



NIVI Rapport 2017:6

Prinsipper for organisering av regional statsforvaltning

Utarbeidet på oppdrag av Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi)

Av Magne Langset og Geir Vinsand

FORORD

Som faglig innspill til Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har NIVI Analyse utarbeidet denne rapporten om fremtidig organisering av den regionale statsforvaltningen i Norge. I rapporten redegjøres det for bakgrunn og problemstillinger og det gis en tolkning av sentrale utviklingstrekk i statsforvaltningen, inkludert omtale av reformutviklingen i den regionale statsforvaltningen i Danmark og Sverige.

Etter en kort omtale av sentrale organisasjonsprinsipper følger en tolkning av reformbehovet, slik den regionale statsforvaltningen er organisert og dimensjonert i dag. Med bakgrunn i reformbehovet fremmes forslag til prinsipper som kan legges til grunn i den videre forvaltningsutvikling.

Prinsippene er ment å gi retning for omstilling primært innenfor den regionale statsforvaltning, men bygger samtidig på en bredere analyse av utviklingstrekk og reformbehov innenfor staten generelt. Prinsippene omhandler derfor ikke bare utviklingen i den regionale organiseringen, men også politiske prioriteringer på nasjonalt nivå og initiativ til bedre styring av statlig ressursbruk generelt.

Det bemerkes at arbeidet med denne rapporten ikke har sin bakgrunn i et vanlig utvalgsarbeid med representasjon fra den statlige forvaltningen og annen faglig ekspertise. Rapporten bygger på forvaltningsfaglige analyser og faglig skjønn i NIVI Analyse. Dokumentet er ment som et innspill til den faglige debatt og videre foredling i regi av Difi og andre som jobber med omstilling av statlig forvaltning.

Oslo, 3. november 2017

INNHOLD

HOVEDPUNKTER.....	3
1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.....	4
1.1 Bakgrunn.....	4
1.2 Problemstillinger.....	4
2 SENTRALE UTVIKLINGSTREKK I STATSFORVALTNINGEN I NORGE.....	5
2.1 Sterk vekst i direktoratene	5
2.2 Geografisk fragmentering	6
2.3 Oppgavemessig spesialisering	6
2.4 Hybridorganisering	6
2.5 Både vekst og reduksjon i antall styringsnivåer	7
2.6 Digitalisering endrer forutsetningene for all statlig organisering	7
3 REFORMUTVIKLING I REGIONAL STAT I DANMARK OG SVERIGE ...	8
3.1 Danmark.....	8
3.2 Sverige	10
4 TOLKNING AV REFORMBEHOV	13
5 PRINSIPPER FOR DEN VIDERE FORVALTNINGSUTVIKLING	14

Hovedpunkter

I rapporten pekes det på følgende sentrale utviklingstrekk i den norske statsforvaltningen de seneste årene:

- Sterk vekst i direktoratene
- Geografisk fragmentering
- Oppgavemessig spesialisering
- Hybridorganisering
- Både vekst og reduksjon i antall styringsnivåer
- Digitalisering endrer forutsetningene for all statlig organisering

Etter NIVIs oppfatning foreligger reformbehov knyttet til følgende sider ved dagens statsforvaltning:

- Behov for å tydeliggjøre statens verdier og sentrale begrunnelser for statlig oppgaveløsning
- Behov for sanering av statlige sekundærforvaltning dvs. statlige virksomheter som ikke utøver offentlig myndighet eller som ikke har et viktig faglig eller finansielt ansvar i den statlige styringskjeden
- Behov for strammere styring av etatenes organisasjonsmodell med sikte på harmonisering og raskere tilpasning til digitale løsninger
- Behov for endringer i statens administrative inndeling med sikte på samordning av beslektede statsetater
- Behov for å harmonisere og forsterke statens lokale service og tilgjengelighet for brukerne
- Behov for å tydeliggjøre kravene til god endringsledelse i staten

I rapporten fremmes forslag til forvaltningsprinsipper på følgende områder:

- Prinsipper for å tydeliggjøre statens ansvar og kjennetegn ved statlig oppgaveløsning
- Prinsipper med sikte på endret politisk prioritering og strammere styring av statlig ressursbruk til fordel for statens operative organer
- Prinsipper med sikte på forenkling og tilpasning av statens organisering til digitale løsninger
- Prinsipper for samordning av statlige inndelinger og bedre forutsetninger for samvirke på regionalt nivå
- Prinsipper for etablering av en landsdekkende statlig 1.linje der flere statlige etater samordner sin lokale kontorstruktur
- Prinsipper for å tydeliggjøre ledernes ansvar og kjennetegn ved god endringsledelse

1 Bakgrunn og problemstillinger

1.1 Bakgrunn

Offentlig sektor vil bli utfordret på flere områder de neste årene; lavere oljeinntekter og lavere produktivitet kombinert med økende press på offentlige budsjetter for å håndtere langsiktige konsekvenser av en aldrende befolkning. Et redusert finanspolitisk handlingsrom gjør det stadig viktigere at forvaltningen er omstillingsdyktig og bruker ressursene effektivt og i samsvar med innbyggernes behov. Produktivitetskommisjonen la i sin utredning til grunn at strammere budsjetter vil kreve hardere prioriteringer og mer «kreativ destruksjon» i offentlig sektor.¹ Rasjonelle og effektive strukturer er en forutsetning for å opprettholde og videreutvikle kompetanse og kapasitet i offentlige organer i tiden fremover.

Behovet for en bedre og mer effektivt organisert stat for å møte både samtidige og fremtidige utfordringer er ingen ny øvelse. En rekke faglige utredninger og offentlige dokumenter har kartlagt og drøftet prinsipper, kriterier og modeller for organisering av statlig forvaltning som ivaretar grunnleggende hensyn i offentlig forvaltning. Statsforvaltningen inngår i et politisk-administrativt system som skal ivareta viktige hensyn som demokrati, effektivitet og rettsikkerhet. Det innebærer et særskilt behov for at organiseringen sikrer forutsigbarhet, samordning, styrbarhet og klare ansvarsforhold.

Den norske statsforvaltningen bygger på ministerstyre som betyr at den enkelte statsråd har det overordnede ansvar for alle beslutninger i eget departement med underliggende direktorater og andre statlige etater overfor regjeringen og Stortinget. Dette grunnprinsippet for statlig styring gjelder all statlig virksomhet og alle oppgaver som er definert som statens ansvar.

Drøftingen av hensyn og prinsipper for organiseringen av statsforvaltningen gjelder ikke bare den sentrale statsforvaltningen, men også statens regionale og lokale organisering.

1.2 Problemstillinger

I det følgende vil vi drøfte noen problemstillinger som flere ganger har dukket opp i forbindelse flere års arbeid med lokale og regionale strukturer i staten. Problemstillingene omhandler framtidig utvikling på følgende områder:

- Nasjonale prioriteringer av ressursbruk og initiativ til omstilling i statlig virksomhet
- Organisasjonsprinsipper og forvaltningsutvikling i regional stat
- Statens administrative struktur, herunder antall styringsnivåer, statlige enheters størrelse og geografiske funksjonalitet
- Oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og styringsnivåene i staten
- Om mulighetsbilde og veivalg, herunder framtidig valg av organisasjonsmodell og inndeling for statlig virksomhet i lys av erfaringer, muligheter ved økt bruk av IKT og andre aktuelle reformtrender

På bakgrunn av en kort drøfting av disse problemstillingene følger en tolkning av reformbehovet og deretter pekes det på noen prinsipper som kan legges til grunn ved fremtidige reformer og omorganiseringer i statlig virksomhet. Drøftingen vil i noen grad også reflektere tilsvarende prinsippdiskusjoner om organiseringen av forvaltningen i våre to nærmeste naboland Sverige og Danmark.

¹ NOU 2016:3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi

2 Sentrale utviklingstrekk i statsforvaltningen i Norge

Utviklingen i den norske statsforvaltningen har de senere år vært preget av følgende hovedtrekk:

- Sterk vekst i direktoratene
- Geografisk fragmentering
- Oppgavemessig spesialisering
- Hybridorganisering
- Både vekst og reduksjon i antall styringsnivåer
- Digitalisering endrer forutsetningene for all statlig organisering

Nedenfor følger en kort konkretisering av disse utviklingstrekene. Gjennomgangen skjer i lys av det som har vært hovedprinsipper for valg av organisering:

- **Formål:** I staten vil formål ofte oppfattes som ensbetydende med sektor, som f.eks. helse, utdanning, forsvar, samferdsel mv. Organisering etter formålprinsippet innebærer en vektlegging av at organiseringen skal ivareta hensyn og fagspesifikke forhold knyttet til sektoren.
- **Funksjon:** Funksjonsorganisering innebærer at arbeidsoppgaver fordeles på faglig definerte funksjoner eller prosesser, for eksempel ved å opprette spesialiserte enheter for budsjett, administrasjon, utredning, juridiske saker mv. Samling av spesifikke funksjoner kan gi grunnlag for å utvikle en nødvendig faglig spisskompetanse eller for å utnytte stordriftsfordeler. En slik organisering vil være mest aktuell internt i en virksomhet eller innenfor samme sektor.
- **Geografi:** Organisering etter et geografisk prinsipp innebærer at arbeidsoppgaver fordeles ut fra at de gjør krav på stedlig kjennskap og tilpasning. Organisering etter geografi skal fremme helhetlig ansvar innenfor den enkelte region og ivareta samordning og lokal/regional forankring av oppgavene innenfor det geografiske området som organisasjonsenhetene omfatter. Muligheter for samordning mot andre aktører regionalt og lokalt betinget at de regionale filialene/kontorene ivaretar de samme oppgavene (generalistprinsipp).
- **Målgruppe:** Dette prinsippet innebærer at oppgavene organiseres med utgangspunkt i at de virksomheten skal betjene/dekke bestemte målgrupper. Dette skal sikre en enhetlig organisering overfor den aktuelle målgruppe og en likeverdig oppfølging av målgruppen uavhengig av geografi

Organisering av statlig virksomhet vi sjelden følge kun ett av disse prinsippene, men som oftest ha islett av flere, om ikke alle prinsippene. Det er ikke minst tydelig i regional statsforvaltning hvor regionale filialer/kontorer av sentrale organer (departementer/direktorater) både skal ivareta gjennomføring av nasjonal sektorpolitikk overfor bestemte målgrupper og markere statens nærvær regionalt/lokalt, men samtidig ivareta nødvendig samhandling med kommunal sektor, med innbyggere og næringsliv, og de statlige enhetene seg imellom. De regionale kontorene har derfor trekk av organisering etter både formål, territorium og målgrupper. Hva har så kjennetegnet utviklingen de senere år?

2.1 Sterk vekst i direktoratene

I 2016 hadde Norge 63 direktorater med til sammen 17.200 ansatte. Antall ansatte i direktoratenes sentrale ledd er nesten fordoblet de siste 20 årene. Veksten i statlige koordinerings- og samordningsorganer kombinert med stabilitet eller moderat vekst i mange av statens operative gjennomføringsorganer er et typisk utviklingstrekk innenfor statlig virksomhet de siste tiårene. Forsterkningen av direktoratene faller sammen med en dokumentert

utvikling i retning av sterkere statlig detaljstyring og kontroll med folkevalgte organer i kommuneforvaltningen. Direktoratenes framvekst og sterke regionale organisering har også gitt næring til stadige diskusjoner om oppgavefordeling mellom staten og fylkeskommunen. Regionreformen er basert på ideer om overtakelse av direktoratenes regionale oppgaver. Større og sterkere fylkeskommuner defineres som et virkemiddel for samordning av en sektorisert stat. Det nedsatte Hagenutvalget som skal finne nye oppgaver til fylkeskommunen representerer fjerde runde med samme type oppgavediskusjoner etter år 2000.

2.2 Geografisk fragmentering

Den geografiske inndelingen av statens regionale virksomhet følger ikke lenger en enhetlig struktur. Fylkene er for lengst forlatt som grunnleggende inndelingsenhet og erstattet av en inndeling i større geografiske områder. Begrunnelsen for å ha færre regioner er dels behov for mer likebehandling og mer faglig enhetlighet i oppgaveløsningen, dels et ønske om større enheter for å øke kostnadseffektiviteten. Problemet er at utviklingen mot større regioner ikke er samordnet på tvers av etatene. I en kartlegging fra NIVI Analyse gjengitt i Produktivitetskomisjonens sluttrapport i 2016, ble det beskrevet at 38 statsetater har valgt 36 forskjellige administrative inndelinger. Denne utviklingen har medført et komplekst lappeteppes av separate statlige inndelinger på regionalt nivå. At de regionale hovedkontorene i tillegg lokaliseres uten innbyrdes koordinering og uten forankring i klare lokaliseringssprinsipper utover ønske om å spre kompetansearbeidsplasser, bidrar til ytterligere kompleksitet. Statens spredte og tilfeldige lokalisering, ofte til små og lite sentrale lokalsamfunn og småbyer, medfører økte samhandlingsutfordringer og redusert tilgjengelighet for kommuner, innbyggere og næringsliv. Utlokalisering av statlig virksomhet til små og sårbare bo- og arbeidsmarkedsområder kan også medføre langsiktige rekrutteringsutfordringer og gi mindre fleksibilitet ved nødvendige omstillinger av statlig virksomhet de neste årene.

2.3 Oppgavemessig spesialisering

Det skjer en økende vertikal spesialisering innad i etatene, også i de regionale leddene. Etableringen av større regionale enheter går ofte hånd i hånd med en omfordeling av ansvar og oppgaver mellom nivåene i den enkelte etat. Samling av landsdekkende oppgaver regionalt kan skje ved at disse delegeres fra direktoratet og legges til én eller flere regioner, men det kan også skje ved at oppgaver som allerede ligger på regionalnivået legges til færre eller kun én. Slike landsdekkende funksjoner kan omfatte særskilte formål, saksfelt eller administrative funksjoner som økonomi, personal, IT eller lignende. Dette innebærer altså en viss oppgavedifferensiering slik at regionene ikke lenger fullt ut har identiske oppgaver. Innenfor fylkesmannsembetene har eksempelvis noen embeter i lang tid løst enkelte fagoppgaver eller administrative funksjoner for alle embetene. Fra 2019 opprettes imidlertid Fylkesmennes fellesadministrasjon (FMFA) som egen, uavhengig juridisk enhet, uavhengig av noe fylkesmannsembete. Den blir lokalisert til Arendal, ut fra bl.a. det formål å «ligge tett inntil» et fylkesmannsembete for kompetanse- og erfaringsoverføring. I utgangspunktet skal de nasjonale funksjoner som er tillagt FM i Sogn og Fjordane, Hedmark og Nordland, geografisk lokaliseres på samme sted, men innenfor den nye organisasjonsstrukturen.

2.4 Hybridorganisering

Varianten over innebærer at den geografiske prinsipp kombineres med et element av funksjonsorganisering. En mer radikal form for oppgavespesialisering i regional stat skjer når funksjonsprinsippet kombineres med et element av geografi. Det kan innebære at de ulike regionkontorer ivaretar hver sine hovedfunksjoner i et samlet system for funksjonsfordeling i etaten. Dagens organisering av Husbanken er et eksempel på blanding av ulike organisasjonsprinsipper ved at etaten kombinerer regionmodell med en funksjonell oppdeling

av både sentrale kontorer og nasjonalt fagansvar. Husbanken har i dag tre sentrale kontor i Drammen, herunder hovedkontor, strategikontor og forvaltningskontor. I tillegg kommer seks regionkontor, hvorav to har faglige hovedansvar for de viktigste fagområdene i etaten. Husbanken øst har faglig ansvar for boligsosialt arbeid, mens Husbanken vest har ansvar for arbeidet knyttet til universell utforming. I en nylig evaluering av Husbanken² konkluderes det bl.a. med at dagens organisering medfører en komplisert og ressurskrevende styringsstruktur.

2.5 Både vekst og reduksjon i antall styringsnivåer

Den vanlige organiseringen av statlige virksomheter med et ytre apparat har vært tre nivåer. Et lokalt nivå med operativt/førstelinje ansvar, et regionalt nivå med koordinerende oppgaver for lokalkontorene i tillegg til mer spesialiserte/kompetansekrevende funksjoner og et sentralt direktoratsnivå med helhetlig ansvar for styring av etaten. Noen statlige etater preges av videreutvikling og forsterkning av en tredelt forvaltningsstruktur, f.eks. innenfor politiet der det sentrale koordinerings- og samordningsleddet på nasjonalt nivå (POD og politiets særorganer) har vokst samtidig som både politidistriktene på regionalt nivå og det lokale politi- og lensmannskontor har blitt større og mer robuste. En litt annen type utvikling preger den statlige helsetjenesten, der de regionale helseforetakene ivaretar koordinering på regionalt nivå i tillegg til den nasjonale koordinering gjennom Helsedepartementet med flere underliggende helsefaglige direktorater. Et typisk utviklingstrekk er også at flere sektorer som før var inndelt i tre etatsnivåer, har nå redusert inndelingen til to etatsnivåer. Omorganiseringer til flatere strukturer begrunnes ofte med et behov for å effektivisere sektoren gjennom å redusere administrasjon, styrkede muligheter til å bygge opp sterke fagmiljøer og å gi kortere styringskjeder. Organisering i to forvaltningsnivåer trenger ikke innebære at lokalnivået legges ned. For virksomheter med oppgaver som krever nærhet til og tilgjengelighet for brukere kan to nivåer snarere innebære en sanering av det regionale leddet. I forslaget til ny organisering av skatteetaten vil skatteetatens struktur med 57 skattekontor ligge fast, mens regionleddet avvikles til fordel for landsdekkende resultatenheter med ansvar for informasjonsforvaltning, brukerdiallog, innsats og innkreving.

2.6 Digitalisering endrer forutsetningene for all statlig organisering

Overgang fra en tredelt regionmodell til en to-delt funksjonsmodell kommer ofte som en konsekvens av digitalisering av interne arbeidsprosesser, tjenester og brukerdiallog. Økt digitalisering aktualiserer grunnleggende organisatoriske endringer i alle deler av staten og kan gi grunnlag for betydelig effektivisering av statlig virksomhet. Overgang til organisasjonsmodeller med færre formelle styringsnivåer kan bidra til mindre parallell- og dobbeltadministrasjon. I en IKT-drevet forvaltningsutvikling kan ressurser som i dag er bundet opp i intern administrasjon og koordinering frigjøres til aktiv tjenesteyting i de operative ledd, innenfor staten eller i kommunesektoren.

² Utredning Husbanken: organisering, oppgaveløsning og styring. Agenda Kaupang R9496 2017

3 Reformutvikling i regional stat i Danmark og Sverige

Flere utviklingstrekk og diskusjonstemaer i den norske forvaltningsutviklingen gjenspeiles i våre naboland Sverige og Danmark. Ikke minst har behovet for effektivisering og økt produktivitet i offentlig sektor preget forvaltningsutviklingen i begge land. Endringene har fulgt flere spor, dels gjennom digitalisering av saksbehandling, økt innslag av selvbetjeningsløsninger og regelforenkling, men også gjennom strukturreformer for å oppnå stordriftsfordeler og større grad av samordning i forvaltningen. I det følgende gis en kortfattet fremstilling av forvaltningsorganisering og utviklingstrekk med særlig henblikk på regional statsforvaltning.

3.1 Danmark

I Danmark har utviklingen av statlig regional og lokalforvaltning i stor grad blitt sett i sammenheng med reformer i kommunal sektor. Den lokale statsforvaltnings oppgaver ble begrenset allerede i forbindelse med Kommunalreformen i 1970 og denne utviklingen ble videreført med den omfattende Strukturreformen i 2007. Med strukturreformen ble antall kommuner redusert fra 270 til 98 og de 14 amtskommunene ble avvirket til fordel for fem folkevalgte regioner (Region Nordjylland, Region Midtjylland, Region Syddanmark, Region Sjælland og Region Hovedstaden). Som ledd i strukturreformen ble også de 14 statsamtene (samt Københavns Overpræsidium) avløst av 5 regionale statsforvaltninger med en inndeling lik regionene og hver ledet av en regiondirektør. Samtidig ble bestemmelsene om statsamtmenn opphevet og betegnelsen fjernet fra offentlig forvaltning. Funksjonene som de tidligere statsamtene og statsamtmanden ivaretok ble overført til de nye statsforvaltningsenhetene. Den 1. juli 2013 ble det så gjennomført en ny reform ved at den regionale statsforvaltningen ble etablert med en ny struktur. De tidligere fem regionale enhetene ble lagt sammen til én samlet nasjonal enhet under navnet «Statsforvaltningen» under ledelse av en felles direktør og med i alt ni avdelinger rundt om i landet. Målet med reformen var å effektivisere oppgaveløsningen og bidra til en mer enhetlig saksbehandling. De tidligere fem regionale forvaltningene var organisert som selvstendige forvaltningsmyndigheter, noe som la begrensninger på mulighetene for avlastning ved at en myndighet kunne ivareta myndighetsoppgaver for en annen og for effektivisering gjennom etablering av felles løsninger på det administrative området. Fram til 2017 førte Statsforvaltningen tilsyn med at kommuner og regioner overholder den lovgivning som særlig gjelder for offentlige myndigheter, som kommuneloven, regionloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven. Disse oppgavene er nå overført til Ankestyrelsen. De viktigste oppgavene er nå knyttet til behandlingen sivilrettslige saker som er av vesentlig betydning for individet (familierett, vergemål, adopsjon mm.). I den grad den enkelte sak krever personlig oppmøte kan innbyggerne fritt velge hvilket kontor de skal henvende seg til.

Den danske direktoratsstrukturen består av om lag 50 direktorater og styrelser. Forskjellen i benevnelse er primært historisk og innebærer ikke forskjell i forvaltningsmessig status. Styrelsen har historisk vært ledet av et kollegialt organ, men det er sjelden i dag. Ministerstyret står sterkt i dansk forvaltning og det er en ubrutt og direkte styringslinje fra statsråden til direktorater og styrelser. Disse er samtidig nært knyttet til departementet og til betjening av statsråden. Dette kommer til uttrykk i begrepet «ministerium» som på dansk omfatter både det egentlige departementet og de tilhørende styrelsene.³ Både styrelser, som det finnes langt flest av, og direktorater utfører fagspesifikke oppgaver av «upolitisk» karakter. De ansatte er overveiende faglige spesialister i motsetning til departementenes mange generalistutdannede.

³ Difi Rapport 2013:11 Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk

Flere av direktoratene og styrelsene har regionale kontorer eller avdelinger. Særlig gjelder det virksomheter som har oppgaver rettet mot kommuner, næringsliv eller individer, eller virksomheter som utfører utbyggings- og driftsoppgaver i ulike deler av landet. Arbeidstilsynet er eksempelvis inndelt i tre tilsynssentre (øst, vest, nord) og i tillegg et eget tilsynssenter som dekker Grønland. Beredskapsstyrelsen har på sin side et hovedsenter plassert nord for København (Birkerød) og seks operative avdelinger rundt om i landet. Ellers er politiet inndelt i 12 politikretser (i tillegg til Færøyene og Grønland). Alle politikretsene har døgnbetjente politistasjoner (hovedstasjoner) og understasjoner med mer begrenset åpningstid. På veisiden har Veidirektoratet ansvaret for statsveinettet, som består av motorveier, en rekke hovedlandsveier og mange av landets bruer – i alt cirka 3.800 km vei. Statsveinettet utgjør kun ca. fem prosent av det samlede offentlige veinettet. Veidirektoratets oppgaver omfatter planlegging, anlegg og drift og trafikkavvikling. Direktoratet har en øst-vest inndeling for ivaretagelsen av flere funksjoner.

Selv om det finnes flere eksempler på direktorater og styrelser med regional organisering er hovedbildet likevel at modeller for funksjonsorganisering dominerer og at organisering etter geografiske prinsipper i mindre grad er fremtredende. Den sosiale ankestyrelse som har omfattende individrettede oppgaver knyttet til klagebehandling innenfor sosial og arbeidsmarkedsområdet og fører tilsyn mot kommunen er eksempelvis organisert etter en ren funksjonsmodell med to hovedkontorer i København og Aalborg uten egne regionale kontorer.

I Difis nordiske utblikk i undersøkelsen om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk (Difi 2013:11) blir det påpekt at aktuelle danske og svenske reformdokumenter i liten grad omhandler rollen til direktorater/styrelser utover at reformer på andre nivåer/samfunnssektorer får konsekvenser for dette nivået, f.eks. strukturreformen som også innebar betydelige endringer i oppgavefordelingen mellom stat, regioner og kommuner eller den seneste reformen for å utlokalisere statlig virksomhet fra København.

I en bred analyse av forvaltningsutviklingen i Danmark fra 1990-tallet og fram til de seneste år framhever Greve og Ejersbo at danske reformer i stor grad har vært kjennetegnet av en strukturell tilnærming hvor færre og større enheter skal skape forutsetninger for å møte offentlig sektors utfordringer i årene som kommer.⁴

«I det seneste år er der igen kommet fokus på effektivisering og produktivitet, og de seneste moderniseringsindsatser både nationalt og internationalt skal ses i dette lys. Reforme i form af strukturelle og policybaserede reformindsatser har domineret den offentlige sektor gennem de seneste 10 år. Af større reformer, der har haft markant betydning for styring af den offentlige sektor, kan nævnes Strukturreformen, Politi- og Domstolsreformen samt Kvalitetsreformen. Det er kendetegnene for mange af reformerne, af de ændrer på strukturer og processer på en systematisk måde. Reformerne har medført, at det administrative Danmarkskort kan tegnes på en helt anden måde i 2013 end for 10 år siden. Der har især været fokus på strukturelle reformer, så vi i dag har færre, men større kommuner, politikredse, regioner (tidligere amter), domstolskredse, universiteter, administrative servicecentre osv. Reformerne er internationalt set også bemærkelsesværdige, og f.eks. har hverken Sverige eller Norge været i stand til at indføre reformer af den kommunale sektor, som vi har gjort det i Danmark. Reformerne er med til at styrke styringskapaciteten i den danske offentlige sektor. Og reformerne kan også have været med til at styrke innovationskraften i den offentlige sektor.»

De seneste år har likevel forvaltningsutviklingen i mindre grad vært preget av strukturspørsmål, men av et omfattende program for å utlokalisere statlige virksomheter fra København. Under

⁴ Udviklingen i styringen af den offentlige sektor Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen Carsten Greve, Copenhagen Business School & Niels Ejersbo, Syddansk Universitet

tittelen «*Bedre balance - statslige arbeidsplasser tettere på borgere og virksomheder*» har den nåværende regjering satt i gang en prosess med mål om å flytte nærmere 3900 statlige arbeidsplasser fra hovedstadsområdet og ut til 38 byer. Det er den største samlede flytting av statlige arbeidsplasser noensinne i Danmark og vil få konsekvenser for en rekke direktorater og tilsyn, enten ved at de som helhet blir lokalisert et annet sted i landet (f.eks. Utlendingestyrelsen, Arbejdsskadestyrelsen, Statens Administration) eller at deler av virksomheten flyttes ut. Utflyttingen har ikke skjedd uten en opphetet debatt og kritikere framhever at negative konsekvenser i form av kostnader, kompetansesvikt i virksomhetene og ikke minst betydelige konsekvenser for ansatte har vært for lite vektlagt.

3.2 Sverige

I Sverige har statsforvaltningen to prinsipielt viktige særtrekk som skiller den fra norske og danske forvaltningstradisjoner. For det første har regjeringen kollektivt ansvar for og ledelse av den utøvende makt. Den enkelte statsråd har ikke egen beslutningsmyndighet og kan bl.a. ikke instruere underliggende organer, slik tilfellet er i land med ministerstyre. Slik instruksjon må skje ved vedtak i regjeringen. Det kollektive ansvaret understøttes av at alle departementene er samlet i en enkelt myndighet – Regjeringskansliet. For det andre har de svenske direktoratene rett og plikt til å treffe enkeltvedtak uten anvisning eller instruks fra statsråden/regjeringen. I forskriften kalt Myndighetsforordningen gis det generelle regler for det som tilsvarer direktorater/etater i Norge. Her fremgår det at statsforvaltningen består av tre kategorier myndigheter:

- Styrelser. Dette er myndigheter der direktøren er underordnet et kollegialt styringsorgan som igjen er ansvarlig overfor regjeringen.
- Enrådighetsmyndigheter. Disse ledes av en enkelt direktør (og er de som likner mest på norske direktorater).
- Nemnder. Dette er myndigheter med et kollegialt organ som har ledelsesansvaret og som tar beslutninger i spørsmål som gjelder myndighetens virksomhet.

På regionalt nivå er Sverige er inndelt i 21 län og i hvert av disse finnes en länsstyrelse. Länsstyrelsen er en regional statlig myndighet som har som oppgave å sikre at de nasjonale mål innenfor ulike områder for gjennomslag regionalt og lokalt. Länsstyrelsen ledes av en *landshövding* som er utpekt av regjeringen. Länsstyrelsene har ansvar for oppfølging av offentlig virksomhet. Oppgavene strekker seg fra detaljert regelkontroll til oppfølging av offentlige myndigheters innsats på ulike politikkområder. I samspillet med kommunene har länsstyrelsens rolle endret seg fra en tradisjonell myndighetsrolle med vekt på kontroll og tilsyn til en mer kunnskapsbasert veiledningsrolle. Länsstyrelsen har et bredt virksomhetsfelt: sivilforsvar og redningstjeneste, sosialomsorg, kommunikasjoner, matvarekontroll, dyrebeskyttelse og allmenne veterinære spørsmål, landbruk, fiske, likestilling, regionaløkonomi og næringsutvikling, natur- og miljøvern, regional planlegging m.m..

I tillegg til länsstyrelsen består den regionale statsforvaltningen av en rekke myndighetsorganer. Av disse har også politiet tidligere fulgt länsinndelingen for sin regionale organisasjon. Fra og med 1. januar 2015 er imidlertid politiet inndelt i sju politiregioner. I hvert län finnes det også en forvaltningsdomstol (länsretten) som behandler klager på kommunale beslutninger. Alle de øvrige statsetatene har en inndeling som består av mellom 4 og 10 regionale enheter. Noen etater har forlatt en regional organisering av oppgaven til fordel for organisering etter mer sektor-funksjonelle kriterier. Arbeidsformidlingen har eksempelvis ikke et eget regionalt nivå (tidligere var det 21 länsarbeidsnemnder), men er inndelt i 10 markedsområder som omfatter 55 arbeidsmarkedsområder og 320 arbeidsformidlinger. Det er en ambisjon at arbeidsformidlingen skal være representert i alle deler av landet, men per i dag er det ikke arbeidsformidlinger i alle landets kommuner.

Utviklingen av den svenske velferdsstaten har i stor grad stor grad sektorpreget, og et stort antall frittstående regionale myndigheter kan ses som et uttrykk for det. Hovedfokuset for reformvirksomheten i regional statsforvaltning har på den bakgrunn de senere år vært å skape en mer enhetlig forvaltningsstruktur. Det har først og fremst skjedd ved å integrere frittstående etater i länsstyrelsen. Det har også vært inndelingsreformer og forsøksvirksomhet knyttet til det regionale folkevalgte nivået. På slutten av nitti-tallet ble det etablert to store regioner gjennom opprettelsen av hhv. Västra Götalands län og Skåne län. I begge disse storlänene har de regionale selvstyremyndighetene fått overført ansvaret for regional utvikling på permanent basis. De statlige virksomhetene som tidligere hadde inndeling etter de gamle länsgransene har endret sin inndeling i pakt med de nye regiongransene.

I 2012 ble det gjennomført en omfattende utredning av behovet for en mer enhetlig inndeling av regionale statsorganer i hele Sverige.⁵ Sentrale forslag i denne utredningen var å:

- Slå fast prinsippet om at statlige regionale myndigheter med behov for samhandling skal ha samme geografiske inndeling.
- Redusere antall länsstyrelser fra 21 til 11. Forslaget innebar likevel ikke endring av antall län. En länsstyrelse skulle m.a.o. kunne omfatte flere län.
- Innføre en felles statlig regional inndeling med sju regioner for følgende myndigheter: Trafikkverket, Kartverket, Politi, Sikkerhetspolitiet, Arbeidsmiljøverket, Skoleinspeksjonen og Helse- og omsorgsinspeksjonen.

Den borgerlige regjeringen valgte likevel ikke å gå videre med forslagene fra utredningen. Etter regjeringsskiftet i Sverige 2014 kom spørsmålet om en nasjonal reform av det regionale nivået på nytt opp. Det ble oppnevnt en inndelingskomite med mandat til å foreslå en ny inndeling av län og landsting i Sverige. I direktivet for komiteen ble det lagt til grunn at dagens landsting og mange av länsstyrelsene på sikt ville være for små til å håndtere de oppgaver de er tillagt. Inndelingskomiteen fremmet i mars 2016 en delutredning med et foreløpig forslag om en fremtidig regional inndeling av Sverige bestående av seks regioner.⁶ I denne utredningen vies også den regionale statsforvaltningen stor oppmerksomhet og analysen av en stat som har forlatt länet som territoriell grunnenhet for sin virksomhet er nærmest identisk med rådende beskrivelser av fylkets avtagende status i norsk statsforvaltning.

«Länsgränser är administrativa gränser, tänkta att avgränsa den statliga förvaltningens och landstingens verksamhet. I dag är det dock enbart länsstyrelserna av de statliga myndigheterna som har länet som indelningsgrund. De flesta andra statliga myndigheter med en regional organisation har en regional indelning med mellan fem och åtta regioner. En del färre, andra något fler. Vid en jämförelse mellan statliga myndigheters indelning kan konstateras att dessa indelningar skiljer sig åt och att det i princip inte är någon som är den andra lik. Myndigheterna har organiserat sig utifrån det egna perspektivet och den egna verksamhetens förutsättningar utan att tillräcklig hänsyn tagits till effekterna för den samlade statliga förvaltningen på regional nivå. Staten är således både asymmetrisk och fragmenterad i sin regionala indelning.»

Heller ikke forslaget om seks regioner og en statlig forvaltning tilpasset denne strukturen blir fulgt opp etter at det høsten 2016 ble klart at det ikke var politisk grunnlag for å gå videre med arbeidet.

En mangeartet regional statsforvaltning, et omfattende utredningsarbeid med forslag til endringer opp gjennom årene og manglende politisk vilje til å gjennomføre faglig begrunnede

⁵ SOU 2012:81 Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform

⁶ SOU 2016:48 Regional indelning – tre nya län

reformer har i svensk debatt gjerne blitt omtalt i lite flatterende ordelag som den «regionale röran». På tross av gjentatte forslag om å samle og harmonisere inndelingen av regionale statsetater er få endringer gjennomført. Sektorhensyn veier fortsatt tyngst i valg av organisering. En analyse av samordningsutfordringer i statsforvaltningen utgitt av Statskontoret i 2008 avsluttes på følgende vis *«Sist och slutligen. Det är lätt att säga att alla goda krafter ska samverka för det gemensamma bästa. Det finns i våra statliga myndigheter många personer som besjålas av en sådan strävan. Likväl räcker den goda viljan ibland inte hela vägen fram. Då är det dags för regeringen att fastställa inte bara den allmänna färdriktningen utan också former och processer. Vi började med att hänvisa till Axel Oxenstiernas verk. Ett århundrade före honom brukade Gustav Vasa underteckna sina ukaser till sina underlydande med orden "Rätte och packe Eder härafter". Utan att föreslå en återgång till det tonläget är det ändå inte för mycket sagt att Regeringen ska regera – även inom det här området.»*⁷

Endringer for å bøte på en fragmentert statlig forvaltningsstruktur har nå blitt rettet mot det lokale nivået. Det er nylig besluttet at det fra 2019 skal opprettes 103 lokale statlige servicesentre som skal gi et samlet tilbud ut mot innbyggerne med tjenester fra en rekke statlige virksomheter (Försäkringskassan, Skatteverket og Pensionsmyndigheten og på sikt også serviceoppgaver fra Arbetsförmedlingen, Migrationsverket og Trafikverket).

Som i Danmark (og Norge) har også den svenske regjering satt i gang en prosess for å utlokalisere statlige virksomheter fra Stockholmsregionen til andre deler av landet. I første omgang er det vedtatt at sju myndigheter skal flyttes fra Stockholm, noe som vil berører 500-550 statlige arbeidsplasser. En parlamentarisk sammensatt komite (Parlamentariska landsbygdskommittén) har imidlertid anbefalt en langt større endring og foreslått utflytting av opp mot 10 000 arbeidsplasser.

⁷ Statskontoret 2008:3 Staten regionalt och lokalt Modeller för organisation och samverkan

4 Tolkning av reformbehov

De utviklingstrekk det her er pekt på gir grunnlag for en tolkning av reformbehovet sett i lys av utsikter til strammere offentlige budsjetter og store uløste behov i statens og kommuneforvaltningens operative 1.linje. Etter NIVIs oppfatning knytter reformbehovet seg til seks hovedutfordringer:

1. *Tydeliggjøring av statens verdier og begrunnelser for statlig oppgaveløsning:* Statens verdigrunnlag og hovedbegrunnelsene for statlig oppgaveløsning og styring bør tydeliggjøres av hensyn til kommende debatter om oppgavefordeling og omfang på statens virksomhet. Samfunnsmessige mål om rettssikkerhet, trygghet for liv og helse og likeverdige tjenester til innbyggerne utgjør sentrale begrunnelser for nasjonal demokratisk styring av ressursbruk og prioriteringer.
2. *Endret nasjonal prioritering:* Det er behov for sanering av statlig sekundærforvaltning dvs. statlig virksomhet som ikke utøver offentlig myndighet eller som ikke har et viktig faglig eller finansielt ansvar i den statlige styringskjeden. Ressurser bør frigjøres fra administrasjon og koordinering til innsats i den operative 1.linjen. Statlig detaljstyring og kontroll med folkevalgte organer bør bygges ned når kompetanse og kapasitet gir grunnlag for en ansvarsbasert forvaltning i kommunene. For å sikre gode prioriteringer og riktig dimensjonering av statens ulike ledd, bør sektorielles områdegjennomganger omfatte analyse av ressursbruk i hele den statlige styringskjeden. Det er behov for å utvikle normer for intern ressursbruk i sammenliknbare statlige etater, herunder veiledende normer for maksimal administrasjonsandel og kriterier for etablering av egne enheter for IKT, HR-funksjon og kommunikasjonsavdelinger.
3. *Initiativ til endret organisering:* Det er behov for strammere styring av etatenes organisasjonsmodell med sikte på harmonisering og raskere tilpasning til digitale løsninger. Det geografiske Norge har blitt enklere og rundt 80 prosent av befolkningen bor i store sentrale kommuner med korte reiseavstander. Et mer konsentrert bosettingsmønster i kombinasjon med nye digitale løsninger gjør at staten kan frigjøre seg fra i hovedsak territoriell organisering til i hovedsak funksjonell organisering. Den raske digitale utviklingen betyr at flere statsteter bør vurdere funksjonsorganisering og varianter av en to-nivåmodell framfor en tredelt struktur med regioner (regionmodell). Aktiv evaluering og erfaringsoverføring mellom etater og sektorer vil være viktig for å stimulere til raskere omstilling i en slik retning.
4. *Endret struktur:* Det er behov for endringer i statens administrative inndeling med sikte på samordning av beslektede statsetater. Samordningen bør i første omgang omfatte kommuneorienterte etater og viktige statlige beredskapsetater, hvor foreliggende analyser tyder på klare fordeler med en mer ensartet regioninndeling og samlokalisering av etatenes regionkontorer. Tilsvarende samordning kan også vurderes for andre beslektede statsetater (statsfamilier) med ansvar for IKT, infrastruktur, økonomiforvaltning eller andre typer oppgaver.
5. *Endret tilgjengelighet for brukerne:* Pågående reformer og omstillinger i statlig og kommunal virksomhet har synliggjort behov for å harmonisere og forsterke statens lokale service og tilgjengelighet for brukerne. Overgang til digitale løsninger kan medføre store forbedringer i etatenes tilgjengelighet for brukerne. Samtidig vil flere statlige etater med ansvar for tjenesteyting fortsatt være avhengig av fysisk tilstedeværelse i alle deler av landet.
6. *Endret ledelse:* Eksempler på budsjettoverskridelser og kostnadskrevende omstillinger i statlig virksomhet kan tilsi at kravene til god ledelse bør tydeliggjøres. Toppledere i alle

deler av staten må holdes ansvarlig for de veivalg og disposisjoner som er gjort med bakgrunn i eget ansvarsfelt. Ledere i statlige etater har også et særlig ansvar for at egen virksomhet er tilpasset pågående reformer og nye utfordringer.

5 Prinsipper for den videre forvaltningsutvikling

Tolkningen av reformbehovet kan tilsi at følgende prinsipper bør legges til grunn for den videre forvaltningsutvikling:

1. *Tydeligere grenser for statens ansvar og begrunnelser for statlig oppgaveløsning*
 - a) De viktigste begrunnelsene for statlig oppgaveløsning bør konkretiseres, herunder hvilke kjennetegn og hensyn ved det statlige oppgaveansvaret som ikke uten videre kan overlates til fylkeskommuner eller kommuner
 - b) Endringer i ansvaret for statlige oppgaver bør baseres på både prinsipielle og praktiske vurderinger av alternative ansvars plasseringer
 - c) Lokaliseringsprinsipper for statlig virksomhet bør klargjøres med sikte på en bedre avveining mellom lokale, regionale og nasjonale hensyn

2. *Endret prioritering og strammere styring av statlig ressursbruk*
 - a) Det bør iverksettes tiltak for å frigjøre kapasitet og ressurser fra statlige direktorater og statens sekundære forvaltning til fordel for økt faglig kapasitet og kompetanse i statens operative organer. Statens mange faglige støtte- og samordningsorganer bør bygges ned til fordel for prioritering av operative organer i den statlige styringskjeden. Frigjorte ressurser i staten bør også medføre tilføring av utviklingskompetanse og faglig kapasitet i den kommunale 1.linjen.
 - b) Statens virksomhet bør tilpasses overgang til en mer desentralisert og ansvarsbasert offentlig forvaltning med mindre behov for detaljert styring og kontroll. Nedbygging av statlig detaljstyring og kontroll bør skje både internt mellom styringsnivåene i staten og overfor kommunene. Overgang til en mer ansvarsbasert forvaltning bør skje parallelt med innføring av nye og større fylkesmannsembeter og innføring av større og mer kompetente kommuner.
 - c) Det bør utvikles veiledende måltall for intern ressursbruk og dimensjonering av statlig virksomhet for å sikre at statens ressursbruk er begrunnet i reelle behov. Ut fra foreliggende evalueringer og kartlegginger av intern ressursbruk i statlige etater kan det antydes at ingen statsetat som et utgangspunkt bør bruke mer enn veiledende 10-15 prosent av sine ressurser til intern ledelse, styring og administrasjon.
 - d) Statlig tilskuddsforvaltning overfor kommunene bør reduseres kraftig og tilpasses rammefinansiering som grunnprinsipp. Statlig tilskuddsforvaltning bør samordnes overfor brukerne og tilpasses digitale løsninger. Flere tilskuddsforvaltere for samme statlige tilskudd bør ikke forekomme.

3. *Forenkling av statens organisering*
 - a) Normalmodellen for statlig organisering bør i lys av økende digitalisering og krav til effektivisering være funksjonsmodellen, ikke regionmodellen
 - b) Antall forvaltningsnivåer og formelle ledernivåer i staten bør være færrest mulig for å forhindre parallell- og dobbeltadministrasjon
 - c) Fylkesmannen bør samordne all viktig statlig styring overfor kommunene av hensyn til effektiv ressursbruk og en samordnet statlig styring

4. *Bedre samordning og samvirke på regionalt nivå*
 - a) Statens lokale og regionale inndeling bør som et grunnprinsipp tilpasses ny kommune- og fylkesinndeling, slik formålet med kommune- og fylkesinndelingen en gang var
 - b) Alle statsetater med behov for kommunedialog bør følge ny fylkesinndeling og samordnes av Fylkesmannen på fylkesnivå. Med kommuneorienterte etater menes etater med oppfølgingsoppgaver overfor kommunene og som i dag er organisert med egne regionale ledd, som IMDI, Husbanken, Bufetat og Nav fylkesforvaltning.
 - c) Inndelingen av politidistrikter og nye fylkesmannsembeter bør følge hverandre fullt ut og utgjøre en grunnenhet for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i alle deler av landet. Det er nødvendig av hensyn til effektivt samvirke i det forebyggende arbeidet under ledelse av Fylkesmannen og best mulige forutsetninger for effektiv kriseledelse ved omfattende og komplekse hendelser. Hensynet til risiko og sårbarhet tilsier at det er særlig viktig å følge opp dette prinsippet på det sentrale Østlandet, hvor Viken fylke krysser tre politidistrikter med tillegg av mange andre viktige statsetater som har Buskerud, Vestfold og Telemark som regional enhet.
 - d) Andre viktige statlige beredskapssetater som NVE, Mattilsynet, Kystverket, Sivilforsvaret og Heimevernet bør tilpasses samme administrative inndeling som Fylkesmannen og Politiet.
 - e) Det bør iverksettes arbeid for å definere en felles landsdelsinndeling for statsetater med behov for organisering på dette geografiske nivået. Gevinster ved samordning av statlige infrastrukturetater og andre beslektede statlige virksomheter på landsdelsnivå bør undersøkes nærmere.
 - f) Statlig IKT-kompetanse og administrative støttedfunksjoner i staten bør i større grad deles og samordnes på nasjonalt nivå

5. *Samordnet og forsterket lokal organisering innenfor en felles statlig 1.linje*
 - a) Statlige etater med behov for en landsdekkende kontorstruktur på lokalt nivå bør samordnes i en felles statlig 1.linje. Kriterier og modeller for deltakelse i og organisering av felles statlige servicesenter eller bredere offentlige servicekontor bør klarlegges nærmere.
 - b) Statens lokale organisering bør tilpasses ny kommuneinndeling forutsatt at nye kommuner tilpasses faglige anbefalte prinsipper om ett bysamfunn én kommune og sammenfall med felles bo- og arbeidsmarkedsregioner
 - c) I områder av landet hvor nye kommuner ikke etableres i tråd med disse prinsippene bør staten likevel organisere seg med utgangspunkt i funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområder

6. *Tydelige krav til god endringsledelse*
 - a) Ledelsen i den etat som har ansvaret for effektiv oppgaveløsning og løpende omstilling må holdes ansvarlig av overordnet myndighet. Ledelsen må ta ansvaret for de disposisjoner som er etatens ansvar.
 - b) Statlige ledere må utnytte mulighetene for effektiv ressursbruk og være pådrivere for omstilling og effektiv organisering. Gevinstrealisering ved statlige reformer er i utgangspunktet ledelsens ansvar.
 - c) Større krav til omstilling og strammere budsjettstyring bør medføre en gjennomgang av incentiver for å stimulere til effektiv endringsledelse i staten