

Notat 2000:8

Organisering av statlig tilsyn i Norge

Forord

Statskonsult har i dette notatet vurdert problemstillinger knyttet til organisering av statlig tilsyn. Notatet er skrevet på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, i forbindelse med regjeringens satsning på fornyelse av offentlig sektor, ”Fornyelsesprogrammet”.

Notatet en innledningsvis en oversikt av hva som ligger i begrepet ”statlig tilsyn” i forhold til andre typer offentlig kontrollvirksomhet. Vi ser også på hvilke andre oppgaver enn tilsyn som slike organer vanligvis utfører. Deretter fokuseres det på gjennomgående problemstillinger som preger tilsynsorganiseringen;

- Regelverket er oppdelt, preget av ulike metodikker og manglende helhetsperspektiv.
- Ansvar for motstridende hensyn ivaretas i ett og samme organ. Dette kan skape tvil om hva som *egentlig* ligger til grunn for reguleringer eller tilsynsprioriteringer.
- Oppdeling i tilsynsorganer med *for* avgrensede ansvarsområder, gir gråsoner og overlappinger og bidrar til utilsiktede eller uheldige skjevheter i tilsynsintensitet og ressursfordeling mellom ulike tilsynsområder.
- Regionale og lokale tilsynsenheter benytter et vidt spekter av organisasjonsmodeller og har ulike geografiske virkeområder, noe som vanskeliggjør samarbeid og effektiv iverksettelse av overordnede signaler.

Statskonsults løsningsforslag er å revurdere tilsynsstrukturen for å få bedret fleksibiliteten og få sterkere fokus på de viktigste tilsynsområdene. Vi foreslår større enheter som i første omgang består av samlinger av eksisterende tilsynsorganer. Innenfor de nye grensene må det skapes en utvikling mot klarere prioriteringer av hensyn, harmonisering av regelverk og tilsynsgjennomføring, samt en gjennomtenkt ressursfordeling.

Notatet avsluttes med eksemplifisering av hva slike større enheter kan være. Det er utarbeidet fire skisser, med ulik detaljeringsgrad avhengig av hvilket grunnlag Statskonsult har for vurdering av områdene. Skissene dekker ikke hele tilsynsområdet. Statskonsult anbefaler konkrete utredninger av etablering av færre, men større enheter, på tvers av nåværende departements- og sektorområder. En slik grunnleggende omstrukturering av statlig tilsyn vil bli krevende for forvaltningen, og er avhengig av klart mandat og tydelig politisk oppfølging.

Rådgiver Maria Strøm har vært prosjektleder, og har skrevet notatet sammen med rådgiver Jacob Kringen.

Oslo, oktober 2000

Jon Blaalid

Innhold

1	OPPDRAG OG METODE	1
2	PLASSERING AV TILSYN SOM FORVALTNINGSOPPGAVE	2
	2.1 Tilsyn og andre typer kontroll.....	2
	2.2 Definisjon av tilsynsbegrepet.....	3
	2.3 Plassering av tilsyn som oppgave	3
3	PROBLEMBESKRIVELSER	5
	3.1 Tilsyn og regelverk	5
	3.2 Tilsyn og internkontroll	6
	3.3 Tilsynsorganers departementstilknytning.....	6
	3.4 Inndeling i tilsynsorganer	7
	3.5 Regionale og lokale organisasjonsstrukturer.....	7
	3.6 Ressursfordeling mellom tilsynsorganer	8
4	LØSNINGSFORSLAG	10
5	SKISSER	12
	5.1 Om skissene.....	12
	5.2 Helse-, miljø- og sikkerhet	12
	5.3 Transport	14
	5.4 Konkurransen	15
	5.5 Forbrukerliknende tilsynsordninger	16
	5.6 Næringsmiddeltilsyn	17
6	VEIEN VIDERE	18

VEDLEGG 1: Oversikt over bakgrunnsmateriale

VEDLEGG 2: Oversikt over offentlige kontrolltyper

VEDLEGG 3: Liste over tilsynsorganer

1 Oppdrag og metode

Notat er utarbeidet av Statskonsult for Arbeids- og administrasjonsdepartementet. AAD har bedt om at notatet om tilsynsorganisering skal være kort og handlingsrettet, inneholde begrepsavklaringer, problembeskrivelser og løsningsforlag. Oppdraget krever en komprimert form, og det blir bare enkelte temaer som trekkes frem, delvis berøvet sin sammenheng.

*Der må kun stikke få af de små fakta frem,
hvis de store skal få deres chancer.
Detaljer er til for at dyrkes af dem
som dog ikke fatter nyancer.
Piet Hein*

Sammenhengen kan finnes i tidligere arbeider som Statskonsult har gjennomført på dette området. Dette er brukt som grunnlagsmateriale til dette notatet, og deler av det er tidligere også tilgjengeliggjort i rapporter. Vi viser til vedlegg 1 for oversikt over materialet.

2 Plassering av tilsyn som forvaltningsoppgave

Grunnlaget for tilsynet er regulering i form av lover og forskrifter som finnes på et område. Dette er lovgivers valg av hvilke samfunnsinteresser som skal ivaretas og følges opp av myndighetene. Hvilke områder som reguleres, og på hvilke måter fellesskapets krav rettes mot ulike aktører, utvikler seg parallelt med samfunnet selv. Vi har i dag reguleringer som er over hundre år gamle. Selv om disse i stor grad løpende revideres og tilpasses dagens situasjon, skaper utviklingen av dagens samfunn stadig krav om nye reguleringer. Aktuelle eksempler er krav om regulering av virksomhet i forhold til Internett og bioteknologi.

2.1 Tilsyn og andre typer kontroll

Tilsyn er et begrep som benyttes i mange betydninger, både i dagligtale og som betegnelse på oppgaver og organer i forvaltningen. Tilsyn kan bl.a. bety omsorg, kontroll eller ”overvåkning”, og benyttes flittig i regelverket. Statskonsult ønsker å vise det store spennet i hva som omtales som tilsyn, og har derfor utarbeidet en tabell som viser ulike tilsyns- og kontrollfunksjoner. Tabellen viser oppgaver som i ulike sammenhenger *omtales* som tilsyn, og gir mulighet til å se de ulike typene av kontrolloppgaver i sammenheng. Tabellen er ikke uttømmende, men er ment å vise hovedtrekk (vedlegg 2).

Tilsynsaktørene er en uensartet gruppe. Det er ikke bare staten som fører tilsyn, men også Stortinget, Domstolene, kommunene og andre utfører beslektede oppgaver.

Stortingets primære kontroll med forvaltningen (regjeringen) er knyttet til statsrådsansvaret. Det er også utviklet andre former for kontroll, for eksempel ved aktiviteten i Kontroll- og konstitusjonskomitéen. I tillegg til Stortingets egen kontroll/tilsyn med forvaltningen, er Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen direkte underlagt Stortinget.

Tilsyn med myndighetsutøvelsen innad i staten er den ordinære oppfølgingen av underordnede etater, eller tjenestemenn innad i etatene. I tillegg til kontroll av lov- og forskriftsetterfølgelse, kommer oppfølging av instruksjoner av ulikt slag, samt gjennomføring av andre sektorpolitiske tiltak.

Statens kontroll med kommunene likner statens kontroll med seg selv. Det er likevel et prinsipielt skille ved at det er et annet forvaltningsnivås myndighetsutøvelse; et forvaltningsnivå som skal ha sin egen styring og kontroll. Spenningsfeltet mellom statens kontroll og kommunenes selvstyre er i kontinuerlig utvikling og under stadig press. Den nye kommuneloven og Stortingsmelding 23 (1992–93) er eksempler på dokumenter som argumenterer for å endre statens påvirkningsmekanismer fra de tradisjonelle kontrollvirkemidlene mot veiledning og dialog. Dette kommer tydelig frem i dreiningen i fylkesmannens prioriteringer i kontakten med kommunene.

Statens eksterne tilsyn/kontroll. I lover og forskrifter finnes et utall bestemmelser som pålegger plikter til den eller de som fremstiller, importerer,

eksporterer, selger og transporterer produkter, til den eller de som har noen i sin tjeneste, driver virksomhet av ymse slag osv. Kravene retter seg mot den som innehar den aktuelle posisjonen. Mange av de kravene som stilles er staten pålagt å føre tilsyn med etterlevelsen av. I noen tilfeller vil staten også føre kontroll med seg selv, fordi den omfattes av tilsynspålagt generelt regelverk; for eksempel staten som arbeidsgiver, registreier, sykehuseier etc. Dette kan gi behov for spesielle rolleavklaringer, men skal i prinsippet ikke være annerledes enn annet tilsyn.

2.2 Definisjon av tilsynsbegrepet

Alle kontrolloppgavene som er beskrevet ovenfor, og i tillegg mange andre, går i dagligtale under begrepet tilsyn. I dette notatet vil "tilsyn" begrenses til å omfatte følgende:

Myndighetsapparatets kontroll med hvordan rettslige forpliktelser knyttet til ekstern produksjon, aktivitet eller posisjon etterleves, samt eventuelle etterfølgende reaksjoner ved avvik.

Dette vil tilsvare **Statens eksterne tilsyn/kontroll**, slik det er beskrevet ovenfor, samt Statens kontroll med kommunene. I dette notatet går vi ikke spesielt inn på statens kontroll med kommunene, fordi dette er tatt opp som eget tiltak i fornyelsesprogrammet.

2.3 Plassering av tilsyn som oppgave

Statskonsult benytter en snever definisjon av tilsyn, som en undergruppe av myndighetsutøvelse. Ved vurdering av tilsyn og tilsynsoppgaver er det nødvendig å se tilsyn i sammenheng med øvrige oppgaver som organene ivaretar. I en kartlegging av tilsynsetater gjennomført i årsskiftet 1999/2000, har vi "funnet" mer enn 40 tilsynsetater (vedlegg 3) som grovt beskrevet har følgende oppgaver:

1. Utforming av formelle detaljkrav i forskrifter eller enkeltvedtak. (Både EØS-avtalen og andre internasjonale forpliktelser som Norge har tatt på seg, gir sterke føringer for produksjon av det nasjonale regelverket, og på mange sektorer prioriteres innsats for å påvirke slike regelverksforutsetninger.)
2. Kontroll av pliktsubjektets status i forhold til kravene og eventuell oppfølging med reaksjoner (tilsyn).
3. Utarbeidelse av informasjon, kampanjer og annen virkemiddelbruk som underbygger hensikten med reguleringen.
4. Områdeovervåkning og annen gjennomføring av sektorpolitikk.

Disse oppgavene kan være knyttet til ett eller flere regelverksområder, og for enkelte tilsynsorganer kan det være mange ulike tilsynsordninger som er plassert under "samme tak".

Vi kan se på tilsynsorganer fra to ulike synsvinkler:

-
1. som ett av flere styrings-/kvalitetssikringsverktøy for sektordepartementet til å gjennomføre politikk og sikre regeletterfølgelse på et område
 2. som borgernes beskyttelse mot uheldige sider ved de private virksomhetenes aktiviteter, eller mot sektormyndighetenes forvaltning og drift av et område.

Ofte er dette skillet overhode ikke problematisert, noe som kan ha uheldige sider i forhold til sammenblanding i tilsynsorganets oppgaver.

3 Problembeskrivelser

Hva er problemet med alle tilsynsorganene?

Et sentralt utgangspunkt er at forvaltningen har utviklet seg over lang tid og er sammenvevd på kryss og tvers. Uansett hvilket fokus som velges, vil valget medføre at noen sammenhenger bortfaller, eller blir behandlet som stebarn. Vi legger her hovedvekt på tverrgående problemstillinger; sektorenes egne problemstillinger blir i langt større grad ivaretatt av sektorene selv. Fragmentene har sterke stemmer – helheten er taus.

3.1 Tilsyn og regelverk

Tilsynet kan ikke bli bedre enn regelverket som det skal føres tilsyn med, og uten regelverk – intet tilsyn.

Etter definisjonen ovenfor, er tilsyn oppfølgingskontroll med regelverk. Regelverket er derved styrende for *hva* det føres tilsyn med, og kvaliteten eller treffsikkerheten i regelverket blir en premiss for hvor målrettet eller hensiktsmessig tilsynet blir. I noen grad bestemmer også regelverket *hvem* som fører tilsyn og *hvordan* tilsynet skal føres.

Regelverket bærer preg av å være utviklet over tid og med fokus på avgrensede områder med sine respektive hensyn og særinteresser. Ulike lovområder har i liten grad vært definert som en helhet med påfølgende krav om tilpasning og samordning og har derfor en uensartet struktur når det gjelder både form og innhold. Synligheten av at et aktuelt problem løses, er ofte viktigere enn å opprettholde eller lage en helhetlig administrasjon av samlede regelverk og tilsynsplikter.

Dette kommer bl.a. til uttrykk i form av vekslende bruk av rammeregulering og detaljregulering og gir store variasjoner med hensyn til hva som reguleres i lov og hva som overlates til forvaltningen å fastsette i form av forskrifter eller enkeltvedtak. Det er liten grad av samsvar mellom viktighetsgrad for hva som er gjenstand for forskriftsregulering, og hva som inngår i individuell normering, som konsesjoner, tillatelser etc, tross at sistnevnte form er langt mer ressurskrevende for myndighetene. Staten henvender seg til pliktsubjektene med ulike signaler og med vekt på ulike reguleringsteknikker, fordi vi ofte retter oppmerksomheten med varierende reguleringsteknikk og "språk" mot mange faglige temaer som utgjør enkeltheter av et større bilde for det enkelte pliktsubjekt.

Hva som til enhver tid er lovregulert, og hvilke reguleringer det skal føres tilsyn med, er et politisk valg. En generell reduksjon av tilsynet er avhengig av at regelverket reduseres, eller at regelverket fortsatt blir stående med tilsynsplikten redusert eller fjernet. For enkelte hensyn som regulering og tilsyn skal ivareta, er poenget å ha en avvergingsmekanisme for å unngå uheldige situasjoner, noe som i seg selv kan være samfunnsmessig kostnadssparende, for eksempel på sikkerhetsområdene. For andre, særlig ideelle, hensyn, vil tilsynet kunne resultere i kostnadsøkinger.

Innenfor de rammene som regelverket gir i dag, kan reduksjon i tilsyn eller tilsynskostnader fremkomme ved mer effektiv tilsynsmetodikk og reduksjon av tilsynsadministrasjon. Også regelverksrevisjon med sikte på reduksjon i antall detaljkraav kan redusere tilsynsintensiteten. Regelverksrevisjon er i dag en utbredt oppgave i forvaltningen, men det kan se ut som om de enkelte lovene, eventuelt med forskrifter, fremdeles vurderes innenfor sine egne rammer som ofte er snevre og ut fra sine egne forutsetninger. Når temaet er tilsyn, som her, ser vi klart behovet for å se større områder sammen, og at regelverksrevisjoner er en forutsetning for å bedre og effektivisere tilsynet.

3.2 Tilsyn og internkontroll

Riktig metodikk sørger for bedre ivaretagelse av det regulerte hensynet.

Mange lovområder pålegger pliktsubjektene internkontroll, i én eller annen form. Internkontrollutforming har på samme måte som fagregelverkene blitt utformet sektor- eller lovområdespesifikt. På de områdene der internkontroll er innført, følger myndighetene bare delvis opp intensjonene i et slikt regime ved regelverkstilpasning og i tilsynsgjennomføringen. Feil brukt, vil internkontrollkrav bare fremstå som nok en plikt, uten bidrag til bedret regeloppfølging. Her er det *store* forskjeller mellom sektor/lovområder.

3.3 Tilsynsorganers departementstilknytning

Uheldige rollekonflikter i departementenes ansvarsområder må erkjennes og fjernes.

Departementalt ansvar for regulering og tilsyn av et område er ofte sammenkoblet med ansvar for forvaltning og drift av tjenesteyting, enten oppgavene ivaretas i forvaltningen eller er lagt til egne rettssubjekter der departementet fungerer som eier. Problemstillingen får en litt annen vinkling der departementet har ansvar for å utvikle næringspolitikk uten å ha direkte eierinteresser, og departementet i tillegg har ansvar for nærliggende politikkområder.

Tilsynsorganenes departementstilknytning er mer et resultat av historikk og sektorutvikling enn klare politiske valg eller prinsipielle kriterier. Hvis tilsynsorganet anses som et organ for gjennomføring av sektorpolitikk, vil rollen som nøytral ivaretager av fellesinteresser, som for eksempel sikkerhet for reisende eller lik behandling av markedsaktører, kunne lide.

Slike spørsmål har sitt grunnlag i motstridende hensyn i departementenes ansvarsportefølge. For å unngå tillitsbrist og sammenblanding av roller, ser vi etter endrede organisatoriske løsninger. Bevisstheten om disse spørsmålene er ujevnt fordelt.

I denne sammenhengen er rollekonflikter et tema i forhold til hvilket departement som skal være overordnet de ulike tilsynsorganene. Rollekonflikter i departementet vil "smitte" til underliggende tilsynsorganer. Spørsmål som nedenfor bør ikke kunne stilles:

-
- Fires det på sikkerhetskravene for å få ut mer eller billigere olje?
 - Sjekker vi potetene fordi de er spesielt farlige, eller av hensyn til norske næringsinteresser?
 - Kan togulykker skyldes lønnsomhetspress som truer sikkerheten?

3.4 Inndeling i tilsynsorganer

Det er en gjensidig sammenheng mellom lovstrukturen og forvaltningsstrukturen. De er begge oppdelt på kryss og tvers, og vi konstaterer at resultatet er en jungel – for begge.

Tilsvarende kompleksitet som for regelverket, finner vi også når det gjelder forvaltningsstrukturen, da oppdelingen av tilsynsoppgaver i hovedsak følger regelverksstrukturen. Dette medfører at tilsynsorganene dels er sektorspesifikke (Landbrukstilsynet, Post- og teletilsynet) og dels knyttet til spesielle tverrgående temaer (Datatilsynet, Direktorat for brann- og eksplosjonsvern). Tilsynsorganene er opprettet på ulike tidspunkter – dels ved at nye kommer til og dels ved at oppgaver omfordeles mellom de eksisterende. I sum er det vanskelig å se noen gjennomgående prinsipper for dagens organisering, som derfor får et preg av historisk tilfeldighet og en ad-hoc-basert inndeling.

Oppdeling i mange, til dels små og spesialiserte, tilsynsorganer gir gråsoner og overlapping mellom ansvarsområdene. Dette er spesielt synlig når det fokuseres på nye måter, ofte foranlediget av EØS-reguleringer. Ett eksempel er ansvaret for kjemikalier og biocider som administreres av 12 ulike organer. Problemet løses ofte ved samarbeidsavtaler eller på ad-hoc-basis mellom involverte myndighetsorganer. Når det gjelder mange områder, er dette en dyr løsning både for forvaltningen samlet, og av hensyn til oversikten for forvaltningens brukere. Den fragmenterte forvaltningsstrukturen mangler én stemme, dette gjør at det overfor EU blir vanskelig å få gjennomslag for nasjonale interesser. Oppdelingen gjør at det ikke blir noen som får ansvaret for helheten.

3.5 Regionale og lokale organisasjonsstrukturer

Det er vanskelig å få til samarbeid når de som skal samarbeide er svært forskjellige.

Selv om det på enkelte områder foregår en viss samordning av tilsynsgjennomføring, er hovedtrekket at tilsyn gjennomføres på ulike måter og med ulik organisering av tilsynsapparatet.

Det er stor variasjon med hensyn til sentral versus regional/lokal organisering mellom de ulike reguleringsområdene. Grovt sett finnes fire modeller:

1. Styringslinjen går fra departement til tilsynsorgan, og deretter direkte mellom tilsynsorgan og eget region-/distriktsapparat, en etat. Inndelingen kan være basert på fylkesgrenser, eller på en egen inndeling. Organiseringen kan eventuelt innebære at indre/ytre ledd er ulike forvaltningsnivåer, og at indre etat er klageorgan for enkeltvedtak som fattes av ytre etat.

-
2. Styringslinjen går til fylkesmannsembetet med departementet (eventuelt tilsynsorgan) som instruksjonsmyndighet. Fylkesmannen er tilsynsmyndighet (med faglig rapportering til departement eller tilsynsorgan).
 3. Styringslinjen går fra departement eller tilsynsorgan til kommunene. Oppgaver og ansvar er regulert ved lov og forskrift (eventuelt delegasjon). Departement eller tilsynsorgan er eventuelt tilsynsmyndighet overfor kommunen.
 4. Styringslinjen går fra departement eller tilsynsorgan til ikke-statlig virksomhet med departement/tilsynsorgan som instruksjonsmyndighet (i varierende grad). Dette kan bl.a. medføre at geografiske inndelinger for ytre ledd vil variere med den til enhver tid gjeldende organisering av de organene som er pålagt myndighetsoppgavene. Utøvende kontrollorgan kan også være privat virksomhet som utfører oppgaver mot betaling.

Om tilsynsorganene kan ses som en jungel, er bildet av tilsynsorganene med sine underordnede en tett regnskog. Det manglende sammenfallet i organiseringen på lavere nivåer vanskeliggjør samarbeid, og bidrar til uensartet praksis.

Videre medfører plassering av tilsynsoppgaver i andre enn statlige organer at styringslinjene blir svakere, enn når styringen mer har karakter av å være etatsstyring. Det vil derfor være vanskeligere å forankre en enhetlig myndighetsprofil og det tar gjerne lenger tid å tilpasse seg nasjonale styringssignaler. Dette gir variasjon i håndhevingen av regelverket.

Styringsproblemer vil også følge av at ressurser tildeles lokalt, mens ressursmessige krav til dels defineres fra overordnede myndighet, eller følger av de oppgavene som er fastsatt. Dette kan gi uheldige utslag mht. samsvar mellom pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser, samt geografiske variasjoner. Størrelsen på lokale enheter er i mange sammenhenger også for liten til at vi får en hensiktsmessig utnyttelse av kompetanse og ressurser.

3.6 Ressursfordeling mellom tilsynsorganer

*Uten samlet oversikt blir det tilfeldig hvilke tilsynsorganer og hvilke lovhensyn som får mye – eller lite – ressurser til å sørge for at **deres** regler overholdes.*

Den oppsplittede regulerings- og forvaltningsstrukturen får konsekvenser for prioriteringen av innsatsfaktorer. De disponible ressursene står ikke i forhold til viktigheten av området, fordi områdene ikke ses i sammenheng. Dette kan også resultere i skjevheter; ”uhemmet” vekst/omfang i reguleringsmengde og ubegrunnbare forskjeller i kontrollintensitet og reaksjonsvirkemidler mellom områdene.

Tilsvarende vil fordeling av ressurser til tilsyn ofte ha preg av tilfeldighet; for eksempel når vi ser dette i forhold til antall tilsynsobjekter, ”antatt” risiko etc. Det er ofte opp til departementene å ta et bredere ansvar for eventuelle prioriteringer på tvers. Dette krever på sin side en type fagkompetanse som departementene ikke nødvendigvis har. Et viktig spørsmål blir derfor om sentral-

apparatet – innen dagens struktur – har evne, kapasitet og praktisk mulighet til å gjøre noe med de sumvirkninger og andre uhensiktsmessigheter og utfordringer som er påpekt ovenfor.

Det finnes liten kunnskap om faktiske reguleringskostnader, eller om fremgangsmåter for å beregne slike. Det er derfor også vanskelig å veie ulike reguleringshensyn opp mot hverandre, i lys av de kostnadene som påføres pliktsubjekter ved etterlevelsen av regelverket.

Selv om utredningsinstruksen stiller krav om beregning av økonomiske og administrative konsekvenser ved gjennomføring av reguleringsreformer, er slike beregninger sjelden særlig konkrete eller presise. Et ytterligere problem er at ingen vurderer sumvirkninger av den samlede regelmengden, enda mindre summen av de kostnadene som påføres pliktsubjektene. De enkelte regelprodusentene vil ha en smal horisont og ha fokus på de ideelle, men avgrensede hensynene.

I dette bildet finnes eksempler på ”overivrig” regulering av ”alle gode formål”. På bygningsområdet reguleres eksempelvis forhold som (gitt en politisk/normativ avgrensning av ”offentlig ansvar”) burde være det offentlige uvedkommende. For eksempel om det er fall bort fra et hus. Dette kan være viktig nok, men burde være en sak mellom byggherre, utbygger og deres forsikringselskaper dersom noe går feil. Kort sagt, forvaltningen trenger verken å regulere eller følge opp kvalitetskrav på ”private” områder. Forutsatt at det ikke likevel er et politisk ønske om å verne én eller annen svak gruppe.

4 Løsningsforslag

Noe må gjøres, hvem kan gjøre hva?

Fragmentering av regelverk og tilsynsorganer, rolleblandinger og tilfældigheter i ressurstildelingen, gir et bilde av et manglende helhetssyn på hvordan staten ivaretar sitt ansvar som garantist for samfunnets fellesinteresser. Forsøk på samordning har vært den rådende medisinen. På tilsynsområdet ser Statskonsult samordning som et nødvendig, men ikke tilstrekkelig tiltak, dersom hensikten er å effektivisere den samlede tilsynsinnsatsen, både av økonomisk og innsatsmessig karakter.

Inntrykket av det offentlige som et mangehodet (i dette tilfellet) tilsyns"troll", vil svekkes hvis arbeidet samles under noen større hensynsparaplyer. Politiet har stor troverdighet som ivaretaker av folks trygghet, til tross for at de har et ekstremt vidt spekter av ansvarsområder. Tilsynsorganene bør ikke være dårligere, selv om oppgaven er forebyggende.

Statskonsult har i en kartlegging registrert ca. 40 ulike tilsynsorganer, og ca. 230 tilsynsordninger. Kartleggingen er ikke fullstendig og tallet er trolig for lavt. Dessuten er det stadig flere som opprettes, eller planlegges opprettet. Statskonsult mener at det er nødvendig å ta noen samtlende grep i forhold til tilsynsorganer som hver for seg disponerer virkemidler på snevre fagområder, og plassere fragmentene inn i større enheter med ansvar for intern "opprydning". Det er ikke opplagte, riktige og gjensidig utelukkende kategorier av tilsynsorganer, og det må tas politiske valg for å sette sammen gruppene.

Større enheter med bredere ansvar er veien å gå for å oppnå et mer samlet og rimeligere tilsyn, og grupperingen kan bygges på følgende elementer:

- Hensynskategorier: "Hensynene" er grovt beskrevet primærmotivasjonen bak et regelkrav – for eksempel "sikkerhet mot ...". Ofte ivaretar og avveier lover flere hensyn samtidig. Slik sett tar lovene hensyn til alle hensyn på en gang, hver gang. Ved en gruppering er det derfor viktig å holde fast ved hovedhensynet, og ikke gå seg vill i de mer eller mindre spesielle sekundærhensynene som gjør alt så spesielt.
- Målgruppekategorier Den eller de gruppene regelverkskravene retter seg mot og som er ansvarlig for etterlevelsen.
- Fag/tema: Fag/tema kan minne om hensynskategoriseringen, men kan også innrettes mer etter fagdisipliner (medisin, kjemi, økonomi etc.).

Vi mener at hensynkategorien må være utgangspunktet, og at de øvrige bør fungere som supplement. Ved gruppering i større enheter er noe av hensikten å oppnå en "strømlinjeforming", og dette vil medføre at enkelte sidehensyn vil måtte falle.

Boks 1

En gruppering ble gjort da Oljedirektoratet ble opprettet i 1973. Oljedirektoratet er en samling av mange reguleringstemaer med samme hovedhensyn (sikkerhet), med én målgruppe (operatører ++), på én sektor (oljeutvinning). Sektoren er avgrenset, målgruppen er oversiktlig. Oljedirektoratet har to overordnede departementer. Ett for oljepolitikken og ett for sikkerhetspolitikken. Da kan vi være tryggere for at sikkerheten blir ivaretatt mer uavhengig av utvinningstakt og lønnsomhet. Sikkerhetsregelverket for oljesektoren har utviklet seg i flere omganger, fra adopsjoner av landbasert regelverk utviklet av mange tilsynsorganer til et mer enhetlig system av generelle og temabaserte forskrifter. Siste skudd på stammen er et eget helseregulering, tilpasset sektoren og utviklet i samarbeid med Helsetilsynet og Statens forurensningstilsyn. Internkontroll er gjennomført, forstått og akseptert av de som skal følge den. Fordeling av ressurser mellom ulike tilsynsordninger foretas samlet og etter risikobaserte prinsipper.

Statskonsult mener at ytre press er en forutsetning for å bryte dagens finmasjede oppdeling. Det enkelte tilsynsorganet er i stor grad bundet av sine ansvarsgrenser, og kan ikke forventes å se helhetsproblemet, eller gjøre noe med det. Eierforholdet til eget regelverk og valgte metoder er sterk. Det samme gjelder på departementsnivået, der det er liten logikk i sammensetning av ansvarsområder, og begrenset vilje til gjensidig læring og tilpasning. I et system av "konsensus-strategi", vil bare endringer som gagnar *alle involverte departementsområder* få gjennomslag. Det ytre presset vi etterlyser, er politiske valg.

I dette bildet må det politiske nivået ta ansvar for en del oppgaver, for å skjære gjennom den endringsuavilligheten som er innbakt i det eksisterende systemet. Dette vil være:

- **Å velge grupperinger.**
- **Å vurdere departementstilknytning, særlig i forhold til mulighet for motstrid med andre ansvarsområder.**
- **Å sørge for at reguleringer og tilsynsordninger ikke medfører nye organer, uten at samplussing av oppgaver er nøye vurdert.**

De nye enhetene, som består av hele eller deler av eksisterende tilsynsorganer, må tillegges utviklingsansvar for de nye saksområdene. Dagens regelverk legger føringer som hindrer harmonisering på tvers, og det må tas høyde for at det er nødvendig med regelverksendringer i lov og i forskrift. Hovedoppgaver for enhetene blir:

- **Å arbeide mot harmonisert eller felles regelverk.**
- **Å ha ansvar for felles ressursfordeling innen enheten, felles risikovurderingsordning.**
- **Å vurdere behovet for dagens konglomerat av tillatelser, konsesjoner, etc.**
- **Å planlegge tilsyn ut fra et samlet utgangspunkt.**
- **Å organisere tilsynsgjennomføringen i et felles system.**
- **Å legge til rette for kompetanseoverføring mellom enhetene, både i forhold til regelverksharmonisering og opplegg for tilsynsutføring.**

5 Skisser

5.1 Om skissene

Selve grupperingen må etter Statskonsults mening foretas på grunnlag av politiske valg. Her vil grunnleggende verdier bestemme hvilke hensyn som skal være førende – for regulering og for ressursfordeling til tilsyn. For å konkretisere forslaget om større enheter, presenterer Statskonsult nedenfor noen mulige skisser. Skissene baseres på ulikt grunnlag; noen områder har Statskonsult tidligere arbeidet med, andre er basert på raske gjennomganger av tilgjengelig materiale, især St. meld. nr. 1 (2000–2001). Skissene dekker *ikke* hele spekteret av tilsynsorganer.

Skissene er konsentrert rundt to hovedhensyn – ”sikkerhet” og fungerende markeder – hvert bestående av to områder. ”Sikkerhet” er delt i HMS (punkt 5.2) og Transport (punkt 5.3). Fungerende markeder er delt i Konkurrans (punkt 5.4) og Forbrukerliknende interesser (punkt 5.5). De to undergruppene på hvert område kan vurderes slått sammen. Våre valg er basert på områdenes aktualitet, og at de representerer hensyn som det er allmenn enighet om viktigheten av. De har også til felles at de i dagens system representerer fagområder som er spredt rundt i mange organer.

Ivaretagelse av matsikkerhet er foreslått sett i sammenheng med HMS. Dette området er utredet i mange omganger, også av Statskonsult. Matsikkerhet er bærer av flere av de problemstillingene som dette notatet behandler, og presenteres kort i punkt 5.6.

5.2 Helse-, miljø- og sikkerhet

Forslag om å slå HMS-tilsyn sammen til ett nytt tilsynsorgan

HMS-gruppen består av Arbeidstilsynet (AT), Direktorat for brann- og eksplosjonsvern (DBE), underlagt Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Produkt- og elektrisitetstilsynet (PE), underlagt Barne- og familiedepartementet (BFD) for produktområdet, KRD for el-området, Statens forurensningstilsyn (SFT), underlagt Miljøverndepartementet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, underlagt Justisdepartementet.

Tilsynsorganene har alle en hovedvekt på samme hensyn: sikkerheten for liv, helse og ytre- og indre miljøer. De har delvis sammenfall i målgruppe; mye av innsatsen er rettet mot virksomheter. Organene har delvis overlappende fag/tema. Inndelingen er gjort på tvers av tradisjonelle sektorer.

Direktørgruppen er en samarbeidsrelasjon mellom tilsynsorganer under ulike departementer. Samarbeidet er forankret på ledernivå, derav navnet, og består av utviklingsprosjekter og konkrete samarbeidstiltak. I gruppen er det igangsatt arbeid med regelverksharmonisering, for eksempel rettet mot tilgjengelige virkemidler etter de ulike regelverkene. Det er opprettet felles fora for videre arbeid med regelverk. På DBEs område er revisjon av brannlovene nylig gjennomført. Tilsynsorganene har felles internkontrollforskrift. Organene samordner sine tilsyn, ved at tilsyn gjennomføres sammen i tid eller på tema der dette er hensiktsmessig. Det gjennomføres felles opplæringstiltak.

Ved sammenslåing av tilsynsorganene til ett organ, bør departementstilknytningen vurderes. Departementstilknytning for en HMS-etat bør legges til ett sted. Eksempelvis nevnes Arbeids- og sikkerhetsavdelingen i Kommunal- og regionaldepartement som allerede har ansvar for flere av etatene. Det kan vurderes om ansvaret for den nye enheten bør legges dit, eller om ansvaret bør samles i Miljøverndepartement. I NOU 2000:24 Sårbarhetsutvalget, foreslås et nytt departement med ansvar for disse og liknende oppgaver.

Eksisterende underliggende strukturer i tilsynsorganene har stor variasjon. Samarbeid lokalt hemmes av ulikhetene, og sammenslåing vil kreve en samlet reorganisering lokalt, også med tanke på en fornuftig størrelse på enhetene. Også for regelharmonisering og samlet vurdering av resursinnsats, vil en sammenslåing rede grunnen for ytterligere innsats.

Et samlet HMS-tilsyn, kan også tenkes med andre grenser enn det nåværende samarbeidet, for eksempel:

- Produktdelen av PE, som eventuelt kan legges til et forbrukertilsyn
- Statens strålevern
- Statens næringsmiddeltilsyn
- NVE (Damtilsyn)
- Taubanetilsynet
- Tivolitilsynet
- Bygningsteknisk etat

Boks 2

Helse-, miljø- og sikkerhetsforvaltningen i Storbritannia særpreges av at en dominerende tilsynsmyndighet er tillagt et nokså bredt spekter av tilsynsoppgaver, sammenliknet med situasjonen i de fleste andre europeiske land. En større lovreform i 1974 samlet en rekke reguleringsområder under samme paraply gjennom den såkalte "*Health and Safety at Work Act*" (HSA). Tilsvarende ble regulerings- og tilsynsmyndigheten samlet gjennom etableringen av *Health and Safety Commission* (HSC), og *Health and Safety Executive* (HSE). HSC er et partssammensatt organ oppnevnt av miljøtransport- og regionaldepartementet, med representasjon fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene og fra lokale myndigheter. HSC er ansvarlig for gjennomføring av *Health and Safety at Work Act*, og er overordnet organ for HSE, som er tillagt den utøvende rollen som tilsyns- og kontrollorgan. Samlet omtales disse organene med betegnelsen HSC/E. HSE framstår som et ordinært myndighetsorgan (regulatory agency) som utøver tilsynet direkte med hjemmel i loven. Overordnet instruksjons- og reguleringsmyndighet tillagt departementet.

Loven – og HSC/Ss ansvarsområde – omfatter helse og sikkerhet i arbeidslivet generelt, samt også overfor allmennheten. Blant risikoområder omfattes bl.a. farlige stoffer, eksplosiver, gass, radioaktiv stråling, brann, el-sikkerhet og ytre miljø. Blant sektorer omfattes bl.a. gruver, atomanlegg, offshore-virksomhet, fornøylesanlegg, jernbaner, samt produksjon, lagring og transport av kjemikalier/gass og farlig gods. Samtidig finnes på flere av disse områdene også mer spesialiserte myndighetsorganer, bl.a. brannmyndigheter og miljømyndigheter. Forbrukersikkerhet, matsikkerhet, forurensning, flysikkerhet og sikkerhet til sjøs, dekkes av annen lovgivning og inngår ikke i HSC/Es ansvarsområde.

5.3 Transport

Foreslår samling av sikkerhetsfunksjonene i et eget transporttilsyn, uansett hva slags transport det er snakk om. NOU 2000:24 Sårbarhetsutvalget anbefaler et liknende forslag.

Regulering og tilsyn av transport er delt på mange myndighetsorganer, med ulike departementstilknytninger. Jernbanetilsynet og Luftfartstilsynet ligger under Samferdselsdepartementet, som også har ansvar for tjenesteproduksjon på området. Vegdirektoratet ligger også under Samferdselsdepartementet, og har ansvar både for regulering, tilsyn og drift innen samme enhet. Sjøfartsdirektoratet er underlagt flere departementer, men Nærings- og handelsdepartementet når det gjelder fartøyssikkerhet, og Miljøverndepartementet for miljø sikkerhetsoppgaver. Kystdirektoratet har bl.a. ansvar for sikkerhet i havner og leder, og sorterer under Fiskeridepartementet. Direktorat for brann- og eksplosjonsvern som bl.a. har ansvar for regulering av transport av farlig gods, er underlagt Kommunal- og regionaldepartement. Tilsynsansvar på farlig gods er delt mellom DBE, Politi, toll og biltilsynet.

Alle tilsynsorganene har sikkerhet som et felles hensyn i sine reguleringer og tilsyn, men ivaretagelsen av dette hensynet, både regulatorisk og metodisk, er svært ulikt. Det er i liten grad direkte sammenfall i målgruppene, bortsett fra på transportør/distributørsiden, som har ansvar for godsfrakt over hele spekteret. Det er fellesskap på fag- og metodesiden.

Problemstillingene som er gjennomgått tidligere i dette notatet, gjelder i høy grad i forhold til transportområdet. Det er mange ulike departementer og tilsynsorganer inne i bildet. Grenseflatene mellom dem er til dels uklare og flere hensyn som har innbyrdes motstridspotensiale ivaretas i samme organisasjon.

Regulering og tilsyn av sikkerhet med transport er tett knyttet til andre oppgaver innen sektoren. Ved den foreslåtte grupperingen, vil det lettere kunne utvikles uavhengighet til næringshensyn, enten det er staten selv som ivaretar denne oppgaven eller ei. Forankring i departement blir et viktig valg. Statskonsult anbefaler at ansvar for sikkerhet ikke ivaretas samme sted som ansvar for næringsvirksomhet på samme sektorer. Statskonsult ser et potensiale for å utvikle sikkerhet som fag, felles for alle transportformer, ved gjensidig utveksling i et større fagmiljø. Denne grupperingen vil kunne synliggjøre og redusere tilfeldige og uheldige forskjeller innad i området. Felles regelverksutvikling vil kunne gi mer harmonisert regelverk innenfor de rammene som internasjonale forpliktelser setter.

Enhetene er i dag av svært ulik størrelse. Særlig Jernbanetilsynet er lite i forhold til de oppgavene som skal ivaretas der. Det ligger til rette for en grenseoppgang mellom oppgaver som er tillagt tilsyn og verk. Oppdelingen av regelverksansvaret for sikkerhet bør følge mønstre fra de øvrige områdene der det er etablert egne tilsyn.

5.4 Konkurransen

Større grad av samlet tilsyn og regulering når det gjelder konkurransehensyn.

Vi har i et generelt konkurransemyndighetsorgan som fører tilsyn med ivaretagelsen av konkurranseregelverket innenfor alle sektorer og bransjer. Samtidig er det på mange områder også sektorspesifikk regulering / tilsyn som på ulike måter, utover å sikre sektorpolitiske hensyn, også skal virke regulerende overfor markedet.

I vår kartlegging av tilsynsorganer har disse oppført ”fungerende markeder” som et hensyn deres reguleringer ivaretar, direkte eller indirekte: Post- og teletilsynet, NVE, Justervesenet, Kredittilsynet, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Fiskeridirektoratet, Forbrukerombudet, Konkurransetilsynet, Landbrukstilsynet, Luftfartstilsynet, Rusmiddeldirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Statens dyrehelsetilsyn, Statens forurensningstilsyn, Helsetilsynet, Statens strålevern og Veidirektoratet. For flere av disse er konkurranseelementet mer en følge av forvaltningens likebehandlingsprinsipp, men ved en grundigere gjennomgang vil det kunne gås dypere inn i vurderingene.

Konkurransereguleringer skal sørge for at forbrukerne gjennom effektiv og virksom konkurranse sikres tjenester til høyest mulig kvalitet og lavest mulig pris. Sektormyndigheters rolle i reguleringen av markedet omfatter bl.a. regulering av markedsadgang gjennom tildeling av lisenser, konsesjoner, regler om tilgang til infrastrukturer, prisreguleringer, etc.

I praksis vil sektormyndighetene derfor ha ansvar for spørsmål med konkurransemessige implikasjoner; samtidig vil konkurransemyndighetene kunne fatte beslutninger med sektorpolitiske implikasjoner (jf bl.a. debatt om konkurransemyndighetenes rolle innen kultursektoren). Det oppstår slik sett overlapp med hensyn til ansvar og oppgaver. På samme måte som for sikkerhetshensyn, vil det kunne være motstrid mellom nærings- eller sektorinteresser og konkurransehensyn, både internt i sektormyndigheten og i det overordnede departement. Det generelle konkurransetilsynet er underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Dette er en nøytral plassering i forhold til utøvelse av næringspolitikk.

Forbrukermyndigheter kommer inn fra ”andre siden” (forbrukernes møte med markedet) for å sikre ivaretagelse av forbrukerinteresser og -rettigheter. Men også her ser vi at sektormyndigheter har et overordnet ansvar for regulering av offentlige tjenesteforpliktelser og forbrukerspørsmål, for eksempel Post- og teletilsynet.

Statskonsult mener at regulering og tilsyn basert på konkurransehensyn i utgangspunktet bør samles i én enhet. I og med at konkurransehensyn både direkte og indirekte er spredt rundt i mange tilsynsorganenes ansvarsområder, bør det foretas en gjennomgang for å identifisere kandidater for innlemmelse i en større enhet.

Boks 3

Konkurransopolitikkens betydning er gitt et synlig organisatorisk uttrykk i EU-kommisjonen gjennom et eget generaldirektorat for konkurranse, som også er organisert med egne enheter som ivaretar de sektorspesifikke konkurranseforhold, og som griper direkte inn i sektorpolitikken. *Mergers and Monopolies Commission* i Storbritannia har i noen grad også ansvar for sektorspesifikk regulering. I Australia er det etablert en felles konkurranse- og forbrukermyndighet (*Australian Competition and Consumer Commission*). Fra OECD framholdes ofte det syn at sektoruavhengige reguleringsregimer vil være bedre egnet til å møte strukturendringer i samfunnet. Et ekspertutvalg har nylig anbefalt en større grad av samling av konkurranse/markedsreguleringer under konkurransetilsynet Som begrunnelse for dette pekes det bl.a. på faren for at sektormyndighetene i for stor grad vil kunne nedprioritere konkurransehensyn til fordel for andre almene og/eller sektorbaserte hensyn. (jf. SNF-rapport 8/1998).

5.5 Forbrukerliknende tilsynsordninger

Skissen omfatter samling av ulike interesser som skal beskyttes mot et fritt marked.

Forbrukerhensyn er en fellesbetegnelse som dekker mange ulike vinklinger på temaet ”beskyttelse av forbrukere”. Forbruker er også et begrep som kan omfatte enkeltpersoner i mange situasjoner; som kunde i et marked, som frivillig eller ufrivillig bruker/mottager av tjenester eller andre virkemidler.

Forbrukersektoren har vært betegnelsen på de forbrukerorganene som er underlagt Barne og familidepartementet (BFD). Av disse har bare Forbrukerombudet tilsynsoppgaver, til dels sammen med Konkurransetilsynet. Produktsikkerhetsansvaret ligger i BFD, og ivaretas av Produkt- og elektrisitetstilsynet, som også er underlagt andre departementsområder. BFD har selv ansvaret for Edelmetallkontrollen. Likestillingsombudet er underlagt BFD, men regnes ikke som forbrukerorgan.

Forbrukerhensyn er integrert i mange andre tilsynsorganers ansvarsområder, for eksempel Næringsmiddeltilsynet, under Landbruks-, Fiskeri-, samt Sosial- og helsedepartementet, Kredittilsynet under Finansdepartementet, Konkurransetilsynet under Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Statens Medieforvaltningen er underlagt Kulturdepartementet. Indirekte er forbrukerhensyn et element i mange reguleringer i konkurransesammenheng, ved at markeder skal fungere, ikke bare av hensyn til næringene, men også overfor forbrukere, for eksempel på telesektoren.

Virkemidlene i forhold til vern av forbrukere er tett sammenvevd, og det kan virke tilfeldig hva som er lovregulert med tilsynsplikt, og hvor andre virkemidler, som rådgivning og opplysningsvirksomhet er benyttet.

Tilsynet kan sies å være rettet mot å sikre at markedsaktørene følger lovpålagte begrensninger i markedet, begrensninger som gjøres av hensyn til ”den svake

part”. Dette kan være i forhold som reklame, tilgjengelighet, pris, kvalitet eller ved ansettelse, eller eierkonstellasjoner for den saks skyld. Med dette utgangspunktet vil flere enn de tradisjonelle forbrukertilsyns-ordningene falle inn i en ny, større enhet. Hvilke tilsynsordninger som kan inngå i en slik gruppe tar vi ikke stilling til, men alle de som er nevnt ovenfor, bør vurderes. Også områder som ikke har fått sitt ”eget” tilsynsorgan, kan inngå. Det er for eksempel ikke opprettet noe eget rasisme- og etnisk diskrimineringstilsyn, men slike oppgaver kan inngå hvis det på et senere tidspunkt anses politisk ønsket.

Og så kommer spørsmålet om en slik gruppering igjen kan slås sammen med et konkurransetilsyn.

5.6 Næringsmiddeltilsyn

Foreslår å gjennomføre endringer i organisering av Næringsmiddeltilsynet. Forslaget er tidligere anbefalt i NOU 1996:10, i Statskonsultrapport 1999:15, av Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24) og Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22).

I skissen til et HMS-tilsyn er Statens Næringsmiddel et tilsynsorgan som vi mener kan vurderes tatt inn. Uansett er det en del uheldige sider i dagens organisering, som vi igjen vil benytte anledningen til å ta opp.

Statens næringsmiddeltilsyn er underlagt tre departementer, to av disse har også ansvar for ivaretagelse av motstridende næringshensyn. Vi anbefaler at departementsansvaret for matsikkerhet fjernes fra næringsansvaret. Dette er en endring som vil være i tråd med utviklingen i EU, og i flere europeiske land som har vært rammet av matskandaler.

Ansvaret for matsikkerhet i forhold til fisk er tillagt fiskeridepartementet/fiskeridirektoratet. Matsikkerhetshensynet når det gjelder fisk, ivaretas i samme apparat som næringsutvikling og ressursforvaltning. Vi mener at ansvaret for matsikkerheten må overføres til Næringsmiddeltilsynet. Det lokale apparatet er i dag kommunalt. Disse utfører både de kommunale og de statlige tilsynsoppgavene. Enhetene er til dels små. Til tross for frivillig sammenslåinger i interkommunale enheter, er det fremdeles 81 kommunale næringsmiddeltilsyn, noe som medfører kompetanseproblemer i forhold et stort regelverksområde, med ulik behandling av næringsaktørene som ett resultat. Den kommunale delen av tilsynsansvaret er vanskelig å styre i forhold til nasjonale prioriteringer, og vi kan vanskelig se at dette kan oppveies av noe behov for politiske valg på kommunalt nivå.

Uansett om Statens Næringsmiddeltilsynet tas inn i et større HMS-tilsyn, bør denne opprydningen gjennomføres.

6 Veien videre

Vi har i dag en jungel av tilsynsorganer, med ansvar for regelverk og tilsyn på spesialiserte delområder. Fragmentering av regelverk og tilsynsorganer, rolleblandinger og tilfeldigheter i ressurstildelingen, gir et bilde av et manglende helhetssyn på hvordan staten ivaretar sitt ansvar som garantist for samfunnets fellesinteresser.

Helhetssynet kan oppnås ved å foreta samling av tilsynsorganer i større enheter, med ansvar for harmonisering innenfor sine nye ansvarsområder etter tydeligere markering av hovedhensyn. Ansvarret må omfatte både regelverksinnhold og – utforming, utforming og gjennomføring av tilsynsstrategier, ressursfordeling og organisasjonsstruktur for underliggende enheter. Departementsansvaret må ryddes for å unngå tillitsvekkende rollekonflikter.

Det kritiske punktet er hvordan de nye større enhetene skal settes sammen. I dette notatet er det laget noen skisser til hvordan samling i større enheter *kan* tenkes. Noen av skissene er mer håndfaste enn andre, avhengig av hvor tungt Statskonsult har vært inne på sektorene tidligere. Statskonsult mener at det vil være nødvendig med **konkrete utredninger** for å finne gode avgrensninger, men det er en forutsetning at det politiske nivået er tydelige i mandatutforming; utredningene må ikke bli bundet til nåværende sektor-, organ- eller regelverksstruktur. Vi tror at det ikke vil være gjennomførbart å foreta regelverkstilpasningene i forkant; erfaring tilsier at da vinner det bestående. Det er først når eierskapet knyttes til de nye inndelingene at den nye helheten har en sjanse.

Oversikt over bakgrunnsmateriale

- Helt stykkevis og delt? Statskonsultrapport 1999:2
- Myndighetsutøvelse i Luftfartsverket Notat 1999:2
- Organisering av næringsmiddeltilsyn Statskonsultrapport 1999:15
- Kritisk analyse av tilsynsordninger,
Del 1 (Himmelen, havet og sannheten) Utrykt notat til AAD
Sluttrapport Utrykt notat til AAD
- God kjemi Statskonsultrapport 2000:
(Trykkes medio november)

Tilsynsorgan
Arbeidstilsynet
Barne- og familiedepartement (Edelmetallkontrollen)
Bergvesenet
Datatilsynet
Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern
Direktoratet for naturforvaltning og Statens naturoppsyn
Direktoratet for sivilt beredskap
Eierskapstilsynet
Eksportutvalget for fisk
Fiskeridirektoratet
Fjellstyret
Forbrukerombudet
Forsvarets Overkommando
Fylkesmannen
Justervesenet
Kirke- utdannings- og forsknings-
Kommunal- og regionaldepartementet
Konkurransetilsynet
Kredittilsynet
Kystdirektoratet
Likestillingsombudet
Luftfartstilsynet
Nasjonal sikkerhetsorganisasjon
Norges krigsskaderåd
Norges vassdrags- og energidirektorat
Norsk språkråd
Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
Oljedirektoratet
Post- og teletilsynet
Produkt- og Elektrisitetstilsynet
Riksantikvaren
Rusmiddeldirektoratet
Sjøfartsdirektoratet
Statens bibliotektilsyn
Statens bygningstekniske etat
Statens dyrehelsetilsyn
Statens filmtilsyn
Statens forurensningstilsyn
Statens helsetilsyn
Statens jernbanetilsyn
Statens landbrukstilsyn
Statens legemiddelkontroll?
Statens medieforvaltning
Statens næringsmiddeltilsyn
Statens tilsynsmann for folkehøgskolene
Statens ungdoms- og adopsjonskontor
Statens strålevern
Statens vegvesen (v/Vegdirektoratet)
Sysselmannen på Svalbard

Taubanetilsynet
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
Toll- og avgiftsdirektoratet