i forbindelse med innbetaling av skatter og avgifter. Særlig skatteetaten og toll- og avgiftsdirektoratet.

Med denne avgrensningen sitter vi likevel igjen med ca. 40 forvaltningsorganer med tilsynsoppgaver, forankret i 16 departementeter, bare med unntak av Utenriksdepartementet. Videre omfatter dette mer enn 120 lover og et ukjent antall forskrifter.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Den som i henhold til et gitt formelt regelverk er utpekt som ansvarlig for å følge regelen, for eksempel ”huseier”.

<sup>4</sup> Lov, forskrift eller enkeltvedtak.

<sup>5</sup> Tilsyn brukes av og til også som betegnelse på oppgaver som egentlig er styring og oppfølging av egen, eventuelt underliggende, etat(er), for eksempel når det gjelder ressursbruk og prioriteringer. Slikt ”tilsyn” omfattes ikke av denne utredningen.

<sup>6</sup> Det nøyaktige antallet kjenner vi ikke, bare at det er firesifret.

---

Selv om avgrensningen gjelder statens tilsyn med ”tredjepart” vil utvalget likevel omfatte situasjoner hvor staten selv er pliktsubjekt og dermed kan sies å ”føre tilsyn med seg selv”. Svært mange regler retter seg nemlig likt mot så vel statlige som private enheter, for eksempel arbeidsmiljøloven, dyrevernloven, produktkontrollloven, forurensningsloven og en rekke lignende lover som retter seg mot ”*enhver*”, ”*den som*” og lignende, og som ikke eksplisitt unntar statlig virksomhet.

Likeledes omfattes statens tilsyn med kommunene. Dette tilsynet forekommer i hovedsak i tre former:

- Tilsyn med kommuner, fordi kommunenes virksomhet omfattes av generell lovgivning som er undergitt statlig tilsyn, for eksempel arbeidsmiljøloven. Dette er med andre ord en parallell situasjon med det som er nevnt ovenfor ved at lovene retter seg mot ”*enhver*”, ”*den som*” og lignende.
- Tilsyn med kommuner på områder hvor kommunene er pålagt et spesielt ansvar for visse tjenester, produkter og lignende – for eksempel brannvesen, beredskap, renseanlegg med videre.
- Tilsyn med kommuner hvor kommunene håndhever delegert statlig myndighet, som bygningskontroll og branntilsyn.

I sum sitter vi igjen med et stort antall, til dels svært ulike organer, men altså med det til felles, at tilsyn inngår i oppgaveporteføljen. Selve tilsynsaktiviteten kan, som vi kommer tilbake til, være nokså marginal, og noen vil verken oppfatte seg som, eller oppfattes av andre som ”tilsynsetater”. Til tross for dette, velger vi her i hovedsak å benytte samlebetegnelsen *tilsynsorganer* eller *tilsyn*. Dette er delvis for å forenkle fremstillingen; men dels avspeiler det også et tematisk fokus med hensyn til hvilke av disse organenes oppgaver vi er mest opptatt av. Noen steder brukes imidlertid også ”direktorat”, blant annet for å betegne sentralnivået i et tilsynsapparat.

## **1.4 Modeller for organisering**

### **1.4.1 Organisatorisk spesialisering og arbeidsdeling**

De organisatoriske problemstillingene står sentralt i vår gjennomgang av statlige tilsyn. De overordnede prinsippene og hensynene som legges til grunn, kan på ulike måter fremmes eller hemmes gjennom de organisatoriske løsningene som velges. Vi trenger derfor et begrepsapparat og en klargjøring av noen sentrale dimensjoner i forståelsen av de organisatoriske mønstre. Vi skal her gjennomgå noen sentrale organisasjonsvariabler for å legge til rette for den påfølgende empiriske gjennomgangen, samt også den normative drøftingen i kapittel 11.

Det finnes mange innfallsvinkler innen organisasjonsteori når vi skal se på hvordan en virksomhet kan organiseres. Helt generelt kan vi si at en organisa-

---

sjonsform er et uttrykk for ulike måter å samle, samordne eller splitte oppgaver på. Det kan være fruktbart her å ta utgangspunkt i noen hovedprinsipper for organisatorisk spesialisering; etter formål, etter funksjon, etter målgruppe og etter geografisk område.<sup>7</sup>

Organisering etter *formål* kjennetegnes ved at de enkelte organisatoriske enhetene har et konsentrert formål. En fullt ut formålorganisert enhet vil ha et totalansvar for formålets gjennomføring, og utstyres med alle typer kompetanse i forhold til dette. Med *funksjon* som spesialiseringsprinsipp er det typen arbeidsoppgaver snarere enn formålet som legges til grunn. Dette kan være planlegging, teknisk støtte, kontrollfunksjoner, budsjett med mer. I vår sammenheng er det naturlig å legge til grunn de ”tverrgående” funksjonene og oppgavetyperne som vi finner innenfor et forvaltningsområde, det vil si de ulike oppgavene som er relatert til tilsyn og myndighetsutøvelse, tjenesteyting, politikkutforming med videre. Vi kan også omtale slike oppgaver som *roller* i statsforvaltningen. Ved *målgruppeorganisering* samler man, uansett formål eller funksjon, alle oppgaver rettet mot en avgrenset målgruppe, for eksempel barn, eldre, pasienter, eller som i vårt tilfelle; grupper av tilsynsobjekter. Ved *geografisk* spesialisering samles alle som jobber med et geografisk område, uansett formål, funksjon eller målgruppe, i en enhet.

Strengt fortolket vil en anvendelse av prinsippene som rendyrkede idealtyper bety at en organisatorisk enhet ikke anses å være spesialisert etter det ene eller det andre prinsippet før den samler så å si *samtlig*e oppgaver som er knyttet til henholdsvis formålet, funksjonen, målgruppen etc.. Vi kan imidlertid med fordel betrakte prinsippene mer som dimensjoner eller variabler, som gitte organisasjonsenheter kan plasseres langs. Virkelighetens organisasjoner vil kunne innplasseres langs flere av disse, og vi anvender dem her i en lett modifisert form, tilpasset utredningens tema.

Statsforvaltningen, som jo rettslig sett endog er å betrakte som *én* organisasjon – det vil si som Kongens/regjeringens kontorer – er i så måte (uten sammenlikning) også vår mest omfattende og komplekse organisasjon. Den favner over et enormt spekter av formål og funksjoner. Målgrupper er ikke bare alle landets borgere, men også organisatorisk avgrensede rettssubjekter, herunder i en del sammenhenger også forvaltningen selv og dens organer. Borgere og organisasjoner vil også utgjøre målgrupper for forvaltningen i egenskap av mange ulike roller, og med ulike sett av rettigheter og plikter som er knyttet til hver av disse. Et delvis uensartet mønster av geografiske inndelinger utgjør også en del av dette bildet.

I og om statsforvaltningen brukes ofte betegnelsen *sektor*. Som organiseringsprinsipp har begrepet en temmelig uklar betydning. Sektor kan benyttes i nærmest enhver sammenheng, koblet til både formål, målgrupper og kanskje også funksjoner – om ikke regioner, jf. betegnelser som *justissektor*, *barnehagesektor*, *helsesektor*, *landbrukssektor* med flere. I faglitteraturen benyttes ofte *sektorspesialisering* som eksempel på, og endog synonym for, formåls-

---

<sup>7</sup> Delvis etter Luther Gulick, 1937.

---

spesialisering.<sup>8</sup> Men ikke-sektorspesifikke formål kan også være grunnlag for organisering. Forskjellen er av mer enn akademisk interesse.<sup>9</sup>

Landbruk er et eksempel på et *formål* som også benyttes synonymt med *sektor*, men som samtidig også har klare elementer av målgruppebasert organisering. Formålsspesialisering blir slik sett en litt uklar kategori; de fleste organisasjonsenheter har jo formål. Det ligger allerede i betegnelsen formål, at det kan dreie seg om nærmest enhver gruppering av oppgavetyper som kan innbefattes under en målstruktur. Det gir liten veiledning som *grupperingsprinsipp*. Vi er her ute etter formålorganisering litt i kontrast til de øvrige organiseringsprinsippene, og vil derfor forsøke å rendyrke dette i forhold til organisasjonsinndelinger som i minst mulig utstrekning også følger et målgruppeprinsipp.

### 1.4.2 Horisontal og vertikal organisering

Vi legger her til grunn at organisatorisk spesialisering skjer etter to hoveddimensjoner, en vertikal og en horisontal. I utgangspunktet anvendes spesialiseringsprinsippene primært i forhold til horisontal spesialisering, det vil si at det innenfor en hierarkisk struktur finnes ulike måter å organisere oppgaver på i de parallelle sideordnede kommandolinjene. I den vertikaleaksen er vi primært opptatt av å differensiere oppgavetyper og ansvarsforhold langs slike kommandolinjer. Når vi her snakker om prinsipper for organisering, er det altså det komplekse systemet av departementer og andre forvaltningsorganer som langs ulike vertikale og horisontale linjer utgjør forvaltningens organisasjonsstruktur.

Utfordringen for denne framstillingen er å vise sammenhengen mellom både den horisontale og den vertikale dimensjonen samtidig. Statlige tilsyn omfatter på øverste horisontale nivå 16 departementer. På neste nivå, direktoratsnivået, omfatter den ca 40 tilsynsorganer. Det er store variasjoner i hvordan oppgaver, roller og ansvar er fordelt vertikalt mellom tilsynsorganene og deres respektive departementer. En tenkt horisontal linje som beskriver ansvarsskillet mellom alle departementene over streken og alle etatene under streken, vil således ikke bli en sammenhengende linje. Linjen vil mer ligne en trapp som går opp, henholdsvis ned, fra det ene departementet eller den ene etatsrelasjonen, til den neste. Tilsvarende er det ikke enkelt å trekke klare loddrette skillelinjer mellom departementene langs den horisontaleaksen. Grenseflater, overlappende reguleringer og andre sammenhenger mellom områdene og oppgavene, gjør at også disse linjene vil fortone seg som slalåmløyper avhengig av sak og sammenheng.

Spesialiseringprinsippene kan altså anvendes langs så vel den horisontale som den vertikaleaksen. Ulike organisatoriske nivåer innen samme enhet kan derfor godt være organisert etter forskjellige prinsipper – for eksempel i geografiske enheter under et formålorganisert departement. Hvilket prinsipp en organisatorisk enhet er organisert etter, vil derfor variere alt etter om man ser på organisasjonen som en samlet helhet eller på enkelte deler av organisasjonen.

---

<sup>8</sup> Jf. blant annet Egeberg 1989 og 2001.

<sup>9</sup> Ofte benyttes endog begrepene *horisontale* og *vertikale* organer som betegnelse på henholdsvis sektoruavhengige og sektorspesialiserte organer, blant annet for EU-kommisjonens ulike generaldirektorater.

---

Miljøverndepartementet er for eksempel opprettet etter et formålprinsipp, men også andre departementer ivaretar miljøvernansvar innenfor sine formål. Et eksempel er Landbruksdepartementet som har dette innbakt innenfor sitt formål – *norsk landbruk*, og overfor den viktigste av dette departementets målgrupper – *norsk landbruksnæring*.

For å illustrere forholdet mellom den vertikale og den horisontale dimensjon kan følgende grunnmodell benyttes.

### Figur 1.1

#### Feil! Ugyldig kobling.

Den horisontale akse representerer grad av spesialisering på tvers av kommandostrukturen, hvor ytterpunktene angir henholdsvis høy og lav grad av spesialisering. I den vertikale akse fremgår graden av henholdsvis hierarki og autonomi innenfor statsforvaltningen. Den horisontale linjen skiller da departementsnivå (over) og direktoratsnivå (under). De stiplede horisontale linjene angir nivåer i den vertikale linjen, med regjeringen øverst, som det overordnede samordningsorganet. Den nederste stiplede linjen angir et tenkt skille mellom *ordinære* forvaltningsorganer – tradisjonelle direktorater underlagt vanlig hierarkisk styring, og de mer eller mindre *uavhengige* organene. Den nederste stiplede linjen angir derfor også en slags grense for den hierarkiske samordningens mulighetsrom. Generelt vil graden av spesialisering minske oppover i systemet. Formål og funksjoner med mer, som er splittet på tilsyns-/ direktoratsnivå, kan være samlet på departementsnivå. På regjeringsnivå samles for så vidt alt ansvaret i regjeringsskollegiet.

Dette må oppfattes som en grunnmodell, siden de spesialiseringsdimensjonene som legges til grunn i den horisontale linjen kan variere.<sup>10</sup> Å tegne modeller som fremstiller alle alternativene, ville være en nokså håpløs oppgave. Om prinsippene kombineres kun i rendyrket form, vil vi likevel få et nokså stort antall muligheter. For en nærmere drøfting, se kapittel 11.

### 1.4.3 Nærmere om betydningen av valg av organisasjonsstruktur

En sentral forutsetning for denne organisatoriske innfallsvinkelen er tesen om begrenset rasjonalitet.<sup>11</sup> Kognitiv kapasitet og mentale bindinger begrenser aktørers mulighet til å håndtere informasjon og skaffe full oversikt over ulike handlingsalternativer og deres konsekvenser. Beslutningstakere konsentrerer

---

<sup>10</sup> En sektorbasert horisontal dimensjon innebærer altså at alternativer til høyre i figuren indikerer en organisatorisk samling av flere sektorer, slik vi i dag finner i en del kommunale etater, for eksempel "oppvekstetater". Fylkesmannen er et eksempel med hensyn til statlig tilsyn. Alternativer til venstre i figuren innebærer tilsvarende oppsplitting av sektorområder; den nylige departementsdelingen som førte til opprettelse av egne departementer for helse- og sosialsektorene er et eksempel. Blant de "tverrgående" (horisontale) målgruppene finner vi mange under den store gruppen liv, helse og liknende. Disse har også svært ulik grad av spesialisering, fra Taubanetilsynet til Arbeidstilsynet. Noen, som Oljedirektoratet, er i stor grad også organisert etter et målgruppeprinsipp.

<sup>11</sup> H. Simon 1965.



---

derfor oppmerksomheten primært mot de forhold som deres formelle posisjon, plassering og rolle forplikter dem til.

Valg av spesialiseringsprinsipp fremstilles ofte som rent praktiske, administrative valg, men det kan også innebære strategiske valg som blant annet vil ha betydning for en organisatorisk enhets gjennomslagskraft i forhold til en annen.<sup>12</sup> Inndeling i formålgrupper har betydning for formålet eller formålenes gjennomslagsevne; å begunstige et formål med en egen organisatorisk enhet, innebærer en tydeliggjøring og kanskje også en prioritering av nettopp dette formålet. Organisatorisk sammensetning av ”formålgrupper”, strukturerer avveininger innenfor gruppen; formål har jo den ”språklige” egenskapen at de kan splittes og samles nesten etter ethvert behov. Tilsvarende gjelder for de øvrige spesialiseringsprinsippene; en gitt funksjonsspesialisering, for eksempel en ”tilsynsenhet”, bidrar til å tydeliggjøre nettopp dette som en sentral oppgavetype. En målgruppespesialisering, for eksempel ved å samle oppgaver som er rettet mot høyprofilerte målgrupper, som ”operatører på sokkelen” eller kommunene, er langt på vei utgangspunkt for oppgaveorganiseringen i henholdsvis Oljedirektoratet og ved fylkesmannsembetene.

En kan også benytte ulike organiseringsprinsipper på ulike nivåer for å understreke, kompensere eller motvirke så vel fordeler som ulemper ved de ulike prinsippene. Valg av ulike prinsipper for organisering på henholdsvis departements- og direktoratsnivået, påvirker gjennomslagskraften som departementsnivået vil få overfor de ulike delene av direktoratsnivået.

Et annet godt eksempel er forholdet mellom stat og kommune. Statlig ”sektororganisering” – først og fremst etter et formålprinsipp – skal kompenseres ved fylkesmannens samordningsfunksjon som ”målgruppeansvarlig” overfor summen av statens kommunerettede styring. Effekten av dette varierer med hvor sterk statens sektoriserende sentralledelse, via embetets fagavdelinger, styrer langs den vertikale linjen, og med hvor virkningsfullt embetsledelsen kan ”kompensere” for dette gjennom horisontal samordning.

Tilsvarende kan valg av spesialiseringsprinsipp brukes som et virkemiddel for kommunene til å redusere statlig innflytelse. Så lenge kommunene fulgte formålsspesialiseringprinsippet med hovedutvalgmodellen, så hadde kommunene også en struktur som samsvarte ganske godt med den staten har. Særlig kommunalavdelinger som ”Helse og sosial” og ”Undervisning” fant sine sammenlignbare storebrødre i statlige departementer. Det er da rimelig å anta at ”sentralstaten” i en slik situasjon vil ha gode styringsbetingelser overfor kommunene. Ulik formell struktur i kommunene, i forhold til statens, vil gjøre det mer komplisert for staten å ”overstyre” kommunene.<sup>13</sup>

## 1.5 Metode og datagrunnlag

---

<sup>12</sup> Valg av spesialiseringsprinsipp kan også innebære politiske valg. Det er derfor ikke slik at ett bestemt spesialiseringsprinsipp er objektivt best uavhengig av målsetninger, jf. blant annet Egeberg (1984:34–35).

<sup>13</sup> Jf. Hovik og Stigen, 1995.

---

Den empiriske gjennomgangen baseres i hovedsak på tre kildegrunnlag:

1. Statskonsults eksisterende materiale, hovedsakelig fra en større kartlegging av statlige tilsyn gjennomført for Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1999–2000. I tillegg er det også brukt materiale fra flere andre prosjekter i Statskonsult med relevans for statlig tilsyn.<sup>14</sup>
2. Skriftlig dokumentasjon vedrørende tilsynsområdene. Dette omfatter St. prp. nr. 1, tildelingsbrev, årsrapporter/årsmeldinger, interne planer, instruksjer for tilsynsetatene eller deres styrer, samt annen styrings- og resultatdokumentasjon.
3. En spørreundersøkelse rettet mot tilsynsetater og departementer som ble gjennomført for denne utredningen i siste halvdel av april 2002. Formålet med denne var å innhente utdypende opplysninger, blant annet når det gjelder tilsynenes vertikale organisering, det vil si styringsrelasjon i forhold til overordnet departement, forhold som er knyttet til fagkompetansen i virksomheten, finansierings- og gebyrordninger som gjelder for tilsynsområdet, samt bruken av alternative virkemidler til tradisjonell tilsyns- og kontrollaktivitet.

### **1.5.1 Nærmere om spørreundersøkelsen**

Utvalget av organer/etater er gjort på bakgrunn av at tilsyn inngår som en komponent i deres oppgavesammensetning i samsvar med de avgrensningskriteriene som det er redegjort for over. Før utsendelse ble utvalget forelagt oppdragsgiver som igjen forela det for de andre departementene. Vi har primært rettet undersøkelsen inn mot forhold som kan relateres til de lovområdene som hjemler organenes tilsynsoppgaver; for enkelhets skyld omtales de her altså som tilsynsorganer/tilsyn.

Undersøkelsen har vært rettet mot både departementer og tilsynsorganer. Hensikten med dette, har blant annet vært å få frem eventuelle ulikheter i oppfatning mellom nivåene med hensyn til sentrale spørsmål som for eksempel styringsforholdet. Undersøkelsen er en såkalt fulltelling. Det vil si at den tar sikte på å kartlegge alle relasjoner mellom departementer og statlige tilsyn.

Flere departementer har flere underlagte tilsyn. Tilsvarende har enkelte tilsyn flere departementer over seg i forhold til ulike tilsynsoppgaver (se vedlegg 1 for oversikt over målgruppen). De departementene som har flere underlagte tilsyn, ble bedt om å fylle ut ett skjema for hvert enkelt. De tilsynene som sorterer under flere departementer, ble tilsvarende bedt om å fylle ut ett skjema for hvert departement. Når det gjelder områder der tilsynsoppgaver er tillagt regional statsforvaltning, ble overordnet departement bedt om å koordinere utfyllingen på vegne av underliggende organ(er), slik at det kunne gis mest mulig nasjonalt dekkende opplysninger. Der hvor statlige regionale oppgaver kunne

---

<sup>14</sup> Jf. blant annet HMS-prosjektet, forskriftforenklingsprosjektet, klagesaksprosjektet og rolleprosjektet.

---

anses som ytre ledd av direktorater, er opplysningene for ”direktoratsområdet” samlet. For tilsynsordninger som er tillagt departementene direkte, ble vedkommende departement bedt om å svare for disse (jf. vedlegg 1).

#### **1.5.1.1 Om undersøkelsens metode og datamateriale**

Datainnsamlingen ble gjennomført som en Internett-undersøkelse med utfylling av et elektronisk skjema. Skjemaet ble tilsendt respondentene som vedlegg til e-post. Departementene og tilsynene ble i forkant bedt om å oppgi en unik e-postadresse for hver styringsrelasjon som skulle kartlegges. For hver styringsrelasjon ble det etablert et unikt skjema som ble oversendt til oppgitte e-postadresse. Skjemaene skulle fylles ut i perioden 12.–26. april 2002.

Det ble sendt et brev til departementene og tilsynene før utsending av skjemaet, der det ble informert om undersøkelsen. I tillegg ble spørreskjemaet vedlagt i papirform, slik at respondentene fikk anledning til å forberede svar så raskt som mulig.

På forhånd ble det identifisert 51 styringsrelasjoner som skulle gi 102 skjemaer for utfylling. Underveis ble det fra departementene/direktoratene oppgitt noen flere relasjoner – spesielt for relasjoner til Sjøfartsdirektoratet – slik at det endelige antallet respondenter ble 113.<sup>15</sup> 23 mulige respondenter, departementer/tilsyn i målgruppen, oppgav ikke e-postadresse. Av disse var hele ni knyttet til relasjonen Fylkesmannen–departement, hvorav tre departementer ikke hadde oppgitt adresse, mens det manglet seks adresser, alle fra fylkesmannsembetet for relasjoner til seks departementer. Landbruksdepartementet oppgav bare én adresse/relasjon av fire mulige.

Med bakgrunn i svar fra departementene og tilsynene ble det etablert et utvalg med i alt 90 respondenter. Disse mottok hvert sitt skjema. I alt svarte 76 respondenter av de 90 som mottok skjemaet. I forhold til antallet skjemaer som ble sendt ut, gir dette en svarandel på 84 prosent. Ser vi svarandelen i forhold til alle de 113 identifiserte respondentene, så er svarprosenten på 67 prosent.

Svarene har gitt mulighet for analyse av 30 relasjoner – 60 respondenter (se vedlegg 2: Oversikt over hvilke relasjoner som ble gjensidig kartlagt). Fem departementer svarte for sju relasjoner som ikke ble besvart fra respektive direktorater. Ni direktorater svarte for relasjoner som ble ubesvart fra respektive departementer.

Datainnsamling og en grov bearbeiding av dataene er gjennomført av Norsk Gallup Institutt.

#### **1.5.1.2 Materialets representativitet og pålitelighet**

Undersøkelsen har kartlagt 30 styringsrelasjoner som er gjensidig vurdert fra henholdsvis departementer og tilsyn. Dette gir en andel på 59 prosent i forhold

---

<sup>15</sup> At dette ikke er et partall, skyldes at Justisdepartementet ville gi to svar for sin relasjon til Direktoratet for sivilt beredskap.

---

til den på forhånd definerte målgruppen – 51 relasjoner. Norsk Gallup/Statskonsult vurderer andel svar som tilfredsstillende for å gjennomføre og tolke gap-analyser og frekvensvurderinger i datamaterialet.

Vårt inntrykk er at respondentene har besvart skjemaet etter beste evne. Det har i tillegg vært klart for respondentene at svarene vil gi uttrykk for departementets og tilsynets ”offisielle” oppfatninger, og ikke enkeltpersoners oppfatninger. Det foreligger selvsagt en risiko for ”strategiske” svar, særlig siden politiske reformsignaler, blant annet med hensyn til relokalisering, ble gitt før undersøkelsen startet. Vi har ikke hatt anledning til å analysere slike effekter nærmere.<sup>16</sup>

## 1.6 Rapportens struktur

I kapittel 2 gir vi et mer generelt overblikk over begreper og temaer som er knyttet til statlig tilsyn. Dette er kanskje mer omfattende enn det en streng fortolkning av oppdragets mandat gir grunnlag for, men er allikevel etter vårt syn vesentlig for forståelsen av tilsyn som statlig oppgave.

I kapitlene 3–10 gjennomgår og drøfter vi funn og empirisk materiale, fra denne og tidligere undersøkelser. Kapittel 3 tar for seg internasjonale rammebetingelser og utviklingstrekk. Kapittel 4 og 5 beskriver de organisatoriske hovedmønstrene når det gjelder henholdsvis horisontal og vertikal organisering. Kapittel 6 tar for seg særtrekk knyttet til statens tilsyn med kommunene, herunder spørsmål relatert til organisering av regional statsforvaltning. I kapittel 7 ser vi på tilsynsorganenes kompetanseressurser, og vilkår som er knyttet til vedlikehold og utvikling av disse. Kapittel 8 ser på tilsynsorganenes geografiske plassering, og drøfter mulige konsekvenser av flytting, blant annet basert på erfaringer fra tidligere utflyttingsprosesser. Kapittel 9 gjennomgår tilsynenes finansiering og ulike former for gebyrer/avgiftsordninger og liknende. Kapittel 10 tar for seg andre virkemidler enn offentlig tilsyn som bidrag til regeletterlevelse. I kapittel 11 presenterer vi ulike normative modeller for organisering av statlige tilsyn, og drøfter styrker og svakheter ved disse.

Siden oppdraget favner over en litt uensartet samling av problemstillinger, kan selektiv lesning være en løsning for de som ikke er like interessert i alt. Når det gjelder de organisatoriske hovedproblemstillinger er kapitlene 1–6, samt 11, de sentrale. Kapitlene 7–10 kan i større grad leses som selvstendige bidrag.

---

<sup>16</sup> Vi tenker her eksempelvis på effekter i retning av å ”overdrive” vektlegging av dagens organisatoriske uavhengighet, for å ”unngå” utflytting.

---

## 2 Tilsyn som statlig oppgave

I dette kapitlet gjennomgår vi oppgavesammensetningen i ulike tilsynsorganer. Vi ser særlig på oppgaver som er relatert til myndighetsutøvelsen med tilsyn, og detaljregulering (normering), som kjerneelementer i denne. Vi ser også nærmere på ulike dimensjoner som er knyttet til de strategiske virkemiddelvalgene som tilsynsetater må foreta i realiseringen av reguleringsformålene. Deretter tar vi det motsatte perspektivet, og ser på omgivelsenes relasjon til regulerings- og tilsynsmyndigheter. Vi legger særlig vekt på de forventningene som kan skapes til tilsynet, både fra tilsynsobjekter og fra samfunnet for øvrig, men trekker også opp noen rammer for hvordan kjernen i tilsynsfunksjonen bør være.

Samspillet mellom oppdragsgiver/bestiller i betydningen overordnet reguleringsmyndighet (Storting og regjering), tilsynsobjekt (pliktsubjekt) og tilsynsmyndighet, kan framstilles som en trekantrelasjon. Vi analyserer dette samspillet og peker på hvordan rolleforståelse og relasjoner mellom aktørene kan påvirkes på ulike måter. Avslutningsvis ser vi på ulike betydninger av begrepet rollekonflikt, og skisserer noen hovedtyper av rollekonflikter som er særlig sentrale i forhold til utøvelse av statlig myndighet.

### 2.1 Tilsynsorganers oppgavesammensetning

Som nevnt omfatter en snever forståelse av begrepet *statlig tilsyn* kun den enkeltvise faktiske kontrollen av et konkret pliktsubjekts etterlevelse av en regel. Hvis denne forståelsen av begrepet legges til grunn, vil bare et par av de statlige tilsynetatene kunne betegnes som utelukkende *tilsynsetater*. Tilsyn er bare ett av flere virkemidler som brukes for å følge opp en lovs formål. Etatene kan derfor forvalte et ulikt utvalg av andre virkemidler i tillegg til de rene kontroll- og tilsynsoppgavene. Regelverksutvikling er for eksempel en sentral oppgave for de aller fleste *tilsynsetatene*. Vi gir nedenfor en beskrivelse av de typiske virkemidlene og sammenhengene mellom dem.

#### 2.1.1 Fire grunnelementer

Det er ikke mulig å kategorisere alle de ulike virkemidlene som de ulike tilsynsetatene forvalter slik at kategoriene blir gjensidig utelukkende. Grovt forenklet brukes imidlertid følgende fire grunnvirkemidler i de fleste tilsynsetater:

1. **Tilsyn**
  - i betydningen kontroll av at et konkret pliktsubjekt etterlever gjeldende formelle krav, samt reaksjoner ved avvik.
2. **Detaljregulering eller normerende vedtak**<sup>17</sup>
  - i betydningen å fatte enkeltvedtak eller utarbeide forskrifter. I hvilke sam-

---

<sup>17</sup> For eksempel godkjenninger, konsesjoner etc

---

menhenger, og med hvilken hensikt de ulike formene for detaljregulering brukes, kan variere sterkt fra område til område.

### 3. Informasjon

– i betydningen generell informasjon om reguleringens formål, om regelverkets krav og lignende temaer av betydning for dem regelverket retter seg mot.

### 4. Områdeovervåking

– i betydningen å samle inn og systematisere ulike former for kunnskap av betydning for reguleringsområdet. For eksempel prøvetaking for å kartlegge utbredelse av ev sykdommer, overvåke kredittgivning, vurdere risiko i ulike bransjer med videre.

Vektleggingen av et virkemiddel framfor et annet og grad av direkte involvering i for eksempel regelverksarbeid, kan variere mye fra etat til etat.

En oppgave som ofte går igjen, men som ikke er nevnt ovenfor er *beredskapsarbeid*. Samtidig er ikke beredskapsarbeid en særegen oppgave i tillegg til disse fire, men er en kombinasjon av dem. Beredskapsarbeid kan inneholde elementer av alle de fire nevnte hovedkategoriene. Hovedforskjellen er særlig at myndighetene i en beredskapssituasjon opererer med grunnlag i særegne og skjerpede reguleringer, og samtidig intensiveres ofte tilsynsopfanget – kontrollgraden – sterkt. I gitte situasjoner kan myndighetene selv fullstendig overta kontrollen over eller driften av en aktivitet.

## 2.1.2 Annen formålforvaltning

I tillegg til de nevnte hovedkategoriene bidrar imidlertid ofte tilsynsetater til å fremme et reguleringsformål på flere andre måter. Vi har valgt å kalle denne mer sammensatte virkemiddelgruppen ”annen formålforvaltning”. Hovedgrunnen for å skille denne gruppen for seg selv, er at ”annen formålforvaltning” ikke følger like direkte regelverket som etaten forvalter, og innebærer heller ikke en like klar myndighet – pliktsubjektrelasjon. Disse virkemidlene kan ha utviklet seg i forlengelsen av de mer typiske myndighetsoppgavene.

Mange etater fremhever ofte disse aktivitetene som like viktige for å ivareta loven(e)s formål som den rene myndighetsutøvelsen eller kontrollen, og vi har derfor skilt dem ut for å tydeliggjøre dem. Disse aktivitetene har likevel en sterk sammenheng med de fire nevnte hovedkategoriene, og det kan være vanskelig å si nøyaktig hvor den ene oppgaven slutter og den andre begynner. For eksempel vil mange av de aktivitetene som nevnes nedenfor kunne anses som deler av informasjonsvirksomheten eller som forlengelse av områdeovervåkingen.

Annen formålforvaltning kan innebære:

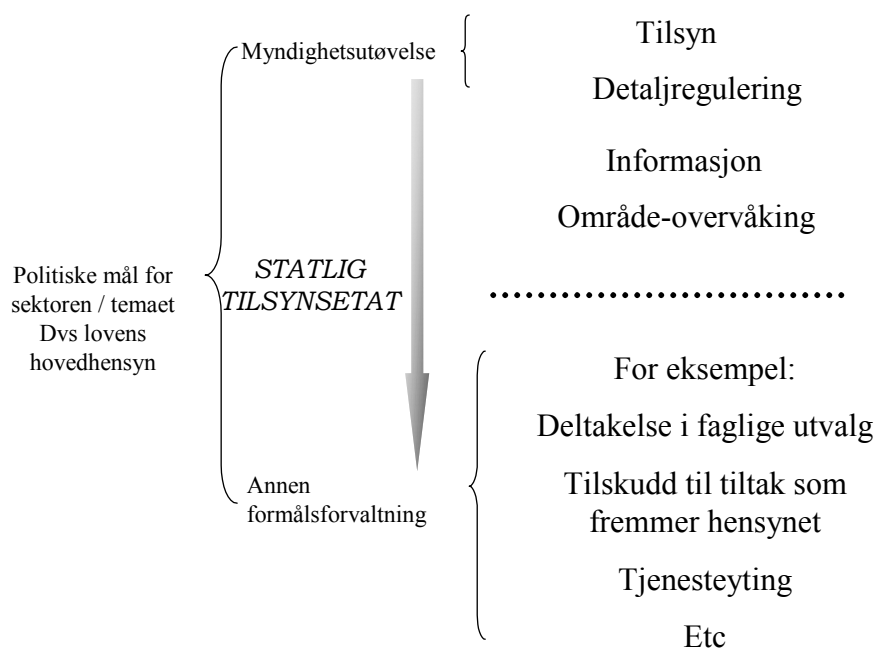
- å utgi statistikker, utredninger og lignende av interesse for flere innenfor området
- å delta med ekspertise i formelle, faglige råd og utvalg

- å inngå uformelt samarbeid med bransjeorganisasjoner
- å ta initiativ overfor andre offentlige organer, for eksempel påse at utdanningsinstitusjoner fyller et kompetansebehov som er sentral for en bedre måloppnåelse på etatsens forvaltningsområde
- å yte tilskudd til ulike organisasjoner
- å fungere som sekretariat og forestå rene driftsoppgaver for ulike ordninger
- å yte – eventuelt betalte – tjenester overfor målgruppen, for eksempel utstede sertifikater som trengs av hensyn til eksport, kvalifikasjonsdokumentasjon eller lignende

### 2.1.3 Om sammenhenger mellom oppgavene

For å oppsummere foregående avsnitt, vil en samlet oversikt over virkemidler/oppgaver for et gitt tilsynsområde se slik ut:

Figur 2.1.3



Politiske mål for et område vil være nedfelt i en lov.<sup>18</sup> I figuren ovenfor, er ”tilsynet” derfor plassert som en ”utøvende formålforvalter”. For å illustrere et tenkt spenn mellom hva som eventuelt er henholdsvis politikk og fag/forvaltning, er de tradisjonelle lovutledede oppgavene samlet i gruppen ”myndighetsutøvelse” øverst, mens de øvrige er samlet under betegnelsen annen formålforvaltning.

*Tilsyn* i snever betydning, og *detaljregulering*, kan betegnes som kjernen i *myndighetsutøvelsen*. Sammenhengen mellom oppgavene og virkemidlene gjør

<sup>18</sup>For tilskuddsordninger kan også andre former for Stortingsvedtak tenkes, men disse er ikke aktuelle med hensyn til ”tilsyn”.

---

det likevel i praksis vanskelig å skille så klart som det ovenstående gir inntrykk av. Detaljregulering og tilsyn innebærer også informasjon og veiledning overfor den/de som myndighetsutøvelsen rettes mot, selv om denne informasjonen er mer konkret og situasjonsavhengig enn slik informasjonen/veiledningen ble beskrevet i 2.1.2. Samtidig genererer etatens tilsyns- og reguleringsarbeid en innsikt i problemstillinger på området, som i sin tur brukes som grunnlag for å utarbeide slik generell informasjon.

En etats områdeovervåking kan delvis basere seg på kunnskap som stammer fra den enkeltvise tilsynsvirksomheten og delvis på kunnskap som samles inn på annen måte. Resultatene fra områdeovervåkingen vil i sin tur ofte brukes som grunnlag for å prioritere og innrette tilsynsvirksomheten, eller for hvordan etaten i det hele tatt velger å vektlegge alle de andre virkemidlene den har til rådighet. Etatens regelverksarbeid settes ofte i gang på bakgrunn av akkumulert innsikt i problemstillingene på det aktuelle området.

## 2.2 Nærmere om tilsynsorganers virkemiddelbruk

En rekke delvis overlappende dimensjoner og kjennetegn som er knyttet til tilsynsmyndighetenes ulike roller, oppgaver og metoder, kan identifiseres. Disse er i ulik grad relatert til de regulatoriske rammene som er utgangspunkt for tilsynet, og til strategier og virkemidler som myndighetene velger ut fra disse rammene.

### Enkeltregulerte versus generelt regulerte objekter

Detaljregulering, altså normerende regler med hjemmel i lov, kan skje gjennom enkeltvedtak eller gjennom generelt virkende forskrifter. Enkeltvedtak innebærer at myndighetene griper direkte inn med helt spesifikke krav overfor det enkelte tilsynsobjektet i form av konsesjoner, tillatelser, godkjenninger og lignende, med tilhørende vilkår som er knyttet til disse. Dette kan være en ressurskrevende reguleringsform. Den griper inn i aktørenes markedsadgang og konkurransebetingelser, og kan bringe myndighetene i nær kontakt med tilsynsobjektene.

Begrunnelser kan være at en virksomhet anses som så risikofyllt at det er nødvendig med særskilte vilkår for å tillate den, for eksempel produksjon av sprengstoff eller utslipp av miljøskadelige stoffer eller at det offentlige, for å tillate markedsadgang, krever visse gjenytelser.<sup>19</sup> Forskrifter på den andre siden, regulerer alle tilsynsobjektene innenfor et virkeområde. Formen kan være mindre treffsikker i forhold til de regulerte hensynene, men også mindre ressurskrevende.

---

<sup>19</sup> For eksempel forpliktelser til å yte visse tjenester, som blant annet innenfor post-, tele- og kringkastingssektorene, hvor aktører forpliktes til å yte ikke-lønnsomme tjenester uavhengig av geografi, betalingsevne med videre.



---

## ”Skala”

Ut fra tilsynsobjektene antall, størrelse og ”risikostruktur”, etableres ulike strategier for oppfølging og tilsyn. For tilsynsorganer med et stort antall objekter, er det ikke mulig å overvåke hver enkelt, annet enn gjennom skjema-baserte rapporteringskrav eller lange tidsintervaller for fysisk tilsyn. Innenfor gruppen kan det imidlertid være objekter med varierende størrelse og risiko-potensiale.

I slike tilfeller utarbeides ulike strategier for prioritering, basert på mer eller mindre gjennomarbeidede risikoanalyser og kost-nyttevurderinger. Dette kan kodifiseres gjennom rigide frekvenssystemer – eller gjennom mer dynamiske plansystemer. I andre tilfeller består målgruppen kun av et lite antall objekter, for eksempel oljeselskaper. Detaljregulering gjennom enkeltvedtak vil være aktuelt på grunn av deres sentrale betydning for måloppnåelse. Ofte vil et reguleringsområde omfatte grupper av tilsynsobjekter, som varierer innenfor disse ytterpunkter (jf. tilsyn med sykehus versus tilsyn med profesjonsgrupper i helsevesenet).

## Omfang

Reguleringsområdene kan være snevert eller vidt avgrenset når det gjelder tematisk omfang. Arbeidsmiljølovgivningen omfatter eksempelvis alle aspekter ved arbeidsmiljøet, ansettelsesvilkår med videre. Andre områder, som for eksempel taubane- og bygningsteknisk regulering, er mer ensartet både når det gjelder tilsynsobjekter og fag. Dette har implikasjoner for både valg av fokus og prioriteringer i tilsynsvirksomheten, og for tilsynsorganenes kompetanseprofil. Noen myndigheter har svært mange ulikeartede profesjonsgrupper, andre har mer spesialiserte fagområder, men kanskje med flere subspecialiteter innen fagfeltet.<sup>20</sup>

## Totalkontroll versus områdetilsyn

Slike strukturegenskaper ved tilsynsområdene, skala og omfang, legger rammer for tilsynets grad av involvering overfor de enkelte objektene. Men ut over dette, kan myndighetene også prioritere innenfor sine ressursrammer hvordan kapasiteten fordeles mellom objektene. Det kan eksempelvis brukes kort tid på mange, eller lang tid på få. Den totale ressursrammen legger selvsagt begrensninger for hvilke strategier som velges.

Hvis vi oppsummerer disse faktorene langs en skala, får vi på den ene siden tilsynsstrategier som nærmest tar sikte på systematisk uttømmende kontroll med alle objekter med visse fastsatte intervaller og med tilhørende avvikslukkende reaksjoner. Næringsmiddeltilsynets kjøttkontroll er ett eksempel, Fylkes-

---

<sup>20</sup> Mange tilsyn/direktorater fører tilsynet med et meget omfangsrikt og detaljert regelverk. På næringsmiddelområdet er det for eksempel 200 forskrifter. Sjøfartsdirektoratet forvalter ca. 160 forskrifter som til sammen utgjør ca. 2 000 sider med forskriftstekst. Arbeidstilsynet har ca. 70 forskrifter osv. I tillegg til et omfattende regelverk involverer det en mengde pliktsubjekter. På arbeidsmiljøområdet er det for eksempel over 200 000 virksomheter som det skal føres tilsyn med.

---

mannens institusjonstilsyn likeså. På den andre siden er det tilsynsstrategier som mer har karakter av å være stikkprøver i universet av tilsynsobjekter, og der reaksjoner mot det enkelte objektet er underordnet den informasjonsverdien som de samlede funnene kan representere i forhold til utvikling av nye virkemiddelstrategier i form av regulering eller annet formålfremmende arbeid (jf. profesjonstilsyn i helsesektoren).

### **Systemtilsyn versus tradisjonelt tilsyn**

Med tradisjonelt tilsyn sikter vi her til tilsyn som tar sikte på å avdekke avvik i forhold til mer eller mindre spesifiserte, materielle krav som er direkte knyttet til fagregelverket. Innføring av internkontroll har medvirket til omprioritering og omlegging av tilsynsmetoder og strategier. Internkontrollforskrifter er vedtatt for en rekke ulike reguleringsområder, blant annet innenfor sikkerhet, miljø, og helse. Disse inneholder mer generelle krav til ledelse, organisering og systematikk i tilsynsobjektene etterlevelse av fagregelverket på området. Dette innebærer at myndighetenes tilsyn i større grad rettes mot nettopp de ansvars- og styringssystemene som objektene har etablert for internkontroll.

Dette kan skje gjennom såkalt *systemrevisjon*, som innebærer en systematisk granskning av virksomheten for å fastslå om internkontrollaktiviteter og tilhørende resultater stemmer overens med det som er planlagt og om de er effektivt gjennomført og er hensiktsmessige for å oppnå målene. Det dreier seg altså i ytterste konsekvens om en mer omfattende organisasjonsmessig evaluering. De mer tekniske kontrollene kan inngå i en slik revisjon, men har da mer til hensikt å avdekke svakheter ved systemet som sådan, og er i den sammenheng mer å betrakte som stikkprøver. I praksis vil myndigheter som opererer innenfor et internkontrollbasert regime, benytte både systemrevisjon og mer tradisjonelle tilsynsmetoder. Forskjellen vil være at de mer avgrensede avvikk-kontrollene alltid ses i relasjon til de overordnede systemkravene.

### **Sjekklistekontroll versus evaluering/analyse**

Dette er en beslektet dimensjon til den over, men likevel forskjellig. Med sjekklistekontroll menes her en relativt lite kompetansekrevende kontroll av regelverkssamsvar, der målekriterier kan operasjonaliseres til nokså enkle sjekklistepunkter. I den andre enden av skalaen finner vi tilsyn som krever høyt spesialisert innsikt i relevante fagområder og (en ikke-reduserbar) evne til å avdekke om et forhold/funn, samsvarer eller ikke med de relevante kravene. I noen tilfeller kan dette omfatte tidkrevende analyser, kanskje også med bruk av ekstern ekspertbistand.

### **Tilsyn versus mål- og resultatstyring**

Tilsyn har visse likhetstrekk med resultatvurderingskomponenten i et mål- og resultatstyringssystem. Forskjellen ligger blant annet i at slik resultatvurdering ikke nødvendigvis har det samme grunnlaget i rettslige forpliktelser. Stat-/kommuneforholdet kan illustrere likhetstrekk og forskjeller. Selv om forholdet mellom stat og kommune i et styringsperspektiv er rettslig basert, er det på

---

mange måter av en annen karakter enn et tradisjonelt myndighets-/plikt-subjektsforhold.

Bruken av begrepet tilsyn i denne sammenhengen er endog ikke konsekvent gjennomført. Det snakkes derfor like ofte om statens styringsdialog med kommunesektoren, og staten skal i den sammenhengen gjerne ta tilbørlig hensyn til det kommunale selvstyret i utøvelsen av sin tilsynsrolle. Stat/kommuneforholdet har på en rekke sentrale områder karakter av å være som et forhold mellom staten som bestiller og kommunene som produsenter av velferdstjenester, og bruken av mål- og resultatstyringsmodeller har i den sammenhengen stått sentralt.

### **Ren kontroll versus paternalistisk tilsyn**

Det kan skilles mellom tilsyn som utelukkende tar sikte på å avdekke avvik i forhold til regelverk, og tilsyn som også i varierende omfang omfatter råd eller veiledning om hvordan avvik skal rettes opp. Tilsynsorganer har som forvaltningsorganer, en veiledningsplikt etter forvaltningsloven.<sup>21</sup> Det går imidlertid ingen skarp grense for oppfyllelse av denne plikten, og det er klare ulikheter mellom tilsynsorganer og for så vidt også mellom inspektører. En sentral problemstilling her er blant annet hvor langt en myndighet kan gå i å gi råd om valg av løsninger, uten at en selv kan bli ansvarliggjort for at denne ivaretar det regulerte hensynet.

### **Reaksjonsprofil: onkel versus politi**

Myndighetenes formelle reaksjonsformer er fastsatt i regelverket/lovene. Slike reaksjoner spenner fra en påpeking av plikter, til enkeltvedtak med ulik styrkegrad, for eksempel pålegg, tvangsmulkt/gebyr, forelegg/tvangsgjennomføring, stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt og politianmeldelser. Tilgjengeligheten, men kanskje først og fremst den faktiske bruken av slike virkemidler, er uttrykk for tilsynsetatens *reaksjonsprofil*. Denne reaksjonsprofilen kan selv sagt også knyttes til graden av etterlevelse og avvikenes alvorlighetsgrad: myndighetene reagerer i forhold til det situasjonen krever. Reaksjonsprofil kan derfor framkomme som en funksjon av alle disse tre faktorene: virkemidler, reaksjonsvillighet og regelverksavvik.

### **Formålfremmende påvirkning versus objekttilsyn**

Lovenes formål fremmes ikke bare gjennom direkte tilsyn med etterlevelseshetsgrad i de enkelte objektene, men også gjennom mer systemrettede virkemidler. Slike kan rettes inn mot strukturelle rammebetingelser for objektene etterlevelse. Slike tiltak vil falle i kategorien annet formålfremmende arbeid, og kan for eksempel omfatte tilrettelegging av utdannings- og opplæringstiltak og strategisk samarbeid med andre aktører.

---

<sup>21</sup> Enkelte særlover kan også ha bestemmelser om tilsynsmyndighetenes plikt til å veilede.

---

## 2.3 Ulike forventninger til tilsyn

Ulike aktørgrupper – tilsynsobjekter (næringsliv, kommuner og andre), politikere/oppdragsgivere, borgere og media – vil ha et vidt spekter av forventninger til tilsynsmyndigheter. For de fleste tilsynsobjekter må vi anta at bl.a. følgende forventninger vil gjøre seg gjeldene.<sup>22</sup>

- Kvalitet og kompetanse i tilsynsutøvelsen
- Rettsikkerhet (likebehandling, konkurranselighet, prosedyrekrav etc.)
- Kontroll over og begrensnig av regelomfang , og forståelse for pliktsubjektets samlede rammebetingelser.
- Forståelig og tydelig regelverk
- Realistisk og etterlevbart regelverk
- Fleksibelt og funksjonsrettet regelverk, og ”fleksibel” håndheving
- Harmonisering og fravær av motstridende krav
- Risikobaserte regler og risikobasert tilsyn
- Harmonisert og koordinert tilsyn
- Faglig rådgivning fra tilsynsetater
- Lite kostnadskrevende tilsyn

Fra allmennheten, gjerne formidlet (og kanskje forsterket) av media, kan vi observere forventninger i retning av at myndighetene skal ha en ”totaloversikt” og nærmest full kontroll med etterlevelsen av reglene, og derved kunne gi en slags garanti mot regelbrudd. På utsatte områder vil det også være forventninger om et høyt beskyttelsesnivå mot for eksempel skader, og garanterte rettigheter for forbrukere av varer og tjenester.

Forventninger kan ofte, i hvert fall tilsynelatende, være i motstrid. Det at regelverk og myndigheter er delt opp etter ulike og sammensatte kriterier, etter for eksempel hensyn, delhensyn og målgrupper, har skapt ønske om forenkling og reorganisering. Ikke minst på bakgrunn av uttrykte behov fra ulike målgrupper som for eksempel bedrifter og kommuner. Men det har også vært et fokus på behovet for rendyrking og separasjon, blant annet ved å skille organisatorisk mellom oppgaver som har kunnet skape rollekonflikter.

Vi skal ikke her gi oss inn på å drøfte alle typer forventninger nærmere, men trekke frem noen aspekter knyttet til ukklarhet om tilsynets rolle.

Lovregulering skaper forventninger om forbedringer, for eksempel om økt beskyttelse mot forurensning og reduksjon i antallet arbeidsulykker. Når regelverket blir gjenstand for offentlig tilsyn, vil forventningen ytterligere forsterkes. For at ikke allmennheten, pliktsubjekter, politikere og andre skal tape tillit, bør det derfor formidles forventninger som det er mulig å innfri. At regler er gitt, skaper i seg selv forventninger om at de etterleves av de regulerte, og at etterlevelsen kontrolleres av myndighetene. Dersom regler gis for å uttrykke samfunnets og statens normative idealer innenfor et gitt område,

---

<sup>22</sup> Statskonsult har tidligere gitt nokså utførlige og empirisk baserte drøftinger av tilsynsobjekters forventninger til tilsyn. Dette gjelder spesielt innen HMS-området, Statskonsultrapport 1999:2.

---

uten nærmere tanke for sannsynligheten for etterlevelse, enten denne skulle kunne sikres gjennom innebygde insentivstrukturer eller gjennom tilstrekkelig kontrollkapasitet, kan det skapes et etterlevelsesgap som også kan utløse konflikterende forventninger.

I tillegg til å møte forventninger om hva en tilsynsmyndighet kan oppnå som håndhever av et regelverk, møter tilsynene også forventninger om hvordan de bør opptre som offentlig myndighet. Det forventes at tilsynet følger lover og regler som forvaltningsloven og offentlighetsloven, og at de ikke bryter ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling. Vedtak må ikke bygge på utenforliggende hensyn, være vilkårlige, urimelige eller innebære usaklig forskjellsbehandling.

Det følger av legalitetsprinsippet at tiltak som innebærer inngrep i private forhold krever hjemmel i lov. Pliktsubjektet er ansvarlig for å etterleve forpliktelsene, og må ta alle eventuelle konsekvenser ved regelbrudd (straff, erstatningsansvar mv.). Selv om tilsynet får ansvar for å føre tilsyn med regelverket, er ikke regelverket rettet mot disse, og de er heller ingen garantist for at regelverk følges.<sup>23</sup> Selv ikke en godkjenning kan betraktes som en kvalitetssikring av regeletterlevelsen.

Det finnes eksempler på at virksomheter har gått til erstatningskrav mot det offentlige fordi de mener at offentlige etater er medansvarlige for erstatningsbetingende tap som er pålagt dem. Høyesterett har imidlertid vært svært restriktiv med å pålegge offentlige etater erstatningsansvar. Rettspraksis viser også at det meget sjelden reises erstatningssaker mot tilsynsmyndigheter. Men det går allikevel en nedre grense for kvaliteten på det arbeidet som må kunne forventes av et offentlig organ.<sup>24</sup> Det er også en viss mulighet for at tilsynet derfor kan bli idømt erstatningsansvar hvis de ikke oppfyller oppgaven innenfor et minstemål.<sup>25</sup> Men rent faktisk er det allikevel virksomheten som må ta konsekvensen av brudd på regelverket. Det er virksomheten som er pliktsubjektet, ikke tilsynet. Tilsynets oppgave er å håndheve regelverket, selv om oppgaven utføres på en dårlig måte får det per i dag få eller ingen konsekvenser for tilsynsmyndigheten.

---

<sup>23</sup> Forvaltningsloven og offentlighetsloven er eksempler på lover som forplikter forvaltningsorganer og offentlige tjenestemenn.

<sup>24</sup> Professor Erik Boe har innført begrepet ”minstestandard” Han uttaler at forvaltningen må være forberedt på å bli møtt med et vist krav til minstestandard. Realiteten er at kravet, eller kravene til faglig minimum eksisterer, og at det er under utvikling. (Se Boe 1993:719).

<sup>25</sup> Som et eksempel fra rettspraksis, nevnes den såkalte Fiskefôrdommen Rt. 1992 s. 453. Saken gjaldt skadevirkningene av å importere sykdomsfremkallende laksefôr til en rekke oppdrettsanlegg i landet. Fôret skapte omfattende fiskedød, og sykdommen var så alvorlig at bestanden måtte slaktes for å hindre smitte i å spre seg til hele oppdrettsnæringen. Fiskeoppdretterne anla sak mot staten og hevdet at veterinærmyndighetene hadde utvist uforsvarlig skjønn da de ga tillatelse til å importere fôret. Høyesterett uttalte blant annet: ”...*Min konklusjon på dette punktet, er altså at vilkårene hensett til den reelle sykdomsrisikoen som forelå, ikke var tilstrekkelig forsvarlige med henblikk på å få avdekket en eventuell smitte. Importtillatelsen innebar derfor et avvik fra det aktsomhetsnivået som må kreves ved vedtak om dispensasjon fra forbud mot å importere levende fisk*”. Høyesterett påla her staten ved veterinærmyndighetene erstatningsplikt med den begrunnelse at det skjønnet som var utvist, ikke holdt det minstemålet som måtte til for å skape et gyldig erstatningsfritt dispensasjonsvedtak.

---

Samtidig er det også slik at når regelbrudd medfører alvorlige konsekvenser som for eksempel alvorlig forurensning, arbeidsulykker og togulykker, er ofte media vel så opptatt av det offentliges ansvar, som pliktsubjektets. Media fremstiller ofte tilsynet som garantister for regeletterlevelse og derfor som medansvarlige for konsekvenser av regelbrudd.

Vi har pekt på at tilsynet ikke har ressurser til å føre tilsyn med alt og alle, men må foreta prioriteringer. Når tilsyn med regler og virksomheter nedprioriteres, kan også det skape et inntrykk av at det kun er nødvendig å etterleve de reglene det føres tilsyn med. Dette kan medføre en fare for at kun de (antatt) viktigste reglene følges, mens de (antatt) mindre viktige bare etterleves hvis de virker fornuftige. Det er derfor viktig at tilsynsetatene har nødvendig kompetanse både faglig og juridisk, er klare på egen rolle som tilsynsetat, og klart formidler at egne prioriteringer av tilsynet ikke har noen betydning for virksomhetenes plikt til å følge alle reglene.

## **2.4 Regulering, tilsyn og etterlevelse**

Regulerings- og tilsynsområdene kan i noen grad betraktes som bestående av flere virkemidler i en styringskjede for oppfyllelse av overordnede samfunnsmessige og politiske verdier og formål. Hovedelementene i styringskjeden er:

- Identifikasjon av reguleringsbehov
- Regulering
- Områdeovervåkning
- Tilsyn (kontroll og reaksjon)
- Oppfølging og sanksjoner
- Måling og dokumentasjon
- Eventuell justert regulering

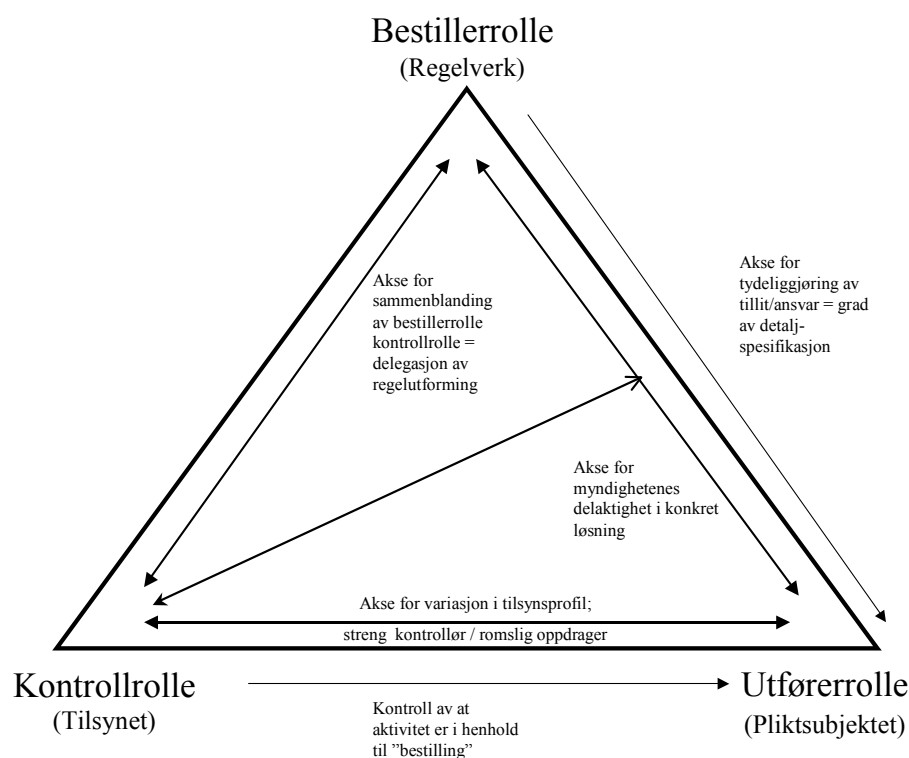
Tabellen nedenfor gir en grov oversikt over hvor de ulike funksjonene innenfor denne styringskjeden ivaretas.

**Tabell 2.4****Ivaretaking av de ulike funksjonene innenfor tilsyns- og reguleringsregimet**

<b>Ansvar \ Oppgave</b>	<b>Regulering</b>	<b>Iverksetting</b>
<b>Storting</b>	Lovvedtak	”Systemovervåkning”
<b>Regjering</b>	Lovforslag	”Systemovervåkning”
<b>Departement</b>	Lovarbeid, detaljregulering/normering, klagesaker, Retningslinjer/instrukser vedrørende lovanvendelse	Områdeovervåkning administrativ styring (budsjett, etatsstyring etc.)
<b>Tilsyn/direktorat</b>	Bistand til departement ved lov- og forskriftsarbeid, fatte enkeltvedtak, gi pålegg behandle klager. Retningslinjer for håndheving	Områdeovervåkning, veiledning, tilsyn og ev sanksjonering, informasjon/rådgivning, formålfremmende arbeid Beredskap Finansielle virkemidler
<b>Ytre etater på regionalt/lokalt nivå</b>	Innspill til overordnet organ om erfaringer med reguleringen etc	Tilsyn , lokal områdeovervåkning, veiledning, sanksjonering, informasjon/rådgivning, ”strukturell” påvirkning/ formålfremmende arbeid Beredskap Finansielle virkemidler
<b>Private kontrollorg.</b>	Forholde seg til reglens innhold	”Fortolkning” i forhold til regler - kontroll
<b>Tilsynsobjekter</b>	Forholde seg til reglens innhold	”Fortolkning” i forhold til regler -. Etterlevelse
<b>Bransje/interesseorg.</b>	Indirekte ved deltakelse i høringsprosesser, lobbyvirksomhet, Standardisering og råd overfor bransje etc.	Rådgivning og pådriverrolle i forhold til bransje

Med utgangspunkt i tilsynsmyndighetenes rolle i dette systemet, kan vi si at de tre hovedelementene i statlig styring og myndighetsutøvelse fremkommer som en trekantrelasjon mellom bestiller (regelutformer), utfører (pliktsubjekt) og kontrollmyndighet. Tilsynsmyndighet fremstår da som en slags formidler mellom bestiller og utfører, i tillegg til at de selv selvsagt også er utfører av et tilsynsoppdrag. En forenkling av funksjonsfordelingen som oppstår ved offentlig myndighetsutøvelse kan illustreres som i figuren nedenfor.

**Figur 2.4a**  
**Trekantrelasjonen mellom bestiller, utfører og kontrollmyndighet**



### Forklaring til figuren ovenfor

Nede i det høyre hjørnet er pliktsubjektet. For å få tredjeperson – pliktsubjektet – til å opptre i samsvar med et ønsket formål kreves det i denne sammenhengen en ”bestilling” fra lov, eventuelt på lavere nivå som forskrift eller enkeltvedtak.

Langs aksene mellom bestillerrollen og utførerrollen vil det bli definert en grad av tillit mellom regulatør og regulert, uttrykt gjennom form og detaljeringsgrad i reglene. Stor grad av tillit til pliktsubjektet kan kjennetegnes ved bruk av funksjonelle krav med stor grad av frihet til å velge en hensiktsmessig løsning som passer pliktsubjektets øvrige rammer – så lenge formålet ivaretas og alle interesser er veid mot hverandre. Mindre tillit kjennetegnes ved metodiske, spesifikke og detaljerte løsninger beskrevet i selve regelverket. En annen måte å beskrive dette på er hvor mye ansvar ”bestiller” på denne måten indirekte tar for *pliktsubjektets utførelse*: jo mer spesifikk og detaljert regulering, jo mer umyndiggjøres utføreren og bestiller ”overtar” en form for delansvar i resultatet.<sup>26</sup>

Utformingen av bestillingen – regelverket – vil påvirke aksene mellom pliktsubjektet og den tilsynsetaten som skal kontrollere at reglene følges. Er reglene spesifikke og detaljerte, blir kontrollrollen lett mer lik en teknisk

<sup>26</sup> Det er selvfølgelig utfører (pliktsubjektets) ansvar å følge reglene, og det skal mye til at myndighetene blir *formelt* ansvarlige. Men reglene fritar pliktsubjektet i noen grad fra å gjøre egne vurderinger – hvis regelverket gir alle svarene.



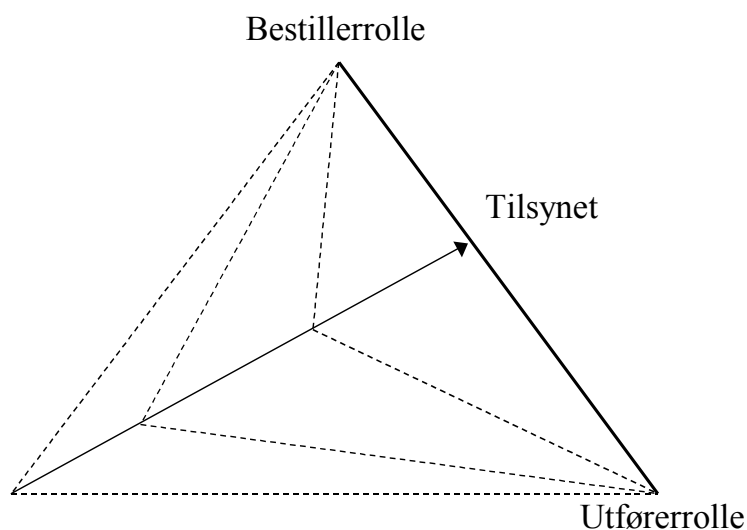
---

inspeksjon. Pliktsubjektet trenger lite informasjon utover å sette seg inn i reglernes (forhåpentligvis) tydelige og spesifikke krav. Slike regler gjør det på den ene siden enklere for pliktsubjektet, men tilsynet kan lett oppfattes strengt og firkantet.

Hvis reglene er funksjonelle, vil pliktsubjektet ha større grad av frihet til å velge en konkret løsning – så lenge formålet med reguleringen er ivaretatt og alle hensynene og målkonfliktene er tatt i betraktning og avveid. En slik reguleringsform stiller også tilsynet overfor en tilsvarende utfordrende situasjon. Tilsynets vedtak vil i en slik situasjon virke normerende for pliktsubjektet fordi tilsynet må vurdere om den løsningen som er valgt ”tar hensyn til alle hensyn”, og at den fremmer formålet ”godt nok”.

Tilsynets pålegg kan derfor lettere bli gjenstand for diskusjon og faglig tvil. Samtidig øker pliktsubjektets behov for faglig informasjon som kan bidra til å finne en løsning som passer i den konkrete situasjonen som vedkommende er i. Dette øker i sin tur presset på tilsynsmyndigheten om å bidra med veiledning, og tilsynet inntar ofte en mer misjonerende og informerende rolle enn detaljkontrollerende. Samtidig øker faren for at tilsynet blir en konsulent for pliktsubjektet mer enn en kontrollør. Hvis tilsynsmyndigheten inntar konsulentrollen fullt ut, kan man like gjerne si at trekanten flater ut til én linje hvor tilsynet havner midt mellom bestillerrollen og utførerrollen, som vist i figuren nedenfor.

**Figur 2.4b**  
**Forskyvning i trekantrelasjonen**



---

En konsekvens er at tilsynet da kan tape eller redusere uavhengigheten fra så vel bestiller som utfører. Tilsynet blir mer forpliktet av sin egen rådgivning, veves tettere inn mellom rollen som regulerende myndighet og utfører og får mer preg av å være en faglig forvalter av et formål enn en kontrollør av regelverksetterlevelsen.<sup>27</sup>

Tilsvarende forskyvning kan man få dersom bestillerrollen delegeres nedover langs den venstre akse til tilsynet. Jo mer detaljregulering som overlates tilsynet, jo mer flater trekanten ut til den samme ene linjen som beskrevet ovenfor, men med tilsynet nærmere bestillerrollen enn utførerrollen.

Vi mener ikke at det er en nødvendig sammenheng mellom reguleringsform og tilsynets plassering i henholdsvis en rett linje eller i et hjørne. Selv med 100 prosent funksjonelle regler, kan tilsynsmyndigheten plasseres som en uavhengig kontrollør. Reguleringsformen kan imidlertid ses som to ulike måter for myndighetene å kompensere for reguleringskostnader på. I den ene situasjonen velger man å dempe omkostningene ved å la regelverket gi svarene. I den andre bidrar tilsynet med sin kompetanse for at ikke pliktsubjektene skal bli sittende med et for omfattende ansvar uten å ha den nødvendige kompetansen til å finne løsninger.

## 2.5 Oppgavekombinasjoner og rollekonflikter

Som det fremgår, er tilsynsmyndighetenes oppgaveportefølje nokså sammensatt. Selve den utadrettede tilsynsaktiviteten i snever forstand, vil i dette bildet være én blant flere oppgavetyper. Den kan være nokså betydelig, eller den kan være temmelig begrenset.

Det er også variasjoner med hensyn til hvorvidt etatene primært kan sies å være tilsynsetater, eller om de primært er direktorater med en rekke sektorpolitiske oppgaver, hvorav tilsyn utgjør én del. Om vi ser på oppgaver og roller fra departementsnivå, blir bildet enda mer sammensatt. Vi kommer nærmere inn på dette i kapittel 4 og 5 nedenfor. Vi skal her gjennomgå noen oppgavekombinasjoner som i større eller mindre grad kan gi opphav til mulige rollekonflikter.

Vi trenger først en mer presis forståelse av begrepet rollekonflikt. I sosiologisk forstand dreier rollekonflikt seg om at en rolleinnehaver utsettes for forventninger og normer som står i innbyrdes motstrid. Slike rollekonflikter kan oppstå på ulike nivåer: på departementsnivå, direktoratsnivå og i de ytre regionale og lokale leddene. Normer og forventninger kan ha ulike avsendere: politiske organer (oppdragsgivere), overordnede organer, andre sideordnede forvaltningsorganer, side- og overordnede organer (departementer/direktorater på andre forvaltnings-/sektorområder), brukere og målgrupper, ulike interesseorganisasjoner, en mer udefinerbar allmennhet (borgere/publikum), og selvsagt massemedia. Innen forvaltningen er rollekonflikt i betydningen ”motstrid mellom forventninger og normer” et nokså alminnelig fenomen. Det kan endog

---

<sup>27</sup> Vi vil påstå at dette er situasjonen for de fleste tilsyn i dag, selv om det er noen som utelukkende har en kontrollørprofil.

---

hevdes at dette er et særpreg for forvaltningen, og som ofte begrunner at oppgavene nettopp er forvaltningsoppgaver: det skal avveies mellom ulike hensyn. En innbakt målkonflikt trenger derfor ikke å innebære en *uønsket* rollekonflikt. Et nærliggende eksempel er de avveininger mellom ulike formål som kommer til uttrykk i statens tilsyn med kommunene. Staten legger de overordnede rammene for kommunenes økonomi. Disse rammene legger igjen opplagt føringer for kommunenes evne og mulighet til å ivareta alle sektorpolitiske oppgaver som kommunene er pålagt, fra barnevern til tekniske tjenester. Dette helhetsansvaret gjenspeiles i Fylkesmannens rolle som tilsynsorgan overfor kommunene. Fylkesmannen er bevisst tillagt en rekke oppgaver som innebærer at det må tas hensyn til den samlede virkningen av tiltak overfor kommunene, både enkeltvis og samlet – herunder kommuneøkonomien. Dette er endog eksplisitt formidlet gjennom embetets instruks, og har så langt vært uttrykk for en allment akseptert politikk i statens tilsyn med kommunesektoren.

Hvilke oppgavekombinasjoner som til enhver tid skal oppfattes som legitime eller ikke legitime, vil derfor langt på vei være avhengig av politiske prioriteringer. Som vi har pekt på tidligere, vil den organisatoriske inndeling av ulike oppgaver nettopp være uttrykk for politiske – ikke bare pragmatiske – valg. Vi skal ikke desto mindre forsøke å identifisere oppgavekombinasjoner – eller rollekonflikter – som det av ulike årsaker kan være grunn til å se mer kritisk på, og som kan gi grunnlag for legitimitetsproblemer og uklarheter om hvilke politiske hensyn som faktisk gis prioritet.

Vi har allerede pekt på at det kan oppstå en kritisk relasjon mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt som en følge av uklare ansvarsforhold. Hvis myndighetene for eksempel skal godkjenne utstyr, sikkerhetsrutiner, gi individuelle dispensasjoner, stille detaljerte krav om bestemte løsninger på et problem etc., kan det skapes uklarhet om både faktisk og opplevd ansvar dersom noe likevel går galt.. Dette kan på en måte forstås som en rolleklarhet, men blir også en rollekonflikt i den forstand at det skaper forventninger til myndighetene om et slags garantistansvar for at gitte løsninger ivaretar reguleringskravet, mens dette ansvaret jo skal ligge klart på pliktsubjektet.

Vi er i denne sammenhengen likevel mest opptatt av rollekonflikter som i større grad kan knyttes til den *organisatoriske* innretningen av forvaltningsapparatet. Særlig gjelder dette rollekonflikter der det kan oppstå mistanke om at staten særbehandler seg selv, tar utenforliggende hensyn eller blander hensyn som burde vært atskilt.

I noen tilfeller kan det være en for nær kobling mellom myndighetsrollen og ansvaret for øvrig sektorpolitikk – for eksempel næringspolitikk – herunder ansvaret for bestemte målgrupper. Et nærliggende eksempel er matsikkerhetsforvaltningen, der primærnæringsdepartementene har ansvaret for deler av matsikkerhetsområdet, og rollekonfliktene oppstår ved at de ivaretar både næringenes interesser, forbrukernes interesser og folks helse.

En annen hovedtype organisatorisk rollekonflikt kan oppstå som følge av at staten opptrer som myndighet på områder der den selv er underlagt den samme myndigheten. I noen tilfeller opptrer staten som både myndighet, bestiller/

---

kjøper av tjenester i markedet, og er samtidig også selv deltaker i markedet gjennom egne selskaper og foretak. Når statlig virksomhet i stadig større grad utøves innenfor et marked, der staten skal konkurrere med private tilbydere, kan det oppstå et troverdighetsproblem dersom markedsaktører ikke har tillit til at staten i rollen som myndighet – herunder som kjøper av tjenester – opptrer uavhengig av rollen som forretningsdrivende.

En variant av dette har vi når det gjelder tilliten til at sektorovergripende helse-, miljø, og sikkerhetshensyn overvåkes som forutsatt i sektorer med stort statlig engasjement. På en del områder er dette uunngåelig. Staten vil alltid blant annet være en stor arbeidsgiver og bygningseier. Graden av organisatorisk avstand mellom rollen som pliktsubjekt og rollen som myndighet har likevel stor betydning for statens legitimitet. Det må forutsettes, og skapes tillit til, at regler som er rettet mot for eksempel ”enhver som ...”, overvåkes likt overfor alle, uten at det tas spesielle hensyn til at staten selv også er ansvarlig pliktsubjekt.

Dette gjelder uansett om hensynet er relatert til konkurranse, til sikkerhet, til miljø eller andre forhold. Eventuelle unntak må i tilfellet klargjøres i selve regelverket, på bakgrunn av åpne og demokratisk transparente prosesser. Hvis det gjøres, kan vi i større grad hevde at det ligger en legitim avveining av ulike mål og hensyn bak forskjellsbehandlingen, og ikke en tilfeldig organisatorisk nærhet.

Det er eksempelvis liten grunn til å omtale særreguleringen av NRK som lisensfinansiert allmennkringkaster som illegitim fordi den skaper ulike konkurransevilkår i kringkastingsmarkedet. Vi er ute etter tilfeller der slike særordninger *ikke* er formalisert, og som gir grunnlag for å påpeke rollekonflikt, ikke bare en legitim hensynsavveining. Legitimitetskravet kan ikke reserveres for bestemte politiske beslutninger så lenge disse skjer i en åpen demokratisk prosess.

De mer kritiske rollekombinasjoner som her er nevnt, kan være uheldige uavhengig av hvordan det offentlige til enhver tid håndterer sine forvaltningsoppgaver. Organisatorisk sammenblanding av interesser kan i seg selv bidra til å svekke omverdenens tiltro til at det offentlige opptrer med tilstrekkelig grad av uavhengighet, konsekvens og upartiskhet. Vi er altså ute etter en modell for organisering av ansvar og oppgaver som plasserer de uunngåelige konfliktlinjene langs grenser som tydeliggjør de hensynmotsetningene som ønskes tydeliggjort.

Fokuset må derfor rettes mot de ulike institusjonelle grensene som markerer skillet mellom ulike roller, hensyn og formål. Slike grenser kan gjennom regulering og organisering være kodifisert i ulike former. I de påfølgende kapitlene, spesielt kapittel 4–6, gjennomgår vi hovedmønstre for organisering av oppgaver, mens vi i kapittel 11 drøfter hvordan ulike normative modeller for organisering kan redusere de mest uønskede mål- og rollekonfliktene.

---

### 3 Internasjonale utviklingstrekk og rammebetingelser

Vi gjennomgår her kort noen internasjonale rammebetingelser og utviklingstrekk som har direkte eller indirekte innvirkning på statlig tilsyn i Norge. Vi konsentrerer oss her først og fremst om utviklingen i EU, og de forpliktelsene som følger av EØS-avtalen.<sup>28</sup> Det er denne avtalen som i dag binder oss klartest mot det internasjonale samfunnet, med store konsekvenser for vår egen lovgivning. Vi tar ikke sikte på å gi noen uttømmende eller fullstendig presentasjon av Norges internasjonale forpliktelser som berører statlig tilsyn.

Det er verdt å trekke frem innledningsvis at internasjonale forpliktelser synes å ha stor innvirkning på de regelverkene som tilsynsorganene overvåker. I spørreundersøkelsen til departementene og tilsynene svarte totalt 52,2 prosent av respondentene at reguleringer på de respektive områdene i stor eller svært stor grad direkte eller indirekte er fastsatt som følge av internasjonale forpliktelser. 25 prosent svarte at dette i noen grad var tilfelle.<sup>29</sup>

#### 3.1 Liberalisering og økt konkurranse

*Desentralisering, delegering og fristilling* er angitt i oppdraget som et sentralt utgangspunkt for denne tilsynsgjennomgangen. Det er i denne sammenhengen nærliggende å fokusere særskilt på de reformene som har til hensikt å fremme liberalisering og økt konkurranse.

I løpet av de siste 10–15 årene har det innen mange sektorer som tradisjonelt har vært et eksklusivt offentlig domene, vært en generell tendens i retning av reduksjon og avvikling av rettslige og faktiske monopoler. Parallelt med dette, har det skjedd store endringer når det gjelder statlig styring og virkemiddelbruk. To hovedelementer her er fristilling av statlig virksomhet gjennom omdanning til selvstendige foretak og selskaper, eventuelt kombinert med salg av eierandeler, samt etablering av nye reguleringsregimer. I tillegg sikres produksjon av offentlige tjenester i økende grad gjennom kjøp av tjenester i markedet. Disse utviklingstrekkene kjennetegner etter hvert mange land innenfor OECD-området.<sup>30</sup>

Utviklingen innenfor EU har gitt et forsterket press på liberaliseringsprosessen. Enhetsakten i 1986 og arbeidet med utviklingen av det indre markedet, innebar et fornyet fokus på avvikling av konkurransehemmende monopolordninger og av alle nasjonale særordninger som hindret handel og fri flyt over landegrenser.

---

<sup>28</sup> Lov av 27. november nr. 109 1992 om gjennomføring i norsk rett i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med videre – (EØS-loven).

<sup>29</sup> Svar ”i stor” eller ”svært stor grad” gjelder særlig innenfor områdene arbeidsmiljø, miljø/sikkerhet, konkurranse, infrastruktur. Av de ca. 20 merknadene som er gitt til svaret, inneholder alle en hensvisning til EU-regelverket.

<sup>30</sup> Jf. blant annet Statskonsultrapport 2001:17.

---

Aktiv bruk av EF-traktatens konkurransebestemmelser, og en serie harmoniserings- og liberaliseringsdirektiver, har vært og er viktige virkemidler i prosessen.<sup>31</sup>

Økt konkurranse og fristilling har medført at de behovene som fortsatt finnes for offentlige inngrep, antar nye former og at virkemidler endres. Ulike former for markedssvikt, og hensynet til ivaretagelse av sektorpolitiske mål og offentlige tjenester, har vært og er sentrale begrunnelser for offentlig styring og regulering. Et viktig prinsipp i reformprosessen har vært at slike tjenester skal kunne ytes av både offentlige og private aktører. Offentlig intervensjon blir i større grad enn tidligere en kombinasjon av og en balansegang mellom konkurransehensyn og de mer tradisjonelle samfunns- og sektorpolitiske hensynene.

Økt bruk av markedet for produksjon av offentlige tjenester øker viktigheten av at markedene fungerer og at konkurransen er virksom. Dette kan innebære strukturelle endringer for å skape konkurranse, teknisk harmonisering, og tiltak for ikke-diskriminerende markedsadgang for nye aktører – eksempelvis ved å legge til rette for at flere operatører kan benytte utbygd infrastruktur. Inngrep for å kompensere for rester av monopol og markedsdominans, kan være av særlig betydning.<sup>32</sup>

Inngrep for å sikre konkurranse i markedet kan suppleres med inngrep som skal sikre de ønskede tjenestene til befolkningen. Dette kan skje ved at offentlige tjenesteforpliktelser pålegges aktørene i markedet gjennom generelle reguleringer, konsesjonskrav og lignende, eller gjennom kontrakter og kjøp av tjenester. Slik regulering og finansiering av offentlige tjenester har betydning for konkurransen. Eneretter og krysssubsidieringsordninger forstyrrer markedet, og krever klare regler for regnskapsføring og åpenhet – såkalt *transparency*.<sup>33</sup>

Alle offentlige inngrep skal i utgangspunktet skje innenfor rammen av de bestemmelsene i EF-traktaten som understøtter utviklingen av det indre markedet. Dette begrenser statens muligheter til å gripe inn i økonomien på måter som forstyrrer markedsmechanismene, og som forhindrer fri konkurranse over landegrenser. Konkurransereglene i traktaten har fått økt betydning, og

---

<sup>31</sup> Det vises her direkte til EU-regelverket, siden alle bestemmelsene som er knyttet til konkurranseforhold og det indre markedet også er omfattet av EØS-avtalen.

<sup>32</sup> Dette kan medføre strukturelle endringer som utskilling av ansvar for jernbaneinfrastruktur og kraftnett, såkalt vertikal separasjon. Videre må aktører som skal konkurrere om tjenestelevering få tilgang til infrastruktur og nettverk som eies eller forvaltes av "naturlige monopolister", eller dominerende markedsaktører. Dette reguleres i stort omfang, eksempelvis gjennom EUs direktiver om såkalt "Open Network Provision" (tilgang til åpne telenett). Når selskaper er vertikalt integrert, eller med andre ord: at de sitter med både mer eller mindre monopolbasert infrastruktur, og samtidig er konkurrent i tjenestemarkedet, er risikoen ekstra stor for konkurransevridende diskriminering, og reguleringsbehovet er desto større.

<sup>33</sup> Offentlig finansiering og kjøp av tjenester fordrer riktige kostnadsberegninger. Slike priser i ulik grad på markedetsbasert grunnlag. Dette avhenger blant annet av hvor mange aktører myndighetene kan henvende seg til. Fortsatt er ofte de gamle monopolistene dominerende i markedet. "Feilprising" virker konkurransevridende; overprising kan endog komme i strid med EUs statsstøtteregler. Ofte er det også offentlig politikk å regulere prisfastsettelse i samsvar med mål om likhet og tilgjengelighet overfor brukere, noe som også virker forstyrrende inn i markedet.

---

skal i prinsippet omfatte all økonomisk virksomhet, enten den skjer i privat eller offentlig regi.<sup>34</sup>

Generelt fastslår traktaten at landene skal sørge for at monopoler av kommersiell karakter ikke forhindrer handelen mellom landene (jf. artikkel 31), samt at det skal sikres fri og ikke-diskriminerende etableringsrett for virksomheter innenfor fellesskapet (jf. artikkel 43). Traktatens konkurranseregler forbyr konkurranseshindrende tiltak og misbruk av markedsrett, og har strenge regler om statsstøtte. Traktatens artikkel 86 fastslår at virksomheter – offentlige eller andre – som yter tjenester av allmenn økonomisk betydning, også omfattes av konkurransereglene, med mindre disse reglene er til hinder for at de kan utføre de oppgavene som er tillagt dem. Artikkelen har stått sentralt når det gjelder offentlige monopolvirksomheter og grensene for konkurranseregelverkets anvendelsesområde. Den har fått anvendelse som grunnlag for de ulike liberaliseringsreformene, og kan endog benyttes av EU-kommisjonen direkte for dette formålet (Kommisjonsdirektiver).

Der hvor staten griper inn gjennom regulering av for eksempel markedsadgang, håndheving av regelverk og tildeling av oppdrag mot betaling, er det derfor et grunnleggende prinsipp at ulike markedsaktører skal behandles på en ikke-diskriminerende måte. I en del tilfeller er dette prinsippet også konkretisert gjennom sektorspesifikk regulering.<sup>35</sup>

Utviklingen er uttrykk for det synet at det langt på vei er sammenfall og ikke motstrid mellom konkurransemessige og andre samfunns- og sektorpolitiske mål. Velfungerende markeder oppfattes som virkemidler i realiseringen av øvrige politiske mål. Begrunnelsen for liberaliseringsreformer hviler jo på forutsetningen om at økt konkurranse skal bidra til bedre og rimeligere tjenester til befolkningen. Behovet for sektorregulering vil blant annet avhenge av hvordan markedet anses egnet til å frembringe de ønskede tjenestene, og hva de politiske myndighetene til enhver tid vil oppfatte som ønskede tjenester.

Denne utviklingen har bidratt til den litt paradoksale situasjonen at den samlede reguleringsmengden øker istedenfor å minske. I praksis har det innen mange sektorer vist seg vanskelig å åpne markedene i en grad som på kort sikt bidrar til en fullt ut virksom konkurranse. De tidligere statlige monopolistene er fortsatt dominerende, blant annet på grunn av stordriftsfordeler og elementer av naturlig monopol, og er i varierende grad tillagt ulike samfunnspålagte oppgaver. Utviklingen preges av prosess og bevegelse, der statlige og private selskaper opererer innenfor regimer og rammebetingelser med varierende innslag av offentlig styring og fri konkurranse.

---

<sup>34</sup> EU-regelverket omfatter også bestemmelser om rett til å delta i anbudskonkurranser om offentlige oppdrag og anskaffelser over et gitt omfang. Videre er det særskilte regler om åpenhet og innsyn når det gjelder landenes økonomiske transaksjoner med offentlige foretak som skal sikre likebehandling og samsvar med konkurransereglene, blant annet når det gjelder statsstøtte, jf. Kommisjonsdirektiv 80/723/EØF "Om innsyn i medlemsstatenes økonomiske forbindelser med offentlige foretak".

<sup>35</sup> Dette gjelder blant annet regler om tilgang til infrastruktur innen sektorer som for eksempel tele, post, jernbane og elektrisitet, samt regler om lisensiering/godkjenning av foretak (jernbanem).

---

I tillegg til bestemmelser som er mer direkte knyttet til konkurranseforholdene og krav til offentlige tjenester, er det selvsagt også en rekke krav som er knyttet mer direkte til ulike verneverdige hensyn som for eksempel ytre miljø og arbeidsmiljø. Videre er det krav til produktharmonisering som ikke direkte har slike ideelle begrunnelser, men som har til hensikt å bidra til standardisering i forhold til konkurranse og vareflyt. I begge tilfeller er det imidlertid et overordnet eller sideordnet mål (ettersom hva man vektlegger) å bidra til et fungerende indre marked, der terskelen for markedsdeltakelse skal være mest mulig lik.

### **3.2 Forholdet mellom EØS- regelverk og nasjonalt regelverk**

Den nordiske tradisjonen for teknisk utforming av lover og forskrifter kjenntegnes blant annet ved at reglene ofte er relativt kortfattede. Nærmere presiseringer gjøres i blant annet forarbeider og rundskriv. Denne regelteknikken kan ofte ikke brukes ved gjennomføring av EØS-regelverk. EØS-reglene er ofte mer detaljerte enn norske lover og forskrifter. Problemstillinger som i Norge ville ha blitt regulert i noen få paragrafer, kan i EU være regulert i en rettsakt på flere sider. Det vil ofte være vanskelig å forkorte eller klargjøre rettsaktene når de gjennomføres i norsk rett. EØS-avtalen stiller nemlig strenge krav til nøyaktig og fullstendig gjennomføring.<sup>36</sup>

Kravene til klarhet og presisjon kan også være strenge ved gjennomføring av direktiver, og klart strengere enn den praksisen som man gjerne har fulgt når det gjelder gjennomføring av internasjonale konvensjoner i norsk rett. En detaljert direktivbestemmelse kan sjelden gjennomføres utelukkende ved bruk av et generelt og skjønnsmessig kriterium som ville blitt valgt hvis regelverket var norsk (for eksempel ved bruk av begreper som "rimelig"). Heller ikke presiserende uttalelser i forarbeidene blir nødvendigvis godtatt som en tilstrekkelig gjennomføring av EØS-regler, selv om dette er en vanlig lovgivningsteknikk i Norge og de andre nordiske landene.

Regelstrukturen som blir valgt på et felleseuropeisk nivå, vil ofte også bryte med strukturen i eksisterende norsk regelverk. Det kan derfor være en utfordring å finne en hensiktsmessig plassering av EØS-reglene i det norske regelverket.<sup>37</sup>

Det hører i tillegg med i dette bildet at EU ikke har tradisjon for å innarbeide endringsbestemmelser i rettsakter som er endret (konsolidering). Ved gjennom-

---

<sup>36</sup> Etter avtalens artikkel 7 bokstav a, skal forordninger "som sådan" gjøres til del av den nasjonale rettsordenen. Dette er forstått slik at forordninger som regulerer privates rettigheter og plikter, må gjennomføres i norsk rett ord for ord. Omskrivninger er som utgangspunkt ikke mulig.

<sup>37</sup> Statens dyrehelsetilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn har for eksempel gjennomført hver sin del av Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1760/2000 av 17. juli 2000 om opprettelsen av et system for identifikasjon og registrering av storfe og om merking av storfekjøttprodukter til norsk rett.



---

føring av endringsdirektiver, kan norske myndigheter sørge for konsolidering. Forordninger skal derimot gjennomføres i norsk rett som de er.

Dette betyr at endringsforordninger må gjennomføres som selvstendige regelverk, ettersom det er slik de ble vedtatt i EU.<sup>38</sup>

De norske regelgiverne kan dessuten ha dårligere forutsetninger enn sine kolleger i EU til å ”trengje gjennom” kompliserte rettsakter og å finne enkle og gode gjennomføringsmåter. Dette skyldes at de i mange tilfeller ikke har vært med på å utarbeide rettsaktene. Manglende deltakelse i EUs regelverksarbeid kan også føre til at forberedelsen av gjennomføringen kommer i gang senere enn i EU-statene.

Å lage gode gjennomføringsregler til kompliserte rettsakter, krever derfor både kunnskaper om EØS-rett og erfaring fra regelverksarbeid. Ikke alle forvaltningsorganer har den kunnskapen og erfaringen som skal til. Det er liten tvil om at det norske lov- og forskriftsverket på en god del sektorer er blitt mer innfløkt i årene som er gått siden EØS-avtalen trådte i kraft. Årsaken er delvis at EØS-regelverket er stort og komplisert, og delvis at reglene ikke alltid passer godt inn i eksisterende regelstruktur. Man kan nok også til en viss grad tale om en kollisjon mellom ulike kulturer for teknisk utforming av regelverk.<sup>39</sup>

Den europeiske integrasjonsprosessen kjennetegnes av sterke institusjoner og bruk av juridiske virkemidler. EU-kommisjonen og ESA kan gripe inn overfor landene på ulike måter og med utgangspunkt i ulike typer brudd. Det kan gjelde brudd på traktatsbestemmelser, manglende iverksetting og oppfølging av direktiver og forordninger, og manglende oppfølging av domsavgjørrelser.

Generelt er det en tendens i EU-kommisjonen og ESA til å forsterke innsatsen som er rettet mot landenes iverksetting av EU-regelverket. Det er også en tendens til at landene blir lydigere; de nordiske landene ligger over gjennomsnittet i iverksettingsgrad.<sup>40</sup>

### **3.3 Konsekvenser for organisering og tilsyn**

EU har selvsagt den innvirkningen på nasjonalstatenes forvaltning, at det er disse som primært har ansvaret for å iverksette og føre tilsyn med regelverket. Dette har store konsekvenser for ressursbruk og prioriteringer.

Norske myndigheter er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å gjennomføre forordninger og direktiver som omfattes av avtalen til norsk rett. I tillegg til at forordninger og direktiver inneholder bestemmelser om rettigheter og plikter

---

<sup>38</sup> Som et eksempel kan nevnes forordning (EØF) nr. 2377/90, som hittil er endret ved hele 79 endringsforordninger. Grunnforordningen og alle endringsforordningene er inkorporert i norsk rett ved forskrift 10. oktober 1996 nr. 997 om maksimumsgrenser for restmengder av veterinærpreparater i næringsmidler av animalsk opprinnelse (se forskriften § 2).

<sup>39</sup> Prosjektrapport: Forskriftsdugnaden Prosjekt for opprydding i og forenkling av forskriftsverket utgitt av Justisdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet, se vedlegg 5 om EØS-regelverkets betydning for målet om et brukervennlig regelverk.

<sup>40</sup> Jf. Graver. og Sverdrup, 2002.

---

overfor private, og som gjennomføres til norsk rett gjennom lov og forskrift, inneholder de også bestemmelser som retter seg mot norske myndigheter og som derfor gjennomføres som instruks.<sup>41</sup> Disse instruksene inneholder ofte bestemmelser med krav om blant annet at det skal føres tilsyn med regelverket, hvor ofte det skal føres tilsyn/kontroll, hvordan det skal føres tilsyn, at brudd på regelverket skal håndheves gjennom bruk av sanksjoner og hvilken kompetanse tilsynspersonellet skal ha. I tillegg stilles det også ofte krav om at norske myndigheter skal rapportere om tilsynet med regelverket til kommisjonen (les ESA). EØS-avtalen forplikter derfor ikke bare norske myndigheter når det gjelder utforming av regelverket, men også når det gjelder utøvelsen av tilsynet, blant annet med hensyn til metoder og intensitet.

I utgangspunktet skal landene imidlertid stilles fritt med hensyn til hvordan den statlige forvaltningen organiseres.<sup>42</sup> EØS-avtalen forplikter heller ikke norske myndigheter når det gjelder hvordan tilsynet skal organiseres. Reguleringer omfatter i første rekke krav til ytelse av visse tjenester og krav til utøvelse av offentlig myndighet. Landene skal samtidig ikke velge løsninger som kan hindre utviklingen av det indre markedet eller konkurransereglens gjennomslagskraft.<sup>43</sup> I noen grad gis det direkte eller indirekte også føringer for organiseringen. Når det åpnes for økt konkurranse, bidrar dette til å presse frem nye tilknytnings- og organisasjonsformer som er bedre egnet til å operere i et konkurransemarked. Direkte eller indirekte krav om separasjon av infrastruktur og tjenesteyting, i den hensikt å legge til rette for økt konkurranse, har organisatoriske konsekvenser.

Generelt kan det imidlertid observeres en utvikling i retning av økt oppmerksomhet om landenes forvaltningsapparater. Det er delvis slik at kravene til forvaltning innebærer mer formalistiske ordninger. Regler skal iverksettes ved lov, og ikke ved administrativ praksis eller instruks, og det stilles som nevnt krav til rettslig iverksetting som ikke tillater uklare eller vide lovformuleringer, bare presisert ved forarbeider eller rettspraksis. Rettspraksis i EU har også utviklet forvaltningsrettslige ordninger for kontradiksjon, overprøving og forholdsmessighet, som kan påvirke norsk forvaltning.<sup>44</sup> I Hviteboken om nye styreformer i Europa, signaliseres generelt en langt mer aktiv oppmerksomhet om landenes styringsregimer.<sup>45</sup>

Etablering av tilsyns- og overvåkningsorganer på EU-nivå, har foreløpig skjedd i svært begrenset omfang. Hviteboken signaliserer økt bruk av slike organer, blant annet på områdene flysikkerhet og legemidler, og det tas sikte på å etablere mer generelle kriterier for etablering av slike myndigheter. Kommisjonen og ESA har allerede en direkte overvåkning med traktaten, særlig innenfor konkurranseområdet. Her legges det imidlertid opp til en økt delegering av myndighet til medlemslandene, først og fremst for å avlaste Kommisjonen og

---

<sup>41</sup> Se for eksempel: Instruks til landbrukstilsynet for tilsyn med videre etter fôrvarerregelverket – EØS. Instruks for tilsyn og kontroll med virksomheter som produserer kjøttprodukter og enkelte andre produkter av animalsk opprinnelse.

<sup>42</sup> Jf. traktatens artikkel 295.

<sup>43</sup> Se nærmere Fenger og Broberg, 1995.

<sup>44</sup> Graver og Sverdrup, 2002.

<sup>45</sup> European Commission (2001) European Governance – A White Paper, Brussels.

---

styrke landenes egenoppfølging. Et nylig forslag fra Kommissjonen om opprettelse av en overnasjonal telemyndighet ble ikke vedtatt. I sum ser det likevel ut til at utviklingen kan gå i retning av økt sentralisering i form av egne uavhengige overvåkningsorganer.

Det svenske Statskontoret har gjennomført en studie av EU-medlemskapets innflytelse på statlige tilsyn i Sverige, som vi antar i hovedtrekk også vil være overførbar til Norge. De konkluderer med at statlig tilsyn ikke har endret seg vesentlig som følge av EU-medlemskapet. I et par enkelttilfeller har tilsynet dreid i retning av strengere kontroll, mens på andre områder har endringer skjedd den andre veien som følge av ”ny metode”-regelverket. Men kravene til oppfølging av EU-regler er merkbar, og har blant annet resultert i kritikk av at matsikkerhetsforvaltningen er uensartet og underdimensjonert som følge av kommunal organisering.<sup>46</sup>

En viktig og helt direkte føring for landenes forvaltningsstruktur, er imidlertid at det innenfor enkelte sektorer stilles krav om nasjonale reguleringsorganer, såkalte National Regulatory Authorities (NRA), som skal være juridisk, organisatorisk og funksjonelt uavhengige av forvaltningen av tjenesteproduksjon og eierinteresser. Kravet om etablering av nasjonale reguleringsorganer kom for første gang gjennom Direktiv 88/301/EØF om liberalisering av omsetning av terminalutstyr innenfor telesektoren. Det må anses som en følge av liberaliseringsprosessen at det oppsto et behov for selvstendige reguleringsorganer.<sup>47</sup>

For å skape tillit og like konkurransevilkår i markedet, var det behov for uavhengige myndigheter som ikke hadde for nære koblinger mot de nasjonale, statlige operatørene innenfor de respektive sektorene. Samorganisering av myndighetsoppgaver og tjenesteproduksjon har ellers vært vanlig praksis, og heller ikke så problematisk i en monopolsituasjon. Det er konkrete krav om uavhengige myndighetsorganer innen tele- og postsektorene. Også innenfor jernbanesektoren er det krav om en uavhengig klageinstans i saker som gjelder tilgang til infrastruktur.

Typiske oppgaver for slike myndighetsorganer vil for eksempel være produkt- og typegodkjenninger, tildeling av lisenser og konsesjoner, samt tilsyn med operatørers etterlevelse av regelverkskrav. Sistnevnte vil blant annet omfatte kontroll med ivaretagelse av offentlige tjenesteforpliktelser.<sup>48</sup>

NRA-krav er som nevnt gitt i bestemmelser i form av direktiver om åpen tilgang til telenettverk (såkalte *ONP-provisions*).<sup>49</sup> Sentralt i disse bestemmelsene er at:

---

<sup>46</sup> SOU 2002:14

<sup>47</sup> Uavhengige myndighetsorganer har lange tradisjoner i USA; i Europa har det vært større skepsis til etablering av slike organer, og med en tradisjonell hierarkisk organisering av forvaltningen. De senere årene har en imidlertid i stadig sterkere grad sett fremveksten av nye uavhengige myndighetsorganer (Majone, 1996).

<sup>48</sup> Samtidig vil nasjonale konkurransemyndigheter overvåke etterlevelse av konkurranse-reguleringer (nasjonale- og EU-regler). Det kan være ulik arbeidsdeling mellom sektor- og konkurransemyndigheter, for eksempel når det gjelder hvem som kontrollerer ulovlig kryssubsidiering fra eneretts(monopol)områdene til de konkurranseeksponerte områdene.

<sup>49</sup> En definisjon av NRA er gitt i Direktiv 95/62/EF.

- 
- Myndigheten skal være rettslig atskilt og funksjonelt uavhengig av alle teleoperatører når det gjelder nett, utstyr og tjenester.
  - Der staten eier eller har betydelig kontroll over teleoperatører, skal reguleringsfunksjoner være effektivt strukturelt atskilt fra aktiviteter som er knyttet til eierskap og kontroll.
  - En part skal ha mulighet til å klage inn en avgjørelse til et uavhengig organ.

Den såkalte "Teletopia-saken" gir en indikasjon på vilkår som må være oppfylt for at NRA-kravet kan anses som innfridd. Teleoperatørselskapet Teletopia sendte i 1996 en klage til ESA om at Norge ikke innfridde NRA-kravet. Utgangspunktet for klagen var knyttet til vilkår for tilgang til Telenors telenett. Daværende Statens teleforvaltning ga støtte til Teletopia, med krav til Telenor om endring av vilkårene, men en påfølgende behandling i Samferdselsdepartementet ga deler av vedtaket "oppsettende virkning". Samferdselsdepartementets overordnede myndighet i klageprosessen var grunnlaget for påstanden om at Norge ikke tilfredsstilte kravet om en uavhengig reguleringsmyndighet.

ESAs samlede vurdering fremkom i en grunnlagt uttalelse fra 1999, hvor det ble fastslått at NRA-kravet ikke var oppfylt.<sup>50</sup> Det påpekes her at selv om Post- og teletilsynet er et frittstående kontrollorgan, og ikke er underlagt generell instruksjon fra Samferdselsdepartementet, så tilfredsstilles ikke kravet om strukturell atskillelse; dette skillet må gjelde hele myndighetshierarkiet, også klagesystemet. Det er heller ikke tilstrekkelig at for eksempel regelfastsetting, lisenser og konsesjoner skjer etter faste prosedyrer med krav om blant annet åpenhet, begrunnelse og nøytralitet, eller i samsvar med forvaltningslovens krav.

Konkurransemyndighetene hadde på dette tidspunktet ansvaret for å behandle konkurransesaker, unntatt saker av politisk/prinsipiell betydning. ESA vektla her at dette var et uklart skille, og ikke ga tilstrekkelig sikkerhet for uavhengig behandling. Fra ESAs side ble det vist til at uavhengighetskravet fravikes alene ved at departementet har eierinteresser i et selskap som opererer innenfor det regulerte området. At EF-retten gir staten frihet med hensyn til regler for organisering av eierskap, berørte ikke saken, siden spørsmålet gjaldt organiseringen av myndighetsfunksjonene.

ESAs uttalelse er basert på dommer i lignende saker i EU-domstolen, og gir uttrykk for det mer prinsipielle synet om at rolleblanding er svært uheldig for konkurransen på telemarkedet. Den senere gjennomførte overføringen av eieransvaret for Telenor til Nærings- og handelsdepartementet, må antas å tilfredsstille kravene fra ESA. Tilsvarende direktivkrav finnes for postsektorene uten at det så langt har fått noen konsekvenser. Det er verdt å merke seg her at ESA tilsynelatende ikke gikk lenger enn til å kreve atskillelse mellom departementsansvaret for eier- og myndighetsoppgaver.

---

*"National regulatory authority means the body or bodies in each Member State, legally distinct and functionally independent of the telecommunications organizations, entrusted by the Member State, inter alia, with the regulatory functions addressed in this Directive"*

<sup>50</sup> Jf. EFTA Surveillance Authority 1999.

---

## 4 Horisontal organisering

*The classification of the constituents of chaos, nothing less here is essayed.*  
Herman Melville, Moby Dick

### 4.1 Inndeling med bakgrunn i lover

Lovstrukturutvalget foretok i sin tid en vurdering av ulike måter å strukturere lovverket på.<sup>51</sup> Siden lovverket er et viktig styringsverktøy for staten, uttalte utvalget blant annet at organiseringen av forvaltningen har hatt stor innvirkning på lovstrukturen. En struktur som derfor ble vurdert, var å la departementsgrensene være bestemmende for inndelingen av regelverket. Utvalget frarådet imidlertid en slik struktur blant annet fordi departementsinndelingene kan skifte.

På samme måte som forvaltningen har betydning for lovstrukturen, har også lovstrukturen betydning for organiseringen av forvaltningen. Tilsynet kan ikke bli bedre enn regelverket som det skal føre tilsyn med, uten regelverk – intet tilsyn.<sup>52</sup> For å sikre en effektiv forvaltning, er det viktig at vi har et innholdsmessig og teknisk godt lov- og forskriftsverk. Regelverket må også gi tilsynet/direktorat et klart mandat for deres arbeid.

Målsetningen for både lov- og forskriftsstrukturen og for organisering av forvaltningen, bør derfor være å sikre at lovens formål fremmes. Vi vil si litt om hvordan lovstrukturen og organiseringen fremmer og/eller hemmer realiseringen av lovers formål.

#### 4.1.1 Formål som mål for etaten

Lovregulering er både en forutsetning og et virkemiddel for offentlig styring. Alt regelverk har derfor et *formål*, som for eksempel å hindre forurensning, sikre barns oppvekstvilkår og sikre trygg mat. Regjeringen/forvaltningen er gitt myndigheten og ansvaret for realiseringen av lovers formål. Lovens formål er derfor også målet for forvaltningen.

Det finnes imidlertid mange lover som ikke klart angir sitt eget formål. Det er heller ikke noe uttalt krav om at en lov selv skal angi sitt formål. Når formålet ikke fremgår av lovteksten, må spørsmålet avgjøres ved tolkning av loven. Lovens øvrige bestemmelser og forarbeider vil her være sentrale rettskilder. Med lovforarbeider menes forslag, utredninger debatter og voteringer som skriver seg fra de som har deltatt i lovens forberedelse og vedtak. Forarbeider til forskrifter vil som regel være høringsbrev og saksdokumenter. Det viser seg imidlertid at forarbeider til lover og forskrifter sjelden leses av andre enn jurister og advokater, mens tilsynspersonell som regel er ingeniører, teknikere, veterinærer, økonomer eller lignende.

---

<sup>51</sup> NOU 1992:32 – *Bedre struktur i Lovverket*, kapittel 8.

<sup>52</sup> Statskonsults notat 2000:8 *Statlig tilsyn*.

---

I tillegg til at formålet ved loven vil være et mål for forvaltningen, har også formålbetraktninger generell relevans ved avgjørelser av tolknings spørsmål. En nokså vanlig situasjon er at bestemmelsens formål blir bedre realisert om man velger det ene tolkningsalternativet enn om man velger det andre. Når det skal fattes vedtak som forskrifter og enkeltvedtak, vil formålet sammen med bestemmelsenes ordlyd, danne utgangspunktet for tolkning av bestemmelsen. Dette gjelder særlig hvis loven er en upreget fullmaktslov og/eller inneholder skjønnsmessige bestemmelser.

Når lover og forskrifter ikke klart angir sitt formål, blir det mindre klart for tilsynsetaten hvilke målsetninger tilsynet/direktoratet skal arbeide mot. Etaten kan heller ikke være like sikker på at avgjørelser som fattes i forbindelse med blant annet forskrifter og enkeltvedtak, på en god måte oppfyller lovens formål.

#### **4.1.1.1 Når tilsynet/direktoratet forvalter lover som er motstridene**

Statskonsult har tidligere pekt på at tilsynsorganer er gitt forvaltningsansvaret for lover som kan være mer eller mindre motstridene. Tilsynet kan for eksempel være delegert myndighet til å føre tilsyn og fatte vedtak med lover som delvis har som formål å trygge folks helse og delvis at formålet er å sikre like konkurransevilkår.<sup>53</sup>

Siden formålet ved loven vil være mål for virksomheten, vil motstridene formål medføre at tilsynet styres etter motstridene mål. En måte å løse slike konflikter på er å nedprioritere eller nedtone visse sider av regelverket.<sup>54</sup> Dette kan gjøres både ved å fremstå utad som om det ikke er noen konflikt, samt å la være å føre tilsyn med deler av regelverket.

Det er imidlertid vanskelig for et tilsynsorgan å styre etter mål som er helt eller delvis motstridene, og det kan svekke tilsynets troverdighet.

#### **4.1.1.2 Departementene og etatenes oppfatning om konflikterende mål**

En sentral problemstilling er da hvorvidt sammenhengen mellom det formålene etaten ivaretar, er av en slik art at de er problematiske å håndtere innenfor samme organisatoriske enhet.

I Statskonsults spørreundersøkelse ble det blant annet spurt om det er klare målkonflikter innenfor tilsynets forvaltningsområde som krever at det må foretas avveininger mellom motstridende hensyn. Omlag halvpartene av respondentene svarte nei på dette spørsmålet, og kun 10 prosent svarte ja. De

---

53 Som et eksempel, fører Statens næringsmiddeltilsyn tilsyn etter næringsmiddeloven og kjøttproduksjonsloven, hvor hovedformålet er å forbygge tilvirkning og frambud av helse-skadelige næringsmidler. I tillegg fører de tilsyn etter landbrukskvalitetsloven og fiskekvalitetsloven hvor hovedformålet å sikre god kvalitet for at næringsmiddelvirksomheten skal sikres like konkurransevilkår.

54 Som eksempel fremgår det av Statens næringsmiddeltilsyn sin hjemmesiden at deres visjon er Trygg mat og at etaten derfor skal bidra til matvarer som er helsemessig trygge, matvarer som tilfredsstillter forbrukernes krav og redelig frambud av matvarer. Konkurranseshensynet er derimot ikke reflektert i visjonen.

resterende ca. 40 prosentene svarte ”i noen grad”. Hovedinntrykket sett fra forvaltningens side er således at dette ikke er noe stort problem – alt etter hvordan man oppfatter at det tross alt er 40 prosent som sier at det ”i noen grad” er en slik målkonflikt.

**Tabell 4.1.1.2a**

**Er det målkonflikter innenfor tilsynets forvaltningsområde som krever at det må foretas avveininger mellom motstridende hensyn?**

Respondenter	Svaralternativer						Totalt	
	Ja		I noen grad		Nei			
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Departementer	4	12,5	12	37,5	16	50,0	32	100
Tilsyn	3	8,3	17	47,2	16	44,4	36	100
Totalt	7	10,3	29	42,6	32	47,1	68	100

De som svarte ”ja” eller ”i noen grad” ble bedt om å gi en vurdering av om målkonfliktene er av en slik karakter at de mente at formålene ville bli bedre ivare tatt med en annen organisering.

**Tabell 4.1.1.2b**

**Vurdering av om målkonfliktene er av en slik karakter at formålene ville bli bedre ivaretatt med en annen organisering**

Respondenter	Svaralternativer										Totalt	
	a) Innenfor dagens struktur og arbeids- deling		b) Ved å flytte ansvar opp i forvalt- nings- hierarkiet (til Dep.)		c) Ved å flytte ansvar ned i forvalt- nings- hierarkiet (til tils./dir.)		d) Ved å flytte ansvar horisontalt (fra eget tils./dir. til annet tils./dir )		e) Ved å flytte ansvar horisontalt (fra annet tils./dir. til eget tils./dir.)			
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Departementer	13	81,3	1	6,3	0	0	1	6,3	2	12,5	16	100
Tilsyn	17	85,0	1	5,0	1	5,0	1	5,0	2	10,0	20	100
Totalt	30	83,3	2	5,6	1	2,8	2	5,6	4	11,1	36	100

Hovedinntrykket er at man ikke ser noe omfattende behov for å flytte oppgaver til andre deler av forvaltningen. De som ser et behov for å omfordele, mener i hovedsak at en horisontal omfordeling er det beste for å løse formålkonflikten.

Undersøkelsen baserer seg på en subjektiv vurdering av om målkonfliktene er ”merkable”, ”i noen grad merkable” eller ”ikke merkable”. Noen objektiv skala

---

for å måle dette finnes naturligvis ikke. En faktor som også må tas i betraktning ved forsøk på å måle dette, er at vanskelige målkonflikter ofte er en del av hverdagen for offentlig forvaltning. Dette kan medføre en ”tilvenning” til problemstillingen i den forstand at man ”jo finner ut av det”.

#### 4.1.2 Lovens virkeområde og tilsynets myndighet

Bestemmelser om lovens virkeområde beskriver *hvem* loven retter seg mot (pliktsubjektet), *hva* den regulerer og *hvor* den skal gjøres gjeldende. Bestemmelsen om virkeområdet angir derfor grenser og omfang for etatens myndighet og er viktig informasjon både for tilsynsetaten og for pliktsubjektene. Hvis loven er en fullmaktlov og/eller inneholder mange skjønsmessige bestemmelser, er det særlig viktig at virkeområdet er klart angitt.

Men heller ikke i dette tilfelle er det krav om at lover skal ha en bestemmelse som beskriver dets virkeområde. De fleste lover har likevel en bestemmelse som helt eller delvis beskriver virkeområdet. I tillegg vil som regel virkeområdet beskrives nærmere i lovens forarbeider.

Innenfor et rettsområde eller sektor gis det ofte flere lover, og lovene kan ofte bli forvaltet av flere etater. Når et rettsområde reguleres av flere lover, blir det viktig at virkeområdene for de ulike lovene er klart angitt. Særlig når flere etater på denne måten får ansvaret for det samme rettsområdet.

Arbeidstilsynet forvalter for eksempel arbeidsmiljøloven og fører tilsyn med arbeidstakeres arbeidsmiljø. Arbeidsmiljøloven omfatter likevel ikke arbeidsmiljøet til sjøs. Arbeidsmiljøet til sjøs reguleres av sjømannsloven som forvaltes av Sjøfartsdirektoratet. Her er virkeområdet mellom lovene for så vidt klart avgrenset. En problemstilling som likevel reiser seg, er hvilke konsekvenser avgrensningen har for arbeidsmiljøet til sjøs. I tillegg til at lovene er ulike i sitt innhold, har ikke Sjøfartsdirektoratet samme inngrep med, og fagkunnskap innenfor feltet ”arbeidsmiljø” som det Arbeidstilsynet har. Prioriteringer av innsats blir heller ikke koordinert av samme departement ettersom Arbeidstilsynet er underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sjøfartsdirektoratet er underlagt Nærings- og handelsdepartementet.<sup>55</sup>

Når det ikke er klart hva lovens virkeområde er, kan det oppstå tvil om lovene overlapper hverandre ved at forholdet er regulert i flere lover, såkalt ”dobbeltregulering”. Det kan oppstå tvil om hvilken lov et vedtak skal hjemles i, og i noen tilfeller også hvilken etat som i så fall har myndighet til å fatte vedtaket. I skjæringspunktet mellom lover kan det også oppstå tvil om forholdet rammes av noen av dem.

Som et eksempel kan nevnes at næringsmiddeloven ikke har en bestemmelse som beskriver virkeområdet. Dette forklares i forarbeidene med at loven gjelder generelt for alle næringsmidler og alle næringsmiddelvirksomheter.

---

<sup>55</sup> De såkalte ”transporttilsynene”, herunder Sjøfartsdirektoratet, er besluttet overført til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, det vil si når de angår sikkerhetsforvaltning og tilsyn.



---

I Inst. O. XII – 1933 står det: ”*For et slikt formål vil loven derfor få selvstendig betydning på områder som ikke allerede er undergitt en særlig lovgivning. Å innta i loven noen uttrykkelig bestemmelse herom ansees overflødig.*”<sup>56</sup>

Tilsvarende problemstillinger oppstår når lover avgrenses geografisk, ved å opplyse at de for eksempel ikke gjelder på kontinentalsokkelen, på Svalbard eller Jan Mayen.

Som eksempel kan nevnes at næringsmiddeloven ikke gjelder for Svalbard. Det er imidlertid fastsatt en forskrift av 15. juni 1928 om læge- og sunnholdsforholdene på Svalbard som er hjemlet i Svalbardloven. Etter at forskriften ble vedtatt, har imidlertid befolkningen og turistnæringen på Svalbard økt betraktelig uten at næringsmiddelvirksomheter er underlagt noe annet enn denne gamle og utdaterte forskriften.<sup>57</sup> Næringsmiddeltilsynet er for øvrig heller ikke gitt myndighet til å føre tilsyn med forskriften.<sup>58</sup>

Når flere tilsyn fører tilsyn på samme rettsområde kan også ulike reguleringsform føre til at pliktsubjektene forskjellsbehandles. Når samme rettsområde også er regulert av lover med ulike ordlyd, uten at dette har noen logisk forklaring, kan ulikheten bli enda større. Som et eksempel kan nevnes at næringsmiddeloven hadde hjemmel til å fastsette tvangsmulkt for manglende oppfyllelse av pålegg i mange år før tilsvarende bestemmelse ble gitt i fiskekvalitetsloven og kjøttproduksjonsloven. Landbrukskvalitetsloven mangler fortsatt hjemmel til å fastsette tvangsmulkt.

Fra Arbeidstilsynets område er det for eksempel kjent at uholdbare forhold i skoler, sykehus og lignende gjøres til et arbeidsmiljøproblem fordi Arbeidsmiljøloven antas å gi bedre gjennomslagskraft overfor pliktsubjektet enn de lovene som egentlig burde regulere forholdet.

---

<sup>56</sup> Det har i etterkant vist seg at en bestemmelse om virkeområdet ikke er overflødig, jf. NOU 1996:10 – Effektiv matsikkerhet, punkt 5.2.1: ”*At en slik grenseoppgang foretas i forarbeidene og ikke i selve lovteksten er uheldig da det lett fører til uklarhet og feilslutninger om rettstilstanden. Den presise avgrensningen av lovens virkeområde finner en derfor ved å klargjøre virkeområdet til de andre lovene. Det vises i den forbindelsen til redegjørelsen for disse. Det er uklart hvorvidt samme prinsippet også skulle gjelde i forhold til nyere lovgivning. Det er mulig at loven likevel må anses å være avgrenset i forhold til fiskelovgivningen som ble uttrykkelig nevnt. Tilsvarende er det også mulig for kjøttkontrollloven. Mer usikkert er det for mer perifere lovgivninger slik som merkelov, hotellov og arbeidsmiljølov. Det synes derfor ikke mulig å avklare i hvilken grad næringsmiddeloven representerer dobbelthjemling i forhold til andre lover*”.

<sup>57</sup> Se også NOU 1996:10 om Effektiv matsikkerhet, punkt 6.3.1.4.

<sup>58</sup> Ytterligere eksempler på problematiske grensedragninger mellom lovverk fremgår av Statskonsultrapport 2001:2 Styringsdialogen mellom AAD og Konkurransetilsynet, side 11. Lovverket gir liten veiledning når det gjelder grensedragningen mellom Konkurransetilsynet og sektortilsyn.

---

## 4.2 Inndeling etter tilsynsordningers hovedformål

Som vi har forsøkt å illustrere er det ikke alltid slik at regelverket gir tilsynet et klart mandat. Uklare grenseflater og overlappende regelverk er også en av hovedgrunnene til at det er vanskelig å gi en enkel oversikt over hvilke formål som ivaretas hvor. En ytterligere utfordring er dessuten at tilsynsordningene hver for seg ivaretar flere ulike hensyn samtidig. Lovene alene er derfor svært lite egnet som inndelingskriterium. Ulikhetene i for eksempel formål, delhensyn, spesiallov versus generell lov, reguleringsform, tilsynsform etc., gir et totalt uoversiktlig bilde.

En kartlegging som Statskonsult gjennomførte høsten 1999/våren 2000, viser stor variasjon i hvordan etatene betegnet formålene bak de ulike tilsynsordningene.<sup>59</sup> Noe av dette skyldes at lovens formål i seg selv innebærer avveininger mellom flere hensyn, samt at noen ordninger uansett ivaretar flere formål parallelt. I noen grad oppga også etatene, som et formål bak loven, forhold som egentlig må sies å være indirekte effekter av reguleringen, men ikke formål i seg selv. For eksempel oppga etater som regulerer sikkerhet, at reglene også ivaretar et konkurransemessig hensyn. Med dette mente de at reglene legger et grunnlag for konkurransen mellom pliktsubjektene, at det vil være konkurransevridene dersom noen aktører ikke følger reglene, og at dette ble et hensyn som tilsynet måtte ta i betraktning. Å se på dette som et delhensyn endrer likevel ikke på at hovedformålet er sikkerhet.

Besvarelsene viste likevel kompleksiteten som oppstår når alle lovene på sett og vis tar hensyn til alle hensynene på en gang, noe som viser seg hver gang det skal tas en enkeltavgjørelse eller utformes et detaljregelverk på grunnlag av en lov.

## 4.3 Oversikt over tilsynsordningers hovedformål

En nærmere vurdering av lovgrunnlagene og etatenes besvarelser gjør det mulig å sortere tilsynsordningene ut fra det som må kalles *hovedformålet*<sup>60</sup> for de ordningene som er knyttet til de enkelte tilsynsetatene. Men selv om man definerer hvilket hovedformål tilsynsordningen ivaretar, kan som nevnt ordningen samtidig bidra til måloppnåelse for andre formål.<sup>61</sup> For eksempel at tilsyn med hensyn til liv og helse, også bidrar til å forebygge blant annet materielle skader, og miljøforurensning. Vi har kalt disse sistnevnte formålene for *integre sideordnede formål*. Det er også grunnlag for å gruppere ut fra det vi kaller *effekt* av ordningen, for eksempel at luftfartstilsynets reguleringer får effekt for infrastrukturen med hensyn til luftfarten. Ved en gruppering er det derfor viktig å holde fast ved hovedformålet, og ikke gå seg vill i de mer eller mindre spesielle sekundærhensynene.

---

<sup>59</sup> Det ble formulert tett opp under 30 formål.

<sup>60</sup> Det vil si *primærmotivasjonen* bak et regelkrav – for eksempel ”sikkerhet mot ...”

<sup>61</sup> Eller at etaten parallelt ivaretar flere ordninger med ulike hovedformål.

---

Ut fra denne tilnærmingen kan vi identifisere **fire hovedformål**<sup>62</sup>:

- Sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier/ressurser
- Fungerende samferdsel, kommunikasjon og energiforsyning (infrastruktur)
- Fungerende markeder
- Integritetsvern og ideelle verdier

Vi gjør oppmerksom på at noen etater går igjen under flere formål, rett og slett fordi de ivaretar ordninger som opererer med flere likestilte hovedformål. Samtidig gjør vi oppmerksom på at vi i denne omgangen ikke tar i betraktning at enkelte områder er under omorganisering, for eksempel Mattilsynet som erstatter tre av de nedenstående. Nærmere beskrivelse av relasjonene mellom de ulike etatene under samme formål, og mellom etater under flere formål, kommer vi tilbake til i kapittel 4.4.

#### **4.3.1 Sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier/ressurser**

Overskriften angir en fellesnevner for flertallet av tilsynsetatene og formålet fremstår umiddelbart selvforklarende. Prinsipielt kunne gruppen likevel deles opp i en rekke mindre enkelthensyn under samme formål, for eksempel ”ytre miljø” og ”matsikkerhet”. Parallellene, og særlig sammenfallet når vi også tar de integrerte sideordnede formålene i betraktning, gjør det imidlertid mest hensiktsmessig å gi hovedformålet en så pass vid beskrivelse. Vi vil senere komme tilbake til problemstillinger som følger av at etatene hver for seg har svært ulike funksjoner og roller med hensyn til å ivareta ulike delhensyn under dette hovedformålet.

I denne gruppen finner vi i alfabetisk rekkefølge:

- Arbeidstilsynet
- Bergvesenet
- Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet
- Direktoratet for naturforvaltning og Statens naturoppsyn
- Direktoratet for sivilt beredskap
- Fiskeridirektoratet<sup>63</sup>
- Forsvarets Overkommando/sikkerhetsstaben
- Fylkesmannen
- Jernbanetilsynet
- Luftfartstilsynet
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
- Oljedirektoratet<sup>64</sup>
- Sjøfartsdirektoratet
- Statens bygningstekniske etat
- Statens dyrehelsetilsyn

---

<sup>62</sup> Jf. vedlegg 4.

<sup>63</sup> Som for så vidt gjelder helsesikkerhet for mat, men også ressurskontrollen hører inn her.

<sup>64</sup> Oljedirektoratet ivaretar en rekke hensyn samtidig – både helse, miljø og sikkerhet og ressurser.

- 
- Statens forurensningstilsyn
  - Statens helsetilsyn
  - Statens landbrukstilsyn
  - Statens legemiddelverk
  - Statens næringsmiddeltilsyn
  - Statens strålevern
  - Taubanetilsynet
  - Vegdirektoratet<sup>65</sup>

Vi understreker at flere av de ovennevnte etatene også kan ivareta andre hovedformål, for eksempel Fylkesmannen. I tillegg er det etater som er ført opp under andre formål nedenfor som også ivaretar sikkerhet/miljø, men da som et integrert sideordnet formål. Dette er for eksempel

- Norges vassdrags- og energidirektorat – (dam-/vassdragstilsyn, vassdragsforvaltning og miljø, strømforsyning og beredskap).
- Kystdirektoratet (sikkerhet i farleier)

Enkelte av etatene ovenfor ivaretar flere formål samtidig på en slik måte at det nærmest blir en smakssak om man vil si at sikkerhet for liv/helse er etatens hovedformål, eller om det egentlig er et integrert sideordnet formål. For eksempel gjelder dette Statens dyrehelsetilsyn hvis hovedformål er å ivareta dyrevern og dyrs helse.<sup>66</sup> Imidlertid ivaretar etaten beredskap mot smittsomme dyresykdommer, kanskje vel så mye vern av de materielle verdiene som besetningene som sådan representerer, som hensynet til enkeltdyrene.

Parallelt med dette, ivaretar etaten også humanhelse ved å føre tilsyn med forekomst av dyresykdommer som kan smitte over på mennesker. For virkelig å understreke kompleksiteten og sammenhengene mellom de ulike formålene, kan det nevnes at en del av Statens dyrehelsetilsyns kontrollarbeid primært gjøres for å kunne dokumentere forekomst eller ikke-forekomst av visse sykdommer i norske besetninger. Slik dokumentasjon er en forutsetning for å kunne hindre import av dyr fra områder hvor disse sykdommene forekommer. Vi kan med andre ord se på Statens dyrehelsetilsyn som et virkemiddel som ivaretar så vel dyrehelse, humanhelse og norsk landbruksøkonomi, parallelt med å bidra til at handelspolitiske spilleregler oppfylles.

Et annet eksempel er Fiskeridirektoratet som ivaretar liv og helse for enkeltpersoner ved å se på fisk som næringsmiddel parallelt med at etaten også tar vare på de materielle verdiene som fiskeriene representerer. Dårlig forvaltning av disse ressursene kan i sin tur få så vel helsemessige som økonomiske konsekvenser.

---

<sup>65</sup> Som for så vidt gjelder kjøretøy- og verkstedstilsyn. Utover det er Vegdirektoratet primært en plan-, utbyggings- og driftsorganisasjon.

<sup>66</sup> Formålet for etaten innebærer i seg selv en avveining av motstridende hensyn: Husdyrs naturgitte behov og instinkter vs det at de skal fungere som produksjonsmidler for landbruket eller som kjæledyr.

---

### 4.3.2 Fungerende samferdsel, kommunikasjon og energiforsyning

En rekke statlige etater ivaretar ulike funksjoner som skal bidra til at Norge har en fungerende samferdsel/kommunikasjon og energiforsyning.

Når listen nedenfor ikke er lengre, skyldes det at mange etater på dette området ikke er tilsynsetater overfor tredjeperson, men mer plan-, utbyggings- og driftsorganisasjoner. For eksempel nevner vi *Vegdirektoratets* oppgaver med å sørge for et hensiktsmessig vegnett, *Jernbaneverket* med hensyn til jernbanenettet, *Luftfartsverket* med hensyn til flyplassnettet og for så vidt også *Kystdirektoratet* med hensyn til farleier. Det som eventuelt gjøres av tilsyn innen disse virksomhetene er derfor i det alt vesentlige rettet mot egen virksomhet.

To etater har imidlertid i større grad tilsynsoppgaver overfor tredjeperson på området. Dette er:

- Norges vassdrags- og energidirektorat, Statkraft og Statnett, andre energiprodusenter, linjeeiere og utbyggere
- Post og teletilsynet, selskaper innenfor postformidling, telenettutbygging og signalformidling

Som nevnt under 4.3.1 ovenfor, ivaretar særlig Norges vassdrags- og energidirektorat også hensynet til sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier/ressurser. Begge disse etatene har samtidig som integrerte sideordnede formål å ivareta fungerende markeder på hver sine områder, se nedenfor. Etatene tjener derfor som gode eksempler på etater som passer like mye under flere formål.

Samtidig har alle de etatene som er nevnt under dette formålet klare forbindelseslinjer til etatene som ivaretar sikkerhet for blant annet liv og helse. For eksempel vil Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet, i hovedsak via kommunalt brannvesen,<sup>67</sup> Jernbanetilsynet, Luftfartstilsynet og de fleste andre ”sikkerhetsetatene”, innvirke på rammebetingelsene for fungerende samferdsel.

### 4.3.3 Fungerende markeder

Også dette formålet er en fellesnevner for etater som hver for seg ivaretar nokså uensartede delhensyn av formålet. Etatene har også uensartede funksjoner i forhold til hverandre.

- [Eksportutvalget for fisk]<sup>68</sup>
- Edelmetallkontrollen
- Forbrukerombudet

---

<sup>67</sup> Transport av farlig gods, tunnelsikkerhet og brannberedskap.

<sup>68</sup> Eksportutvalget for fisk er egentlig en halvoffentlig salgsorganisasjon for norske fiskerier og har kun noen svært begrensede tilsynsoppgaver de ivaretar for Fiskeridepartementet. Disse oppgavene vil dessuten antakeligvis bli lagt til Fiskeridirektoratet. At Eksportutvalget er ført opp her, er derfor mest av hensyn til fullstendighet, og er for øvrig kun av akademisk interesse.

- 
- Justervesenet
  - Konkurransetilsynet
  - Kredittilsynet

Som nevnt tidligere, er det flere etater som har fungerende markeder som et såkalt integrert sideordnet formål, og som like gjerne kunne vært ført opp her. Dette gjelder særlig markedsdelene av Norges vassdrags- og energidirektorat og Post- og teletilsynet. Disse to etatene har innflytelse på grunnlaget og premisene som disse delmarkedene skal fungere ut fra, selv om Konkurransetilsynet ivaretar andre sider ved dette og føre tilsyn. Indirekte vil også de andre etatene som er nevnt under ”fungerende samferdsel, kommunikasjon og energiforsyning” påvirke hvordan markeder fungerer. Markedsformålet er også sterkt fremtredende i Fiskeridirektoratets oppgaver. Men markedsformålet/næringshensynet er på grunn av de lovformålene som etatene forvalter, også en del av porteføljen for Statens Landbrukstilsyn og Statens Næringsmiddeltilsyn.<sup>69</sup>

Som nevnt, har også flere av etatene under ”sikkerhet for liv, helse etc.”, pekt på at deres ordninger har konkurransemessige implikasjoner. Det kan nok finnes slike ”trojanske hester” også i andre deler av liv-/helse-/miljøregelverket, men i hovedsak er det her tale om indirekte effekter av en sikkerhetsregulering.<sup>70</sup>

Eierskapstilsynet kan lett oppfattes som et tilsyn som ivaretar fungerende markeder. Eierskap og konkurranseforhold i medier, er for så vidt også det som dette tilsynet kontrollerer. Dette er likevel ikke tilsynsordningens *hovedformål*. Hovedformålet bak Eierskapstilsynets virksomhet er å ivareta fri meningsytring ved å motvirke at det dannes mediemonopoler og lignende konsentrasjoner som i sin tur kan tenkes å ville strømlinjeforme informasjonsformidlingen, slik at uønskede synspunkter siles bort. For Eierskapstilsynet er konkurransen derfor virkemiddelet, ikke formålet. På bakgrunn av dette hovedformålet hører derfor Eierskapstilsynet inn i neste gruppe – ”integritetsvern og ideelle verdier”.

Grunnen til at Justervesenet er ført opp her, er deres kontroll av blant annet mål og vekt, samt sertifikater/akkrediteringer for ulike formål.<sup>71</sup> Tilliten til mål og vekt er på sett og vis et fundament for fungerende markeder, men ut over det, er det klart at etatens rolle i forbindelse med dette formålet er rimelig perifer. På den andre siden passer ikke Justervesenet umiddelbart bedre under noen av de andre formålene heller. Det samme gjelder også for Edelmetallkontrollen som også er en slags statlig garantist for verdibærere i markedet.

Også Forbrukerombudet krever noen kommentarer. Det denne etaten ivaretar kan også ses som ivaretagelse av integritet og ideelle verdier for enkeltpersoner. I den forstand at deres funksjon er å beskytte forbrukere, særlig enkeltindivider, mot overgrep fra sterke aktører. Riktig balanse mellom de næringsdrivende og

---

<sup>69</sup> Enkelte næringsmiddelreguleringer har – med rette – blitt kritisert for å være handelspolitiske reguleringer under dekke av å være begrunnet i helsehensyn.

<sup>70</sup> En av årsakene kan være at EØS forutsetter en harmonisering av krav til sikkerhet for å legge til rette for det indre markedet. En del av denne terminologien har tydeligvis smittet over på etater som egentlig kun forvalter et sikkerhetsregelverk.

<sup>71</sup> Se kapittel 10\*.

---

forbrukerne i form av regler som styrker forbrukernes rettigheter, er likevel viktige elementer for et optimalt fungerende marked.

#### 4.3.4 Integritetsvern og ideelle verdier

- Bibliotektilsynet
- Datatilsynet
- Eierskapstilsynet
- Likestillingsombudet
- Lotteritilsynet
- Statens filmtilsyn
- Statens medieforvaltning
- [Tilsynsmannen for folkehøgskoler]<sup>72</sup>
- Tilsynsrådet for advokatvirksomhet

I tillegg nevnes *Fylkesmannen* som har tilsynsoppgaver som er rettet mot kommunale tjenester, herunder blant annet vergemål og barnevern, under dette formålet. Hvorvidt noe av dette hører under dette formålet eller under formålet ”sikkerhet for liv og helse mv.”, kan nesten være en smakssak. Tilsvarende er det flere andre etater nevnt under andre hovedformål som også har integritetsformål med videre, som et integrert sideordnet formål.

Vi er klar over at denne gruppen kan virke mer uensartet enn de øvrige. Dette skyldes nettopp at de verdiene – formålene – disse ivaretar, også er vanskelige å definere uten å måtte dele dem inn i flere grupper. Fellesnevneren er likevel personvern, ideelle/etiske og kulturelle verdier av ulik art. Lotteritilsynet ivaretar for så vidt også flere formål på en gang, men passer ikke umiddelbart bedre under andre grupper heller.

#### 4.4 Formålstruktur innenfor og mellom hovedformål

Som nevnt er det ikke lett å gi en enkel oversikt over hvordan de ulike formålene ivaretas av tilsynsetatene. Flere etater må derfor føres opp under flere formål. I tillegg til å se på de enkelte formålene etatene ivaretar, må man derfor også samtidig se på flere andre faktorer for å kunne si noe om hvilke tilsynsordninger som eventuelt kan og bør ses i sammenheng, og hvilke som eventuelt bør ses uavhengig av hverandre. *Selv om det er sammenhenger, vil ikke fellesnevnerne mellom de ulike formålene nødvendigvis følge én eller flere lover, en ”hel etat”, eller følge departementenes ansvarsområder. Sammenhengene går på kryss og tvers av lover eller organisatoriske grenser.*

Det er heller ikke mulig å inndele eller avgrense slik at hver tilsynsetat eller tilsynsordning har sitt klart definerte formål – og kun det ene formålet å ivareta. Som nevnt, inneholder nesten enhver regulering et kompromiss mellom motstridene formål og hensyn. Det er for eksempel ikke tvil om hovedformålet for

---

<sup>72</sup> Foreslått avviklet i Ot. prp. våren 2002.

---

forurensingsloven. På den andre siden, tar også disse reguleringene (og tilsynet) utgangspunkt i at det skal gjøres en balansert avveining mellom en ”tålbar” forurensing og viktige samfunnsaktiviteter. Selv om et formål er entydig, er det likevel ikke blindt isolert fra andre hensyn og behov som også gjør seg gjeldene.

De respektive lovenes formål og virkeområder, samt forankringen i ulike departementer, er noe av grunnen til at det er så vanskelig å beskrive alle relasjonene, selv om formålene synes like. Departementene kan delvis være for eksempel formålsspesialisert, målgruppespesialisert eller sektorspesialisert. Dette virker igjen inn på hvilke delhensyn etatene og ordningene ivaretar innen samme formål, eller om man vil: hvilken rolle de har.

Innenfor samme formål – for eksempel ”sikkerhet for liv ...” ivaretar de lovene som etatene forvalter nokså ulike delhensyn. I noen sammenhenger kan dette være supplerende reguleringer som må kumuleres, men som virker i samme retning. Et eksempel kan være krav til elektriske anlegg i et arbeidsmiljø – som igjen skjerpes i atmosfærer med eksplosjonsfare.

I andre sammenhenger kan det oppstå det mange vil oppfatte som *motstrid mellom kravene*. For eksempel at et krav til soliditet kan være i motstrid til konkurransehensynet. Det er imidlertid svært sjelden at det er en reell motstrid mellom regler. Som hovedregel er det snakk om å harmonisere regler for to likeverdige delhensyn under samme formål, slik at man får et resultat som ivaretar begge hensynene best mulig. Tilsvarende avveininger vil alltid forekomme også mellom ulike hovedformål. For pliktsubjektene kan det oppleves frustrerende å måtte forholde seg til to ulike myndigheter på denne måten.<sup>73</sup> I tillegg til brukerhensynet, er det imidlertid viktig for myndighetene å tenke gjennom om ulike delhensyn under samme hovedformål er tjent med å bli håndtert av én og samme myndighet.

Tilsvarende eksempler og paradokser vil man – i en eller annen relasjon – finne mellom de fleste tilsynsordningene, uansett formål.

Å se de ulike politikk-/departementsområdene i sammenheng med de ulike hovedformålene som etatene/ordningene ivaretar, gjør det noe lettere å se hvilke delhensyn, de ulike ivaretar innenfor de respektive formålene. Dette bidrar også til å beskrive hvilken rolle etatene får under de ulike formålene. En tilsynsetat vil få ulik profil, alt etter hvilket departement etaten sorterer under, samt hvilket delhensyn – eventuelt også hvilken funksjon – tilsynsetaten ivaretar. For eksempel kan spesialiserte sektortilsyn lett oppfatte sin rolle som en totalforvalter for politikk og faglig utvikling på sitt område. Dette fører blant annet til at rollen som tilsynsorgan nedtones. I stedet fremheves det at de driver en kvalitets-, drifts- eller utviklingsvirksomhet innenfor sektoren. En nærmere gjennomgang av regelverkene, viser likevel klart at etatene regulerer og kontrollerer tredjepersons aktiviteter. Internt i etatene oppfattes dette likevel mer som interne styringsvirkemidler innenfor sektoren – det vil si en terminologi

---

<sup>73</sup> For pliktsubjektet kan slike situasjoner bli ubehagelige dersom de ulike myndighetene ikke samarbeider om en felles løsning, slik at pliktsubjektet kommer i klemme mellom to krav og to myndigheter.



som ligner den vi finner i styringsforholdet mellom departement og direktorat eller mellom stat og kommune.

Slike spesialiserte sektorer, for eksempel vassdrag/elforsyning, fiskeri og skole, kan dermed få preg av å danne en sammenhengende verdiskapningskjede. Kjeden består av departementet, et tilsynsorgan som plasserer seg mellom departementet og sektoren og til slutt pliktsubjektene som leverer sluttproduktet.

Nedenfor vil vi derfor gi en beskrivelse av ulike delhensyn og roller med utgangspunkt i hvert enkelt formål, men hvor vi tar utgangspunkt i de enkelte departementene og de ulike sammenhengene som oppstår mellom departementer og etater.

#### 4.4.1 Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

**Tabell 4.4.1**  
**Delhensyn og roller med utgangspunkt i formål**

Departement	Etat
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	Fylkesmannen Arbeidstilsynet Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet Oljedirektoratet <sup>74</sup>
Barne- og familiedepartementet	Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet <sup>75</sup> Fylkesmannen – barnevern
Fiskeridepartementet	Fiskeridirektoratet <sup>76</sup> Kystdirektoratet <sup>77</sup> (Statens næringsmiddeltilsyn)
Forsvarsdepartementet	Forsvarets Overkommando/sikkerhetsstaben
Helsedepartementet	Statens helsetilsyn m/fylkeslegen, Statens legemiddelverk Statens næringsmiddeltilsyn Statens strålevern
Justis- og politidepartementet	Direktoratet for sivilt beredskap Næringslivets sikkerhetsorganisasjon <sup>78</sup>
Kommunal- og regionaldepartementet	Statens bygningstekniske etat Tivolitilsynet
Landbruksdepartementet	Statens dyrehelsetilsyn Statens næringsmiddeltilsyn Statens landbrukstilsyn
Miljøverndepartementet	Statens forurensningstilsyn

<sup>74</sup> Oljedirektoratet ivaretar en rekke hensyn samtidig – både helse, miljø og sikkerhet og ressurser.

<sup>75</sup> Produktsikkerhet med hensyn til fysisk mekaniske egenskaper. Støy og kjemiske risikofaktorer ligger under Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn.

<sup>76</sup> Som for så vidt gjelder helsesikkerhet for mat, men også ressurskontrollen hører inn her.

<sup>77</sup> Kystdirektoratet er mer en operativ driftsorganisasjon enn en tilsynsorganisasjon, ikke ulik Vegdirektoratet på land.

<sup>78</sup> Faglig underlagt Justisdepartementet.

Departement	Etat
	Direktoratet for naturforvaltning og Statens naturoppsyn (Fylkesmannen) Bergvesenet
Nærings- og handelsdepartementet	Sjøfartsdirektoratet
Olje- og energidepartementet	Oljedirektoratet (materielle verdier i form av ressurskontroll) <b>Som integrert sideordnet hensyn:</b> Norges vassdrags- og energidirektorat
Samferdselsdepartementet	Jernbanetilsynet Luftfartstilsynet Taubanetilsynet Vegdirektoratet
Sosialdepartementet	Fylkesmannen

De aller fleste departementene, 13 av de totalt 16 departementene som omfattes av vår undersøkelse, er med andre ord representert under dette formålet.

### Sammenhenger innenfor gruppen

Det er mange ulike funksjoner, roller og delhensyn som bidrar til å trekke opp samarbeidsrelasjoner, eventuelt også skillelinjer mellom de ulike etatene/ordningene i denne gruppen. Det er ikke mulig å gi en fullstendig fremstilling av alle relasjonene, og vi nøyer oss med å peke på *noen* illustrerende eksempler.

Et skille kan trekkes mellom de ordningene som i hovedsak er rettet mot skadeforebyggende arbeid og beredskap, og de som er innrettet mot helsevesenets og andres behandling av pasienter. Det vil si mellom for eksempel HMS-etatene<sup>79</sup>, Sjøfartsdirektoratet og lignende sikkerhetsetater på den ene siden og for eksempel Helsetilsynet, Fylkeslegene og Legemiddelverket på den andre siden.

Arbeidstilsynet representerer her et eksempel på et horisontalt gjennomgående delhensyn som er knyttet til vern av arbeidstakere – uansett sektor<sup>80</sup>. Arbeidstilsynet er også forankret i et tilnærmet sektornøytralt departement. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ikke noe eget statlig driftsansvar å ivareta på sikkerhet/forebygging og har således en klar stat – tredjepart/private borgere relasjon for sin myndighetsutøvelse. Når vi likevel sier ”tilnærmet” er det fordi departementet tross alt ivaretar statens arbeidsgiverfunksjon samt Statsbyggs utbygging/drift.

Det statlige helsetilsynet, Statens helsetilsyn og fylkeslegene, har det overordnede faglige tilsynet med helsetjenesten, fører tilsyn med alt helsevesen og alt helsepersonell og følger med i helseforholdene i befolkningen. Etatene er forankret i Helsedepartementet. Helsedepartementet er formålsspesialisert og har ”helsesektoren” som en rimelig definerbar målgruppe. Departementet forvalter i

<sup>79</sup> Fellesbetegnelse på Arbeidstilsynet, Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet, Statens forurensningstilsyn og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon.

<sup>80</sup> Men det er likevel gjort visse unntak/særregler i forhold til enkelte sektorer. Hovedsaklig sjøfart, luftfart og landbruk.

---

tillegg statens egne deler av helsetjenestene, det vil si helseforetakene. Selv utenfor staten er helsetjenestene for en stor del offentlige og bidrar til å gi området innslag av stat-/kommunerelasjoner. På direktoratsnivåer er det nylig gjennomført en funksjons- og ansvarsdeling mellom Sosial- og helsedirektoratet og Statens helsetilsyn. Vi viser til kapittel 4.5.

Næringsmiddeltilsynet ligger også innenfor gruppen ”skadeforebyggende” og har en klar ”risikogjenstand” som sitt tema, uavhengig av sektorer eller bransjer/målgrupper og lignende.<sup>81</sup> Søsteretatene – Statens dyrehelsetilsyn og Statens Landbrukstilsyn, har et mye større preg av å være sektor-/målgruppeorientert. Disse tre etatene er alle underlagt Landbruksdepartementet<sup>82</sup>. Landbruksdepartementet er et formåls- og målgruppeinnrettet departement innenfor landbruket, og introduserer dermed et annet integrert sideordnet formål for disse etatene – næringshensyn og fungerende markeder. Det samme gjelder Fiskeridirektoratet og Fiskeridepartementet.

Tilsynene som sorterer under Samferdselsdepartementet har i utgangspunktet et helhetlig sikkerhetsansvar innenfor de bransjene som de er innrettet mot. Det er likevel noen unntak ved at spesiallovgivning, og derved andre tilsynsetater, omfatter deler av sektorene. Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet har for eksempel ansvaret for sentrale risikofaktorer innenfor jernbanedrift – brannsikring av tunneler<sup>83</sup> og sikkerhet i elektriske anlegg. Arbeidstilsynet har ansvaret for å føre tilsyn med arbeidsmiljøet innenfor jernbanesektoren. Innenfor luftfart og sjøfart, er imidlertid Arbeidstilsynets ansvar noe fragmentert og sammensatt.

Parallelt med å ha ansvaret for sine sikkerhetstilsyn, har Samferdselsdepartementet i varierende grad ansvaret for planlegging, utbygging og drift på sitt område. Dette ivaretas på direktoratsnivå av Vegdirektoratet, Luftfartsverket, Jernbaneverket og NSB. Inntil for et par år siden forvaltet også dette departementet Telenor. De nevnte etatene er sentrale utøvere under hensynet til fungerende samferdsel. Det har i den senere tiden kommet innvendinger om at dette kan innebære at hensynet til sikkerhet og hensynet til driftsøkonomi avvies mot hverandre ”på samme hånd” og at dette utad kan virke lite tillitvekkende.<sup>84</sup>

Sjøfartsdirektoratet har sikkerhet som sitt hovedformål. Forankringen i Nærings- og handelsdepartementet introduserer likevel et preg av næringsutvikling og fungerende markeder. Formålskonflikter kan her tenkes å oppstå

---

<sup>81</sup> Omsetningsledd for næringsmidler utgjør naturlig nok tilsynsobjektene, men det er til gjengjeld en ganske stor ”gruppe”.

<sup>82</sup> Statens næringsmiddeltilsyn er samtidig underlagt Helsedepartementet og Fiskeridepartementet

<sup>83</sup> Ved de kommunale brannvesnene. Her er det ikke tvil om at brannsikkerhetsreglene gjelder, men uklarheter i forhold til plan- og bygningsmyndigheter har i praksis ført til at de lokale brannvesnene ikke alltid har kommet i inngrep med planene på et tidlig nok stadium. Satt på spissen, kan det bety at brannvesnets rolle blir redusert til å vurdere ”hvor mye sikkerhet det er mulig å få til innenfor de rammene som alt er lagt” i stedet for å kunne utrede hvilke premisser som hensynet til brannsikkerhet burde legge for prosjektet i første planfase.

<sup>84</sup> Jf. Sårbarhetsutvalget og rapporten etter Åstaulykken

---

mellom nasjonale sikkerhetskrav og hensynet til næringens vilkår på bakgrunn av den harde internasjonale konkurransen innenfor skipsfarten.

Samferdsel, sikkerhet og bruk av kystarealer for skipstrafikken til sjøs (kysten), er formålet for Kystverket som er forankret i Fiskeridepartementet. Formålet for etaten er å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen langs kysten. Kysttrafikken som en del av samferdselen skulle kanskje tilsi at dette naturlig sorterte under Samferdselsdepartementet. Etaten sorterer under Fiskeridepartementet delvis av historiske årsaker og blant annet fordi den ivaretar enkelte planoppgaver innenfor kystdisponering med hensyn til fiskerier, oppdrettsanlegg og lignende

En annen undergruppe dannes av ordninger som særlig er innrettet mot ytre miljøer, ressurser og lignende, som for eksempel Statens forurensningstilsyn, Bergvesenet og Direktoratet for naturforvaltning. Disse er forankret i et formålsspesialisert og sektornøytralt departement – Miljøverndepartementet. Ressursene i oljevirkosomheten er imidlertid knyttet opp mot Olje- og energidepartementet gjennom Oljedirektoratet. Norges vassdrags- og energidirektorat dukker også opp som aktør med hensyn til miljøspørsmål i vassdrag.

Statens strålevern fungerer på sitt spesielle område på mange måter som Statens forurensningstilsyn med hensyn til miljøets behov for beskyttelse mot en bestemt skadeårsak – dvs. stråling. Ser vi på skader direkte på person oppstår et ”slektskap” til andre etater/ordninger som har forebyggelse av helseskader fra bestemte årsaker i sin portefølje, for eksempel Arbeidstilsynet og Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet. Strålevernet er imidlertid forankret i Helsedepartementet, de øvrige i hovedsak i Miljøverndepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

En fellesnevner for flere av etatene ovenfor er imidlertid beredskapsarbeid. I krisesituasjoner oppstår det relasjoner mellom flere av etatene avhengig av krisens art. Etatene har likevel veldig ulike roller i en beredskapssituasjon ut fra hvilket delhensyn den enkelte etaten ivaretar. Noen baserer seg på en intensivt kontroll av pliktsubjektene, eventuelt sammen med noen spesielle reguleringer. Andre får en enda mer operativ profil, og setter nærmest ordinære pliktsubjekter under kommando, for eksempel innen vassdrag og energi. Andre går inn i situasjonen med folk fra egen organisasjon, for eksempel brannvesenet og deler av oljevernberedskapen.

Direktoratet for sivilt beredskap har, som den eneste av etatene under dette formålet, beredskap som sitt hovedformål. Utenom å administrere Sivilforsvaret, er likevel hovedoppgavene i hovedsak rettet mot den øvrige forvaltningens beredskapsarbeid, det vil si beredskapsplanleggingen i departementer og i/via fylkesmannsembetene og videre ut til kommunene. Etaten er forankret i Justisdepartementet som i hvert fall må betegnes som et sektornøytralt departement i forhold til dette hovedformålet. Justisdepartementet har nemlig ikke ansvaret for andre tilsynsordninger enn Direktoratet for sivilt beredskap. Det er ingen iøynefallende formålkonflikter mellom Direktoratet for sivilt beredskap og de andre tilsynsordningene. Dersom beredskapsarbeidet fortsatt forankres i Justisdepartementet, vil departementet ivareta en avgrenset funksjon for et

---

formål som faglig og med hensyn til forebygging, hovedsakelig er forankret i andre departementer, særlig Miljøverndepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Sikkerhetsstaben i Forsvarets overkommando utøver funksjonen som nasjonal sikkerhetsmyndighet slik denne er beskrevet i sikkerhetsloven.<sup>85</sup> Staben skal rapportere til Forsvarsdepartementet om sikkerhetstilstanden i forvaltningen og i private virksomheter som omfattes av sikkerhetsloven. Oppgaven omfatter kontroll/tilsyn med sikkerhetstjenesten i virksomhetene. Dette er således et spesielt tilsyn som i hovedsak arbeider innad i forvaltningen, men spesielt innad i forsvaret. Tilsynet med utenforstående tredjeparter har et svært lite omfang.

### **Sammenhenger med andre grupper**

Som nevnt, gjør forankringen i ulike departementer at en del av etatene også får med seg reguleringsregimer fra andre formål – i hovedsak gjelder dette formålet ”fungerende markeder”. Dette gjelder særlig ”mattilsynene” og Fiskeridirektoratet. Men også tilsynene innenfor samferdsel har klare sammenhenger med ”fungerende markeder”. Ikke fordi de har en vesentlig rolle i markedsvurderinger, men fordi sektoren i stor grad baserer seg på konsesjoner for markedsaktørene. I forbindelse med slike tildelinger, utgjør disse sikkerhets-tilsynene i varierende grad, en del av saksforberedelsesgrunnlaget. I utgangspunktet ligger det ingen formålkonflikter i dette. Men imidlertid kan Samferdselsdepartementets nærhet til både underliggende transportvirksomheter (som NSB) og sikkerhetsetater likevel skape tvil om hvor uavhengig sikkerhetshensynet blir ivaretatt når dette veies mot kostnader, sektorpolitiske mål etc. Det samme kan også gjelde i andre sammenhenger hvor det skjer en etats- eller departementsintern avveining av politikk-/sektorforvaltning og sikkerhetsvurderinger.

Norges vassdrags- og energidirektorat er ført opp under ”sikkerhet for ...” som et integrert sideordnet formål. Norges vassdrags- og energidirektorat kan på en måte godt plasseres under tre hovedformål, se nedenfor. En del av etatens oppgaveportefølje har likevel et klart sikkerhets-/miljøformål, særlig damtilsynet. Etaten er forankret i et sektor-/formålsspesialisert departement og fremstår også som en totalforvalter innenfor sitt definerte område og målgruppe.

---

<sup>85</sup> Lov av 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste.

#### 4.4.2 Fungerende samferdsel, kommunikasjon og energiforsyning

Tabell 4.4.2  
Fungerende samferdsel, kommunikasjon og energiforsyning

Departement	Etat
Fiskeridepartementet	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kystdirektoratet</li></ul>
Nærings- og handelsdepartementet	Som integrert sideordnet formål: <ul style="list-style-type: none"><li>• Sjøfartsdirektoratet</li></ul>
Olje- og energidepartementet	<ul style="list-style-type: none"><li>• Norges vassdrags- og energidirektorat</li></ul>
Samferdselsdepartementet	<ul style="list-style-type: none"><li>• Post- og teletilsynet</li></ul> Som integrert sideordnet formål: <ul style="list-style-type: none"><li>• Jernbanetilsynet</li><li>• Luftfartstilsynet</li><li>• Taubanetilsynet</li><li>• Vegdirektoratet</li></ul>

Det er ganske få departementer som knyttes til dette hovedformålet. Fiskeridepartementet står som eksempel på et ”formål + målgruppe = sektordepartement” som ivaretar et delhensyn under et annet formål enn det mange vil oppfatte som hovedformålet for det departementet. Imidlertid er ikke tilsyn Kystdirektoratets hovedfunksjon, men snarere plan- utbygging- og driftsfunksjoner.

#### Sammenhenger innenfor gruppen

På etatsnivå er ikke sammenhengene og forbindelseslinjene på tvers av departementsgrensene spesielt fremtredende.

Heller ikke mellom etatene under Samferdselsdepartementet har det inntil nylig vært noe samarbeid av betydning, men de ses nå i større grad i sammenheng med ”transportsikkerhet” som fellesnevner. Samferdselsdepartementet har på sin side ikke bare en regulator-/bestillerrolle, men forestår i varierende grad også drift på området, for eksempel via blant andre Jernbaneverket, NSB og Luftfartsverket. Disse etatene har ikke definerte tilsynsoppgaver mot tredjeperson.<sup>86</sup>

På departementsnivået er den viktigste forbindelsen mellom Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet, ettersom begge ivaretar samferdsels-

<sup>86</sup> Det nærmeste er interne regler for hvordan for eksempel passasjerer skal forholde seg på en flyplass, men da er man over på en spesiell regulering som ikke anses som tilsyn i denne sammenhengen.

---

spørsmål – Fiskeridepartementet langs kysten og Samferdselsdepartementet for øvrig.

Sjøfartsdirektoratet oppfattes ikke å ha en stor rolle under dette formålet, men har forbindelser til Kystdirektoratets forvaltningsansvar med hensyn til blant annet farleier, merking og fyrteneste.

### **Sammenhenger med andre grupper**

Post- og teletilsynet er forankret i Samferdselsdepartementet og har klare oppgaver å ivareta under dette formålet. Indirekte ivaretar også Post- og teletilsynet sikkerhetsspørsmål ved at fungerende telekommunikasjon er viktig i kritiske situasjoner. Dette aspektet fremheves imidlertid i liten grad som et sentralt formål for etaten. Virkemidlene for store deler av samferdselssektoren er imidlertid i dag knyttet opp mot konkurranse mellom private aktører. Hvorvidt konkurranseaspektet er et virkemiddel eller hovedformål for Post- og teletilsynet, blir derfor nesten en smakssak slik dom formålbestemmelsen er formulert, jf lov om telekommunikasjon § 1–3: ”Lovens formål er å fremme oppfyllelse av nasjonale behov for telekommunikasjon og effektiv bruk av ressursene gjennom virksom konkurranse”.

På denne bakgrunn er sammenhengene med neste hovedformål sterke.

Tilsvarende gjelder langt på vei også Norges vassdrags- og energidirektorat som også ivaretar begge formål på en gang. Som nevnt, ivaretar i tillegg Norges vassdrags- og energidirektorat sikkerhetsspørsmål og visse miljøspørsmål, og har en viktig funksjon i beredskapssammenheng.

Som nevnt er Sjøfartsdirektoratets oppgaver innen sikkerhet atskillig mer fremtredende enn under formålet ”fungerende samferdsel”.

### **4.4.3 Fungerende markeder**

**Tabell 4.4.3**

**Fungerende markeder**

<b>Departement</b>	<b>Etat</b>
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	<ul style="list-style-type: none"><li>• Konkurransetilsynet</li></ul>
Barne- og familiedepartementet	<ul style="list-style-type: none"><li>• Forbrukerombudet</li><li>• Edelmetallkontrollen</li></ul>
Finansdepartementet	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kredittilsynet</li></ul>

Departement	Etat
Fiskeridepartementet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eksportutvalget for fisk</li> </ul> Som integrert sideordnet formål: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiskeridirektoratet</li> </ul>
Landbruksdepartementet	Som integrert sideordnet formål: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Statens dyrehelsetilsyn</li> <li>• Statens næringsmiddeltilsyn</li> <li>• Statens landbrukstilsyn</li> </ul>
Nærings- og handelsdepartementet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Justervesenet</li> </ul> Som integrert sideordnet formål: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sjøfartsdirektoratet</li> </ul>
Olje- og energidepartementet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Norges vassdrags- og energidirektorat</li> </ul> Med tanke på tildeling av rettigheter i Nordsjøen, har også Oljedirektoratet noen deloppgaver
Samferdselsdepartementet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Post- og teletilsynet</li> </ul> Som integrert sideordnet formål: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jernbanetilsynet</li> <li>• Luftfartstilsynet</li> </ul>

### Sammenhenger innenfor gruppen

Det er til sammen åtte departementer som er representert under dette formålet. Sammen med sine respektive underliggende etater, ivaretar de uensartede utsnitt av det samme formålet. Forbrukerhensynet ivaretas for eksempel som et horisontalt gjennomgående delhensyn, i utgangspunktet på tvers av alle sektorene. Flere spesielle sektorer er likevel skilt ut i egne ”delmarkeder”, for eksempel kraft, tele, jernbane samt lufttrafikk. Hver av disse må foreta selvstendige vurderinger av forbrukerhensynet kontra andre særbehov på de respektive områdene. Noe mer indirekte, men likevel som et klart integrert sideordnet hensyn, er også mange av reguleringene på næringsmiddelområdet av markedsregulerende karakter. Også her kan det være vanskelig å skille mellom hva som reguleres av hensyn til forbrukeren og hva som egentlig bare er vern av ulike næringssektorer.

Konkurransetilsynet er sammen med Forbrukerombudet likevel de tydeligste representantene for et rendyrket formål som egentlig går horisontalt – i utgangspunktet på tvers av alle sektorer.

Kredittilsynet har et nokså klart avgrenset delhensyn under dette formålet av hensyn til soliditet blant aktørene i finansmarkedene. Men etaten ivaretar også en liten del av konkurransehensynet i kredittmarkedet. Norges vassdrags- og



---

energidirektorat legger på sett og vis et grunnlag for konkurransen på kraftmarkedet ved at de regulerer en del rammebetingelser, mens Konkurransetilsynet har tilsyn med blant annet etterlevelse av disse, samt mht markedsmakt. Et spørsmål i en slik sammenheng er om det er reguleringen eller tilsynet som er det viktigste virkemidlet. I dag reguleres mange grunnsteiner for konkurransen i et organ som er spesialisert mot el-bransjen.

Tilsvarende forhold er det mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet. Overlappende reguleringer er en side ved dette, en annen er at Post- og teletilsynets reguleringer må antas å få betydning for konkurransens rammebetingelser. Post- og teletilsynet er imidlertid underlagt et sektordepartement og er nærmere den bransjen den regulerer enn Konkurransetilsynet. Også på dette området er det viktig å se på ”rolleproblemet” i betydningen områder der staten selv eier eller driver virksomheter som Statnett, Statkraft, NSB og Posten, og der staten kun regulerer virksomheter som tredjeperson driver.

Også under Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet er det etater som i varierende grad ivaretar hovedformålet ”fungerende markeder”. Delvis skjer dette ved at reguleringene definerer produktgrupper og sammensetninger slik at de danner en felles plattform for konkurrentene. Et eksempel på dette er å definere hva en pølse må inneholde, for å kunne kalle den en ”Wienerpølse”. Dette kommuniseres ofte som forbrukerhensyn, men hensikten er nok også å lette samhandel og å holde orden blant tilbydere på markedet. En annen måte er at etatene ivaretar en del garantier og lignende dokumentasjonsordninger som er en forutsetning for handel med enkelte næringsmidler. Utstedelse av slike garantier er ikke overlatt til næringsmiddelprodusentene, akkrediterte laboratorier eller lignende, men til myndighetene. Fiskeridirektoratet er tydeligere på at de ivaretar slike markedshensyn enn mattilsynene på land.

Justervesenet og Edelmetallkontrollen ivaretar i noen grad samme funksjon innenfor dette formålet, i betydningen å innestå for at markedet kan ha tillit til mål og vekt, men også for viktige og verdifulle metaller som for eksempel gull og sølv. De to ordningene er imidlertid organisert i henholdsvis et Næringsdepartement og et Forbrukerdepartement.

### **Sammenhenger med andre grupper**

Flere av etatene som er nevnt under ”sikkerhet ...” har effekt på hvordan ulike markeder fungerer. Eksempler kan være krav til dokumentasjon, metoder og annet, for å ivareta minimums sikkerhetskrav. Slike krav danner et ”gulv” som alle aktørene på markedet må overholde, men da som en effekt av en definert sikkerhetsstandard – ikke som et formål i seg selv. For mattilsynene er imidlertid denne sontringen ikke like tydelig ettersom en del av deres reguleringer klart hører til formålet ”fungerende marked”.

I noen sammenhenger vil dessuten sikkerhetsmyndighetene bidra med råd eller fatte selvstendige vedtak i saksforberedelsen når det er snakk om tildeling av konsesjoner på spesielle områder, for eksempel fra forurensingsmyndighetene. Her skjer denne vurderingen på tvers av departementsgrensene. I andre sammenhenger gjøres slike sammensatte vurderinger innenfor samme departe-

mentsområde, for eksempel tildeling av flytrafikkonsesjoner hvor både Luftfartstilsynet (mht sikkerhet), og Luftfartsverket (mht flyplasser, trafikk og drift), er underlagt Samferdselsdepartementet.

#### 4.4.4 Integritetsvern og ideelle verdier

**Tabell 4.4**  
**Integritetsvern og ideelle verdier**

Departement	Etat
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datatilsynet</li> </ul>
Barne- og familiedepartementet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Likestillingsombudet</li> </ul>
Justis- og politidepartement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilsynsrådet for advokatvirksomhet</li> <li>• Datatilsynet – kun lovansvar</li> </ul>
Kultur- og kirkedepartementet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bibliotektilsynet – ABM</li> <li>• Eierskapstilsynet</li> <li>• Lotteritilsynet</li> <li>• Statens filmtilsyn</li> <li>• Statens medieforvaltning.</li> </ul>
Utdannings- og forskningsdepartementet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilsynet med folkehøgskoler</li> <li>• Utdanningskontorene</li> </ul>

#### Sammenhenger innenfor gruppen

Det er svært få sammenhenger mellom etatene på dette området, selv om de altså er ført opp under samme formål. På mange måter fremstår alle som spesialister på sine respektive områder. De nærmeste blir Statens medieforvaltning og Eierskapstilsynet som ivaretar ulike delhensyn med hensyn til media.

Datatilsynet er nå forankret i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, mot tidligere i Justisdepartementet. En av flere grunner for flytting var å unngå innvendinger i forhold til at det innen Justisdepartementets ansvarsområde finnes flere store og følsomme personregistre. Det formelle ansvaret for loven er imidlertid beholdt i Justisdepartementet, men all detaljregulering, tilsyn og lignende, har fulgt med over til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Forholdet til Justisdepartementet betyr derfor i praksis lite nå, og med hensyn til utvikling av forskrifter, forholder etaten seg til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Datatilsynet har et fellestrekk med for eksempel Arbeidstilsynet, i og med at nesten samtlige statlige etater er pliktsubjekter etter Datatilsynets regelverk, på samme måte som enhver statlig virksomhet er undergitt tilsyn fra Arbeidstilsynet.

---

Departementene er stort sett formålsdepartementer, hvorav Kulturdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet er de klareste sektordepartementene i den forstand at de har en nokså enkelt avgrensbar målgruppe for sine reguleringer. Justisdepartementet har fortsatt en noe mer sammensatt målgruppe. Formålene og funksjonene for departementet er også mer sammensatte, selv om politi og rettsvesen utgjør store deler. Arbeids- og administrasjonsdepartementet ivaretar flere formål. I tillegg til integritetsvern via personopplysningsloven er de blant annet tillagt omfattende oppgaver innenfor sikkerhet og forebygging, og ivaretar også konkurranseformål som ellers er spredt på flere andre departementsområder. Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet har en forbindelseslinje vedrørende Datatilsynet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet ivaretar detaljreguleringsansvaret for Datatilsynet og personopplysningsloven. Selve lovansvaret er imidlertid forankret i Justisdepartementet. Funksjonelt ivaretar Arbeids- og administrasjonsdepartementet dessuten en del interne driftsoppgaver for statsforvaltningen generelt.

### **Sammenheng med andre grupper**

Eierskapstilsynet er vel den etaten som har sterkest sammenheng til gruppen ”fungerende markeder” på grunn av sin kontroll mot konkurransen mellom medier. Som nevnt tidligere, er dette det virkemidlet som etaten bruker for å sikre ytringsfrihet. Formålet er derfor et annet. Statens medieforvaltning fatter imidlertid også vedtak som har markedsmessige implikasjoner ved tildeling av kringkastingskonsesjoner.

## **4.5 Variasjoner i funksjonspesialisering – ressursbruk til tilsyn, detaljregulering og annet formålsrettet arbeid**

Det er ikke bare hovedformål, departementsforankring og delhensyn som skiller etatene. Vektleggingen av de ulike virkemidlene for tilsynsetater varierer også mye.

I spørreundersøkelsen ble etatene bedt om å oppgi fordelingen av ressursbruk på henholdsvis tilsyn – inklusive oppfølging av pålegg og lignende – detaljregulering i form av forskrifter eller enkeltvedtak, og annet formålfremmende arbeid.

**Tabell 4.5****Gjennomsnittlig fordeling av ressursbruk på disse kategoriene<sup>87</sup>**

Tilsyn/kontroll	Forskrifter og enkeltvedtak	Annet formålsfremmende arbeid
36 %	25 %	39 %

Det er imidlertid stor spredning i prosentuell fordeling fra etat til etat. 12 etater har oppgitt at tilsynsvirksomheten utgjør 50 prosent eller mer av ressursbruken.<sup>88</sup> Høyest andel på tilsyn oppgis av Likestillingsombudet med 80 prosent på tilsyn og 20 prosent på annet formålsfremmende arbeid. Etaten er dessuten den eneste som ikke har detaljregulering som oppgave.

I den andre enden av skalaen er det seks etater som oppgir at kun 5 prosent eller mindre av ressursbruken dreier seg om tilsyn. Dette gjelder Ekspertutvalget for fisk, Direktoratet for naturforvaltning, Direktoratet for sivilt beredskap, Kystdirektoratet, Statens bibliotektilsyn og Statens bygningstekniske etat. Kystdirektoratet er i utgangspunktet ikke så mye tilsynsetat som en plan-, utbyggings- og driftsetat. På bakgrunn av dette, vil tilsyn uansett bli en marginal del av den totale virksomheten. Statens bygningstekniske etat er primært en regulerings- og godkjenningmyndighet og vil derfor heller ikke ha mange egne tilsynsoppgaver. Tilsynet utføres i hovedsak av kommunene. Det samme gjelder også Direktoratet for sivilt beredskap. Statens bibliotektilsyn har stor aktivitet innenfor utviklingsprosjekter, tilskuddsforvaltning og lignende, og har mindre vekt på regulering og tilsyn som virkemiddel.

Dette betyr at vel halvparten av tilsynsetatene bruker mellom 6 og 49 prosent av ressursene på tilsyn.

Det kan være mange feilkilder i materialet, så vel i etatenes estimater som i forståelsen av spørsmålsstillingen. Sammenholdt med tidligere kartlegginger vi har gjort, tror vi likevel det stemmer at "annet formålsfremmende arbeid" i snitt utgjør den største delen av de fleste etatenes ressursbruk. Dette inntrykket består selv om vi ser bort fra de etatene som i tillegg til tilsyn har omfattende oppgaver som ikke gjelder tilsyn, for eksempel tilskuddsforvaltning, driftsoppgaver og tjenesteyting. Noen etater har også stor ressursbruk innenfor det vi i 2.1.1 punkt 4, har kalt "områdeovervåking". Dette vil for eksempel gjelde Norges vassdrags- og energidirektorat, Statens forurensingstilsyn og flere andre.

Innenfor helsesektoren er det lagt opp til en større grad av funksjonspesialisering. På direktoratsnivået er det nylig gjennomført en ansvarsdeling mellom henholdsvis Sosial- og helsedirektoratet og Statens helsetilsyn med Fylkes-

<sup>87</sup> En etat har misforstått spørsmålet og kun besvart for en del av sin totale virksomhet. I tillegg har en etat oppgitt at de ikke kan skille på alternativene tilsyn/ detaljregulering fordi dette er to sider av samme sak for deres virksomhet. De oppgir imidlertid at disse to oppgavene utgjør 90 prosent av deres virksomhet. Vi har derfor for egen regning fordelt dette svaret med 45 + 45 + 10 på de tre kategoriene.

<sup>88</sup> Se vedlegg 4.

---

legene.<sup>89</sup> Sosial- og helsedirektoratet har ansvaret for å utarbeide faglige retningslinjer og standarder som en del av styringsverktøyet overfor de utøvende tjenestene. Disse vil være av veiledende karakter. Forvaltning (administrasjon og fortolkning) av helselovene, forankres som hovedregel i direktoratet, med unntak av det regelverket som Helsetilsynet fører tilsynet etter. Statens helsetilsyn og Fylkeslegene er rene tilsynsorganer i den forstand at de har meget få tradisjonelle forvaltningsaker med tillatelser, godkjenninger og lignende, og har en ytterligere funksjonsfordeling seg i mellom. Denne innebærer blant annet at det er det sentrale leddet – Statens helsetilsyn – som eventuelt gir pålegg til virksomheter og reaksjoner overfor helsepersonell, etter forberedende behandling fra Fylkeslegen.

Omorganiseringen er nokså nylig gjennomført og vektleggingen av ulike oppgaver i ny organisasjonsstruktur vil måtte gå seg til over tid. Anslag over ressursfordelingen bygger på vurderinger fra fylkeslegene og Helsetilsynet i 2000 og 2001. Tallene er *skjønnsmessig* justert for de oppgavene som er overført andre organer i forbindelse med fornyelsen av den statlige helse- og sosialforvaltningen. Ressursfordelingen i 2002 anslås, med disse forbeholdene, til 36 prosent på tilsyn/kontroll, 22 prosent på detaljregulering og 42 prosent på annet formålfremmende arbeid. Ressursfordelingen til tilsyn ligger således på samme nivå som flertallet av tilsynsetatene. Andelen som brukes til annet formålfremmende arbeid er noe høyere enn flertallet, og andelen til detaljregulering er tilsvarende lavere. Andelen til detaljregulering er likevel ikke utpreget lav i forhold til en rekke andre etater.

## 4.6 Horisontal samordning

Oversikten viser at det er mange situasjoner som involverer flere tilsynsetater/ordninger. I Statskonsults rapport om lov- og forvaltningsstrukturen på HMS-området, ble det påvist sammenfall på flere områder og for flere temaer enn det som er redegjort for ovenfor.<sup>90</sup> Enten fellesnevneren er formål eller kun samme pliktsubjekt, oppstår det behov for samarbeid og samordning langs den horisontale akse mellom etatene. Horisontal samordning i forvaltningen skjer på ulike nivåer.

Regjeringen er det øverste samordningsorganet. Etter Grunnlovens § 28, skal "Sager af Vigtighed" avgjøres av Kongen i statsråd. Visse saker skal alltid behandles i statsråd, som blant andre proposisjoner og meldinger til Stortinget og delegasjoner av myndighet lagt til Kongen. Hva som for øvrig regnes som saker av viktighet beror på skjønn, men dagens retningslinjer nevner spesielt saker med betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, saker som er politisk vanskelige og saker hvor det er uenighet mellom statsråder. Utviklingen har gått i retning av at stadig færre saker avgjøres ved statsrådsbehandling, og at mer myndighet derved er konsentrert hos de enkelte statsrådene.

---

<sup>89</sup> Det er flere etater på direktoratsnivået, men disse to er de sentrale for å illustrere poenget.

<sup>90</sup> Statskonsultrapport 1999:2.

---

Til tross for dette, kan vi likevel si at den kollektive beslutningsformen står sterkt i den norske regjeringen.<sup>91</sup> Dagens retningslinjer for regjeringens arbeid presiserer det kollektive ansvaret som regjeringen har for de beslutningene som fattes. Dette gjelder både i de sakene der regjeringen som kollegium formelt sett står bak beslutningene ved at de legges fram for Kongen i statsråd, men også i de sakene der beslutningsmyndigheten er delegert til en enkelt statsråd.

Samtidig er det også en stor grad av sektororientering i forvaltningen. Dette følger delvis av den etablerte arbeidsdelingen mellom departementsområdene, og selvsagt av at den store saksmengden gjør det umulig å avveie alle beslutningene mot hverandre, enn si bringe dem inn for behandling i regjeringen. Sektororienteringen var blant de viktigste funnene i den forrige store maktutredningen.

Det har vært pekt på ulike faktorer som påvirker forholdet mellom sektortenkning og samordningsgrad i Norge. Et stort antall statsråder og departementer, og det at Statsministerens kontor er lite og med begrenset samordningskapasitet, bidrar til at mye av den faktiske samordningen organiseres bilateralt mellom departementer og direktorater på tvers. Utfordringen vil derfor i stor grad bestå i å finne hensiktsmessige samordningsmekanismer på lavere nivåer, og etablere gjennomtenkte kriterier for når saker når en ”trinnhøyde” i viktighetsgrad som krever behandling på høyere nivåer.

Dette forutsetter derfor sorteringsmekanismer som sikrer at det er de viktigste sakene som faktisk kommer til behandling i regjeringskollegiet, og at flere saker finner sin løsning på et lavere nivå.

#### **4.6.1 Nærmere om Utredningsinstruksen**

Utredningsinstruksen<sup>92</sup> regulerer saksutredningsprosessen i departementssystemet. Formålet med instruksen er å *”sikre god forberedelse og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Instruksen skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.”* Utredningsinstruksen skal i utgangspunktet sikre at berørte departementer blir trukket inn i saker som angår deres ansvarsområde, men det stilles ingen krav om at det skal arbeides mot å komme frem til enighet.

For vårt formål er dermed utredningsinstruksen primært interessant med hensyn til regelverksproduksjon, og betyr lite for annen samordning av tilsynsordninger.

---

<sup>91</sup> Jf. Statskonsultnotat 2002:5.

<sup>92</sup> ”Utredningsinstruksen. Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.” Fastsatt ved kongelig resolusjon av 18. februar 2000. Ansvaret for instruksen ligger i Arbeids- og administrasjonsdepartementet.<sup>92</sup>

---

Det departementet som begynner arbeidet med en sak, skal gjennomføre en forhåndsvurdering av ”forventede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser.” Dersom forhåndsvurderingen viser at saken har slike konsekvenser, fastsetter instruksene at forhåndsvurderingen, og et eventuelt utredningsmandat skal forelegges de berørte departementene til uttalelse. Hvor omfattende konsekvensene må være for at de berørte departementene skal bringes inn, varierer i forhold til hvilke konsekvenser det er snakk om.

Dersom den gjennomførte konsekvensutredningen viser at en sak kan medføre ”vesentlige økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser på andre departementers ansvarsområder, eller på annen måte berører disse i vesentlig grad, ...”, skal saken forelegges berørte departementer på nytt før saken sendes på alminnelig høring. Formålet med denne foreleggelsen, er at de berørte departementene skal få vurdere om konsekvensene er tilstrekkelig utredet. Dersom et departement mener at saken ikke er tilstrekkelig utredet, kan spørsmålet legges frem for regjeringen.<sup>93</sup>

Utredningsinstruksen er altså basert på at ansvaret for den enkelte saken er forankret i ett departement, og det er opp til dette departementet å vurdere hva som skal anses som vesentlige og mindre vesentlige konsekvenser på andre departementers ansvarsområder. I hvert fall i den forstand, at det i stor grad er opp til det departementet som har ansvar for saken, å bestemme når og hvordan andre departementer skal bringes inn i saken. Departementene kan ofte ha ulike måter å dele ansvaret mellom seg og sine underliggende etater på. Slike ulikheter kan virke kompliserende for samhandlingen når for eksempel et tema håndteres av ett direktorat for det ene departementets vedkommende, og i departementet for det andres vedkommende.

De økonomiske og administrative konsekvensene står i en særstilling i Utredningsinstruksen, og den bygger i stor grad opp under Finansdepartementets rolle som samordningsdepartement på statsbudsjettområdet. For å sikre at det tas hensyn til egne sektorinteresser innenfor andre departementers ansvarsområder, har mange fagdepartementer ønsket å få sine ansvarsområder spesielt nevnt i instruksen. En del konsekvenser er etter hvert tatt eksplisitt inn i instruksen, for eksempel konsekvenser for miljøet, næringslivet, distriktene, helse og likestilling. Selv om det er presisert at listen ikke er uttømmende, undergraver denne oppsplittingen den helhetlige konsekvensvurderingen som utredningsinstruksen er ment å ivareta.

Utredningsinstruksens minimumskrav om foreleggelse er ikke svært strenge, og stiller ingen krav om at de berørte departementene skal trekkes inn i selve saksforberedelsen, eller at det skal arbeides mot å komme frem til enighet på departementsnivået. Resultatet kan bli at berørte departementer føler at de kommer for seint inn i saksutredningsprosessen, og at de får for dårlig tid til å vurdere konsekvensene. Dette kan igjen føre til mange, til dels dårlig begrunnede merknader i r-notatene, og at det dermed blir mindre rom for helhetlige og prinsipielle diskusjoner om sakene i regjeringen.

---

<sup>93</sup> Retningslinjer om r-konferanser, punkt 2.4.

Intensjonen med Utredningsinstruksen er god. Med dagens utforming er det likevel et spørsmål om den ikke faktisk bidrar til både økt saksmengde og økt sektororientering i regjeringen, og at den i for liten grad bidrar til samordning og avklaringer på lavere nivå.

#### 4.6.2 Noen relevante funn

Vi stilte i undersøkelsen spørsmål om i hvilken grad det foretas kostnads-/ nyttevurderinger i forbindelse med utforming av regulerende inngrep, med henvisning til Utredningsinstruksens punkt 2.3.

**Tabell 4.6.2a**  
**Kostnads-/nyttevurderinger ved utforming av regulerende inngrep**

Respondenter	Svaralternativer										Totalt	
	I svært stor grad		I stor grad		I noen grad		I liten grad		I svært liten grad			
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Departementer	1	3,7	7	25,9	15	55,6	2	7,4	2	7,4	27	100
Tilsyn	8	23,5	7	20,6	7	20,6	7	20,6	5	14,7	34	100
Totalt	9	14,8	14	23,0	22	36,1	9	14,8	7	11,5	61	100

Tyngdepunktet her tenderer mot en ”moderat selvtilfredshet”. De fleste svarer ”i noen” eller ”i stor grad”. Det er selvsagt umulig ut fra disse funnene å si noe om kvaliteten av de kostnads-/nyttevurderingene som faktisk foretas. De gir altså primært et inntrykk av i hvilken grad etatene selv og departementene oppfatter at de følger instruksen. Generelt ser det ut som departementene samler seg mest om de mer moderate svaralternativene. Over halvparten av dem svarer ”i noen grad”. For tilsynene spres svarene nokså likt mellom svaralternativene. For enkelte tilsyn har spørsmålet ikke vært relevant fordi regulerende inngrep gjøres på departementsnivå. På noen områder, som for eksempel luftfart og næringsmidler, henvises det også til at internasjonale forpliktelser i stor grad styrer regelutformingen, uten at nasjonale kostnads-/nyttevurderinger kan legges til grunn.

Vi stilte også spørsmål om i hvilken grad det foreligger analyseverktøy, modeller, metodikk etc, som legges til grunn for prioritering av etatens virkemiddelbruk. Dette ble presisert som systematiske verktøy som benyttes for å vurdere eller fastlegge blant annet risikonivå, akseptkriterier, beskyttelsesbehov eller reguleringsbehov som benyttes som grunnlag for blant annet tilsynsprioriteringer og utforming av regulerende inngrep som forskrifter og enkeltvedtak. Spørsmålet berører for så vidt primært etatsinterne forhold, men er relevant i denne sammenhengen, fordi det sier noe om muligheten for å sammenligne blant annet risiko og beskyttelsesnivåer på tvers av regulerings- og tilsynsområder, og som i neste omgang vil være en forutsetning for mer helhetlige prioriteringer.



**Tabell 4.6.2b**  
**Grad av systematikk ved prioritering av virkemiddelbruk**

Respondenter	Svaralternativer										Totalt	
	I svært stor grad		I stor grad		I noen grad		I liten grad		I svært liten grad			
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Departementer	1	3,8	7	26,9	9	34,6	6	23,1	3	11,5	26	100
Tilsyn	2	5,4	16	43,2	7	18,9	9	24,3	3	8,1	37	100
Totalt	3	4,8	23	36,5	16	25,4	15	23,8	6	9,5	63	100

Også her samles hovedtyngden av svarene om alternativene ”i stor” eller ”i noen grad”. Tilsynsorganene synes gjennomgående å mene at graden av systematisk verktøybruk er større enn det departementene mener.

Statskonsult har i andre sammenhenger pekt på at det i for liten grad er noen systematisk prioritering og dimensjonering av virkemiddelbruken på tvers av reguleringsområder. Vi har her særlig sett på reguleringsområder knyttet til sikkerhet og skadeforebyggelse.

Det vi på dette området vet mest om, er skadekostnader.<sup>94</sup> Når det gjelder reguleringskostnader, er kunnskapen mangelfull. Dette gjelder i særlig grad de kostnadene som påføres de regulerte, på tross av Utredningsinstruksens krav. Forvaltningens kostnader kan beregnes, men fordelingen mellom ulike innsatsområder er i liten grad analysert. Det er også liten kunnskap om sammenhengen mellom tiltak, innsats og effekt. Dette gjelder både effekter av selve regelverket, av tilsynsinnsatsen knyttet til denne, og av øvrig virkemiddelbruk. Spørsmål om prioriteringer på tvers av reguleringsområder har i tilsvarende liten grad vært gjenstand for kritisk og sammenlignende drøfting.<sup>95</sup> Vi antar derfor at variasjonene er store og at potensialet for en mer effektiv bruk av ressurser og innsatsfaktorer er tilsvarende stort.<sup>96</sup>

### 4.6.3 Horisontal samordning på etatsnivå

Det er etablert tverretatlige fora på flere områder når det gjelder avtaler og prosedyrer for samordning på etatsnivå. Disse er i ulik grad institusjonalisert og underlagt formelle spilleregler. De er også i ulik grad initiert av eller fulgt opp av overordnede departementer. Vi gjennomgår her kort noen fremtredende eksempler.

<sup>94</sup> Jf. Christensen et.al. 1997.\*

<sup>95</sup> Undersøkelser fra Storbritannia har vist at implisitte verdier per potensielt tapte eller sparte liv, varierer fra mindre enn 1 000 pund versus om lag 20 000 000 pund (vurdering av tiltak når det gjelder henholdsvis barnesikre medisinglass versus sikkerhetsstandarder i høyblokker, jf. NOU 1998:16). En sammenligning av reguleringsområder i USA, har vist en forskjeller i kostnader ved å redde ett ekstra menneskeliv, fra 100 000 dollar til 56 000 000 000 dollar (jf. NOU 1992:32 og Morall 1992).

<sup>96</sup> Jf. Statskonsultrapport 1999:2.

---

## ”Oljedirektoratmodellen”

Oljedirektoratet er i utgangspunktet tillagt den samlende myndigheten til å føre tilsyn med arbeidsmiljø og sikkerhet i petroleumssektoren. I tillegg til at mye av den faglige og juridiske kompetansen på området er lagt til Oljedirektoratet, har Oljedirektoratet også en sentral koordineringsrolle i all tilsynsaktivitet på sokkelen.

Prinsippene for Oljedirektoratets koordineringsrolle i tilsynet med petroleumsvirksomheten, er fastsatt i kgl. res. 1985-06-28 3388 ”Resolusjon om ordningen av tilsynet med sikkerheten med videre, i petroleumsvirksomheten på den norske kontinentalsokkelen”, gitt med hjemmel i petroleumslovens § 11-1. Ordningen gjelder petroleumslovgivningens virkeområde, samt Helsedepartementets myndighet etter Sikkerhetsforskriften under Petroleumsloven, Miljøverndepartementets myndighet etter forurensningsloven og Justisdepartementets beredskap i forbindelse med offentlig redningstjeneste.

Hovedprinsippet er at én etat skal ha en koordinerende rolle i tilsynet, ved blant annet å sikre helhetlige vurderinger gjennom involvering av øvrige myndigheter og samordning av tilsyn og vedtak. Koordineringsansvaret omfatter de etater som har selvstendig tilsynsansvar på sokkelen. I forhold til disse har Oljedirektoratet myndighet til å sikre koordineringen overfor operatørene. Dette gjelder i første rekke Justisdepartementet, Statens forurensningstilsyn og Helse-tilsynet ved Fylkeslegen i Rogaland. Det er inngått separate koordineringsavtaler med disse etatene.<sup>97</sup>

Oljedirektoratet trekker også på sakkyndig bistand fra etater som ikke har eget tilsynsansvar i petroleumsvirksomheten til havs. Disse etatene fatter ikke vedtak, men bistår Oljedirektoratet med faglige vurderinger i planlegging og gjennomføring av tilsynet. Enkelte av etatene har egen tilsynsmyndighet utenfor det området som er dekket av resolusjonen. Dette gjenspeiles i bistandsavtalene, som da er utformet som samarbeidsavtaler eller gjensidige bistandsavtaler. Avtalene skal sikre at det ikke bygges opp dobbeltkompetanse i forvaltningen. Det er i dag inngått slike avtaler med Det norske meteorologiske institutt, Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet, Kystverket, Luftfartsverket, Statens strålevern, Telenor nett og Sjøfartsdirektoratet.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Avtalene gjelder blant annet regelverksutvikling, behandling av søknader, vedtak, og klager på vedtak og tilsyn ved revisjoner og verifikasjoner og ivaretagelse av statens ansvar og oppgaver ved fare- og ulykkessituasjoner. Det er avtalt saksgangsrutiner for de aktuelle saksbehandlingsoppgavene. Oljedirektoratet skal stå for kontakten med operatørene. Det utarbeides felles årsplaner for tilsynsgjennomføringen. I spørsmål av faglig art, tar Statens forurensningstilsyn og Helsetilsynet/Fylkeslegen og de enkelte partene i næringen, så som rettighetshavere, operatører, entreprenører og arbeidstakere direkte kontakt med hverandre.

<sup>98</sup> Eksempelvis har Statens strålevern og Oljedirektoratet inngått en samarbeidsavtale. Avtalen gjelder både tilsyn og regelverksutvikling. Strålevernet har myndighet til eget tilsyn i petroleumsvirksomheten, men etter avtalen skal dette tilsynet inngå som en integrert del av Oljedirektoratets tilsynsregime. Strålevernet vurderer behov for å bidra og/eller delta i tilsynet. I tilsynet inngår behandling av søknader, vedtak, klage på vedtak, revisjoner og verifikasjoner. Avtalen omfatter ikke Strålevernets generelle myndighet til godkjenning av utstyr, lisensiering av bedrifter, import av radioaktivt materiale med videre.

---

### **Samordning mellom internkontrollmyndighetene på HMS-området**

Internkontrollreformen fra 1992 satte fart i samarbeidet mellom de ulike HMS-etatene.<sup>99</sup> De ulike tiltakene er så langt først og fremst innrettet for å sikre en best mulig harmonisering av det internkontrollbasert tilsynet.

Det er gjennomført en rekke tiltak, blant annet når det gjelder informasjon, opplæring og metodeutvikling knyttet til internkontroll. Samarbeidet er så langt mer beskjedent for den tradisjonelle, faglige delen av tilsynet. Fagregelverket har i liten grad vært tematisert. Etatenes planer for fagregelverk utarbeides uavhengig av hverandre i hver etat, dog med en viss gjensidig orientering.

Vurderinger av forvaltningsstrukturen er ikke tatt opp som tema, og det mangler klare institusjonelle føringer for samordningen. Det er flere overordnede departementer, og således ingen felles overordnet styring av samordningsarbeidet, selv om Arbeids- og administrasjonsdepartementet utøver en koordineringsfunksjon på vegne av Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet, i tillegg til å styre sine etater.

Samordningstiltakene omfatter også et praktisk samarbeid om konkrete tilsyn, blant annet med en systematisk koordinering av alle tilsyn over en viss varighet, herunder også med gjennomføring av felles tilsynsbesøk. Samordningen berører likevel en relativt liten andel av den samlede tilsynsvirksomheten. Hovedtyngden av tilsynsvirksomheten skjer på regionalt/lokalt nivå, samtidig som de organisatoriske forutsetningene for regionalt/lokalt samarbeid i liten grad er til stede. Samordningen omfatter i hovedsak de fem etatene etter HMS-forskriften<sup>100</sup>, men enkelte andre tilsynsetater deltar som observatører eller lignende, for eksempel Statens næringsmiddeltilsyn.

### **Samarbeidsavtaler mellom enkeltvis tilsynsetater**

Det foreligger for øvrig samarbeidsavtaler mellom flere av tilsynsetatene. Det er blant annet inngått avtaler mellom Konkurransetilsynet og henholdsvis Post- og teletilsynet og Kredittilsynet. Slike avtaler vil ofte beskrive/avklare grenseflater og eksempler på saker hvor etatene skal holde hverandre orientert. I noen tilfeller kan de også omfatte samarbeid om faktisk kontroll/tilsyn slik at unødig dobbeltarbeid unngås. For eksempel ivaretar Statens dyrehelsetilsyn tilsyn med melkerom i fjøs for Statens næringsmiddeltilsyn og omvendt ivaretar næringsmiddeltilsynet dyrehelses spørsmål i slakterier for dyrehelsetilsynet.

---

<sup>99</sup> Det bør også nevnes her at Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet har en koordineringsfunksjon overfor blant andre Arbeidstilsynet og Statens forurensningstilsyn i forbindelse med store utbyggingsprosjekter innenfor blant annet prosessindustri og ilandføringsanlegg.

<sup>100</sup> Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften).

---

## 4.7 Oppsummering

Alle de ulike delhensynene som over tid har blitt funnet reguleringsverdig, har resultert i en massiv og uoversiktlig reguleringsstruktur. Lovverket har ulike formål og virkeområder som gjør det nærmest umulig å gi en fyllestgjørende oversikt over hvilke formål som ivaretas av hvem, hvordan, hvor eller i hvilken situasjon.

Lovene og forskriftene legger hovedpremissene for organiseringen av tilsyns-etatene, og etatene kan ivareta flere tilsynsordninger eller formål.

Vår gjennomgang viser likevel at det på et overordnet nivå er mulig å identifisere noen hovedformål for alle tilsynsordningene. Vi har forsøksvis skilt mellom fire slike formål:

- Sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier/ressurser
- Fungerende samferdsel, kommunikasjon og energiforsyning (infrastruktur)
- Fungerende markeder
- Integritetsvern og ideelle verdier

Nesten alle departementene har tilsynsordninger/etater representert under det førstnevnte hovedformålet. Et hovedskille går mellom ordninger som gjelder forebygging mot skader fra ulike årsaker og ordninger som primært er rettet mot helsevesenet og sosial tjenesteyting. I den førstnevnte gruppen kan det også skilles mellom ordninger som er spesielt rettet mot å verne det ytre miljøet og ordninger som er rettet mot annen skadeforebyggelse. Noen få etater eller delhensyn vil likevel finnes igjen på tvers av disse skillene. Selv om etatene ivaretar ulike sider ved beslektede forhold og delhensyn, er det ingen vesentlige målkonflikter mellom etatenes delhensyn *under* dette formålet, selv om antallet departementer skulle indikere at det her må være mange motstridende hensyn ute og går. Konfliktene viser seg eventuelt for etater som samtidig introduserer andre hovedformål i sin portefølje.

Innenfor de andre hovedformålene er sammenhengene mindre komplekse. Men innenfor hovedformålet ”fungerende markeder” er det påfallende mange departementer og etater representert. Noen ivaretar delhensyn som for eksempel forbrukervern, mens andre trekker inn spesielle handelsregulerende hensyn som stammer fra sektor- og næringsdepartementenes særforvaltning på eget område.

Det synes som et gjennomgående trekk at det oppstår samordningsutfordringer og behov for ressurs- og tidkrevende klargjøringer i skjæringspunktet mellom såkalte sektormyndigheter og myndigheter som skal ivareta et horisontalt gjennomgående delhensyn. Dette skyldes at lovene overlapper hverandre og gir en ansvarsfordeling som er krevende å finne ut av.

Med tanke på formålentydighet er det i hovedsak etater som er forankret i sektor- eller næringsdepartementer som på ulike måter introduserer målkonflikter. Departementet kan for eksempel være ansvarlig for drift og utviklingsoppgaver på et område som berøres av sikkerhetsformålet og/eller av konkurransehensyn som er knyttet til ivaretagelse av et fungerende marked. Departe-

---

mentets utøving av næringspolitikk på området kan også representere et dilemma i forhold til hvordan sikkerhetshensynet ivaretas i møte med næringshensyn.

Det er nokså store forskjeller mellom tilsynsetatene med hensyn til fordeling av ressursene på henholdsvis tilsyn/kontroll, detaljregulering og annet formålsfremmende arbeid. I gjennomsnitt fordeles innsatsen med om lag en tredjedel på hvert av de tre virkemidlene, men noen etater avviker imidlertid kraftig fra dette gjennomsnittet.

---

## 5 Vertikal organisering

Det er vanlig å skille mellom sentrale, regionale og lokale forvaltningsorganer. Regjeringen, departementene, direktoratene og en rekke forskjellige styrever og råd er statlige sentrale forvaltningsorganer.

Både statlige- og kommunale forvaltningsorganer har som hovedregel en hierarkisk oppbygging. Myndigheten til å gi organisatoriske bestemmelser, delegere og instruere, er også nøye forbundet med den hierarkiske oppbyggingen av forvaltningsapparatet. Litt forenkelt betyr ”overordnet” å ha kompetanse til å gi bestemmelser om organisering av og plikter i de ”underordnede” delene av forvaltningsapparatet. Og omvendt er organer eller tjenestemenn bare overordnet i den grad de har slik myndighet.<sup>101</sup>

### 5.1 Begrunnelser for vertikal spesialisering – direktoratsopprettelser

Det brukes vanligvis to – ikke alltid like klart atskilte – typer begrunnelser for vertikal spesialisering i et forvaltningshierarki. Den ene typen begrunnelser er knyttet til effektivitet og hensiktsmessighet, den andre til legitimitet og faglighet.

Innenfor den første gruppen begrunnelser, anses vertikal spesialisering som bidrag til en mer hensiktsmessig og effektiv arbeidsdeling i forvaltningen. Ved å avlaste departementene fra den mer rutinemessige, tekniske eller fag-/ profesjonsbasert oppgaveløsningen, vil en styrke departementenes strategiske lederfunksjoner og rendyrke rollen som politisk sekretariat.<sup>102</sup> Mål- og resultatstyring har inngått som et viktig virkemiddel for å sikre at nivået under departementene arbeider innenfor de overordnede politiske rammene, men med en viss frihet med hensyn til utforming av virkemidler.

Den andre gruppen begrunnelser vektlegger betydningen av faglig uavhengighet mer som en verdi i seg selv. Slike begrunnelser har blitt mer fremtredende de senere årene, blant annet som en følge av økt fokus på rollekonflikter som er knyttet til staten som eier versus staten som myndighet. Her vektlegges ikke vertikal spesialisering først og fremst som et bidrag til effektivitet og en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom overordnet styring og administrativ i verksetting, men snarere som et bidrag til økt legitimitet gjennom autonomi og uavhengighet fra ”forstyrrende politisk innblanding”.

Debatten om direktoratsopprettelser har vært preget av ulike blandingsforhold mellom disse begrunnelsestypene, og resultatet kan gi ulike konklusjoner. På sentrale områder, for eksempel i helsesektoren, har problemstillinger om

---

<sup>101</sup> Ehoff og Smith 1997:163.

<sup>102</sup> Med vertikal spesialisering menes her oppgavespesialiseringen mellom nivåene i et hierarki, for eksempel om forskriftsmyndighet og tilsynsmyndighet er delegert, eller kun én av delene.

<sup>103</sup> Se blant annet Statskonsultnotat 2000:4 *Fremtidens departement*.

---

etablering og styringsform for direktorater vært preget av sterke profesjonsgrupperes ønske om økt faglig autonomi. At utdanningssektoren ikke har hatt noe tilsvarende direktoratsnivå, skyldes ønsket om sterkere politisk styring. Begrunnelser for *ikke* å opprette direktorater, har gjerne vært knyttet til frykt for utvikling av for autonome fagmyndigheter.

En kritikk som kan rettes mot den mer effektivitets- og hensiktsmessighetsorienterte tilnærmingen, er at skillet mellom administrasjon/fag og politikk vanligvis ikke kan trekkes så skarpt som modellen forutsetter. Delvis kan oppfatningen av hva som er politisk viktig variere, og delvis vil underliggende organer i realiteten få en sentral rolle i den faktiske materialiseringen av politiske hensyn og mål.<sup>104</sup>

Dette kommer til uttrykk både gjennom faglige skjønn som utøves ved forvaltning av regelverket, og gjennom den rollen disse organene har som premiss-givere i politikktutformingsprosessen, herunder regelutforming. Ut fra en legitimitetsbasert innfallsvinkel, kan nettopp denne faglige autonomien være en viktig grunn til vertikal spesialisering: Prioriteringer og beslutninger må være faglig gjennomtenkt og fundert.

I realiteten vil det være ulike variasjoner innenfor en direktoratsmodell. Delvis gjennom formelle fullmakter, og delvis gjennom styringspraksis. Graden av faglig autonomi og uavhengighet kan blant annet variere ut fra faktorer som

- Sterke faggrupper
- Liten styringskapasitet i departementet
- Fag- og oppgavespesialisering på begge nivåer
- Informasjonsproblemer

Hvordan slike faktorer er med å definere en *grad av uavhengighet* mellom departement og direktorat, vil variere fra tilfelle til tilfelle. Summen av flere faktorer kan ha som konsekvens at det reelle styringsforholdet ikke nødvendigvis er slik de formelle rammene indikerer.

Mange direktorater vil i realiteten ha stor innflytelse over utforming av sektorpolitikk og reguleringsregime. Samtidig får man både *mindre* eksponering og *økt* immunitet for politiske styringssignaler. Tilsvarende øker sannsynligheten for identifikasjon med profesjonsbaserte standarder og faglige hensyn, eventuelt i kombinasjon med økt lojalitet overfor eksterne fagmiljøer og kanskje også sterke interesseorganisasjoner og målgrupper, herunder tilsynsobjekter/pliktsubjekter.

Mellomliggende styrer eller råd kan, avhengig av deres sammensetning, bidra til å forsterke ”buffersonen” mellom departement og direktorat, og kan samtidig gi tvetydige kommandolinjer som eventuelt også kan utnyttes opportunistisk.

---

<sup>104</sup> Jf. blant annet Olsen 1986 og Egeberg 1989.

---

I noen grad kan ”organisatorisk duplikasjon”, det vil si faglig overlappende enheter/kompetanse i overordnet organ, øke departemental styringsevne og tilsvarende: utskilte organers lydighet/lydhørhet.<sup>105</sup>

Argumenter for vertikal spesialisering kan trekkes enda lenger, i den forstand at uavhengighet og autonomi kan bidra til økt rolleklarhet. Her kan det endog være tale om organer med større formalisert uavhengighet som aktivt *forhindrer* mulighet for politisk inngripen. De ”forvaltningsinterne” ordningene rokker ikke ved det hierarkiske prinsippet og de grunnleggende styrings- og ansvarsforholdene, mens *lovbestemt* uavhengighet bringer inn en ny dimensjon. I ytterste konsekvens kan det dannes organer som ikke lenger er å betrakte som fullt ut en del av forvaltningen.

## 5.2 Dagens hovedmønster

Tilsynsorganer er i hovedsak ordinære forvaltningsorganer – direktorater – selv om noen få også kan ha forankringer i private virksomheter. Dette er i samsvar med gjeldende forvaltningspolitiske retningslinjer, som angir dette som hovedformen for organer der myndighetsutøvelse er en sentral oppgave.

### 5.2.1 Sentralt nivå

Alle departementene, med unntak av Utenriksdepartementet har underliggende forvaltningsorganer med tilsynsoppgaver. Noen av disse etatene rapporterer faglig til flere departementer, jf. oversikt i vedlegg 1.<sup>107</sup>

Tilsynsorganene er gjennomgående tillagt sentrale myndighetsutøvende funksjoner, for eksempel ved at de driver forskriftsutvikling og gir pålegg – som forbud eller påbud – i henhold til lover eller forskrifter. Myndigheten til drive slik detaljregulering kan imidlertid være helt eller kun delvis delegert fra et departement til et tilsynsorgan. De kan således betegnes som frittstående, men ikke selvstendige forvaltningsorganer.

Departementet som har ansvaret for lovverket, fungerer normalt som klageinstans for det sentrale tilsynsorganets vedtak. Departementet er i tillegg ansvarlig for budsjettfremlegg.<sup>108</sup> Noen tilsynsorganer tar inn inntekter gjennom gebyrer, avgifter og lignende, som er fastsatt i regelverk.

Veritas – Taubanetilsynet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, er eksempler på tilsynsorganer med en viss forankring i private virksomheter. Veritas er

---

<sup>105</sup> Jf Egeberg 1989.

<sup>106</sup> Som eks. Statens næringsmiddeltilsynet som er delegert myndighet fra fem lover fra tre departement.

<sup>107</sup> Som eks. Statens næringsmiddeltilsyn som er delegert myndighet fra fem lover fra tre departement.

<sup>108</sup> Det forutsetter at departementet både har ansvar faglig (for loven) og administrativt ansvar. Etater som er delegert myndighet fra flere departement som for eksempel fylkesmannen er underlagt et departement administrativt (AAD) og de andre faglig



---

en privat organisasjon, men forestår den tekniske taubanekontrollen *i egenkap* av et statlig tilsyn. Rent teknisk er Næringslivets sikkerhetsorganisasjon administrativt underlagt Næringslivets hovedorganisasjon, men fungerer for øvrig som et ordinært statlig tilsynsorgan.<sup>109</sup>

### 5.2.2 Regionalt/lokalt nivå

I vedlegg 5 fremgår det hvilke tilsynsorganer som også har et regionalt/lokalt nivå.

Ikke alle de lokale enhetene er statlige, men tas med her for oversiktens skyld. Grovt sett finnes fire modeller:

1. Styringslinjen går direkte mellom direktorat og egen region/eget distrikt-apparat, slik at hele organet samlet utgjør en etat utad – for eksempel Statens dyrehelsetilsyn.<sup>110</sup> Inndelingen kan være basert på fylkesgrenser, eller på en faglig fundert inndeling. Fylkeslegene følger fylkesgrensene. Arbeidstilsynet har 13 distriktskontorer. Innenfor Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet finnes det geografiske enheter for visse faglige temaer, mens andre faglige temaer er samlet i en sentral landsdekkende enhet.

Organiseringen kan eventuelt innebære at indre og ytre ledd er ulike forvaltningsnivåer. Direktoratet for arbeidstilsynet er for eksempel klageorgan for de fleste enkeltvedtakene som fattes av distriktskontorene. Innenfor Statens dyrehelsetilsyn finnes det tre forvaltningsnivåer. Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet er ett sentralt forvaltningsnivå uansett om vedtaket fattes i en region eller i en annen del av etaten.

2. Styringslinjen går til fylkesmannsembetet med departement eventuelt direktorat som faglig overordnet. Den respektive fagavdelingen ved fylkesmannsembetet fungerer som operativt tilsyn/direktorat med faglig rapportering til departement eller direktorat. Dette gjelder fylkesmennenes miljøvern- og beredskapsavdelinger under Statens forurensningstilsyn/Miljøverndepartementet, og fylkesmennenes beredskapsavdelinger under Direktoratet for sivilt beredskap/Justisdepartementet.
3. Styringslinjen går fra departement eller direktorat til kommunene. I slike tilfeller vil oppgaver og ansvar være regulert gjennom lov og forskrift eller eventuelt ved delegasjon. Vedkommende departement eller direktorat vil da være overordnet klageorgan og eventuelt tilsyn/direktorat overfor kommunen. Dette gjelder for eksempel brannvesnet og kommunalt næringsmiddeltilsyn.

---

<sup>109</sup> Tilsynsfunksjonen er hjemlet i sivilforsvarslovens § 48, mens forskrift om organisering og kontroll og iverksetting av egenbeskyttelsestiltak ved industrielle bedrifter med videre, pålegger Næringslivets Hovedorganisasjon ved Næringslivets sikkerhetsorganisasjon det operative tilsynsansvaret.

<sup>110</sup> Med styringslinje menes det at etaten er overordnet både faglig og administrativt.

- 
4. Styringslinjen går fra departement eller direktorat til annen ikke-statlig virksomhet med departement/direktorat i varierende grad som instruksjonsmyndighet. Dette gjelder for eksempel elverk som utfører lokalt elektrisitetstilsyn. Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet er klageorgan for enkeltvedtak som er fattet av disse. Geografiske inndelinger for de lokale elektrisitetstilsynene vil variere med den til enhver tid gjeldende organisering av kraft- og energiverk.

### **5.3 Variasjoner innenfor det hierarkiske hovedmønsteret**

Det finnes mange variasjoner i den vertikale spesialiseringen mellom departementene og de underliggende tilsynsorganene. Noen variasjoner kan skyldes behov for å tydeliggjøre skillet mellom det politiske og det faglige nivået. Noen er begrunnet i internasjonale overenskomster og lignende som forutsetter slike tydelige skiller. Ofte vil også slike vertikale spesialiseringer innebære at det samtidig skjer en horisontal spesialisering. For eksempel slik vi har sett det innenfor Samferdselsdepartementets område der eierrollen til Telenor er skilt ut til Næringsdepartementet, men fortsatt med Post- og teletilsynet under Samferdselsdepartementet som tilsynsorgan. Datatilsynet er overført fra Justisdepartementet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Selve lovensvaret for personregisterloven er imidlertid beholdt i Justisdepartementet.

Variasjonene i det vertikale hovedmønsteret viser seg blant annet ved formaliserte avvik i lover og annet formelt regelverk. Andre variasjoner følger av mer sammensatte årsaker, særlig den institusjonelle og organisatoriske utformingen av relasjonen mellom det enkelte departementet og direktoratet. En rekke slike organisatoriske og formelle forhold vil få betydning for hvordan den hierarkiske styringen fungerer. Mer eller mindre definerbare, ofte nærmest ”kulturelle” forhold som ikke-formalisert praksis, samhandling og lignende, vil imidlertid også påvirke arbeidsdeling, kommunikasjonsflyt og dermed reell innflytelse i oppgaveløsningen.

Et interessant spørsmål er hvem de ulike nivåene i forvaltningen oppfatter som viktige for beslutninger som fattes på eget saksområde. En undersøkelse viser at man i departementene oppfatter sin øverste ledelse som de viktigste, dernest regjering og storting. For direktoratene oppfattes etatens ledelse/etaten selv som den viktigste, dernest eget departement, storting og regjering.<sup>111</sup>

#### **5.3.1 Delegasjon av myndighet**

Det følger av legalitetsprinsippet at det er nødvendig med hjemmel i lov for tiltak som innebærer inngrep overfor borgerne/private.<sup>112</sup> Stortingsbehandlingen skal tjene som vern om borgernes rettigheter og plikter. Kommuner og selvstendige statlige rettssubjekter likestilles i denne sammenhengen med private.

---

<sup>111</sup> Christensen og Egeberg 1997.

<sup>112</sup> Lov er dessuten nødvendig for å endre annen formell lov.

---

Lover kan på mange måter ses på som omforent og nedtegnet politikk, fastsatt av Stortinget. Lovene gir i varierende grad forvaltningen mulighet til å detaljere lovene videre i form av forskrifter og/eller å praktisere dem i enkeltsaker. Stortingets fullmakter til forvaltningen kan gå på så vel faglige, som på organisatoriske forhold. Hva som er nødvendig å gjøre i en konkret sak har således Stortinget i stor grad overlatt til forvaltningens-/tilsynets skjønn, men hele tiden under forutsetning av at praktiseringen skjer innenfor de politisk omforente rammene som er trukket opp i loven.

En hovedregel ved ”vanlig” videredelegasjon av formell myndighet er at ansvar og kompetanse blir liggende hos den som har delegert myndigheten videre.<sup>113</sup> Det er kun den faktiske *utførelsen* som er delegert, og et departement kan i prinsippet når som helst for eksempel gripe inn, ta tilbake delegasjonen, instruere underordnet organ i en enkeltsak og overta saken selv. Grovt forenklet kan vi derfor si at avgjørelser som fattes av et underordnet organ etter delegert myndighet, blir fattet ”i navnet” til den som har delegert myndigheten. Formelt betyr derfor grensen mellom departement og direktorat lite akkurat i den sammenhengen.

I praksis vil det likevel stort sett være utenkelig for et departement å gripe inn slik, blant annet på bakgrunn av de begrunnelsene om legitimitet og faglighet som er anført innledningsvis for opprettelse av direktorater. Disse grunnene gjør at et departement vil vegre seg for å løfte faglige avgjørelser nær opp til det politiske nivået. Når myndigheten til å fatte enkeltvedtak er delegert fra et departement til et direktorat, er departementet ofte klageorgan for vedtak som fattes av direktoratet.<sup>114</sup> Siden klagebehandling i departementet skal være en uavhengig overprøving av vedtaket, er det viktig at departementet ikke involverer seg i saken mens den fortsatt befinner seg i direktoratet. Et for sterkt engasjement kan føre til at departementet gir uttrykk for en forhåndsoppfatning og utilsiktet blir ansett for å ha fattet vedtaket selv om det går i navnet til tilsynsorganet.

I andre sammenhenger kan bildet bli mer komplisert, for eksempel når Stortinget i loven har definert at en avgjørelse skal fattes av et bestemt organ, det vil si at loven inneholder en kombinert faglig og organisatorisk bestemmelse. I de fleste tilfeller kan resultatet bli det samme som ovenfor med hensyn til departementets ansvar, men departementets adgang til å gripe inn i en konkret sak, kan likevel oppfattes snevrere. Det kan imidlertid også tenkes lover som gjør organet tilnærmet uavhengig av departementet.

Vi skal nedenfor prøve å belyse denne variasjonen, og ser først på hvordan myndighet til å fatte ulike vedtak fordeles vertikalt for ulike tilsynsordninger.

---

<sup>113</sup> Det vil si hvor det ikke er noen forutsetninger i selve regelverket som tilsier en annen ansvarsfordeling.

<sup>114</sup> Dette forutsetter at ikke enkeltvedtakskompetansen er delegert fra direktoratet til et organ som er underlagt dem.

---

### 5.3.2 Vertikal organisering av detaljregulering

#### Enkeltvedtak

Delegeringer av myndigheten til å fatte enkeltvedtak skjer enten gjennom forskrifter eller gjennom delegeringsvedtak.

På bakgrunn av spørreundersøkelsen, ser det ut til at departementene nærmest unntaksfritt delegerer all myndighet til å fatte enkeltvedtak i første instans til underliggende direktorater. De direktoratene som har tilsynsetater underlagt seg, har som regel delegert mye av denne myndigheten til sine underlagte tilsyn. De avgjørelsene som er beholdt i departementet beskrives på en måte som grovt sett kan sammenfattes til ”politisk følsomme” saker. Myndighet til å fatte enkeltvedtak er derfor ofte delegert ned gjennom to forvaltningsnivåer, ut fra grad av viktighet. Hvordan ”viktighet” og ”politisk” defineres, fremgår imidlertid sjeldnere.

I den sammenhengen er det av interesse å vite mer om hvor mye departementer og etater utveksler informasjon og synspunkter om enkeltavgjørelser som er delegert til etaten.

I spørreundersøkelsen nærmet vi oss dette spørsmålet fra flere vinkler. Blant annet ba vi etatene og departementene redegjøre for om det er utarbeidet faste rutiner for foreleggelse for departementer i forbindelse med enkeltvedtak.

**Tabell 5.3.2a**

**Er det faste rutiner for foreleggelse for departementer i forbindelse med enkeltvedtak?**

Respondenter	Svaralternativer						Totalt	
	Ja		Delvis		Nei			
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Departementer	9	29,0	4	12,9	18	58,1	31	100
Tilsyn	2	5,6	2	5,6	32	88,9	36	100
Totalt	11	16,4	6	9,0	50	74,6	67	100

Hovedinntrykket er likevel at det ikke er utarbeidet rutiner for kontakt. Et påfallende trekk er at det gjennomgående er et visst avvik mellom departementenes og etatenes svar.

Vi spurte også om hvor omfattende kontakten er mellom departement og tilsyn/direktorat ved enkeltvedtak av vesentlig og prinsipiell betydning, som for eksempel ved konsesjoner, tillatelser og dispensasjoner – det vil si uavhengig av om det var utarbeidet rutiner eller ikke. Spørsmålet ble delt i to ved henholdsvis saksforberedelsesfasen og i selve vedtaksfasen etter at saken er ferdig utredet.

**Tabell 5.3.2b**  
Ved saksforberedelsen

Respondenter	Svaralternativer										Totalt	
	Fortløpende kontakt		Ofte kontakt		Noe kontakt		Sjelden kontakt		Aldri Kontakt			
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Departementer	1	3,4	2	6,9	9	31,0	11	37,9	6	20,7	29	100
Tilsyn	1	2,9	5	14,7	7	20,6	16	47,1	5	14,7	34	100
Totalt	2	3,2	7	11,1	16	25,4	27	42,9	11	17,5	63	100

Hovedinntrykket er at det ikke er mye kontakt ettersom over halvparten har besvart med ”sjelden” eller ”aldri”. Det er på den andre siden også et relativt betydelig antall som har svart at de har ”noe” og ”ofte” kontakt.

**Tabell 5.3.2c**  
I vedtaksfasen

Respondenter	Svaralternativer										Totalt	
	Fortløpende kontakt		Ofte kontakt		Noe kontakt		Sjelden kontakt		Aldri Kontakt			
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Departementer	0	0	2	6,9	6	20,7	14	48,3	7	24,1	29	100
Tilsyn	1	2,9	4	11,8	8	23,5	16	47,1	5	14,7	34	100
Totalt	1	1,6	6	9,5	14	22,2	30	47,6	12	19,0	63	100

Hovedinntrykket her er omtrent som for vedtaksfasen.

Spørreundersøkelsen viser videre at departementene i liten grad overprøver skjønnsutøvelsen i direktorater/tilsyn eller har utarbeidet instruks for skjønnsutøvelsen. Således kan det tyde på at direktoratene innvilges en relativt stor grad av faglig uavhengighet. I hvilken grad direktorater overprøver skjønnsutøvelsen i tilsyn som er underordnet dem, eller har utarbeidet instruks for skjønnsutøvelsen, fremgår ikke av vår undersøkelse.

Når det gjelder kontakt med for eksempel berørte interesseorganisasjoner i forbindelse med forberedelse av enkeltsaker som tillatelser, konsesjoner og lignende, opplyste 55,2 prosent av respondentene at det alltid var tilsynet/direktoratet som hadde denne typen kontakt.<sup>115</sup>

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at tilsynsorganene stort sett arbeider selvstendig når de fatter enkeltvedtak. Det er på den andre siden heller ikke tvil om at departementet som hovedregel holdes informert om viktige forestående enkeltvedtak.<sup>116</sup> Datatilsynet presiserer for sin del at dette kun skjer som

<sup>115</sup> 37,3 prosent svarte at det som regel var tilsyn/direktorat.

<sup>116</sup> Svært ofte inneholder instruks for etaten, lederkontrakter og lignende en passus om at etaten/lederen skal holde departementet orientert om ”viktige saker og saker av prinsipiell art” (eller lignende formuleringer)

---

orienteringssaker på ordinære etatstyringsmøter, jf det som er anført ovenfor om understrekningen av uavhengighet.

### **Forskrifter**

Det er forholdsvis vid adgang for departementet til å delegere sin myndighet til å fastsette forskrifter til underliggende tilsyn/direktorater. Med forskriftsmyndighet menes hjemmel til å fastsette nye forskrifter, og å endre og oppheve forskrifter.

Det er imidlertid ulik praksis departementene imellom når det gjelder hvor mye av forskriftsmyndighet som faktisk blir delegert. Her kan det dessuten være svært ulikt i hvilken grad fagorganet henholdsvis har initiativtakerrollen, utformingsrollen eller fastsettingsrollen i forbindelse med forskriftsarbeid.

Som et eksempel kan det nevnes at Samferdselsdepartementet i stor utstrekning har delegert myndighet til å *fastsette* forskrifter til underliggende etater, som Luftfartstilsynet, Jernbanetilsynet, Post- og teletilsynet, og Vegvesenet.

I de tilfellene der myndigheten til å fastsette forskrifter ikke er delegert, fremgår det allikevel av spørreundersøkelsen at mye av forskriftsarbeidet foretas av tilsynene. Det er forholdsvis vanlig at tilsynene utarbeider forslag til forskrifter og gjennomfører høring av forskriftsforslaget. Revidert utkast til forskrift og høringsuttalelser oversendes deretter departementet som formelt fastsetter forskriften.

Undersøkelsen viser også at tilsynene i større grad enn departementet tar initiativet til forskriftsarbeid. Respondentene i spørreundersøkelsen opplyser at 1,4 prosent av det totale initiativet til forskriftsarbeid ble utelukkende tatt av departementet, 7,2 prosent tas utelukkende av direktorater. 40,6 prosent av respondentene svarte at det som regel er direktorat som tar initiativet til forskriftsarbeid, mens 14,5 prosent svarer at det som regel er departementet som tar initiativ.

Når det gjelder kontakt med berørte interesseorganisasjoner og lignende i forbindelse med forskriftsarbeid, svarte 53,6 prosent av respondentene at det som regel er direktoratet som har denne typen kontakt.<sup>117</sup>

I de tilfellene der myndighet til å fastsette forskrifter er delegert, er det mye kontakt mellom departementet og direktoratet før direktoratet fastsetter forskriften.<sup>118</sup>

I alt 54,7 prosent opplyste at det er faste rutiner for fremleggelse for departementet i forbindelse med fastsetting av forskrifter. Kun 3,1 prosent av

---

<sup>117</sup> 8,7 prosent opplyste at det som regel var departementet.

<sup>118</sup> Oljedirektoratet opplyser at de er delegert lite forskriftsmyndighet, men på de få områdene hvor de er gitt myndighet, innhentes OEDs tillatelse ved milepæler i forskriftsarbeidet, før igangsetting av arbeidet, eksternt høring og fastsettelse. Konkurransetilsynet opplyser at de skal orientere Arbeids- og administrasjonsdepartementet om nye forskrifter før de vedtas.

---

respondentene opplyste at det aldri var kontakt under saksforberedelsen, og kun 4,8 prosent opplyste at det aldri var kontakt i vedtaksfasen.

Hovedinntrykket fra spørreundersøkelsen er som nevnt at det er stor variasjon i det man kan kalle arbeids- og ansvarsfordeling mellom departement og direktorat i de ulike fasene av et regelverksarbeid. Det er likevel ikke tvil om at regelverksutvikling er ett av de områdene hvor departementene følger opp sine underliggende etater veldig tett. I hvert fall mye tettere enn hva de gjør i forbindelse med enkeltvedtak.

I noen grad kan dette ha sammenheng med en rent kompetansemessig oppfatning i departementet – ”forskriftsutvikling kan vi, dere kan fag.” Og selv om mye av utarbeidelsen likevel er overlatt til direktoratene vil departementene gjerne kontrollere viktige kvalitetssider ved regelverket, hjemmel, grenseflater til andre regelverk med mer. Det er likevel ikke tvil om at departementene også føler behov for å påse at politikken på området følges som forutsatt når det lages detaljregler som skal bli stående en tid.

Detaljregelverk kan inneholde mye politikk, og ofte uten at dette er like iøynefallende ved første øyekast fordi regelverket ser ut til å være utelukkende av teknisk art.<sup>119</sup>

### 5.3.3 Delegering av myndighet til private

Det er antatt at delegering av vedtaksmyndighet til private forutsetter en klar lovhjemmel. Det finnes ikke mange eksempler på at private er delegert tilsyns- og vedtaksmyndighet. Som eksempel kan nevnes at Veritas/Taubanetilsynet fører tilsyn med taubaner.<sup>120</sup> Veritas har også ansvaret for klassifisering av skip, og utfører i den sammenhengen mange oppgaver som er tilnærmet de oppgavene som utføres av Sjøfartsdirektoratet. DEBIO, som er en privat stiftelse, er delegert myndighet fra Statens næringsmiddeltilsyn og fra Landbrukstilsynet til å føre tilsyn og fatte enkeltvedtak etter økologiforskriften, som er hjemlet i Landbrukskvalitetsloven.

Formelt og styringsmessig er det imidlertid liten forskjell på slike private ordninger og statlige tilsynsmyndigheter i den enkelte tilsynssaken. Klager på enkeltvedtak og lignende vil gå til overordnet organ, som kan være et direktorat eller et departement. Hovedforskjellen ligger i at slike private organer sjelden bidrar med mer enn rent statistiske og lignende tekniske opplysninger om hvordan reglene virker i forbindelse med regelverksarbeid. Private tilsyns-

---

<sup>119</sup> Tradisjonelt har eksempelvis mange tekniske regler en utforming som passer tunge aktører i et marked, og samtidig gjør reglene det vanskeligere for nye konkurrenter å komme med alternative løsninger. Historisk er det mest kjente eksempelet de mange reguleringene av margarin. Disse hadde offisielt en ernæringsmessig begrunnelse, men hovedeffekten og den bakenforliggende hovedårsaken, var vern av smørprodusentene.

<sup>120</sup> Det opplyses at taubanetilsynet også har myndighet til å fatte vedtak som forskrifter og enkeltvedtak. Departementet er da lite inne i vedtaksarbeidet. Der departementer har myndighet, bruker de tilsynet som fagorgan i forskriftsarbeidet. At departementer er lite inne i bilde, opplyses å skyldes at Taubanetilsynet fører tilsyn med skiheiser, skitrekke og stolheiser, som er saker av liten samferdselspolitisk betydning.

---

organer vil dessuten ofte bli underlagt et mye mer rigid styringsregime enn ordinære statlige organer. Det regelverket som forvaltes er dessuten vanligvis svært teknisk og med lite rom for skjønn.

Fordi de ordinære organisatoriske styringsvirkemidlene mangler, vil departementet ofte sikre seg gjennom en utstrakt detaljspesifisering i forskrifter og/eller avtaler. Dimensjoneringsforskriftene for kommunalt brannvesen og styringsregimet for lokale elverk, er eksempler på statlig detaljstyring av denne typen.

## 5.4 Uavhengighet som konsekvens av reglers handlingsrom

Selv om departementet har full mulighet til å instruere etaten, vil utformingen av regelverket i seg selv få en betydning for hvor "uavhengig" et tilsynsorgan kan bli. Men da menes det primært en faglig uavhengighet i forhold til det å finne egnede løsninger i konkrete saker.

Reguleringsteknikken er veldig forskjellig fra område til område. Variasjonen kan i den ene enden av skalaen, gjøre at tilsynsorganet er bundet til konkrete løsninger uten noe rom for skjønn. For eksempel dersom et krav er spesifikt og definert i en bestemt størrelse, temperatur, høyde, prosent av regnskapsmessig overskudd og lignende. I den andre enden av skalaen, gir regelverket myndighetene større rom for å velge individuelle løsninger gitt at formålet oppnås.

På den ene siden er det ønskelig å gi rom for hensiktsmessige og faglig funderte løsninger, men slike vide fullmakter kan på den andre siden virke mindre forutsigbare for pliktsubjektene.

Konkurranselovens § 3-10 definerer for eksempel Konkurransetilsynets myndighet til å fatte enkeltvedtak i gitte situasjoner: *"Konkurransetilsynet kan ved enkeltvedtak eller forskrift gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i lovens § 1-1"*.

Det er imidlertid ofte ikke klart definert hva et enkeltvedtak kan eller skal gå ut på. Konkurranselovens § 3-10 sier for eksempel følgende om hva et tilsynsvedtak kan inneholde: *"Vedtaket om inngrep kan gå ut på å nedlegge forbud eller å gi påbud, samt å gi tillatelse på vilkår. Vedtaket kan dessuten gå ut på å regulere ervervsdrivendes priser. Det gjelder også når det foreligger markedssvikt som følge av naturlig monopol, offentlige reguleringer eller andre forhold. Vedtak rettet mot kommunale eller fylkeskommunale organer treffes av Kongen."*

Innenfor lovens formål og rammer, er det således vanlig å innrømme regjeringen og forvaltningen et nokså stort handlingsrom for å treffe faglige avgjørelser i hvert enkelt tilfelle. Når dette er delegert ned til et tilsynsorgan, er det som nevnt tilsynet som sitter "alene" med denne avgjørelsen i første instans.



---

Når regelverket åpner for bruk av skjønn uten at det gis omfattende retningslinjer for anvendelse av skjønnet, fører det lett til usikkerhet om hva det kan fattes vedtak om. For virksomheten kan pålegg som innebærer store økonomiske og praktiske konsekvenser, komme som en overraskelse. Når tilsynet i tillegg er usikre på om hva de har hjemmel til å fatte enkeltvedtak om, vil de heller veilede i håp om at virksomheten frivillig vil innrette seg i tråd med bestemmelsen.<sup>121</sup>

Alle disse omstendighetene bidrar til at det fra tid til annen oppstår spenninger mellom myndighetene og det politiske nivået på den ene siden, og myndighetene og pliktsubjektene på den andre siden. Det kan bli atskillig temperatur i enkeltsaker når en tilsynsmyndighet har truffet et vedtak som noen oppfatter som urettferdig eller ikke er i samsvar med de rammene som loven har.<sup>122</sup>

Til syvende og sist er det domstolene som må avgjøre om tilsynet har handlet ulovlig. Så lenge det ikke kommer frem forhold som tilsier ugyldige vedtak, vil imidlertid domstolene i mindre grad overprøve rimeligheten av vedtaket, selv om det fra tid til annen stilles et krav om en rimelig grad av forholdsmessighet mellom hensynet og inngrepet. Uavhengigheten for en tilsynsmyndighet kommer derfor under press, og det oppstår et behov for å definere tilsynets praktisering. Dette er særlig departementets vertikale styringsdilemma, og ofte kan departementet av respekt for å overstyre fagkompetansen i egen etat, regelrett bli styrt nedenfra.

## 5.5 Lover som markerer uavhengighet

Med uavhengighet menes her uavhengighet fra styring gjennom overordnings- og instruksjonsmyndighet. Ovenfor har vi redegjort for ”hovedmodellen”, som gjennomgående viser stor grad av gjensidig avhengighet mellom nivåene.

---

<sup>121</sup> En konsekvens av dette har på næringsmiddelområdet vært at ESA (EFTAS overvåkningsorgan) har måtte be norske myndigheter om å håndheve brudd på regelverket.

<sup>122</sup> At skjønsmessige hjemler kan by på problemer kan illustreres med følgende eksempel. Forskrift om næringsmiddelhygiene § 42 lyder: ”*Lett bederfelige næringsmidler skal lagres, transporteres og frambyes ved -1 til +4 ° C. Ved frambud av lett bederfelige næringsmidler som er beregnet på å spises på stedet, skal næringsmidlene holde maksimalt 7 ° C. Temperaturen kan være høyere når det sikres at ikke noen lett bederfelige næringsmidler står framme lenger enn to timer. Ved lokal transport av lett bederfelige næringsmidler kan transporten skje uten kjøling, forutsatt at temperaturen i næringsmidlene ikke overstiger 7 ° C og at transporten ikke varer mer enn to timer*”.

I § 44 *Tilsyn og vedtak*, gis tilsynet myndighet til å føre tilsyn og fatte vedtak, bestemmelsen lyder: *Statens næringsmiddeltilsyn fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskrift overholdes og fatter nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene i virksomheter som har regional, landsdekkende eller eksportrettet karakter og ved import av næringsmidler*. For tilsynet blir spørsmålet: Hvilke vedtak er nødvendige når tilsynet finner for høye temperaturer? De vil selvsagt gi et pålegg om å senke temperaturen. Men kan tilsyn/direktorat tillate virksomheten å omsette varer som har vært lagret under for høye temperaturer? Kan en i så fall fatte et vedtak om forbud mot frambud? Et så inngripende vedtak er kanskje unødvendig og/eller i strid med forholdsmessighetsprinsippet? Men hva da med forbrukerne, bør ikke de opplyses om kvalitetsforringelsen? Høye temperaturer vil også ha betydning for holdbarheten, bør ikke virksomheten pålegges å endre datoen for holdbarhet?

---

Opprettelse av mer uavhengige organer vil kreve lovhjemmel. Det er med andre ord kun Stortinget som gjennom lov kan opprette uavhengige organer. Regjeringen kan ikke selv begrense sin myndighet eller sitt ansvar. Som tidligere nevnt, kan heller ikke myndighet ”gis bort” ved delegering. Et viktig forhold å huske på i den sammenhengen, er at det bør være balanse mellom omfanget av ansvar for et organ eller en virksomhet og mulighetene til å ivareta dette ansvaret i form av ulike styringsvirkemidler, og mulighetene til å gripe inn dersom man ser at organet ikke opptrer i samsvar med forutsetningene.

Selv om det opprettes organer som er uavhengig av instruksjonsmyndigheten vil de allikevel ikke være uavhengige i alle relasjoner. Organet vil blant annet alltid være avhengige av Stortingets myndighet til å gi lover og bevilge penger. Graden av uavhengighet vil derfor måtte bestemmes i loven, for eksempel om organet skal være uavhengig fra instruksjonsmyndighet fra regjeringen eller eventuelt fra Stortinget selv. Grunnloven setter imidlertid grenser for hvor uavhengig et organ kan bli fra Stortinget.

Personopplysningslovens § 42 inneholder en bestemmelse som understreker Datatilsynets uavhengighet i større grad enn det som er vanlig:

Datatilsynet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. *Kongen og departementet kan ikke gi instruks om eller omgjøre Datatilsynets utøving av myndighet i enkelttilfeller etter loven.* Datatilsynet ledes av en direktør som utnevnes av Kongen. Kongen kan bestemme at direktøren ansettes på åremål.

Datatilsynet skal

1. føre en systematisk og offentlig fortegnelse over alle behandlinger som er innmeldt etter § 31 eller gitt konsesjon etter § 33, med opplysninger som nevnt i § 18 første ledd jf. § 23,
2. *behandle søknader om konsesjoner, motta meldinger og vurdere om det skal gis pålegg der loven gir hjemmel for dette,*
3. *kontrollere at lover og forskrifter som gjelder for behandling av personopplysninger blir fulgt, og at feil eller mangler blir rettet,*
4. holde seg orientert om og informere om den generelle nasjonale og internasjonale utviklingen i behandlingen av personopplysninger og om de problemer som knytter seg til slik behandling,
5. identifisere farer for personvernet, og gi råd om hvordan de kan unngås eller begrenses,
6. gi råd og veiledning i spørsmål om personvern og sikring av personopplysninger til dem som planlegger å behandle personopplysninger eller utvikle systemer for slik behandling, herunder bistå i utarbeidelsen av bransjevisse atferdsnormer,
7. etter henvendelse eller av eget tiltak gi uttalelse i spørsmål om behandling av personopplysninger, og
8. gi Kongen årsmelding om sin virksomhet.

Avgjørelser som Datatilsynet fatter i medhold av § 9, § 12, § 27, § 28, § 30, § 33, § 34, § 35, § 44, § 46 og § 47 kan påklages til Personvernemnda. Avgjørelser som fattes i medhold av § 27 eller § 28 kan påklages videre til Kongen dersom avgjørelsen gjelder personopplysninger som behandles for historiske formål.

(Vår merking av tekst i kursiv)

Uavhengigheten er understreket i forhold til enkeltsaker, det vil i stor grad bety saker etter paragrafens tredje ledd punkt 2 og 3. Hovedsaklig av samme grunn er behandlingen av klagesaker henvist til en egen nemnd. Utarbeiding og fastsettelse av forskrifter er imidlertid ikke i samme grad gjort til gjenstand for ”uavhengighet”. Denne myndigheten er tillagt ”Kongen”, og regelverks-

---

utviklingen foregår innenfor de ordinære samarbeidsformene som det er redegjort for ovenfor.

Styringsvirkemidlet for ”Kongen” blir således å endre forskrifter og lignende, eventuelt fremme forslag om lovendring dersom Datatilsynet fatter vedtak som ”Kongen” mener er i strid med gjeldende rammer og politikk. Glideskalaen for uavhengighet vil her være hvor stort handlingsrom forskriftene gir tilsynet. Hvis detaljreglene blir for omfattende, kan det tenkes at uavhengigheten blir illusorisk. Men disse reglene vil uansett bli til i en åpen prosess hvor eventuelle politiske spenninger lettere vil komme til syne. Resultatet er blitt til på en demokratisk måte og da er det kun andre rammer som eventuelt kan regulere resultatet, for eksempel om noe rammes av grunnloven, internasjonale forpliktelser og lignende.

Tilsvarende antas det å være skranker for hvor langt departementet kan gå i den ordinære etatsstyringen. I utgangspunktet beholder regjeringen alle de vanlige styringsvirkemidlene, men de kan ikke brukes på en måte som i sum gjør tilsynets uavhengighet illusorisk.

## **5.6 Klagesaksbehandling**

Hovedbegrunnelsen for klagesaksinstituttet er at det gis anledning til å få saken overprøvd av et overordnet organ. Et overordnet forvaltningsorgan kan prøve alle sider ved saken, herunder faglig skjønn, hensiktsmessighetsvurderinger og lignende. Muligheten til å få en sak prøvd for en domstol kommer i tillegg til klagesaksbehandlingen. Domstolenes overprøvingsmulighet er avgrenset mot ”forvaltningens frie skjønn”. Det ”frie skjønn” kan grovt beskrives som den rene faglige hensiktsmessighetsvurderingen av et tiltak. I praksis kan likevel domstolene gå ganske langt i å overprøve vedtakene ved å vurdere saksbehandlingsens grundighet, hvilket lovskjønn som er utvist, hvilke hensyn som er tatt i betraktning og lignende.

Samtidig ivaretar klagesaksinstituttet en kvalitetssikringsfunksjon i forvaltningen. For overordnet myndighet bidrar også klagesakene – sammen med andre kanaler – til å kunne følge med i underordnet organs praktisering av regelverket og hvordan regelverket fungerer.

Vår organisering av saksbehandling i forvaltningen – det vil si for alle typer klagesaker – bygger derfor i utgangspunktet på et prinsipp om at klager behandles administrativt i forvaltningen. I mange andre land er det vanlig å behandle klagesakene i forvaltningsdomstoler. Vi har imidlertid også unntak fra vårt system, ved at det for en del saksområder er etablert klagenemnder som i større grad er gjort uavhengige av førsteinstansen ved at det ikke er et over-/underordningsforhold mellom førsteinstans og klageinstans.

---

### **5.6.1 Statskonsults kartlegging av klagesaksbehandling i statsforvaltningen**

Omkring årsskiftet 2000/2001 foretok Statskonsult en kartlegging av klageordninger i statsforvaltningen, det vil si i departementer, direktorater og nemnder. Antallet klagesaker som håndteres i statsforvaltningen antas på bakgrunn av denne undersøkelsen å ligge opp mot 60 000 saker per år. Trygdesaker utgjør den største enkeltgruppen i dette tallet.

Fordelingen av antallet klagesaker som behandles i henholdsvis nemnd, departement og direktorat viser at bare ca. 8 prosent av klagesakene i dag avgjøres av et departement. De øvrige godt og vel 90 prosentene, avgjøres av underordnede organer/direktorater eller av særskilte nemnder, med ca. en halvpart på hver.

Dette er resultatet av en utvikling over flere år, der hensikten blant annet har vært å redusere departementenes enkeltsaksbehandling slik at departementene får frigjort ressurser til å arbeide med mer langsiktige og/eller politiske spørsmål.

Det finnes per i dag 46 nemndsordninger, det vil si særordninger i forhold til hovedregelen i forvaltningsloven. Teller vi med antallet lokale nemnder under de ulike ordningene blir tallet 229. Det har vært en økende tendens til etablering av nemnder, og halvparten av disse ordningene har blitt etablert i løpet av de siste 20 årene. Økningen har vært klart størst de siste ti årene.

### **5.6.2 Omfanget av klagesaksbehandling i forbindelse med tilsyn**

Kartleggingen tok ikke sikte på å kartlegge klager over tilsynssaker spesielt. Vi har senere gått tilbake til kildematerialet og prøvd å anslå hvor mange av disse sakene som gjelder tilsyn. Vi har da ikke talt med saker som gjelder godkjenning av kvalifikasjoner og lignende, selv om dette er en oppgave som utføres av enkelte tilsynsetater.

Våre anslag tyder på at antallet klagesaker i forbindelse med tilsyn i høyden kan omfatte opp mot 2 400 saker. Av disse avgjøres ca. 1 900 saker på direktoratsnivå, det vil si at klagen gjelder et lokalt statlig organs avgjørelser, eventuelt et kommunalt organ som de kommunale næringsmiddeltilsynene, et lokalt elverk eller lignende. Omkring 400 klagesaker avgjøres i departementene i forbindelse med tilsyn, de øvrige sakene avgjøres av en klagenemnd. Per i dag er det få tilsynsorganer som er organisert med en særskilt instans (nemnd) for overprøving av klager. Én av dem er personvernemnda som overprøver Data-tilsynets vedtak. En annen er Teleforvaltningsrådet som behandler klagesaker over Post- og teletilsynets vedtak, men her er det et to-delt system ved at saker av teleepolitisk karakter henvises til Samferdselsdepartementet.

De 400 klagesakene er spredt nokså jevnt på de aktuelle departementene. Det største antallet klagesaker ”på ett sted” finnes innenfor Justisdepartements område. Her er det imidlertid nå opprettet et Politidirektorat og et Lotteritilsyn

---

som vi antar vil ha overtatt en del av disse avgjørelsene nå.<sup>123</sup> Volummessig er det derfor et relativt lite antall tilsynsklagesaker som i dag avgjøres av departementene.

I spørreundersøkelsen opplyste respondentene at departementet i liten grad (30,3 prosent i liten grad og 36,4 prosent i svært liten grad), benytter klagesaksbehandlingen som styringsmulighet overfor tilsyn. Tilsvarende mente hele 85 prosent av respondentene at departementet i liten eller svært liten grad overprøver tilsynets faglige skjønn og/eller rimelighetsvurderinger i klagesaker.

Vi vet ikke i detalj hvilke *typer* klagesaker som fortsatt avgjøres av departementene. Vi antar at det stort sett vil være følgende begrunnelser for dette:

- Klagesakene gjelder prinsipielle spørsmål hvor man mener at departementet fortsatt bør fatte presedensavgjørelsene.
- Klagesakene kan ikke uten større organisatoriske grep delegeres lenger ned i forvaltningen, slik at for eksempel et direktorat kan avgjøre klagesakene. Det mangler for eksempel et distriktsapparat eller lignende som kan fatte førsteinstansvedtaket.
- Antallet saker er veldig lite eller sakene er så enkle, at det ses på som lite hensiktsmessig å sette noe ressursmessig poeng i å endre organiseringen.

### 5.6.3 Klagesaksbehandling i forbindelse med tilsyn

Som nevnt er klagesaksbehandling én av flere muligheter som en overordnet myndighet har til å følge med i et underordnet organs saksbehandling. I spesielle tilfeller kan klageavgjørelser gjelde prinsipielle spørsmål og få presedensvirkning. Klagesaksbehandling er således ett moment som – *sammen med andre kriterier for uavhengighet, for eksempel vedtaks- og forskriftsmyndighet* – må vurderes dersom man ønsker å tydeliggjøre et tilsynsorgans uavhengighet fra departementet og det politiske nivået.

Det er umiddelbart vanskelig å se at det er andre vurderinger som gjør seg gjeldende for klagesaksbehandling enn de vurderingene som må gjøres når man bestemmer om departementets instruksjonsmyndighet bør avskjæres formelt og/eller hvor vide fullmakter et tilsynsorgan skal gis men hensyn til å fatte normerende vedtak. Hvis behovet for uavhengighet tilsier at klagesaker bør behandles utenfor departementet, blir neste spørsmål om avgjørelsene bør tas av en klagemennd, eller av et direkte underlagt direktorat. Klageorganenes rettsikkerhetsfunksjon er å gi mulighet for en uhildet og uavhengig ny prøving av alle sidene ved saken. Forutsetningen om at klageinstansen også er tilstrekkelig ”uavhengig” fra førsteinstansen så vel som fra politisk nivå, må derfor ligge til grunn, uansett om man velger den ene eller den andre løsningen. Samtidig må klageorganet ha tilstrekkelig faglig og juridisk kompetanse til å kunne foreta en reell overprøving av alle sidene ved saken.

---

<sup>123</sup> Statskonsults kartlegging ble foretatt i årene før disse etatene ble etablert.

Det kan være mange måter å sikre dette på, enten man delegerer klagesaksbehandling til et underliggende organ, eller om man etablerer en særskilt nemnd. Et direktorat som har et definert sentralt og lokalt ledd kan organiseres slik at det sentrale direktoratet fungerer som klageorgan for lokalleddets avgjørelser. Det er likevel ikke umiddelbart gitt at et direktorat kan håndtere en klagesak med tilstrekkelig avstand og objektivitet. Det kan variere ut fra en rekke forhold, for eksempel ut fra hvor stor den organisatoriske avstanden er mellom klageinstansen og den delen av den samme etaten som fattet førsteinstansvedtaket.

En utfordring ved å etablere en klagenemnd er å bemanne den med tilstrekkelig uavhengig faglig/juridisk kompetanse til å sikre en reelt ny vurdering av alle sidene ved saken. Dersom nemnden for eksempel må basere seg på et sekretariat som er en del av førsteinstansen, vil det kunne reises innvendinger mot hvor uavhengig nemnden faktisk er.

En måte å organisere klagesaksbehandlingen på, er den funksjons- og ansvarsdelingen som er etablert mellom Sosial- og helsedirektoratet og Statens helse-tilsyn. Denne innebærer at førstnevnte forestår å utarbeide faglige retningslinjer av veiledende karakter overfor helsetjenestene, mens Helsetilsynet, inkludert fylkeslegene, fører tilsyn med etterlevelsen. I den forbindelsen ble det også diskutert hvem av disse som burde håndtere klagesaker, det vil si klager fra pasienter over manglende oppfyllelse av rettigheter, såkalte rettighetsklager. Det ble besluttet at tilsynsorganet er det naturlige organet til å håndtere også rettighetsklagene. Mønsteret for saksbehandling ved rettighetsklager og tilsynssaker er grovt beskrevet slik:

**Tabell 5.6.3**  
**Mønsteret for behandling av rettighetsklager og tilsynssaker**

<b>Saksansvar</b> <b>Type sak</b>	<b>Førsteinstans</b>	<b>Klageorgan</b>
Rettighetsklager	Helsetjenesten	Fylkeslegen
Hendelsesbasert tilsyn rettet mot helsepersonell	Statens helsetilsyn etter innstilling fra Fylkeslegen	Statens helsepersonell-nemnd
Hendelsesbasert tilsyn rettet mot virksomheter	Statens Helsetilsyn etter innstilling fra Fylkeslegen	Helsedepartementet, med unntak av pålegg mot statlige sykehus som går til Sosialdepartementet
Planlagt tilsyn etter systemrevisjonsmetoden	Fylkeslegene i samråd med Helsetilsynet	Dersom det resulterer i pålegg: som ovenfor

En slik funksjonsfordeling som her er gjort mellom helse- og sosialdirektoratet og Statens helsetilsyn/Fylkeslegene, vil i noen sammenhenger kunne gjøre det lettere å få en ny og uavhengig vurdering av en sak ved at tilsynsorganet utvider sin tilsynsportefølge til også å være klageinstans. Klager over tilsynsvedtak – de

---

tre nederste radene i tabellen – må imidlertid håndteres av et organ som er overordnet tilsynet.

### **Spesielt om særordninger**

Rettsikkerhet brukes i de fleste sammenhenger som begrunnelse for å etablere særordninger, dog med noe varierende innhold i hva man mener er de rettsikkerhetsmessige utfordringene for området. I hovedsak finner vi to hovedkategorier som begrunner behovet for særskilte ordninger:

- Den ene har hovedfokuset på *personelle forhold* så som behov for ekspertise, interesserepresentasjon eller innslag av lekfolk.
- Den andre vektlegger selve *innretningen av den administrative overprøvingen*, og at overprøving av avgjørelser av spesielt inngripende karakter, bør være mer domstolslignende og uavhengig av førsteinstansen.

I den senere tiden, er det en tendens til at også *hensyn til forvaltningen eller domstolene*, vektlegges når det etableres særordninger. Slike begrunnelser kan inneholde påstander om at *klagesaksbehandling ikke bør være en departementsoppgave*. Denne typen begrunnelser kan også inneholde *faglige eller politiske årsaker*. Når det gjelder de faglige argumentene, er disse beslektet med de personelle forholdene som er nevnt i avsnittet ovenfor. Når det gjelder de politiske innslagene, vil disse kommuniseres svakere.<sup>124</sup>

Vi oppfatter at det er en vesentlig forskjell mellom de to hovedkategoriene av begrunnelser som fører til opprettelse av nemnder. På den ene siden ligger det positive hensynet til enkeltindividets klager gjennom rettsikkerhetsargumentasjon. På den andre siden ligger hensynet til forvaltningen selv, eksempelvis oppgavefordelingen og funksjonsfordelingen mellom ulike nivåer, eller bekymringen for domstolenes kapasitet.

På bakgrunn av de senere årenes vekst i antallet særordninger, bør man nå vurdere behovet for en mer generell reform av hele klagesaksinstituttet, før eventuelt ytterligere flere nemnder blir opprettet.

## **5.7 Oppsummering**

Alle tilsynsetatene er ordinære forvaltningsorganer. Unntakene er noen avgrensede tilsynsoppgaver som er lagt til Veritas, samt DEBIO. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon er administrativt knyttet til Næringslivets hovedorganisasjon, men fungerer i det alt vesentlige for øvrig som et ordinært direktorat. For de aller fleste direktoraters/tilsyns vedkommende er det ikke gjort noen spesiell regulering av forholdet mellom departementer og direktorater. Hovedmønsteret er derfor at departementet har ordinær

---

<sup>124</sup> Det er neppe tvil om at en vesentlig årsak til at utlendingsnemnden ble etablert også er basert på et ønske om å frita statsråden fra kritikk og ansvar for klageavgjørelser som departementet har fattet i slike saker. I det sistnevnte forholdet, var det likevel rettsikkerhetshensynet som utgjorde den formelle argumentasjonen til at klagesaksbehandlingen ble flyttet fra departementet til en særskilt utlendingsnemnd.

---

instruksjonsmyndighet og omgjøringsmyndighet i enkeltsaker i tillegg til de øvrige styringsmulighetene.

Det er stor variasjonen i oppgavefordelingen mellom departementer og direktorater/tilsyn med hensyn til forskriftsarbeid. Noen departementer styrer forskriftsutviklingen stort sett selv, og bruker tilsynsetaten som et fagorgan. Andre har delegert svært mye av forskriftsutformingen til direktoratet, men i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter, er det likevel mye både formell og uformell kontakt mellom departementer og direktorater.

Hovedinntrykket er, uansett arbeidsfordeling, at departementene følger forskriftsarbeidet i etatene nøye opp. Både departementer og direktorater/tilsyn er gjennomgående av den oppfatning at fastsettelse av forskrifter er den styringsmuligheten som har størst innvirkning på forholdet mellom dem.

Myndigheten til å fatte enkeltvedtak er i hovedsak delegert fra departement til underliggende etater. Her er det også viktig å ta i betraktning at de ulike regelverkene i seg selv kan innvilge tilsynet større eller mindre grad av mulighet til å gjøre selvstendige faglige vurderinger. I hovedsak fatter de fleste direktorater/tilsyn sine enkeltvedtak på et selvstendig grunnlag. Men vi ser også at departementene ofte ønsker en tett styring med vedtak av prinsipiell, vesentlig eller politisk betydning. I noen sammenhenger er slike vedtak forbeholdt departementene, men selv om myndigheten er delegert, ser det ut til å være mye kontakt før vedtak fattes.

For Datatilsynets vedkommende er det fastsatt i loven at etaten ikke skal kunne instrueres av departementet i enkeltsaker. Som en forlengelse av det, er også klagesaker over tilsynets vedtak lagt til en tilsvarende uavhengig nemnd. Datatilsynets status i forbindelse med forskriftsarbeid er stort sett som for andre etater. Departementet vil derfor også her kunne fastsette forskrifter og bruke de ordinære styringsvirkemidlene som for enhver annen etat. En kritisk grense passeres imidlertid dersom departementet utøver denne myndigheten på en måte som i stor grad undergraver selvstendigheten i enkeltsaker.

I forhold til det totale antallet klagesaker over statlige vedtak, er det relativt få klagesaker som stammer fra tilsynsvirksomhet. Det er opprettet noen nemnder for tilsynssaker, blant annet med hensyn til helsepersonell, personvern og innenfor post- og teleområdet. Mange klagesaker avgjøres ofte dessuten i det sentrale organet – direktoratet – fordi førsteinstansvedtakene er fattet i tilsynets førstelinjeapparat – typisk et regionalt/lokalt kontor. Tallmessig er det derfor få saker som går til departementene.

Er det først besluttet å begrense departementets mulighet til å gripe inn i enkeltsaker, er det en naturlig konsekvens at klagesaker må avgjøres uavhengig av departementet. Organiseringen av klagesaksbehandlingen har imidlertid endret seg mye de senere årene, blant annet er det opprettet mange nye klagenemnder. Alle endringene har imidlertid skjedd som svar på veldig avgrensede, sektorvise behov. Det synes derfor å være på tide å foreta en generell gjennomgang av organiseringen av klagesaksbehandlingen, og klagesaker over tilsynssaker bør vurderes i en slik større sammenheng.



---

## 6 Statlig tilsyn mot kommuner

Blant annet fordi kommunene er selvstendige rettssubjekter utenfor statsforvaltningen, må i utgangspunktet all regulering av forholdet mellom stat og kommune skje i form av lover og forskrifter.<sup>125</sup> Det er for så vidt den samme situasjonen som for statlig tilsyn med private. De hensynene som ivaretas gjennom statens tilsyn overfor kommunene, er likevel på mange måter enda mer sammensatte, enn tilsynet med private personer eller virksomheter.

I noen sammenhenger fører statlige organer tilsyn med kommunale organer/ virksomheter i samme egenskap som overfor private. Dette gjelder med andre ord tilsyn etter regler som retter seg mot ”enhver”, uavhengig av om vedkommende er en fysisk person eller en juridisk person (virksomhet) og uavhengig av om virksomheten er privat eller offentlig. Datatilsynets regelverk er eksempel på en slik regulering. På dette området er det lite som skiller tilsyn med kommuner fra tilsyn med private. Riktignok brukes av og til også dette statlige tilsynet som begrunnelse når kommunene ber om økte ressurser og tildelinger, for eksempel på grunn av kostnadene ved ombygging av skoler for at disse skal møte kravene til arbeidsmiljø. I slike situasjoner er det likevel allmenne formål som er poenget bak kravene – ikke det særegne forholdet stat–kommune.

I andre sammenhenger er imidlertid tilsynet rettet mot ulike deler av kommunenes forvaltning. Dette gjelder for eksempel i sammenhenger der en lov eller et delegasjonsvedtak legger forvaltningen av en oppgave til et kommunalt organ. Men også generelle forhold omkring kommuner, er regulert og føres i varierende grad tilsyn med.

Et viktig skille går derfor mellom to hovedformer for statlig tilsyn med kommuner:

- Tilsyn fordi kommunene driver en virksomhet som er generelt regulert.
- Tilsyn rettet mot kommunal forvaltning, det vil si i egenskap av at noe er gjort til en kommunal forvaltningsoppgave. Heretter kaller vi dette for ”forvaltningstilsyn”.

Det finnes imidlertid tilsynelatende mellomformer. For eksempel i tilfeller der et ansvar i utgangspunktet er tillagt kommunen, men hvor selve utførelsen gjøres av private, aksjeselskaper og lignende. Dessuten er det oppgaver som i utgangspunktet oppfattes som ”offentlige” i betydningen kommunale, men der det likevel finnes private operatører parallelt med kommunen. Eksempler på dette er private skoler, sykehjem og lignende. Så lenge ansvaret for tjenesten er kommunalt, er vi likevel innenfor kategorien forvaltningstilsyn.

Forvaltningstilsynet kan være rettet mot svært ulike sider ved den kommunale driften. Det kan rettes mot organisering av kommunen, oppnevninger til styrer og utvalg, budsjettering og lignende. Dette gjelder i hovedsak forhold som er regulert i kommuneloven. På dette området er så vel regulering som

---

<sup>125</sup> I hvert fall der det er snakk om å pålegge kommuner plikter og lignende.

---

myndighetsorganisering nokså oversiktlig ettersom det nesten utelukkende er Kommunal- og regionaldepartementets regulering og med Fylkesmannen som ivaretar det utøvende tilsynet.

Forvaltningstilsyn rettes imidlertid også mot spesielle sider ved den kommunale saksbehandlingen hvor kommunen er tillagt et selvstendig ansvar for offentlig tjenesteyting. Eksempler er kommunens barneverntjeneste, helsetjenester og sosiale ytelser. Det kan dessuten også være snakk om at kommunene er delegert fullmakt til å håndheve statlige regler, dvs på vegne av staten. På grunn av dette mangfoldet i forholdet mellom statlig og kommunal forvaltning, er så vel reguleringen som organiseringen av tilsynene nokså komplisert.

Av samme grunn er det også stor variasjon i hvilke metoder som brukes for å føre tilsyn – fra veiledning og tilskudds-/prosjekt-/medvirkningsorientert arbeidsform, via pålagt og rutinemessig rapportering av nøkkelinformasjon, til detaljregulert direkte kontroll av enkeltheter.

## 6.1 Rolle- og funksjonsfordeling i det statlige tilsynet

I de sammenhengene der tilsynet ikke er rettet mot kommunene spesielt, men mot en type virksomhet som en kommune har startet opp på eget initiativ, for eksempel at kommunen driver et verksted, er de statlige tilsynsorganene de samme som for alle som driver samme type virksomhet. I denne sammenheng vil dermed etater som Arbeidstilsynet og Datatilsynet i varierende omfang ha tilsynsoppgaver å ivareta overfor den kommunale enheten.

I forbindelse med forvaltningstilsyn blir bildet mer komplisert. Noen av de statlige etatene som driver tilsyn generelt, kan også drive forvaltningstilsyn overfor kommunen. Dette fordi kommunen som sådan også er lovpålagt å forestå visse oppgaver. For eksempel Direktoratet for brann- og elsikkerhet med brannvesen og elsikkerhet, Statens forurensingstilsyn (dog i hovedsak via FM), Statens næringsmiddeltilsyn og Fylkeslegene.

De oppgavene som kommunene er pålagt på disse områdene innebærer ofte at kommunene også må føre tilsyn med seg selv. For eksempel når kommunale brannvesen eller kommunelegen retter oppmerksomheten mot kommunens egne virksomheter. Dette blir imidlertid langt på vei en speiling av det som skjer på statlig nivå når statlige tilsyn også fører tilsyn med statlige virksomheter.

Fylkesmannen og Statens utdanningskontor er eksempler på etater som *i hovedsak* har kommunen som tilsynsobjekt og utelukkende i forbindelse med forvaltningstilsyn.<sup>126</sup> Til gjengjeld er særlig Fylkesmannens tilsynsoppgaver overfor kommunen mange i antall, og er svært varierende når det gjelder temaer og metoder.

I hovedsak konsentrerer vi den videre fremstillingen om det vi her kaller forvaltningstilsynet.

---

<sup>126</sup> Det finnes også en del private skoler som er underlagt tilsyn fra Statens utdanningskontor.

---

Ser vi på antallet kontaktflater mot kommunene, er fylkesmannsembetene uten tvil størst. Ovenfor er det også nevnt andre etater som fører forvaltningstilsyn overfor kommuner. Hver for seg har disse etatene ansvar for oppgaver som for kommunen utgjør større eller mindre utsnitt av kommunens forvaltning. Mellom de ulike etatene oppstår det mer eller mindre merkbare grenseflater med hensyn til oppgavefordeling; for eksempel Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet i forhold til Fylkesmannens beredskapsavdeling og Helsetilsynet i forhold til Fylkesmannens oppgaver mot sosialtjenesten og barnevernet. Grenseflatene stammer fra reguleringsmønsteret og er kanskje uproblematisk å håndtere for etatene. Kommunene er på sin side ventelig mer opptatt av *summen* av de reguleringer de er forpliktet av.

Fylkesmannens tilsynsoppgaver er i seg selv mangeartede – antall hensyn er én ting, men også i metode, omfang og dybde, er det stor variasjon. På noen områder er tilsynsfunksjonen lite definert, og arter seg i praksis bare som en kopi-/rapportmottaker eventuelt som en klagesaksfunksjon. På andre områder er tilsynsfunksjonen til dels svært detaljert beskrevet med hensyn til hva det skal føres tilsyn med, og hvordan og når det skal gjøres. Variasjonen her kan se ut til å gå mellom departementsområdene. Ytterpunkter kan for eksempel anes i forskjellene mellom Justisdepartementet (vergemål) og Barne- og familiedepartementet (barnevern), med Sosialdepartementet (sosiale tjenester og ytelse) et sted i midten. Spennvidden i metode synes å variere fra å være basert på internkontroll til at man i andre sammenhenger har en slags detaljkontrolltenkning som utgangspunkt.

På mange områder er det dessuten flere involverte parter enn bare Fylkesmannen og kommunen. For eksempel skal Fylkesmannen innenfor barnevernet, føre tilsyn med kommunens og fylkeskommunens barneverntjeneste og den institusjonen som barnet plasseres i. Institusjonen kan være offentlig eid, for eksempel av fylkeskommunen, eller privateid.

Utenom selve tilsynsoppgavene har også Fylkesmannen på mange områder en oppgave som gjennomføringsorgan for statlig politikk. På bakgrunn av denne rollen, får Fylkesmannen også et – samlet sett – mer proaktivt preg overfor kommunene enn som et mer rendyrket tilsynsorgan. For eksempel innenfor miljøforvaltningen og sosiale tjenester, kan Fylkesmannen spille på en lang rekke virkemidler; forhandlinger med involverte kommuner, tilskudd/eventuelt holde tilbake tilskuddsmidler, kompetanse- og utredningsbistand og lignende. Med tanke på funksjonskombinasjoner, kan det tenkes at Fylkesmannen på denne måten blir mye mer ansvarlig for de løsningene som velges, enn det som er vanlig for rene tilsynsorganer generelt. Det kan være et dilemma overfor kommunen i en senere driftsfase av den løsningen som Fylkesmannen har vært med på å utvikle.<sup>127</sup>

Fylkesmannen kan således oppfattes som et all-formål og all-funksjon/-rolle/-tilsyn, men med kommunen som målgruppe.

---

<sup>127</sup> En klarere rollekonflikt kan også oppstå dersom borgere senere klager til Fylkesmannen over byggesaker, planvedtak og lignende som berører en løsning som embetet har bidratt til å få etablert, for eksempel plassering av et avfallsdeponi.

---

Statens utdanningskontor har generelt en veldig samarbeids- og veiledningsorientert arbeidsform. Etaten har tilsyns-/kontrollfunksjoner i regelverket, men legger mindre vekt på kontrolldelen enn på veiledning og utvikling overfor skoleverket.<sup>128</sup>

Fylkeslegen har over tid utviklet en klarere profil som tilsynsorgan, for eksempel ved at veiledningen i stor grad blir mer regelverksorientert og i liten grad løsningsorientert. Etaten poengterer også behovet for en tydelig formell avstand til sine tilsynsobjekter, blant annet også for ikke å kunne bli kritisert for å bli for ”bransje-/profesjonsnær”.

## 6.2 Vertikal organisering

Norge er en enhetsstat. Det innebærer at all politisk autoritet i ytterste instans har sitt utgangspunkt og sin forankring i sentrale institusjoner. Fra de sentrale myndighetene skjer det en delegering av myndighet til lavere forvaltningsnivåer gjennom alminnelig lovgivning. Ut fra en ren formell betraktning, er derfor lokale myndigheter å anse som avledet statsmakt.

Det kommunale selvstyret beror på bestemmelser som staten som lovgiver har truffet om kommuners og fylkeskommuners organisasjon og kompetanse. Dette innebærer således en overføring av offentlig myndighet som ellers ville tilligge den sentrale statsforvaltningen og dens lokale og regionale embetsverk.<sup>129</sup>

Grunnloven sier heller ingenting om kommuner eller lokalt selvstyre, og de oppgavene og den kompetansen som ivaretas og utøves av de kommunale institusjonene, kan oppheves gjennom alminnelig lovgivning. Det er likevel stor avstand fra de rent formelle statsrettslige betraktningene til den politiske og folkelige vurderingen av det lokale selvstyret. Det lokale selvstyret har en sterk stilling i Norge, og representerer noe langt mer enn en form for organisering av det statlige forvaltningsapparatet. Kommunene utgjør egne politiske systemer med egne folkevalgte som representerer befolkningen innenfor et geografisk område.

### 6.2.1 Fylkesmannen

Som organisasjonsmodell kan fylkesmannsambetet ses på som et organ for å fremme samordning og helhetssyn, og motvirke oppsplitting og sektorisering av forvaltningen. Fylkesmannsambetet har imidlertid en *tvetydig* rolle både som *representant for fagdepartementene* – som i henhold til fylkesmannsinstruksens § 1 har ”*direkte instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen innenfor vedkommende departements saksområde*”, og en *samordningsrolle* ved at ”*Fylkes-*

---

<sup>128</sup> Jf. Statskonsultrapport 1999:21 *Styrt selvstyre?*

<sup>129</sup> Jf. Bernt (1997).

---

*mannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket”.*<sup>130</sup>

Fylkesmannen er Kongen og regjeringens representant i fylket. Fylkesmanns-embetet er administrativt underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og ligger faglig under Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøvern-departementet, Sosialdepartementet og Helsedepartementet, hva angår de respektive departementers faglige ansvarsområder.

Fylkesmannens oppgaver er knyttet til iverksetting av regjeringens sektorpolitikk på ulike områder, særlig i forhold til kommunene. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at regjeringens politikk blir gjennomført innenfor fastsatte rammer. Hovedelementene i Fylkesmannens rettsikkerhetsrolle overfor befolkningen, er å føre tilsyn og å være klageinstans i forhold til særlovgivningen. Fylkesmannen er delegert myndighet til å føre lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59.<sup>131</sup>

Ansvarsdelingen mellom Fylkesmann og departement, varierer mye fra område til område. For eksempel er Fylkesmannen i praksis styrt av Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for naturforvaltning på Miljøverndepartementets område. En annen særegen omstendighet ved Fylkesmannsembetenes forhold til departementene, er den samordningsfunksjonen som Arbeids- og administrasjonsdepartementet er ansvarlig for.

Fylkesmannen har ikke regelverksutvikling som en integrert del av virksomheten. Dette ivaretas mye av departementene, men disse trekker på ressurspersoner i embetene, eller lager prosesser som på ulike måter involverer embetene i regelverksarbeidet. Avstanden mellom regelutforming og regelpraktisering er likevel større for de fleste i embetene i forhold til det som er vanlig for tilsynsorganer på direktoratsnivå.

## **6.2.2 Fylkeslegen**

Fylkeslegen er øverste statlige fagmyndighet på helseområdet og er faglig og administrativt underlagt Statens helsetilsyn. Statens helsetilsyn er underlagt Helsedepartementet. Hovedtyngden av fylkeslegens oppgaver er gitt i lov om statlig tilsyn med helsetjenesten.

---

<sup>130</sup> St. meld. nr. 31 (2000–2001) Oppgavefordeling

<sup>131</sup> Ved kgl. res. av 18. november 1992 er det fastsatt at det enkelte departementet kan foreta lovlighetskontroll av vedtak som er truffet i medhold av de lover vedkommende departement forvalter. I rundskriv H-25/92, er myndigheten videredelegert til Fylkesmannen. Siden lovlighetskontrollen ikke er noen ordinær klagebehandling, har statlige myndighet ikke adgang til å treffe ny avgjørelse i saken, bare til å oppheve den påklagede avgjørelsen dersom den er ugyldig.

---

Fylkeslegene skal<sup>132</sup>

- føre tilsyn med helsetjenesten og alt helsepersonellet i fylket
- medvirke til at lover, forskrifter og retningslinjer for helsetjenesten blir kjent og overholdt
- påse at de som yter helsetjenester i fylket har et internkontrollsystem, for å sikre at virksomheten drives i samsvar med allment aksepterte faglige normer, lover og forskrifter
- gjennom råd, veiledning og opplysning, medvirke til at befolkningens behov for helsetjenester blir dekket
- behandle klager på helsetjenesten og helsepersonell, og svare på spørsmål angående helsetjeneste og helseforhold
- utføre forvaltningsoppgaver

Fylkeslegen er ikke gitt myndighet til å fatte enkeltvedtak eller pålegg etter lov om statlig tilsyn med helsetjenesten.<sup>133</sup> Det fremgår av loven at det er helse-tilsynet som har myndighet til å gi pålegg.<sup>134</sup>

Fylkeslegen er klageinstans etter kommunehelsetjenestelovens § 2-4, som lyder:

*”Den som søker helsehjelp, kan påklage avgjørelsen etter § 2-1 til det organ kommunestyret bestemmer. Det samme gjelder avgjørelser etter § 2-1a. Under behandling av klagen skal klageorganet ha 5 medlemmer. Går avgjørelsen klager imot eller avvises klagen, kan det klages til fylkeslegen.”*

Fylkeslegen skal også gi uttalelse til vedtak som er truffet av kommunestyret og kommunelegen. § 4a-12. (Klage)

*”Fylkesmannen avgjør klager over vedtak truffet av kommunestyret eller kommunelegen etter dette kapittel. Før vedtak i klagesak treffes, skal det innhentes uttalelse fra fylkeslegen.”*

Selv om fylkeslegen er en statlig tilsynsmyndighet, er etaten bidragsyter og klageinstans for kommunale vedtak. Fylkeslegen er også delegert myndighet til å utføre lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59 for lover som forvaltes av Helsedepartementet.

Fylkeslegen utarbeider heller ikke regelverk, men er involvert når Sosial- og helsedirektoratet lager regler, på tilsvarende måte som Fylkesmannsembetet.

### **6.2.3 Statens utdanningskontor**

Statens utdanningskontor er underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet og skal med hjemmel i opplæringslovens § 14-1 gi råd og veiledning i spørsmål

---

<sup>132</sup> Hjemmesiden til Helsetilsynet

<sup>133</sup> Loven er et eksempel på at Stortinget har begrenset regjeringen/forvaltningen myndighet til selv å bestemme hvem som skal ha myndighet til å føre tilsyn- og fatte vedtak.

<sup>134</sup> Lov 30. mars 1994 nr. 15 Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten.

---

som gjelder virksomheter etter opplæringsloven. Statens utdanningskontor er pålagt ansvaret for å føre tilsyn med virksomheter etter opplæringsloven og er klageinstans for enkeltvedtak om inntak og spesialundervisning i den videregående opplæringen og enkeltvedtak om tap av retten til videregående opplæring.

Andre oppgaver som Statens utdanningskontor utfører er: Samordning mellom utdanningsområdene, rapportering, evaluering og resultatoppfølging, lovlig-hetskontroll i utdanningsspørsmål<sup>135</sup>, tilsyn og kontroll med bruk av statlige midler, forvaltningsaker, lederopplæring og etterutdanning for lærerne og sentralstyrt forsøks- og utviklingsarbeid.<sup>136</sup>

### 6.3 Vurdering av området

Det er i dag stor grad av detaljstyring av kommunene. I St. meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, er det gitt flere forslag til hvordan den statlige styringen av kommunene kan forbedres. I denne sammenhengen kan vi vise til forslag om å endre statens styring av kommunesektoren fra detaljstyring til rammestyring. Videre er det forslag om at staten må samordne sine kontroll- og tilsynsoppgaver overfor kommunesektoren bedre, og at kommunesektoren må videreutvikle sine internkontrollsystemer. Det ble også derfor fremmet forslag om at Fylkeslegen og Statens utdanningskontor, organisatorisk burde integreres i Fylkesmannsembetet.

Statskonsult har som nevnt ikke hatt anledning i denne sammenhengen til å foreta en detaljert studie av statens tilsyn med kommunene. På bakgrunn av en del tidligere prosjekter der vi har hatt befatning med tematikken, har vi imidlertid gjort noen observasjoner og foretatt noen vurderinger som kan gi grunnlag for videre arbeid.<sup>137</sup>

Antallet etater, fordelingen av oppgaver – hensyn undergitt tilsyn – og de ulike metodene, gir et veldig fragmentert bilde. Dette gjør det interessant å se nærmere på organiseringen av de statlige tilsynsoppgavene overfor kommunene og gjøre noen sammenlignende studier av flere områder, ut fra noen spørsmålsformuleringer:

- Er for eksempel variasjonene i tema og metode velbegrunnet når vi ser de ulike områdene i sammenheng? Bidrar variasjonene i noen tilfeller til u hensiktsmessigheter for kommunen og/eller staten, for eksempel ved at beslektede temaer håndteres som forskjellige, av ulike regimer, slik at samordningsgevinster skusles bort eller at noen temaer ikke blir belyst?

---

<sup>135</sup> Kommunelovens § 59.

<sup>136</sup> St. meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*.

<sup>137</sup> Blant annet Statskonsultrapport 1999:21 – Styrt selvstyre? og Statskonsultrapport 2001:3 – Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans.

- 
- Bidrar summen av temaer og metoder fra det ene området til det andre – eller for så vidt også innenfor ett område – til en uklar rolle- og ansvarsordeling mellom stat og kommune?<sup>138</sup>

To eksempler fra Fylkesmannens område:

- *Vergemål*  
Fylkesmannen har fragmenterte oppgaver innenfor deler av området, men mest klagesaksfunksjonen og noen få andre kontrollfunksjoner. Men embetet har få eller ingen tilsynsoppgaver overfor de mer fundamentale sidene av hvordan kommunene følger opp og etterlever regelverket.
- *Barnevern*  
Fylkesmannen skal føre tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommunene og fylkeskommunene. Dette tilsynet skal omfatte både en råd-, veilednings- og kontrollfunksjon.

Fylkesmannen er samtidig pålagt å kontrollere offentlige og private barnevernsinstitusjoner. Fylkesmannens tilsyn på institusjonene letter presset på kommunen og fylkeskommunen til *selv* å ta et ansvar for tilstanden på institusjonene og for *selv* å følge opp hvordan de som plasseres der behandles. Ressursbruken er betydelig sett i forhold til embetenes samlede ressurser til dette området. De spesielle ansvarsavgrensingene, samt den detaljerte styringen av institusjonstilsyn, kan gå på bekostning av embetenes mulighet til å føre et helhetlig tilsyn med kommunenes og fylkeskommunens barneverntjeneste. Embetenes rolle er derfor i utgangspunktet helhetlig, men gjøres i praksis perifer.

Sammenhengen mellom regulering og tilsynsmetode er sterk, slik at det også vil være nødvendig å se på regelverket på de ulike lov- og departementsområdene.

Fylkesmannens innslag av målgruppespesialisering som samordner og iverksetter av statlig politikk overfor kommunene, kan også i noen grad gi de samme legitimitetsmessige dilemmaene som vi tidligere har påpekt for næringsdepartementene. Embetet ivaretar mange ulike formål og delhensyn samtidig, og må foreta helhetlige avveiiinger overfor målgruppen – kommunene – for eksempel ved at kunnskapen om kommunens kapasitet på ett område, ubevisst tillegges vekt ved vurderingen av et annet rettsområde.

På en måte kan man si at dette er uttrykk for lovgivers vilje og en konsekvens av det særegne forholdet mellom stat og kommune som en sammenhengende verdikjede for iverksetting av statlig politikk. En oppgave burde likevel være å se på hvordan ansvaret konkret er fordelt mellom stat, kommune og eventuelt andre aktører på de enkelte saksområdene. Et forhold som bør belyses, er om regelverket, måten det føres tilsyn på eller rollene for øvrig, bidrar til en uklar opplevelse av hvordan ansvaret fordeler seg mellom de ulike aktørene.

---

<sup>138</sup> Det vil si selv om det enkelte regulerte spørsmålet i seg selv er lett å avklare formelt.



---

## 7 Tilsynenes fagkompetanse

### 7.1 Innledning

Kompetanse er et vidt begrep. Uttrykket blir gjerne brukt i to forskjellige betydninger. Det kan bety kvalifikasjon eller dyktighet, men det kan også bety myndighetsområde. Et eksempel på sistnevnte betydning er å ha kompetanse til å vedta lover og forskrifter. Her vil vi imidlertid omtale kompetanse i tråd med den førstnevnte betydningen.

Forvaltningen i Norge er et blandingssystem bestående både av flertallsstyre og fagstyre. Den faglige delen av dette systemet har en betydelig analyse- og handlingskapasitet i forhold til politikerne.<sup>139</sup> Selv om politisk lojalitet står sentralt, foretar profesjonene daglig avveininger mellom hensynet til den politiske lojaliteten på den ene siden, og deres nøytralitet og faglige autonomi på den andre.<sup>140</sup> For at politikerne skal få gjennomført sine mål, er det viktig med en godt fungerende forvaltning. En forvaltning med høy kompetanse, har mulighet til å planlegge og gjennomføre handlinger som et forvaltningsapparat med mindre personalressurser og lavere kompetanse ikke er i stand til. Sett fra et demokratiperspektiv, gir en forvaltning med høy kompetanse, et klart potensial for at politisk ledelse kan få utformet den politikken den ønsker, selv om profesjonene også kan trekke i egen retning, uavhengig av politiske ønsker. Forvaltningsansatte har med sin fagkunnskap derfor en nøkkelrolle når offentlig politikk utformes og iverksettes.<sup>141</sup>

### 7.2 Tilsynenes behov for ulike typer kompetanse

Alle tilsynene omfatter hver for seg en rekke ulike kunnskaps- og kompetanseområder. Vi kan grovt sett skille mellom:<sup>142</sup>

- sektorkompetanse som er knyttet til de spesifikke samfunnssektorer som reguleringer og tilsyn er rettet mot
- tilsynskompetanse som eksempelvis er knyttet til tilsynsmetodikk – systemrevisjon, revisjonsledelse, verifikasjon og inspeksjon
- juridisk kompetanse
- ulike typer fagkompetanse
- administrativ kompetanse
- generell kompetanse som er knyttet til forutsetninger for gjennomføring og etterlevelse av regelverk, blant annet økonomiske og andre ytre samfunnsmessige rammebetingelser og utviklingstrekk

---

<sup>139</sup> Christensen, Læg Reid og Zuna (2001).

<sup>140</sup> Knut Dahl Jacobsen (1960).

<sup>141</sup> P. Læg Reid (1989).

<sup>142</sup> Statskonsultrapport 1999:2 – Helt stykkevis og delt?

- 
- organisasjons- og systemkompetanse som er knyttet til blant annet internkontroll og interne organisatoriske faktorer som påvirker etterlevelseshgraden

Det er på mange av disse områdene stor grad av sammenfall mellom de ulike tilsynsorganenes kompetanse. Sektorkompetanse vil imidlertid være mer spesialisert, særlig i den grad reguleringer og tilsyn er avgrenset til spesifikke sektorer, eksempelvis innenfor samferdselssektoren og helsesektoren. Dette gjelder også på de mer fagspesifikke områdene, og utover grunnutdanningen/basiskompetansen, vil det også finnes "tilsynsspesifikke" spesialiseringer. Men også når det gjelder sektor- og fagkompetanse, vil det likevel være en god del overlapping mellom enkelte tilsyn.

Noe som har bidratt til å forsterke den felles identiteten på tvers av ulike tilsyn, er systemtilsyn eller systemrevisjon. Dette innebærer at tilsynene går igjennom tilsynsobjektene egne styrings- og kontrollsystemer, ikke bare den operative virksomheten som sådan. Denne tilnærmingen har bidratt til å gjøre tilsynsmetodikken mer lik innenfor ulike tilsynsområder. Tilsynskunnskapen har i større grad latt seg generalisere, og dette har medført en større overførbarhet av erfaringer på tvers av tilsynsområder. Dette har sammen med utviklingen av ulike metoder for systematisk kvalitetsutvikling, skapt et nytt grunnlag for utviklingen av profesjonell kunnskap innenfor tilsynene.<sup>143</sup>

Betydningen av de ansattes kompetanse har stor betydning for tilsynene og deres rolleutøvelse. Tilsynenes ressurser består langt på vei av kompetansen hos det personalet som utøver tilsynet. Noen tusen mennesker jobber med tilsyn i Norge, i hvert fall som en del av sitt arbeid. Mange av disse opplever sikkert en sterk yrkesidentitet knyttet til tilsynsrollen, men slett ikke alle vil føle at det er tilsynsrollen som er mest treffende for deres arbeidsoppgaver. I en nyere utredning fra Sverige, der ledere for tilsynsmyndighetene er intervjuet, var et tilbakevendende synspunkt at "tilsynsrollen" burde tydeligere og at profesjonaliteten innenfor yrkesgruppen burde høynes. Dette ville i følge utredningen, være lettest å få til, hvis statlige tilsyn ble utviklet til et klarere forvaltningspolitisk instrument. Om yrkesidentiteten hadde vært tydeligere, skulle dette bidra til å høyne statusen både innenfor forvaltningen og i relasjon til tilsynsobjektene. Ansatte innenfor tilsyn ville dermed i større grad kunne identifisere seg med rollen som utøvere av en spesifikk profesjon som forutsetter en egen unik saks-kunnskap. Identifikasjonen med den bransjen som de fører tilsyn med, ville da trolig reduseres.<sup>144</sup>

Selv om det er flere fellestrekk mellom tilsyn på ulike saksfelt, er det ikke til å komme utenom at en vesentlig forutsetning for å kunne føre et effektivt tilsyn, er at de ansatte har gode fag- og/eller sektorkunnskaper. Det er viktig at den som utsettes for tilsyn, oppfatter den enkelte inspektøren som kyndig og kompetent på saksfeltet; tilsynsmyndigheten må forstå hva som er viktig for den kontrollerte virksomheten. Sammen med denne saksspesifikke kompetansen, hører imidlertid også forvaltningskunnskap og innsikt om tilsynets rolle i det demokratiske systemet. I denne rolleforståelsen inngår også en tydelig

---

<sup>143</sup> En tilsvarende utvikling har funnet sted i Sverige, jf. SOU 2002:14.

<sup>144</sup> SOU 2002:14.

---

bevissthet om at en arbeider i et kontrollsystem, og en aksept av at kontroll og regulering er en viktig støttefunksjon for ivaretagelsen av sentrale samfunnsmessige og politiske hensyn og verdier.

Regelverk som det føres tilsyn med er ofte teknisk og/eller faglig vanskelig, og stiller krav om spesiell kompetanse fra de som fører tilsyn. Tilsynspersonellet har derfor ofte en fagutdanning som teknikere, ingeniører, veterinærer, næringsmiddelkandidater og lignende. Selv om det føres tilsyn ut fra et regelverk, så har tilsynspersonellet i utgangspunktet ofte liten juridisk kompetanse ved rekruttering til tilsynet. De vil derfor være avhengig av å få denne opplæringen fra arbeidsgiveren, det vil si tilsynsetaten. Manglende juridisk kompetanse kan medføre at tilsynspersonell fremfor å ta utgangspunkt i regelverket, heller tar utgangspunkt i sitt eget faglige skjønn.<sup>145</sup>

### 7.3 Fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om tilsynene har den riktige kompetansen, om det er noen faggrupper som er spesielt vanskelige å rekruttere og beholde, årsaker til dette, hvor lenge de har vært ansatt i tilsynet og hvor mange som sluttet i årene 1999–2001. En mangel ved spørreundersøkelsen, som skyldes den knappe fristen for utredningen, er at tilsynsobjektene og andre relevante fagmiljøer ikke er spurt, for det kan ikke utelukkes at deres – særlig tilsynsobjektene – syn på tilsynenes kompetanse, avviker fra myndighetenes egenvurdering.

Nedenfor følger likevel hovedtrekkene i de svarene vi har mottatt. Disse dekker ikke alle sidene ved kompetansespørsmålet, kun et begrenset område. De kan likevel være med på å gjøre bildet litt klarere for det videre arbeidet.

#### *I hvilken grad departementet mener at tilsynet har riktig kompetanse*

Alle tilsynene som har svart i spørreundersøkelsen mener at de enten i svært stor, eller i betydelig grad har riktig kompetanse i forhold til formål og oppgaver. Til sammen har 44 respondenter – både departementer og tilsyn – svart på spørsmålet. 26 av svarene er par, det vil si både overordnet departements og tilsyns vurdering av samme tilsyn. For disse relasjonene har seksten en sammenfallende vurdering av tilsynenes kompetanse, mens departementenes vurdering i ti av relasjonene, avviker fra tilsynenes egenvurdering. I sju av disse ti relasjonene, har tilsynene en mer positiv oppfatning av sin egen kompetanse enn overordnet departement. For de resterende tre, er det motsatte tilfellet. Hovedtendensen er likevel at både tilsyn og overordnet departement er godt fornøyd med tilsynenes kompetanse. Kun i tre av de 26 relasjonene svares det at tilsynet bare i noen grad har den riktige/nødvendige kompetansen. I alle de tre sistnevnte svarene er det departementenes vurderinger. Som nevnt over, så er imidlertid disse tallene ingen garanti for at kompetansen objektivt sett er bra nok, bare et uttrykk for hva departementene og tilsynene selv mener.

---

<sup>145</sup> Eckhoff og Smith (1997).

---

*Faggrupper som tilsynet har vanskeligheter med å rekruttere og beholde*  
Til tross for den store samstemmigheten om at tilsynene har den riktige og nødvendige kompetansen, opplyser flere av tilsynene om at de har vanskeligheter med å rekruttere og beholde en del typer kompetanse. Nesten alle respondentene trekker frem noen grupper her. Noen få av de som har besvart skjemaet, har imidlertid ikke besvart dette spørsmålet og fem sier at dette ikke er et problem for dem. For de andre tilsynene, og disse utgjør et stort flertall, er det problemer med å rekruttere og/eller beholde personer med spesialkunnskap som følge av utdanning eller arbeidserfaring. Mange grupper blir trukket frem, for eksempel: veterinærer, aktuarer, statsautoriserte revisorer, leger, tannleger, psykologer, farmasøyter, folk med teknisk beredskapsmessig bakgrunn, økonomer, sivilingeniører, toksikologer, nautikere, bergingeniører, geologer, gassteknologer, flygere, flygeledere, flyteknikere, IKT-utdannede, jernbaneteknisk personell og personer med kompetanse på sikkerhetsanalyse og sikkerhetsstyring. Men også mer generell utdanning som juss og økonomi og personer med arbeidserfaring innenfor spesielle arbeidsområder, blir trukket frem.

*De viktigste årsakene til at disse faggruppene er vanskelig å rekruttere og beholde*

I spørreskjemaet ble respondentene bedt om å rangere de viktigste årsakene til at det er vanskelig å rekruttere og/eller beholde disse faggruppene. 41 respondenter svarte på dette spørsmålet, hvorav 14 departementer og 27 tilsyn. Det er stort samsvar hos de som har svart, både hos tilsyn og departementer, om at lønnsnivået er den viktigste enkeltfaktoren for å rekruttere og beholde attraktiv arbeidskraft. Hele 22 tilsyn, 32 inkludert departementenes svar, oppgir dette som den viktigste årsaken. Generell mangel i arbeidsmarkedet på en del grupper med spesialisert utdanning oppgis i tre svar, mens både fagmiljøets størrelse og kvalitet, samt virksomhetens arbeidsoppgaver oppgis i to svar hver. Etter lønnsnivå, kan vi likevel se at alle de andre kategoriene følger med omtrent like stor betydning. Den kategorien som likevel skiller seg ut er "Generell mangel i arbeidskraft", som ikke var tatt med som en egen kategori i spørreskjemaet, men som likevel ble fylt ut av flere av respondentene i rubrikken "Egendefinert". Det kan ikke utelukkes at denne kategorien kunne ha fått flere svar om den hadde fremstått som en egen kategori i spørreskjemaet.

**Tabell 7.3a**

**Oversikt over de ulike tilsynenes rangering av de viktigste årsakene til at de har vanskelig for å rekruttere og/eller beholde enkelte yrkesgrupper (tallene i parentes er tilsynenes)**

	Arbeids- opp- gaver	Utvik- lings- og lærings- mulig- heter	Fag- miljøet	Lønns- nivå	Geogra- fisk arbeids- marked	Generell mangel i arbeids- markedet *	Egen- definert
Antall med ran- gering 1	2 (2)		2 (1)	32 (22)	1 (1)	3 (2)	
Antall med ran- gering 2	4 (4)	8 (4)	5 (4)	4 (3)	5 (4)	4 (2)	1 Status
Antall med ran- gering 3	6 (4)	4 (3)	7 (4)	2 (1)	4 (3)	1 (1)	1 Alders- fordeling
Antall med ran- gering 4	3 (2)	2 (1)	5 (4)		1 (0)	1 (1)	
Antall med ran- gering 5 og 6	2 (1)	2 (2)	2 (0)		4 (4)		

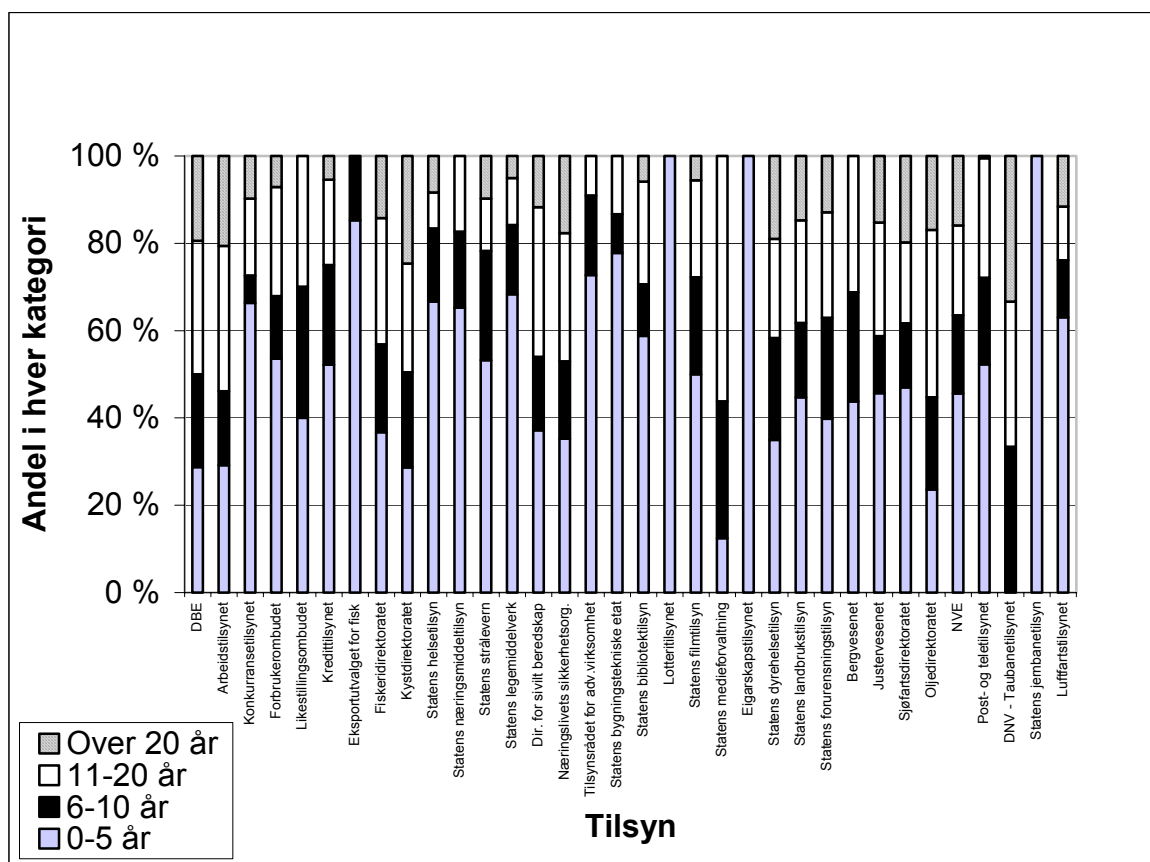
\* Opprinnelig ble disse svarene gitt i en åpen udefinert kategori, men pga. samme innhold er de her samlet.

#### *Ansettelsestid og sluttprosent*

I følge Statskonsults spørreundersøkelse skiller Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet, Taubanetilsynet, Oljedirektoratet, Kystdirektoratet, Statens medieforvaltning og Arbeidstilsynet seg ut som de tilsynene der mer enn halvparten av de ansatte har et ansettelsesforhold på 11 år eller mer. Her har de i stor grad vært ”flinke” med å beholde ansatte. På den andre siden kan det tenkes at disse tilsynene i minst grad har fått den fornyelsen som en viss tilførsel av nye ansatte er med på å sikre. I ett tilsyn har det ikke vært ansatt nye de siste fem årene.

I til sammen 11 tilsyn har over 60 prosent vært ansatt i fem år eller mindre. Disse tallene må likevel tolkes med forsiktighet. Vi må merke oss at verken Statens Jernbanetilsyn, Eierskapstilsynet eller Lotteritilsynet, som i figuren viser at de ikke har hatt noen ansatte lengre enn fem år, ikke har eksistert lenger enn fem år. Tallene må videre ses i sammenheng med oversikten over hvor mange som sluttet i de utvalgte årene.

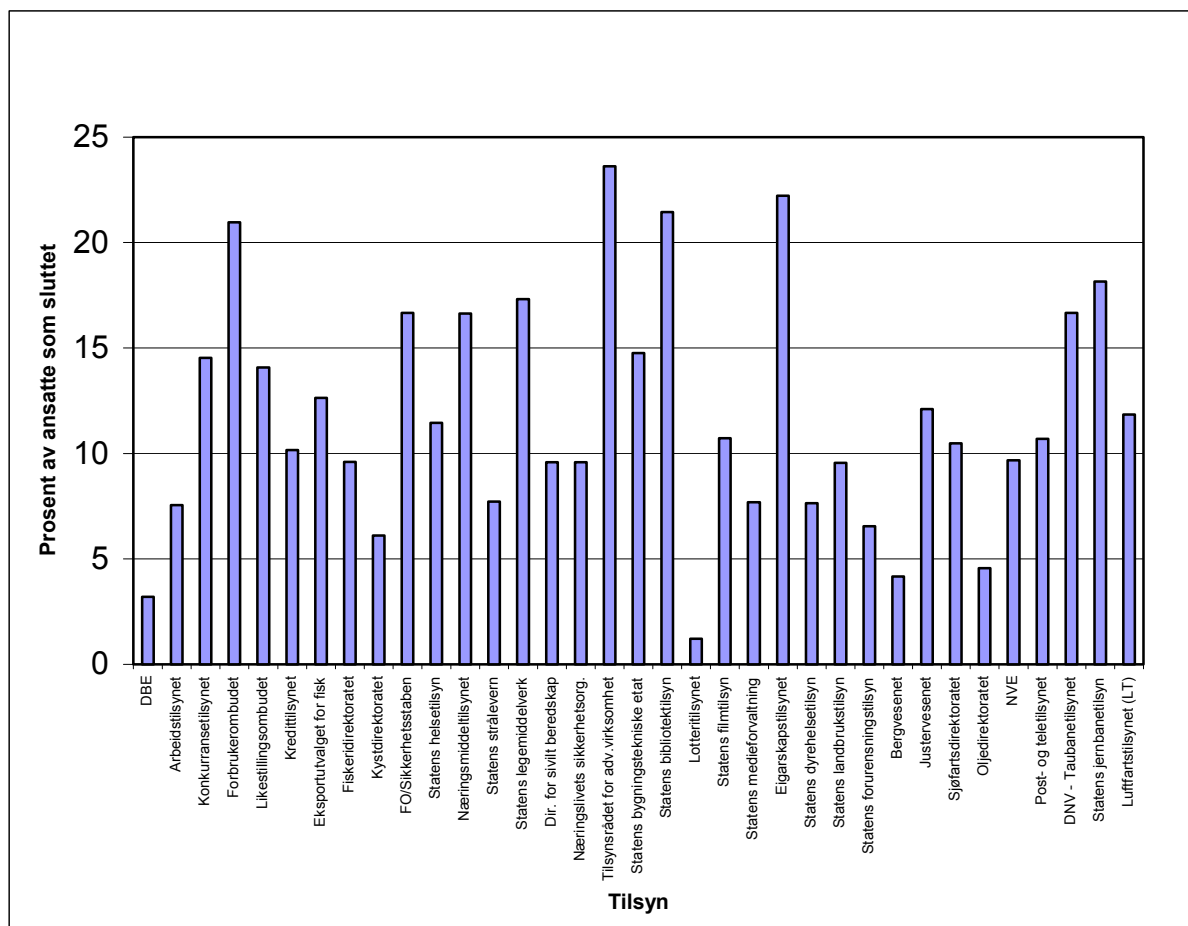
**Figur 7.3a**  
**Prosent av ansatte som sluttet i årene 1999, 2000 og 2001 for de ulike tilsynene.<sup>146</sup>**



Fire tilsyn skiller seg ut med en relativt høy gjennomsnittlig sluttprosent for de tre årene. Dette er Forbrukerombudet, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Statens bibliotekstilsyn og Eierskapstilsynet. Alle har for treårsperioden i gjennomsnitt over 20 prosent som sluttet hvert år. Den høyeste sluttprosenten for et enkelt år har imidlertid Jernbanetilsynet som mistet fire av ni ansatte i 2001 hvilket utgjorde 44 prosent. En slik avgang vil ha en uheldig innvirkning på virksomheten. Foruten at det skaper uro på arbeidsplassen, så forsvinner kompetanse og historikk både i forhold til enkeltsaker og området generelt. Ved rekruttering av nytt personell vil også de gjenværendes tid delvis bindes opp i forbindelse med opplæring av de nye.

<sup>146</sup> For Direktoratet for sivilberedskap, Lotteritilsynet og Luftfartstilsynet har vi kun fått opplysninger for to av årene, og for FO/Sikkerhetsstaben, Stanes legemiddelverk og Sjøfartsdirektoratet har vi kun fått opplysninger om ett år.

**Figur 7.3b**  
**Gjennomsnittlig sluttprosent for tilsynene for årene 1999–2001**



## 7.4 Avsluttende kommentar

Vi har i det ovenstående forsøkt å få frem de typene kompetanse som er av særlig betydning for tilsyn generelt. Vektleggingen av de ulike typene kompetanse vil variere fra tilsyn til tilsyn, men tilsynskompetanse, fag- og sektor-kompetanse og juridisk kompetanse, er de viktigste hovedkategoriene. Tilsynskompetansen er svært viktig, siden bevisstheten omkring det at en faktisk bedriver tilsyn, legger føringer på hvordan den enkelte utfører sine oppgaver. Det vil selvfølgelig alltid være en balansegang mellom på den ene siden å være regelbundet og på den andre siden være pragmatisk og hjelpende overfor tilsynsobjektet. Det vil alltid være viktig å kunne tilpasse regelverket i den aktuelle situasjonen, men dette bør ikke få karakter av konsulentvirksomhet. Fag- og sektorkompetansen må ikke fortrengje betydningen av regelverks-etterlevelsen. For å takle denne balansegangen, er kompetansen og rolleforståelsen til tilsynets personell avgjørende.

Tilsynenes fagkompetanse på alle disse områdene har alltid vært viktig, men i tiden fremover vil det trolig bare få økt betydning ettersom tilsynenes rolle blir mer og mer synlig. Det er imidlertid en kompleks oppgave å sikre tilsynene

---

riktig kompetanse; mange forhold spiller inn. FAFO har trukket frem følgende egenskaper som typiske for ”den attraktive arbeidsplassen”<sup>147</sup>:

- Faglig stimulerende oppgaver som er interessante, ikke bare ”viktige”
- Godt arbeidsmiljø, rimelig arbeidspress, mulighet til å gjøre en god jobb. Ikke fremstå som ”taper” i forhold til kvalitetsrammer på grunn av underbemanning
- Faglig og sosial støtte og tilbakemelding fra ledere og kolleger
- Tydelige ledere og klart formulerte oppgaver
- Kunne kombinere jobb med private forpliktelser
- For oppfatning av yrkets, sektorens og egen status, tillegges samfunnets omtale og eventuelle anerkjennelse, samt rettferdig avlønning, også stor verdi

Flere av disse forholdene har en svært lokal natur og kan ikke løses fra sentralt hold. I spørreundersøkelsen har tilsynene gitt uttrykk for hva de mener er viktigst for å rekruttere og beholde kompetanse, og det er da særlig lønn som trekkes frem. Det må imidlertid ikke utelukkes at også andre forhold har stor betydning.

Oversikten over hvor mange som slutter i tilsynene, viser at forskjellene mellom de enkelte tilsynene er like store som mellom ulike virksomheter i forvaltningen generelt. For noen tilsyn er stor ”turn-over” et reelt problem, mens det for de fleste ikke er det. Noen steder kan det nesten helle til det motsatte, at det er for liten tilførsel av ny kompetanse – hvilket kan virke begrensende for nødvendig nytenkning innenfor den enkelte etaten. Selv om vi ikke kan konkludere med at ”tilsyns-Norge” har et stort kompetanseproblem i dag, har de aller fleste tilsynene likevel vanskelig med å rekruttere og beholde noen typer fagkompetanse.

Et kritisk forhold som fremkommer gjennom vår spørreundersøkelse, er at tilsynenes størrelse har stor betydning for muligheten til å bygge opp en kompetanse i institusjonen over tid. Jernbanetilsynet er så lite, kun ni ansatte, at når fire velger å slutte, så får det store konsekvenser for tilsynet. Det vil være hensiktsmessig å danne enheter som er robuste og tåler at noen enkeltpersoner slutter. Det er sannsynlig at et større fagmiljø også vil være mer attraktivt for aktuelle søkergrupper. Størrelsen på de enkelte tilsynene bør ut fra dette hensynet ikke bli for små.

---

<sup>147</sup> Moland og Egge (2000).



---

## 8 Konsekvenser av omlokalisering av virksomheter

*...i dette dyp har jeg mitt hjem, min rot*  
Rudolf Nilsen (Storby-nat)

I dette kapitlet skal vi se på hvilke konsekvenser en geografisk flytting av en virksomhet kan medføre, og hva som kan gjøres for å ivareta hensynet til den kontinuerlige og den fremtidige driften av virksomheter som eventuelt flyttes. Vi vil først kort peke på en del generelle forhold, og så se dette i sammenheng med erfaringer som er gjort i forbindelse med tidligere flytteprosesser. Vi går ikke inn på distriktpolitiske hensyn.

På bakgrunn av tidligere flyttesaker, vil vi innledningsvis trekke frem følgende generelle spørsmål som i enhver flyttesak må vurderes:

- Hvor mange vil flytte med?
- Vil institusjonen etter flytting kunne opprettholde den nødvendige kontakten til brukergrupper og andre myndigheter/forvaltning?
  - Betydningen av personlige nettverk?
- Hvordan kan kunnskaps- og kompetansenivået i institusjonen opprettholdes?
  - Hvordan beholde nøkkelpersonell? Er det tenkt kritisk gjennom hvilke enkeltpersoner som i hvert fall bør bli med videre, og er disse gitt beskjed?
  - Hvordan kan arbeidsgiver sikre lojalitet fra ansatte i en overgangsfase? Er for eksempel ulike bonusordninger vurdert?
- I hvor stor grad vil driften av virksomheten ligge nede under flyttingen?
- Hvor lang tid kan en forvente at flyttingen tar?
- Hvilken belastning vil flytting innebære for de ansatte?

I dag ligger de ulike hovedkontorene til tilsynene i til sammen 10 fylker, men de fleste ligger i Oslo og omegn.

---

## Figur 8

### Oversikt over geografisk plassering av de ulike tilsynene

Feil! Ugyldig kobling.

#### 8.1 Få ansatte flytter med institusjonen

Erfaringer fra tidligere utflyttingsprosjekter<sup>148</sup> i Norge som Statens Skoger, Norsk Polarinstitutt, Produkt- og elektrisitettilsynet (PE) og Kystdirektoratet og den omfattende omlokaliseringen av svenske myndigheter på 1970-tallet, viser at svært få ansatte vil flytte med om en virksomhet flytter ut fra hovedstaden. Erfaringene viser at avskallingen begynner umiddelbart etter at det politiske vedtaket om flytting er tatt. Det blir derfor langt på vei snakk om en avvikling av den gamle virksomheten og en nyetablering på det nye stedet. Avhengig av overgangsordningene, vil det variere hvor mye av den tidligere kunnskapen som følger med til den nye virksomheten. Erfaringene tilsier imidlertid at flyttevilligheten generelt ikke er stor.

I Statens Skoger var det 38 ansatte på tidspunktet for vedtaket om flytting. I forbindelse med flyttingen av Statens Skoger til Namsos, sluttet 34 mens fire flyttet med gjennom en forsøksordning. Av disse fire ble kun én værende i Namsos ut over forsøksordningen varighet.<sup>149</sup>

Norsk Polarinstitutt hadde 63 ansatte som ble omfattet av flytteavtalen i 1994. Av disse flyttet to til Tromsø i 1994, ytterligere fire flyttet/prøveflyttet i 1998. De resterende er enten i ny jobb, har permisjon, går på ventelønn eller er pensjonert.<sup>150</sup>

Produkt- og eltilsynet (PE) og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) ble slått sammen til én etat med virkning fra 1. januar 2002. Den nye etaten, Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet (DBE), er lokalisert i Tønsberg. 24 av de 46 som var ansatt på flyttetidspunktet ble med til Tønsberg, men åtte av disse ble tilsatt etter at regjeringen fattet vedtak om fusjon og flytting.<sup>151</sup> Det var altså bare 16 av de som var ansatt på vedtakstidspunktet, som ble med. 22 ble ikke med til Tønsberg, men to ansatte vurderer å komme tilbake etter permisjoner. Av de som ble med, er to tilknyttet administrativt felt, mens de øvrige fordeler seg på PEs tidligere fagområder.

Da vedtaket om å flytte ut Kystdirektoratet fra Oslo til Ålesund ble fattet, var det 83 fast tilsatte tjenestemenn i Kystdirektoratet<sup>152</sup>. Men utflyttingsvedtaket førte også til en gjennomgripende omorganisering av hele Kystverket. Blant de viktigste endringene var delegering av direktoratsoppgaver til distriktskontorene. Dette innebar også en overføring av stillinger fra direktoratet til distriktskontorene. Samtlige av de 83 tilsatte i Kystdirektoratet fikk i forkant av utflyttingen og omorganiseringen tilbud om en ny – og om mulig tilsvarende – stilling i Kystverkets nye organisasjon, enten i det nye Kystdirektoratet i

---

<sup>148</sup> Vi bygger på erfaringer fra en hel rekke forskjellige statlige virksomheter, ikke bare tilsyn. Ulike erfaringer kan skyldes ulike typer virksomheter. I hovedtrekk antar vi likevel at tilsyn ikke skiller seg vesentlig fra andre virksomheter med hensyn til spørsmålet om flytting.

<sup>149</sup> Statskonsultrapport 1998:14, s. 27.

<sup>150</sup> Statskonsultrapport 1998:14, s. 27.

<sup>151</sup> Noen av disse ble imidlertid tilsatt som følge av oppsigelser i PE før regjeringens beslutning.

<sup>152</sup> Per 27. februar 2001.

---

Ålesund, eller ved ett av de 5 distriktskontorene. Siden vedtaket, har 13 ansatte takket ja til stilling i Kystdirektoratet i Ålesund, 33 personer har sluttet. Ytterligere 16 personer har tatt i mot tilbud om å dublere i Kystdirektoratet i Oslo gjennom hele eller deler av 2002, for å bidra til kompetanseoverføring og sikre kontinuitet i tjenesten, men ingen av disse har takket ja til å fortsette i Kystverket etter 1. januar 2003. De resterende har takket ja til andre stillinger ved ett av distriktskontorene.

På 1970-tallet gjennomførte svenske myndigheter en omfattende omlokalisering av statlige virksomheter. Den innebar at 48 myndigheter eller deler av myndigheter med totalt over 10 000 ansatte ble flyttet fra Stockholm til 16 andre regioner. Det svenske Statskontoret har gjennomgått erfaringene fra denne prosessen.<sup>153</sup> Statskontorets utredning viser at virksomhetene siden tidspunktet for omlokaliseringene i praksis har byttet ut sitt personale. Bare en fjerdedel av de som var ansatt ved tidspunktet for vedtaket, flyttet med virksomheten. Etter flyttingene har ytterligere en stor andel sluttet.

## 8.2 Kontaktmønster

Et forhold som kan ha betydning i forbindelse med grad av uavhengighet for en virksomhet, er den fysiske lokaliseringen av ulike organisasjonsenheter. En følge av den teoretiske forutsetningen om begrenset rasjonalitet, er at aktører vil basere seg på kontakter og informasjon som er fysisk lett tilgjengelig. Når andre ting er like, vil en kunne forvente at samhandling øker ved fysisk nærhet. Den fysiske strukturen antas å generere personlige møter uten at den enkelte planlegger slike.<sup>154</sup> Det er likevel vanskelig å si noe bastant om hvilken avstand som må til for å skape en slik uavhengighet, og hvilken avstand som gir den riktige balansen mellom avstand og tilgjengelighet.

En virksomhet som flyttes geografisk bort fra Oslo vil fremdeles ha behov for kontakt med berørte grupper og forvaltningsapparatet. Deler av de funksjonene som utøves, er tett vevd inn i og er en del av den statlige sentralforvaltningen. Skal posisjonen som del av den sentrale statsforvaltningen ivaretas, vil det mest sannsynlig forandre en vesentlig økning i reisevirksomheten. Tidligere undersøkelser indikerer at økt avstand kan medføre at saksbehandlingen tar lenger tid, blant annet som følge av den økte reiseaktiviteten.

I en undersøkelse, som tok for seg tidsrommet 1982–1985, ble betydningen av fysisk lokalisering vurdert i forbindelse med fysiske flyttinger av norske departementsenheter.<sup>155</sup> Undersøkelsen omfattet kun kontorer/seksjoner og avdelinger i departementene. Denne undersøkelsen viste at enheter som flyttet nærmere andre enheter i eget departement, klart økte kontakthyppegigheten med disse. Enheter som derimot flyttet ut, erfarte mindre kontakt. Det var imidlertid de kontaktnettverkene med minst forankring i den formelle organisasjonsstrukturen som ble påvirket sterkest av endringene i fysisk avstand. Dette understreker samspillet mellom formell struktur og fysisk struktur. Fysisk avstand

---

<sup>153</sup> Statskontoret (1989).

<sup>154</sup> Morten Egeberg (1989).

<sup>155</sup> Dag Ingvar Jacobsen (1989).

---

mellom de respektive organisasjonsenheterne kan altså bidra til at interesser ikke kommer for nær hverandre tidlig i en beslutningsprosess, og at koordineringsprosessen flyttes oppover i forvaltningshierarkiet.<sup>156</sup> En annen følge av den økte fysiske avstanden, var imidlertid at saksbehandlingen tok mer tid. Undersøkelsen fra 1982–1985 viser en klar sammenheng mellom kontakt og tidsbruk. Organisasjoner som har alle sine enheter i samme bygning, kan altså oppnå en effektivitetsfordel fremfor organisasjoner som har sine enheter fysisk spredt.<sup>157</sup>

I forkant av Kystdirektoratets flytting til Ålesund, ble det sett på betydningen av uformelle nettverk, opparbeidet gjennom studier og arbeidsliv.<sup>158</sup> De fant at nesten alle benyttet uformelle nettverk i gjennomføringen av sine arbeidsoppgaver. Slike nettverk ble ofte benyttet i forbindelse med løpende enkeltsaker som trengte en rask løsning. De fleste ga uttrykk for at nettverket var bygget opp gjennom arbeidet i Kystverket og på mange måter kunne ses på som en naturlig del av arbeidet. De med lang fartstid i etaten og arbeidslivet generelt, hadde bredest kontaktflate, og denne ble i undersøkelsen vurdert å ha stor verdi når arbeidsoppgavene skulle utføres. I undersøkelsen viste mange også til personlige kontakter og nettverk fra studier, fagforeninger og den private sfæren generelt. Det var gjerne yngre medarbeidere med kortere fartstid i Kystverket som trakk frem slike nettverk. Også i slike nettverk var det fagspørsmål som ble drøftet, men av mer overordnet karakter. Verdt å merke seg er at nettverkene som er opparbeidet gjennom det daglige arbeidet i etaten, på mange måter er unikt og sterkt knyttet til enkeltpersoner.

Ser vi på de berørte myndighetene som ble omlokalisert på 1970-tallet i Sverige, mener de at den mest negative konsekvensen av omlokaliseringen var forandringene i kontaktmønsteret.<sup>159</sup> Særlig kontakten med myndighetene i Stockholm ble dårligere. 25 prosent av de omlokaliserte myndighetene mener dette. De fleste anser at kontakten til regjeringen er uforandret. Hele 40 prosent mener imidlertid at det nye kontaktmønsteret gjør det vanskeligere for virksomheten. Dette skyldes generelt dårligere kontakt, og spesielt forstyrrelser på grunn av økt reiseaktivitet. Telefonkonferanser og lignende har ikke erstattet behovet for direkte møter i det omfanget som det var antatt på forhånd.

Til tross for bedømminger om at virksomhetene kunne drives geografisk uavhengig av overordnet myndighet, viste det seg i Sverige at denne avhengigheten bestod for noen og at den var stor. Disse myndighetene klarte omlokaliseringen dårligst. Det viste seg at de fremdeles var avhengig av å drive vesentlige deler av sin virksomhet i Stockholm. Overordnet myndighet hadde i disse tilfellene fremdeles en tett kobling til virksomhetene både på det faglige og på det administrative området. Forandringene i kontaktmønsteret ble oppgitt som årsaken til problemene.

De svenske myndighetene som klarte omlokaliseringen best, var de som allerede før flyttingen hadde en lokal/regional organisasjon. Disse har et relativt stabilt kontaktmønster, samtidig som virksomhetenes produksjon i stor grad

---

<sup>156</sup> Morten Egeberg (1989).

<sup>157</sup> Dag Ingvar Jacobsen (1989).

<sup>158</sup> Asplan Viak, Sluttrapport H2001-003.

<sup>159</sup> Statskontoret (1989).

---

skjer lokalt/regionalt. Også i forhold til rekruttering har disse blitt mindre berørt.

I forhold til myndigheter i Stockholm, har utgifter til reiser i gjennomsnitt blitt fordoblet, mens utgiftene til post og telefon er ca. 20 prosent høyere. På grunn av lavere leiekostnader for lokaler, har omlokaliseringen imidlertid medført en besparing for staten. Kostnader som følge av effektivitetsbortfallet, den økte reiseaktiviteten og tap av nettverk medfører, har imidlertid ikke blitt beregnet. I sin utflyttingspolitikk har tidligere norske regjeringer lagt vekt på at møtevirksomhet delvis skal kunne erstattes med moderne kommunikasjonsløsninger – e-post, telefonkonferanser, videokonferanser og lignende. I det ligger et premiss om at prinsipper for distriktpolitikken og prinsippene for videreutvikling av en statlig forvaltning skal baseres på mulighetene som ligger i informasjonsteknologien.<sup>160</sup> På bakgrunn av tall fra 1996, konkluderer imidlertid Christensen og Egeberg med at utstrakt bruk av e-post ikke synes å ha endret sammenhengen mellom fysisk struktur og beslutningsatferd.<sup>161</sup> Dette bekrefter at kontakten vil bli påvirket av fysisk avstand.

### 8.3 Rekruttering

Erfaringen som er referert over, viser at svært få flytter med virksomheten. Når vi ser på tidligere erfaringer med hensyn til rekruttering, finner vi at i de fleste tilfellene, lar kompetanse seg erstatte på sikt. Ved en flytting er det to hovedfaser som er av spesiell interesse og som det knytter seg ulike behov til når det gjelder kompetanse og rekruttering. Den første fasen er fra vedtaket er fattet, til flyttingen er endelig gjennomført – overgangsfasen. Den andre fasen er tiden etter flyttingen. Hvis vi tar den andre fasen først, kan det være hensiktsmessig nok en gang å se til de erfaringene vi har på området.

Da Norsk Polarinstitut ble utredet med henblikk på flytting, var det et særlig fokusert argument mot flytting at den helt unike kompetansen som de ansatte hadde – basert på høyere universitetsutdanning og til dels på doktorgrader – ikke ville være mulig å erstatte om instituttet ble flyttet til Tromsø. Da flyttingen likevel ble gjennomført, viste rekrutteringen seg å gå svært mye lettere enn forutsatt. Kompetente personer dukket opp fra ulike steder i landet og utlandet. I dag har Polarinstitutet 20 flere ansatte enn det hadde i Oslo. Når det gjelder Polarinstitutet, må vi anta at en forskningstung og enestående institusjon på sitt felt, med spesialisert forskning, kan ha større tiltrekningskraft på personer med kompetansen som etterspørres, enn det som vil være tilfellet for den alminnelige statsforvaltningen.

Fra 1. januar 2002 var som sagt Kystdirektoratet etablert med hovedkontor i Ålesund og ny organisasjonsstruktur. Fremdeles jobber imidlertid 49 personer i Oslo. Av disse er 18 stillinger dubleringer, det vil si at det i en overgangsfase er etablert to stillinger for å ivareta funksjonene til en normal stilling. Det har så langt vist seg vanskelig å rekruttere godt kvalifiserte jurister og sivilingeniører til Kystdirektoratets forvaltningsavdeling i Ålesund. Kystdirektoratet mener at

---

<sup>160</sup> St. meld. nr. 38 (1997–1998) IT-kompetanse i et regionalt perspektiv.

<sup>161</sup> Christensen og Egeberg (1997).

---

rekrutteringsproblemene skyldes en kombinasjon av lønnsnivå og geografisk lokalisering

Statskontorets utredning om den omfattende omlokaliseringen på 1970-tallet i Sverige, viser at virksomhetenes kompetanseproblem som fulgte umiddelbart etter flyttingene, som følge av stor personalavgang, etter hvert har forsvunnet. I følge virksomhetene er kompetansenivået på et høyere nivå enn før omlokaliseringen. Noen av virksomhetene mener at den store andelen nyansatte har medført en nytenkning som har resultert i en effektiviseringsgevinst. Rekrutteringen av nytt personell har gått tilfredsstillende, men ikke problemfritt. Rekrutteringen har ikke vært så vanskelig at det har vært fare for myndighetenes virksomhet. På ledernivå har det imidlertid vært vanskelig å skaffe rekruttering med lokal tilknytning, og derfor har disse i stor utstrekning blitt rekruttert fra Stockholm eller andre regioner.

Virksomhetene opplevde imidlertid noen års forstyrrelser i virksomheten i forbindelse med flytting. I gjennomsnitt opplevde de svenske virksomhetene at normaliseringstiden varte ca. fem år regnet fra utflyttingstidspunktet. Det pekes også på gjenstående kontaktproblemer, lav personalmobilitet og det noe begrensede arbeidsmarkedet på de nye tilholdsstedene.

Myndigheter som før flyttingen hadde en lokal/regional organisasjon, kom lettere gjennom omlokaliseringen enn andre. Både med hensyn til kontaktmønster og rekruttering, ble disse virksomhetene mindre berørt.

I den svenske utredningen hevdes det også at risikoen for negative konsekvenser ved omlokalisering av flere virksomheter kan reduseres ved å flytte flere virksomheter til samme by. Utredningen viser at en større konsentrasjon av statlige myndigheter til et mindre antall steder er å foretrekke, ikke minst på grunn av strukturelle forhold.

Rekrutteringen fra det private næringslivet har i følge den svenske undersøkelsen vært større enn ventet. Samtidig går også flere av de som slutter over til privat virksomhet. For de enkelte byene/stedene, har det slik oppstått en utveksling av kunnskaper og erfaringer mellom offentlig og privat sektor.

Eksistensen av universitet eller høyskole blir trukket frem som en viktig forutsetning for hvor godt de omlokaliserte virksomhetene kom gjennom prosessen. Det konkluderes i den svenske undersøkelsen med at det var en stor fordel for de omlokaliserte virksomhetene om det fantes universitet eller høyskole med en fagutdanning som sammenfalt med myndighetenes kompetanseområde. Myndighetene fikk da en større mulighet til å rekruttere kompetent arbeidskraft. For myndigheter med forsknings- eller utviklingsvirksomhet, var nærheten til universitet eller høyskole av stor betydning. Uformelt samvirke mellom myndighetene og utdanningsinstitusjonene utviklet seg på flere av de berørte stedene.

For de fleste statlige virksomheter som eventuelt blir gjenstand for en flytting ut av Oslo, vil virksomhetens "tapte" kompetanse på sikt være mulig å erstatte på steder med utbygd arbeidsmarked. Det som kan gå tapt, er i særlig grad histo-

---

rikk, og kjennskap til virkemidlenes utvikling over tid. I tillegg vil ansattes faglige nettverk gå tapt for virksomheten. Noe av kunnskapen som er opparbeidet vil også være vanskelig å erstatte *umiddelbart*. Dette kan gjelde kunnskap som er knyttet til internasjonale avtaler, komplisert utformede ordninger og metode- og sektorkunnskap.<sup>162</sup> Selv om en virksomhet ganske raskt rekrutterer nytt personell med riktig formell kompetanse, kan det med andre ord ta tid før disse bygger opp en samlet kompetanse lik den ”tapte” kompetansen. Frem til nye nettverk og de ansattes kompetanse på nytt er bygget opp, vil virksomhetens effektivitet reduseres. At tilsynspersonellets kompetansenivå reduseres, vil også kunne påvirke tilliten til tilsynet. For å unngå dette i størst mulig grad, vil det ha stor betydning hvilke overgangsordninger som etableres.

Ved en beslutning om å flytte en virksomhet, vil det være viktig å være bevisst hvilken kompetanse som er av særskilt betydning og hvem av de ansatte som besitter denne. Normalt bør disse få klar beskjed om dette, men det er viktig at virksomheten har virkemidler og benytter disse for å sikre seg at nøkkelpersonene i hvert fall blir med virksomheten gjennom overgangsfasen. Dette er viktig både for å opprettholde driften, men også for å videreføre kompetansen til nye. Virkemidler som kan være aktuelle er bonuser som er knyttet til bestemte datoer, slik at ansatte som fortsetter frem til en ”kritisk dato”, får utbetalt en ekstra bonus. Muligheten for at noen fortsetter i gamle lokaler frem til ny kompetanse er etablert på nytt sted, er også en mulighet. Statens regelverk setter en del grenser som det er viktig å klargjøre, men det finnes likevel en del muligheter. Vi vil ikke gå nærmere inn på dette her.

For flere statlige tilsyn, vil mange av de løpende oppgavene måtte fungere uavbrutt, og man kan eksempelvis ikke risikere at forvaltning som er knyttet til ivaretagelse av sikkerhet ikke fungerer, selv ikke for en kortere periode. Dette vil kunne skape problemer i en overgangsfase, og må trolig møtes med en periode hvor man har ansatte både i Oslo og i en utflyttet institusjon – dublering. Dette vil helt klart få økonomiske konsekvenser, men vil i nevnte tilfeller trolig være uunngåelig. Videre vil virksomheten, som følge av at den må prioritere de mest nødvendige oppgavene, måtte nedprioritere utviklingsarbeid.

## 8.4 Hva vil flytting innebære for de ansatte?

Ønsket om å ivareta hensynet til hver enkelt ansatt vil normalt stå i kontrast til ønsket om å flytte en virksomhet. Avveininger mellom ønsket om omlokalisering og prinsipper for statens personalpolitikk, må foretas i hver enkelt flyttesak. Erfaringer fra tidligere flyttinger viser at omkostningene for de ansatte i alle sammenhenger er utflyttingsspørsmålets vanskeligste side. Mange ansatte opplever et utflyttingsvedtak som en personlig katastrofe, og har fortsatt å føle det slik også etter at institusjonen har flyttet<sup>163</sup>.

I forbindelse med en utredning av samordning og eventuell utlokalisering av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene<sup>164</sup>, begrunnet

---

<sup>162</sup> Statskonsultrapport 1998:14.

<sup>163</sup> Statskonsultrapport 1998:14.

<sup>164</sup> Statskonsultrapport 1998:14.

---

de ansatte at årsaken til at de ikke ønsket å flytte, først og fremst var knyttet til familiemessige bindinger, med ektefelle/samboer med jobb i Oslo, barna med sine tilknytninger, ønsket om fortsatt nær kontakt med barnebarn og kontakt med og ansvar for gamle foreldre. For å få et bilde av de ansattes omkostninger ved et flyttevedtak, er det nødvendig å beskrive situasjonen ved dagens institusjoner med hensyn til alderssammensetning, kompetanse, yrkeserfaring og andre forhold som knytter seg til den sosiale situasjonen. Sammenholdt med den ofte etatsspesifikke kompetansen de besitter, og som kan være vanskelig å overføre til andre sektorer, får dette mange til å se dystert på en fremtid etter et flyttevedtak. Dette gjelder særlig for den eldre gruppen arbeidstakere med lang fartstid i en enkelt etat.

Belastningen for de ansatte kan delvis gjøres lettere gjennom særskilte avtaler knyttet til flyttingen. Selv om det er selve utflyttingsvedtaket som utgjør det mest negative for de ansatte, vil de ansatte oppleve det hele som enda verre hvis de opplever å bli fratatt påvirknings- og medbestemmelsesmuligheter.

I følge Statskonsults spørreundersøkelse (se figur 7.3b), skiller DBE i Tønsberg, Taubanetilsynet i Trondheim, Oljedirektoratet i Stavanger, Statens medieforvaltning i Fredrikstad og Direktoratet for Arbeidstilsynet i Oslo seg ut som de tilsynene hvor mer enn halvparten av de ansatte har et ansettelsesforhold på 11 år eller mer. Ut fra tidligere erfaringer ser vi at det er i disse tilsynene som man i størst grad kan forvente at ansatte vil oppleve en eventuell omlokalisering som et personlig nederlag. På den andre siden kan disse tilsynene ha størst behov for nyrekruttering, eksempelvis har Taubanetilsynet ingen som har vært ansatt kortere enn fem år. Alle disse tilsynene, unntatt Direktoratet for Arbeidstilsynet, holder til utenfor Oslo. På bakgrunn av vårt datamateriale, går det imidlertid ikke an å konkludere med at den lave graden av personmobilitet i disse tilsynene skyldes et mer begrenset arbeidsmarked enn det som er i Oslo. Det kan likevel noteres at disse tilsynene har hatt en mindre tilførsel av ny arbeidskraft de siste 10–20 årene, enn det vi i hovedsak ser i hovedstadsområdet.

## 8.5 Oppsummering

Ved eventuell omlokalisering av tilsyn er det mange faktorer som bør være på plass for å få til en vellykket prosess. Det er viktig at nytt lokaliseringssted muliggjør rekruttering av kompetent personell og å opprettholde kontakten med målgrupper og annen forvaltning. Erfaringene med slike flyttinger viser at svært få ansatte flytter med, og at avskallingen begynner like etter at vedtaket om flytting er tatt. I en overgangsfase kan det være problemer knyttet til at den nye institusjonen vil bestå av nyansatte, og at brukergruppen ikke vil ha kjente personer å henvende seg til. Det at flesteparten av de ansatte velger å fratse sine stillinger, vil i realiteten langt på vei medføre en nedlegging og nyetablering.

Noe av kunnskapen som er opparbeidet i en institusjonen vil være vanskelig å erstatte umiddelbart. Dette kan gjelde kunnskap om internasjonale avtaler og kunnskap om komplisert utformede ordninger. På lang sikt anses derimot ikke rekruttering å være et stort problem. I forbindelse med flyttingen av Statsskog og Norsk Polarinstitutt, mistet institusjonene mye kompetanse, men erfaringene



---

viser likevel at det var mulig å beholde sårbar kompetanse i en kritisk overgangsperiode. I den forbindelse må det nevnes at det for disse institusjonene ble lagt opp til en overgangsperiode som strakk seg over flere år. Dette har sannsynligvis gjort det lettere for virksomhetene å rekruttere nytt personell til riktig tid og å overføre kompetanse.

På lang sikt, synes ikke tap av kompetanse å være oppfattet som noe vesentlig problem i de virksomhetene som har flyttet, fordi den har latt seg erstatte. Flytting kan imidlertid også gi tilførsel av ny kompetanse og personer som ser utforming av virkemidler og forvaltningen fra et nytt ståsted. Et forhold som kan lette rekrutteringen er beliggenhet i nærhet av høyskole eller universitet med relevante studieretninger for virksomheten.

Reisevirksomheten kan bli stor. Det er usikkerhet knyttet til i hvilken grad behovet for å reise kan reduseres og erstattes av andre kommunikasjonsformer. Hvis dagens møtevirksomhet kan trappes ned og/eller erstattes av andre ”møteformer” uten at kvaliteten på tjenestene og formidlingen av dem forringes, kan det effektivisere tidsbruken i institusjonen. Økt fysisk avstand gir normalt likevel en mer tidkrevende saksbehandling. Et vedtak om flytting må veies opp mot denne usikkerheten. Slik forvaltningen i dag utøves, må vi legge til grunn betydelig reising.

Selv om tapt kompetanse med videre lar seg erstatte, vil utflyttede virksomheter måtte påregne noen års forstyrrelser i forbindelse med flytting. I gjennomsnitt opplevde de svenske virksomhetene at normaliseringstiden varte ca. fem år regnet fra utflyttingstidspunktet. Også etter dette vil enkelte virksomheter kunne oppleve kontaktproblemer og lav personalmobilitet.

De svenske myndighetene erfarte at myndigheter som før flyttingen hadde en lokal/regional organisasjon kom lettere gjennom omlokaliseringen enn andre. Både med hensyn til kontaktmønster og rekruttering, ble disse virksomhetene mindre berørt. Av de utflyttede virksomhetene mener imidlertid hele 40 prosent at det nye kontaktmønsteret gjør det vanskeligere for virksomheten.

Risikoen for negative konsekvenser ved omlokalisering kan trolig reduseres ved å flytte flere virksomheter til samme by. Eksempelvis kan det være fordelaktig om flere tilsyn, som har fellestrekk med hensyn til enten funksjon, formål eller målgruppe, samles geografisk. Motsatt kan en tenke seg at det vil være uheldig om slike tilsyn med felleskomponenter flyttes fra hverandre, fordi dette vil vanskeliggjøre kommunikasjon og redusere muligheten for kompetanseoverføring mellom ulike tilsyn og utvikling av et felles tilsynsmiljø.

De økonomiske kostnadene ved flytting er forbundet med usikkerhet. Kostnadene ved begge de norske flyttingene henger tett sammen med hvordan flyttingene ble utredet, planlagt og gjennomført. En eventuell flytting vil medføre omfattende ekstraordinære kostnader. Disse vil omfatte rene flyttekostnader, men også kostnader til rekruttering og opplæring. En viss økning i reisekostnader må også forventes.

---

Omkostningene for de tilsatte er utflyttingsspørsmålets vanskeligste side: Utflyttingsvedtak oppfattes av mange som en personlig katastrofe. De tilsattes omkostninger påvirkes særlig av alderssammensetting, kompetanse, yrkeserfaring og forhold som er knyttet til den sosiale situasjonen.

---

## 9 Finansiering

I dette kapitlet starter vi med en kort generell omtale av finansiering av tilsyn. På bakgrunn av spørreundersøkelsen, gjennomgås deretter finansieringsordningene. Først gis en oversikt over finansieringsordningene med en kort beskrivelse, deretter presenteres etatenes vurdering av ordningene slik disse fremkommer i spørreundersøkelsen med våre kommentarer, og avslutningsvis foretar vi en samlet vurdering med vekt på å identifisere mulige behov for endringer.

### 9.1 Generelt om finansiering av tilsyn

Tilsynsetater er bruttofinansierte over statsbudsjettet. Utgifter – ressursbruk – til etatenes ulike aktiviteter, dekkes således av en bevilgning på statsbudsjettet. For en bestemt aktivitet, for eksempel tilsyn/kontroll, kan det i tillegg være en egen finansieringsordning med formål å dekke helt eller delvis de utgiftene som etaten har til aktiviteten. På denne måten blir nettoutgiftene for staten tilsvarende mindre enn utgiftene til aktiviteten. Slike ordninger kan være gebyrer eller avgifter etter nærmere kriterier som er knyttet til gjennomføringen av en aktivitet. Gebyret eller avgiften belastes den virksomheten – det tilsynsobjektet – som aktiviteten retter seg mot. Inntektene fra dette går direkte inn i statskassen; inntekten disponeres altså ikke av etaten.

Vi vil her som regel bruke begrepet *gebyr* som et fellesbegrep for både gebyr eller avgift, og skiller mellom disse bare når det er nødvendig av sammenhengen. Språkbruken på dette området er varierende og ikke entydig. Gebyr er vanligvis å betrakte som en direkte betaling for en konkret ytelse, men hvis den er vesentlig større enn ressursbruken, vil noen oppfatte den – helt eller delvis – som en slags skatt eller avgift. Avgift er vanligvis å betrakte som en form for skatt, men kan i noen tilfeller også oppfattes som en betaling for noe. Begrepene brukes ofte om hverandre. Avgifter brukes også for å redusere produksjon eller omsetning av varer og tjenester av hensyn til såkalte eksterne virkninger.

I prinsippet er det to muligheter for finansiering av tilsyn:

- *Utgiftsfinansiering på statsbudsjettet*  
Dette innebærer at utgifter til tilsyn dekkes av generelle skatter/avgifter – skattefinansiering.
- *Gebyrordning*  
Gebyrinntektene dekker – helt eller delvis – utgiftene til tilsyn.

Det finnes mange varianter av gebyrordninger for tilsyn/kontroll og det finnes gebyr- eller avgiftsordninger for reguleringer, som for eksempel tillatelser og konsesjoner. Formålet med en gebyrordning vil generelt være å finansiere utgifter til tilsyn, ut fra at det oppfattes som rimelig at de virksomhetene som utløser behovet for tilsyn, også betaler for bruken av myndighetenes ressurser.

---

Tilsyn kan betraktes som et gode som staten tilveiebringer, og som gir samfunnsmessig nytte. Gebyrordninger utformes konkret etter forskjellige kriterier og hensyn på vedkommende reguleringsområde. Generelt og forenklet vil dette kunne være ordninger som bygger på én av de følgende to variantene:

- *Gebyr som er knyttet til en aktivitet* fra en tilsynsetat, og som ilegges enten ved fakturering av medgått tid til den enkelte tilsynsaktiviteten pluss direkte utgifter, eller i form av et gebyr som kan være gradert i et antall satser avhengig av forventet tidsforbruk for den enkelte tilsynsaktiviteten. En slik ordning er direkte knyttet til en motytelse, det vil si ”intet tilsyn intet gebyr”. Slike gebyrer belastes bare de tilsynsobjektene som det føres konkret tilsyn med og ingen andre.
- *Gebyr som er knyttet til det tilsynsobjekter gjør* (produksjon, omsetning, eller annen aktivitet). Gebyret kan belastes hvert enkelt enhet av produktet eller etter bestemte antall enheter av produktet. Det finnes også gebyrer som ilegges på grunn av en bestemt aktivitet som en virksomhet utøver. Disse typene gebyrer er ikke nødvendigvis koblet til en bestemt motytelse fra tilsynet overfor hver enkelt av de betalende virksomhetene, og kan således være uavhengig av om tilsynet kommer til vedkommende virksomhet eller ikke. Normalt vil slike gebyrer belastes alle virksomheter i bransjen.

## 9.2 Oversikt over finansieringsordninger

I tabell 9.2a er det en oversikt over alle tilsynsetatene (direktorater og lignende), som er undersøkt om de har gebyrordninger eller ikke. Det må understrekes at disse 39 tilsynsetatene til dels er ganske forskjellige med hensyn til type oppgaver, virkemiddelbruk, reguleringspraksis og gebyrordninger. Av 39 tilsynsetater har 26 eller to tredjedeler en gebyrordning, og 13 tilsynsetater eller en tredjedel har ingen slik ordning. Dette dreier seg om både gebyrer og ulike former for avgifter, hvorav en del innkreves av fiskale hensyn. Gebyrordningene er alle med unntak av én ordning – Statens legemiddelverk – direkte knyttet til aktiviteter som er utført av vedkommende tilsynsetat.

Samlede gebyr- og avgiftsinntekter var ca. 1 300 millioner kroner i 2001. Dette tallet inkluderer ikke etater der det er liten grad av tilsyn/kontroll og detaljregulering eller normsetting. Samlede driftsutgifter eller ressursbruk for tilsynsetatene var ca. 5 300 millioner kroner i 2001. I dette tallet er alle tilsynsetatene tatt med, unntatt der vi ikke har oppgaver. Samlet ressursbruk tilsvarer ca. 1 prosent av de samlede utgiftene på ca. 517 000 millioner kroner i statsregnskapet for 2001. Vi understreker at det er en viss usikkerhet i en del av tallmaterialet.

I 2001, var det i alt ca. 8 120 ansatte i tilsynsetatene og med stor variasjon mellom etatene, se tabell 9.2a. Gjennomsnittlige driftsutgifter per ansatt er i størrelsesorden 600 000 kroner.

*Hovedpoenget her er å angi størrelsesorden av tallene som en illustrasjon av noen viktige trekk ved gebyrordningene.*

**Tabell 9.2a**  
**Gebyr- og avgiftsordninger etter reguleringsområde**

Regnskapstall 2001. Beløp merket \* er budsjettall. Alle tall er i 1 000 kr

Dep	Tilsyn/direktorat	Gebyr	Inntekter	Sum inntekter	Sum utgifter hele etaten	Antall ansatte
AAD	<b>Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet</b>	Brann- og eksplosjonsvernområdet	38 825	<b>93 086</b>	<b>127 278</b>	<b>103</b>
		Service tjenester	2 756			
		El-området	51 505			
	<b>Arbeidstilsynet</b>	Byggesaksbehandling	12 579	<b>16 849</b>	<b>*245 200</b>	<b>525</b>
		Kjemikaliegebyr	4 270			
	<b>Datatilsynet</b>				<b>*18 413</b>	
	<b>Konkurransetilsynet</b>				<b>*66 652</b>	<b>113</b>
	<b>Fylkesmannen</b>				<b>*762 729</b>	<b>1735</b>
BFD	<b>Forbrukerombudet</b>				<b>*9 431</b>	<b>25</b>
	<b>Edelmetallkontrollen</b>	Ja - oppgaver mangler				
	<b>Likestillingsombudet</b>				<b>*4 830</b>	<b>10</b>
FIN	<b>Kredittilsynet<sup>165</sup></b>	Ingen gebyr-/avgiftsordning – en utligningsordning		<b>*108 400</b>	<b>*107 700</b>	<b>165</b>
FID	<b>Eksportutvalget for fisk<sup>166</sup></b>				<b>421 156</b>	<b>61</b>
	<b>Fiskeridirektoratet<sup>167</sup></b>	Gebyr kvalitetskontroll	28 104	<b>33 033</b>	<b>62 100</b>	<b>604</b>
		Gebyr fiskeforkontroll	4 929			
	<b>Kystdirektoratet<sup>168</sup></b>				<b>666 252</b>	<b>1052</b>
FD	<b>FO/Sikkerhetsstaben</b>					<b>108</b>
HD	<b>Statens helsetilsyn</b>	Tilsyn med petroleumsvirksomheten	1 288	<b>1 288</b>	<b>259 062</b>	<b>149</b>
	<b>Statens næringsmiddeltilsyn<sup>169</sup></b>	Næringsmiddelavgift, kosmetikkavgift, grensekontrollgebyr	189 000	<b>189 000</b>	<b>179 000</b>	<b>116</b>
	<b>Statens strålevern</b>	Tilsynsavgift	700	<b>700</b>	<b>700</b>	<b>104</b>

<sup>165</sup> Med hjemmel i kredittilsynsloven skal Kredittilsynets utgifter etter vedtak i statsbudsjettet utlignes på de institusjonene og enkeltpersonene som er underlagt tilsyn. Utgiftene fordeles på de ulike gruppene i forhold til ressursinnsatsen.

<sup>166</sup> Regelverket fastsetter at FID kan pålegge næringen avgift ved eksport av fisk og fiskevarer, som skal dekk kostnadene ved å utføre EFFs oppgaver samt administrasjonskostnader. Disse avgiftene er ikke tatt med i tabellen, da de ikke anses tilstrekkelig relevant i denne sammenheng (EFF driver i det alt vesentlige næringsvirksomhet). Avgiftene er: Årsavgift ca. 7,9 millioner kroner, eksportavgift ca. 304 millioner kroner, eksportavgift i forbindelse med lakseavtalen med EU ca. 144 millioner kroner, i alt ca. 460 millioner kroner.

<sup>167</sup> Gebyr/avgift er begrunnet i beskatning av råstoff, inndekning av utgifter og EU-harmonisering.

<sup>168</sup> Kystdirektoratets virksomhet har i hovedsak karakter av trafikkjeteneseter som næringen må betale for, særlig gebyrer for merking og losing. Gebyrene anses derfor ikke relevante å ta med i tabellen. Gebyrene er: Losgebyrer ca. 360 millioner kroner, alminnelig kystgebyr ca. 65 millioner kroner, sikkerhetsavgift Oslofjorden ca. 9,7 millioner kroner, sikkerhetsavgift Grenland ca. 6,6 millioner kroner og sikkerhetsavgift Fedje 6,1 millioner kroner, i alt ca. 447 millioner kroner

<sup>169</sup> Etaten finansieres ved næringsmiddelavgift på norskproduserte og importerte råvarer, og importerte ferdigvarer, kosmetikkavgift og grensekontrollgebyr.

Dep	Tilsyn/direktorat	Gebyr	Inntekter	Sum inntekter	Sum utgifter hele etaten	Antall ansatte
HD Forts	<b>Statens legemiddelverk</b> <sup>170</sup>	Apotekavgift	96 493	212 110	168 943	156
		Registreringsavgift	63 385			
		Kontrollavgift	40 646			
		Tilbakebetaling av lån (apotek)	2 662			
		Andre inntekter (gebyrer, refusjoner etc)	8 924			
JD	<b>Direktoratet for sivilt beredskap</b>				*264 657	480
	<b>Næringslivets sikkerhetsorganisasjon</b>	Ja - oppgave mangler				17
	<b>Tilsynsrådet for advokatvirksomhet</b>	Lovbestemte bidrag, jf. dstl. § 225	8 221	8 221		8
KRD	<b>Statens bygningstekniske etat</b>	Gebyr for godkjenning av foretak for ansvarsrett	14 192	14 192	30 444	37
KKD	<b>Statens bibliotektilsyn</b>				*9 966	17
	<b>Lotteritilsynet</b>	Gebyr for oppstilling av automat	39 510	39 510	40 031	41
	<b>Statens filmtilsyn</b>	Film og videogebyr	16 990	16 990	11 300	18
	<b>Statens medieforvaltning</b>				*4 113	13
	<b>Eigarskapstilsynet</b>					6
LD	<b>Statens dyrehelsetilsyn</b>	Fôravgift	17 116	19 624	233 715	321
		Import fra tredjeland	2 508			
	<b>Statens landbrukstilsyn</b>	Plantehelse	42 963	81 889	105 028	170
		Gjødselvarer	2 223			
		Såvarer	13 135			
		Fôrvarer	13 671			
		Plantevernmidler	9 897			
MD	<b>Direktoratet for naturforvaltning</b>				*105 183	184
	<b>Statens forurensningstilsyn</b>	Refusjon av kontrollutgifter i Grenland	6 000	27 000	*193 262	294
		Konsesjon/kontroll for industri, kjemikaliekontroll	14 000			
		Levering og dekking av spesialavfall	7 000			
NHD	<b>Bergvesenet</b>				*8 900	16
	<b>Justervesenet</b>	Utgifter til regelverk og tilsyn dekkes av gebyrer	37 857	37 857	37 694	46
	<b>Sjøfartsdirektoratet</b>	Gebyrer skip i NOR	92 156	135 528	215 738	334
		Gebyrer for skip registrert i NIS	43 372			
OED	<b>Oljedirektoratet</b>	Refusjon av tilsynsutgifter	41 082	41 082	333 028	340
OED forts	<b>Norges vassdrags- og energidirektorat</b>	Avgift damtilsyn	6 922	13 874	256 475	408

<sup>170</sup> Gebyrene er ikke direkte knyttet til aktivitet utført av etaten.

Dep	Tilsyn/direktorat	Gebyr	Inntekter	Sum inntekter	Sum utgifter hele etaten	Antall ansatte
		Avgift natur og miljøtilsyn	998			
		Avgift kraftforsyningsberedskap	5 478			
		Kontroll utenlandshandel med kraft	476			
SD	<b>Post- og teletilsynet</b>	Gebyrer post- og teleområdet	159 989	<b>165 125</b>	<b>175 125</b>	<b>180</b>
		Andre inntekter, refusjoner med mer	5 136			
	<b>DNV - Taubanetilsynet</b>	Årsavgifter	6 934	<b>8 007</b>	<b>7 282</b>	<b>6</b>
		Fakturerte tilsyn	1 073			
	<b>Statens jernbanetilsyn</b>				<b>*12 000</b>	<b>9</b>
	<b>Luftfartstilsynet</b>	Div. tilsynsgebyrer	48 055	<b>48 055</b>	<b>115 525</b>	<b>140</b>
<b>Sum</b>				<b>1 311 420</b>	<b>5 258 912</b>	<b>8 111</b>

På spørsmål om i hvilken grad det er samsvar mellom gebyr-/avgiftsnivå og ressursbruk/kostnader som er knyttet til å utføre aktiviteten, oppgir 14 tilsynsetater at gebyrinntekten er tilnærmet lik ressursbruken ved reguleringsaktiviteten. Fem etater oppgir at gebyrinntekten er mindre enn ressursbruken, og én etat oppgir at inntekten er større enn ressursbruken.

I 15 av tilsynetatene er inntektene *mindre* enn de totale driftsutgiftene til vedkommende tilsyn, og i fem etater er de tilnærmet *like store*. I tre etater er inntekten *større* enn driftsutgiftene. I de fleste etatene er således de samlede utgiftene større enn inntektene fra reguleringsaktivitetene, som for eksempel ved tilsyn/kontroll, tillatelser og konsesjoner.

Vi har også bedt tilsynsetatene ut fra en samlet vurdering av ressursmessige prioriteringer, unntatt intern administrasjon, om å anslå fordelingen av ressursbruken i prosent på oppgavetyperne, jf. også kapittel 4.

- Tilsyn/kontroll
- Forskrifter og enkeltvedtak (detaljregulering/normsetting)
- Annet formålsrettet arbeid

Den prosentvise bruken av ressurser til *tilsyn/kontroll* varierer betydelig mellom tilsynsområdene, fra noen få prosent opp til 70–80 prosent. På et flertall av tilsynsområdene ligger dette anslaget i området 20–50 prosent. Se tabell 9.2b.

Vi har på grunnlag av disse prosentvise anslagene fra tilsynsetatene (36 av 39 etater har oppgitt prosentanslag), og de oppgitte samlede utgiftene for etatene, beregnet ressursbruken til *tilsyn/kontroll*. Vi gjør oppmerksom på at denne beregningen også inkluderer etater som ikke har gebyrordninger. På denne måten får vi et grovt anslag på hva tilsyn i betydningen kontroll, revisjon og verifikasjon krever av ressurser. Denne enkle beregningen viser at samlede utgifter til tilsyn/kontroll er i størrelsesorden *1 200 millioner kroner*, som

tilsvarende ca. 27 prosent av tilsynsetatenes<sup>171</sup> samlede utgifter på ca. 4 500 millioner kroner. Dette kan være en forenklet måte å illustrere størrelsesorden av hva en mer rendyrket tilsynsvirksomhet vil kreve av ressurser i forhold til dagens organisering<sup>172</sup>.

I de fleste etatene er gebyrinntektene betydelig større enn den beregnede ressursbruken for tilsyn/kontroll. I den grad det er gebyrer som ilegges i forbindelse med andre reguleringsaktiviteter enn tilsyn, er dette å forvente. Men i den grad det er gebyrer som i hovedsak ilegges for tilsyn/kontroll, kan det være et tegn på at det ikke er så godt samsvar mellom gebyrinntekter til tilsyn og det som er ressursbruken til tilsyn/kontroll, slik etatene har oppgitt i spørreundersøkelsen, jf. ovenfor. Vi må ta forbehold om deler av tallmaterialet og om etatene har tolket spørsmålene korrekt.

**Tabell 9.2b**  
**Oversikt over gebyrinntekter, driftsutgifter og ressursbruk til tilsyn/kontroll for tilsynene**

Alle beløp i tusen kroner

Dep		Gebyrinntekter	Driftsutgifter	Ressursbruk tilsyn/kontroll i prosent	Estimerte utgifter til tilsyn/kontroll
AAD	Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet	93 086	127 278	25	31 820
	Arbeidstilsynet	16 849	245 200	56	122 600
	Datatilsynet		18 413	20	3 826
	Konkurransetilsynet		66 652	65	43 324
BFD	Likestillingsombudet		4 830	80	3 664
FIN	Kredittilsynet		107 700	33	35 541
FID	Ekspertutvalget for fisk		421 156	2	8 423
	Fiskeridirektoratet	33 033	62 100	45	27 945
	Kystdirektoratet		666 252	1	6 663
FD	FO/Sikkerhetsstaben		Oppgave mangler	30	
HD	Statens helsetilsyn	1 288	259 062	36	93 262
	Statens næringsmiddeltilsyn	189 000	179 000	20	35 800
	Statens strålevern	700	700	10	70
	Statens legemiddelverk	212 110	168 943	35	59 130
JD	Dir. for sivilt beredskap		264 657	5	13 233
	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon		Oppgave mangler	45	
JD forts	Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	8 221	Oppgave mangler	50	
KRD	Statens bygningstekniske etat	14 192	30 444	5	1 522
KKD	Statens bibliotektilsyn		9 966	5	498

<sup>171</sup> Omfatter ikke de etatene som ikke har oppgitt tilsynsprosent.

<sup>172</sup> Til sammenligning er de samlede gebyrinntektene som tidligere nevnt ca. 1 600 millioner kroner, men dette tallet omfatter naturligvis bare de 26 etatene som har gebyrordninger.



Dep		Gebyr- inn- tekter	Drifts- utgifter	Ressursbruk tilsyn/- kontroll i prosent	Estimerte utgifter til tilsyn/ kontroll
	Lotteritilsynet	39 510	40 031	34	13 611
	Statens filmtilsyn	16 990	11 300	60	6 780
	Statens medieforvaltning		4 113	20	823
	Eierskapstilsynet		Oppgave mangler	40	
LD	Statens dyrehelsetilsyn	19 624	233 715	50	116 858
	Statens landbruksstilsyn	81 889	105 028	50	52 514
MD	Dir. for naturforvaltning		105 183	5	5 259
	Statens forurens.-tilsyn	27 000	193 262	20	38 652
NHD	Bergvesenet		8 900	40	3 560
	Justervesenet	37 857	37 694	77	29 024
	Sjøfartsdirektoratet	135 528	215 738	69	148 859
OED	Oljedirektoratet	41 082	333 028	40	133 211
	Norges vassdrags- og energidirektorat	13 874	256 475	40**	6 621
SD	Post- og teletilsynet	165 125	175 125	50	87 563
	Taubanetilsynet	8 007	7 282	60	4 369
	Statens jernbanetilsyn		12 000	30	4 000
	Luftfartstilsynet (LT)	48 055	115 525	67	77 402
<b>Sum</b>		<b>1 203 020</b>	<b>4 486 752</b>	<b>27</b>	<b>1 216 283</b>

\* Omfatter bare etater som har oppgitt anslag på prosentvis bruk av ressurser til tilsyn/kontroll.

\*\* Prosenten angir andel av utgifter til damtilsynsvirksomheten som er kr 16 552 000, og ikke av etatens samlede utgifter.

### 9.3 Egenskaper ved gebyrordninger

I spørreundersøkelsen ble tilsynsetatene bedt om å kort beskrive begrunnelsen for eller formålet med gebyr- eller avgiftsordningen med referanse til forskrift eller annen dokumentasjon. Av svarene fremkommer at ordningene er begrunnet i at utgifter til tilsyn eller andre reguleringer skal dekket med inntekter. Det er ingen som begrunner gebyrordningen med andre hensyn enn dette. Dette er en interessant observasjon, fordi en finansieringsmodell generelt er et virkemiddel for visse mål, og ikke bare for å skaffe finansielt grunnlag for en virksomhet. En finansieringsmodell vil vanligvis også ha betydning for andre mål på reguleringsområdet, fordi den også får betydning for atferden eller tilpasningen til både reguleringsmyndigheten og den som tiltaket retter seg mot – tilsynsobjektet.

---

### 9.3.1 Faglige prioriteringer og virkemiddelbruk

Vi har spurt tilsynene generelt om i hvilken grad gebyr-/avgiftsordningene innvirker på prioriteringer og virkemiddelbruk, for å få tilsynenes vurdering av om ordningene virker prioriteringsvridende på måter som kan være i motstrid med rasjonell og formålseffektiv virkemiddelbruk. 17 av tilsynsetatene svarte at ordningen i liten eller svært liten grad virker slik. Tre av etatene svarte at ordningen i noen grad virker slik. To av etatene svarte at ordningene i stor grad eller svært stor grad virker slik.

Av dette kan vi slutte at prioriteringer og virkemiddelbruk på de fleste områder ikke påvirkes nevneverdig av gebyrordningene. Dette innebærer i utgangspunktet at heller ikke det forholdet at det skal skaffes inntekter, får noen betydning for de fleste i prioriteringer og bruk av virkemidler. Vi vil stille spørsmål om ordningene i hovedsak er slik, og om de kan være slik, selv om det på en del områder er ordninger som gir inntekt uavhengig av faktisk tilsynsvirksomhet. Gebyrinntekter vil være et sentralt budsjettmål, og av den grunn vil det være rimelig å anta at det blir viktig å oppnå denne inntekten. Da blir det nødvendig å styre reguleringsvirksomheten på en måte som sikrer inntektsmålet. Viktige mål i økonomistyringen vil på denne måten kunne få betydning for faglige prioriteringer og ressursbruk.

### 9.3.2 Incitamenter for tilsynene

Som nevnt i foregående avsnitt, har vi spurt generelt om gebyrordningenes innvirkning på prioriteringer og virkemiddelbruk. Vi har også spurt mer direkte om eventuelle incitamenter i ordningene, for å se om ordningene har betydning for effektiviteten i prioritering av oppgaver og ressursbruk. Mer presist har vi stilt spørsmål om gebyrordningen gir tilsynsetaten positive eller negative incitamenter til effektiv prioritering og ressursbruk.

Åtte tilsynsetater svarer at det er mest, eller bare positive incitamenter. 15 etater svarer at det er verken positive eller negative incitamenter. I den grad ordningene gir incitamenter, så er de altså generelt positive. Vi viser til merknadene i forrige punkt og finner det interessant at svarene på dette spørsmålet også tyder på at mange gebyrordninger synes å være nøytrale i forhold til styringen av reguleringsvirksomheten.

### 9.3.3 Incitamenter for tilsynsobjektene

Gebyrordninger vil også kunne ha betydning for tilsynsobjektene etterlevelse av de kravene det offentlige stiller. Vi har spurt tilsynene om gebyrordningene gir tilsynsobjektene positive eller negative incitamenter til etterlevelsen av regelverket. Svarene på dette er altså *myndighetenes oppfatning av hva de tror om tilsynsobjektene*. Vi har ikke innhentet tilsynsobjektene oppfatning av hva de mener om incitamenter ved gebyrordningene for etterlevelse av regelverket, noe som også ville ha vært en interessant problemstilling.

---

Sju tilsynsetater svarer at det er mest eller bare positive incitamenter. 14 etater svarer at det er verken positive eller negative incitamenter, og ett tilsyn svarer at det er mest negative incitamenter. I den grad ordningene gir incitamenter for tilsynsobjektene, så er de stort sett positive, men vi understreker igjen at dette er myndighetenes oppfatning og ikke tilsynsobjektene. Det er interessant at svarene tyder på at relativt mange gebyrordninger ikke synes å ha positiv betydning for tilsynsobjektene etterlevelse.

### 9.3.4 Administrative konsekvenser av gebyrordninger

Kostnadene ved statlige reguleringsordninger, for eksempel en gebyrordning, bør stå i et rimelig forhold til ressursbruk til etablering, drift og vedlikehold av ordningen. Dette gjelder ikke bare for tilsynsetatene, men også for tilsynsobjektene. Vi har spurt om i hvilken grad gebyr-/avgiftsordningen oppfattes som enkel og lite kostnadskrevende å administrere. Ni tilsynsetater svarte at ordningene i svært stor eller stor grad er slik. Ni etater svarte at det i noen grad er slik. Fire etater svarte at ordningen i liten eller svært liten grad er slik. Det er altså noe ulike oppfatninger om dette spørsmålet.

## 9.4 Statskonsults merknader

En finansieringsordning er et virkemiddel for å nå visse mål. Formålet med en gebyrordning er i utgangspunktet å finansiere utgifter til tilsyn eller til annen form for regulering, men bør utformes slik at den også direkte eller indirekte fremmer de samfunnsmessige målene på reguleringsområdet. Vi skal ikke her vurdere om det skal være gebyrordninger eller ikke, men vurdere slike ordningers egenskaper og muligheter, slik at de gir et best mulig bidrag til å nå de samfunnsmessige målene på reguleringsområdene.

Statskonsult vil peke på at finansieringsordninger for tilsyn bør ha egenskaper som bidrar positivt til og ikke motvirker ivaretagelsen av hensyn som for eksempel:

- Å kunne gjennomføre et risikobasert tilsyn (det vil si på et faglig grunnlag)
- Å kunne prioritere mellom ulike virkemidler i den enkelte tilsynsetaten
- Effektiv ressursutnyttelse i tilsynsetater og tilsynsobjekter
- Rettferdighet overfor dem som blir kontrollert
- Samordning av tiltak mellom etater
- Forutsigbarhet for tilsynsetat og tilsynsobjekt
- Effektiv administrering av gebyrordningen

En drøfting av finansieringsordningenes hensiktsmessighet bør blant annet skje på grunnlag av denne typen hensyn.

Tilsynene bør i prinsippet fritt kunne velge på faglig grunnlag de tilsynsobjektene, de saksforholdene og den tilsynsmetoden som gir best måloppnåelse. Eksempel på dette kan være muligheten til å kunne gjennomføre et tilsyn basert

---

på risikovurderinger av tilsynsobjektene. Tilsynene bør også i prinsippet kunne velge fritt på faglig grunnlag sin virkemiddelbruk blant de virkemidlene som står til rådighet, for å sikre en optimal sammensetning av virkemidlene – for eksempel kunne velge i hvilken grad det skal nyttes ressurser til tilsyn/kontroll, forskrifter, enkeltvedtak eller annet formålsrettet arbeid. Til sammen vil dette være viktige forutsetninger for en samlet sett effektiv drift og regulering, og det vil kunne oppfattes som rettferdig overfor tilsynsobjektene.

På grunnlag av spørreundersøkelsen fremstår gebyrordningene generelt som relativt nøytrale for statens reguleringer og tilsynsobjektene etterlevelse. Noen ordninger har en viss positiv effekt, og det er få negative. Når gebyrordninger i hovedsak ikke gir så mange incitamenter til etterlevelse, faglige prioriteringer, virkemiddelbruk eller ressursbruk, kan det synes som om slike ordninger ikke er til stor hjelp som styringsverktøy for staten i reguleringsvirksomheten. Gebyrordningene fremstår således stort sett bare som en måte å finansiere deler av tilsynsvirksomheten på. Det kan da reises spørsmål om ordningene fungerer mer som særskilte skatte- eller avgiftsordninger enn som et sentralt styringsverktøy for måloppnåelsen på reguleringsområdene.

At det nettopp er de regulerte virksomhetene som må betale for tilsyn, kan oppfattes som både rimelig og rettferdig ut fra et fordelingshensyn. Et spørsmål i denne forbindelsen er i hvilken grad tilsynsobjektene er i stand til å overvelte på sine kunder, de merkostnadene som gebyrer innebærer, og derfor i hvilken grad de er i stand til å redusere eller unngå disse kostnadene. Dette vil ha betydning for den reelle belastningen av gebyrordningene og for incitamentene i ordningene. Vi har ikke noe materiale for å kunne vurdere dette.

De administrative kostnadene ved gebyrordningene er i en del tilfeller ikke uvesentlige ifølge tilsynsetatene. Dette kan tyde på at det vil være mulig å forenkle en del ordninger.

Vi vil peke på at dagens finansieringsformer er oppstått til ulik tid og er utviklet på hvert område ut fra sektorvise behov, begrunnelser og reguleringstradisjon. Hovedinntrykket er at dette har ført til uensartede finansieringsmodeller, der hensynet til rene budsjettmessige forhold for departement og tilsynsetat er vel så viktige som hensynet til å oppnå faglige mål på en effektiv måte. Reguleringsmessige mål og tilsyn som metode i sin alminnelighet, kan etter vår oppfatning ikke begrunne så store forskjeller i finansieringsmodeller og praksis mellom tilsynsområdene. Vi vil også anta at disse forskjellene i noen tilfeller både kan være vanskelige å forstå og virke urimelige for tilsynsobjektene

Vi vil her minne om at noen gebyrordninger er slik at tilsynsobjektet må betale gebyr/avgift uavhengig av om det foretas tilsyn/kontroll eller ikke, for eksempel i de tilfellene der det er avgifter på produksjon/omsetning av bestemte varer og lignende. Alle tilsynsobjekter betaler under slike ordninger, og selv om alt foregår innenfor de rammene som myndighetene har satt. Andre gebyrordninger er slik at tilsynsobjektet bare betaler for utført tilsyn/kontroll/tillatelse eller lignende på grunnlag av faktisk eller beregnet ressursbruk fra tilsynsetatens side. Er tilsynsobjektet godt innenfor myndighetskravene, vil ressursbruken i tilsynet være mindre enn i det motsatte tilfellet, og gebyret vil normalt også

---

være mindre. En del tilsynsetater har ingen gebyrordninger og skattefinansieres over statsbudsjettet. I slike tilfeller er i prinsippet alle med på å betale for tilsynsvirksomheten. Rimeligheten av dette kan diskuteres.

Vi vil ikke her ta standpunkt om én type ordning er å foretrekke fremfor en annen, men understreke at finansieringsmodell blant annet må velges ut fra en vurdering av denne typen forhold, og av hva som er rimelig og hensiktsmessig for både tilsynsobjekt og tilsynsetat.

På bakgrunn av ovenstående er Statskonsult av den oppfatning at gebyrordningene nå ikke er et så godt styringsverktøy som ønskelig. Statskonsult vil også reise spørsmålet om departementer og tilsynsetater i tilstrekkelig grad er seg bevisst at gebyrordninger bør innrettes slik at de gir incitamenter til både kostnads- og formåleffektiv måloppnåelse.

Statskonsult er ikke kjent med at det finnes noen helhetlig og generell utredning av finansieringsmodeller for statlig tilsyn. Dette sammenholdt med at dagens modeller og praksis til dels er uensartet og ikke gir så gode styringsmuligheter og incitamenter, og at vi ikke kjenner fordelingsvirkningene av modellene, gjør at det etter Statskonsults oppfatning, er nødvendig med en slik helhetlig og generell utredning av finansieringsmodeller for tilsyn *som styringsverktøy* – herunder gebyrer/avgifter for tilsyn/kontroll. Det bør spesielt utredes i hvilken grad det i praksis er mulig å innrette gebyrordninger slik at de gir incitamenter til effektive resultater for både tilsynsetatenes metoder og arbeidsmåter og for tilsynsobjektene etterlevelse av regelverket. I en eventuell slik utredning, bør det blant annet diskuteres hvordan avveiningen av ulike mål og hensyn bør foretas, og det bør utledes noen prinsipper og mulige kriterier for valg av modell.

*På grunnlag av en slik helhetlig og generell utredning, bør finansieringsmodellene for den enkelte tilsynsetat gjennomgås og målrettes.*

---

## 10 Alternativer til tilsyn

Statskonsult har gjennom spørreundersøkelsen foretatt en enkel kartlegging av tredjeparts kontrollorganer og eventuelle andre ordninger som kan bidra til etterlevelse av regelverket, og bedt om tilsynenes vurdering av noen sider ved bruken av slike organer. Vi har også innhentet opplysninger fra Norsk Akkreditering. Det foreliggende materiale beskriver hovedtrekkene i bruken av slike kontrollorganer.

I dette kapitlet starter vi med en kort generell betraktning om virkemidler som kan være alternativer eller supplement til tilsyn. Deretter redegjøres for sertifiserings- og revisjonsordninger samt akkreditering. På bakgrunn av det innhentede materialet, gjennomgås dagens praksis med tilsynenes vurdering og med våre kommentarer.

### 10.1 Generelt om alternativer

Det er ikke gitt hva som skal forstås med alternative virkemidler til tilsyn. I kapittel 2 har vi beskrevet hovedvirkemidler/-oppgaver på et tilsynsområde, som for eksempel tilsyn, rammesetting, informasjon og områdeovervåkning, og i kapittel 4, beskriver vi sammenhengen mellom dem. Generelt vil disse være alternative i en viss forstand og innenfor visse grenser i forhold til å skulle oppnå samfunnets mål på et tilsynsområde. I utøvelsen av sin virksomhet må en tilsynsetat til enhver tid finne den mest effektive sammensetningen av disse virkemidlene. Denne formen for optimalisering i virkemiddelbruken er noe den enkelte etat må finne ut av med utgangspunkt i helt konkrete reguleringsbehov, og vi anser ikke at dette skal være gjenstand for vurdering som alternativer til tilsyn.

I tillegg til disse virkemidlene/oppgavene som det offentlige direkte har til sin disposisjon, kan det være andre enn det offentlige som driver virksomheter som tilbyr tjenester som et tilsynsobjekt kan benytte, og som direkte eller indirekte også kan bidra vesentlig til den politiske eller samfunnsmessige måloppnåelsen på et tilsynsområde. Dette er for eksempel såkalte tredjepartsorganer som tilbyr sertifiserings- eller revisjonsordninger. Dette er også alternativer til tilsyn i den forstand at det er et uavhengig organ som foretar en systematisk granskning av et tilsynsobjekt med hensyn til etterlevelse av normer/standarder. Disse normene er ofte satt av andre enn myndighetene, som for eksempel standardiseringsorganisasjoner, leverandører og kunder. I en del tilfeller vil imidlertid slike normer/standarder også omfatte forhold som også offentlig regelverk regulerer. På denne måten vil sertifiserings- og revisjonsordninger kunne bidra til etterlevelse av regelverk. Når slike ordninger benyttes, vil det være økonomisk viktig for vedkommende virksomhet at den i størst mulig grad er innenfor de kvalitetskravene som ordningene omfatter, blant annet fordi dette vil ha betydning for, eller være en forutsetning for positive leverandør- og kunderelasjoner.

---

Også forsikringsordninger som tilsynsobjekter benytter, vil kunne ha lignende effekter på den samfunnsmessige måloppnåelsen på et tilsynsområde, og således betraktes som et alternativ til tilsyn. Vi vil for ordens skyld understreke at det ikke nødvendigvis er slik at en forsikringsordning har slike effekter, det vil blant annet avhenge av tilsynsobjektets vurderinger og atferd. Enkelte forsikringsordninger kan forutsette at det finnes sertifikater eller revisjoner som dokumentasjonsgrunnlag for nødvendig kvalitet. En forsikringsordning kan på denne måten gi et betydelig økonomisk incitament for tilsynsobjektet til å sikre etterlevelse av regler eller krav som er gitt av både myndigheter og andre.

## 10.2 Bruk av sertifiserings- og revisjonsordninger i tilsynsvirksomheten

For å kartlegge generelt utbredelsen av tilsynenes kjennskap til om det nyttes alternative virkemidler til tilsyn, har vi stilt spørsmål om det fins sertifiserings-/revisjonsordninger eller lignende for styringssystemer, produkter/tjenester eller kompetanse, som tilsynsobjektene skal eller kan benytte, og som bidrar til oppfyllelse av myndighetskravene. 19 tilsynsetater oppgir at det finnes slike ordninger på reguleringsområdet, og ni etater oppgir at det ikke finnes slike ordninger. Det er særlig på området helse, miljø og sikkerhet at slike ordninger er utviklet og benyttes.

Følgende ni tilsynsetater oppgir slike ordninger som *skal* benyttes (på noen av disse områdene finnes det også ordninger som kan benyttes):

- Arbeidstilsynet
- Datatilsynet
- Direktoratet for brann og elektrisitetssikkerhet
- Lotteritilsynet
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
- Oljedirektoratet
- Sjøfartsdirektoratet
- Statens Næringsmiddeltilsyn
- Norges vassdrags- og energidirektoratet

Følgende ti tilsynsetater oppgir at det er ordninger som *kan* benyttes:

- Eksportutvalget for fisk
- Forsvarets overkommando/sikkerhetsstaben
- Kredittilsynet
- Statens Bygningstekniske etat
- Statens Dyrehelsetilsyn
- Statens Forurensningstilsyn
- Statens Helsetilsyn
- Statens Landbrukstilsyn
- Statens legemiddelverk
- Statens Jernbanetilsyn

---

### **Ivaretagelse av myndighetskrav**

Når det gjelder i hvilken grad disse ordningene ivaretar myndighetskravene på reguleringsområdet, mener åtte tilsynsetater at disse ordningene ivaretar myndighetskravene i svært stor eller i meget stor grad, sju etater mener at de gjør det i noen grad, mens fire etater mener at de gjør det i liten eller svært liten grad. Dette viser at i den grad det er slike ordninger, noe det altså er på to tredjedeler av de undersøkte reguleringsområdene, så gir de stort sett et vesentlig bidrag til etterlevelsen av regelverket.

### **Myndighetenes utnyttelse av potensialet for sertifiseringsordninger og lignende**

Når det gjelder i hvilken grad potensialet for slike ordninger utnyttes av tilsynsetatene, oppgir ni etater at potensialet er utnyttet i stor eller svært stor grad, åtte etater oppgir at det er gjort i noen grad, mens bare én etat oppgir at det i liten grad er utnyttet. Dette forteller at myndighetene selv mener at de på sine respektive reguleringsområder et godt stykke på vei, har utnyttet potensialet for slike ordninger. Vi har ingen ytterligere informasjon på dette punktet, og kan derfor ikke gå nærmere inn i tilsynsetatenes egen vurdering av dette forholdet, spesielt om det er et uutnyttet potensial.

## **10.3 Akkreditering, sertifisering og tilsyn**

### **10.3.1 Hva er akkreditering**

Akkreditering<sup>173</sup> er en offisiell anerkjennelse av at en organisasjon arbeider i samsvar med dokumenterte kvalitetssystemer, og at organisasjonen har vist at den har kompetanse til å utføre nærmere bestemte oppgaver. Norsk Akkreditering (NA) forvalter ordningen med teknisk akkreditering i Norge. NA er en avdeling i Justervesenet som er en etat under Nærings- og handelsdepartementet.

Bakgrunnen for etablering av en akkrediteringsordning i Norge var EØS-avtalen og det behovet for gjensidig tillit og aksept av prøveresultater og sertifikater. Det er en frivillig ordning som primært skal sikre fri flyt av varer og tjenester over landegrensene, men som samtidig skal sikre alle beslutnings-takere, både private og offentlige, et så godt beslutningsgrunnlag som mulig.

I Norge dekkes alle direkte kostnader av den akkrediterte organisasjonen i forbindelse med akkreditering og videre oppfølging. Videreutvikling av ordningen og de internasjonale forpliktelsene som følger med, dekkes av støtte fra Nærings- og handelsdepartementet.

Akkreditering er en internasjonal ordning hvor både kravene til akkrediteringsorganene og de kravene som stilles til organisasjoner som skal akkrediteres, bygger på internasjonale standarder. Det er normalt ett akkrediteringsorgan i hvert land. Akkreditering er ikke en kommersiell aktivitet, men betraktes som

---

<sup>173</sup> Teksten under dette temaet bygger på bidrag fra Norsk Akkreditering.



---

en *myndighetsoppgave*, og blir derfor ikke konkurranseutsatt. De akkrediterte organisasjonene derimot driver kommersielt.

Eksempler på organisasjoner eller virksomheter som akkrediteres er:

- Testlaboratorier og kalibreringslaboratorier. Ca. 170 laboratorier var akkreditert ved årsskiftet 2001/2002
- Sertifiseringsorgan for kvalitet, produkt og personell, miljø, IT-sikkerhet
- Inspeksjonsorgan
- Virksomheter som ønsker utpeking som Teknisk Kontrollorgan
- Miljøkontrollører
- Attestasjonsorgan

### 10.3.2 Eksempler på bruk av akkreditering

Akkreditering og sertifisering er etablert for å dekke næringslivets behov for å sikre korrekt beslutningsgrunnlag, men det er også ansett som et verktøy som med fordel kan tas i bruk i offentlige reguleringer. Noen tilsynsetater ser på akkreditering som et nyttig supplement, mens andre går lengre ved at de overfører en del oppgaver til akkrediteringsorganet eller til akkrediterte sertifiseringsorganer.

Tilsynsetatene ble bedt om å svare på spørsmålet om noen av sertifiserings- og revisjonsorganene er akkrediterte. 11 tilsynsetater har oppgitt at disse organene er akkrediterte, og åtte etater har oppgitt at de ikke er det.

*Nedenfor gis noen eksempler<sup>174</sup> på bruk av akkrediterte organer:*

#### **Sikring av korrekt beslutningsrunnlag**

- Statens forurensningstilsyn og Statens Næringsmiddeltilsyn krever at tilsynsobjektets analyser skal være utført av akkreditert laboratorium.
- Oljedirektoratets krever i forbindelse med forskrift om måling av petroleum for fiskale formål og beregning av CO<sub>2</sub>-avgiften, at analyser skal utføres ved kompetent laboratorium, som igjen beskrives som akkreditert laboratorium, eller laboratorium som på annen måte kan dokumentere kompetanse og sikker sporbarhet til internasjonale eller nasjonale standarder.
- Statens Næringsmiddeltilsyn og Landbruksmyndighetene krever at den som skal vurdere produksjon og merking av økologiske landbruksvarer skal være akkreditert.
- Det er også eksempler på at krav om akkreditering kommer inn i standarder som brukes for dokumentasjon i EUs nye direktiver, blant annet er det krav om bruk av akkreditert laboratorium ved kalibrering av utstyr i forbindelse

---

<sup>174</sup> Eksemplene er gitt av Norsk Akkreditering

---

med trykkpåkjent utstyr. På andre områder betraktes akkreditering som en fordel, for ekesmepl analyser av prøver som benyttes i rettsvesenet og innenfor helsesektoren. Flere laboratorier innenfor helsesektoren, inkludert sykehuslaboratorier og blodbanker er akkreditert.

### **Som supplement til tilsyn**

Mange virksomheter må av konkurransemessige grunner dokumentere at de har full kontroll og styring av sin produksjon av varer eller tjenester. Den mest brukte standarden for dette er ISO 9001-2000, men vi kan også nevne ISO14001 som gjelder miljøstyringssystemer, og BS 7799 som gjelder data-sikkerhet. I samme kategori kommer også EUs EMAS-forordning (ECO management and audit scheme). Prosedyren for å få en internasjonalt akseptert godkjenning, er å bli kontrollert og sertifisert av et akkreditert sertifiseringsorgan.

Sertifiseringsorganet vurderer bedriftens styringssystem og de spesifikke kravene som er stilt i den standarden som bedriften ønsker å bli sertifisert for. For å beholde et slikt sertifikat kreves en jevnlig oppfølging fra sertifiseringsorganet. Det vil si at bedriften har underlagt seg en frivillig kontroll. Tilsyns-etatene kan i større eller mindre grad benytte dette i sin tilsynsvirksomhet. Vi viser i denne forbindelse til foregående kapittel 10.2, der vi refererer tilsyns-etatenes generelle synspunkter på bruk av sertifiseringsordninger med mer, slik disse fremkommer i spørreundersøkelsen

- Datatilsynet uttrykker at dersom en bedrift fyller kravene i BS 7799, er også tilsynets krav oppfylt.
- Statens forurensningstilsyn uttrykker at dersom en bedrift er godkjent etter EMAS-forordningen eller har et ISO-14000 sertifikat, reduseres tilsynsgebyret til det halve.
- Helsetilsynet krever ikke noen form for sertifisering, men er en institusjon sertifisert, vil de benytte resultatene fra sertifiseringsorganets rapporter og vurdere dette som et supplement, slik at Helsetilsynet kan få mer tid til å verifisere på andre områder.
- Forskrift om trykkpåkjent utstyr krever i praksis at sveisere og NDT-personell – personell som utfører ikke-destruktiv testing og som arbeider under dette direktivet, må være sertifisert av et akkreditert sertifiseringsorgan.
- Statens bygningstekniske etat krever at kontroll av heiser som utføres av andre enn den offentlige myndigheten skal være akkreditert.

### **Overføring av oppgaver fra myndighetene**

Ved utpeking av tekniske kontrollorganer i samsvar med et direktiv, kreves det at søkeren er akkreditert eller kan dokumentere samsvar med relevante krav innenfor standarden. Hvis søkeren velger å la seg akkreditere, følges vanlig prosedyre og akkrediteringen danner grunnlag for eventuell utpeking av fagmyndigheten. Hvis søkeren velger å be om en bedømming etter relevante krav, kan fagmyndigheten gjøre det selv eller be Norsk Akkreditering foreta bedøm-

---

mingen. I de fleste tilfellene er det Norsk Akkreditering som foretar bedømmingen som så danner grunnlag for eventuell utpeking.

### **Bruk av akkreditering i andre land**

I enkelt land brukes akkreditering i langt større grad enn i Norge. Det opprettes nasjonale ordninger som dekker spesifikke nasjonale behov. Mange land har nasjonale ordninger for godkjenning/akkreditering av sykehus og andre helse-tilbud. Danmark har krav om akkreditering av bedriftshelseordningen. I Sverige er det krav om at bilverksteder som utfører EU-kontroll av biler skal være et akkreditert inspeksjonsorgan. I Sverige er kravet om akkreditert analyse benyttet i større grad enn i Norge. I Tyskland har myndigheten for materialprøving, BAM, et tett samarbeid med akkrediteringsorganet. BAM krever akkreditering av laboratorier som skal utføre materialtesting. I startfasen utarbeidet BAM og akkrediteringsorganet felles sjekklister, nå har akkrediteringsorganet overtatt all kontroll for BAM.

## **10.4 Forsikringsordninger med videre**

I spørreundersøkelsen ble tilsynsetatene bedt om å gi en oversikt over eventuelle andre ordninger for tilsynsobjektene som gir incitament til oppfyllelse av myndighetskrav. Det siktes her til forsikringsordninger og lignende. Det er bare seks etater som har gitt eksempler på slike ordninger, og de fleste er forsikringsordninger. Vi nevner her følgende:

### *Kredittilsynet*

Banksikringsloven fastsetter for eksempel differensierte avgifter etter risiko, og Sparebankenes sikringsfond har i tillegg en revisjonsordning og avlegger tilsyn i mindre sparebanker. Det er klagebehandlingsnemnder i forbrukersaker både innenfor bank, finans og forsikring. Også verdipapirfond inngår nå i Bankklagenemnda

### *Næringslivets sikkerhetsorganisasjon*

Virksomheter som har etablert industrivern (egenbeskyttelse) i henhold til regelverket, gis reduksjon i forsikringspremie.

### *Statens dyrehelsetilsyn*

Krav om regelverksetterlevelse på aktuelle områder er normalt et vilkår for erstatningsutbetaling fra forsikringsselskaper i forbindelse med utbrudd av smittsom dyresykdom.

### *Norges vassdrags- og energidirektorat*

Det er etablert forsikringsordninger mot dam-brudd, som gjelder under forutsetning av at myndighetskrav følges.

---

*Statens jernbanetilsyn*

I lovgivningen er det stilt krav til forsikring/garanti for de virksomhetene som er underlagt tilsyn.

*Direktoratet for brann- og elektrisitetssikkerhet*

Enkelte krav som forsikringsselskapene stiller, vil medvirke til oppfyllelse av myndighetskrav (avkortingsregler, godkjenning av varmtarbeid og lignende).

## **10.5 Statskonsults merknader**

Ifølge spørreundersøkelsen er det i bruk sertifiserings- og revisjonsordninger på 19 av tilsynsområdene. Selv om dette er på et flertall av tilsynsområdene, vil vi likevel peke på at det bare er ni etater som forutsetter at tilsynsobjektene bruker disse ordningene, og det er ti etater som på sine områder lar det være opp til tilsynsobjektene selv å avgjøre om de vil bruke ordningene. Vi vil også vise til at bare ni etater oppgir at de har utnyttet potensialet for slike ordninger i svært eller meget stor grad.

Til sammen burde dette etter vår oppfatning tilsi at det kan ligge et potensial for at etatene vurderer å stille krav om dette. En slik vurdering bør også skje på grunnlag av tilsynsobjektene vurdering av behovet for sertifiserings- og revisjonstjenester i lys av nærings- og markedsmessige utviklingstrekk. Vi vil ellers understreke at vi ikke har så mye materiale som beskriver bruken av sertifiserings- og revisjonsordninger og relasjonene til tilsynsetatene. Det vil være interessant å innhente synspunkter fra næringslivet på dette punktet.

Når det gjelder forsikringsordninger, er det noen som bidrar til regeletterlevelse på et mindre antall områder. Om dette skyldes at slike ordninger ikke er særlig utbredt, eller at tilsynsetatene ikke har kjennskap til eller interesser seg for dem, er ikke mulig å se ut fra foreliggende materiale.

---

## 11 Normative modeller for organisering av tilsyn

*Jeg bød med et nikk av mitt hode mennene slippe meg løs; men raskere brukte de åren...  
Fasterne surret de liner og rep og bandt meg med flere.  
Odyssevs iflg Homer (Odysseens tolvte sang)*

Vi skal i dette kapitlet skissere noen alternative normative modeller for organisering av tilsyn. Vi velger følgende fremgangsmåte:

Først skisserer vi de normative *kriteriene* som legges til grunn, basert på oppdragets mandat, og formulert som overordnede hensyn og verdier. Vi skisserer også kort noen egenskaper ved regelverkets form som kan innvirke på hvordan disse normative kriteriene kommer til anvendelse. Deretter tar vi utgangspunkt i de sentrale organisasjonsvariablene som er lagt til grunn i utredningen (jf. kapittel 1), og drøfter hvordan de overordnede verdiene og hensynene ivaretas ved ulike ”plasseringer” langs disse variablene. Vi drøfter først ulike former for horisontal oppgavespesialisering, det vil si etter hvor rendyrket de ulike organene er med hensyn til formål for virksomheten, typer av oppgaver og lignende. Deretter drøfter vi alternativer langs den vertikale aksene, med særlig fokus på graden av autonomi og uavhengighet for myndighetsorganer utenfor departementene. Siden konkrete organisatoriske alternativer vil være ”kombinasjonsløsninger”, det vil si at de kan plasseres langs flere av disse dimensjonene *samtidig*, vil vi avslutningsvis drøfte noen hovedalternativer, innplassert langs både de vertikale og horisontale aksene.

Fremgangsmåten er et forsøk på å forenkle et i utgangspunktet nokså komplekst og sammensatt bilde av alternative organisasjonsløsninger.

I tråd med oppdraget, understreker vi at formålet er å legge til rette for drøfting og beslutning, snarere enn å foreslå konkrete løsninger. Vi vil si noe om hvordan ulike organisasjonsmodeller kan bidra til å fremme, eventuelt hemme, de hensynene og verdiene som legges til grunn.

### 11.1 Grunnlag for vurdering – sentrale hensyn og premisser

Mandatet angir i utgangspunktet noen prinsipper eller forutsetninger for organisering av tilsyn. Vi drøftet disse kort i kapittel 1. De bærer preg av å være både mer grunnleggende prinsipper, men også av å være konkrete løsninger i forhold til mer overordnede hensyn. Det er selvsagt en vurdering i seg selv å trekke frem hva som er ”grunnleggende” hensyn, og hva som mer er å betrakte som virkemidler av ”lavere rang” i et målhierarki.

Vi velger her å ta utgangspunkt i tre overordnede hensyn av nokså allmenn karakter, men innretter drøftingen slik at alle de verdiene som fremgår i

---

mandatet kan synliggjøres, det vil si rettssikkerhet, kompetanse, formål-entydighet, uavhengighet, effektivitet og legitimitet.

Vi tar utgangspunkt i følgende kategorisering:

- Hensyn relatert til *demokratisk styring*
- Hensyn relatert til *effektivitet*
- Hensyn relatert til *rettsikkerhet og legitimitet*

Dette er selvsagt hensyn som i ulik grad kan overlappe hverandre rent begrepsmessig. Rent faktisk kan de både forsterke hverandre, men også være i konflikt. Vi utsetter en drøfting av dette til hensynene er mer utfyllende beskrevet.

### **11.1.1 Demokratisk styring**

Demokratisk styringsevne kommer til uttrykk blant annet gjennom hvordan arbeidsdelingen mellom statsorganene er organisert. Ideelt skal det demokratiske systemet fungere slik at de viktigste spørsmålene avgjøres av de høyeste organene. Dette forutsetter at beslutningssystemet også fungerer slik at det finnes ”sorteringsmekanismer” som sørger for at saker kanaliseres til rett nivå, avhengig av viktighetsgrad. Dette er selvsagt en ideell beskrivelse. Eksempelvis vil skillet mellom hva som er politikk og hva som er administrasjon eller fag i seg selv, være gjenstand for forhandling og uklarhet. Fra tid til annen kan det være fristende å definere skillet gjennom de ”saksforholdene” som politikere til enhver tid finner det formålstjenlig å ha en oppfatning om, fatte en beslutning om, stille noen til ansvar for, eller påta seg et ansvar for.

Legger vi den mer ideelle fordringen til grunn, er det naturlig å fokusere på de mer grunnleggende prioriterings- og verdivalg som er knyttet til normerende vedtak og ressurstildelinger som sentrale innenfor det politiske domene. Politikere er valgt med et mandat fra velgerne der de skal stå til ansvar for handlingsvalg som er basert på tilkjennegitte ideologiske og verdimessige preferanser. I det administrative domene er hovedoppgaven å bidra til gjennomføring av politikken ved bruk av de mest effektive virkemidlene.

### **11.1.2 Effektivitet**

Effektivitet i denne sammenhengen innebærer generelt at virkemidlene er innrettet og prioritert på en måte som bidrar til at de overordnede verdiene og hensynene – det vil si formål – ivaretas best mulig. Med formål må det her forstås både de formålene som kan knyttes til de enkelte lovene eller reguleringsområdene, men også til summen av de hensynene som lovene skal ivareta. Dette kan selvsagt ikke trekkes for langt, men vi anser det likevel som rimelig at det også tas hensyn til de samlede virkningene av de enkelte reguleringsregimene i forhold til bredere grupper av formål og hensyn, enn de den enkelte loven avgrenser. Effektivitet innebærer et fokus på både de regulatoriske (og økonomiske) virkemidlene og på alle de organisatoriske ressursene som settes inn. Virkemiddelbruken skal i et effektivitetsperspektiv være både formål- eller

---

prioriteringseffektive og kostnadseffektive. Vi legger her hovedvekten på førstnevnte.

### 11.1.3 Rettssikkerhet og legitimitet

Legitimitet er et ”omfattende” og ”upresist” hensyn, i den forstand at det avhenger av målestokk: i forhold til *hva* – for eksempel effektivitet, rettssikkerhet, nøytralitet/uavhengighet og faglighet, og i forhold til *hvem* – for eksempel politikere, borgere/velgere, markedsaktører, faglig ekspertise og media.

Vi er her for det første opptatt av de konstitusjonelle og forvaltningsmessige hensynene som ikke fanges opp av de to foregående hensynene. Slike ”konserverende” elementer i forvaltningen, skal blant annet bidra til faglighet og rettssikkerhet i utøvelsen av myndighetsrollen, noe tilsvarende den rollen som domstolene og Grunnloven har. Sentrale momenter er forutsigbarhet, likebehandling, klarhet i hjemmelsgrunnlag, betryggende saksprosedyrer og mulighet for overprøving av beslutninger. En rekke slike hensyn er også regulert gjennom blant annet forvaltningsloven.

For det andre er vi opptatt av organisatoriske forhold som er knyttet til rolleklarhet i forhold til ulike formål og funksjoner, og som kan ha stor betydning for legitimitet. Omverden må ha tillit til at rolleblanding ikke medfører forskjellsbehandling, at overprøving i klagesaker er reell og at avveininger er transparente og skjer på ”riktig” nivå. Vi har her pekt på tre særlig kritiske situasjoner som kan svekke legitimitet, og i ytterste konsekvens også rettssikkerhet:

- organisatorisk blanding av statens rolle som utøver av myndighet og som gjenstand for myndighetsutøvelse
- organisatorisk blanding av statens rolle som utøver av myndighet og som forvalter av sektorhensyn – men uten at staten selv er *gjenstand* for myndighetsutøvelse
- uklare skiller mellom statens myndighetsutøvelse og pliktsubjektet.

Disse tre hovedtypene av rollesammenblanding har ulike implikasjoner i forhold til rettssikkerhets- og legitimitetshensyn. Ingen av tilfellene rammes eksempelvis av forvaltningslovens regler om habilitet. Et forvaltningsorgan vil ikke i seg selv – som organ – være inhabilt.<sup>175</sup> Den organisatoriske sammenblanding eller atskillelsen av roller, er derfor av desto større viktighet i forhold til tydelig kommunisering av hensyn og allmennhetens tillit til at legitime hensyn legges til grunn.

Rettssikkerhet og legitimitet er altså relatert til både prosessuelle, substansielle og organisatoriske strukturelle forhold.

---

<sup>175</sup> Det er enkeltpersoners befatning med enkeltsaker som er grunnlaget for inhabilitet. Rollekonflikter av generell karakter eller konflikter som oppstår i bestemte kategorier av saker, faller utenfor.

---

### 11.1.4 Forholdet mellom hensynene

Denne inndelingen er altså ikke entydig. Det kan ut fra ulike forståelser være begrepsmessige overlappinger og samme enkeltfaktorer kan subsumeres under flere enn ett hensyn.

Men det kan også oppstå spenninger og dilemmaer mellom hensynene. Et aktuelt dilemma er knyttet til forholdet mellom faglighet/sakkyndighet og demokratisk styring, slik vi har sett i debatten omkring direktoratsopprettelser, jf. kapittel 4. Et annet velkjent dilemma gjelder forholdet mellom rettssikkerhet og effektivitet. Rettssikkerhet kan innebære en treghet i saksgang og prosedyre som kan motvirke effektivitet. En domstolsliknende behandling av alle saker ville gi stor grad av rettssikkerhet, men ville være svært ressurs- og tidkrevende. Samtidig vil svekket rettssikkerhet og legitimitet også kunne utgjøre en trussel mot regeletterlevelse, og derved effektiviteten i reguleringsregimene. En tredje mulig motsetning er knyttet til at utnyttelse av kompetanse, informasjon og ressurser kan svekkes dersom hensynet til rolleklarhet fører til byråkratisk oppsplitting og fragmentering. Her kan det selvsagt også hevdes at rolleklarhet på sikt likevel gir bedre effektivitet, eksempelvis dersom det understøtter en mer effektiv konkurranse i markedet.

Spørsmålet om hensynene er i konflikt eller om de understøtter hverandre, er derfor langt på vei et spørsmål om vektlegging og perspektiv. Vi kan ikke her gi noen uttømmende *generell* drøfting av slike dilemmaer, men forsøker å peke på hvordan slike reflekteres gjennom styrker og svakheter ved de ulike modellene nedenfor.

### 11.1.5 Noen premisser som er knyttet til regelverk

Siden alt tilsyn utøves med grunnlag i et regelverk, trekker vi her først frem noen egenskaper ved regelverket som har betydning for de organisatoriske spørsmålene. Vi tenker ikke her bare på dets innhold, men også på dets form, jf. nærmere drøfting i kapitlene 1, 4 og 5. Et hovedskille går mellom generelle regler (forskrifter) og regulering i det enkelte tilfellet (enkeltvedtak). Et annet hovedskille går mellom regler som åpner for stor grad av skjønn og regler som ikke gjør det – ”firkantede regler”. Her kan selvsagt skillet mellom hva som er det ene og hva som er det andre være noe flytende.

Grovt sett får vi likevel følgende muligheter:

**Tabell 11.1.5**  
**Egenskaper ved regelverket**

	<b>Firkantede regler</b>	<b>Skjønnsbaserte regler</b>
<b>Generelle regler</b>	I	II
<b>Enkeltvedtak</b>	III	IV



---

Ut fra hensyn til demokratisk styring, kan skjønnsbaserte regler være mer problematiske enn firkantede regler. Stort rom for skjønn gir forvaltningen stor mulighet til å påvirke innholdet i den ”politikken” som føres. Fullmaktslover er jo på et overordnet nivå et uttrykk for dette. Jo ”lenger unna” de demokratiske styringsorganene denne skjønnsutøvelsen skjer – i ytterste konsekvens ved ”uavhengige” organer – desto større problem representerer dette ved at det gir slike organer en normerende rolle.

Firkantede regler vil være enklere å forstå og praktisere, men kan være mindre treffsikre i forhold til reguleringsformålet. Utviklingen av funksjonsrettede regler, kombinert med generelle internkontrollbestemmelser er innført blant annet nettopp for å gjøre regelverkskrav med fleksible og tilpasset de formålene som skal ivaretas. Tilpasning til høy endringstakt, individuelle hensyn og lignende, kan også gjøre det nødvendig med normerende enkeltvedtak, selv om dette også er en mer tidkrevende reguleringsform. Dersom noen aktører og tilsynsobjekter er svært sentrale for å realisere reguleringsformålet, kan dette likevel være et egnet virkemiddel.

Måten regulatoriske virkemidler er utformet på, kan ha stor betydning for troverdighetsproblemer som er knyttet til rolleblending, og derved til hensynet til rettssikkerhet og legitimitet. Generelle regler som ikke gir for stor åpning for bruk av skjønn i myndighetsutøvelsen, vil gi mindre rom for mulig forskjellsbehandling enn skjønnsbaserte regler som tilpasses hvert enkelt tilfelle. Når reglene gjelder likt for alle og uten unntak, vil det i prinsippet ikke være noen risiko for forskjellsbehandling. Dersom de ikke gjelder likt for alle, kan dette fremgå av reglenes innhold, slik at aktører kan forholde seg til det. Kritikkk vil da måtte rettes mot selve reglene, ikke anvendelsen av dem. Rollekombinasjoner i slike enkeltsaker vil være mindre kritiske dersom rettsreglene langt på vei foregriper utfallet av enkeltsaker, og tilsvarende mer kritisk i den grad det åpnes for bruk av skjønn i myndighetsutøvelsen.<sup>176</sup> Ut fra rettssikkerhets- og legitimitetshensynet, får vi da følgende ”rangering” av alternativene: I (best), II/III og IV (verst). Gitt at hensynet til effektivitet og demokratisk styring tilsier en omvendt rekkefølge, blir derfor de organisatoriske løsningene desto mer kritiske.

Reguleringer kan som vi har sett, også være mer eller mindre sektorspesifikke. Er de mindre sektorspesifikke, betyr det på sett og vis også at de er *mer* generelle i samme betydning som over. De er ikke en gang rettet mot ”grupper” av pliktsubjekter innenfor en sektor, men mot alle som skal bidra til å ivareta de regulerte hensynene. Sentrale eksempler på sektorovergripende regulering er generelle konkurranseregler og generelle regler som er knyttet til helse, sikkerhet og ytre miljø. Slike reguleringsmåter svekker muligheten for å spesialtilpasse reglene ved å bake inn mange typer formål, og eventuelt også ”vridninger” som tilgodeser enkelte aktører innenfor gruppen. Dette kan skje på måter som kan være lite synlige for andre enn de særlig innvidde, det være seg innenfor landbruk, samferdsel, energi eller andre ”sektorer”. Og igjen: skjønnsbaserte regler gir også her svakere garantier for partsuavhengig anvendelse eller tilpasning.

---

<sup>176</sup> For en nærmere drøfting se blant annet Smith (2000).

---

## 11.2 Organisatoriske variabler

Vi gjennomgår her først alternativer langs henholdsvis den horisontale og den vertikale aksene for å tydeliggjøre de normative vurderingene ved ulike plasseringer langs disse. Vi presiserer at de konkrete normative modellene vil være kombinasjoner av flere slike ”plasseringer”, men utsetter av forenklingshensyn altså en drøfting av disse kombinasjonene.

### 11.2.1 Alternativer langs den horisontale aksene

Den horisontale aksene vil altså variere avhengig av hvilken spesialiseringsdimensjon vi legger til grunn.

Vi har sett på fire slike klassiske spesialiseringsprinsipper:

- Formålbasert spesialisering
- Funksjonsbasert spesialisering
- Målgruppebasert spesialisering
- Territoriell-/geografisk basert spesialisering

Vi har også pekt på noen problemer som er knyttet til en altfor rigid anvendelse av disse. Delvis ved at de ikke alltid kan holdes helt atskilt og delvis ved at det ”innenfor” hver av dem vil finnes ytterligere ”spesialiseringer”, som kan være vel så vesentlige å fokusere på. Organiseringsprinsippene betraktes her først og fremst som *variabler*. *Graden* av spesialisering, etter det ene eller det andre prinsippet, blir avgjørende for modellenes innretning.

#### 11.2.1.1 Formålbasert spesialisering

Formålbasert spesialisering skulle umiddelbart synes velegnet til å fremme hensynet til entydige og ikke-konflikterende mål. Målklarhet kan også være et bidrag til effektivitet i den forstand at det gir mulighet til dedikert oppmerksomhet og faglig fokus på formålet. Formålentydighet kan også understøtte demokratisk styring ved å synliggjøre de politiske prioriteringene som er knyttet til ulike formålsområder. Rettssikkerhet og legitimitet kan styrkes hvis organisatoriske inndelinger på en klar måte synliggjør hvor og hvordan statens mange formål ivaretas.

Ulempene med stor grad av formålspesialisering er nok først og fremst knyttet til effektivitetstap som følge av at likeartede oppgaver spres mange steder. Byråkratisk fragmentering kan medføre dårlig utnyttelse av ressurser, og ukoordinert håndtering av beslektede faglige spørsmål. Det kan også gi stor grad av oppsplittethet overfor tilsynenes målgrupper, som må forholde seg til mange tilsynsregimer.<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> Dette var en hovedkonklusjon i Statskonsultsrapport 1999:2, om lov- og forvaltningsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet.

---

Å gruppere reguleringshensyn etter formål, er samtidig ingen enkel oppgave, slik det blant annet fremgår av kapittel 4. For det første reises spørsmålet om hvor spesialisert et formål må være for å kunne kalles entydig eller ikke-konflikterende (jf. betegnelser som er brukt i mandatet). For det andre kan det reises spørsmål om hva som innenfor et politikk- eller reguleringsområde er å regne som overordnede mål, og hva som er å regne som virkemidler.

Selv vårt forsøk på å sortere formålgrupper, kan gi innbyrdes konflikter innenfor gruppen. Alternative ”sorteringsprinsipper” vil gi andre innbyrdes konflikter. Denne avveiningen er derfor i stor grad politisk: hvilke avveininger er av lavere rang, og kan derfor plasseres lenger ned i beslutningshierarkiet. Tenker vi oss et tradisjonelt målhierarki, kan det på ulike nivåer oppstå konflikter mellom virkemidler som hver for seg og samlet, skal ivareta samme overordnede mål. Hvilke målkonflikter som identifiseres kan altså avhenge av hvor i dette målhierarkiet vi søker. Blir man tilstrekkelig ”overordnet” kan det være vanskelig overhode å oppdage målkonflikter.<sup>178</sup>

Det kan også være slik at samme virkemiddel innrettes for å oppnå ulike (men ikke nødvendigvis konflikterende) mål. Et aktuelt eksempel i vår sammenheng, er Eierskapsloven/tilsynet, der formålet er ytringsfrihet og mangfold i medie-sektoren, mens virkemidlet er konkurranseregulering. Tilsvarende eksempler finner vi flere av.

Et særtrekk ved den senere tidens utvikling, er som vi har sett at mer tradisjonelle sektorbaserte mål, erstattes med mer gjennomgående mål som er knyttet til virksom konkurranse og fungerende markeder. Dersom målstrukturen innenfor et sektorområde endrer seg på denne måten – slik som innenfor post-, tele-, samferdsel- og energiområdene – får dette konsekvenser for hvordan et prinsipp om formålspecialisering gis organisatorisk uttrykk.

En samling av ikke-konflikterende mål i større eller mindre formålgrupper vil inneholde betydelige innslag av både politikk og pragmatikk.

Grovt sett har vi skilt mellom to hovedtyper formålgrupperinger. Én som følger en tradisjonell sektorinndeling, og én som mer er basert på tversgående hensyn. Til den første gruppen hører de store samfunnssektorene som helse, utdanning, samferdsel og lignende. Denne formen for sektorinndeling har som tidligere påpekt også elementer av målgruppespesialisering (jf. blant annet helse og landbruk). Til den andre gruppen hører de mer sektoruavhengige formålene som blant annet miljø, sikkerhet, konkurranse og forbrukerhensyn.

Horisontal fragmentering kan etter Statskonsults vurdering motvirkes ved å sortere tilsynsorganene i noen slike ”formålgrupper”. Dersom vi legger de mer ”tversgående” (horisontale) ikke-sektorbaserte hensynene til grunn, som blant annet sikkerhet og konkurranse, vil det bidra til økt fokusering på disse hen-

---

<sup>178</sup> Dette gjelder kanskje særlig i forhold til ”politiske mål”, og illustreres ved at det politiske ordskiftet i stor grad dreier seg hvilke virkemidler som er best egnet til å ivareta de meget generelle samfunnmessige hensynene; tjenestekvalitet, (for)brukerhensyn, sysselsetting, miljø- og sikkerhet, som ingen vil si seg uenig i, og som alle vil anse seg som best egnet til å ivareta gjennom egne ”løsninger”.

---

synene, uavhengig av andre sektorbaserte formål. Og som det fremgår av kapittel 4, bør dette kunne gjøres uten at det oppstår andre uønskede formål-sammenblandinger på området. Det bør være en nedre grense for hvor formålspesialisert et organ må være av hensyn til faren for fragmentering.<sup>179</sup>

Men det er viktig her å ha klart for seg at graden av formålspesialisering ikke bare fremkommer ved å se på direktoratsnivået eller de enkelte tilsynene. Vi må også se på departementenes oppgavesammensetning. Overordnede departementer med sammensatte formål, svekker graden av formålspesialisering, særlig om direktoratsstyringen er sterk. Vi må derfor se departementsområdene samlet før vi får det fulle bildet av ”spesialisingsgrad” innenfor et gitt reguleringsområde. Her spiller med andre ord også den vertikale organiseringen inn, og som vi drøfter nærmere nedenfor.

### **11.2.1.2 Funksjonsbasert spesialisering**

Funksjonsbasert spesialisering innebærer altså å skille mellom ulike oppgavetyper, innenfor og/eller på tvers av formålsområder. Slike oppgavetyper spenner over hele det spekteret som er skissert i kapittel 2, med overordnet politikkutforming, myndighetsutøvelse, tjenesteyting, tilskuddsforvaltning og eierskapsforvaltning, som sentrale elementer.

Slik funksjonsspesialisering har gjerne kjennetegnet den vertikale arbeidsdelingen ved at ulike funksjoner legges til ulike nivåer i den hierarkiske linjen. Tilsyn, tjenesteyting og lignende, har vært plassert i underliggende organer, mens overordnet politikkutforming, klagesaksbehandling, viktige forskriftsfullmakter og lignende, er beholdt i departementene.

Men som vi har sett, finnes det også ulik grad av funksjonsspesialisering langs den horisontale akse. Noen forvaltningsorganer er mer rene myndighetsorganer, eller også mer rene tilsyn. Andre har myndighetsutøvelse, herunder tilsyn, som en mindre del av sin portefølje. Et hovedskille går mellom myndighetsrelaterte oppgaver og øvrige oppgaver, for eksempel forvaltning av statlig eierskap. Et ”gjennomsnittlig” tilsynsorgan har gjerne oppgaver knyttet til alle sider ved myndighetsutøvelsen, herunder enkelte normerende funksjoner, samt de omkringliggende veilednings- og informasjonsoppgavene og det vi har kalt områdeovervåkning.

Tilsyn organisert som mer rene kontrollorganer vil innebære at metodikk som er knyttet til kontroll, revisjon og reaksjonsmåter, vil utgjøre en mer kritisk kompetanse i tilsynet. Det stiller store krav til sektor- og fagkunnskap som er knyttet til de regulerte formålsområdene. Dette kan delvis avhjelpes ved at regelverket er spesifikt og klart, slik at graden av faglig skjønnsutøvelse i selve tilsynet reduseres.<sup>180</sup> Det kan anføres argumenter i retning av at

---

<sup>179</sup> Etter vårt syn, kan de foreslåtte organisatoriske endringene innenfor sikkerhets-/beredskapsområdet, innebære en fare for unødig fragmentering innenfor en hovedformålsgruppe, jf. St. meld. nr. 17 (2001–2002): De reduserer ingen målkonflikter eller rollekonflikter, men introduserer et bare halvveis gjennomført ”målgruppeprinsipp”.

<sup>180</sup> Riksrevisjonen arbeider for så vidt etter en slik modell. Ren ”regnskapsrevisjon” er slik sett mindre problematisk enn ”forvaltningsrevisjon”. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon skjer

---

reguleringsoppgaver og kontrolloppgaver bør holdes atskilt. Her er det, som vi har sett, gjerne en arbeidsdeling i den vertikale linjen; delvis ved at regulering ligger i departementet, men også ved at hoveddelen av selve tilsynet er tillagt ytre regionale og lokale enheter. Begrunnelsen for denne arbeidsdelingen er delvis knyttet til demokratisk styring der normgivingen skal skje på politisk nivå. Delvis er den også effektivitetsbegrunnet: tilsynet må skje nær objektene, herunder også i betydningen geografisk nærhet. Å skille tilsyn fra andre oppgaver horisontalt, det vil si i flere sideordnede organer, har vært mindre vanlig.<sup>181</sup> Det kan være flere fordeler med en slik rendyrking av tilsynsoppgavene. Tilsynet kan utøves mer uavhengig, og uten at det knyttes noe eierforhold til regelverkets innhold og innretning. I forhold til virksomheter som reguleres gjennom normerende enkeltvedtak som konsesjoner, tillatelser og lignende, kan dette være et poeng, siden utforming av vilkår som er knyttet til vedtaket, kan skje i samråd med pliktsubjektet og innebære en grad av involvering som de som skal kontrollere etterlevelsen ikke bør ha.<sup>182</sup>

Vi ser imidlertid at tilsynsmyndighetene i dag har sentrale oppgaver når det gjelder regelutforming, og også vesentlig innvirkning på denne. Dette skjer ofte av kompetansemessige årsaker. Å skille ut slike oppgaver helt kan medføre oppsplitting av kompetanse som er knyttet til den mer generelle formålsforvaltningen, og verdifull kunnskap som er ervervet gjennom tilsynet kan gå tapt i arbeidet med utformingen av reglene. Dette kan selvsagt kompenseres ved at det etableres ordninger for erfaringsoverføring og rådgivning til overordnede og sideordnede organer med regelverkskompetanse.

Det kan likevel stilles spørsmålsteget ved om kombinasjonen tilsyn og regelverksutforming *i seg selv* er en rollekonflikt. Det innebærer ingen konflikterende hensyn i den grad det er de samme formålene som ivaretas, men med ulike virkemidler. Som antydnet i kapittel 2, utgjør disse oppgavene langt på vei en ”verdikjede” som gir mulighet til å holde kompetansen på reguleringsområdet samlet.

Fordelene med å samle de myndighetsrelaterte oppgavene, er nok først og fremst knyttet til effektivitet. Dette gir mulighet til å konsentrere innsatsen som er knyttet til et bredere spekter av virkemidler, og kan sikre sammenheng og helhet i utnyttelsen av informasjon og kompetanse. Myndighetene oppfatter seg i stor grad også som ”formålsforvaltere” like mye som ”regelverksforvaltere” og kontrollører”, noe som også har betydning for kulturbygging og identitet. Om dette er en styrke eller et problem, kan selvsagt diskuteres. I noen grad kan det gå så langt at selve myndighetselementet i rollen nedtones. Dette er antakelig én av årsakene til manglende konsistens i språkbruk og tendenser til ”rolleforvirring” i enkelte organer, jf. også kapittel 2.3.4.

---

etter oppsatte revisjonskriterier; revisjonsprosessen kan her være nokså ressurskrevende. En viss grad av intern formåls-/sektorspesialisering kompenserer for høy funksjonsspesialisering.

<sup>181</sup> Eksempler finnes imidlertid i økende grad, blant annet med etablering av Sosial- og helsedirektoratet, rendyrking av Helsetilsynet og etablering av eget jernbanetilsyn. Ansvaret er imidlertid samlet på departementsnivå.

<sup>182</sup> Dette kan imidlertid også løses ved internorganisatoriske grep, som i Statens forurensningstilsyn, der en egen industriavdeling har konsesjonstildeling mens en kontrollavdeling fører tilsyn. Samme skillet er ikke gjennomført på fylkesmannsnivå, på grunn av for små fagmiljøer.

---

Statskonsults vurdering er at sammenhengen mellom regelverk og tilsyn er sterk, og at effektivitetshensyn tilsier en samling i samme vertikale linje-struktur. Eventuelle behov for oppsplitting, bør først og fremst skje innenfor denne.

Et annet viktig skille langs denne akse, går som vi tidligere har påpekt mellom tilsyn og rådgivning. Skillet er litt uklart, men likevel kritisk. Tilsynet plikter å gi veiledning om reglens innhold og forståelse (jf. forvaltningsloven). Hvor langt tilsynene skal bistå med *generell rådgivning* om hvordan reglene best kan realiseres, er langt på vei et ressurs- og prioriteringsspørsmål. *Spesifikk rådgivning* gjennom konkrete anvisninger til enkeltvirksomheter om hvordan bestemte krav skal oppfylles for at tilsynet vil akseptere løsningen som lovlig, er mer problematisk. Ved slik rådgivning kan det skapes inntrykk av at tilsynet delvis påtar seg et ansvar for løsningen, og kan gi uklare roller og ansvarsplassering i forhold til pliktsubjekt.

Denne grenseoppgangen blir desto mer problematisk å håndtere ved økende bruk av funksjonsregler. Mange tilsynsmyndigheter blir bedt om å bistå med rådgivning som er knyttet til etterlevelse av regelverk. Spørsmål om hva som er ”godt nok” i forhold til et ullent funksjonskrav, er velkjent i mange tilsynsorganers førstelinje. At tilsynene er avholdne i forhold til for aktiv rådgivning, kan for så vidt også innebære dårlig ressursutnyttelse: et kvalifisert råd kan gi en rask og gjennomførbar løsning ”på stedet”. Å ikke gi klare svar kan for så vidt også svekke legitimitet i forhold til brukerne. Vi står her overfor et dilemma hvor det faktisk må gjøres valg mellom klart motstridende hensyn. Selve håndteringen av dette, er i realiteten mye overlatt til tilsynspersonellens evne til å tydeliggjøre roller i møte med tilsynsobjektene.

Det kan argumenteres for at det andre hovedskillet innenfor en slik funksjons-/rolleakse, går mellom myndighetsoppgaver, herunder finansiering og tjenestekjøp, og andre sektor- og formålrelaterte oppgaver.

Det vil være mest kritisk å sørge for et skille i forhold til forvaltning av eierskap og konkurranseutsatt tjenesteproduksjon, og dernest ”øvrig” tjenesteproduksjon. Innenfor spekteret av de mer rene myndighetsrelaterte oppgavene, er det lettere å se en sammenhengende verdikjede, og der arten av den virksomheten som utøves, ikke i så stor grad utgjør noen innbyrdes rollekonflikt.

Men siden funksjoner i større grad samles lenger opp i hierarkiet, det vil si på departements- og regjeringsnivå, kan rollekonflikter likevel oppstå. Vertikal spesialisering, gjennom økt autonomi, kan i noen tilfeller være mer egnet til å løse slike rollekonflikter, som da også kan ha klare innslag av å være målkonflikter.

### **11.2.1.3 Målgruppebasert spesialisering**

En målgruppebasert spesialisering, vil være egnet for å ivareta helhetshensyn og sumvirkninger overfor tilsynsobjekter. Dette kan bidra til høy legitimitet overfor tilsynsobjekter og kan også bidra til en effektiv disponering av virkemidler som er knyttet til de formålene som skal ivaretas overfor disse gruppene.

---

Særlig tre samordningsbehov kan identifiseres i forhold til tilsynsobjekter:

- Krav fra mange ulike og til dels ukoordinerte myndigheter kan gi totalbelastninger og sumvirkninger som ingen har tenkt igjennom. Summen av offentlige krav og inngrep skaper prioriteringskonflikter.
- Metoder og fremgangsmåter kan variere på tvers av reguleringsområder. Det gjelder både reguleringsformer og tilsynsutførelse. Dette skaper lite forutsigbarhet og større uklarhet i forholdet mellom tilsynsobjekt og myndighet.
- Det kan oppstå direkte motstrid mellom enkeltkrav fra ulike myndigheter, samt også ukoordinerte rapporteringskrav og tilsynsbesøk.

Effektivitetshensyn tilsier at det ved innretning av regler og tilsyn tas tilbørlig hensyn til sannsynlighet for etterlevelse; urealistiske, vanskelig formulerte, lite treffsikre regler, vil ha liten gjennomslagevne. Det samme gjelder ved inkompetent, firkantet, detalj- eller bagatellorientert tilsyn. Brukerhensyn er derfor et bidrag til å ivareta reglenes formål, men selvsagt innenfor rammen av disse formålene. Effektive regulerings- og tilsynsregimer forutsetter at brukerne gjør ”sin del” av jobben, det vil si at de følger reglene, eller enda bedre, at de styrer virksomheten etter de formålene som reglene skal tjene.

Reguleringsregimer med stor avstand mellom krav og faktisk tilstand, er opplagt ikke effektivt. Det innebærer igjen at både formål, regelutforming, tilsyn og annen formålsforvaltning må være innrettet slik at tilsynsobjekter har eller gis motiver og insitamenter for etterlevelse. Brukerne vil også være opptatt av at regler og tilsynsorganer er hensiktsmessig samordnet. Fragmentering og uoversiktighet kan svekke respekten for og etterlevelsen av offentlige krav og inngrep. Den alminnelige tilliten til regelverk og tilsynsregimer øker dersom disse er innrettet på måter som ivaretar brukerhensyn, ved blant annet at alle behandles likt. Målgruppeorientert regelverk og tilsyn bidrar derved også til rettsikkerhet og legitimitet.

De mer spesialiserte ”innbyrdeskonfliktene” i regelverket kan det imidlertid være vanskelig helt å organisere seg bort fra. Det kan oppstå prioriteringskonflikter mellom alle formål og regelkrav i forhold til hvilke krav som ut fra en begrenset ressursmessig kapasitet skal imøtekommes ”først”. Dette er én av grunnene til at målkonflikt her kan være et litt for snevert begrep.

Men målgruppeorientert spesialisering kan for så vidt være et problem, like mye som en gevinst, dersom myndighetene ”samordner bort” enkelte krav av hensyn til eller lojalitet til objektene. Grad av nærhet til bransje og lignende kan øke, og formålet eller formålene kan avstemmes i forhold til hva en antar at objektene har kapasitet til å håndtere (jf. fylkesmennenes kommunetilsyn).<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup> Begrepet ”regulatory capture” er introdusert for å fange opp slike sideeffekter av ”objekt-nærhet”.

---

Slike hensyn til brukerne som vi her har påpekt, forutsetter selvsagt ikke at organiseringen følger et målgruppeprinsipp, men sannsynligheten for slike tilpasninger i myndighetsutøvelsen må antas å øke med en slik organisering.

#### **11.2.1.4 Territoriell-/geografisk basert spesialisering**

Som vi har påpekt vil geografisk organisering langt på vei være uttrykk for en vertikal inndeling, med regionale/lokale enheter som ytre etater under en sentralmyndighet. Av hensyn til mandatet, skal vi imidlertid også se på ulike alternativer i forbindelse med geografisk organisering, og da med særlig vekt på mulighet til organisatorisk samling av myndigheter på regionalt-/lokalt nivå.

Problemstillingen er i utgangspunktet enkel. Myndigheter med tilstrekkelig sammenfallende formål eller målgrupper, kan samles organisatorisk. Dette avhenger av de vurderingene som gjøres for reguleringsområdene som sådan, med implikasjoner for sentralnivå så vel som på regionalt-/lokalt nivå. Uansett kan det imidlertid være ønskelig at statlige regionale organer følger de samme administrative grensene. Dette gjelder også uten at samorganisering gjennomføres. Særlig for faglig og tematisk beslektede organer, kan svakere former for samarbeid og samordning være ønskelig. I dag er situasjonen at geografiske inndelinger varierer betydelig, også på områder som antakelig bør ses i sammenheng.<sup>184</sup>

### **11.2.2 Alternativer i den vertikale aksen**

Vertikal spesialisering ivaretar ulike hensyn, noe som også reflekteres i begrunnelsene for opprettelser av organer under departementene jf. kapittel 5. Den vertikale dimensjon fremstår på mange måter som den mest komplekse når det gjelder å balansere mellom de hensynene som vi har lagt til grunn. Vi ser her nærmere på ulike grader av vertikal spesialisering og organisatorisk uavhengighet, gir deretter en normativ drøfting, og ser avslutningsvis på selve organisasjonssystemet som er knyttet til organer utenfor departementene.

#### **11.2.2.1 Grader av uavhengighet**

Siden så og si alle tilsynsoppgaver allerede er delegert til egne forvaltningsorganer, er det først og fremst en vurdering av ulike grader av uavhengighet for slike organer som vil være aktuelle i den videre prosessen. Myndighetsorganer kan gis større uavhengighet på flere måter. Uavhengighet er ingen absolutt, men en relativ egenskap, jf. redegjørelsen i kapittel 5. Uavhengigheten må fastsettes gjennom regler, gjennom lovvedtak i Stortinget, eller ved vedtak i regjeringen. Men reglene kan endres eller oppheves av de samme organene som vedtok dem, og innebærer altså ikke ”full immunitet”. Et hovedskille går her mellom lovbestemt uavhengighet og ”uavhengighet” ved at regjeringen selv binder seg til masten gjennom egne vedtak. Sistnevnte form er selvsagt svakere, og

---

<sup>184</sup> Behovet for regional/lokal samordning etter felles administrative grenser, var et hovedpoeng i forbindelse med Statskonsults gjennomgang av HMS-området, jf. Statskonsultrapport 1999:2.



---

etablerer bare en ny intern arbeidsdeling som kan endres ved behov. Vi oppsummerer her kort noen viktige elementer.

- En vanlig form er å avskjære departementets instruksjonsmyndighet i alle eller noen typer saker, og/eller i alle eller noen typer spørsmål. Den kan også være avskåret vedrørende en større eller mindre del av de spørsmålene som kan oppstå i den enkelte saken når det gjelder skjønn, lovtolkning og saksbehandling.
- Uavhengighet fra forvaltningens politisk ansvarlige ledelse styrkes dersom den enkelte avgjørelsen i et organ ikke kan bringes inn for departementet gjennom klage, men der klageinstansen selv er ”uavhengig” av regjeringen eller departementet, eller dersom en klage må rettes direkte til de ordinære domstolene.
- Graden av uavhengighet påvirkes også av reglene om *oppnevning* til styret og/eller den ledende stillingen i det aktuelle organet. Myndigheten til å utpeke de personene som skal sitte i de sentrale stillingene eller vervene, ligger gjerne til politisk ansvarlige organer. Dette kan svekke uavhengigheten. Det kan her være behov for å se nærmere på betydningen av ansettelsesvilkår, ordninger med tidsbegrenset mandat, lederkontrakter og lignende, og hvordan slike rammebetingelser påvirker sannsynligheten for ”strategisk atferd” hos personer i ledende stillinger.<sup>185</sup>
- Uavhengigheten påvirkes selvsagt også av hvordan etatsstyringen praktiseres. Avholdenhet fra eller avskjæring av inngrep i enkeltsaker, skjerner ikke prinsipielt fra prioriteringsvridene styringssignaler.
- Et siste forhold som det er naturlig å trekke frem, er den fysiske avstanden til overordnet organ – departement. Det er ikke utelukket at økt fysisk avstand også kan være et bidrag til økt uavhengighet, (jf. kapittel. 8).

Når det gjelder spørsmålet om *statsrådsansvar*, legger vi her til grunn at dette ansvaret følger den styringsadgangen som de til enhver tid gjeldende regler åpner for. Selv når det gjelder det parlamentariske ansvaret, må vi anta at Stortinget vil ta som utgangspunkt at regjeringen og de enkelte statsrådene bare gjøres ansvarlig for forhold som ligger innenfor deres rettslige kompetanseområde. Intern delegasjon vil med andre ord ikke fritta for ansvar, slik som lovfestet uavhengighet må antas å gjøre.<sup>187</sup>

### 11.2.2.2 Normativ drøfting

Vi står her overfor sentrale problemstillinger i sontringen mellom politikk og administrasjon, eller enklere: mellom politiske aktører og administrasjonen. På den ene siden skal administrasjonen utgjøre et viktig korrektiv til politikere; de skal bidra til en nødvendig kvalitetssikring av de beslutningene som fattes

---

<sup>185</sup> Se også Smith (2000).

<sup>186</sup> Eventuelt eksemplifiser med DT.

<sup>187</sup> Jf Smith i vedlegg til NOU 1998:18.

---

gjennom faglige kunnskaper innenfor politikkområdene, og kjennskap til ulike virkemidlers effektivitet og treffsikkerhet. Videre skal administrasjonen bidra til korrekthet og forutsigbarhet med hensyn til prosedyrer, formelle krav og lignende.

Behovet for å beskytte fagorganer mot kortsiktige politiske vurderinger, har i mange lands forvaltningssystemer i økende grad også bidratt til at det gis visse begrensninger i de politiske inngrepsmulighetene. Sentrale eksempler her er sentralbank, påtalemyndighet og til dels ulike tilsynsmyndigheter.<sup>188</sup>

Uavhengig faglighet kan derfor sies å fremme både hensynet til effektivitet og til rettsikkerhet og legitimitet. Det kan endog sies å fremme hensynet til demokratisk styring, ved at en god administrasjon også er en som sørger for god tilrettelegging av beslutningsgrunnlag og alternativer. Hvis noe av denne faglige virksomhet utøves på armlengdes avstand fra politisk ledelse, kan det bidra til å skjerme politisk ledelse fra overdreven og tidkrevende befatning med ”betente” enkeltsaker, til fortrenghet for de viktigere strategiske og prinsipielle spørsmål.

På den andre siden kan man også se administrasjonsmakt som en trussel mot både demokratisk styring, effektivitet, rettsikkerhet og legitimitet. I forhold til demokratisk styring er dette for så vidt selvforklarende. I forhold til effektivitet kommer det kanskje særlig til uttrykk ved at forvaltningen kan fungere konserverende og lite endringsvillige, og kan gjøre mye for å trenere og blokkere politisk ønskede reformer. Dette kan igjen bidra til å svekke politiske organers legitimitet. Hensynet til demokratisk styring kan altså stå i motstrid til hensynet til rettsikkerhet og legitimitet forstått som faglig autonomi/kvalitet og partsuavhengighet.

Samtidig er det her verdt å påpeke at tendensen de senere årene synes å være at tjenestemenn viser økt lydighet overfor politisk ledelse, og at risikoen for *servilitet* kan være større enn risikoen for *illojalitet*.<sup>189</sup>

Et sentralt spørsmål er hvor kritiske de ulike gradene av vertikal spesialisering fremstår, i forhold til både hva man oppnår og hva man risikerer. Hvor kritisk er grensen som avskjærer departementsledelsens styringsmulighet? Ser vi formelt på det, er denne selvsagt viktig. Selv om vi vet at de organisatoriske grensene har betydning, og at en ordinær direktoratsløsning også bidrar til selvstendighet og organisatorisk avstand, vil dette forsterkes ytterligere dersom uavhengigheten formaliseres i større grad. Antakelig vil betydningen av usynlige lojalitetsbånd og antesipert styring også svekkes, og atferd vil i mindre grad styres av tjenestemenns selvsensur i forhold til de politisk overordnede.

---

<sup>188</sup> Jf. blant annet Majone 1996, Eriksen 2002.

<sup>189</sup> Andelen tjenestemenn som sier at de vil sende anbefalinger oppover i departementet, selv om de forventer uenighet, viser en jevnt fallende tendens i perioden 1976–1996 (Egeberg og Christensen, 1997). Denne formen for selvsensur er også påpekt av den svenske forvaltningspolitiske kommisjonen. Blant annet som en følge av svekket ansettelsestrygghet, individuelle avlønningssystemer og lignende, er tjenestemenn kommet i et sterkere avhengighetsforhold til sine politiske overordnede. Embetsverket fremstilles endog som ”meningslösa jasägare” (SOU 1997:57, s. 147).

---

I forhold til hensynet til demokratisk styring, fremstår uavhengige organer, herunder særskilte klageorganer, som litt "tvetydige". Uavhengighet innebærer å gi avkall på styringsmuligheter for politisk ansvarlig ledelse. Uavhengighet ved lov, bryter med prinsippet om forvaltningens hierarkiske oppbygning, og avviker fra grunnlovens hovedregel om Kongens ansvar og styringsmulighet. Samtidig vil heller ikke slik uavhengighet være absolutt. Selv domstolen skal følge loven og er avhengig av bevilgede midler. Styringsmulighet er uansett i behold, siden det er Stortinget som fastsetter de lovene som skal forvaltes. Regjeringen vil også via det aktuelle departementet og innenfor lovens rammer, gi utfyllende detaljreguleringer for området. Men den etablerte arbeidsdelingen i staten fravikes, hvilket kan rokke ved maktfordelingen mellom statsorganene.<sup>190</sup> Denne institusjonelle skjermingen må altså veies mot muligheten for løpende korrigerende, som for så vidt også kan være demokratisk legitim.

Vi legger her vekt på at organisering og beslutningsprosesser innrettes slik at det er synlig *hvilke* interesser og hensyn som til enhver tid ivaretas. Hensyn som ikke ønskes avveid mot andre hensyn, kan ivaretas av autonome organer, der innebygde "institusjonelle sperrer" hever terskelen for når de politiske organene kan "ombestemme seg". De må altså sures tilstrekkelig godt fast til masten gjennom de farvannene der fristelsen til å gjøre "uønskede" avveininger anses å være tilstrekkelig stor. Det ligger i sakens natur at dette reiser spørsmål om politiske prioriteringer.

Økt organisatorisk uavhengighet kan være særlig aktuelt på områder der staten har betydelige eierinteresser, og hvor dette eierskapet ikke primært er sektorpolitisk begrunnet.<sup>191</sup> Tilsvarende kan gjelde hensyn som er knyttet til sikkerhet, særlig på områder hvor slike hensyn kan tenkes å bli avveid mot andre, på måter man ønsker å sette fremtidige sperrer mot. Generelt vil områder der staten har konkurrerende hensyn å ivareta, være sentrale enten det er knyttet til eierinteresser eller mer generelle sektorinteresser.

Et avgjørende spørsmål blir under alle omstendigheter *hvilken* myndighet som faktisk tillegges organet. Noen oppgaver vil volde større problemer enn andre ut fra hensynet til demokratisk styring. Et kritisk skille her går som påpekt mellom kontroll og normering. Å gi slike organer normeringsoppgaver er mer problematisk enn at de bare har rene kontrolloppgaver med gitt regelverk. Og normering gjennom generelle vedtak vil som hovedregel være mer kritisk enn ved enkeltvedtak. Uavhengighet er altså lettere å forsvare dersom det er tale om myndighet til å avgjøre enkeltsaker innenfor rammen av generelle regler, enn dersom organet selv har myndighet til å fastsette slike regler. Normering ved enkeltvedtak skjer særlig der hvor regelverket åpner for skjønn. Det må derfor klargjøres hvilken myndighet departementene skal gi avkall på. Institusjonelle sperrer kan svekke lysten og viljen til å gripe inn med regelendring overfor praksis som måtte være i strid med lovgivers intensjon. Det skapes en autonomifremmende beslutningstregghet.

---

<sup>190</sup> Jf. blant annet Bruzelius 1998

<sup>191</sup> For en nærmere drøfting av rollekonflikter og organisatorisk uavhengighet ved statlig eierskap, se Statskonsultrapport 2001:17.

---

Hvis konsekvensen av en slik klargjøring innebærer funksjonell rendyrking som kontrollorgan, må det da gjennomtenkes hva dette kan bety for effektivitetshensyn. Som vi har påpekt over kan effektivitetshensyn tale for at reguleringsformålet forvaltes mest mulig samlet.

### 11.2.2.3 Nærmere om organisasjonssystemet

Sentrale spørsmål blir om økt uavhengighet skal etableres gjennom særlige tilpasninger til de enkelte tilfellene ("skreddersøm"), om det skal etableres mer gjennomgående, standardiserte tilknytningsformer, og videre om uavhengige organer skal etableres på alle områder eller bare på noen.

Spørsmålet om "skreddersøm" versus "standardisering", er mer enn et forvaltningspolitisk hensiktsmessighetsspørsmål. Standardisering gir ryddighet og institusjonell harmonisering på tvers av forvaltningsområder, slik forvaltningsloven har til hensikt å fungere. Som organisasjonsform har vi innenfor forvaltningen i dag bare ordinære forvaltningsorganer, samt det som av og til kalles forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, herunder forvaltningsbedrifter. Slike fullmakter kan imidlertid være av svært ulik karakter, fra nettobudsjetteringsfullmakter til ulike typer administrative fullmakter. Når det gjelder uavhengighet som er knyttet til myndighetsutøvelse, finnes bare spesialtilpasninger. Slik skreddersøm gir mulighet for å nyansere etter alle de dimensjonene som er nevnt over, men kan også skape institusjonell uryddighet.

De behovene som eventuelt taler for å etablere en grad av uavhengighet mellom det politiske og det faglige apparatet, gjør seg like mye gjeldende for klagesaksbehandling som for vedtaks- eller forskriftsmyndighet. Disse vurderingene og begrunnelsene er det også redegjort nærmere for i kapittel 5.

Også her reises spørsmålet om standardisering versus spesialtilpassede særordninger. Statskonsult har i andre sammenhenger pekt på ulemper ved å opprette egne klagenemnder på tilsynsområdet. Antallet særordninger har allerede fått et slikt omfang at vi mener det er på tide å vurdere organiseringen av klagesaksinstituttet generelt. I den sammenhengen kan det tenkes flere ulike retninger som bør vurderes:

- Utarbeide retningslinjer med utgangspunkt i dagens organisering. Disse kan tjene som en norm som eksisterende ordninger kan vurderes opp mot, og eventuelt endres. Et moment kan være å sikre tilstrekkelig organisatorisk avstand mellom førsteinstans og klageinstans innenfor en etat.
- Se nemndordningene i en større sammenheng ved å samle beslektede saksområder i større enheter, fremfor den spredningen vi har i dag, blant annet med tanke på større felles sekretariater som kan sikre en generell saksbehandlingskompetanse over et bredere område. Her kan det igjen tenkes et sett med flere ulike løsningsalternativer.
  - En rekke av de nemndordningene vi har, er etablert som lokale statlige ordninger. Disse kan sammen med andre lokale ordninger også ordnes etter regioner, med en stamme bestående av juridisk ekspertise som tilføres den spesifikke sakkyndighet som er tilpasset ulike fagområder.

- Ytterligere en mulighet for de lokale ordningene, er å legge klagefunksjonen til fylkesmannsembetene, særlig hvis intensjonen er å rendyrke dem mer som tilsyn og/eller klageorganer.
- En nemndordning med felles sekretariat utenfor den ordinære forvaltningsorganisasjonen vil få en del fellestrekk med en forvaltningsdomstol. Statskonsult mener at også en slik ordning bør vurderes.

En løsning som kombinerer standardisering med en generell virkende ordning, er den svenske. Sverige er trolig det landet innenfor OECD-området som her har gått lengst. Forvaltningsmyndighetene utenfor Regeringskanselliet har etter Regeringsformen (”grunnloven”) både en rett og en plikt til å treffe enkeltvedtak etter egen vurdering, og uten anvisning eller instruks fra ”overordnet” politisk myndighet. Formålet er å sikre rettssikkerhet ved forvaltningens myndighetsutøvelse.<sup>192</sup> En konsekvens av dette er også at det blir et klarere skille mellom de som fastsetter generelle regler og de som fatter enkeltvedtak i henhold til disse. Sverige har også en egen forvaltningsdomstol som behandler de fleste klagen på forvaltningsvedtak. Disse behandles med andre ord ikke innenfor det hierarkiske systemet.<sup>193</sup>

Vi oppsummerer her ved å konkretisere mer skjematisk hvordan de fire kombinasjonsmulighetene kommer – eller kan komme – til uttrykk:

**Tabell 11.2.2.3**  
**Konkretisering av de fire kombinasjonsmulighetene**

	<b>”Skreddersøm”</b>	<b>Standardisering</b>
<b>Noen utvalgte organer</b>	Dagens norske løsning både med hensyn til tilsynsorganer og klageordninger	Fremtidens norske løsning?
<b>Alle organer</b>	Fremtidens norske løsning?	”Svensk” modell for myndighetsorganisering, herunder klagemyndighet Bør vurderes i Norge?

<sup>192</sup> SOU:1983:39, s. 45.

<sup>193</sup> Det er samtidig pekt på at de reelle forskjellene mellom den svenske modellen og for eksempel det norske og det danske ”ministerstyre”, er mindre enn de formelle føringerne skulle tilsi (SOU 1997:54). Riksdagen har gitt en fortolkning av Regeringsformen (11:7) som gir politikerne betydelige styringsmuligheter, og det ligger betydelige påvirkningsmuligheter i de mål- og resultatstyringssystemene som er utviklet. Påvirkning gjennom ansettelser av etatssjefer (Værksdirektør og lignende) er også til stede. Samtidig har både Norge og Danmark en stor del av sin forvaltning utenfor departementene, og med varierende grad av autonomi.

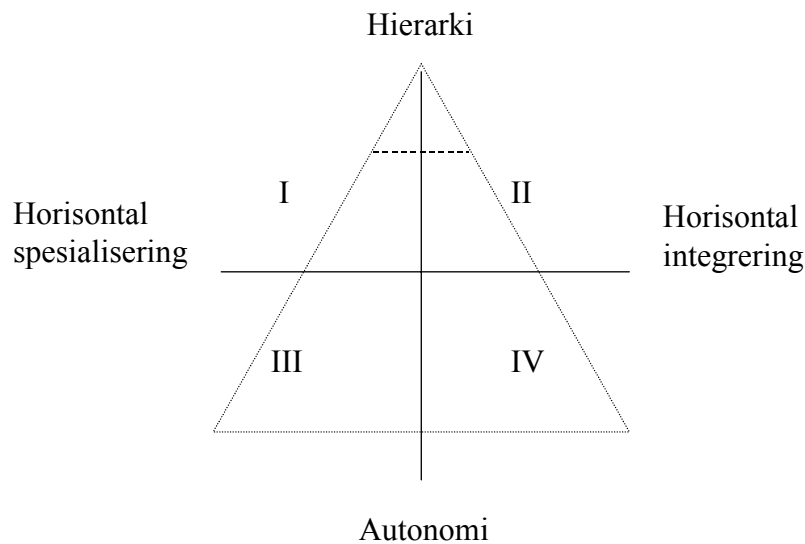
---

## 11.3 Organisasjonsmodeller

### 11.3.1 Generelt om de organisatoriske alternativer

Med dette som bakteppe, tar vi igjen utgangspunktet i figuren fra kapittel 1. Dette gir mulighet til å vurdere den vertikale og den horisontale dimensjon i sammenheng, og får frem de mange ulike kombinasjonsmulighetene innenfor de to aksene.

**Figur 11.3.1**  
**Kombinasjonsmuligheter**



Vi gjentar ikke hele modellforklaringen her, men trekker frem noen hovedelementer. Vi har i tillegg tegnet inn en stiplet trekant for å synliggjøre den hierarkiske grunnstrukturen, og som angir hvor i systemet de mest samlende samordningsmekanismene er konsentrert.

Innplasseringer av alternative modeller i figuren kan altså ikke, med alle de variantene som foreligger, gjøres etter noen mekanisk opplistingemetode. Figurens nytteverdi ligger i å synliggjøre hvordan noen utvalgte modeller kan innpasses i forhold til de sentrale organisasjonsvariablene. For å forenkle noe i forhold til det potensielt svært store antallet alternative modeller, velger vi her å legge vekt på de som kombinerer ulike verdier av formål-, funksjons- og målgruppespesialisering med ulike grader av hierarki versus autonomi innenfor den vertikale aksene.

Som en innledende illustrasjon, skisserer vi kort noen egenskaper ved hver av "kvadrantene". Generelt gjelder da at spesialiseringsgrad gradvis reduseres oppover langs den vertikale aksene:

- 
- I. Plasserer spesialiserte oppgaver nær sentral politisk styring i et departement, men med mulighet til å avveie mot andre hensyn gjennom interdepartementale samordningsmekanismer og regjeringsbehandling.
  - II. Som over, men oppgavene er mindre spesialisert, og flere avveininger vil gjøres før de når andre departementer, eventuelt regjeringen.
  - III. Spesialiserte oppgaver i egne organer. Dette gir oppgaveentydighet, og mindre avveining innenfor organet, men kan bidra til oppsplitting og fragmentering. Dette forsterkes ved økt uavhengighet og kan da også være kritisk i forhold til demokratisk styring når det gjelder normerende vedtak, eksempelvis hvis rommet for skjønn er stort.
  - IV. En bredere definert oppgaveportefølje er tillagt underliggende organ. Med sammensatt målstruktur innebærer dette at mange avveininger skjer på etatsnivå, innenfor de rammene som regelverket trekker opp. Ved økt uavhengighet (under trekanten), forsterkes dette ytterligere, og svekker sentralmyndighetenes samordningsmulighet.

Konkrete modeller kan komponeres ved å trekke elementer fra flere alternative ”plasseringer” innenfor den horisontale og vertikale aksene. Dette kan blant annet tydeliggjøre at funksjoner og formål, rettet mot ulike målgrupper eller tilsynsobjekter, skilles og samles på ulike nivåer i forvaltningshierarkiet. Siden den horisontale aksene kan bestå av flere variabler hvor ytterpunktene også er *kombinasjonsmuligheter*, vil det være umulig å bruke den som en entydig dimensjon.

Dette kan eksemplifiseres som følger: Om vi legger til grunn bare tre av spesialiseringsdimensjoner, og tar utgangspunkt i bare en ytterverdi ved hver av dem, får vi likevel 8 mulige kombinasjonsløsninger.

**Tabell 11.3.1**  
**Kombinasjonsløsninger\***

	1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Formålspesialisering</b>	X	X	X	X				
<b>Funksjonspesialisering</b>	X	X			X	X		
<b>Målgruppespesialisering</b>	X		X		X		X	

\* Kombinasjon 1 angir organer som er spesialisert etter både formål, funksjon og målgruppe, kombinasjon 2 angir organer som bare er spesialisert etter formål og funksjon, etc.

Få organer oppfyller fullt ut de kriterier som skulle tilsi en entydig plassering etter et slikt inndelingsskjema. Men en skjønnsbasert eksemplifisering, ut fra den mest nærliggende kombinasjonen, kan være nyttig:

- 
1. Taubanetilsynet, Eierskapstilsynet
  2. "Idealtilsynet"?
  3. Oljedirektoratet, Statens utdanningsdirektør
  4. Konkurransetilsynet, Arbeidstilsynet
  5. Norges vassdrags- og energidirektorat, Kredittilsynet, Post- og teletilsynet
  6. Ingen eksempler (noe "rikstilsyn" finnes ikke)
  7. Fylkesmann (som formål- og funksjonsgeneralisert "kommunepasser")
  8. "Totalforvalter"

Men det er altså ikke mulig å definere noen entydig horisontal variabel som disse kombinasjonene kan plasseres på: hvert av alternativene er en kombinasjon av verdier langs flere variabler samtidig.<sup>194</sup>

Den vertikale dimensjonen er enklere å holde "konstant". Det vil langt på vei være de samme indikatorene mellom ytterpunktene styring og autonomi, som legges til grunn; det vil si det systemet av instruksjer, fullmakter og delegering, lovfestet beslutningsmyndighet og organisatorisk inndeling, som "plasserer" beslutningstakerne innenfor – eventuelt utenfor – et hierarkisk system.

Som påpekt, gir denne tilnærmingen et stort antall variasjonsmuligheter, med ulike plasseringer langs flere – ikke alltid like entydige – variabler samtidig.<sup>195</sup> Vi trekker her frem *noen* muligheter. Fordeler og ulemper knyttet til hver enkelt modell fremgår av foregående drøfting. Vi gjentar dem her kun stikkordsmessig, men trekker frem tilleggsmomenter som følger av den gitte "kombinasjonen". Vi forsøker å holde oss til modeller som kan antas å samsvare med oppdragsgivers prinsipper, men gir likevel en særskilt drøfting av fylkesmannsmodellen, som jo må antas å befinne seg i en "risikosone" i forhold til disse prinsippene.

### 11.3.2 Alternativer på departementsnivå

Nå skal ikke denne utredningen først og fremst drøfte departementorganiseringen. Men vi har samtidig forsøkt å vise hvordan departementenes oppgavesammensetning også har innvirkning på hvordan tilsynsorganiseringen samlet sett fremstår.

Med utgangspunkt i forvaltningens hierarkiske oppbygning, vil tilsynenes departementstilknytning være av sentral betydning for hvordan de ulike oppgavene er samlet eller splittet, horisontalt så vel som vertikalt. Generelt gjelder likevel at graden av vertikal spesialisering, i ytterste konsekvens

---

<sup>194</sup> Ytterpunkter her vil være henholdsvis kombinasjon 1 vs 8, 2 vs 7, 3 vs 6 og 4 vs 5.

<sup>195</sup> Tar vi utgangspunkt i de åtte kombinasjonsmulighetene som er skissert i tabell 11.3.1 over, krysset med, la oss si tre alternativer i den vertikale akse – departementsplassering/tilhørighet, "ordinært forvaltningsorgan", og "uavhengig myndighet", gir det likevel "teoretisk" 24 kombinasjonsmuligheter. Men siden ingen områder følger noen entydige "kombinasjoner" av spesialiseringsprinsipper, og siden både den horisontale og den vertikale linjen også har et mer sammensatt spekter av løsninger, kan en slik tilnærming bli både misvisende skjematisk og unødig kompliserende.



---

gjennom lovfestet uavhengighet, gjør departementstilknytningen mindre kritisk i forhold til eventuelle uønskede oppgavekombinasjoner.

Samtidig anser vi det som lite aktuelt at alle oppgaver som er knyttet til gjennomføring av lovers formål, uavkortet legges til organer utenfor forvaltningshierarkiet. Vi har her trukket en kritisk grense mellom på den ene siden generelle normerende vedtak (forskrifter), og på den andre siden håndhevelse av gitte regler innenfor relativt fast optrukne rammer. Mellom disse ytterpunktene finnes en rekke mellomformer for myndighetsutøvelse som kan representere kritiske grensedragningsvurderinger i de enkelte tilfellene.

Vertikalt er hovedutfordringen også at departementene på ulike måter involverer direktoratene i regelverksarbeid på en måte som gjør dem til politiske organer – selv om det formelt fortsatt er departementet som styrer. Dersom departementene vil bruke underordnet organ, må de selv ta ansvar for regelverksstrategi og regelverksplaner. Alternativt må departementet skille ut et ”halvpolitisk” fagorgan som gjør detaljarbeidet for departementet og la tilsynet være ”enkeltsaksbehandler”.<sup>196</sup> Dersom departementet har et målkonfliktproblem, må det skilles horisontalt, og regelverksutviklingen må foregå i den nye vertikale søylen.

Vi anser på denne bakgrunnen at det under alle omstendigheter vil være av betydning å vurdere hele forvaltningshierarkiet i sammenheng.

Generelt gjelder at jo lenger opp i forvaltningshierarkiet vi beveger oss, jo mindre spesialisert fremstår organiseringen. Oppgaver som kan være atskilt eller utskilt på tilsynsnivå, er ansvarsmessig samlet på departementsnivå, og i hvert fall på regjeringnivå. Dette gjelder altså innenfor det til en hver tid gjeldende hierarkiets rekkevidde.

Vi har over forsøkt å skille grovt mellom tradisjonelle ”sektordepartementer” og de departementene som i større grad ivaretar horisontale oppgaver på tvers av sektorer. Det er av flere grunner vanskelig å plassere disse entydig i kvadrantene over, men de fleste vil under alle omstendigheter trekkes mot kvadrant II.

Sektordepartementene kjennetegnes ved at de ivaretar flere formål og delhensyn overfor en *relativt* definerbar målgruppe. Når det gjelder antall hovedformål og delhensyn, plasseres derfor slike departementer i øverste høyre kvadrant (II). ”Næringsdepartementene”, herunder Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet ligger klarest på denne siden. Helsedepartementet er for så vidt også et sektordepartement, men har et relativt entydig formål, og trekkes derfor inn mot midten i figuren og egentlig over i kvadrant I. Det samme gjelder Utdannings- og forskningsdepartementet.

Ett av de få formålsentydige departementene er Miljøverndepartementet, som klart ligger i kvadrant I. Arbeids- og administrasjonsdepartementet ivaretar flere formål, og havner i kvadrant II. Samtidig er disse formålene i hovedsak sektor-

---

<sup>196</sup> Vi forstår dette som hovedmodellen med etableringen av det nye Sosial- og helsedirektoratet og rendyrkingen av Helsetilsynet.

---

nøytrale i tradisjonell forstand, hvilket betyr at de blir tilsvarende lite målgruppespesialisert.

*Som en hovedkonklusjon, vil vi trekke frem følgende:*

Sektornøytrale departementer vil i mindre grad rammes av uheldige rolle- og formålskonflikter. Tilsynsorganer under disse, vil derfor i mindre grad bli utsatt for kryssende forventninger når det gjelder sin myndighetsutøvelse. Dette gjelder både tilsynsutøvelsen i mer snever forstand, og de normerende oppgavene. Når det gjelder de tradisjonelle sektordepartementene, vil graden av hensynkonflikter avhenge av oppgavesammensetning og målstruktur.

Dersom sektorforvaltningen omfatter ansvar for målgrupper som i ulike egenskaper også er underlagt reguleringsregimer som departementet har hånd om – for eksempel næringer og selskaper – oppstår et avveiningsbehov som kan gi uønskede formåls- og rollekonflikter. Eksempler her er kombinasjonen av økonomisk ansvar for selskaper med myndighetsansvar for sikkerhet i de samme selskapene, og forvaltning av eierskap i kommersielle selskaper kombinert med ansvar for å regulere konkurransen – markedsadgang og lignende – i de markedene som selskapene opererer i.

Noen grensetilfeller har vi der sektordepartementene primært fremstår som ”totale formåls- og målgruppeforvaltere” innenfor sine områder, for eksempel helsesektoren og utdanningssektoren. Et sentralt moment her, er om introduksjon av nye virkemidler innenfor sektoren bidrar til å endre departementenes målstruktur. Økt vekt på konkurranse som virkemiddel, kan eksempelvis gi endrede mål for både tjenesteleverandører, for statens eierskap og for reguleringsregimene, slik vi blant annet har sett innenfor samferdsels- og energisektorene. En slik utvikling kan derfor også gi opphav til mulige hensynskonflikter på departementsnivå.

### **11.3.3 Alternativer på tilsynsnivå**

Vi trekker her frem fire modeller på tilsynsnivået, men da relatert til de ulike organisatoriske alternativene på departementsnivået.

#### **Hovedmodell A**

Denne modellen innebærer ”relativt” formålspesialiserte tilsyn, men med en viss grad av horisontal integrering etter de inndelingskategoriene som er skissert i kapittel 4. En del tilsyn innenfor kategorien ”sikkerhet”, kan eksempelvis samles, i hvert fall innenfor samme departementsområde. Ved å ta utgangspunkt i gjennomgående og sektoruavhengige hensyn forankret i sektornøytrale departementer, kan en unngå rolleblanding som er knyttet til sektorforvaltningsansvar, enten dette omfatter staten selv gjennom for eksempel eierskap, eller annet ansvar for spesielle næringer.

Funksjon og rolle kan rendyrkes ved å spesialisere organet som myndighetsutøver, med rådgivende oppgaver som er knyttet til normering, men altså uten tjenesteytende oppgaver. Ytterligere inndeling av tilsyn innenfor slike formåls-

---

grupper, kan eksempelvis skje etter et målgruppeprinsipp, for eksempel etter "Oljedirektoratmodellen".

Ulik grad av autonomi for tilsynsorganet, kan gi alternative løsninger innenfor hovedmodellen. En modell med ordinært forvaltningsorgan, kan være aktuelt dersom formålet i liten grad kommer i konflikt med andre hensyn som staten har påtatt seg ansvaret for. Økt uavhengighet kan være særlig aktuelt dersom staten også har ansvaret for konkurranseutsatt tjenesteyting – direkte eller gjennom eierskap. Ansvarsskiller på departementnivået, kan være en "svakere" mellomløsning, dersom uavhengighetshensynet tones ned.

Høy grad av formålspesialiserte tilsyn gir ingen målkonflikt på direktoratsnivået. Men hvis formål samles på departementsnivået, unngår man dem jo ikke i forhold til blant annet eierskapsforvaltning. Kombinert med vertikal spesialisering "utenfor" departemental styringsrekkevidde, unngås langt på vei denne rollekonflikten. Det kan bidra til å forsterket oppsplitting, men kan selvsagt også bidra til å sikre at nettopp det spesialiserte hensynet gis en privilegert posisjon ut fra politiske hensyn.

### **Hovedmodell B**

Vi har også løsninger som så og si kombinerer vertikal og horisontal spesialisering. En slik modell kan gjennomføres ved å flytte andre, ikke myndighetsrelaterte oppgaver, til mer nøytrale departementer, for eksempel ved å flytte eierskapsforvaltning til Nærings- og handelsdepartementet.

Praktiske hensyn og effektivitetshensyn som er knyttet til for eksempel dobbeltinvesteringer i kompetanse og behovet for samordnet utnyttelse av informasjon og kunnskaper i utøvelse av eieroppgaver og myndighetsoppgaver, har vært fremholdt som sentrale motargumenter mot slike skiller. Noen frykter byråkratisk oppsplitting og minsket mulighet for samlet politisk og administrativ styring. Her står ofte spørsmålene om tradisjonelle sektorinteresser, "samordningsbehov" og legitimitetsbehov mot hverandre.

Samtidig kan det også reises spørsmål om hvor mye uavhengighet som oppnås ved endret departementstilknytning, siden det overordnede ansvaret likevel samles på regjeringnivå.<sup>197</sup> Verdien av forflytninger mellom departementsområder, kan ha begrenset verdi i forhold til den mer generelle skjermingen fra politiske inngrep som en lovbasert selvstendighet gir. Økt uavhengighet kan derfor være en bedre løsning. Horisontal forflytning på departementnivået, kan likevel gi økt transparens og en tydeliggjøring av avveininger, siden det overordnede ansvaret fordeles mellom ulike statsråder.

Vi understreker at en slik løsning ikke fritar sektor- eller eierdepartementet for å overvåke at regelverket følges. Tvert i mot kan det bidra til å tydeliggjøre forskjellen mellom rollen som regulerings- og tilsynsmyndighet og rollen som pliktsubjekt – eller eventuelt rollen som sektoransvarlig. En hovedkritikk som

---

<sup>197</sup> Et skille mellom eierskap og myndighetsutøvelse, har skjedd i flere tilfeller, med myndighetsoppgaver beholdt i sektordepartementet; et eksempel er Telenor, som ved børsnotering høsten 2000, ble flyttet fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet.

---

blant annet fremkom i kjølvannet av Åstaulykken, var at staten ikke hadde tatt ansvar i egenskap av ansvarlig pliktsubjekt, altså som eier, herunder også Stortingets ansvar.<sup>198</sup> Sammenblandingen mellom myndighetsansvaret og etterlevelsensansvaret innenfor formålsområdet, bidro til uklarhet og ansvarspulverisering.

### Hovedmodell C

En ”sterkere” variant av denne modellen kan innebære at lovansvar og detaljregulering er lagt til ett departement, mens tilsynet, det vil si selve regelkontrollen, er lagt til et eget organ under at annet departement. Så langt vi har kunnet observere, er det ingen tilfeller hvor denne løsningen er valgt. Tilsyn uten regelverksansvar er imidlertid ikke ukjent, enkelte tekniske tilsyn utføres på denne måten.

Dersom begrunnelsen for en slik løsning er at ansvar for ulike formål skal splittes av hensyn til tydeliggjøring av ulike formål, kan det likevel reises spørsmål om dette er godt nok. Regelverksutformingen, herunder enkeltvedtak og lignende, kan være vel så kritisk i forhold til rolleklarhetshensynet, som selve tilsynsvirksomheten. At en tilsynsetat håndhever regelverket på en objektiv måte, kan ikke endre på et eventuelt allment inntrykk av at ”noe er galt” hvis rammebetingelsene, for eksempel en forskrift eller en konsesjon, er utformet slik at tilsynet ikke får befatning med det som er det substansielle reguleringsstemaet, eksempelvis knyttet til konkurranseforhold eller til en sikkerhetsnorm.

En annen viktig side ved dette, er hvordan man i et slikt tilfelle vil klare å håndtere skillet mellom detaljregulering i forskrifter og den normeringen i form av enkeltvedtak, som følger av tilsynets regelanvendelse.<sup>199</sup> Med mindre det er snakk om håndhevelse av utvetydige – gjerne tekniske – regler, må et tilsynsorgan utøve skjønn i mange sammenhenger, og fatte enkeltvedtak overfor tilsynsobjektet. Å skille ut ansvaret for slik regelverks*praktisering* fra ansvaret for regelverks*utforming*, kan skape uklare, i det minste svært kompliserte, skillelinjer mellom de involverte departementene, og det kan være vanskelig å se gode argumenter for å etablere et slikt skille. Sammenhengen mellom regelverk og håndhevelse er sterk, og det er som vi har pekt på over, gode grunner til å la regelverksansvar og regelverkspraktisering, følge hverandre i samme vertikale linje. Organisatorisk antar vi at utnytting av informasjon og kompetanse og virkemidler i samme vertikale linje, gir en mer effektive løsninger.

En annen tenkbar variant, er å overføre administreringen av tilsynet til et sektornøytralt departement, men la regelforvaltningen forbli i sektor/fagdepartementet, det vil si at sektordepartementet beholder instruksjonsmyndigheten i enkeltsaker og klagesaksbehandling. Dersom man velger en løsning med at et ”tilsynsdepartementet” kun administrerer tilsynet, kan man få et enklere skille. Samtidig vil det innebære at sektordepartementet fortsatt har ansvaret for regelverksutformingen og -praktiseringen med hensyn til det gitte formålet.

---

<sup>198</sup> Jf. blant annet Graver 2000.

<sup>199</sup> Med tilhørende klagesaksbehandling ved ansvarlig departement.

---

Med en slik løsning, oppnås det derfor lite i forhold til rolleklarhet. Hvem som administrerer selve tilsynsdelen av forvaltningen, har antakelig mindre betydning for tilliten utad. I tillegg har man introdusert en ny administrativ ledelse for deler av en virksomhet som for øvrig fortsatt er faglig underlagt et annet departement. Slik sett vil man også ha oppnådd lite med hensyn til klarhet i funksjonsspesialiseringen. Hvis man først konstaterer at det er behov for å skille tydeligere mellom ivaretagelse av ulike hensyn, synes det rimelig opplagt at det må omfatte hele myndighetsutøvelsen, det vil si detaljregulering og tilsyn.

En mulig mellomløsning kan tenkes ved at overordnede krav er fastsatt i en lov som forvaltes av vedkommende sektordepartement. Mellomløsningen innebærer da at detaljregulering i form av forskrifter, forestås av et annet departement som er administrativt ansvarlig for det tilsynet. Generelt foregår store deler av reguleringen på detaljnivå, og i utgangspunktet er det mulig å utforme løsninger etter en slik linje.<sup>200</sup>

Så langt vi kan se nå, vil en slik løsning forutsette at det kun er prinsipper og noen overordnede formål som er fastsatt i lovene, mens resten er overlatt til detaljregulering i regi av et sektornøytralt departement.

Dersom loven er detaljert, og/eller lovens system er slik at det fattes normerende vedtak direkte på grunnlag av loven, vil tillitshensynet igjen gjøre det uheldig å overlate slike beslutninger til sektordepartementet. Skal hensynet til uavhengighet ivaretas, må sektordepartementet i slike tilfeller opptre som en ”ordinær” høringsinstans. Dersom det blir uenighet om kravet i en forskrift eller et enkeltvedtak, kan sektordepartementet ikke ta stilling til det spørsmålet alene. Da vil man ha oppnådd lite med hensyn til uavhengigheten og tilliten utad.

### **Hovedmodell D**

En løsning er kombinasjon av formålsgenerelle og delvis funksjonsgenerelle organer. Dette kan være i strid med formålsspesialiseringssprinsippet, avhengig av hvor langt vi strekker det. Ikke desto mindre er dette et hovedkjennetegn ved dagens fylkesmannsmodell. Med innlemmelse av Fylkeslegen og Statens Utdanningskontor, blir dette ytterligere forsterket. Formålsspesialisering øker med sterke bånd til respektive fagdepartementer, eventuelt til direktorater.

I den grad de ulike fagavdelingene opererer på selvstendig grunnlag, mer styrt av sine faglige overordnede på direktorats- eller departementsnivå, enn av Fylkesmannens faglige og administrative målgruppetilpassede samordning, vil de bevege seg i retning av økt formålsspesialisering. Men dette vil samtidig

---

<sup>200</sup> En ansvarsfordeling som minner om dette, er opprettet for oppgaver som følger av personopplysningsloven, der Datatilsynet er det utøvende ”underordnede” organet. Siktemålet med konstruksjonen er imidlertid primært å definere *Datatilsynet* som et vertikalt ”uavhengig forvaltningsorgan *administrativt* underordnet Kongen og departementet.” Ansvarsfordelingen retter seg derfor primært mot forholdet mellom regjeringen v/departementene og utøvende organ. Konstruksjonen er en følge av EF-direktivet som ligger til grunn for loven. Lovansvaret for personregisterloven er fortsatt forankret i Justisdepartementet, Men, blant annet for å unngå målkonflikter, ble detaljregulerings- og etatsansvaret for Datatilsynet overført til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Vi viser ellers til kapittel 5.

---

svekke den uttalte og instruksfestede samordningsfunksjonen som er lagt til embetet.

Fylkesmannen er i hovedsak funksjonsspesialisert som myndighetsorgan. Men innenfor spekteret av myndighetsoppgaver er det variasjoner mellom regulerings- og sektorområder når det gjelder blandingsforholdet mellom for eksempel rent tilsyn og en mer aktiv rådgivningsfunksjon. Generelt gjelder at fylkesmannen skal ha en rolle som ”iverksetter av statlig politikk”.

En mer rendyrket funksjonsspesialisering mot rene myndighetsoppgaver som tilsyn, kontroll og klagesaksbehandling, ville være i tråd med anbefalinger i de siste stortingsmeldingene om oppgavefordelingen mellom staten og kommunene.<sup>201</sup> Dette vil samtidig bryte med fylkesmannens tradisjonelle rolle som målgruppespesialisert ”kommunepasser”. Denne rollen er delvis også begrunnet ut fra at kommunesektoren ikke i samme grad har vært oppfattet som pliktsubjekt i vanlig forstand, ei heller staten som en tilsynsmyndighet. Snarere har kommunene hatt en rolle som førstelinje innenfor en mer eller mindre sammenhengende ”produksjonskjede” for offentlig tjenesteyting. Statens styring har derfor hatt mer preg av å være en ”styringsdialog” med et ”ytre apparat”.

En mer spesialisert statlig oppfølging og overvåkning av kommunesektoren, vil kunne innebære en rendyrking av statens tilsyn, atskilt fra øvrige kommunerettede oppgaver. Herunder kunne også klagesaksmyndigheten være organisatorisk atskilt. Skulle man i tillegg ønske økt formålsspesialisering, vil det kreve en ny gjennomtenkning av dagens stat-/kommunemodell. Muligens vil det også kunne innebære et brudd med det regionaliserte tilsynet, fordi fagmiljøene ville blitt for små.

## 11.4 Behovet for samordning

De ideelle organisasjonsløsningene er selvsagt de som avveier de overordnede hensynene på en mest mulig balansert måte. Men gitt en inndeling, og gitt at alle større eller mindre – helst større – rolle- og målkonflikter er redusert til et minimum, hvordan håndteres så ”resten” innenfor – eventuelt utenfor – det etablerte forvaltningshierarkiet? Uansett hvor velbalansert en organisatorisk inndeling måtte være, trengs hensiktsmessige samordningsmekanismer, men som altså ikke ”samordner bort” det man opprinnelig har villet holde atskilt.

Horisontale samordningsmekanismer finnes på ulike nivåer. På tilsynsnivå har det både vært foreslått og etablert ordninger for å sikre nødvendig avveining og koordinering, jf. kapittel 4. Så lenge disse primært organiseres som bilateralt etats samarbeid, er sannsynligheten likevel stor for at den skjer ut fra de premissene som er definert ut fra etatenes avgrensede ”spesialformål”, det vil se at den primært tar sikte på å håndtere faglige og oppgavemessige grenseflater ”reaktivt”. Statskonsult har tidligere tatt til orde for en større grad av organisatorisk samling, også – og kanskje særlig – på departementsnivået, for å styrke hierarkisk samordning.

---

<sup>201</sup> Jf. St. meld. nr. 31 (2000–2001) og St. meld. nr. 19 (2001–2002).

---

Slik samordning kan omfatte både metodiske tilnærminger for tilsynsutøvelse, og mer praktisk tilrettelegging for en hensiktsmessig og avklart arbeidsdeling mellom ulike myndighetsorganer.

Samordning er på øverste nivå regjeringens ansvar. Vi har pekt på at det store antallet departementer, direktorater/tilsyn, en tendens til sektororientering og manglende insentiver til å komme frem til enighet på tidlige stadier i utredningsprosessen, fører til at mange saker presses oppover i systemet og ender med regjeringsbehandling (jf. kapittel 4). Dette skaper lite rom for mer helhetlige og prinsipielle diskusjoner, og sektortenkningen forblir dominerende også i regjeringen.<sup>202</sup> Det er naturlig at både politikere og embetsverk preges av departementenes spesialisering. I denne organiseringen ligger det insentiver til ”sektororientering” på alle nivåer. Spørsmålet er hvordan en kan bidra til at de mange ulike hensynene balanseres mot hverandre, og hvordan en kan sikre at hensynet til helhet og overordnet prioritering ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Innenfor tilsynsområdet vil vi her trekke frem noen sentrale temaer som i sterkere grad bør gjøres til gjenstand for samordning.

For det første må det da skilles mellom konflikter og avveininger som er knyttet til normering og til tilsyn. Når det gjelder normering, kan det være gode argumenter for at denne løftes til et høyt nivå. Siden denne regelproduksjonen har et svært stort omfang, og ofte er av nokså teknisk karakter, som gjerne krever spesiell faglig innsikt, trenger man et ”system” for å synliggjøre de verdimeessige og politiske prioriteringsvalgene som er innbakt i enhver normerende regelfastsetting. Disse må videre gjøres sammenlignbare over et så bredt formålsområde som mulig. Statskonsult har tidligere tatt til orde for at et slikt system bør tilstrebes innenfor helse-, miljø- og sikkerhetsområdet.

Det er grunn til å anta at det finnes betydelige skjevheter i dagens system. Regelproduksjonen foregår langt på vei innenfor en segmentert struktur der avveininger og samordningsmekanismer (gjennom høringsprosesser og lignende) er innrettet mot å avdekke og eventuelt redusere åpenbare konflikter mellom enkeltkrav eller unødige dobbeltreguleringer. Fravær av åpenlys uenighet blir lett den fremste indikasjonen på at et saksområde er samordnet. Dette er et for svakt utgangspunkt dersom en har ambisjoner om at de samlede reglene skal være risikobaserte og prioriteringseffektive.

Økt bruk av nyttekostnadsanalyser knyttet til regelproduksjon kan her bidra til bedre synliggjøring av faktiske prioriteringer. Verktøyet må imidlertid benyttes med omhu; blant annet må det utvikles modeller som tar hensyn til det brede spekteret av mer eller mindre sammenlignbare verdier og hensyn som søkes realisert, selv innenfor de enkelte formålgruppene (vern om liv, helse, miljø,

---

<sup>202</sup> Intervjuer viser at mange statsråder ergrer seg over at andre ikke avklarer saker før de kommer til regjeringsbehandling. Mange uttrykker at de ønsker mer tid til prinsipielle og politisk retningsgivende diskusjoner i regjeringkollegiet. Samtidig uttrykker de fleste at de ikke ønsker å bli verken styrt eller samordnet på sine sektorområder (Skjeie 2001).

---

materielle verdier etc.). Samtidig: jo bredere formålsgrupper, desto større prioriteringseffektivitet. En hovedoppgave må være å bidra med faglig funderte forslag til fastsetting av beskyttelsesnivå, risikonivå etc., og å fremme disse overfor politiske beslutningsorganer.

På denne bakgrunnen kan delegert kompetanse som er knyttet til normerende vedtak som nevnt reise noen grunnleggende problemer. Den uavhengigheten som eventuelt søkes etablert, vil uansett bedre ivaretas gjennom en mer systematisk nytte-kostnadsbasert vurdering, mest mulig nøytralt i forhold til de ulike interesser og hensynkonflikter, for eksempel representert gjennom ulike sektor-myndigheter.

Nytte-kostnadsanalyser som er knyttet til tilsynsinnsatsen, reiser tilsvarende problemstillinger. Her kommer for så vidt prioriteringene i større grad frem ved at ressurstildelinger til tilsynsorganer er relativt lett synlige. Men også her er det behov for i større grad å fordele midlene etter et nytte-kostnadsprinsipp, herunder også innenfor de organisatoriske avgrensede tilsynsområdene. Gitt at tilsynsintensiteten, sammen med etterlevelsesfremmende insitamentstrukturer, aldri vil kunne sikre seg mot gap mellom reguleringskrav og faktisk etterlevelse, blir slike prioriteringsmekanismer for tilsynsinnsatsen desto viktigere.<sup>204</sup>

Avveininger og eventuelt konflikterende hensyn i møte med det enkelte tilsynsobjektet, bør da skje etter et risikoprinsipp. Igjen gjelder at desto bredere formålsgrupper, desto større prioriteringseffektivitet. Så lenge regelverket/normgrunnlaget som sådan er avveid høyere opp i systemet, kan dette anses å være innenfor et akseptabelt "avveiningsspekter" for et tilsynsorgan. Hensynet til brukere/objekter, kan også understøtte en slik innretning. Full uavhengighet for myndighetsorganer kan likevel by på problemer i den grad det kan være vanskelig å forutse om tilsynet, herunder reaksjoner ved regelbrudd, likevel kan tenkes å overskride "kritiske" grenser for skjønnsutøvelse. Regelverkets form, og rommet for skjønn, kan slik sett være avgjørende.

Effektiv samordning kan ivaretas på ulike måter. Vi retter her oppmerksomheten mot gjennomgående regelverk og organer med særskilt samordningsansvar.

Et mulig tiltak er å gjennomgå systemet for saksforberedelse med sikte på å utvikle et regelverk som sikrer mer samordning og overordnede vurderinger i selve saksforberedelsen. Det bør også gjøres mer forpliktende å følge regelverket. I dag undergraves systemet av at det ikke er noe å vinne på å følge regelverket, og at det ikke er noe å tape på å la være. Departementene står ganske fritt til å gjøre strategiske vurderinger med hensyn til hvilke departementer som skal trekkes inn i saksforberedelsen og når det skal skje.

---

<sup>204</sup> En analyse av forutsetninger og muligheter for tverrgående systemer for risikobasert tilsynsinnsats er nylig gjennomført av SINTEF på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Konklusjonen er at slike systemer både er mulige og ønskelige, selv om det medfører både vanskeligheter og dilemmaer ("Risiko på tvers (RPT), STF38 SINTEF 2002).



---

Vi har her særlig pekt på de mulighetene som ligger mer eller mindre godt innbakt i Utredningsinstruksen, og da særlig dens litt for svakt formulerte krav om bruk av nytte-kostnadsanalyser. Finansdepartementet har også lagt frem to offentlige utredninger om bruk av samfunnsøkonomiske kostnads-/nytteanalyser, herunder en veileder til bruk i forvaltningen.<sup>205</sup> Slike analyser kan benyttes til å beregne/måle effekten og verdien av både enkeltstående reformer – skal-/skal ikke gripe inn – og kan muliggjøre sammenlikninger på tvers av reguleringsområder.

Andre, og for så vidt supplerende tiltak, kan være å øke beslutningskvalitet og samordningsevne gjennom styrking av den organisatoriske samordningskapasiteten. Statsministerens kontor har i dag en slik viktig rolle, men det kan stilles spørsmål om kapasiteten er tilstrekkelig. Enkelte fagdepartementer har samordningsansvar innenfor sine områder, eksempelvis Kommunal- og regionaldepartementet i forhold til kommunene, Finansdepartementet i forhold til budsjettprosess, Justisdepartementet i forhold til lovarbeid og beredskap.

Det bør etter Statskonsults oppfatning vurderes å etablere særskilte ekspertorganer for ”kvalitetsgjennomgang” av regelproduksjon, med fokus på synliggjøring av viktige strategiske og verdimessige beslutninger, blant annet med økt bruk av nytte-kostnadsanalyser, og en mer gjennomgående norm for hva som må detaljeres i formelle forskriftskrav, og hva som kan overlates til andre kilder.<sup>207</sup>

Slike organer kan gjerne være spesialisert innenfor formålsområder, slik at vurderinger på tvers kan ta utgangspunkt i mer sammenlignbare verdier, og at man ved kompetansemessig sammensetning, kan ta hensyn til en viss nærhet eller kjennskap til de regulerte områdene. Tilsynsfaglig kompetanse kan også være nødvendig for å vurdere tilsynenes prioriteringer. Et bredt spekter av kompetanse må til for å gi legitimitet overfor allmennheten og troverdighet overfor politiske beslutningstakere.

## 11.5 Statskonsults oppsummerende vurderinger

Statskonsult er i dette oppdraget ikke bedt å gi konkrete anbefalinger om organisatoriske løsninger. Vårt mandat har vært å identifisere reformbehov, skissere flere alternative organisasjonsmodeller, samt å drøfte styrker og svakheter ved disse.

Vi vil avslutningsvis oppsummere og tydeliggjøre en del av de valgene som må gjøres når det gjelder organisatoriske reformstrategier. Vi tillater oss her også i større grad å tydeliggjøre Statskonsults egne vurderinger.

---

<sup>205</sup> NOU 1997:27 og NOU 1998:16.

<sup>207</sup> Forslaget om å etablere en vitenskapskomité innenfor den nye matsikkerhetsforvaltningen, er i denne sammenheng interessant nyskaping, jf. også Nasjonalt råd for prioriteringer i helsevesenet

---

### 11.5.1 Grad av formålsspesialisering

Prinsippet om at tilsynsorganer skal ha mest mulig entydige formål er viktig. Statskonsult mener likevel at graden av formålsspesialisering ikke bør drives for langt. Det fragmenterte organisasjonsmønsteret med mange og til dels små organer, kan ha flere negative konsekvenser:

- Det blir vanskelig å få til en systematisk, sektorovergrepene disponering av virkemidlene. Prioriteringene skjer innenfor hver enkelt sektor ut fra historisk innarbeidede mønstre, uten hensyn til mer gjennomgående kost-/nyttevurderinger på tvers av reguleringsområder.
- De enkelte organene kan bli for små og faglig svake i forhold til de virksomhetene de skal føre tilsyn med, og *kan* også bli for nært knyttet til disse.
- Forvaltningen blir uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig, og risikoen for unødige dobbel- og trippelreguleringer øker.

En mulig strategi for å bryte en uheldig kobling mellom tilsyn og sektordepartementer, kan være å gi tilsynene ansvar for videre formålsområder enn det de har i dag. Et utgangspunkt for inndeling av saksområder blant tilsynsorganene, kan være de hovedformålene som tilsynene skal ivareta:

- Sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier
- Fungerende samferdsel, kommunikasjon og energiforsyning (infrastruktur)
- Fungerende markeder
- Integritetsvern og ideelle verdier

Dette innebærer ikke at vi anbefaler kun fire tilsyn, bare at tilsynene i større grad samles organisatorisk innenfor hver av de fire hovedgruppene. Som et første skritt, kunne man legge tilsynene under færre departementer enn i dag. Tilsynsorganer bør som hovedregel ikke forvalte flere av disse formålene samtidig, men innenfor hvert hovedformål kan det være mulig og nødvendig med spesialisering i delhensyn. Vi understreker også at den inndelingen som er skissert her, er én av flere mulige. I noen grad reflekterer den formålsområder som *i dag* er tilgodesett med særskilte tilsynsorganer. ”Tilsyn” med offentlige velferdstjenester er eksempelvis ikke så lett å innplassere i disse kategoriene, og er heller ikke alltid organisatorisk eller faktisk avgrenset og tydeliggjort som en statlig tilsynsoppgave.

Som det fremgår, er det av stor betydning på hvilket nivå i forvaltningshierarkiet oppgaver samles eller splittes. Statskonsult er av den oppfatning, at noen overordnede reguleringshensyn i større grad bør konsentreres i mer sektornøytrale departementer. Dette vil bidra til større rolleklarhet på departementsnivået. Det er ikke uten videre lett å skille mellom et departements formål og tilsynets formål.

---

### 11.5.2 Grad av funksjonsspesialisering

Prinsippet om at tilsynsorganer skal ha mest mulig entydige funksjoner og oppgavetyper er også sentralt. Statskonsult har argumentert for at myndighetsutøvelse bør utgjøre kjernen i tilsynsorganenes oppgaveportefølje. En *for* aktiv rådgivning overfor tilsynsobjekter kan komme i strid med dette prinsippet, likesledes andre tjenesteytende oppgaver.

Innenfor gruppen av myndighetsutøvende oppgaver kan det tenkes en større grad av spesialisering, ved at selve kontroll- og tilsynsoppgavene i større grad skilles fra normerende oppgaver (enkeltvedtak og forskrifter). I dag er denne formen for spesialisering i hovedsak løst innenfor samme forvaltningsområde, men kan være atskilt på ulike nivåer i styringslinjen, fra departementsnivået og ned til de som utøver selve tilsynet. Statskonsult mener fortsatt at myndighetsutøvelse innenfor samme reguleringsområde som en hovedregel bør være samlet under ett departement. Det er likevel mulig å splitte de ulike oppgavetyperne på høyere nivå enn i dag, for eksempel ved å etablere to sideordnede forvaltningsorganer innenfor samme formålsområde, slik det er tilstrebet med skillet mellom Helsetilsynet og det nye Sosial- og helsedirektoratet. På visse områder kan det være behov for på denne måten å tydeliggjøre tilsyn som forvaltningsoppgave, atskilt fra annen type forvaltning, som for eksempel regelverksutforming og områdeovervåkning. Men så lenge disse myndighetsutøvende oppgavene ivaretar de samme overordnede formålene, er det etter vår oppfatning likevel grunn til å samle dem innenfor samme hierarkiske hovedstruktur, det vil si innenfor samme departementsområde.

Ved å samle tilsynsorganer i større formålsgrupper, vil det bli enklere å tydeliggjøre de ulike funksjonene, fordi man da kan ta utgangspunkt i større fagmiljøer. En slik løsning vil også bidra til mindre oppsplitting av tilsyn som statlig oppgave.

### 11.5.3 Grad av uavhengighet med hensyn til myndighetsutøvelse

Økt uavhengighet for myndighetsorganer kan være et viktig bidrag til:

- a) å tydeliggjøre og kontrastere de ulike formålene de skal ivareta
- b) en åpen og transparent avveining av de ulike hensynene
- c) å gi en mer effektiv og klargjørende arbeidsdeling mellom politiske beslutningstakere på den ene siden, og de som skal iverksette beslutningene på den andre.

Kjernen i tilsynsoppgavene er myndighetsutøvelse. Men som vi har forsøkt å vise, er det viktig å skille mellom ulike typer myndighetsutøvelse. Et hovedskille går mellom fastsettelse av regler og kontroll med fastsatte regler. Lovbasert uavhengighet som er knyttet til sistnevnte, gir minst grunn til bekymring i forhold til demokratihensyn. Når det gjelder normering, er situasjonen en annen. Forskrifter er mest problematisk; normerende enkeltvedtak representerer en vanskelig gråsoner. Dette skyldes blant annet de store variasjonene som

---

finnes mellom reguleringsområder når det gjelder hvilket handlingsrom som overlates til myndighetsorganene med hensyn til skjønnsutøvelse.

Etter Statskonsults oppfatning kreves derfor en mer spesifikk vurdering av de ulike reguleringsområdene, og en klargjøring av hvilken myndighet departementene faktisk vil gi avkall på. Vi vil likevel peke på at med en klarere ansvarsfordeling og formålsprofil på departementsnivået, blir også spørsmålet om økt autonomi mindre kritisk. Men områder der det i utgangspunktet er identifisert klare rollekonflikter på departementsnivået, kan en mer uavhengig vedtaksmyndighet for tilsynsorganer, være den eneste måten å unngå slike rollekonflikter på. De samme resonnementene kan gjøres gjeldende med hensyn til klagesystemet og behovet for uavhengige klageorganer.

#### **11.5.4 Organisasjonssystemet i forvaltningen**

Vurderingene av tilsyns- og klageorganenes autonomi og rettslige stilling kan gjøres i tilknytning til hvert enkelt organ, eller man kan, eventuelt som et tillegg til enkeltvurderingene, foreta en prinsipiell vurdering som gjelder alle organer. Den første løsning *kan* ha (hatt) som konsekvens:

- At hvert vedtak ikke har blitt så allsidig opplyst som man kunne ønske
- At det har blitt et utilsiktet og voksende gap mellom en del generelle forvaltningsrettslige og forvaltningspolitiske prinsipper på den ene siden, og den faktiske forvaltningsutviklingen på den andre
- At det har blitt en utilsiktet forskjell i faglig frihet for organer som har nært beslektede oppgaver

Statskonsult mener derfor at det bør vurderes å innføre en særskilt form for faglig frittstående forvaltningsorganer, som blant annet kan brukes på tilsynsområdet. Selv om det ikke skulle være aktuelt å innføre en slik form, mener Statskonsult likevel at spørsmål som reiser seg i forbindelse med fristilling innenfor forvaltningsorganer, herunder tilsyn, bør tas opp til prinsipiell vurdering. Blant annet vil resultatet av en slik vurdering være en nyttig ramme for de beslutningene som treffes i tilknytning til enkeltvirksomheter.

De samme vurderingene som over, gjør seg i like stor grad gjeldende med hensyn til organisering av klagesystemet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet antyder i mandatet for Statskonsults utredning, at ansvaret for klagebehandlingen legges til egne klagenemnder. På grunn av de svakhetene som er forbundet med nemndløsninger, vil ikke Statskonsult anbefale en slik organisering. Hvis besluttende myndigheter følger det tradisjonelle mønstret for nemndopprettelser, er det en fare for at det på tilsynsområdet kan bli opprettet et stort antall små nemnder med ansvaret for til dels svært snevre rettsområder.

Statskonsult vil derfor anbefale at dagens system for behandling av forvaltningsklager gjennomgås på prinsipielt grunnlag. Blant de mulige alternativene som bør utredes, er:

- 
- å opprette egne forvaltningsorganer som har hovedansvaret for behandlingen av forvaltningsklager. Disse bør gis en særlig fri stilling, og eventuelt organiseres som faglig frittstående forvaltningsorganer
  - å opprette et system med forvaltningsdomstoler

På tilsynsområdet kunne besluttende myndigheter, eventuelt som en overgangsløsning inntil de overordnede prinsippene var avklart, opprette et begrenset antall forvaltningsorganer med stor faglig frihet for å behandle klager over avgjørelser i tilsynsorganer. Disse klageorganene kunne for eksempel ha saksområder som til en viss grad følger hovedmålene for tilsynsområdene.

Man kan på denne bakgrunnen se for seg fire hovedtyper av organer som er organisert utenfor departementene, og med ulik formell tilknytning til departementene:

- *tilsynsorganer*  
eventuelt organisert som mer faglig uavhengige forvaltningsorganer
- *direktorater*  
med et særlig ansvar for politikkutvikling, regelverk og saksbehandling, organisert som ordinære forvaltningsorganer
- *virksomheter med ansvar forretningsdrift og tjenesteyting*  
organisert som særskilte forvaltningsorganer eller egne rettssubjekter – A/S eller statsforetak
- *klageorganer*  
med ansvaret for å behandle forvaltningsklager, eventuelt organisert som faglig uavhengige forvaltningsorganer

En rendyrking og klargjøring som her er skissert, vil kunne styrke mulighetene til å realisere grunnleggende forvaltningsverdier, ikke minst de hensynene som Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ønsket ivaretatt gjennom tilsyns-utredningen.

Statskonsult mener at det bør settes i verk en systematisk gjennomgang av all virksomhet utenfor departementene, med sikte på å finne ut hvor langt man kan komme i retning av å sortere forvaltningsorganer på den måten som er skissert ovenfor. Dersom man ønsker å rendyrke tilsynsorganer, er man uansett nødt til å gjennomføre en slik vurdering et stykke på vei. Den forestående vurderingen av forholdet mellom departementer og direktorater, kan – sammen med tilsynsgjennomgangen – utgjøre et beslutningsgrunnlag for eventuelle organisatoriske reformer.

### **11.5.5 Prioriteringseffektivitet**

Vi har argumentert for at både fastsetting og håndheving av regler bør skje på måter som gir optimal prioriteringseffektivitet. I dag er det antakelig betydelig skjevheter om vi ser større reguleringsområder i sammenheng. Oppsplitting av regulerings- og myndighetsområder kan bidra til å skape en uensartet og lite gjennomtenkt disponering av innsatser og virkemidler.

---

En eventuell økt faglig og administrativ uavhengighet, bør derfor ikke medføre at nytte-kostnadsbaserte prioriteringer helt overlates til organet. Dette er et tilleggsargument for at blant annet forskriftsfastsetting fortsatt bør være underlagt sentral styring, antakelig i enda større grad enn i dag. Når det gjelder øvrige prioriteringer, styres noe selvsagt med budsjettildelinger, men det er likevel viktig å være oppmerksom på behovet for helhetlig prioritering innenfor de gitte reguleringsområdene.

Som en forutsetning for slike prioriteringer, må det foreligge beslutningsgrunnlag som synliggjør både kostnader og nytte ved de ulike tiltakene. Vi etterlyser derfor økt bruk av nytte-kostnadsanalyser som er knyttet til regelproduksjon og myndighetsinnsats, både innefor og på tvers av de ulike reguleringsområdene. Selv om dette kan representere både faglige og politiske utfordringer, er det jo også slik at prioriteringene skjer uansett – informert eller ikke-informert. Her reises også spørsmål om hva som skal prioriteres ut fra et mer verdibasert grunnlag. Slike prioriteringer innebærer blant annet en kritisk gjennomtenkning av hvor grensen for det offentlige ansvaret skal gå, og hva som primært bør være hver enkelt borgers personlige ansvar.

### **11.5.6 Rendyrking versus variasjon**

Vi vil avslutningsvis understreke at reformbehovet kan variere fra område til område. Dette er selvsagt også avhengig av hvor langt man vil gå i å rendyrke bestemte organisasjonsmodeller. På en del områder vil en klarere oppdeling av oppgaver representere brudd med innarbeidede organisasjonsmønstre i forvaltningen. Dette gjelder særlig innenfor områder som fortsatt betraktes som ”hele” sektorer, særlig de store offentlige velferdssektorene som utdanning, helse- og sosialtjenester. Her er alle funksjoner og oppgavetyper som er knyttet til sektoren og formålet, langt på vei organisatorisk samlet i departementsområder, riktignok med kommunene som viktige tjenesteprodusenter. Tilsynsfunksjoner er i stor grad er lagt til regional statsforvaltning, og samlet under fylkesmanns-embetet. Fylkesmannen fremstår i dag, og enda mer etter de planlagte reformene, som et organ som samler mange formål og mange funksjoner. En rendyrking og organisatorisk oppsplitting vil innebære et brudd med ideen om fylkesmannen som en samlende statlig representant i fylkene. Det vil også bryte med ideen om fylkesmannen som en samordner av statens kommunerettede styring.

Vi vil også igjen understreke at valg av organisatoriske løsninger ikke utelukkende er et spørsmål om ”rasjonell hensiktsmessighet” på et ”faglig” grunnlag. Måten å henholdsvis samle og splitte oppgaver på, er også uttrykk for en normativ prioritering. Det samme gjelder spørsmålet om hvilken grad av organisatorisk og styringsmessig uavhengighet som gitte formål og hensyn skal tilgodeses med.

---

## Sammendrag

### Bakgrunn og mandat

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet med bakgrunn i et ønske fra departementsledelsen og regjeringen om å gjennomgå alle statlige tilsynsordninger. Et sentralt utgangspunkt for gjennomgangen, er at desentralisering, delegering og fristilling gir økt behov for effektive tilsynsordninger som kan sikre etterlevelse av regelverk og rettsikkerhet for borgerne og næringslivet. Dette innebærer et politisk ønske om faglig styrking av statlige tilsyn, klargjøring av tilsynsfunksjonen, klargjøring av tilsynenes formål, samt økt uavhengighet for statlige tilsyn.

Rapporten skal med dette utgangspunktet tjene som grunnlagsmateriale for å identifisere reformbehov ved å beskrive hovedtrekk ved dagens tilsynsordninger. Det skal utredes alternative normative modeller som utformes, slik at det kan tas hensyn til eventuelle særtrekk ved de enkelte tilsynene, herunder statlig tilsyn med kommunene. I tillegg til de organisatoriske spørsmålene, skal utredningen også omfatte en gjennomgang av ulike finansieringsformer for statlige tilsyn, samt av mulige alternativer til tradisjonelt statlig tilsyn.

Oppdragsgiver ønsker ikke at Statskonsult selv fremmer konkrete forslag til endringer i departementstilknytning, sammenslåinger av tilsyn etc.

### Avgrensning

Kjernen i begrepet tilsyn, er kontroll og annen oppfølging av at regelverk etterleves som forutsatt. Vi har her ikke sett på statlige kontrolloppgaver som er knyttet til om vilkår for å motta en statlig tjeneste er oppfylt, eller kontroll med innbetaling av skatter og avgifter. Politiets kontrolloppgaver er også unntatt. Vi står likevel igjen med ca. 40 forvaltningsorganer med tilsyn, som en større eller mindre del av porteføljen.

### Modeller og metoder

Oppdraget reiser sentrale problemstillinger når det gjelder både horisontal og vertikal organisering i forvaltningen. Med horisontal organisering tenker vi her først og fremst på hvordan ulike oppgaver er fordelt i sideordnede kommandolinjer, tradisjonelt gjerne omtalt som "sektorer". Vi tar utgangspunkt i en modell for horisontal organisering og arbeidsdeling, der vi ser på ulike prinsipper for spesialisering og oppdeling av oppgaver, delvis etter et formålsprinsipp, delvis etter et funksjonsprinsipp, og delvis etter et målgruppesprinsipp.

Høy grad av formålsspesialisering betyr at tilsynsorganer har et entydig og snevert definert formålsområde, høy grad av funksjonsspesialisering betyr at tilsynsorganer har ensartede funksjoner eller oppgavetyper, eksempelvis at de utelukkende utfører rene kontrolloppgaver; høy grad av målgruppespesialisering betyr at organenes virksomhet er rettet mot en entydig og avgrenset gruppe av tilsynsobjekter. Graden av spesialisering kan variere mye fra område til område, og tilsynsorganene kan gis ulik innplassering langs alle disse

---

dimensjonene. Oppgaver og ansvar kan også innplasseres langs en vertikal dimensjon, målt etter graden av styring versus autonomi innenfor – eventuelt utenfor – forvaltningens hierarkiske grunnstruktur.

Grunnlaget for den empiriske gjennomgangen er delvis datamateriale fra flere av Statskonsults tidligere prosjekter relatert til statlig tilsyn. I tillegg er det for denne utredningens formål, gjennomført en særskilt spørreundersøkelse rettet mot alle departementer og organer utenfor departementene som er tillagt tilsynsoppgaver.

### **Tilsyn som oppgave**

Utgangspunktet for tilsyn, er at det er vedtatt et lov- og regelverk som skal etterleves, og tilsynets funksjon er å bidra til slik etterlevelse. Tilsynsorganer har som regel en oppgavesammensetning som omfatter mye mer enn tilsyn i snever forstand, det vil si som kontroll med regelverksetterlevelse. Slike oppgaver er gjerne knyttet til detaljregulering og normerende vedtak – blant annet forskrifter og konsesjoner, informasjon om regelverk med videre, og overvåkning av forhold som er knyttet til reguleringsområdet mer generelt – blant annet risikoforhold i ulike bransjer. I tillegg er det gjerne også en rekke oppgaver som er knyttet til en bredere ”forvaltning” av reguleringsformålet, så som statistikkproduksjon, samarbeid med ulike aktører som for eksempel myndigheter, fagorganer og bransjer, tjenesteytende oppgaver, tilskuddsforvaltning med videre.

Tar vi utgangspunkt i det som fremstår som kjernen i *myndighetsutøvelsen*, nemlig tilsyn og detaljregulering, finner vi likevel at det er mange forskjeller mellom tilsynsområdene. Blant annet ser vi at: regelverket kan ha ulik *grad* av detaljering; tilsynsobjektene varierer med hensyn til antall, størrelse og betydning; tilsynsmetodikk varierer fra detaljkontroll til mer overordnet systemtilsyn; myndighetene fremstår med ulike profiler med hensyn til reaksjonsmåter overfor regelbrudd.

Fra omgivelsene – tilsynsobjekter, allmennheten, politikere og andre, rettes det ulike forventninger til statlig tilsyn. Vi trekker opp noen rammer for hvordan kjernen i tilsynsfunksjonen bør oppfattes. Samspillet mellom ”oppdragsgiver/bestiller” i betydningen overordnet reguleringsmyndighet (Storting og regjering), tilsynsobjekt (pliktsubjekt) og tilsynsmyndighet, kan fremstilles som en ”trekantrelasjon”. Vi analyserer dette samspillet og peker på hvordan rolleforståelse og relasjoner mellom aktørene kan påvirkes på ulike måter. Vi fremhever særlig betydningen av at forventninger er avklart slik at tilsynsobjekters ansvar for regeletterlevelse skilles klart fra myndighetenes ansvar for normfastsetting og tilsyn. Myndighetene kan ikke gi noen garanti for at regelverket etterleves, verken overfor tilsynsobjektene eller overfor samfunnet for øvrig.

Rollekonflikter kan oppstå ved for nære organisatoriske bånd mellom tilsynsorganer og øvrige oppgaver i forvaltningen. Vi trekker frem særlig to organisatorisk relaterte konfliktyper: mellom myndighetsutøvelse og øvrig sektoransvar for gitte målgrupper som for eksempel landbruk og samferdsel, og mellom



---

myndighetsutøvelse og statens rolle som pliktsubjekt på de samme myndighetsområdene, for eksempel som eier.

### **Internasjonale føringer**

Internasjonale avtaler som Norge har inngått, har betydning for tilsynet. Særlig gjelder dette EØS-avtalen som har betydning for hvordan regelverket skal utformes og for hvordan tilsyn med regelverket skal utføres. EØS-avtalen legger i noen grad også føringer for hvordan tilsynet organiseres. Dette gjelder særlig fordi tillit og like konkurransevilkår i markedet har skapt behov for mer uavhengige myndigheter med færre koblinger mot nasjonale (statlige) operatører innenfor de respektive sektorene. Økt konkurranse og fristilling har påvirket virkemiddelbruken i retning av mer bruk av rettslige virkemidler, og som en følge av dette også flere reguleringer.

### **Horisontal organisering**

Et kvalitetsmessig godt lov- og regelverk og en ryddig organisering av tilsynet, er avgjørende for et godt tilsyn. I dag finnes det store muligheter for forbedringer. Lovstrukturen bidrar i stor grad til en uoversiktlig organisering. Alle de ulike delhensynene som over tid har blitt funnet reguleringsverdige, har resultert i en massiv og uoversiktlig reguleringsstruktur. Spesiallover og generelle lover regulerer ofte samme formål, men ut fra ulike rammer og utgangspunkt. Og til hver av lovene er det knyttet én eller annen form for tilsyn. I tillegg angir ofte ikke regelverket sitt formål og virkeområde på en klar måte. En slik ad hoc preget regelverksutvikling gjør det nærmest umulig å gi en fyllestgjørende oversikt over hvilke formål som ivaretas av hvem, hvordan, hvor, i hvilken situasjon etc.

Lovene og forskriftene legger altså hovedpremissene for organiseringen av tilsynsmyndighetene, som hver for seg kan ivareta flere tilsynsordninger eller formål. Vår gjennomgang viser likevel at det på et overordnet nivå er mulig å identifisere noen hovedformål for alle tilsynsordningene. Vi har forsøksvis skilt mellom fire slike formål:

- Sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier/ressurser
- Fungerende samferdsel, kommunikasjon og energiforsyning
- Fungerende markeder
- Integritetsvern og ideelle verdier

Nesten alle departementene har tilsynsordninger/etater representert under det førstnevnte hovedformålet. Et hovedskille går mellom ordninger som gjelder forebygging mot skader fra ulike årsaker, og ordninger som primært er rettet mot helsevesenet og sosial tjenesteyting. I den førstnevnte gruppen av ordninger kan det også skilles mellom ordninger som er spesielt rettet mot å verne det ytre miljøet og ordninger som er rettet mot annen skadeforebyggelse. Selv om tilsynsetatene ivaretar ulike sider ved beslektede forhold og delhensyn, er det ingen vesentlige målkonflikter mellom etatenes delhensyn under dette formålet, selv om antallet departementer skulle indikere dette. Konfliktene viser

---

seg eventuelt for etater som samtidig introduserer andre hovedformål i sin portefølje.

Innenfor de andre hovedformålene, er sammenhengene mindre komplekse. Men innenfor hovedformålet fungerende markeder, er påfallende mange departementer og etater representert. Noen ivaretar delhensyn som for eksempel forbrukervern, mens andre trekker inn spesielle handelsregulerende hensyn som stammer fra sektor- og næringsdepartementenes særforvaltning på eget område.

Det synes som et gjennomgående trekk at det oppstår samordningsutfordringer og behov for ressurs- og tidkrevende klargjøringer i skjæringspunktet mellom såkalte sektormyndigheter og myndigheter som skal ivareta et horisontalt gjennomgående delhensyn. Dette skyldes blant annet at lovene overlapper hverandre og gir en ansvarsfordeling som er krevende å finne ut av.

Det er i hovedsak etater som er forankret i sektor- eller næringsdepartementer som på ulike måter introduserer målkonflikter. Departementet kan for eksempel være ansvarlig for drift og utviklingsoppgaver på et område som berøres av sikkerhetsformålet, og/eller av konkurransehensyn som er knyttet til ivaretagelse av et fungerende marked. Departementets utøving av næringspolitikk på området, kan også representere et dilemma i forhold til hvordan sikkerhets hensynet ivaretas i møte med næringshensyn.

Det er nokså store forskjeller mellom tilsynsetatene med hensyn til fordeling av ressursene på henholdsvis tilsyn/kontroll, detaljregulering og annet formålsfremmende arbeid. Selv om innsatsen i gjennomsnitt fordeles med om lag en tredjedel på hvert av de tre virkemidlene, avviker imidlertid noen etater kraftig fra dette gjennomsnittet.

### **Vertikal organisering**

Så å si alle tilsynsmyndighetene er ordinære forvaltningsorganer eller direktorater. For de aller fleste organenes vedkommende, er det ikke gjort noen spesiell regulering av forholdet til departementet. Hovedmønsteret er derfor at departementet har ordinær instruksjonsmyndighet og omgjøringsmyndighet i enkelt saker i tillegg til de øvrige administrative styringsmulighetene.

Det er stor variasjon i oppgavefordelingen mellom departement og tilsynsmyndighet med hensyn til forskriftsarbeid. Noen departementer styrer forskriftsutviklingen stort sett selv, og bruker tilsynsetaten som et rådgivende fagorgan. Andre har delegert svært mye av forskriftsutformingen til etaten, men i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter, er det likevel mye både formell og uformell kontakt.

Hovedinntrykket er, uansett arbeidsfordeling, at departementene følger forskriftsarbeidet i etatene nøye opp. Både departementer og tilsynsorganer er gjennomgående av den oppfatning, at fastsettelse av forskrifter er den styringsmuligheten som har størst innvirkning på forholdet mellom dem.

---

Myndigheten til å fatte enkeltvedtak er i hovedsak delegert ”fullt ut” fra departementer til underliggende etater. Her er det også viktig å ta i betraktning at de ulike regelverkene i seg selv, kan innvilge tilsynet større eller mindre grad av mulighet til å gjøre selvstendige faglige vurderinger. I hovedsak fatter de fleste tilsynsorganer sine enkeltvedtak på et selvstendig grunnlag. Men, vi ser også at departementene ofte ønsker en tett styring med vedtak av prinsipiell/vesentlig og/eller politisk betydning. I noen sammenhenger er slike vedtak forbeholdt departementene.

For noen tilsyn, som Datatilsynet, er det fastsatt i loven at etaten ikke skal kunne instrueres av departementet i enkeltsaker. Som en forlengelse av det, er også klagesaker over tilsynets vedtak lagt til en tilsvarende uavhengig nemnd. Datatilsynets status i forbindelse med forskriftsarbeid er stort sett som for andre etater. Departementet vil derfor også her kunne fastsette forskrifter og bruke de ordinære styringsvirkemidlene som for enhver annen etat, men en kritisk grense passerer dersom departementet utøver denne myndigheten på en måte som i stor grad undergraver selvstendigheten i enkeltsaker.

I forhold til det totale antallet klagesaker over statlige vedtak, er det relativt få klagesaker som stammer fra tilsynsvirksomhet. Det er opprettet noen nemnder for tilsynssaker, blant annet med hensyn til helsepersonell, personvern og innenfor post- og teleområdene. Mange klagesaker avgjøres ofte dessuten i det sentrale organ – direktorat, fordi førsteinstansvedtakene er fattet i tilsynets førstelinjeapparat – typisk et regionalt/lokalt kontor. Tallmessig er det derfor få saker som går til departementene.

Har man først kommet til at man bør begrense departementets mulighet til å overprøve avgjørelser i enkeltsaker, er det en naturlig konsekvens at klagesaker må avgjøres uavhengig av departementet. Organiseringen av klagesaksbehandling, har imidlertid endret seg mye de senere årene, blant annet er det opprettet mange nye klagenemnder. Alle endringene har imidlertid skjedd som svar på veldig avgrensede sektorvise behov. Det synes derfor å være på tide å foreta en generell gjennomgang av organiseringen av klagesaksbehandlingen. Klagesaker som er knyttet til tilsyn, bør vurderes i en slik større sammenheng.

### **Tilsynenes fagkompetanse**

Tilsyn er avhengig av flere typer kompetanse, men tilsynskompetanse, fag- og sektorkompetanse og juridisk kompetanse, er de viktigste hovedkategoriene. Tilsynskompetansen er viktig, siden bevisstheten omkring det at en faktisk bedriver tilsyn, legger sentrale føringer på hvordan den enkelte utfører sine oppgaver. Tilsyn og tilsynsmetodikk er langt på vei også et fag i seg selv, og som gir et viktig grunnlag blant annet når det gjelder å balansere mellom veiledning og kontroll.

For å få en oversikt over tilsynenes faglige ressurser, har vi blant annet kartlagt noen nøkkelfaktorer som knytter seg til ”turn-over”. Oversikten over hvor mange som slutter i tilsynene, viser at forskjellene mellom de enkelte tilsynene er like store som mellom ulike virksomheter i forvaltningen generelt. For noen tilsyn er stor ”turn-over” et reelt problem, mens det for de fleste ikke er det. I

---

noen tilfeller kan det snarere se ut som det er for liten tilførsel av ny kompetanse – hvilket kan virke begrensende for nødvendig nytenkning innenfor den enkelte etaten.

Vi kan ikke, ut fra etatenes eller departementenes egen vurdering, konkludere med at tilsynsorganer har et stort kompetanseproblem i dag. Likevel har de aller fleste tilsynene vanskelig med å rekruttere og beholde folk innenfor enkelte viktige faggrupper. Tilsynsetatene angir selv lønnsnivå som den viktigste årsaken til dette.

Et kritisk forhold som fremkommer gjennom vår spørreundersøkelse, er at tilsynenes størrelse har stor betydning for muligheten til å bygge opp en kompetanse i institusjonen over tid. Jernbanetilsynet er så lite, kun ni ansatte, at når fire velger å slutte, så får det store konsekvenser for tilsynet. Det vil være hensiktsmessig å danne enheter som er robuste og tåler at noen enkeltpersoner slutter. Størrelsen på de enkelte tilsynene, bør ut fra dette hensynet, ikke bli for små.

### **Konsekvenser av omlokalisering**

Ved omlokalisering av virksomheter, viser erfaringene at få flytter med, og avskallingen starter rett etter flyttevedtaket. Med de ansatte som slutter, mister etaten også deres nettverk. I praksis vil det langt på vei være snakk om en nedleggelse av eksisterende virksomhet, og en nyetablering på det nye stedet. Et utflyttingsvedtak oppfattes av mange som en personlig katastrofe, og omkostningene for de tilsatte er nok utflyttingsspørsmålets vanskeligste side.

I en overgangsfase vil utviklingsarbeid måtte vike til fordel for ivaretagelse av de mest nødvendige oppgavene, samt opplæring av nye medarbeidere. Mange utflyttede virksomheter mener at det nye kontaktmønsteret gjør det vanskeligere for virksomheten. Gode overgangsordninger vil være en viktig forutsetning for å sikre kontinuitet, og for å få overført viktig kompetanse i en overgangsfase.

På lang sikt viser det seg imidlertid at de fleste typer kompetanse lar seg erstatte. Et forhold som har positiv effekt på rekrutteringsarbeidet, er beliggenhet i nærheten av høgskole eller universitet med relevante studieretninger for virksomheten. Det viser seg for øvrig at virksomheter med et etablert regionalapparat, lettere kommer gjennom en omlokalisering enn andre.

Risikoen for negative konsekvenser ved omlokalisering, kan trolig reduseres ved å flytte flere virksomheter til samme by. Virksomheter med fellestrekk med hensyn til enten funksjon, formål eller målgruppe, kan trolig få en positiv effekt av å samles geografisk. Motsatt kan det tenkes at det vil være uheldig om virksomheter med slike fellestrekk flyttes fra hverandre, fordi dette vil vanskeliggjøre kommunikasjonen, redusere muligheten for kompetanseoverføring mellom ulike tilsyn og redusere muligheten for utvikling av et felles tilsynsmiljø.

---

## Finansiering av tilsyn

I prinsippet er det to muligheter for finansiering av tilsyn:

- Utgiftsfinansiering på statsbudsjettet. Dette innebærer at utgifter til tilsyn dekkes av generelle skatter/avgifter (skattefinansiering)
- Gebyrordning. Gebyrinntektene dekker (helt eller delvis) utgiftene til tilsyn

Det finnes mange varianter av gebyrordninger for tilsyn/kontroll, og det finnes gebyr- eller avgiftsordninger for reguleringer som for eksempel tillatelser og konsesjoner, hvorav en del innkreves av fiskale hensyn. Av alle tilsynsetatene, har 26 en gebyrordning, og 13 tilsynsetater har ingen slik ordning. På grunnlag av spørreundersøkelsen, fremstår gebyrordningene generelt som relativt nøytrale for statens reguleringer og tilsynsobjektene etterlevelse. Noen ordninger har en viss positiv effekt, og det er få negative. Gebyrordningene fremstår stort sett bare som en måte å finansiere deler av tilsynsvirksomheten på, og gir i hovedsak ikke så mange incitamenter til etterlevelse av regelverk; ei heller synes de å påvirke faglige prioriteringer, virkemiddelbruk eller ressursbruk i tilsynsetatene.

Dagens finansieringsformer er oppstått til ulik tid og er utviklet ut fra sektorvise behov og reguleringstradisjoner. Reguleringsmessige mål og tilsyn/kontroll som metode, kan i sin alminnelighet ikke begrunne så store forskjeller i finansieringsmodeller og praksiser mellom tilsynsområdene.

Statskonsult er av den oppfatning at dagens gebyrordningene ikke er et så godt styringsverktøy som ønskelig. Vi vil reise spørsmålet om departementer og tilsynsetater i tilstrekkelig grad er seg bevisst at gebyrordninger bør innrettes slik at de gir incitamenter til både kostnads- og formålseffektiv måloppnåelse.

Etter Statskonsults oppfatning bør det spesielt utredes i hvilken grad det i praksis er mulig å innrette finansieringsmodeller for tilsyn, herunder gebyrer/avgifter for tilsyn/kontroll, slik at de *som styringsverktøy* gir incitamenter til effektive resultater for både tilsynsetatenes metoder og arbeidsmåter, og for tilsynsobjektene etterlevelse av regelverket. I en eventuell slik utredning, bør det blant annet diskuteres hvordan avveiningen av ulike mål og hensyn bør foretas, og det bør utledes noen prinsipper og mulige kriterier for valg av modell. *På grunnlag av en slik utredning, bør finansieringsmodellene for den enkelte tilsynsetaten gjennomgås og målrettes.*

## Alternativer til tilsyn

Såkalte tredjepartsorganer som tilbyr sertifiserings- eller revisjonsordninger, er eksempler på virksomheter som tilbyr tjenester som et tilsynsobjekt kan benytte, og som direkte eller indirekte også kan bidra vesentlig til den samfunnsmessige måloppnåelsen på et tilsynsområde. Dette er alternativer til tilsyn, i den forstand at det er et uavhengig organ som foretar en systematisk gransking av et tilsynsobjekt med hensyn til etterlevelse av normer/standarder. Disse normene er ofte satt av andre enn myndigheter, som for eksempel standardiseringsorganisasjoner, leverandører og kunder. I en del tilfeller vil slike normer/standarder omfatte forhold som også offentlig regelverk regulerer. På denne

---

måten vil sertifiserings- og revisjonsordninger kunne bidra til etterlevelse av regelverk.

Når slike ordninger benyttes, vil det være økonomisk viktig for vedkommende virksomhet at den i størst mulig grad er innenfor de kvalitetskravene som ordningene omfatter, blant annet fordi dette vil ha betydning for, eller være en forutsetning for positive leverandør- og kunderelasjoner.

Også forsikringsordninger som tilsynsobjekter benytter, vil kunne ha lignende effekter på den samfunnsmessige måloppnåelsen på et tilsynsområde, og således betraktes som et alternativ til tilsyn. Enkelte forsikringsordninger kan forutsette at det finnes sertifikater eller revisjoner som dokumentasjonsgrunnlag for nødvendig kvalitet. En forsikringsordning kan på denne måten gi et betydelig økonomisk incitament for tilsynsobjektet til å sikre etterlevelse av regler eller krav som er gitt av både myndigheter og andre.

På 19 av tilsynsområdene er det i bruk sertifiserings- og revisjonsordninger. Det er ni etater som forutsetter at tilsynsobjektene bruker disse ordningene, og det er ti etater som på sine områder lar det være opp til tilsynsobjektene selv å avgjøre om de vil bruke ordningene. Ni etater oppgir at de har utnyttet potensialet for slike ordninger i stor eller svært stor grad. Dette kan tyde på at det er et potensial for at etatene vurderer å stille krav om dette.

En slik vurdering bør også skje på grunnlag av tilsynsobjektene vurdering av behovet for sertifiserings- og revisjonstjenester i lys av nærings- og markeds-messige utviklingstrekk. Det vil være interessant å innhente synspunkter fra næringslivet på dette punktet. Når det gjelder forsikringsordninger, er det noen som bidrar til regeletterlevelse på et mindre antall områder. Om dette skyldes at slike ordninger ikke er særlig utbredt, eller at tilsynsetatene ikke har kjennskap til eller interesserer seg for dem, er ikke mulig å se ut fra foreliggende materiale.

### **Normative modeller for organisering**

Vi tar utgangspunkt i tre sentrale og overordnede hensyn for en normativ vurdering, basert på de prinsippene som er lagt til grunn i oppdraget. Disse er: hensyn relatert til demokratisk styring, hensyn relatert til effektivitet, og hensyn relatert til rettssikkerhet og legitimitet. Dette er hensyn som både kan understøtte hverandre, men som i noen grad også kan være i motstrid. Utfordringen består i å konstruere modeller som balanserer disse hensynene på en best mulig måte.

Normative modeller for organisering av tilsyn, fremkommer ved å innplassere tilsynsoppgaver i en organisasjonsmodell. Vi tar utgangspunkt i de sentrale organisasjonsvariablene som er lagt til grunn i utredningen, og drøfter hvordan de overordnede verdiene og hensynene ivaretas ved ulike "plasseringer" langs disse variablene. Vi drøfter plasseringer langs den horisontale akse, sortert etter hvilke spesialiseringsdimensjoner som legges til grunn, det vil si etter formål, funksjon eller etter målgruppe. Deretter drøfter vi alternativer langs den vertikale akse, med særlig fokus på "uavhengige" organer. Siden konkrete organisatoriske alternativer vil være "kombinasjonsløsninger", det vil si at de

---

kan plasseres langs flere av disse dimensjonene *samtidig*, drøfter vi avslutningsvis noen hovedalternativer, innplassert langs både de vertikale og horisontale aksene.

Det finnes i prinsippet svært mange mulige modeller, med mulighet til å ”finninnstille” plasseringer i både den horisontale og i den vertikale akse. Vi velger her å fremheve en modell som sorterer ulike tilsynsordninger i større formålsgrupper, der graden av innbyrdes konflikt synes mindre påtrengende.

Innenfor disse formålsområdene bør myndighetsrelaterte oppgaver ivaretas mest mulig frakoblet fra statens øvrige ansvar innenfor de tradisjonelle samfunnssektorene, og som kan omfatte et særskilt ansvar (også økonomisk), for visse målgrupper, eller statlig ansvar som pliktsubjekt på de respektive reguleringsområdene. Forankring av myndighetsfunksjoner i ”sektornøytrale” departementer, vil her kunne bidra til økt organisatorisk avstand.

I noen grad kan lovbasert uavhengighet for tilsynsorganer og klageorganer, også være ønskelig, litt avhengig av hvor sterkt politisk ønske det er om å ”skjerme” gitte hensyn. Dersom tilsynsorganer kan operere under større grad av faglig autonomi, og skjermet fra detaljinnblanding fra overordnede politiske organer, kan det også gi større effektivitet. Det kan også gi større grad av kontinuitet, forutsigbarhet, og faglig troverdighet overfor målgrupper. Rolle- og målkonflikter kan unngås ved å avskjære nære organisatoriske koblinger til andre konkurrerende hensyn i samme vertikale linjestruktur, for eksempel innenfor samme departementsområde. Særlig gjelder dette dersom disse omfatter forvaltning av eierskap i kommersielle selskaper der de sektorpolitiske målene for eierskapet er av mindre betydning.

Denne formen for vertikal spesialisering kan også svekke tendensen, forstått som indre fristelse eller som ytre tvang, til detaljstyring og symbolpolitikk som er knyttet til enkeltavgjørelser. Derved skjermes departementsledelsen for målforskyvende medieoppmerksomhet, og gir anledning til økt konsentrasjon om strategisk, politisk og verdimeslig sett viktigere spørsmål.

Funksjonsspesialisering innenfor de myndighetsrelaterte oppgavene, det vil si særlig når det gjelder forholdet mellom tilsyn og normering (detaljregulering) bør imidlertid skje innenfor den hierarkiske strukturen. Normerende vedtak, særlig forskriftsfastsetting, innebærer klare politiske valg og prioriteringer, og det faktiske innholdet i disse prioriteringene, bør i større grad synliggjøres overfor politiske beslutningstakere. De bør derfor i langt større grad underlegges en systematisk nytte-kostnadsvurdering, slik at regelverket samlet sett blir mest mulig prioriteringseffektivt.

---

## Litteratur og referanser

- Bernt, Jan Fridthjof (1997): *Statlig kontroll med kommunene – en trussel mot eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet?* i Baldersheim m.fl. (red): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Tano-Aschehoug.
- Boe, E. (1993): *Innføring i juss*, bind 2. Statsrett og forvaltningsrett. TANO, Oslo.
- Bruzelius (1998): "Fristilt tilsynsmyndighet" – Hva slags dyr er det? Artikkel i *Stat og styring* nr 2-98.
- Christensen, Tom og Egeberg, Morten (1997): *Forvaltningskunnskap*. Universitetsforlaget.
- Christensen, Lægreid og Zuna (2001): "*Profesjonsmangfold, statsmodeller og beslutningsatferd*" i Tranøy og Østerud (red.): *Den fragmenterte staten*. Gyldendal.
- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (1997): *Forvaltningsrett*, 6. utgave. Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten (1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling*, bidrag til anvendt statsvitenskap. Tano.
- Egeberg, Morten (2001): *How Bureaucratic Structure Matters: An Organisational Perspective* (utkast)
- Eriksen, Svein (2002): *I kongens navn* (bok fra Statskonsult - under trykking)
- Fenger og Broberg (1995): "*Medlemsstaternes forvaltningsorganisation og Traktaten om Det Europæiske Fælleskab*" i *EU-rett og menneskerett*, nr. 1 1995. København.
- Graver, H.P. (2000): *Politikernes ansvar for togkatastrofen - Kronikk i Aftenposten* 12.01.00.
- Graver, H.P. og Sverdrup, U. (2002): *ESA – mer katolsk enn paven?* (Utkast)
- Gulick, Luther (1937): *Notes on the Theory of Organization. With Special Reference to Government*. I L. Gulick og L. Urwick (ed.): *Papers in the science of administration* A.M. Kelley.
- Hokstad, P. M.fl. ((2002): "Risiko på tvers" (RPT). Gjennomgående og helhetlig strategi for risikovurdering på HMS-området. STF38 A01435. SINTEF.
- Hovik, Sissel og Stigen, Inger (1995): *Kommunal reorganisering – Eksterne og interne aktørers betydning*. I *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1995 nr. 11.
- Jacobsen, Dag Ingvar (1989): *Effekter av forvaltningens fysiske organisering på beslutningsatferden*. I Egeberg (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling*. Tano.
- Jacobsen, Knut Dahl (1960): *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. Trykket i Christensen og Egeberg (red): *Forvaltningskunnskap*. Universitetsforlaget 1997.
- Lægreid, Per (1989): *Rekrutteringspolitikk i sentraladministrasjonen*, LOS-notat 37.
- Majone, Giandomenico 1996: *Regulating Europe*. RKP.
- Moland, Leif E. og Egge, Marit (2000): *Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte?* Fafo rapport 337.



---

Morall, J. F. (1992): Controlling Regulatory Costs: The Use of Regulatory Budgeting. *Occasional Papers, Regulatory Management and Reform Series No. 2, PUMA, OECD, Paris.*

Olsen, Johan P. (1986): *Statsstyre og reformforslag*. I festskrift til Torstein Eckhoff: Samfunn – Rett – Rettferdighet.

Skjeie, Hege (2001): *Inne i "beslutningsmaskinen", Regjeringen som kollegium* i Tranøy og Østerud: Den fragmenterte staten. Gyldendal.

Smith, Eivind (2000): *Bordet fanger*. Vedlegg til Statskonsultrapport 2001:17. Også publisert i Tidsskrift for forretningsjuss, 2/2000.

### **Stortingsmeldinger**

St. meld. nr. 38 (1997–1998) IT-kompetanse i et regionalt perspektiv.

St. meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling

St. meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn

### **NOU:**

NOU 1992:32 Bedre struktur i Lovverket

NOU 1996:10 Effektiv matsikkerhet

NOU 1997:27 Nytte-kostanalyser, Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor

NOU 1998:16 Nytte-kostanalyser, Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor

### **Svenske utredninger:**

SOU:1983:39 Politisk styrning – administrativ selvstendighet

SOU 1997:54 Ministeren och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken?

SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst : remissammanställning över Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande.

SOU 2002:14 Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag.

Statskontoret (1989): Omlokalisering av statlig verksamhet – Sammanfattning,

### **Andre dokumenter**

Prosjektrapport utgitt av JD og NHD (2002) - *Forskriftsdugnaden Prosjekt for opprydding i og forenkling av forskriftsverket*

Asplan Viak, Sluttrapport H2001-003: Konsekvenser av en flytting av Kystdirektoratet fra Oslo til Ålesund

Statsråd Normans redegjørelse for Stortinget 24.01.02.

---

**Statskonsultrapporter:**

Rapport 1997:11	Transport, tilsyn og tillit. Om organisering av tilsynsfunksjonen i transportsektoren.
Rapport 1998:14	Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene.
Rapport 1999:2	Helt stykkevis og delt? Lov- og forvaltningsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet
Rapport 1999:15	Organisering av næringsmiddeltilsyn
Rapport 1999:21	Styrt selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren
Rapport 2001:2	Styringsdialogen mellom AAD og Konkurransetilsynet
Rapport 2001:3	Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans.
Rapport 2001:17	Spiller det noen rolle? Rollekonflikter ved statlig eierskap.
Rapport 2001:20	Utfordringer for Statens dyrehelsetilsyn

**Statskonsultnotater:**

Notat 1999:2	Myndighetsutøvelse i Luftfartsinspeksjonen
Notat 2000:4	Fremtidens departement.
Notat 2000:8	Statlig tilsyn.
Notat 2002:5	Den norske departementstrukturen

**Annet fra Statskonsult:**

Statskonsult (2001): *Monopoler for fall. Europeiske liberaliseringsprosesser og forvaltningsreformer.* (Bok)

*Gjennomgang av forvaltnings- og tilsynsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet*

(Rapport til sårbarhetsutvalget. Utrykket vedlegg til NOUen)

*Offentlig regulering og tilsyn. Noen utviklingstrekk og utfordringer.*

(Artikkel i Nordisk Administrativt Tidsskrift 3/2001, av Jacob Kringen, Statskonsult)

*Himmelen, havet og sannheten. Kritisk analyse av tilsynsordninger, del I*

*Analyse av statlige tilsynsordninger – sluttrapport (del II)*

(begge er upubliserte notater/utredninger skrevet på oppdrag fra AAD i 1999/2000)

Upubliserte notater om organisering av tilsynsfunksjonen i Statens Helsetilsyn

---

---

## **Vedlegg**

---

---

## Vedlegg 1

### Oversikt over departementene og tilhørende tilsynsorganer

- AAD
  - Arbeidstilsynet
  - Direktoratet for brann og el sikkerhet
  - Oljedirektoratet
  - Datatilsynet
  - Konkurransetilsynet
  
- BFD
  - Edelmetallkontrollen
  - Direktoratet for brann og el sikkerhet
  - Statens ungdoms- og adopsjonskontor
  - Forbrukerombudet
  - Ligestillingsombudet
  - Fylkesmannen
  - Sjøfartsdirektoratet
  
- FIN
  - Kredittilsynet
  
- FID
  - Eksportutvalget for fisk
  - Fiskeridirektoratet
  - Kystdirektoratet
  - Statens næringsmiddeltilsyn
  
- FD
  - Forsvarets overkommando / sikkerhetsstaben
  
- JD
  - Direktoratet for sivilt beredskap
  - Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
  - Datatilsynet (lovansvar)
  - Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
  - Fylkesmannen
  
- UFD
  - Statens Utdanningskontorer
  - Statens tilsynsmann for Folkehøgskolene
  
- KKD
  - Lotteritilsynet
  - Statens bibliotektilsyn
  - Statens medieforvaltning
  - Eierskapstilsynet
  - Statens filmtilsyn

- 
- KRD
    - Statens Bygningstekniske etat
    - Fylkesmannen
  
  - LD
    - Statens Landbrukstilsyn
    - Statens Dyrehelsetilsyn
    - Statens Næringsmiddeltilsyn
    - Fylkesmannen
  
  - MD
    - Direktoratet for Naturforvaltning (inkludert Statens Naturoppsyn)
    - Statens Forurensningstilsyn
    - Fylkesmannen
    - Sjøfartsdirektoratet
  
  - NHD
    - Bergvesenet
    - Justervesenet
    - Sjøfartsdirektoratet
  
  - OED
    - Vassdrags- og energidirektoratet
    - Oljedirektoratet
  
  - SD
    - Luftfartstilsynet
    - Statens Jernbanetilsyn
    - Taubanetilsynet
    - Post og teletilsynet
    - Statens Vegvesen
  
  - SOS
    - Statens Helsetilsyn
    - Fylkesmannen
  
  - HD
    - Statens Helsetilsyn (med Fylkeslegene)
    - Statens legemiddelverk
    - Statens Strålevern
    - Statens næringsmiddeltilsyn