
Forord

Denne rapporten gir en oversikt over aktuelle omstillinger i statsforvaltningen. I undersøkelsen ses organisatoriske og personalmessige sider ved omstilling i sammenheng. Den er basert på en spørreundersøkelse til departementene i 1998/1999, supplert med foreliggende materiale fra offentlige dokumenter med mer.

Initiativet til arbeidet ble tatt av en arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) sommeren 1998, med deltakere fra Arbeidsgiveravdelingen og Forvaltningspolitisk avdeling i departementet, og fra Avdeling for omstilling og organisasjonsformer i Statskonsult.

Formålet med undersøkelsen var å få en bedre oversikt over planlagte og igangsatte omstillinger i statlig sektor. Det var opprinnelig meningen å utarbeide en intern statusrapport. Senere ble det besluttet at Statskonsult skulle bearbeide det innkomne materialet og utgi det i en rapport. Vi håper at resultatet vil være til nytte for departementer og virksomheter som er involvert i arbeidet med omorganisering og personalomstilling.

Vi takker Synnøve Bøen, Ingvild Elden, Janike Haarsheim og Marit Skaar Reiersen i AAD for konstruktivt samarbeid.

Vi vil også gjerne få takke de 15 departementene som inngår i undersøkelsen. Det er deres bidrag i form av svar på spørreskjema, samt nyttige kommentarer i form av korrigeringer og supplerende opplysninger i slutfasen av arbeidet, som har gjort det mulig å utarbeide denne rapporten.

Prosjektgruppen i Statskonsult har bestått av prosjektleder Annemor Kalleberg, Ingunn Løvstad Sørensen (fram til årsskiftet 1998/1999) og Hogne Tellnes (fra januar 1999).

Oslo, juni 1999

Jon Blaalid

Innhold

SAMMENDRAG	1
DEL I	
1 INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn og formål.....	5
1.2 Metode og materiale	5
1.3 Omstilling – som innebærer endring i formell struktur.....	6
1.4 Oppbyggingen av rapporten	7
1.4.1 Organisering av materialet	7
1.4.2 Disposisjon.....	8
DEL II ORGANISASJONS- OG STRUKTURENDRINGER	
2 ENDRING AV VIRKSOMHETENES RELASJON TIL OVERORDNET NIVÅ – FRISTILLING	11
2.1 Ulike fristillingsformer.....	11
2.2 Indre fristilling	12
2.2.1 Endringer innenfor forvaltningsorganmodellen.....	12
2.2.2 Generelle og spesielle administrative fullmakter.....	12
2.2.3 Desentralisering og spesialisering av forvaltningsapparatet.....	14
2.3 Ytre fristilling	15
2.3.1 Endring av tilknytningsform i 1980- og første halvdel av 1990-årene.....	15
2.3.2 Nylig gjennomførte endringer i tilknytningsform.....	17
2.3.3 Vurdering av rammebetingelser og framtidige roller for flere forvaltningsorganer.....	18
2.3.4 Stiftelser og stiftelseslignende organer	26
2.3.5 Delprivatisering og privatisering av statselskaper.....	27
2.4 Lokal/regional fristilling.....	28
2.5 Oppsummering om fristilling.....	30
3 ENDRING AV VIRKSOMHETENES RELASJON TIL OVERORDNET NIVÅ – POLITISK/ADMINISTRATIV SENTRALISERING	31
3.1 Definisjon av begrepet politisk/administrativ sentralisering.....	31
3.2 Rendyrking av forvaltningens myndighetsroller	31
3.3 Ansvarsoverføring fra kommunal til statlig sektor.....	33
3.4 Endringer i funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune	34
3.5 Statlig sentralisering versus fristilling.....	34
4 OMORGANISERING I SENTRALFORVALTNINGEN	35
4.1 Kategorisering av organisasjons- og strukturendringer.....	35
4.2 Flytting av funksjoner/organer mellom departementsområder og virksomheter.....	35
4.3 Endret funksjons-/arbeidsdeling mellom forvaltning og domstoler	36
4.4 Samordning	38
4.4.1 Samordning av regelverk og forvaltningsstruktur	38
4.4.2 Samordning av sentraladministrative organer	39
4.4.3 Samordning/sammenslåing av virksomheter.....	39
4.5 Opprettelse av nye forvaltningsorganer.....	40
4.6 Avvikling	43

5	INTERN REORGANISERING	45
5.1	Endring i formell struktur versus løpende utviklingsarbeid	45
5.2	Endring av departementenes organisering og funksjonsområder.....	45
5.3	Omstilling i underliggende etater/virksomheter	48
5.4	Omstilling med IT	51
6	OMSTILLINGSARBEID I REGIONAL OG LOKAL STATSFORVALTNING	54
6.1	Generelt om regional og lokal statsforvaltning	54
6.2	Omstilling i den regionale statsforvaltning og gjennomgang av fylkesmannsembetets rolle og oppgaver	54
6.3	Endringer i statsetatenes regionale og lokale struktur	55
7	OMSTILLING SOM MEDFØRER GEOGRAFISK FLYTTING AV STATLIG VIRKSOMHET	60
7.1	Utredning om muligheter for å utføre flere sentraladministrative oppgaver utenfor Oslo-regionen.....	60
7.2	To utflyttingssaker	60
7.3	Utflytting av enkelte funksjoner.....	62
8	STORE OMSTILLINGER SOM BERØRER HELE SEKTORER/ FLERE FORVALTNINGSOMRÅDER	63
8.1	Store omstillinger i statsforvaltningen	63
8.2	Omstilling i forsvaret som følge av en ny forsvarspolitik.....	63
8.2.1	Generelt.....	63
8.2.2	Gjennomførte omstillinger i krigsstrukturen	63
8.2.3	Gjennomførte omstillinger i fredsorganisasjonen.....	64
8.2.4	Gjennomførte omstillinger i Forsvarets støttevirksomhet	65
8.2.5	Planlagte omstillinger i Forsvaret	65
8.3	Store omstillinger på KUFs ansvarsområder.....	67
8.3.1	Reformer i skoleverket og innen høyere utdanning og forskning	67
8.3.2	Evalueringer av reformene på 1990-tallet	67
8.3.3	Omdisponering av studieplasser ved universiteter og høyskoler	68
8.3.4	Utvalget for høyere utdanning etter 2000.....	68
8.4	Store omstillinger på JDs ansvarsområder.....	69
8.4.1	Løpende omstillinger og reformforslag.....	69
8.4.2	Politi og lensmannsetat	70
8.4.3	Domstolene	71
8.4.4	Omstilling av det sivile beredskap.....	71

DEL III PERSONALMESSIGE FORHOLD VED STATLIGE OMORGANISERINGER

9	ARBEIDSRETTSLIGE SIDER VED PERSONAL- OMSTILLINGER.....	73
9.1	Arbeidsgivers styringsrett	73
9.2	Virksomhetsoverdragelse	73
9.3	Betydningen av virksomheters tilknytningsform til staten for de tilsattes arbeidsrettslige status.....	74
9.4	Nedgang i sysselsettingen i statlig sektor.....	74
9.5	Ventelønsordningen.....	74

10	SPESIELLE UTFORDRINGER VED PERSONALOMSTILLINGER I NSB BA OG POSTEN NORGE BA	76
10.1	Personalomstillinger i NSB BA	76
10.1.1	Nedbemanning	76
10.1.2	Om omstillingsprogrammet ”Effekt 600” og behov for ytterligere effektivisering og omstilling av NSB.....	76
10.1.3	Kompetanseutvikling som virkemiddel for omstilling.....	77
10.2	Personalomstillinger i Posten Norge BA	77
10.2.1	Bemanningsutvikling.....	77
10.2.2	Personalmessige konsekvenser av omorganisering og restrukturering	77
10.2.3	Kompetanseutvikling som virkemiddel for omstilling i Posten.....	79

11	PERSONALOMSTILLINGER I STATLIG FORVALTNING.....	80
11.1	Jernbaneverket.....	80
11.2	Statens vegvesen	80
11.3	Forsvaret.....	81
11.4	Personalpolitiske omstillinger som følge av omdisponering av studieplasser ved universiteter og høyskoler	82
11.5	Statistisk sentralbyrå.....	82
11.6	Samordning av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene	83
11.6.1	Berørte virksomheter	83
11.6.2	Ulike tilknytningsformer og ulik regulering av tilsattes arbeidsforhold.....	84
11.6.3	Skifte av lovregime.....	85
11.6.4	Fortrinnsrett.....	85
11.6.5	Harmonisering av tariffområdene	85

DEL IV KONKURRANSEKSPONERING

12	KONKURRANSEKSPONERING AV STATLIGE VIRKSOMHETER.....	87
12.1	Former for konkurranseeksponering.....	87
12.2	Aktuelle eksempler	87
12.2.1	Anbudskonkurranse	87
12.2.2	Markedstester (målestokk-konkurranse).....	88
12.2.3	Etablering av konkurransemarkeder	90

DEL V SAMMENFATNING OG KONKLUSJONER

13	HOVEDLINJER I FORVALTNINGSUTVIKLINGEN PÅ GRUNNLAG AV STATSKONSULTS UNDERSØKELSE	93
13.1	Departementer med stor omstillingsaktivitet.....	93
13.2	Endringer i tilknytningsform – ytre fristilling	95
13.3	Reorganisering i sentraladministrasjonen	96
13.4	Endringer i den statlige regional- og lokal forvaltningen	98
13.5	Avmonopolisering og innføring av konkurranse	99
13.6	Hel- og delprivatisering	99
13.7	Endringer koplet til større systematiske utredninger og planer.....	100

LITTERATUR OG REFERANSER.....	101
--------------------------------------	------------

Vedlegg: Skjematisk oversikt over omstillingene som er omtalt innen de ulike departementsområdene

Forkortelser som er brukt i rapporten

Deapartementer

- AAD:** Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- BFD:** Barne- og familiedepartementet
- FIN:** Finans- og tolldepartementet
- FID:** Fiskeridepartementet
- FD:** Forsvarsdepartementet
- JD:** Justisdepartementet
- KUF:** Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- KRD:** Kommunal- og regionaldepartementet
- KD:** Kulturdepartementet
- LD:** Landbruksdepartementet
- MD:** Miljøverndepartementet
- NHD:** Nærings- og handelsdepartementet
- OED:** Olje- og energidepartementet
- SD:** Samferdselsdepartementet
- SHD:** Sosial- og helsedepartementet
- UD:** Utenriksdepartementet

Sammen drag

Rapporten gir en oversikt over omstillinger i de enkelte departementsområdene i 1998/1999. Den bygger hovedsakelig på en spørreskjemaundersøkelse rettet til departementene. Materialet omfatter alle departementene unntatt Kulturdepartementet. Departementene har stått fritt med hensyn til hvilke saker de har gitt opplysninger om, og hvordan forespørselen er håndtert i forhold til underliggende organer og virksomheter. Oversikten er derved ikke fullstendig. Supplerende materiale fra St.prp. nr. 1 for budsjetterminen 1998–1999 og andre offentlige dokumenter er benyttet for å illustrere omfanget og mangfoldet i omstillingsarbeidet i statlig forvaltning.

Vi har tatt utgangspunkt i et vidt omstillingsbegrep. Det er spurt etter ”endringer som i vesentlig grad berører én eller flere virksomheters rammebetingelser, organisasjonsstruktur, oppgaver, bemanning, kompetanse, ansettelsesforhold eller geografisk lokalisering”. Det vil si at undersøkelsen omfatter mer eller mindre radikale endringer både langs organisasjons- og personaldimensjonen i de statlige virksomhetene.

Hovedvekten er lagt på beskrivelser av endringer som den enkelte virksomhet gjennomgår. I kapitlene 2–7 har vi gruppert omstillingene i lys av hva som endres ved den formelle organisasjonen. I kapittel 8 omtales større, gjennomgripende omstillinger innen tre utvalgte departementsområder; det gjelder Forsvarsdepartementet, Kirke- undervisnings- og forskningsdepartementet og Justisdepartementet. Deretter følger tre kapitler med fokus på personalomstillinger (kapittel 9–11), og ett (kapittel 12) som omhandler konkurranseeksponering som virkemiddel for effektivisering av offentlig virksomhet. I sluttkapitlet (kapittel 13) skisseres noen hovedlinjer i forvaltningsutviklingen på grunnlag av undersøkelsen.

Mange aktuelle organisatoriske endringer innebærer en form for fristilling fra overordnet myndighet. Det dreier seg for det første om *indre fristilling*, dvs. endringer innen rammen av forvaltningsorganmodellen. Desentralisering fra sentralt nivå til direktorater og andre underliggende organer er den vanligste formen, men det er også eksempler på overføring av oppgaver fra sentral til lokal statsforvaltning. Videre er det flere nyopprettinger, eller forslag om oppretting av nye, mer eller mindre frittstående forvaltningsorganer.

For det andre er det mange omstillinger som innebærer *ytre fristilling*, dvs. at forvaltningsorganer og andre statlige virksomheter endrer formell tilknytningsform. Regjeringen har nylig fremmet forslag om at forretningsvirksomheten i to forvaltningsbedrifter (Luftfartsverket og Statsbygg) omdannes til statlige selskap. Det er også tatt initiativ til å vurdere egnet tilknytningsform for ordinære forvaltningsorganer med ulike typer oppgaver og ulike finansieringsordninger (offentlige sykehus, oppdragsvirksomheten ved universiteter og høyskoler, Kystverket, Statens pensjonskasse m.v.). Endelig er det enkelte eksempler på *lokal/regional fristilling*, dvs. at statlige oppgaver overføres til kommunale/fylkeskommunale organer.

Omorganisering som innebærer *sentralisering og rendyrking* av statlig myndighet kan dels ses som en motsats til fristilling. Det gjelder sentralisering der oppgaver overføres fra kommunal til statlig forvaltning. En annen form kan ses som en forlengelse av fristillingen ved at det trekkes skarpere skiller mellom forvaltning og forretning, og mellom tilsyns- og kontrollfunksjoner og tjenesteyting. Oppretting av spesialiserte tilsyns- og kontrollorganer på flere områder, blir gjerne begrunnet med behov for å rendyrke forvaltningens myndighetsroller.

De fleste større *organisasjons- og strukturendringer* berører mer enn én virksomhet – i noen tilfeller er flere departementer direkte involvert. *Intern reorganisering*, derimot, dreier seg om endring i et enkelt forvaltningsorgans organisasjon, arbeidsformer og ledelsesstruktur.

Undersøkelsen tyder på at det er få ”rene” nyopprettinger og avviklinger av forvaltningsorgan. De fleste tilfellene dreier seg om overføring av ansvar og oppgaver mellom to eller flere virksomheter, sammenslåing av organer, oppdelinger eller oppsplittinger. Flere departementer er engasjert i arbeidet med å samordne regelverks- og forvaltningsstrukturen på næringsmiddelområdet, og innen helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. Domstolkommisjonen har i sin utredning kommet med forslag som berører forholdet mellom domstoler og forvaltning.

Materialet inneholder opplysninger om *interne organisasjonsendringer* i sju departementer og ti underliggende etater/virksomheter. Videre omtales IT-relaterte omstillinger i fem forvaltningsorganer.

Det innkomne materialet tyder på stor omstillingsaktivitet *i den statlige regional- og lokalforvaltningen*. Planlagte og/eller pågående endringer i den regionale organiseringen i flere etater begrunnes ut fra hensyn til en mer rasjonell administrasjonsordning og effektivisering av (den operative) primærvirksomheten.

Virksomhetenes ytre organisering eller tilknytningsform har betydning for de interne forholdene, bl.a. *de tilsattes arbeidsrettslige status*. Ved omdanning fra forvaltningsorgan til en rettslig selvstendig organisasjonsform – statlig eller privat – skjer samtidig en arbeidsrettslig endring for de ansatte. Prinsippet om at ansatte i forvaltningsbedrifter som rettslig blir omdannet, midlertidig skal beholde retten til ekstern fortrinnsrett og ventelønn, er slått fast i statsfortaksloven. Disse rettighetene er senere gjennom særlover gitt i form av overgangsordninger til arbeidstakere som tidligere har vært omfattet av tjenstemannsloven. De ansatte i NSB BA og Posten Norge BA er sikret rettigheter til fortrinnsrett og ventelønn på permanent basis gjennom særlov.

Antall ventelønnsinntakere holdt seg på et moderat nivå fram til utgangen av 1995, hvor antallet var ca. 400 personer. Pr. 1. april 1999 er det 1 937 personer på ventelønn. Hovedtyngden av ventelønnsinntakere kommer fra Samferdselssektoren, som har stått overfor de største nedbemanningskravene.

I Posten pågår en omfattende omorganisering og restrukturering av virksomheten med store personalmessige konsekvenser. En evaluering av den nylig gjennomførte restruktureringen av ekspedisjonsnettets viser at denne omstillingen ble gjennomført i hovedsak innen den planlagte tiden, og at det ble funnet gode løsninger for et overveiende flertall av de overtallige. Godt over halvparten fikk ny jobb i Posten. Også arbeidet med omorganisering av sorteringstjenesten, ny postfortollingsstruktur og ny styringsstruktur berører mange tilsatte.

Forsvaret har hatt de største personalomstillingene i statsforvaltningen. Antallet ansatte er redusert med ca. 2 500 i perioden 1992–97. I forbindelse med de omstillingene som er gjennomført, og de som er planlagt, er det bare et fåtall medarbeidere som er blitt overtallige. Men Forsvaret mener selv at det hittil er satset for lite på nyrekruttering og omgjøring av stillinger for å møte framtidige utfordringer med hensyn til alderssammensetning og kompetanseprofil.



DEL I

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

I Arbeidsgiveravdelingen i AAD har man ut fra de personalpolitiske sidene ved omstilling og effektivisering regelmessig innhentet informasjon fra departementene. I 1995 og 1997 utarbeidet Arbeidsgiveravdelingen en intern statusrapport med fokus på omstillinger som har konsekvenser for opp- eller nedbemanning og/eller overtallighet.

Initiativet til denne undersøkelsen ble tatt av en arbeidsgruppe oppnevnt av AAD med deltakere fra Arbeidsgiveravdelingen og Forvaltningspolitisk avdeling i departementet, og fra Avdeling for omstilling og organisasjonsformer i Statskonsult. Forvaltningspolitisk avdeling i AAD og Statskonsult har ikke tidligere foretatt noen tilsvarende kartlegging av omstillinger med relevans for sine ansvarsområder. Arbeidsgruppen ønsket å foreta en utvidet kartlegging, som gjorde det mulig å se organisatoriske og personalmessige sider ved omstilling i sammenheng.

Formålet var å få en bedre oversikt over planlagte og igangsatte omstillinger i statlig sektor. For det første vil dette utgjøre et viktig grunnlag for utarbeidelse og utvikling av departementets policy på området. For det andre kan dette gi AAD-området bedre beredskap og kunnskapsgrunnlag for å være bidragsyter i initiering og gjennomføring av omstillingsprosesser i staten.

1.2 Metode og materiale

AAD og Statskonsult utarbeidet et spørreskjema som ble sendt til alle de 16 departementene i juli 1998 med svarfrist primo oktober. Alle unntatt Kulturdepartementet svarte på henvendelsen. De 15 departementene som svarte på henvendelsen i første omgang, har siden bidratt med supplerende materiale og fått anledning til å korrigere saksframstillingen i rapporten. Den siste henvendelsen til departementene ble sendt 24. mars 1999 med svarfrist medio april.

I spørreskjemaet stilles en rekke generelle spørsmål om ulike sider ved omstilling. Disse spørsmålene dreier seg om utgangspunktet for omstilling, den innholdsmessige siden ved endringene, gangen i prosessen, status/resultater, og om spesielle utfordringer knyttet til planlegging og gjennomføring. For det andre ble det tatt med noen utdypende spørsmål om personalpolitiske sider ved omstilling – om kompetanse, ansettelsesforhold og bemanning. Endelig er det stilt noen tilleggsspørsmål om konkurranseeksponering av offentlig virksomhet som ledd i arbeidet med effektivisering.

Undersøkelsen omfatter mange ulike omstillingsprosesser. Men det innkomne materialet gir ikke grunnlag for noen fullstendig oversikt over planlagte og igangsatte omstillinger i de ulike departementsområdene. I oversendelsesbrevet ble det sagt at i departementer eller etater/virksomheter med store og sammensatte omstillingsprosesser som går over lang tid, kunne det være nødvendig å fokusere på de prosessene som krever involvering på departementsnivå, eller det endringsarbeidet virksomhetene har viet størst oppmerksomhet. Flere departementer ser ut til å ha foretatt et bevisst utvalg, og noen har tatt kontakt med AAD/SK og spurt nærmere om hva slags informasjon de skulle sende. Men det er også noen som har utelatt sentrale forvaltningsområder uten at det er nærmere begrunnet.

Selv om spørsmålene refererer til ulike faser i omstillingsprosessene, gir materialet bare et situasjonsbilde. Det er bare spurt om det omstillingsarbeidet departementene og etatene for tiden er engasjert i.

Det var opprinnelig meningen å bruke det innkomne materialet i en statusrapport for 1998. Men prosessen med å innhente og bearbeide opplysningene tok lengre tid enn forutsatt. Det aktuelle tidsrommet som undersøkelsen dekker, strekker seg derfor inn i 1999. Sluttstrek for arbeidet måtte imidlertid settes uten at det var anledning til å oppdatere alle de konkrete omstillingssakene.

Det innkomne materialet fra departementene og deres underliggende etater og virksomheter er supplert med opplysninger fra St.prp. nr. 1 for budsjetterminen 1998–1999, samt diverse andre offentlige dokumenter og kilder.

1.3 Omstilling – som innebærer endring i formell struktur

I denne undersøkelsen er det tatt utgangspunkt i et vidt omstillingsbegrep idet vi har spurt etter opplysninger om ”endringer som i vesentlig grad berører én eller flere virksomheters rammebetingelser, organisasjonsstruktur, oppgaver, bemanning, kompetanse, ansettelsesforhold eller geografisk lokalisering”.

I dagligtale blir omstilling ofte brukt som en samlebetegnelse som omfatter alle former for endring/endringsarbeid i virksomheter. Generelt er omstilling gjerne verdiladet. I diskusjoner om offentlig politikk og administrasjon brukes det ofte som et honnørord. Det forutsettes at det er ønskelig (og mulig) for ledelsen å iverksette nye strategier, og at endring av organisasjon og arbeidsmåte i en virksomhet gjennomføres på en rask og resolutt måte. Men fra andre synsvinkler blir omstilling like ofte brukt som et negativt ladet begrep. Mange assosierer omstilling med utrygge arbeidsforhold og nedbemanning/oppsigelser. Den negative ladningen er også tydelig når det snakkes om at hele eller deler av en organisasjon viser tegn til ”omstillingstretthet”.

I faglitteraturen defineres omstilling på ulike måter, bl.a. avhengig av formål og fokus i utredningene/undersøkelsene. I forvaltningspolitiske dokumenter og konsulentrapporter er det ofte uklart hva omstilling faktisk er ment å innebære. Problemet oppstår når omstilling blir brukt om ganske ulike fenomener, uten at

de ulike betydningene blir presisert, og uten at det klargjøres hvilket behov det er for endring.

En arbeidsgruppe som ble nedsatt av AAD i 1995 for å vurdere utfordringer og ansvar knyttet til statlig omstillingsarbeid (Sandbekk-utvalget), la vekt på at erfaringer fra de store omstillingene fra 1985, bl.a. i samferdselssektoren, skulle dokumenteres. Gruppen anbefalte at det gjennom kompetanseutvikling, dokumentasjon og erfaringsoppsummeringer skulle legges grunnlag for en bedre oppfølging av omstillingstiltak fra forvaltningspolitiske organer. Sandbekk-utvalget fokuserte spesielt på store omstillinger som innebærer en ”særskilt form for sprangvis utvikling”, som ble kalt ”omkalfatringer”. Omkalfatringer ble definert som : ”endringer forårsaket av nye rammebetingelser for en virksomhet, som bl.a. medfører nye relasjoner til virksomhetens omgivelser..”. Andre, mindre omfattende endringer, ble i Sandbekk-utvalget omtalt som henholdsvis:

- Omstruktureringer, dvs. formell endring av organisasjonsstruktur og eventuelt endret tilknytningsform – ofte sammen med en ned-/oppbemanning.
- Effektiviseringstiltak, hvor nye arbeidsformer og/eller ny teknologi og/eller markedsforhold går sammen med en ned-/oppbemanning.
- Løpende utvikling, hvor personal- og ledelsesutvikling kombineres med innføring av nye arbeidsformer og/eller ny teknologi.

Det omstillingsbegrepet vi her bruker, ligger nær opptil det Sandbekkutvalget omtalte som omstruktureringer. Det vil si at undersøkelsen omfatter mer eller mindre radikale endringer både langs organisasjons- og personaldimensjonen i de statlige virksomhetene.

1.4 Oppbyggingen av rapporten

1.4.1 Organisering av materialet

Hovedvekten er lagt på beskrivelser av endringer som den enkelte virksomhet gjennomgår. Vi har gruppert omstillingene i lys av *hva som endres* ved den formelle organisasjonen. I beskrivelsen er det også tatt med opplysninger om andre sider ved omstillingene – om utgangspunktet for, eller begrunnelsene for endring, hvilke instanser som har vært involvert i utredning og/eller beslutningsfasene, og om hvor saken står i dag.

Kategoriseringene av organisasjons- og strukturendringer er ikke entydige. De fleste av omstillingsprosessene som omtales, har trekk som gjør at de kunne vært plassert i flere kategorier. Dertil kommer at de fleste organisasjons- og strukturforandringer berører flere virksomheter. Et tredje problem oppstår fordi vi i denne undersøkelsen bare har spurt om omstillinger som er aktuelle på et bestemt tidspunkt. Materialet gir relativt få holdepunkter for å trekke linjer mellom pågående omstillingsarbeid og tidligere endringer.

Krysshenvisninger i teksten er brukt for å bøte på manglende entydighet i kategoriseringene. Dessuten har vi i et eget kapittel omtalt de store omstillingene som har pågått over tid på enkelte forvaltningsområder.

Der vi har grunnlag for det, har vi også relatert endring i organisatoriske og personalpolitiske forhold. Personalpolitiske forhold behandles dessuten i en egen del i rapporten. De utdypende spørsmålene som er stilt om personalpolitiske forhold, dreier seg om kompetanseutvikling, opp- og nedbemanning og bruk av virkemidler for å lette omstilling/unngå oppsigelser.

Konkurransetsetting av offentlig virksomhet er et virkemiddel som det for tiden arbeides spesielt med både i departementene og underliggende virksomheter. Det har vært et ønske at vi i denne sammenheng skulle fokusere spesielt på disse sidene ved omstillingsarbeidet, og vi har derfor beskrevet noen eksempler i et eget kapittel.

1.4.2 Disposisjon

Rapporten er disponert i 5 deler og 13 kapitler.

Rapportens del I – Innledning

Kapittel 1

I kapittel 1 gjøres det rede for bakgrunnen og formålet med prosjektet, undersøkelsesopplegg og disponering av rapporten.

Rapportens del II – Organisasjons- og strukturendringer

Denne delen inneholder 7 kapitler som omhandler ulike typer organisasjons- og strukturendringer i statsforvaltningen. Kapittel 2 og 3 omhandler omstilling som medfører endring i rammene for statsmyndighetenes styringsmuligheter og virksomhetenes handlefrihet. Kapittel 4–8 omhandler organisasjonsendringer innen rammen av statsforvaltningen.

Kapittel 2

Dette kapitlet tar utgangspunkt i fristillingsbegrepet til Grønlie og Selle (1998). Tre former for fristilling som dekker ulike typer endringsprosesser, blir behandlet. Det dreier seg om en overføring av myndighet fra statens parlamentarisk-politiske sentrum til statlig virksomhet som har en fjernere, eller mer selvstendig stilling, eller at oppgaver fra statsforvaltningen overlates til kommunale organer.

Kapittel 3

Dette kapitlet setter fokus på omstillinger som kan sies å være en motsats til fristillingsprosessene, eller en følge av disse. Det dreier seg her om omorganisering som innebærer politisk og administrativ sentralisering av offentlige funksjoner/virksomheter, eller om oppretting av spesialiserte forvaltningsorganer der forholdene legges til rette for rendyrking av myndighetsfunksjoner/roller.

Kapittel 4

I dette kapitlet behandles forskjellige typer struktur- og organisasjonsendringer i sentraladministrasjonen. Endringene kan være basert på overføring av oppgaver mellom departementsområder og mellom ulike etater/virksomheter, sammenslåing av flere enheter, deling/utskilling av funksjoner fra en virksomhet, nyoppretting eller avvikling av forvaltningsorgan.

Kapittel 5

I dette kapitlet behandles intern reorganisering i statlige etater, så vel i departementer som i underliggende etater/virksomheter. Søkelyset settes på endringer i ett departement/en etat som ikke behøver å ha noen direkte konsekvenser for andre organer.

Kapittel 6

I dette kapitlet behandles omstillinger i statlige etaters regionale og lokale struktur, herunder fylkesmannsembetet.

Kapittel 7

Dette kapitlet omhandler tre omstillinger der geografisk flytting av statlig virksomhet på grunnlag av distriktpolitiske mål har stått sentralt. I det ene tilfellet ble virksomheten faktisk flyttet ut, i et annet tilfelle ble regjeringens forslag om utflytting omgjort i Stortinget. Den (tredje og) siste saken som omtales, gjelder lokalisering av sentrale funksjoner i en etat atskilt fra den øvrige virksomheten.

Kapittel 8

I dette kapitlet gir vi noen supplerende opplysninger om noen av de store omstillingene som er gjennomført, eller er i ferd med å gjennomføres, på utvalgte forvaltningsområder.

Rapportens del III – Personalmessige forhold ved statlige omorganiseringer

Denne delen inneholder tre kapitler som alle har fokus på personalmessige forhold ved statlige omorganiseringer.

Kapittel 9

I dette kapitlet redegjøres det kort for arbeidsrettslige sider ved personalomstillinger, med vekt på gjeldende regelverk og retningslinjer for tilsatte når forvaltningsorgan omdannes til selskap (eller stiftelse).

Kapittel 10

Dette kapitlet omhandler personalomstillinger i de to statlige særlovsselskapene NSB BA og Posten Norge BA. Det fokuseres på utfordringer og virkemidler relatert til bemanningsreduksjoner og overtallighet, samt virksomhetenes satsing på kompetanseutvikling som virkemiddel for omstilling av de ansatte.

Kapittel 11

I dette kapitlet redegjøres det for personalmessige sider ved omorganisering i enkelte forvaltningsorganer.

Rapportens del IV – Konkurranseskponering av statlig virksomhet

Kapittel 12

Denne delen inneholder bare dette kapitlet, der det gis eksempler på ulike tiltak som kategoriseres som konkurranseskponering av offentlig virksomhet.

Rapportens del V – Sammenfatning

Kapittel 13

Denne delen inneholder bare dette kapitlet, der det trekkes opp noen hovedlinjer i forvaltningsutviklingen på grunnlag av materialet i undersøkelsen.

Vedlegg Skjematisk oversikt over omstillingene som er omtalt innen de ulike departementsområdene.

DEL II Organisasjons- og strukturendringer

2 Endring av virksomhetenes relasjon til overordnet nivå – fristilling

2.1 Ulike fristillingsformer

Innledningsvis i boken til Grønlie og Selle *Ein stat? Fristillingas fire ansikt* (1998) gis en beskrivelse av prosessen som ofte får ”fristilling” som et samlebegrep: ”en prosess mot spredning av funksjoner og myndighet fra statens parlamentarisk-politiske sentrum – til organisasjoner og institusjoner mer fjernt fra denne” (1998:11). Det understrekes samtidig at det ikke er snakk om noen absolutt fristilling. Ofte oppstår det nye styrings- og kontrollorganer som kan være vel så førende og sterke som de som har vært tidligere.

Begrepet *tilknytningsform* er av formell, rettslig art. Når en virksomhets tilknytningsform endres, innebærer det en endring av grunnlaget for styring, kommunikasjon og kontroll fra ansvarlig politisk nivå. Samtidig blir det bestemt hvordan virksomheten forholder seg til og kommuniserer med andre virksomheter, hvilke spilleregler som skal gjelde, og derved den selvstendige handlefriheten virksomheten vil ha på forskjellige områder.

I NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*, ble tilknytningsformene inndelt i tre hovedgrupper. Det ble her understreket at det innenfor hver av de tre hovedgruppene er en til dels betydelig differensiering. Kompleksiteten er stor, også fordi det finnes en rekke grensetilfeller. Ut fra et forenklingshensyn ble det skissert noen undergrupper. Følgende kategoriseringer blir i dag ofte brukt:

- Forvaltningsorganer (ordinært forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrift).
- Statlige selskaper og statlig selskapsdeltakelse (statsaksjeselskap, statsforetak og særlovsselskap).
- Stiftelser (selveiende stiftelser etter stiftelsesloven, som staten har etablert og/eller har styringsadgang overfor, stiftelsesliknende organer).

Forvaltningsorganene er en del av staten som juridisk person. De er underlagt Stortingets, Kongens og vedkommende departements instruksjonsmyndighet, og de styres med basis i forvaltningshierarkiet.

Statsselskapene, derimot, er selvstendige juridiske personer med ansvar for sin egen økonomi. Forholdet mellom statsmyndighetene og disse selskapene er et eierforhold. Også stiftelser er selvstendige juridiske personer, men de atskiller seg fra selskapene ved at de har en selveiende, selvstyrende og uavhengig form.

I denne rapporten vil vi omtale tre former for fristilling, eller det Grønlie og Selle kaller ”fristillingsdimensjoner”.

Den første dimensjonen, *indre fristilling*, refererer til forholdet mellom statens politiske-parlamentariske sentrum og sentralforvaltningen. Denne formen for fristilling kan skje gjennom endring av forvaltningens formelle struktur, f.eks. ved at administrative enheter blir flyttet fra departementsnivå til direktoratsnivå, eller ved endring av prosedyreregler i form av liberalisering av, eller frigjøring fra, felles gjennomgående regelverk knyttet til lønns- og personalsystem, budsjettssystem og målstyringsteknikker (Grønlie & Selle, 1998:11).

Omdanning av statlige virksomheter fra å være organisert innenfor rammen av staten som juridisk person, til å bli egne rettssubjekter (selskaper eller stiftelser), kan betraktes som en frigjøringsprosess. Dette er en av de prosesser Grønlie og Selle kaller *ytre fristilling* – ”forflytting av virksomheter bort fra sentrale styringsorgan ved å gi dem form av statsaksjeselskap, statsforetak, særlovselskap m.m.” (1998:11). Omdanningen innebærer at virksomhetenes tilknytningsform endres.

Den tredje fristillingsdimensjonen, som Grønlie og Selle kaller *regional/lokal fristilling*, refererer til forholdet mellom staten og den kommunale sektor. Oppgaveforflytning eller økt selvstendighet til det lokale eller regionale kommunale styringsnivået innebærer (isolert sett) at det lokale/kommunale nivå i økende grad blir fristilt fra det politisk-parlamentariske sentrum. Dertil kommer at mange oppgaver som tidligere var statlige, er overført til kommuner og fylkeskommuner.

Karakteristiske skillelinjer for statlig omorganisering som har betydning for de tilsattes arbeidsrettslige status, knytter seg først og fremst til om det er omstillinger innenfor staten, ut av staten (*ytre fristilling*, *lokal/regional fristilling*) eller inn i staten fra et arbeidsforhold i en privat bedrift eller annen organisasjon. For en nærmere omtale av personalmessige forhold ved statlige omorganiseringer, se kapittel 9, 10 og 11.

2.2 Indre fristilling

2.2.1 Endringer innenfor forvaltningsorganmodellen

Indre fristilling dreier seg om endringer innenfor forvaltningsorganmodellen der det enkelte forvaltningsorgan blir mer selvstendig. Den indre fristillingen kan være av prosedyremessig karakter ved liberalisering av det statlige regelverket, eller av organisatorisk karakter.

2.2.2 Generelle og spesielle administrative fullmakter

Endringer i det felles, gjennomgående regelverket i staten *har forandret selve grunnmodellen* for statlig forvaltning – det ordinære forvaltningsorgan. Det er gjennomført en rekke reformer som medfører en liberalisering av statens økonomi-, lønns- og personalsystem. Stikkord for endringene på 1980-tallet var

målstyring og rammebudsjettering. På 1990-tallet ble statens personalsystemer endret ved innføring av et nytt lønssystem, lederlønnssystem og en endring av bevilgningsreglementet som innebar at stillingshjemmelsystemet ble opphevet. Samtidig har statens økonomiforvaltning gjennomgått en betydelig endring med konsernkonto-ordning og nytt økonomireglement fra 1997. Det arbeides nå også med modernisering av statsregnskapet.

Ett av formålene med disse reformene har vært å gi ledelsen i den enkelte virksomhet større mulighet i valg av virkemidler. Det argumentes for at mer utstrakt politisk og administrativ delegering til det operative nivå i forvaltningen vil fremme god ressursutnyttelse og resultatorientering i virksomhetene. Men samtidig har reformene også hatt til hensikt å stramme inn og forbedre den overordnede systemkontrollen fra fagdepartementene.

Begrunnelsen for fullmakter som avviker fra forvaltningsorganmodellen er gjerne knyttet til virksomhetens art. I kapittel 2.3 omtales to standardiserte tilpasninger innenfor forvaltningsorganformen, nemlig forvaltningsbedrift og forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. I dette avsnittet vil vi rette oppmerksomheten mot en praksis som innebærer en særlig selvstendig stilling på det økonomiske området.

Et eksempel fra denne undersøkelsen gjelder omleggingen til nettobudsjettering ved **Rikshospitalet** og **Radiumhospitalet** fra 1999. Budsjetteringsmåten for de to statlige sykehusene ble utredet av en arbeidsgruppe i 1997. Denne omleggingen har ingen direkte konsekvenser for sykehusenes organisatoriske status¹. Men reformen innebærer en fristilling i og med at de to sykehusene budsjetteringsmessig vil være skilt ut fra den ordinære statsforvaltningens direkte driftsbudsjettering (St.prp. nr. 65, 1997–1998). Omleggingen fører til endringer i ledelsens resultatansvar, samtidig som sykehusene står friere når det gjelder disponering av egne ressurser. SHD påpeker at målene er å få klarere ansvarsforhold og mer effektive, robuste og omstillingsdyktige organisasjoner.

Et annet eksempel er forslaget om endring av finansieringsstrukturen i **Statens pensjonskasse (SPK)**. Forslaget er utarbeidet internt i etaten². Utgangspunktet for dette arbeidet er, på den ene siden, nye utfordringer i et mer krevende marked, bl.a. på grunn av økende krav om informasjon til medlemmene, og at virksomheten på noen områder står i en konkurransesituasjon. Forslaget går ut på at SPK skal nettobudsjetteres, at virksomheten trekkes direkte for den premie som betales, og at premien også dekker administrasjonskostnadene ved pensjonsordningen. Driften vil finansieres ved at en andel av premiene går til den årlige drift³.

¹ Også spørsmål om tilknytningsform og organisering av offentlige sykehus er satt på dagsorden, jf. omtalen av utvalget som har vurdert tilknytningsformer for offentlige sykehus i kapittel 2.3.

² Arbeidsnotat utarbeidet av Økonomiavdelingen i SPK (6. juni 1998).

³ Jf. omtalen av SPK i kapittel 2.3.

Desentralisering og spesialisering av forvaltningsapparatet

Indre fristilling kan være et resultat av organisatoriske endringer som innebærer at saksområdene i forvaltningen blir fordelt på flere organer, eller at det foretas mer utstrakt delegering av ansvar fra overordnet instans til enheter på lavere nivåer i statsforvaltningen. Utvikling i retning av et mer desentralisert og spesialisert forvaltningsapparat vil redusere mulighetene for samordning på politisk og sentralt administrativt nivå og åpne for andre styrings- og koordineringsformer (Lægneid og Pedersen 1999).

Begrunnelsen for økt desentralisering og delegering varierer fra sak til sak. Hensikten kan være å avlaste sentrale myndigheter, økt faglig selvstendiggjøring, eller å få en mer funksjonell arbeids- og ansvarsfordeling.

I 1996 vedtok Stortinget at etatslederansvaret for skattefogdkontorene med virkning fra 1. juli 1997 skulle overføres **fra FIN til Skattedirektoratet**. Sterk innbyrdes sammenheng mellom skatteetatens og skattefogdetatens oppgaver var den viktigste begrunnelsen for endringen (jf. kapittel 6). Det ble også lagt vekt på en organisasjonsløsning som skulle bidra til å harmonisere regelverket for innfordring og bedre etatens styring av innkreving av skatter og avgifter. I tillegg til de oppgavene skattefogdkontorene hadde før endringen, har skattefogdkontorene fått ansvaret for faglig oppfølging av de kommunale skatteoppgreverne i deres rolle som skatteoppgrevere for staten.

Sekretariatet for foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) ble fra 1. januar 1999 skilt ut fra Kirke- undervisnings- og forskningsdepartementet som et eget forvaltningsorgan. Formålet er bl.a. å understreke utvalgets selvstendige og uavhengige stilling.

KUF har i sitt svar gitt utfyllende opplysninger om utgangspunktet for omstillingen og status for omstillingsarbeidet. I Budsjettinnstilling S nr. 12 (1995–1996) uttalte flertallet i KUF-komiteen at "...det er naturlig å vurdere ulike modeller for foreldreinnflytelse i forbindelse med reformarbeidet i grunnskolen." I St.meld. nr. 47 (1995–1996) Om vurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem, 16. januar 1997 jf. Innst. S nr. 96 (1996–1997), fattet Stortinget bl.a. dette vedtaket: "Stortinget ber regjeringen om å ta nødvendige skritt for å gjøre Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) til et organ uavhengig av departementet og komme med konkret forslag til oppnevningmåter og organisering i forbindelse med statsbudsjettet for 1998." St.prp. nr. 1 (1997–1998) viser til arbeidet med St.meld. nr. 14 (1997–1998) Foreldremedverknad i grunnskolen, der også FUGs organisatoriske tilknytning blir drøftet ved behandlingen av St.meld. nr. 14 (1997–1998) Foreldremedverknad i grunnskolen, jf. Innst. S nr. 117 (1997–1998) 17. mars 1998, ble det fattet vedtak om at FUG med sekretariat vil bli organisatorisk skilt fra departementet.

FUG er fortsatt et rådgivende organ for departementet. Sekretariatet flyttet i mars 1999 til lokaler utenfor departementet.

Departementet hadde (pr. 1. september 1998) ikke kommet fram til noen konkrete avklaringer vedrørende styringsprinsipper, økonomiske rammer og lokalisering av virksomheten. Etter som ansatte i FUG-sekretariatet i dag også er saksbehandlere for KUF, må det også tas stilling til konsekvenser for departementet (Læreplanseksjonen i Grunnskoleavdelingen). Vedtaket om omorganisering og vedtak om ny opplæringslov medfører justering av aktuelle forskrifter og endring av FUGs reglement.

Det regjeringsoppnevnte Politidistriktutvalget leverte sin innstilling 4. mars 1999, NOU 1999:10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. Utvalget fremmer bl.a. forslag om endringer i politiets sentrale ledelse. Det foreslås at det opprettes et **Politidirektorat** som et forvaltningsorgan direkte underlagt JD.

Vedrørende særorganene foreslås:

- Alle særorganene (med unntak av Statens innkrevingsentral) skal rapportere til Politidirektoratet. POT rapporterer fortsatt i enkelte saker direkte til Justisministeren. POT og ØKOKRIM rapporterer fortsatt til Riksadvokaten i påtalemessige spørsmål.
- UP foreslås omorganisert slik at den faste staben overføres til Politidirektoratet for å følge opp trafikksikkerhetsarbeidet i distriktene. De innbeordrede polititjenestemenn/-kvinner tilbakeføres til politidistriktene øremerket trafikksikkerhetstjeneste. UPs rolle som beredsskapsenhet utredes nærmere.
- Politiets datatjeneste og Politiets materialtjeneste foreslås vurdert sammenslått og/eller samlokalisert.

Landsdelsordningen foreslås nedlagt i sin nåværende form, og ressursene overføres i første omgang til Politidirektoratet.

Etablering av Politidirektorat forutsetter enkelte endringer i politiloven.

I flere departementer arbeides det med spørsmål om desentralisering av oppgaver fra departement til direktorater, eller andre etablerte sentraladministrative organer. Det er også flere saker som dreier seg om nyetablering av forvaltningsorganer som kan avlaste departementene, og om omorganisering som innebærer spredning av forvaltningsoppgaver på flere, relativt små enheter⁴.

2.3 Ytre fristilling

2.3.1 Endring av tilknytningsform i 1980- og første halvdel av 1990-årene

Fristilling ved endring av tilknytningsform har ført til gjennomgripende forandringer i statsforvaltningen. I en rapport fra Statskonsult går det fram at

⁴ I kapittel 2.3. og kapittel 4, 5, 6 og 8 omtales omstillinger innen rammene av statsforvaltningen, men endringene ses da fra andre synsvinkler enn indre fristilling.

det i perioden 1980–1998 ble gjennomført i det minste 50 endringer i statlige virksomheters tilknytningsform – de fleste i 1990-årene. Det finnes mange kombinasjoner med hensyn til hva slags form statlige virksomheter er blitt omdannet fra, og hva de går over til å bli. Men reformbevegelsen har i hovedsak vært en bevegelse bort fra statens kjerne, eller det vi her kaller en frigjøringsprosess (Statskonsultrapport 1998:18/10).

På 1980-tallet ble det på grunn av lite fleksible rammer for tilpasning innenfor budsjett-, lønns- og personalområdet truffet mange beslutninger om oppretting av stiftelser/omdanning av forvaltningsorganer til stiftelser. NRK ble i 1988 omdannet til stiftelse. For øvrig gjaldt stiftelsesetableringene i hovedsak forskningsinstitutter. På 1980-tallet var det bare et fåtall omdanninger av forvaltningsorganer til statlige selskap. Et eksempel er forvaltningsbedriften Statens driftssentral, som ble omdannet til det heleide statlige aksjeselskapet Statens datasentral AS i 1987.

I første halvdel av 1990-årene ble en rekke store, statlige infrastrukturbedrifter omdannet til statlige selskap. I 1991 ble det også etablert en ny, fristilt organisasjonsform, statsforetaket (SF). De viktige selskapsdannelsene var de følgende:

- Omdanning av forvaltningsbedriften Statkraftverkene til Statkraft SF og Statnett SF i 1992.
- Omdanning av (forvaltningsbedriften) Direktoratet for Statens skoger til Statsskog SF i 1993.
- Omdanning av Distriktenes utbyggingsfond (og sammenslåing med Industrifondet, Småbedriftsfondet og Industribanken) til Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond (SND) i 1993.
- Omdanning av forvaltningsbedriften Televerket til Telenor AS i 1994.

I samme periode ble flere ordinære forvaltningsorganer omdannet til forvaltningsbedrifter:

- Luftfartsverket i 1993.
- Statens bygge- og eiendomsdirektorat i 1993 (som da skiftet navn til Statsbygg).
- Statens Kartverk i 1994.

Forvaltningsbedriftene framstår i dag som svært uensartede, men et viktig felles trekk ved flere av dem er at de både driver forvaltning og forretningsbasert tjenesteyting. Tidligere var det i hovedsak virksomhet med markedsfinansierte infrastrukturoppgaver som hadde denne organisasjonsformen. I dag dreier det seg for en stor del om virksomheter med avgiftsfinansierte oppgaver, statlig tjenesteyting og virksomhet med innslag av forvaltningsvirksomhet, (Statskonsult 1997:8/24).

2.3.2 Nylig gjennomførte endringer i tilknytningsform

I annen halvdel av 1990-årene har flere statlige virksomheter fått en formell endring i tilknytningsform.

Det er truffet beslutninger om etablering av flere nye *statlige selskaper*:

- Omdanning av de konkurranseutsatte delene av Statens kornforretningsgjøremål til aksjeselskap samt samordning med 90 prosent eide Stormøllen AS til den heleide Statkorn gruppen – med morselskap (**Statkorn Holding AS**) i 1995.
- Omdanning av Norge Postbank til særlovselskapet **Postbanken BA** i 1995 (samtidig med at Postgiro ble innlemmet, etter utskilling fra Postverket)
- Omdanning av trafikkdelen i forvaltningsbedriften NSB til særlovselskapet **NSB BA** i 1996.
- Omdanningen av forvaltningsbedriften Postverket til særlovselskapet **Posten Norge BA** i 1996.
- Omdanningen av NRK til statlig aksjeselskap, **NRK AS**, i 1996 (etter å ha vært organisert som stiftelse siden 1988).
- Omdanning av **Statens kantiner** til statsforetak i 1997.⁵

Når vi ser utviklingen i 1990-årene under ett, har de fleste av de store statlige infrastrukturbedriftene blitt omdannet til statselskaper.

Virksomheter som får endret tilknytningsform innenfor forvaltningsorganmodellen, er en annen tendens. I alt åtte virksomheter ble i perioden 1995–1998 omdannet fra ordinært forvaltningsorgan til *forvaltningsorgan med særskilte fullmakter*:

- **Forsvarets forskningsinstitutt** (under FD) i 1995.
- **Norsk institutt for Planteforskning, Veterinærinstituttet, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Norsk institutt for skogforskning** (alle under LD) i 1997.
- **Norsk utenrikspolitisk institutt** (under KUF) i 1997.
- **Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring** (under KUF) i 1996.
- **Statens institutt for forbruksforskning** (under BFD) i 1998.
- **Kompetansesenter for likestilling** (under BFD) i 1997.

Disse virksomhetene har oppgaver innen verdi-/kultur-/kunnskapsforvaltning. Begrunnelsen for omdanninger av disse virksomhetene til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har vært ønsket om å understreke faglig uavhengighet i forhold til departement og regjering. Man har også forutsatt at økonomisk handlefrihet, gjennom å kunne disponere sine merinntekter, bidrar til den uavhengige statusen. Det spesielle med denne tilknytningsformen er at fullmaktene gjelder selve innholdet i virksomheten og ikke bare økonomi og personalressurser. Hva fullmaktene gjelder varierer fra virksomhet til virksom-

⁵ Jf. Omtale i kapittel 12.

het, og er i de fleste tilfellene nedfelt i institusjonenes vedtekter (Statskonsult-rapport 1998:18/21).

2.3.3 Vurdering av rammebetingelser og framtidige roller for flere forvaltningsorganer

Ved siden av rapporter om nylig gjennomførte organisasjonsendringer, gir denne undersøkelsen opplysninger om en rekke pågående utrednings- og strategiprosesser som innebærer vurdering av virksomhetenes rammebetingelser og framtidige roller. I en del tilfelle vurderes de organisatoriske og styringsmessige rammene for virksomheten isolert, i andre tilfelle reises også spørsmål om en friere tilknytningsform. Ved valg og utforming av tilknytningsform tas det bl.a. hensyn til virksomhetens art og finansieringsformer.

Vurdering av rammebetingelsene for flere forvaltningsbedrifter

Luftfartsverket⁶ er den eneste igjen av tidligere forvaltningsbedrifter under SD. Regjeringen har nylig lagt fram et forslag om omorganisering av Luftfartsverket (St.prp. nr. 66 (1998–1999)). Hovedpunktene i forslaget er at myndighets- og tilsynsoppgavene skilles ut fra den forretningsmessige driften, og at Luftfartsverket omdannes til et heleid statlig aksjeselskap. Luftfartsverkets hovedoppgave vil, etter utskillingen av myndighetsdelen, være å bygge ut, eie og drive lufthavner og luftfartsanlegg. Dertil kommer oppgaver med å yte lufthavns- og flysikringstjenester til flyselskaper og andre brukere på forretningsmessig grunnlag.

Tidligere er deler av den konkurranseutsatte virksomheten i Luftfartsverket skilt ut i datterselskaper (Luftfartsverkets Parkeringsanlegg AS (1986), Oslo Lufthavn AS (1992) og Nordic Aviation Resources AS (1993)). Samferdselsdepartementet ser det som viktig at statens eierinteresser i datterselskapet Oslo Lufthavn AS og i det øvrige lufthavnsystemet blir samordnet gjennom det foreslåtte statsaksjeselskapet. Oslo Lufthavn AS vil være det dominerende selskapet i det nye konsernet. Regjeringen legger vekt på at den beste samordning av både de økonomiske og menneskelige ressursene oppnås best ved at både morselskapet og datterselskapet, altså hele konsernet, har samme selskapsform.

Regjeringen anbefaler at det foretas en gjennomgripende omorganisering og restrukturering av dagens **Statsbygg**. (St.prp. nr. 84 (1998–1999) og Ot.prp. nr. 83 (1998–1999)). Den nye strategien innebærer at Statsbygg omorganiseres og deles i to virksomheter. De mest konkurranseutsatte byggene skilles ut i et eget statlig heleid aksjeselskap, som foreløpig har fått navnet Statens utleiebygg AS. Det nye selskapets hovedformål vil være å dekke statlige behov for lokaler. Det forutsettes at virksomheten skal drives i et åpent marked, og med samme krav til forretningsmessig drift som andre aktører. Selskapet må derfor gis betingelser på linje med konkurrerende eiendomsselskaper.

⁶ Jf. omtalen av omstillinger i Luftfartsverket i kapittel 3 og 5.

Formålet med lovforlaget er å lette omdanningen ved å regulere visse overgangsspørsmål som henger sammen med overføring av offentlige og private rettsforhold fra forvaltningsbedriften Statsbygg til aksjeselskap.

Utskillelsen av Statens utleiebygg AS innebærer at virksomheten får status som eget rettssubjekt, og at lov- og avtaleregimet endres for de ansatte som går over i det nye selskapet⁷. Det legges til grunn at den enkelte arbeidstakers tilsetningsforhold løper uavbrutt videre inn i Statens utleiebygg.

Det forutsettes at det gjenværende Statsbygg omorganiseres for å kunne ivareta oppgavene som sentralt statsorgan. Statsbygg skal fortsatt ha ansvaret for statens såkalte formålsbygg, som bl.a. omfatter spesialiserte bygg som ikke uten videre kan omsettes i markedet. Det skal legges større vekt på rådgivning i forbindelse med departementenes lokalanskaffelser, og bedriften skal bidra til at utleiemarkedet utnyttes best mulig. Det anbefales at tilknytningsformen forvaltningsbedrift beholdes for den del av virksomheten der dette anses hensiktsmessig.

Statens Kartverk ble omdannet til forvaltningsbedrift i 1994. I den tilbakemeldingen vi har fått fra Statens Kartverk, gis en problembeskrivelse som kan tolkes som uttrykk for at også denne virksomheten ser på sine rammebetingelser som problematiske. Statens Kartverk peker blant annet på flere ulike utviklingstrekk der overgangen fra stat til marked er ett av punktene. Videre viser de til at hovedutfordringene framover vil være den meget raske teknologiske utviklingen som skjer på området, nye produksjonsmetoder, nye oppgaveområder og økt markedsorientering av virksomheten.

Forvaltningsorganer med sammensatte oppgaver og funksjoner

Det er foretatt en bred organisatorisk gjennomgang av **Kystverket**. I St.meld. nr. 46 (1996–1997) Havner og infrastruktur for sjøtransport, redegjøres det for bakgrunnen for dette arbeidet. FID uttaler at departementet vil legge til rette for økt ressursutnyttelse og økt kapasitet i Kystverket: ”..Det vil bli gjennomført en organisasjonsgjennomgang av Kystverket med bred deltakelse. I denne sammenheng vil det også bli vurdert former for skille mellom forvaltning og drift i Kystverket.”

Kystverksutvalget fikk i mandat å vurdere forholdet mellom forvaltning og drift i Kystverket, tilknytningsform, tiltak for styrking av forvaltningsfunksjonen, funksjonsdelingen mellom de enkelte nivåene⁸ og Kystverkets organisatoriske struktur. Utvalget ble eksplisitt bedt om å vurdere hvorvidt dagens tilknytningsform, som ordinært forvaltningsorgan, er mest hensiktsmessig for alle deler av Kystverket.

Utvalgets innstilling ble 15. februar 1999 lagt fram i NOU 1999:5 *Det nye Kystverket*. Utvalgets flertall legger til grunn at det også i framtiden vil være ønskelig at Kystverket som helhet opprettholdes som en del av staten som en forvaltningsbedrift, og at produksjons- og vedlikeholdsoppgaver organiseres

⁷ Jf. kapittel 9.

⁸ Spørsmål om Kystverkets regional/lokale apparat tas opp i kapittel 6.

som egen resultatenheter innenfor Kystverket. Ett mindretall går inn for at produksjonsvirksomheten skilles ut som et statlig aksjeselskap. Et annet mindretall vil ikke ta stilling til styringsmodell for Kystverket – men uttaler seg imot at deler av Kystverket organiseres som et statlig aksjeselskap.

Jernbaneverket har som basisorganisasjon etablert en modell som sentralt skiller ut egne leverandørenheter fra regionene og utbyggingsenheten. Flere av Jernbaneverkets egne leverandørenheter (Bane Tele, Baneservice, Bane Energi og Ingeniørtjenesten) er i dag konkurranseutsatt. Det går fram av St.prp. nr. 1 (1998–1999) for SD (s. 137) at Jernbaneverket mener enkelte av etatens egne enheter møter en rekke hindringer i forhold til konkurrerende virksomhet, bl.a. når det gjelder rekruttering og utvikling av forretningsmessig kompetanse, fleksibilitet mht. underleverandører, begrensninger i markedsadgangen, muligheter for å inngå forretningsmessig samarbeid med mer⁹. Jernbaneverkets styre har på denne bakgrunn gitt tilslutning til at det settes i gang en prosess i samarbeid med de ansattes organisasjoner, hvor det vurderes hvordan rammebetingelsene kan bedres. SD avventer den interne behandlingen i Jernbaneverket.

Forvaltningstjenestene (Ft) er et forvaltningsorgan underlagt AAD. Ft har en sammensatt virksomhet og ivaretar oppgaver innenfor en rekke virksomheter med større eller mindre grad av innbyrdes avhengighet. Størstedelen av Fts virksomhet er rettet inn mot departementene, men på enkelte områder har Ft hele statsforvaltningen som nedslagsfelt. Hovedfunksjon er å bidra til koordinering og utnyttelse av stordriftsfordeler i statens interne administrasjons- og driftsoppgaver ved å skaffe til veie konkurransedyktige fellestjenester ved kjøp fra eksterne leverandører eller egen produksjon. AAD har definert fem satsingsområder for Ft:

- Innkjøp i staten
- Informasjonsforvaltning i staten
- IT og tele
- Økonomitjenester i staten
- Fellestjenester for departementene

Den pågående strategiprosessen i Ft omtales i St.prp. nr. 1 (1998–1999) for AAD som følger: ”..AAD vil vurdere endringer i styring og organisering av Ft med sikte på å komme fram til løsninger som bedre vil kunne sikre at det ytes kostnadseffektive tjenester med forutsigbarhet og i forhold til leveranser og fastsatte kvalitetskrav. Organiseringen av Ft vil bli belyst i forhold til hvordan oppgavene innenfor de fem utpekte satsingsområdene best kan ivaretas framover. Departementet vil i denne sammenheng vurdere alternativ organisering og finansiering av oppgaveporteføljen innenfor nåværende felles overbygning i Ft, samt en eventuell utskilling av virksomhet eller oppgaver i egne enheter”. Muligheten for økt konkurranseeksponering av interne statlige tjenester er her et sentralt tema¹⁰.

⁹ Jf. omtalen av Jernbaneverket i kapittel 10 og 12.

¹⁰ Jf. omtalen av Ft i kapittel 12.

Endringene i både forvaltningsbedriftene og ordinære forvaltningsorganer med sammensatte oppgaver og funksjoner, peker i retning av selskapsutvikling for forretningsvirksomheten, mens rene forvaltningsoppgaver organiseres som ordinære forvaltningsorganer. Alternativet til denne form for organisatorisk deling eller oppsplitting synes å være en løsning der det etableres klarere internorganisatoriske skiller mellom ulike oppgavetyper.

Forsknings- og utdanningsinstitusjoners rammebetingelser og roller

En rekke forskningsinstitusjoner har fått endret tilknytningsform fra ordinære forvaltningsorgan til stiftelser eller blitt forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Fristillingene har vært ledd i en bredere forskningspolitisk omlegging av organiseringen og finansieringen av (forsknings-) instituttsektoren.

Forskningsinstituttene skal underlegges KUFs retningslinjer for finansiering av instituttsektoren (St.prp. nr. 1 (1996–1997) Budsjettproposisjonen, s. 267). En rekke institutter mottar tilskudd over KUFs budsjett, men er i større eller mindre grad avhengig av delfinansiering gjennom oppdragsforskning i konkurranse både med andre offentlige og private kompetansemiljøer¹¹. Det gjelder tre utenrikspolitiske institutter (CICERO, PRIO, FNI), to samfunnsvitenskapelige institutter (ISF, Fafo), ni regionale institutter, samt den samfunnsvitenskapelige aktiviteten ved Rogalandsforskning og NORUT. Norges forskningsråd (NFR) har fra og med 1997 fått ansvar for å tildele basisbevilgninger til forskningsinstituttene. For å sikre en mer helhetlig behandling av forskningsinstituttene, er KUF innstilt på at Norges forskningsråd i økende grad skal overta det bevilgningsmessige ansvaret for forskningsinstituttsektoren.

Vårt materiale tyder på at vi kan få flere fristillingsprosesser av institusjoner som driver med forskning, eller forskningsrelatert virksomhet, i årene framover.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) er i dag et ordinært forvaltningsorgan underlagt KRD. Det framgår av St.prp. nr. 1 (1998–99) for KRD at Norges forskningsråd (NFR) og KRD i 1998 var i ferd med å avslutte arbeidet med en evaluering av instituttet. Evalueringen vil kunne få betydning for valg av framtidig strategi, bl.a. når det gjelder tilknytningsform, organisering og rammer for virksomheten.

Det norske meteorologiske institutt (DNMI) er et ordinært forvaltningsorgan underlagt KUF. Institusjonen står for den offentlige meteorologiske tjenesten for sivile og militære formål. DNMI skal også drive klimastudier, og drive forskning som grunnlag for sitt faglige arbeid. Våren 1997 ble det nedsatt en intern prosjektgruppe ved institusjonen. Gruppen fikk i oppdrag å foreslå en ny organisasjon for DNMI. Formålet med dette arbeidet har vært å finne fram til en mer fleksibel, brukertilpasset organisasjon og et klarere skille mellom den statsfinansierte tjenesten for allmennheten og den brukerfinansierte markedsvirksomheten. Departementet er nå i ferd med å vurdere DNMI's tilknytningsform. Det som taler for en endring av tilknytningsform, er særlig økningen av

¹¹ Jf. kapittel 12.

den kommersielle andelen av virksomhetens finansiering. I 1997 var vel 42 prosent av virksomheten eksternt finansiert.

I St.prp. nr. 1 (1998–1999) for NHD framgår det at NFR planlegger å foreta en fristilling av **Norwegian Seismic Array (NORSAR)** på Kjeller. Dette er i tråd med prinsippene for fristilling av de teknisk-industrielle instituttene fra tidligere Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd, jf. St.prp. nr. 1 (1984–1985) for Industridepartementet. Det framgår også her at NFR planlegger å overføre eiendomsretten til byggetrinn 5 ved **Norsk marinteknisk forskningsinstitutt (MARINTEK)** på Tyholt i Trondheim til Norges Tekniske Naturvitenskapelige Universitet (NTNU) i tråd med en avtale fra 1980. Det forutsettes at det etableres og tinglyses en bruksavtale vedrørende anlegget mellom MARINTEK og NTNU.

Høgskolen Stord/Haugesund har en knutepunktfunksjon (i Norgesnettet) innenfor forskning og undervisning når det gjelder brann- og sikkerhetsteknikk. Virksomheten ved **Avdeling for sikkerhetsopplæring** danner et viktig grunnlag for denne funksjonen. Her drives brann- og sikkerhetsopplæring rettet både mot offentlige organer og mot næringslivet (spesielt offshore-næringen), og dette finansieres i stor utstrekning gjennom oppdrag. I St.prp. nr. 1 (1998–1999) for KUF går det fram at spørsmålet om endring av tilknytningsformen for sikkerhetssenteret i Haugesund er til vurdering i departementet. Departementet vil vurdere tilknytningsformen i lys av en delinnstilling fra det offentlige utvalget for utredning av høyere utdanning etter 2000 om organisering av universiteters og høgskolers randsone.

Utvalget for høyere utdanning ble oppnevnt av regjeringen i april 1998. Den 19. april 1999 leverte utvalget en egen utredning om rammebetingelser for oppdragsvirksomhet ved de høyere utdanningsinstitusjonene (NOU 1999:18). Utvalgets overordnede vurdering er at det er behov for et nytt regelverk som i større grad imøtekommer institusjonenes behov for helhetlig styring av hele virksomheten, inkludert den delen som skjer i frittstående oppdragsenheter som institusjonene samarbeider med. For å imøtekomme institusjonenes behov for mer handlingsfrihet, ønsker utvalget at institusjonene skal ha mulighet for å opprette egne selskaper som kan drive oppdragsrelatert virksomhet.

Utvalget foreslår at oppdragsvirksomhet organiseres som aksjeselskap eller statsforetak. Det foreslås at det legges til rette for at enheter for oppdragsvirksomhet som er organisert som stiftelser, omdannes til aksjeselskap eller statsforetak. Utvalget foreslår videre at det klargjøres hvilket ansvar statsråden har for institusjonenes utvikling.

Organisering og tilknytning av forbrukerinstitusjonene

BFD opplyser at spørsmål om **organisering av forbrukerapparatet** vil bli tatt opp i en planlagt stortingsmelding om forbrukerpolitikken i 1999. Til grunn for denne meldingen ligger bl.a. Rimbergutvalgets innstilling (NOU 1995:21 *Organisering av forbrukerapparatet*).

Utvalgets mandat omfattet en vurdering av nåværende organisering og tilknytning av forbrukerinstitutionene: Statens institutt for forbruksforskning, Forbrukerrådet, Forbrukerombudet, Markedsrådet, Forbrukertvistutvalget, Stiftelsen miljømerking, Produkt- og elektrisitetstilsynet (PE) – tidligere Etat for forbrukersikkerhet¹². Vurderingen omfattet også en gjennomgang av grenseflater og avhengigheter mellom institusjonene.

I sine konklusjoner og anbefalinger la Rimbergutvalget bl.a. vekt på at det var nødvendig å sikre både Forbrukerrådet (FR) og Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) en mer fri og uavhengig stilling, og likeledes at det var nødvendig å opprettholde Forbrukerombudets frie stilling som tilsynsmyndighet. Utvalget, med unntak av ett medlem, foreslo at SIFO skulle omdannes til stiftelse. I 1998 ble SIFO omdannet fra å være et ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

FR, som er et forvaltningsorgan som ved kongelig resolusjon er gitt en frittstående stilling i forhold til departementet, har – og har alltid hatt – en tilknytningsform til staten som innebærer at organisasjonen ikke har vært underlagt statlig styring hva angår innholdet i den virksomheten rådet driver. Men FR er administrativt underlagt det gjennomgående lov- og regelverk som gjelder statlige forvaltningsorganer. I sin innstilling la Rimbergutvalget vekt på FRs behov for større administrativ frihet, bl.a. for at organisasjonen klarere skal kunne markere selvstendighet overfor staten som samfunnsstyrer og næringsdrivende. Det ble understreket at større avstand til staten bl.a. ville være viktig for å gjøre det enklere å drive interessearbeid på vegne av forbrukerne. På den annen side ble det pekt på at det også bør bli klarere grenser mellom FR som mekler og saksforbereder i tvistesaker, og Forbrukertvistutvalget som spesialdomstol i forbrukersaker. Utvalget anbefalte at FR omdannes til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Vurdering av en friere tilknytningsform for statlige og fylkeskommunale sykehus

Fristilling, i form av selskapsdannelse av de offentlige sykehusene, har ikke vært noen aktuell sak før i den senere tid. I revidert nasjonalbudsjett for 1998 går det fram at en omdanning av **Radiumhospitalet** og **Rikshospitalet** til sykehusforetak, skal utredes.

Høsten 1998 ble det nedsatt **et offentlig utvalg for å vurdere hvilke tilknytningsformer som kan være aktuelle for statlige og fylkeskommunale sykehus**¹³. I mandatet påpekes det at utvalget skal vurdere og fremme forslag om hvilke tilknytningsformer som bør velges for de offentlige sykehusene. Det må også klargjøres hvilke hensyn som bør vektlegges ved valg av tilknytningsform, og hvilken tilknytningsform som best ivaretar disse hensynene. Utvalget skal også vurdere om det bør settes rettslige rammer for sykehuseiernes valg av tilknytningsform, og om de fylkeskommunale og statlige sykehusene bør ha samme tilknytningsform. Det forutsettes dessuten at utvalget vurderer alle relevante effekter av de forslag som fremmes.

¹² Omstilling som berører PEs desentraliserte apparat omtales i kapittel 6.

¹³ Spørsmålet om eierskap tas ikke opp her.

Utvalget leverte sin innstilling (NOU 1999:15 *Hvor nært skal det være?* – Tilknytningsformer for offentlige sykehus) 23. mars 1999. Utvalgets flertall legger til grunn to anbefalinger.

For det første mener utvalget at både stat og fylkeskommune må stå fritt i valg av tilknytningsform og vil ikke legge formelle restriksjoner på statens og fylkeskommunenes organisasjonsfrihet.

Utvalget anbefaler likevel forvaltningsorganformen som den mest egnede tilknytningsformen for sykehus, hvis man ønsker en tilknytningsform der sykehuset skal være en del av den offentlige forvaltningen. Det er imidlertid et klart behov for å gi sykehusledelsen bedre muligheter til å utøve profesjonell ledelse og utvidede fullmakter knyttet til personale og økonomi. Erfaringene med dagens styringspraksis viser at ledelsen må gis et klarere og mer langsiktig mandat til å styre den daglige virksomheten i sykehusene.

Utvalgets flertall mener imidlertid at statsforetaket, eller tilsvarende tilknytningsform for fylkeskommunal virksomhet, også er en egnet tilknytningsform for offentlige sykehus. Siden det i dag ikke finnes noen tilknytningsform i kommunal sektor som tilsvarer statsforetaket, har utvalget foreslått at det utarbeides en ny lov for opprettelsen av et kommunalt selskap. Statsforetaksmodellen vil være et klart alternativ til dagens forvaltningsorganisering. På den ene siden markeres det at sykehusene forblir offentlig eide, at de er underlagt folkevalgt styring, og at stat og fylkeskommune vil ha den nødvendige kontroll med sykehusenes økonomiske rammer. På den andre siden understrekes sykehusledelsens selvstendighet og ansvar for den daglige driften.

Bank- og finansieringsvirksomhet, pensjonsforvaltning m.m.

Foran (jf. kapittel 2.2.2) har vi omtalt det utredningsarbeidet som **Statens pensjonskasse (SPK)** har gjennomført, og som munner ut i et forslag om virksomheten skal nettobudsjetteres. AAD har gitt Statskonsult i oppdrag å vurdere hensiktsmessige tilknytningsformer for SPK gitt endringer i rammebetingelser for SPK og SPKs kunder. Arbeidet er planlagt slutført i månedsskiftet juni/juli 1999.

SPK står overfor en endret situasjon dersom lov om foretakspensjon vil bli gjeldende for fristilte statlige virksomheter. I Ot.prp. nr. 47 (1998–1999) legger FIN til grunn at fristilte statlige virksomheter inntil videre skal kunne opprettholde sitt medlemskap i SPK, men legger til at fristilt virksomhet på sikt må tilpasse seg vilkårene i lov om foretakspensjon for å beholde retten til inntektsfradrag for tilskudd til tjenestepensjonsordninger. Departementet viser til at det da foreligger to muligheter for de fristilte virksomhetene: fortsatt tilknytning til SPK, men slik at disse foretakene må tilby et produkt i samsvar med reglene i lov om foretakspensjon¹⁴, eller at de går ut av SPK og etablerer pensjonsordning i et forsikringsselskap eller ved å opprette egen pensjonskasse.

¹⁴ Det er rimelig å tolke dette slik at SPK samtidig i dette tilfellet må kunne tilby tjenestepensjon i samsvar med lov om foretakspensjon

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) er myndighetenes sentrale organ for finansiering og iverksetting av tiltak innen nærings- og distriktspolitikken. SNDs Egenkapitaldivisjon ble i september 1988 omdannet til et aksjeselskap heleid av SND. Dette ble gjort som en oppfølging av St.meld. nr. 51 og Innst. S nr. 283 for 1996–1997 Om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, for å forsterke uavhengigheten mellom egenkapitalvirksomheten og det øvrige SND. Det nye selskapet, **SND Invest AS**, vil bli styrt fra Oslo, men vil i stor utstrekning benytte seg av SNDs distriktskontorer (jf. kapittel 6). SND er vanligvis representert i styrene i de selskapene hvor fondet har investert, enten med egne representanter eller representanter utpekt av SND. Det framgår av St.prp. nr. 1 (1998–1999) for NHD – at disse retningslinjene ikke er endret etter utskillelsen (s. 155).

Kommunalbanken er et forvaltningsorgan underlagt KRD og er et eget rettssubjekt. Virksomheten er regulert ved lov og forskrifter. Det omstillingsarbeidet departementet engasjerer seg i når det gjelder Kommunalbanken, foregår på to plan. Den ene delen er det løpende arbeidet med å tilpasse rammebetingelsene for banken som forvaltningsorgan til konkurransesituasjonen, og den andre delen dreier seg om eierskapsspørsmål og organisasjonsform.

I St.prp. nr. 1 (1998–1999) framgår det at regjeringen utreder ulike alternativer for Kommunalbankens framtidige organisering. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 1999 fattet Stortinget følgende vedtak i forbindelse med behandlingen av Innst. S nr. 6 (1998–1999): ”Stortinget ber Regjeringa leggje fram naudsynte lovendringar som fylgje av at Kommunalbanken vert gjort om til aksjeselskap”.

Den 26. mars 1999 la regjeringen fram forslag til lovendringer i forbindelse med omdanning av Norges Kommunalbank til finansieringsselskap, Kommunalbanken AS (Ot.prp. nr. 44 (1998–1999)). Det framgår av denne proposisjonen at selskapet etableres som et aksjeselskap i 100 prosent Statlig eie, og at eierinteressene vil bli forvaltet av KRD. Det blir imidlertid lagt opp til at 20 prosent av aksjene i det nye selskapet blir solgt til Kommunal Landspensjonskasse (KLP). Videre blir det lagt til grunn at siktemålet skal være å overdra alle statens aksjer til KLP/kommunesektoren over tid.

De ansatte i Kommunalbanken er statstjenestemenn. Deres rettsstilling blir i dag regulert av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven, og likeledes av hovedavtalen i staten og annet statlig avtaleverk. Rettstillingen til de ansatte vil etter en omdanning bli regulert av arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven. Dette reiser enkelte overgangsspørsmål, bl.a. spørsmålet om å videreføre reglene i tjenestemannsloven om fortrinnsrett til annen statsstilling og ventelønn for en avgrenset periode. Det legges til grunn at omdanningen av Kommunalbanken vil være omfattet av reglene i arbeidsmiljøloven om virksomhetsoverdragelse, og at de ansatte derved vil ha krav om å fortsette arbeidsforholdet.

Det arbeides for at banken skal fungere som aksjeselskap fra og med oktober 1999.

Regjeringen har fremmet forslag om omdanning av Postbanken BA til aksjeselskap (St.prp. nr. 61 (1998–1999)). Forslaget begrunnes med at det ikke lenger foreligger forhold som tilsier at bankens organisering og virksomhet skal være regulert ved særskilt lov. Det legges vekt på at Postbankens rammevilkår bør være mest mulig kjente og forutberegnlige både i Norge og i utlandet. Omdanning til aksjeselskap vil føre til at Postbanken blir egnet som en forretningsbank etter forretningsbankloven. I forslaget går regjeringen inn for at Postbanken etter en eventuell omdanning fortsatt skal ha plikt og enerett til å tilby banktjenester gjennom hele postnettet.

Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) tilbyr eksportkredittforsikringer, eksportgarantier og produkter som er tilknyttet dette. GIEK har i dag fire økonomisk atskilte virksomhetsområder: forretningsdel, samfunnsdel, særskilte Stortingsvedtak og gammel portefølje. På oppdrag fra NHD har Ernst & Young gjennomført en evaluering av GIEK. Evalueringen, som ble foretatt våren 1997, og høringsuttalelsene knyttet til denne, ble lagt fram i St.meld. nr. 41 for 1997–1998 Næringspolitikk inn i det 21. århundret. I denne meldingen konkluderte regjeringen med at markedet for kortsiktige eksportkreditter fortsatt vil være preget av et ufullstendig privat tilbud, og at det er knyttet usikkerhet til utviklingen framover. Regjeringen har derfor gått inn for å videreføre forretningsdelen innenfor den nye fortolkningen av EF-traktatens artikkel 92 og 93 om kortsiktig eksportkredittforsikring, som ble gjort gjeldende for EFTA/EØS-landene fra 1. juni 1998. Forretningsdelen vil ut fra dette fortsatt utgjøre et supplement til det private tilbudet, og GIEK skal over tid tilpasse virksomheten i forhold til dette tilbudet (St.prp. nr. 1 (1998–1999) for NHD, s. 179–181).

2.3.4 Stiftelser og stiftelseslignende organer

I vårt materiale er det ingen konkrete omstillingssaker som dreier seg om overføring av oppgaver fra forvaltningsorgan til stiftelser.

I Statskonsults rapport om statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer framgår det at flere stiftelser er etablert også på 1990-tallet, både som nye virksomheter og som sammenslåinger av, eller utskilling fra eksisterende virksomhet. Selv om bruken av stiftelsesformen ikke er på langt nær like vanlig som i 1980-årene, er det fortsatt en aktuell måte å kanalisere et statlig engasjement på. Stiftelsesformen benyttes særlig som en virksomhetsform for å organisere samarbeid med andre offentlige instanser og med private aktører. Ofte er flere departementer med i slikt samarbeid (Statskonsult 1998:18/12).

Flest stiftelser med en eller annen form for statlig tilknytning finner vi innenfor utdanningssektoren, forskningssektoren og kultursektoren. Innenfor både utdannings- og kultursektoren dominerer privatetablerte stiftelser som mottar tilskudd. Private skoler og folkehøgskoler utgjør litt under halvparten av de registrerte stiftelsene på KUFs område. Under de andre departementsområdene er det mer vanlig med langt større statlig medvirkning i etableringen og klart høyere grad av styringsadgang gjennom (deltakelse i) styreoppnevning og vedtektsgodkjenning.

Det er opprettet flere såkalte samarbeidsstiftelser med departementsdeltakelse, i løpet av 1990-årene. Det gjelder bl.a. innenfor områdene miljøvern, landbruk og fiskeri (Statskonsult 1998:18/43).

Endringer i **Opplysningsvesenets fond**, som er et selveiende fond med stiftelseslignende karakter, er omtalt i St.prp. nr. 1 (1998–1999) for KUF. Fondet består av kapital og eiendommer, bl.a. prestegårder, skog, tomter, landbruk og en stor bygningsmasse. Virksomheten skal drives forretningsmessig, samtidig som de kulturhistoriske verdiene som særlig prestegårdene representerer, skal ivaretas.

Ny lov for fondet ble gjort gjeldende fra 1997. Det dreier seg om en særlov om visse rettsforhold vedrørende fondet, og som ellers knytter fondet til statlige myndigheter. Etter loven er det Kongen som har forvaltningsansvaret for fondet. Med den nye loven er det lagt til rette for en mer aktiv og forretningsmessig forvaltning av fondet. Det går fram av St.prp. nr. 1 (1998–1999) for KUF (s. 298–299) at spørsmålet om endringer av forvaltningen av fondets skoger og deler av eiendomsmassen er til vurdering etter at det er innhentet tilbud fra flere ulike forvaltere. Departementet vurderer nå mulige endringer i fondsforvaltningens nåværende organisering med sikte på avlastning av departementet, samt ytterligere profesjonalisering av drifts- og forvaltningsmessige oppgaver knyttet til fondet.

2.3.5 Delprivatisering og privatisering av statsselskaper

Stortinget vedtok i 1994 omdanning av de konkurranseutsatte delene av Statens kornforretnings gjøremål til aksjeselskap samt samordning med 90 prosent eide Stormøllen AS til den heleide Statkorn gruppen – med morselskap. Bakgrunnen for dette var bl.a. innfrielse av WTO-forpliktelser, men også å bevare statens innenlandske kjøpeplikt for korn. Selskapet er i dag regulert av aksjeloven med de spesifikasjoner som bl.a. gjelder i kapittel 18 om statsselskap.

Stortinget vedtok i 1997 delprivatisering av morselskapet gjennom salg av aksjer for inntil 200 millioner kroner. I revidert nasjonalbudsjett 1998 ble det spesifisert til å gjelde fullmakt for salg av aksjer for inntil 25 prosent, jf. St.prp. nr. 65 (1997–1998).

I forbindelse med ekstraordinær generalforsamling 15. oktober 1998 i Statkorn Holding ble morselskapet omdannet til et ASA, dvs. at den nye aksjeloven for allmenne selskap som trådte i kraft fra nyttår 1999, regulerer morselskapet Statkorn Holding ASA.

Generalforsamlingen i selskapet har forelagt Stortingets vedtak for styret i **Statkorn Holding AS**, som mener at hensynet til arbeidsplasser og verdier i konsernet best kan ivaretas ved at morselskapet på sikt, så snart som forholdene ligger til rette, delprivatiseres og børsnoteres.

LD peker på spesielle krav til personalomstillinger som følge av skjerpet konkurranse. Mer kostnadseffektive tiltak og omdefinering/reduksjon av

logistikk-kapasitet har resultert i en ikke ubetydelig nedbemanning og struktur-rasjonalisering innad i konsernet. Dertil kommer endringer i arbeidsbetingelser. Stortingsvedtaket fra 1994 innbefattet pensjonsrettigheter i Statens Pensjonskasse.

Det er også vedtatt at staten skal selge seg ned til en minimumsposisjon (minimum 34 prosent) i **Norsk Medisinaldepot AS**. Det legges vekt på at staten skal beholde en eierandel som er så stor at den som medeier i praksis vil kunne ha avgjørende innflytelse på sentrale beslutninger i selskapets øverste organer. Dertil kommer hensynet til å sikre statlig innflytelse i den overordnede legemiddelpolitikken (Innst. S nr. 295 (1996–1997)).

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 1999 å be regjeringen legge fram forslag om **delprivatisering og børsnotering av Telenor**. Den 20. januar 1999 ble det inngått en intensjonsavtale mellom den svenske og den norske staten om en sammenslåing av virksomheten til det svenske stateide teleselskapet Telia og Telenor i et felleseid selskap. Den 30. mars 1999 ble det inngått avtale om sammenslåing etter gjensidig juridisk og finansiell gjennomgang av de to selskapene og på grunnlag av forhandlinger mellom den norske og svenske stat og mellom de to selskapene.

På grunnlag av verdivurderinger av selskapene er det framforhandlet et bytteforhold som gir den norske stat 40 prosent av aksjene i det nye selskapet, mens den svenske stat skal ha 60 prosent. Selskapet skal børsintroduceres så snart som mulig og senest innen utgangen av 2000. Den norske og svenske stat skal selge seg ned til lik eierandel på 33,4 prosent innen 18 måneder fra tidspunktet for børsintroduksjon. De to statene er enige om å opprettholde en samlet statlig eierandel på minst 51 prosent.

Det nye selskapet skal videreføre Telenors og Telias nåværende oppgaver og ansvar. Selskapet skal ha ansvar for å oppfylle landsdekkende forpliktelser angående tilbud av teletjenester, i samsvar med gjeldende lovgivning, konsekvensvilkår og andre reguleringer i de to land (St.prp. nr. 58 (1998–1999) Om sammenslåing av Telenor AS og Telia AB)).

Regjeringen går inn for godkjenning av en framforhandlet fusjon mellom **Den norske Bank (DnB)** og **Postbanken** (St.prp. nr. 76 (1998–1999) Om samtykke til godkjenning av fusjonsplan). Forslaget er fremmet under forutsetning av at Stortinget gir sin tilslutning til regjeringens tidligere forslag om å **omdanne Postbanken fra et statlig særlovselskap til et statlig aksjeselskap** (jf. Omtalen i avsnitt 2.3.3). I Ot.prp. nr. 76 (1998–1999) er det lagt fram et lovutkast som har som hovedformål å etablere det selskapsrettslige grunnlaget for at fusjonen kan gjennomføres som en aksjerettslig fusjon, selv om Postbanken ikke er et aksjeselskap under hele fusjonsprosessen.

2.4 Lokal/regional fristilling

Som kjent har kommuner og fylkeskommuner helt eller delvis ansvar for områder som barnehage, grunnskole, pleie- og omsorg og helsetjenester, sykehus,

samferdsel og videregående skole. Dertil kommer at kommunesektoren også har et sentralt ansvar innenfor kultur- og miljøsektoren.

Spørsmål om oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommuner er for tiden under utredning, jf. omtalen av det offentlige Oppgavefordelingsutvalget i kapittel 3.

Det er truffet beslutning om å styrke den kommunale og fylkeskommunale PP-tjenesten bl.a. gjennom en nedbygging av **de statlige spesialpedagogiske kompetansesentra** (jf. St.meld. nr. 23 (1997–1998) Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov, og Innst. S nr. 228 (1997–1998)). Strategien innebærer at det overføres ressurser og kompetanse fra et mer sentralisert nivå over til kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Bakgrunnen for omstillingen er at man ønsker å flytte kompetanse og tilbud nærmere brukeren og gjøre kommuner og fylkeskommuner bedre i stand til å følge opp sitt ansvar. Videre ønsker man å spisse kompetansen ved de spesialpedagogiske kompetansesentrene slik at disse i større grad kan yte tjenester til de lavfrekvente målgruppene som kommuner og fylkeskommuner ikke kan forventes å utvikle tilstrekkelige tilbud for.

KUF er nå igang med planlegging både knyttet til omstrukturering og nedbemanning av spesialpedagogiske kompetansesentra, og med hensyn til ressursoverføring til den kommunale og fylkeskommunale PP-tjenesten. Sentrale utfordringer er, på den ene siden, dimensjonering av det enkelte kompetansesenter, og på den annen side å sørge for en mest mulig smidig nedbemanning av sentrene. Voksenopplæringsavdelingen i departementet melder at arbeidet med gjennomføring av omstrukturingsprosessen av kompetansesentrene starter 1. august 1999.

I St.meld. nr. 40 (1991–1992) Fra sektoretater til samfunnsetater, ble det forutsatt en betydelig delegering av oppgaver fra **Fylkesmannens landbruksavdelinger (FMLA)** til kommunene. Dette er bare til en viss grad fulgt opp i dag. Budsjettene til FLMAene har blitt redusert de senere årene, og for 1997 ble budsjettet redusert med 7,6 prosent i forhold til 1996. Med bakgrunn i dette nedsatte LD i januar 1997 en arbeidsgruppe som foretok en gjennomgang av mulige tilpasninger på kort sikt (fase 1). Dette arbeidet ble videreført i en fase 2 for å analysere nærmere mer vidtrekkende og langsiktige tilpasninger for FLMAene. Arbeidsgruppen har levert sin innstilling, som sendes ut på høring. Omstillingen vil på lengre sikt kunne få konsekvenser for bemanningen og kompetansesammensetningen i FMLA¹⁵.

I St.prp. nr. 63 (1997–1998) Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999–2006 ble det fremmet forslag om å overdra **Statens senter for barne- og ungdomspsykiatri (SSBU)** til Oslo kommune i samsvar med framlagt avtale. I Innst. S nr. 222 (1997–1998) sluttet Stortinget seg til dette. Det framgår av St.prp. nr. 1 (1998–1999) for SHD at overdragelse vil skje pr. 1. januar 1999, og at Oslo

¹⁵ Jf. omtalen i kapittel 7 av endringer i FMLA i forbindelse med Stortingsvedtak om samordning av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene.

kommune forplikter seg til å videreføre SSBU som barne- og ungdomspsykiatrisk senter.

Et forslag som er blitt omtalt i media, innebærer at ansvar for **fartskontroll (og andre politioppgaver)** overtas av kommuner/fylkeskommuner (jf. Aftenposten 16. desember 1998).

2.5 Oppsummering om fristilling

Med indre fristilling forstås i denne sammenheng fristilling av forvaltningsorgan i forhold til fellesordninger og overordnede myndigheter. Omtalen av endringer som innebærer indre fristilling er her avgrenset til sentralforvaltningen (endringer i statlig regional- og lokalforvaltning behandles i kapittel 6). Som kjent har utviklingen de senere årene gått i retning av større frihet både for fagdepartementene og virksomhetene til å foreta tilpasninger innenfor rammene av de statlige fellesordningene. Aktuelle organisatoriske endringer som innebærer indre fristilling dreier seg om økt desentralisering og delegering av myndighet, og om økt differensiering og spesialisering av forvaltningsapparatet. Begrunnelsene for de planlagte og gjennomførte endringstiltakene varierer fra sak til sak.

Ytre fristilling refererer her til endringer som innebærer at forvaltningsorganer og andre statlige virksomheter får en ny tilknytningsform som gir større grad av fristilling fra sentrale myndigheter. Det innkomne materialet inneholder opplysninger fra mange departementsområder om forslag som er fremmet, og om utredninger under arbeid, der det fokuseres på endret tilknytningsform og andre endringer i styrings- og organisasjonsformer. Det dreier seg ikke utelukkende om fristilling av forretningsvirksomhet, men også om andre former for tjenesteyting. Ofte har disse virksomhetene ulike oppgavetyper og et større eller mindre innslag av annen finansiering enn over statsbudsjettet. Endring begrunnes i bl.a. i behov for klarere roller og ansvarsforhold.

Det mest vanlige synes å være at spørsmål om endring av styringsform og organisering, eventuelt også ny tilknytningsform, blir vurdert separat for den enkelte virksomhet. På én sektor er det imidlertid valgt en annen framgangsmåte. Et offentlig utvalg har lagt fram en innstilling om valg og utforming av tilknytningsformer for offentlige sykehus.

Det innkomne materialet gir få holdepunkter for å vurdere hvilken rolle hhv. lokal og ekstern fristilling spiller i forvaltningsutviklingen i dag. Ett eksempel på lokal fristilling, forstått som overføring av oppgaver fra statlig til kommunal sektor, er av interesse i denne sammenheng. Det gjelder beslutningen om å styrke den kommunale og fylkeskommunale PP-tjenesten, bl.a. gjennom en nedbygging av de statlige spesialpedagogiske kompetansesentra.

3 Endring av virksomhetenes relasjon til overordnet nivå – politisk/administrativ sentralisering

3.1 Definisjon av begrepet politisk/administrativ sentralisering

I dette kapitlet settes søkelys på organisatorisk endring som innebærer at myndighet sentraliseres/konsentreres, og at forvaltningsrollene rendyrkes. Det dreier seg om trekk ved forvaltningsutviklingen som dels kan ses som en motsats til fristillingsbevegelsen, dels som en annen side av det samme hovedmønsteret.

Begrepet politisk/administrativ sentralisering refererer her til endringer i ansvarsforhold i forvaltningen både langs en vertikal og en horisontal dimensjon (Pollitt et al. 1998:5). Organisatorisk sentralisering kan dreie seg om overføring av myndighet fra underordnet til sentralt nivå i statsforvaltningen, eller fra kommunal til statlig forvaltning. Det kan også omfatte organisasjonsendringer der funksjoner/oppgaver som har vært utført av organer utenfor forvaltningen, blir trukket inn og forankret i et forvaltningsorgan.

Tilsvarende endringer i arbeids- og ansvarsforhold langs den horisontale dimensjonen medfører en konsentrasjon av myndighet. Det dreier seg om en bevegelse der flere mer eller mindre frittstående enheter og funksjoner samles under én ledelse.

Som det framgår av omtalen av fristillingsbevegelsen i kapittel 2, dreier det seg her for en stor del om virksomhet som blir skilt ut fra statsforvaltningen og gis en friere tilknytningsform. Gjennom avgrensninger mot virksomhet som ikke anses å høre til statsforvaltningen, defineres også forvaltningsmyndighetenes kjernevirksomhet. Et sentralt trekk ved forvaltningsutviklingen dreier seg nettopp om rendyrking av ulike virksomheters funksjoner, finansieringsformer og organiseringsform.

3.2 Rendyrking av forvaltningens myndighetsroller

Vi har i kapittel 2 foran omtalt reformbevegelsen det siste tiåret, som har medført at flere av de store statlige infrastrukturbedriftene er omdannet til statselskaper. I forbindelse med omdanningen av forretnings-/driftsoppgavene i tidligere forvaltningsbedrifter til selskaper, er forvaltningsoppgaver blitt skilt ut og lagt til nyopprettede eller etablerte forvaltningsorganer. Felles for disse forvaltningsorganene er at de driver med spesialiserte myndighetsfunksjoner.

I **Posten Norge BA** ble regulatør- og myndighetsoppgaver som hadde ligget i de to forvaltningsbedriftene, overført til **Statens jernbanetilsyn og Statens**

teleforvaltning. Sistnevnte fikk i tilknytning til omdannelsen en egen enhet for posttilsyn og skiftet navn til **Post- og teletilsynet.**

Samordningsbehovet mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet er for tiden under utredning. Statsrådene i hhv. AAD og SD har gitt de to tilsynsmyndighetene i oppdrag å utarbeide forslag til retningslinjer for samarbeid og ansvars- og arbeidsfordeling med sikte på mer samordnet tilsyn med konkurranseforholdene både i telesektoren og på postområdet. Det skal utarbeides en rapport til departementene innen 20. juni 1999.

Ved etableringen av trafikkdelen av NSB som særlovselskap, ble ansvaret for kjørevegsdelen av den tidligere forvaltningsbedriften lagt til det nye forvaltningsorganet **Jernbaneverket.** Dette innebærer at Jernbaneverket har ansvar for det offentlige jernbanenettet som staten stiller til disposisjon for godkjente jernbaneforetak. I praksis er dette hele det ordinære jernbanenettet i Norge med unntak av Gardermobanen, private sidespor og eventuelle private gods-terminaler.

Ved opprettelsen 1. desember 1996 ble det lagt til grunn at NSB BA og Jernbaneverket skulle ha samme styre og administrerende direktør. Samferdselsdepartementet har etter å ha vurdert eksisterende styringsopplegg kommet til at det bør foretas et fullstendig organisatorisk skille mellom de to virksomhetene. Som grunnlag for departementets vurdering nevnes mulige habilitetsproblemer som følge av felles toppledelse og ønsket om å tydeliggjøre skillet mellom samfunnsøkonomiske og rent bedriftsøkonomiske prioriteringer. Saken er omtalt i St.prp. nr. 1 (1998–1999), og Stortinget sluttet seg ved budsjettbehandlingen høsten 1998 til departementets tilråding.

Det ble i St.prp. nr. 1 (1998–1999) varslet at Samferdselsdepartementet arbeider med sikte på å etablere **Luftfartstilsynet** som eget forvaltningsorgan. Formålet med å skille ut tilsyns- og myndighetsoppgaver fra Luftfartsverket er å skille forretningsmessige hensyn fra utøvelsen av myndighet. Både Luftfartstilsynet og Luftfartsverket vil kunne opptre med større integritet og habilitet overfor aktørene innen luftfarten. Det tas sikte på at etableringen av Luftfartstilsynet vil finne sted 1. januar 2000 (St.prp. nr. 66 (1998–1999)).

Havarikommisjonen for sivil luftfart (HSL) ble etablert i sin nåværende form i 1989. Den danske havarikommisjonens organisering og tilknytningsform ble den gang brukt som modell ved etableringen. Denne modellen innebærer at HSL i administrative saker er en del av SD, mens kommisjonen ellers, i alle faglige spørsmål, er et frittstående organ.

SD har på grunnlag av en evaluering av erfaringene med HSL i den tiden som har gått, kommet med en anbefaling om endret tilknytning til departementet. Forslaget går ut på å etablere HSL som eget forvaltningsorgan atskilt fra overordnet departement. I St.prp. nr. 1 (1998–1999) for SD, redegjøres det nærmere for valg av ny organisasjonsform (s. 60–61). I begrunnelsen legges det vekt på at forvaltningsorganmodellen gir ryddige skillelinjer og mer konsekvent avgrensning av fullmakter mellom departement og undersøkelsesorgan. Det anses ønskelig at det blir klarere at HSL har en selvstendig rolle innenfor de rammene

som følger av stortingsvedtak mv. Den foreslåtte modellen er den samme som er lagt til grunn for havarikommisjonen i Sverige.

Saken har vært lagt fram for berørte departementer, andre sentrale myndigheter og sentrale aktører innen luftfarten. Det arbeides i departementet med sikte på at utskillelsen fra departementet kan skje fra 1. juli 1999. Endringen vil, med unntak av en viss styrking av bemanningen i HSL på administrasjonssiden, få relativt moderate administrative og økonomiske konsekvenser. Forslag om etablering av HSL som eget forvaltningsorgan pr. 1. juli 1999 er lagt fram i St.prp. nr. 45 (1998–1999).

Et regjeringsoppnevnt utvalg la i mai 1998 fram en innstilling med forslag til ny lov om stiftelser (NOU 1998:7 *Om stiftelser*)¹⁶. Flere nye regler foreslås for å verne om stiftelsenes selvstendighet, dvs. at stiftelsene forvaltes som frittstående rettssubjekter, uten påvirkning fra dem som gjør krav på eierskap eller andre utenforstående. Det ble også lagt opp til et mer strukturert regelsett for offentlig tilsyn og kontroll med stiftelsene. Blant annet blir det foreslått å opprette et **stiftelsestilsyn** med en tilhørende uavhengig **stiftelsesklagenemnd**.

Forslaget om opprettelse av et statlig lotteritilsyn er fremmet i NOU 1997:14. I St.meld. nr. 44 (1997–1998) Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner, går regjeringen inn for å opprette et statlig lotteritilsyn som et sentralt virkemiddel for bl.a. å styrke kontrollen i lotterimarkedet. Reguleringene i spillemarkedet har som overordnet siktemål at en størst mulig del av omsetningen i lotterier skal tilfalle et samfunnsnyttig og/eller humanitært formål. Regjeringen har fremmet en proposisjon om opprettelse av **et statlig lotteritilsyn** og endringer i lotteriloven (Ot.prp. nr. 84 (1998–1999)).

3.3 Ansvarsoverføring fra kommunal til statlig sektor

JD har i sitt svar gjort rede for pågående arbeid med den framtidige organiseringen av **Den sivile rettspleie på grunnplanet** dvs. planet under herreds- og byrettene. Med dette siktes i første rekke til forliksrådene, namsmanns- og hovedstevne vitnefunksjonen. I dag er det økonomiske og administrative ansvaret for forliksrådene lagt til kommunene, og hovedstevnevitnefunksjonen ivaretas på 19 steder og namsmannsfunksjonen på 4 steder av kommunen. I distriktene ligger hovedstevnevitnefunksjonen og namsmannsfunksjonen hos lensmannen. En omorganisering mht. rettspleieoppgaver og ansvarsforhold vil få konsekvenser for kommunene og Justisdepartementets ytre etater (jf. kapittel 8).

Målet med omstillingen er å få til en hensiktsmessig og på landsbasis ensartet organisering av den sivile rettspleie på grunnplanet. Bakgrunnen for at JD har funnet det nødvendig å se på dette er bl.a. den pågående omorganiseringsprosessen innen Poli- og lensmannsetaten, samt en eventuell gjennomføring av forslaget i NOU 1992:35 *Effektivisering av betalingsinnfordring mv. Om*

¹⁶ Jf. kapittel 8.

adgang til direkte tvangsinndrivelse av uimotsagte krav, idet dette kan rive bort det finansielle grunnlaget for forliksråd på kommunal hånd.

Til grunn for arbeidet ligger utredningen ”Utkast til framtidig organisering av den sivile rettspleie på grunnplanet”. Utredningen ble utarbeidet på mandat fastsatt av JD og ble lagt fram og sendt på høring i februar 1997. En departementsgruppe med medlemmer fra berørte avdelinger drøfter den videre oppfølging av forslagene i utredningen.

På bakgrunn av en evaluering høsten 1996 vurderer JD å omorganisere **Konfliktrådene**. De er i dag kommunale organer, de fleste organisert som interkommunale råd. Konfliktrådene finansieres ved øremerkede statlige midler, og bare noen få kommuner bidrar selv økonomisk. I evalueringen vises det til at kommunene med dagens organisering ikke har utviklet noe ”eierforhold” til rådene, og at intensjonen om ”nærhet til lokalsamfunnet” ikke blir ivarettatt ved at de er kommunale organer. Organiseringen av konfliktrådene bør ses i sammenheng med den framtidige organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet, og det resultat Strukturutvalget for herreds- og byrettene kommer fram til (jf. kapittel 8). Da bør bl.a. en statlig konfliktløsningsenhet på lokalplanet vurderes.

I St.prp. nr. 1 (1998–1999) for KRD redegjøres det for diverse oppgave- og regelendringer som berører kommunesektoren (s. 20–22). Her går det fram at **ansvaret for fordeling av tilskuddet til bibliotekttjenester** overføres fra kommunene til staten.

3.4 Endringer i funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune

Regjeringen satte ved Kongelig resolusjon av 5. juni 1998 ned et utvalg som skal vurdere oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune. **Oppgavefordelingsutvalget** skal rette særlig oppmerksomhet mot erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå, relasjonene mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen og oppgavefordelingen mellom fylkeskommunene og kommunene. Utvalget skal se på eventuelle problematiske gråsoner og eventuelt forslå endringer i oppgavefordelingen. Utvalgets arbeid skal avsluttes innen 30. juni 2000.

3.5 Statlig sentralisering versus fristilling

Slik vi har definert politisk/administrativ sentralisering, framstår slike endringer som en motsats til fristillingsprosessene. Eksemplene i vårt materiale på omstilling som innebærer statlig sentralisering, gir ikke grunnlag for å si noe om styrken i tendensen til sentralisering av statlige forvaltningoppgaver sett i forhold til fristillingstendensene.

4 Omorganisering i sentralforvaltningen

4.1 Kategorisering av organisasjons- og struktur- endringer

I dette kapitlet omtales forskjellige former for organisasjons- og strukturforandringer i sentralforvaltningen¹⁷. Større organisasjons- og strukturforandringer berører ofte flere departementsområder eller flere virksomheter innen samme departementsområde. For det første gjelder det omorganiseringer som innebærer overføring av oppgaver (funksjoner/enheter) mellom departementsområder, eller mellom andre organer og statlige virksomheter. Det kan for det andre dreie seg om ulike former for samordningstiltak, inklusive sammenføring av tidligere separate forvaltningsorganer, og om organisatorisk deling eller oppsplitting av forvaltningsorganer. Den tredje kategorien gjelder opprettelse av nye organer, innen rammen av etablerte institusjoner, eller som nye selvstendige forvaltningsorganer, samt avvikling av etablerte forvaltningsorganer.

4.2 Flytting av funksjoner/organer mellom departementsområder og virksomheter

I løpet av 1990-årene har det vært relativt hyppige endringer i departementsstrukturen, som bl.a. har medført flytting av enheter mellom departementer. I de fleste tilfellene har det skjedd i forbindelse med et regjeringsskifte. Slike omorganiseringer begrunnes vanligvis i fordeling av arbeidsbyrde, ønske om å se visse saker i sammenheng og ønske om å vise nye saker oppmerksomhet¹⁸.

Ett av de departementene som har vært gjenstand for betydelige omorganiseringer de senere årene, er **UD**, som i 1988 ble slått sammen med Handelsdepartementet, i 1990 med Departementet for utviklingshjelp, for så å gi over enheter som arbeidet med skipsfarts- og handelspolitikk og eksportfremmende arbeid til det nye Nærings- og handelsdepartementet i 1997. En følge av slike endringer på departementsnivå er ofte flyttinger og endringer overfor direktoratene. Som følge av de foran nevnte omorganiseringene på departementsnivå ble **NORAD** i 1990 (på nytt) underlagt UD¹⁹.

¹⁷ Fristilling ved at departements- eller direktoratsfunksjoner flyttes ut av sentralforvaltningen og får en friere stilling i forhold til statsmyndighetene, flytting av arbeidsoppgaver/funksjoner/organisatoriske enheter ut av staten, og overføring av oppgaver mellom stat, fylkeskommune og kommune, behandles i kapittel 2 og 3. Kapittel 6 omhandler omorganiseringer i den regionale og lokale statsforvaltningen.

¹⁸ Tom Christensen og Paul G. Roness. *Den historiske arven – Norge*. Kapittel 4 i Læg Reid og Persen (red) 1999.

¹⁹ Jf. omtalen av integrasjonsprosessen mellom UD og NORAD i kapittel 4.3, og av omorganiseringen i UD i kapittel 5.2.

Et annet eksempel er flyttingen av **Arbeidsdirektoratet** fra det tidligere Kommunal- og arbeidsdepartementet til det nye Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 1990, tilbakeflyttingen av samme direktorat til det reetablerte kommunal- og arbeidsdepartementet i 1993 og endelig til det nye **AAD** i 1998²⁰.

Det er for øvrig flere eksempler på overføringer av funksjoner mellom departementsområder. I St.prp. nr. 1 (1998–1999) for JD går det fram at det vil bli vurdert om ansvaret for **fengselspresttjenesten** skal overføres **fra JD til KUF**. Det vises i denne forbindelse til at regjeringen vil arbeide for et tydeligere ansvarsforhold mellom kriminalomsorgen og andre berørte myndigheter. Hensikten vil være å bidra til å bedre den domfeltes situasjon i forbindelse med løslatelse eller avslutning av tilsynet (s. 46).

MD har bedt **Direktoratet for naturforvaltning** om å forberede en overføring av **Jegerregisterets registerdel til Brønnøysundregistrene**, og at arbeidet med overføringen av registeret startet i 1998 (St.prp. nr. 1 (1998–1999) for JD (s. 97)). Tiltaket er nå gjennomført.

I justissektoren står man overfor flytting av oppgaver **fra politiet til Utlendingsdirektoratet (UDI)**. For en tid tilbake besluttet regjeringen Bondevik å overføre ansvaret for å intervju søkere om deres motiv for å søke asyl i Norge fra politiet til UDI. Det er også et spørsmål om registrering og ansvaret for å fastslå asylsøkernes identitet og reiserute fra hjemlandet skal overføres til UDI. I januar 1998 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med deltakere fra JD, KR D, politiet og UDI, ledet av Statskonsult, som skulle utrede disse spørsmålene. Arbeidsgruppen konkluderte med at ansvaret for identitetsfastsettelse og klargjøring av asylsøkernes reiserute fra hjemlandet bør overføres til UDI, men at politiet fortsatt bør ha ansvaret for registrering av søkere og klargjøring av deres reiserute inn til Norge. Formålet med overføringen av oppgaver er å styrke asylsøkernes rettssikkerhet, og å gi asylsaksbehandlingen et mer ”sivilt preg”.

Overføringen av oppgavene vil sannsynligvis finne sted i løpet av 1999/2000. I den forbindelse ventes det at UDI må tilføres ca. 40 årsverk, spesielt for å styrke den juridiske delen av UDI. Antall årsverk er imidlertid avhengig av hvor stor tilstrømningen av asylsøkere blir i årene framover.

4.3 Endret funksjons-/arbeidsdeling mellom forvaltning og domstoler

Strukturutvalget for herreds- og byrettene har vurdert oppgaver og struktur i domstolene i første instans²¹. Utvalget, som la fram sin innstilling i mai 1999, foreslår ikke vesentlige endringer i oppgaver som i dag tilligger domstolene. Utvalget har drøftet spørsmålet om hvorvidt tinglysningen, som er en forvaltningsoppgave, bør tas ut av domstolene og utføres av andre. I dette

²⁰ Jf. omtalen av omorganisering i AAD i kapittel 5.2.

²¹ Jf. Omtale av Strukturutvalget i kapittel 8.

spørsmålet er utvalget delt. Fire av medlemmene mener tinglysningssoppgavene bør overføres til et landsomfattende register. Disse medlemmene mener at dette er en naturlig konsekvens av den tekniske utviklingen, og at tinglysning ved et landsomfattende register vil kunne utføres mer kostnadseffektivt enn ved domstolene. Ved at tinglysning blir overført til et organ utenfor domstolene vil domstolene også i større utstrekning kunne konsentrere seg om de dømmende oppgavene.

Den andre gruppen, som også består av fire medlemmer, mener tinglysningssoppgavene bør forbli i domstolene. Hovedbegrunnelsen for denne gruppen er at det ikke er hensiktsmessig å etablere nyordninger så lenge dagens system fungerer godt. Denne gruppen legger stor vekt på nødvendigheten av at tinglysningssansvarlige har stor grad av lokalkunnskap.

Domstolkommisjonen ble oppnevnt ved kgl. res. 11. oktober 1996 for å utrede domstolenes administrative stilling med mer. Utredningen fra Domstolkommisjonen ble avgitt JD 20. april 1999 (NOU 1999:19)²². Kommisjonen er delt i spørsmålet om organisering av den sentrale domstoladministrasjonen og i enkelte andre spørsmål.

I dag sorterer den sentrale administrasjonen av domstolene under JD. Tidligere var denne oppgaven kombinert med administrativt ansvar for andre statlige organer utenfor departementet, men i 1996 ble det opprettet en egen Domstolavdeling som har ansvaret for personaladministrasjonen for domstolene, for utarbeiding av domstolenes budsjett og fordeling av budsjettet på de enkelte domstoler med mer²³.

Domstolavdelingen i JD har viktige funksjoner når det gjelder dommerutnevnelser, ved siden av ansvaret for bruken av midlertidige dommer, for den begrensede disiplinærordningen for dommere som gjelder i dag, og for praktiseringen av gjeldende regler om dommeres sidegjøremål. Disse oppgavene som kan regnes som administrasjon i vid forstand, nevnes i egne punkter i mandatet og behandles særskilt i deler av utredningen.

Flertallet i kommisjonen foreslår en ny administrativ ordning, en egen Domstoladministrasjon som blir ledet av et styre, delvis valgt av Stortinget, delvis oppnevnt av regjeringen, og der administrasjonen flyttes bort fra departementet. Flertallet framhever som selve kjernen i rettsstaten at domstolene ikke skal stå under noen politisk styring eller kontroll i sin domsfunksjon. Begrunnelsen flertallet angir for en større uavhengighet i administrativ henseende, er først og fremst at dette støtter opp under uavhengigheten i dommerarbeidet.

Mindretallet foreslår at den sentrale domstoladministrasjonen organiseres som en del av JD. Det opprettes et eget eksternt råd for departementets domstoladministrasjon. Hvilke domstoler landet skal ha, hvor de skal lokaliseres og hvordan de skal finansieres, er for mindretallet spørsmål av allmennpolitisk karakter som bør behandles av regjering og Storting i tråd med norsk statskikk. Løsningen må i tillegg til å sikre uavhengighet og upartiskhet, også sikre

²² Jf. Omtalen av Domstolkommisjonen i kapittel 8.

²³ Utenfor departementet er det organisert en egen IT- og Fag tjeneste for domstolene.

demokratisk innsyn, debatt, styring og kontroll – og fremme administrativ produktivitet, effektivitet og samordning.

4.4 Samordning

4.4.1 Samordning av regelverk og forvaltningsstruktur

Arbeid med sikte på samordning og effektivisering mellom **tilsynsetatene på arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet** har pågått over lengre tid og angår et stort antall tilsynsetater og forvaltningsområder. I St.prp. nr. 1 (1998–1999) for KRD går det fram at regjeringen ser behov for ytterligere klargjøring av om tilsynsstruktur og regelverk er organisert på en måte som fremmer effektivitet i forvaltningen, og som gjør det mulig for virksomhetene å forholde seg til myndighetenes krav på en hensiktsmessig måte. Departementet vil prioritere oppfølging av sitt arbeid på dette området i 1999 (s. 55).

På oppdrag fra KRD gjennomførte Statskonsult i 1998 en kartlegging av lov- og forvaltningsstrukturen på helse-, miljø-, og sikkerhetsområdet (Statskonsult-rapport 1999:2). Med sikte på de vurderingene som skal gjøres på dette området, anbefaler Statskonsult at de sentrale etatene under KRD, MD, BFD og JD underlegges en mer samlet styring for å få et helhetlig grep om regelverksproduksjon, dimensjonering/prioriteringer og øvrig virkemiddelbruk. Det pekes på flere alternativer og mulige løsninger. Blant annet bør det anbefales en nærmere vurdering av å gi samordningsfunksjoner en bedre organisatorisk og institusjonell forankring ved å samle etatene under samme departement, eller ved mer omfattende organisatoriske grep (s. 9–10).

I NOU 1996:10 *Effektiv matsikkerhet. En lov – ett departement – statlig tilsyn*, la **Næringslovutvalget** fram et forslag om opprydding i regelverk, avvikling av dobbeltreguleringer og klargjøring av ansvar på departementsnivå og en enklere tilsynsstruktur på matsikkerhetsområdet. Næringslovutvalget går inn for en modell som innebærer at oppgaver som i dag er kommunale, overføres til staten ved Statens næringsmiddeltilsyn, samt at Staten selv ivaretar oppgaver som i dag løses av kommunene etter delegasjon fra Staten. Tilpasning til EØS-regelverket er en grunn til for statlig overtakelse av de 82 kommunale (interkommunale) næringsmiddeltilsynene som står for det operative nivået i tilsynsvirksomheten.

Næringsmiddelområdet har imidlertid vist seg å være et område det er vanskelig for involverte departementer å finne omforente løsninger, og i høringsrunden møtte forslaget en del motstand. Som oppdragsgiver for Næringslovutvalget har NHD ansvaret for videreføring/slutføring av denne saken. Det er nå igangsatt et arbeid med sikte på å utarbeide en proposisjon med forslag til en ny lov som skal erstatte de fem sentrale lovene på næringsmiddelområdet. NHD har i denne forbindelse gitt Statskonsult i oppdrag å utrede fordeler og ulemper ved alternative modeller for organisering av næringsmiddeltilsyn i Norge. Statskonsults rapport skal ferdigstilles våren 1999.

Modellene skal omfatte departementstilknytning, etater og oppgavefordeling på direktoratsnivå, etats- og oppgavefordeling på regionalt/kommunalt nivå, samt laboratorievirksomheten. På direktoratsnivå skal modellene konsentreres om organisering av Statens næringsmiddeltilsyn, og oppgavefordeling mellom dette tilsynet og Fiskeridirektoratets Kontrollverk, Landbrukstilsynet og Dyrehelse-tilsynet. Ulike interessenter som omfattes av modellene, er foruten NHD, LD med relevante underliggende etater, FID med relevante underliggende etater, BFD med Forbrukerrådet, SHD med relevante underliggende etater og kommunene (v/Kommunenes Sentralforbund).

4.4.2 Samordning av sentraladministrative organer

Siden 1992 har det pågått en **integrasjonsprosess i forholdet mellom UD og NORAD**. Prosessen har så langt omfattet følgende hovedelementer:

- Integrering av NORADs utelandsrepresentasjoner i utenriktjenesten. Denne prosessen ble fullført i 1997.
- Sammenslåing av UD's opplæringsenhet og NORADs bistandsskole til Utenriktjenestens kompetansesenter ble gjennomført høsten 1996.
- Delvis samordning av rekrutteringen til UD og NORAD er iverksatt.

Integrasjonen mellom UD og NORAD må ses på bakgrunn av at Departementet for utvikling ble slått sammen med UD i 1990, og at NORAD dermed på nytt ble underlagt UD. Det fantes samtidig en erkjennelse av at det var uheldig at Norge var representert med både ambassade/ambassadør og NORAD-kontor/stedlig representant i flere land der bistandsvirksomheten utgjorde et dominerende element i de bilaterale forbindelser.

Integrasjonstiltakene har vært behandlet på ulik måte. Hovedlinjene er besluttet av utenriksminister og bistands-/utviklingsminister på grunnlag av rapporter fra en rekke arbeidsgrupper og anbefalinger bl.a. fra utenriksråden og NORADs direktør. Oppretting av nye ambassadørstillinger og endringer i uteapparatet (nedlegging og oppretting av utenriksstasjoner) er besluttet av Stortinget. Tjenestemannsorganisasjonene både i UD og NORAD har vært med gjennom hele prosessen.

4.4.3 Samordning/sammenslåing av virksomheter

I tilbakemeldingen fra UD gis det også opplysninger om en annen (pågående) omstillingsprosess, som har noe av den samme bakgrunnen som integreringen UD-NORAD (jf. omtalen foran i 4.3.2). I samarbeid med NHD er UD ansvarlig for **at de næringslivsrettede aktivitetene ved de norske utenriksstasjonene samordnes**.

SHD er i ferd med å gjennomgå organiseringen av **Statens senter for epilepsi (SSE)**. I denne sammenhengen blir mulige tilknytningsformer til Rikshospitalet vurdert. SSE er et spesialsykehus, forsknings- og kunnskapssenter med landsfunksjoner for avansert utredning og behandling av epilepsi.

Landsfunksjonen for epilepsikirurgi er i samarbeid med Rikshospitalet, som foretar inngrepene.

4.5 Opprettelse av nye forvaltningsorganer

I vårt materiale er det en rekke eksempler på nyopprettelser på grunnlag av desentralisering av funksjoner fra et departement og sammenslåing og/eller oppdeling av etablerte virksomheter. Det er også eksempler på nyopprettelser på grunnlag av at staten påtar seg nye oppgaver, eller prioriterer visse oppgaver høyere enn før.

1. januar 1998 ble det opprettet et nytt underliggende forvaltningsorgan under BFD, **Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK)**²⁴. Virksomheten ivaretar oppgaver tidligere underlagt Statens adopsjonskontor, Fordelingsutvalget for ungdomsmidlene og utvalgte departementsoppgaver. Bakgrunnen for etableringen hadde opprinnelig sammenheng med et behov for å gjøre noe med Fordelingsutvalgets forvaltning av økonomiske tilskuddsordninger til barne- og ungdomsorganisasjonene. Sekretariatet til denne virksomheten besto av bare én fast ansatt som saksforbereder, noe som gjorde organisasjonsenheten svært sårbar. Det var behov for å knytte denne virksomheten faglig og administrativt til et annet forvaltningsorgan, bl.a. for å sikre bedre kontinuitet og bredere kompetanse i arbeidet.

Initiativet til etableringen av et nytt forvaltningsorgan ble lagt fram i St.meld. nr. 32 (1996–1997) Om tilskuddsregler for barne og ungdomsorganisasjonene. I meldingen ble det fremmet forslag om å samle flere små, eksisterende enheter og oppgaveområder inn under et nytt forvaltningsorgan for å sikre en større faglig bredde, utviklingsmuligheter for de ansatte, samt bedre kvaliteten på oppgaveløsningen. Videreføringen av dette forslaget resulterte i vedtaket om etableringen av SUAK. Departementet har instruksjonsmyndighet både i faglige og administrative forhold.

SHD etablerte med virkning fra 1. januar 1998 en ny underliggende etat, **Etaten for rådssekretariater og enkelte helse- og sosialfaglige oppgaver m.v.** Formålet med etableringen var at etaten skulle ivareta sekretariatsfunksjonene for en rekke råd og nemnder underlagt departementet, og overta enkelte forvaltningsoppgaver fra departementet.

SHD la i mars 1997 fram en intern utredning om fellessekretariat for råd og nemnder. På oppdrag fra departementet ble Statskonsult bedt om å utrede administrativ og organisatorisk forankring av sekretariater for følgende råd og nemnder (og andre oppgaver):

²⁴ Jf. referansene til BFD/SUAK i kapittel 5.1.

-
- Rådet for funksjonshemmede
 - Statens eldreråd
 - Fordelingsnemnda (for tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner)
 - FRISAM (Frivillighetens samarbeidsorgan)
 - SOHO (Samarbeidsorganet for helsefremmende oppgaver) et planlagt nytt kontor for sjeldne funksjonshemminger
 - Utflytting av enkelte oppgaver fra Sosialavdeling 2 i departementet

De berørte råd og utvalg ble samlokalisert fra 1. juli 1997. Det var en klar forutsetning for omorganiseringen at den faglige selvstendigheten til rådene/utvalgene, og den faglige kontakten med departementet i forbindelse med utøvelsen av rådsfunksjonen, ikke skulle svekkes.

Regjeringen har foreslått (St.meld. nr. 28 (1998–1999)) å opprette et nytt organ under KUF, **Nasjonalt utviklingssenter**. Forslaget innebærer at oppgaver som i dag blir ivaretatt av Eksamenssekretariatet og Nasjonalt læremiddelsenter, blir overført til et nasjonalt utviklingssenter, i tillegg til oppgaver som blir overført fra departementet. Formålet er å få bedre helhet og koordinering av oppgaver i utdanningssektoren.

I mars 1999 vedtok Stortinget å opprette en uavhengig nemd, **Utlendingsnemnda**, for behandling av klager over vedtak fattet av UDI i asylsaker- og andre saker i medhold av utlendingsloven. I dag er JD klageinstans for slike saker. Dette har som konsekvens at JD må styre nemnda (og UDI) gjennom generelle retningslinjer (forskrift), i det nemnda ikke kan instrueres om avgjørelser i enkeltsaker. Vedtaket innebærer også en overføring av personell/årsverk fra JDs utlendingsavdeling til nemnda. Det er ikke tatt endelig stilling til når ordningen skal iverksettes.

Et viktig hensyn bak forslaget om å opprette en klagenemnd, er å bedre rettsikkerheten for utlendinger som har en sak etter utlendingsloven. Et annet viktig hensyn er å avlaste departementets arbeid med enkeltsaker.

Politisk ledelse i JD tok i mars 1994 initiativet til omleggingen. Regjeringen bestemte da at det skulle opprettes et interdepartementalt utvalg ledet av AD med deltakelse fra JD, KAD, FIN, UDI, samt en representant fra arbeidstakerorganisasjonene, til å utrede hvorvidt det burde opprettes en eller annen form for klagenemnd. Utvalget vurderte tre alternativer, og kom til at en nemnd til å behandle alle klager i medhold av utlendingsloven som i dag blir behandlet av JD, var det beste alternativet. Våren 1996 fremmet så regjeringen en Ot.prp. om endringen i utlendingsloven som bl.a. inneholdt et forslag om å opprette en utlendingsnemnd som bygde på utvalgets modell. Forslaget fikk ikke tilslutning og ble sendt tilbake til regjeringen for videre behandling, bl.a. ble regjeringen bedt om å utrede en alternativ nemnd, begrenset til klager i asylsaker. Høsten 1998 la regjeringen Bondevik fram en ny Ot.prp. med to alternative forslag, en Flyktningnemnd og en Utlendingsnemnd, hvorav regjeringen gikk inn for det siste alternativet. Den viktigste endringen i forholdet til det første forslaget om Utlendingsnemnd var at halvparten av nemndsmedlemmene var foreslått oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner og Advokatforeningen/Jurist-

forbundet. Regjeringens forslag fikk flertall i Stortinget. Høyre og FrP ønsket imidlertid ingen av alternativene, og SV stemte for alternativet Flyktningsnemnd, begrenset til klager i asylsaker.

Vedtaket fører til at en del av de årsverk JD benytter til klagebehandling blir overført til Utlendingsnemnda. I tillegg vil det være behov for å rekruttere/opprette en del nye stillinger til nemnda. JD forutsetter at de får det overordnede ansvaret for å planlegge og gjennomføre nødvendig opplæring av nemndsmedlemmer (før nemnda selv overtar ansvaret for kompetanseutvikling/opplæring av egne ansatte).

Et nytt forvaltningsorgan, **Senter mot etnisk diskriminering**, er opprettet som en prøveordning fram til og med år 2002. Senteret har som hovedoppgave å utøve rettshjelpsvirksomhet i saker om diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, og å dokumentere og overvåke situasjonen med hensyn til art og omfang av denne typen diskriminering.

Senteret er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Midler til senteret bevilges over KRDs budsjett. Senteret har et eget styre som daglig leder rapporterer til.

Stortinget vedtok ved behandlingen av Innst. S nr. 135 (1996–1997) etablering av **Norgesnettrådet**. Norgesnettrådets mandat er å være rådgivende organ for KUF når det gjelder langsiktig utvikling av høyere utdanning. Særlig er det rådets oppgave å gi tilråding om problemstillinger knyttet til sektorovergrepene og nasjonale forhold i Norgesnettet. Det nye organet er en videreutvikling av den tidligere rådsstrukturen, og det er forutsatt at råd gis i dialog med sektorens frivillige rådsorganer.

Norgesnettrådet ble etablert i august 1998. Norgesnettrådets sekretariat er organisert i tre avdelinger, en administrasjonsavdeling, en fagavdeling og en kvalitetssikrings- og utviklingsavdeling. Det ble inngått en medbestemmelsesavtale med organisasjonene om prosedyren for overføring av personale fra de tidligere rådssekretariatene og Statens lærerkurs.

I St.prp. nr. 1 (1998–1999) for KUF framgår det at regjeringen vil foreslå at det etableres et eget norsk teknologiråd. **Teknologirådet** skal ha som hovedoppgave å iverksette utredninger av muligheter og konsekvenser av ny teknologi, både for samfunnet og for den enkelte borger. Det skal formidle resultatene til Stortinget, øvrige myndigheter og til alle interesserte, både gjennom spesielle rapporter og gjennom en fast årlig rapportering. Stortinget har sluttet seg til regjeringens forslag om å etablere et eget norsk teknologiråd.

Det legges vekt på at Teknologirådet, for å ivareta den kritiske funksjon det er tiltenkt, må være et uavhengig organ som ikke kan instrueres i faglige eller metodiske spørsmål. Regjeringen går inn for at Teknologirådet blir oppnevnt av Kongen i statsråd, etter innstilling fra KUF. For å sikre god kontakt med forskningsmiljøene går man inn for å legge ansvaret for sekretariatsfunksjonen til

Norges forskningsråd, og en samlokalisering med sekretariatet for de nasjonale forskningsetiske komitéene. Rådet vil bli oppnevnt våren 1999.

Som eksemplene i dette avsnittet viser, dekker de foreslåtte og allerede etablerte nye organene et stort oppgavespekter. Begrunnelsene for valg og utforming av organisasjonsform varierer sterkt, og i de fleste tilfellene vises det til flere forskjellige verdier og hensyn. En hovedtendens kan imidlertid spores i materialet – nemlig at det i de fleste tilfellene dreier seg om små enheter der det legges betydelig vekt på faglig/innholdsmessig autonomi i forhold til overordnet politisk myndighet.

4.6 Avvikling

Når hele, eller deler av et forvaltningsorgan avvikles, er det mest vanlige at funksjonene overføres til andre virksomheter gjennom sammenslåing, opprettelse av nye organer, omdanning til selskap osv. Ofte vil også personalet/stillingsressursene følge med. Bortsett fra i Forsvaret (jf. kapittel 8) er det ikke særlig mange eksempler på reelle avviklinger av forvaltningsorganer i vårt materiale.

SHD opplyser at **Statens sentralteam for døvblinde** ble nedlagt som selvstendig statsetat, direkte underlagt departementet, fra og med 1. januar 1999. Sentralteamet vil inngå i et landsdekkende kompetansesenter for døvblinde²⁵, og vil faglig og administrativt være underlagt Skådalen kompetansesenter.

Ved behandling av St.prp. nr. 1 (1997–1998) sluttet Stortinget seg til forslaget om at **Instituttgruppa for samfunnsforskning (ISAF)** bør avvikles som statlig forvaltningsorgan fra 1. januar 1999. Beslutningen innebar at de fellestjenestene ISAF drev for to samlokaliserte forskningsinstitutter i stedet skulle ivaretas gjennom et samarbeid mellom de to berørte instituttene, Institutt for samfunnsforskning (ISF) og Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Reorganiseringen bygger på at de midlene som tidligere ble bevilget til ISAF, deles mellom de to berørte instituttene, og at de ansatte ved ISAF tilbys ansettelse ved ISF eller NOVA. Ved behandlingen av St.prp. nr.1 for 1998–1999 sluttet Stortinget seg til, som forutsatt ved behandlingen av St.prp. nr. 1 for 1997–1998, at ISAF ble avviklet fra 1. januar 1999. Stortinget sluttet seg videre til overdragelse av ISAFs eiendeler til ISF og NOVA, samt at organisering av fellestjenestene ble regulert i særskilte avtaler.

I St.prp. nr. 1 (1998–1999) for KUF går det fram at virksomheten **på Statens navigasjonsskolefartøy M/S "Sjøveien"** blir nedlagt fra 1. august 1999. I skoleåret 1997–1998 ble det gitt opplæring til i alt 317 elever. Bakgrunnen for nedleggelsen er at den nye læreplanen for teknisk fagskole, linje for maritime fag og fiskerifag, ble tatt i bruk høsten 1998. I denne læreplanen er det ikke krav om instrumentoppøring om bord på skip. Departementet planlegger å overføre fartøyet vederlagsfritt til interesserte fylkekommuner som ønsker å

²⁵ Jf. kapittel 2 om omorganisering og gradvis overføring av funksjoner fra statlige kompetansesentra til kommunal sektor.

nytte det til utdanningsformål, alternativt at båten selges til private. Det bevilges midler til å dekke ventelønn for tidligere tilsatte på fartøyet etter at den statlige driften av skoleskipet er opphørt.

I St.prp. nr. 1 (1998–1999) for SHD går det fram at **Hokksund barnesykehus** ble avviklet fra 1. juni 1998, og at barnesykehuset vil være tomt i 1999. Sykehusets lokaler er privateid. De barna som var innlagt på Hokksund barnesykehus, var i all hovedsak hjemmehørende i Buskerud. Departementet forutsetter at en ny utredningsenhet på Soltun, som bygges opp av Buskerud fylkeskommune, vil være i full drift i 1999. Opplegget ved Soltun er utarbeidet med veiledning fra ledelsen ved Hokksund barnesykehus. Avviklingsarbeidet har gått raskere enn forutsatt. God planlegging ved barnesykehuset er en medvirkende årsak til dette.

Oppsigelsen av de ansatte som ikke hadde fått seg nytt arbeid, utløp 1. desember 1999. Departementet regner med at det vil kunne påløpe utgifter til ventelønn i de nærmeste årene.

5 Intern reorganisering

5.1 Endring i formell struktur versus løpende utviklingsarbeid

Begrepet intern reorganisering refererer her til endring i forvaltningsorganers organisasjon, arbeidsformer og ledelsesstruktur. Intern reorganisering behøver ikke ha noen direkte konsekvenser for andre organer.

Etter som statlige forvaltningsorganer har fått stadig større muligheter til å organisere sin egen virksomhet innen gitte rammer (jf. kapittel 2.2), må det forventes at det foretas flere mer eller mindre omfattende omstillinger. Vi har i denne sammenhengen bare spurt om å få opplysninger om omstillingsarbeid som departementene/overordnet myndighet engasjerer seg i. Denne avgrensningen gjør at materialet bare i noen tilfeller omfatter arbeid med løpende utvikling av organisasjon og medarbeidere som ledelsen i den enkelte virksomhet har det fulle ansvaret for.

5.2 Endring av departementenes organisering og funksjonsområder

Materialet inneholder opplysninger om interne organisasjonsendringer i flere departementer. Bakgrunnen er, i noen tilfeller, behovet for organisatoriske tilpasninger til endringer i departementsstrukturen da regjeringen Bondevik tiltrådte, og til de nye politiske prioriteringer som er nedfelt i sentrumpartiens Voksenåsen erklæring. I andre tilfeller foretas interne organisasjonsendringer som ledd i oppfølgingen av vedtak i Stortinget, eller på grunnlag av en bredere gjennomgang av departementets funksjoner og organisering.

Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (AAD) ble opprettet 1. januar 1998 og erstatter det tidligere Planleggings- og samordningsdepartementet. Departementet besto ved årsskiftet 1997/1998 av det tidligere Planleggings- og samordningsdepartementet, samt Arbeidsavdelingen, som var overført fra det tidligere Kommunaldepartementet (nåværende Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)). Planleggings- og samordningsdepartementets tidligere ansvar for den overordnede planlegging og samordning av regjeringens og departementenes arbeid faller bort. Ansvaret for nasjonal planlegging og langtidsprogrammet er tilbakeført til Finansdepartementet, mens NHD har overtatt ansvaret for den generelle samordningen av regjeringens IT-politikk. AAD viderefører det tidligere Planleggings- og samordningsdepartementets ansvar for arbeidet med reformer i forvaltningen. Dette gjelder også utvikling av forvaltningens bruk av IT.

AAD har gjennomført visse organisatoriske endringer, som innebærer at fra 16. februar 1998 har departementet følgende sju avdelinger:

-
- Administrasjonsavdelingen
 - Arbeidsavdelingen
 - Arbeidsgiveravdelingen
 - Inntektsavdelingen
 - Konkurransopolitisk avdeling
 - Avdeling for forvaltningspolitikk
 - Statsforvaltningsavdelingen

Statskonsult gjennomførte høsten 1998 en gjennomgang av **Barne- og familiedepartementets (BFD)** organisering og funksjonsområder. Dette var ønsket på bakgrunn av den betydelige økningen i departementets arbeidsoppgaver og bemanning som hadde foregått siden BFD ble etablert i 1991, uten at det har vært gjort noe med organiseringen av departementet. I sluttrapporten fra Statskonsult (1998:19) blir det blant annet fremmet forslag om å legge flest mulig av oppgavene knyttet til tilskudd, informasjon, veiledning, innhenting og bearbeiding av statistikk til underliggende organer. Internt i departementet bør det også gjøres noe med avdelingsstrukturen og forholdet mellom avdelingene og seksjonene. Fokus er dessuten rettet mot ivaretagelsen av de administrative og styringsmessige funksjonene i departementet. Det er opp til BFD å ta stilling til forslagene i rapporten og foreta de nødvendige endringene i organisasjonen.

1. januar 1998 ble det foretatt en omorganisering av **Finansdepartementet (FIN)** der antall avdelinger ble redusert fra åtte til seks. Den tidligere Avgifts- og tollavdelingen og Planleggingsavdelingen ble nedlagt, og deres funksjoner og personell ble overført til departementets øvrige avdelinger. Omorganiseringen medførte derfor ingen overtallige.

Tidlig i 1998 ble det i det nye **Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)** etablert en egen seksjon i Regionalpolitisk avdeling (REGA) for samordning av distriktpolitikken. Seksjonen ble tilført fem nye stillinger over statsbudsjettet for 1998. Bakgrunnen var den opp-prioriteringen av distriktpolitikken som ble bebudet i sentrumspartienes Voksenåsenrklæring.

Våren 1998 la Statskonsult fram en rapport om ressursbruken i **KUF** (Rapport 1998:5). Hensikten med gjennomgangen var bl.a. å gi en systematisk oversikt over departementets ressursbruk og å framskaffe et grunnlag for en bedre resultatoppfølging av underliggende virksomheter og statlige tilskuddsordninger. Rapporten peker på at den statlige styringen av utdanningsadministrasjonen skiller seg fra andre sektorer ved at departementet ikke har underliggende sentraladministrative organer.²⁶ En konsekvens av dette er at departementet får direkte forvaltningsansvar på flere områder og blir behandlingsinstans for en rekke enkeltsaker.

I St.prp. nr. 1 (1998–1999) for KUF framgår det at departementet, i tråd med Statskonsults anbefalinger, vil foreta en vurdering av oppgave- og ansvarsfordelingen og arbeidsmetoder innad i departementet. Departementet har besluttet å foreta en gjennomgang av to av departementets avdelinger:

²⁶ Jf. Omtalen av FUG og Nasjonalt utviklingscenter i kapittel 4.4.

Grunnskoleavdelingen og Avdeling for videregående opplæring. Det tas sikte på at gjennomgangen skal resultere i delegering av oppgaver til underliggende organ, redusert ressursbruk gjennom effektivisering av arbeidsmetoder, og i tillegg frigjøre mer tid til oppgaver knyttet til sekretariatsfunksjonen for politisk ledelse.

På oppdrag fra **Landbruksdepartementet (LD)** skal Statskonsult gjennom kartlegging og analyse av departementets funksjoner og oppgaver, utarbeide et grunnlag for LDs beslutninger om endringer i oppgaveporteføljen. Det skal fokuseres på rasjonaliseringstiltak og tilpasninger, men det legges ikke opp til en omorganisering av departementet. Statskonsult skal på bakgrunn av gjennomgangen legge fram konkrete forslag til å kutte ut og redusere omfanget av oppgaver i departementet, flytte oppgaver ut av departementet, trekke ytre etater mer aktivt inn i policyoppgaver på en del områder og redusere og målrette internadministrasjonen (herunder vurdering av ledelsesfunksjonen). Statskonsults arbeid ble startet opp 1. mars 1999 og vil etter planen avsluttes i september samme år.

Samferdselsdepartementet (SD) gjennomførte med virkning fra november 1998 en intern organisasjonsendring, hvor det bl.a. ble bestemt å opprette en planseksjon og en kollektivtransportseksjon. Etablering av Planseksjonen henger sammen med pålegg fra Stortinget om å legge fram en samlet Nasjonal transportplan. Videre har seksjonen sentrale oppgaver innen utredning og analyse av sektorovergrepene problemstillinger og vurdering av konkurranseflater og rammevilkår mellom transportsektorene. Etablering av Kollektivtransportseksjonen følger signaler om å sette økt fokus på kollektivtransportpolitikken og krav i den forbindelse om bedre samordning bl.a. i forhold til fylkeskommunene. Andre viktige oppgaver er utredninger og analyser av virkemiddelbruk for å få opp kollektivtransportandelen. Endringene har skjedd ved en overflytting av personale mellom eksisterende avdelinger og seksjoner, og uten noen økning av departementets administrasjonsbudsjett.

Sosial- og helsedepartementet (SHD) har foretatt en intern omorganisering der spesielt oppgave- og ansvarsfordelingen mellom avdelingene i departementet er gjennomgått. Endringene ble iverksatt 1. mars 1998. Selv sier de at utgangspunktet for omorganiseringen var høye kostnader knyttet til intern koordinering i forhold til etatsstyringen. SHD hadde fått tilbakemeldinger fra underliggende etater om at de syntes det var uheldig å bli styrt av flere avdelinger i departementet. I tillegg var det behov for en generell opprydding i en del gråsoner, samt flytting av enkelte ansvarsområder. For eksempel har enkelte ansvarsområder som tidligere var spredd rundt på flere avdelinger, fått en klarere tilhørighet til én bestemt avdeling (pleie- og omsorg, IT, rehabilitering osv.). Formålet var å oppnå en mest mulig effektiv organisasjon med klare ansvarsforhold og lavere kostnader knyttet til internkoordinering i forbindelse med etatsstyringen.

Utenriksdepartementet (UD) iverksatte en intern omorganisering 15. september 1997. Tidligere omorganiseringer, sammenslåinger og overføring av oppgaver til andre departementer, hadde ført til et behov for omstilling. Ønsket om å oppnå mer effektive arbeidsrelasjoner sto også sentralt.

Omstillingen førte til at to avdelinger ble fjernet – politisk avdeling og utenriksøkonomisk avdeling. Det ble samtidig opprettet to nye avdelinger – avdeling for Europa og bilaterale forbindelse med Nord-Amerika og avdeling for sikkerhetspolitikk og bilaterale forbindelser med SUS-landene. For å samordne de bilaterale forbindelsene med andre stater på en bedre måte, ble ansvaret for bilaterale forbindelser samlet i regionalenheter (såkalte ”desker”) og i bestemte seksjoner. Ansvaret for politiske og bistandsfaglige saker knyttet til FN-systemet ble samlet i en egen avdeling: avdeling for globale spørsmål.

5.3 Omstilling i underliggende etater/virksomheter

Materialet inneholder flere eksempler på nylig gjennomførte, pågående og planlagte omstillinger i flere departementers underliggende etater/virksomheter. I noen tilfeller refereres det til store, sammensatte omstillinger som strekker seg over mange år, i andre tilfeller til en avgrenset omorganisering.

Sjøfartsdirektoratet vurderer en sammenslåing av Skipskontrollen Oslo og Inspeksjonsavdelingen. Utgangspunktet for prosessen er at avdelingsledelsen ønsker å utnytte ressursene mer effektivt. Saken var under utredning høsten 1998 da tilbakemeldingen ble gitt.²⁷

Riksantikvaren, Oljedirektoratet og Post- og teletilsynet er eksempler på virksomheter som er midt oppe i omstillingsprosesser der organisasjonsstrukturen skal vurderes. **Riksantikvaren** har gjennomført en OU-prosess som har pågått siden siste halvår av 1997. Først og fremst innebærer denne prosessen gjennomgang av direktoratets organisasjonsstruktur og bemanning i de enkelte enhetene. Ny organisasjonsstruktur trådte i kraft 1. januar 1999.

I **Oljedirektoratet** arbeides det med en ny organisasjonsmodell. En av divisjonene, Divisjon for ressursforvaltning, ble omorganisert fra 1. januar 1997. Strategi- og planavdelingen ble omgjort til stabsavdeling. Ansvaret for internasjonalt samarbeid ble lagt til en ny stabsenhet, Internasjonalt samarbeid (jf. årsrapport s. 11). Ønsket om en flatere organisasjon står sentralt i arbeidet. Med bakgrunn i en identifikasjon av divisjonens hovedoppgaver, vurderes muligheten for å innføre en blanding av prosjekt- og linjeorganisering. Målet er å oppnå en ”sunn utvikling innen divisjonenes kjernekompetanse”, færre ledernivåer og en mer effektiv virksomhetsutøvelse. Det arbeides for at en ny organisasjonsmodell skal tre i kraft fra 1. januar 1999.

Post- og teletilsynet (PT) vil endre sin organisasjonsstruktur som en konsekvens av endrede oppgaver i forbindelse med et nytt EU-direktiv. Det såkalt ”teleterminaldirektivet” vil føre til en omlegging av typegodkjenningsordningen i EØS-området. Det er sannsynlig at ressursinnsatsen innenfor testing og godkjenningsordningen vil bli redusert i framtiden, men at utfordringene i større grad vil være knyttet til kontroll- og tilsynsvirksomhet. Utfordringene er

²⁷ En annen omstillingsprosess i Sjøfartsdirektoratet, som berører skipskontrolldistriktene, omtales i kapittel 6.

også knyttet til frekvensformidlingsområdet, der PT forventer å få store oppgaver knyttet til satellitt, radiolinjer, mobilkommunikasjon osv. Det må foretas kompetanseendringer eller -tilpasninger som er i overensstemmelse med endringene i arbeidsområdene. Det påpekes imidlertid at bemanningens størrelse neppe vil bli berørt i særlig grad. Omstillingsarbeidet forventes avsluttet høsten 1999.

Statens Forurensningstilsyn (SFT) innførte ny organisasjonsstruktur 21. september 1998. Med bakgrunn i en gjennomgang av organiseringen av den statlige miljøforvaltningen og SFTs strategiske plan for 1999–2003, ble det tatt en beslutning om en ny organisatorisk løsning. Antall avdelinger ble redusert fra ni til fem, og antall seksjoner fra 32 til 23. Målene for omstillingen var blant annet å legge til rette for en mer effektiv satsing på prioriterte områder nedfelt i den strategiske planen, samtidig som samspillet internt skulle effektiviseres.

KRD opplyser at **Selskapet for industrivekst (SIVA)** nylig har foretatt en intern organisasjonsendring. Selskapet hadde tidligere tre enheter: én for bygg og eiendom, én for virksomhetsutvikling og én for økonomi og finansierings-tiltak. Utgangspunktet for omstillingen var å rendyrke de ulike aktivitets- eller forretningsområdene gjennom å opprette en enhet for eiendom/infrastruktur og en enhet for utviklingsarbeid. I tillegg er det opprettet en sentral stab med controller-, opplærings- og backup-funksjoner. Beslutningen om en ny organisasjonsstruktur ble tatt av administrerende direktør.

Luftfartsverket har mer eller mindre kontinuerlig drevet med omstilling siden begynnelsen av 1990-tallet. I 1993 ble Luftfartsverket omdannet til forvaltningsbedrift. Det ble den gang gjennomført en omfattende omorganisering både i hovedadministrasjonen og i den regionale organisasjonen. Den største endringen var etablering av regioner. Det ble i den forbindelse bestemt at organisasjonen skulle evalueres etter noen år.

I 1997 besluttet luftfartsdirektøren i samråd med personalorganisasjonene å gjennomføre en organisasjonsanalyse av Luftfartsverket. Organisasjonsanalysen er første fase i et OU-program og vil bli fulgt av en tiltaksfase og en gjennomføringsfase. Ved siden av behovet for en evaluering av organisasjonen, er det også nye krav og rammebetingelser – herunder utskillelse av Luftfartsinspeksjonen – som nødvendiggjør en videre utvikling av organisasjonen. Analysen ble gjennomført høsten 1997 og våren 1998 av konsulentfirmaet PA Consulting Group. Deres rapport ble sendt ut på intern høring sommeren 1998.

Luftfartsverket var høsten 1998 inne i tiltaksfasen/gjennomføringsfasen. Ansvaret for gjennomføringen er lagt til linjen. Målet for arbeidet er å tilpasse organisasjonen mot framtidige utfordringer, med vektlegging av formåls- og kostnadseffektivitet. Organisasjonen skal gjenspeile at Luftfartsverket blir en mer genuin flyplassseier/-operatør og tjenesteprodusent når Luftfartsinspeksjonen skilles ut og det nye myndighetsorganet etableres.²⁸

²⁸ Jf. kapittel 2 vedrørende forslag fra regjeringen om endring av Luftfartsverkets tilknytningsform, og kapittel 3 vedrørende etablering av Luftfartsinspeksjonen som eget myndighetsorgan.

Følgende områder er gjenstand for endring/utvikling:

- Organisering av hovedadministrasjonen
- Organisering av regionene
- Kvalitetssikring
- Strategisk kompetanseutvikling

Det er allerede lagt opp til en endring av virksomhetens hovedstruktur, slik at økonomiske/administrative funksjoner og tekniske/operative funksjoner samles i hver sine enheter. Tilsvarende vil det innen rammen av nåværende regionstruktur etableres en styrende/koordinerende funksjon regionalt, én i nord og én i sør. Disse sammen med luftfartsdirektøren og administrerende direktør i OSL vil danne Luftfartsverkets ”konsernledelse”. Hensikten er bl.a. å få større ledelsesmessig fokus på Luftfartsverkets tjenesteproduksjon. Luftfartsverkets utredninger av framtidig organisasjonsstruktur inngår som del av Samferdselsdepartementets vurderinger av framtidig tilknytningsform for virksomheten.

Trygdeetaten er i gang med et systematisk utviklingsarbeid vedrørende administrativ kvalitetssikring, og som ledd i dette arbeidet foretas også en intern omorganisering. Kvalitetssikringsarbeidet ved fylkestrygdekontorene vil bli lagt om og styrket ressursmessig ved at ansatte i den ytre trygderevisjonen overføres til linjeorganisasjonen fra 1. januar 1999. Dessuten vil det bli bygd opp en ny enhet i Rikstrygdeverket med ansvar for etatens internrevisjon, denne blir direkte underlagt trygdedirektøren²⁹.

I svaret fra BFD blir det opplyst at departementet er i ferd med å se på **Forbrukertvistutvalgets sekretariat (FTU)** – organisering og bemanning – på grunn av for høye restanser over lengre tid³⁰.

De boligpolitiske virkemidlene gjennom **Husbanken** ble endret i 1996, i hovedsak ved at rentestøtten ble fjernet, bevilgningen til de målrettede tilskuddene ble økt, og prinsippene for fastsetting av renten ble endret. Disse endringene førte til en vesentlig endring i Husbankens konkurransesituasjon i forhold til de andre finansieringsinstitusjonene og et behov for en gjennomgang av organisasjonen. Virksomhetens ledelse tok på denne bakgrunn initiativ til en organisasjonsgjennomgang for å finne fram til en organisering som best mulig utnyttet bankens ressurser og kompetanse med sikte på å nå de boligpolitiske målene.

Arbeidet med organisasjonsgjennomgangen startet opp i 1997 og ble avsluttet våren 1998. Dette arbeidet førte til at det tidligere hovedkontoret i Oslo ble delt. Man fikk et mindre hovedkontor (konsernledelse av virksomheten), og to distriktsvise avdelingskontorer med ansvar for kundekontakten i hver sin del av fylkene i det tidligere hovedkontorets distrikt. Det nye hovedkontoret og begge de nye avdelingskontorene er lokalisert i Oslo. Alle ansatte som ble berørt av omstillingen, måtte ”søke” på stillinger i den nye organisasjonen. Det var imidlertid en grunnleggende forutsetning for omstillingen at ingen ansatte

²⁹ Jf. kapittel 6 vedrørende andre utviklingstiltak i trygdeetaten.

³⁰ Jf. kapittel 2 vedrørende spørsmål om omorganisering av forbrukerapparatet.

skulle sies opp. Imidlertid er utgiftene økt noe som følge av omstillingen, noe som har ført til at man har måttet redusere bemanningen med om lag fem prosent. Nedbemanningen har skjedd ved naturlig avgang. De ansatte som fikk nye oppgaver, har også fått opplæring til å utføre de nye oppgavene. Det er besluttet å gjennomføre en evaluering av omstillingen i andre halvår 1999.

Det har også vært gjennomført aktiviteter for å tilpasse Husbankens organisasjon i de fire avdelingskontorene som ligger utenfor Oslo. Ett av siktemålene med omstillingen av Husbanken har vært å få en mer kunderettet organisasjon. Det alt vesentlige av kundebehandlingen er skilt ut i egne enheter, de seks avdelingskontorene har ansvar for hvert sitt distrikt, og det antas at de er blitt mer synlig og tilgjengelig enn i den tidligere organisasjonen.

I forbindelse med omstillingen ble det utarbeidet en egen rapport om målrettet kompetanseutvikling. Opplæring og tiltak for kompetanseutvikling inngår i den årlige virksomhetsplanleggingen og i forbindelse med medarbeidersamtaler. Opplæringen skjer i egen regi og dekkes av egne budsjetter.

Statens tobakkskaderåd er et kompetanse- og forvaltningsorgan under SHD. SHD fastsatte nye vedtekter for Tobakkskaderådet i 1997 etter Statskonsults gjennomgang av rådets organisering og funksjon (Rapport 1996:21). Formålet med gjennomgangen var å få bakgrunnsmateriale for oppnevning av ny rådsforsamling for perioden 1997–1999. Blant annet er rådets rolle som faglig rådgivningsorgan tydeliggjort ved at rådsforsamlingen nå er sammensatt av fagpersoner (St.prp. nr. 1 (1998–1999) for SHD).

5.4 Omstilling med IT

I flere av de store statlige etatene ser vi at IT-innføring har en sentral plass i etatens strategiarbeid, og at etatene er i ferd med å ta i bruk nye, avanserte IT-systemer. De store statlige IT-prosjektene har et sterkt gevinst-fokus, men det er ikke alltid like klart hvilke betingelser som må være til stede for å ta ut gevinstene. Organisatoriske/strukturelle endringer og satsing på opplæring vil gjerne være en forutsetning for overgang til mer effektive, IT-baserte produktionsformer.

Utgangspunktet for Teknologisk omstillingsprosjekt (TOPP) i **Statens Pensjonskasse (SPK)**³¹ var problemer med feil og restanser. Blant annet ble det satt mediafokus på de feilutbetalingene som hadde skjedd, og den lange saksbehandlingstiden. AAD tok initiativ til at det skulle utføres en analyse av ”dagens situasjon” i SPK i 1993. Analysen ble utført av konsulentfirmaet AT Kearney. Her ble det anbefalt at det ble innført nye IT-systemer, og at det ble foretatt endringer i organisasjonsstrukturen. Problemene var blant annet knyttet til liten eller ingen kommunikasjon mellom de ulike systemene, og at SPK var en ”samlebåndsorganisasjon”. Det ble forutsatt at ingen skulle bli overtallig. SPK hadde store arbeidsmengder som ikke vil avta framover. Endringene skulle foretas etappevis.

³¹ Jf. omtale av SPK i kapittel 2.

Hovedprosjektplanen ble lagt fram og godkjent av Administrasjonsdepartementet våren 1995. TOPP-prosjektets nye systemløsninger ble innført 25. januar 1999, og innebærer en total fornyelse av SPKs edb-systemportefølje. Dette fordrer en betydelig kompetansehevning i forhold til gårdsdagens løsninger.

Den nye systemløsningen krever kompetansehevning og kompetanse-ending både på administratorsiden og hos systembrukerne. På administratorsiden kreves en fullstendig omskolering for samtlige innenfor IT-avdelingen. For systembrukerne kreves kontinuerlig opplæring i den nye systemløsningen for pensjonsberegning. Kompetansehevning på dette området er kritisk for hvor raskt SPK kan høste gevinst av den nye løsningen.

SPK har søkt kompetansemidler i henhold til Hovedtariffavtalen. Det er utviklet kompetanseutviklingsplaner som har tidsperspektiv fram til år 2000.

Også **Toll- og avgiftsvesenet** er i gang med innføring av nye IT-systemer. Dette er knyttet til avgiftsfastsettelse, regnskap, økonomistyring, registre og underretningssystemer. Blant annet behovet for økt kvalitet på systemene innenfor regnskap og økonomistyring, samt oppbygging av registre (for eksempel Småbåtregisteret), var utgangspunktet for endring og nyutvikling av IT-systemene. Initiativet hadde utgangspunkt i en dialog mellom FIN, Riksrevisjonen og Tollvesenet. Den formelle beslutningen ble fattet av Stortinget gjennom budsjettbehandlingen.

Ca. halvparten av de planlagte systemene er for tiden ferdigstilt og implementert i etaten. Systemene fordrer imidlertid massiv opplæring av de ansatte. Endringene sies å ikke få noen direkte konsekvenser for bemanningens størrelse. Det er imidlertid benyttet kompetanseutvikling, mobilitetsfremmende tiltak og stimuleringsiltak for frivillig fratreden i prosessen. Ca. halvparten av bemanningen i prosjektet har vært/er eksterne konsulenter.

Politi- og lensmannsetaten³² står overfor store utfordringer som fordrer endringer i informasjonssystemene. Et viktig strategisk veivalg ble gjort høsten 1995 med beslutning om fornyelse og standardisering av den teknologiske infrastrukturen, samt innføring av løsninger for kontorstøtte og straffesaksbehandling. Målet er å oppnå effektivitetsgevinster og frigjøre ressurser som kan anvendes til politioperative oppgaver. Investeringene skal også lønne seg i form av økt tempo og kvalitet på oppgaveløsningene og dermed gi etaten muligheter for mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. For å tilfredsstille statens avkastningskrav må det frigjøres ca. 350 årsverk – dvs. en realavkastning på sju prosent.

En ny infrastruktur samler etaten på samme nettverk med en moderne og enhetlig teknisk plattform, som igjen understøtter den nye organiseringen av politidistriktene. Blant annet vil innføringen av et nytt straffesaksbehandlingssystem understøtte distriktsorganiseringen ved at alle straffesakene i distriktet

³² Jf. omtalen av omstillinger i politi- og lensmannsetaten i kapittel 2, 6 og 8.

samles i en felles informasjonsbase. For hvert distrikt utarbeides en bruksplan, og deretter en gevinstplan, som skal dokumentere og sannsynliggjøre områder hvor distriktet forventer gevinster. I tillegg kommer de styringsmessige og strategiske gevinstene. JD vil på sin side følge opp realiseringen av gevinstene gjennom styringsdialogen. Ny infrastruktur med tilhørende programvare er utplassert i 44 politidistrikter. Det gjenstår 10 politidistrikter. Det tas sikte på å fullføre IT-planen i løpet av 1999.

Også **Arbeidsmarkedsetaten** arbeider med innføring av nye IT-løsninger. Arbeidet er organisert som et prosjekt. Anslått prosjektperiode er seks år, med avslutning 2003. Prosjektet rapporterer direkte til en overordnet styringsgruppe ledet av Arbeidsdirektøren. Prosjektet skal sikre at etaten innen 2003 tilfredsstiller kravene i det statlige økonomiregelverket, samt bidrar til mer effektiv saksbehandling i etaten. Det inngår i prosjektet/leveransen å utvikle nye systemer slik at det underbygger en mest mulig styrt og automatisert saksbehandling. Dessuten stilles det krav til eksterne brukertjenester som skal ivareta et tilgjengelig og differensiert tjenestetilbud til etatens målgrupper av IT-baserte tjenester som arbeidsgivere og arbeidssøkere kan benytte seg av.

For å kunne takle den kraftig økende saksmengden, og for å kunne ta i bruk de mest moderne saksbehandlings- og granskningsmetoder, igangsatte **Patentstyret** i 1998 en større IT-satsing under navnet SANT (Saksbehandling under Anvendelse av Ny Teknologi).

All saksbehandling på Patentstyrets kjerneområder skal baseres på data-behandling, og alt viktig arkivmateriale skal gjøres tilgjengelig på data on-line, etter hvert også for utenforstående, men da eventuelt mot betaling.

Etaten har forespeilet et effektiviseringspotensiale på flere millioner kroner ved økt produktivitet per ansatt og en forbedret kvalitet på de leverte tjenestene. Prosjektet krever en full gjennomgang av alle arbeidsrutiner på det angjeldende området, samt omfattende opplæring av etatens ansatte i bruk av det nye systemet.

Det viser seg at utformingen av IT-prosjektet og moderniseringen av arbeidsrutinene påvirker hverandre gjensidig. IT-løsningene tilpasses brukernes behov, samtidig som brukernes rutiner tilpasses det faktum at arbeidsflyten på data gir andre muligheter og stiller andre krav. En sentral utfordring blir dermed å finne gode løsninger i samspillet mellom regelverksbaserte krav, de behovene som omstillingen til elektronisk saksbehandling medfører, samt ønsket om moderne, effektive og brukervennlige arbeidsrutiner.

Endringer i samfunnet forårsaket av de nye mulighetene den nye informasjons- og kommunikasjonsteknologien gir, vil kreve nye, mer gjennomgripende omstillinger i offentlig sektor. Både omstillingsevnen og effektivitetsnivået i offentlig sektor må holde tritt med utviklingen i næringslivet. Innføring av ny teknologi uten at gjengse tenkemåter, arbeidsrutiner og organisasjonsformer utfordres, innebærer en fare for at offentlig sektor sakter akterut.

6 Omstillingsarbeid i regional og lokal statsforvaltning

6.1 Generelt om regional og lokal statsforvaltning

Som kjent skiller regional og lokal statsforvaltning seg fra kommuner og fylkeskommuner ved at myndigheten utgår fra Storting og regjering, og de har da ikke noe selvstendig lokalpolitisk mandat. De regionale og lokale enhetene i statsforvaltningen kan ha ulike funksjoner. Dels rettes virksomheten mot befolkningen innen et aktuelt, avgrenset område, dels kan det dreie seg om regionale/lokale kontorer/enheter som dekker enkelte avgrensede funksjoner for hele landet.

6.2 Omstilling i den regionale statsforvaltning og gjennomgang av fylkesmannsembetets rolle og oppgaver

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har lagt fram en ramme for omstilling i fylkesmannsembetene for perioden 1998–2000 (AAD mai 1998). Programmet er utarbeidet i samråd med berørte departementer og direktorater og i samarbeid med fylkesmennene. AAD får bistand av Statskonsult i programperioden. Fylkesmannen, i samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner, har ansvar for å prioritere og iverksette omstilling i de enkelte embetene.

Hovedformålet med AADs omstillingsprogram for fylkesmannsembetene er å vurdere forholdet mellom oppgaver og ressurser i fylkesmannsembetene, og iverksette tiltak både på sentralt hold og ute i embetene. Dette skal skje ved å gjennomgå oppgaveporteføljen³³, vurdere de administrative rammebetingelsene, se på ressursutnyttelsen, og finne nye måter å forbedre oppgaveløsningen på.

En bred oppgavegjennomgang utgjorde hovedaktivitet innenfor AADs omstillingsprogram for fylkesmannsembetene i 1998. Andre aktiviteter fra sentralt hold er:

- Beredkapsprosjektet, der en oppgavegjennomgang (jf. over) er den viktigste aktiviteten, men som også vil favne spørsmål som kompetansebehov, samt organisatoriske løsninger for ivaretagelse av beredkapsfunksjonen ved embetene.
- Rettssikkerhetsprosjektet, et kunnskapsoppbyggende prosjekt som skal resultere i en samlet beskrivelse av fylkesmannens rettssikkerhetsoppgaver og hvordan disse faktisk ivaretas.
- Evaluering og oppfølging av administrasjons- og samordningsenhetene ved embetene, etter endring av embetenes organisering i 1993/1994.

³³ Jf. omtalen av Fylkesmannens landbruksavdelinger i kapittel 2.4.

Spørsmål om organisering av regional statsforvaltning blir ikke gjort til gjenstand for behandling i omstillingsprogrammet. Heller ikke spørsmål om funksjonsfordeling mellom forvaltningsnivåene vil være gjenstand for behandling i denne sammenheng.³⁴

6.3 Endringer i statsetatenes regionale og lokale struktur

JD foreslo i St.meld. nr. 27 (1997–1998) Om kriminalomsorgen å lage en ny linjestruktur i kriminalomsorgen med tre nivåer i stedet for dagens to:

- Sentralt nivå, bestående av Justisdepartementet og Fængselsstyret.
- Regionalt nivå, nytt nivå.
- Lokalt nivå, bestående av dagens fængselsanstalter og fylkesenheter i friomsorgen.

Departementet foreslo å opprette seks regioner som skal følge fylkesgrensene og bestå av de anstaltene og friomsorgskontorene som ligger innenfor regionens grenser. Begrunnelsen for forslaget er at man ønsker å skape en hensiktsmessig og effektiv organisasjons- og etatsstruktur som gir et godt grunnlag for fullbyrding av straff, en tidsmessig etatsstyring og -ledelse og rasjonelle administrative ordninger. Fængselsvesenet og friomsorgen har samme mål og felles klientgruppe. Det tradisjonelle skillet mellom frihetsberøvende og frihetsbegrensende straffer er allerede i dagens situasjon vanskelig å opprettholde.

Det nye regionale leddet vil gjøre det mulig å desentralisere beslutningsmyndighet fra sentralt nivå, slik at den regionale ledelsen får økt handlefrihet under gjennomføringen av sentralt fastsatte mål og rammer. En regional ledelse er nødvendig for at det samarbeidet som allerede eksisterer med tjenesteytende myndigheter og forvaltningsorganer, skal fungere best mulig og utvikles videre. Opprettelsen av et regionalt ledd setter departementet bedre i stand til å utøve sine primære funksjoner. Stortinget har gjennom behandlingen av stortingsmeldingen om kriminalitetsomsorgen gitt sin tilslutning til ordningen, Innst. S nr. 6 (1998–1999). Justisdepartementet tar sikte på å etablere ordningen fra 1. januar 2001.

En omorganisering i Konkurransetilsynets ytre apparat ble foreslått i St.prp. nr. 1 1998–1999 AAD. Forslaget gikk ut på at den stedlige representasjonen med 8 regionkontorer videreføres, men med redusert bemanning ved enkelte regionkontorer. Regionkontorene i Oslo, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Tromsø får en bemanning på minst fire-fem fagpersoner ved det enkelte kontor i tillegg til kontorpersonale. Regionkontorene i Bodø og Stavanger opprettholdes som regionkontorer, eventuelt med noe mindre bemanning enn i dag, mens den regionale representasjonen ved Hamarkontoret ivaretas ved at 1–2 fagpersoner har kontorsted på Hamar med en administrativ tilknytning til sentralenhetene.

³⁴ Om arbeidet med gjennomgang av arbeids-/funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, se omtalen av det offentlige Oppgavefordelingsutvalget i kapittel 2 og 3.

Stortinget sluttet seg til dette forslaget i forbindelse med behandlingen av budsjettproposisjonen 15. desember 1998.

Skatteetaten omfatter på sentralt nivå Skattedirektoratet, på regionalt nivå 19 fylkesskattekontorer og 18 fylkesbaserte skattefogdkontorer (Oslo og Akershus er sammenslått) og på lokalt nivå ett likningskontor/folkeregister for hver kommune samt for Svalbard. I tillegg kommer tre sentralskattekontorer administrativt underlagt direktoratet. Den enkelte kommunekasserer er dessuten faglig underlagt direktoratet for så vidt gjelder funksjonen som skatteoppkrever.

Likningskontoret og Folkeregisteret i henholdsvis Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger ble organisatorisk slått sammen med virkning fra 1. januar 1999. Foreløpig er de fysisk atskilt, men planen er at de på sikt skal samlokaliseres. Felles for alle de nye organisatoriske enhetene er at de ledes av likningssjefen.

Organiseringen av likningsforvaltningen ble satt på dagsorden foranlediget av at Stortinget våren 1997 behandlet innstillingen fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av ti likningskontorers praktisering av de ulike behandlingsnivåene i likningen for inntektsåret 1993. Stortinget drøftet bl.a. hvilken betydning dagens organisasjonsstruktur med ett likningskontor og folkeregister i hver kommune har for kvaliteten i saksbehandlingen.

Som følge av denne behandlingen ga FIN høsten 1997 Skattedirektoratet i oppdrag å foreta en organisasjonsgjennomgang av likningsforvaltningen med mer. Mandatet for gjennomgangen var dels å vurdere arbeidsdelingen mellom ulike organer og mellom ulike nivåer, dels å vurdere kontororganiseringen i likningsarbeidet. Mandatet åpnet for utprøving av alternative løsninger.

Arbeidet må også ses på bakgrunn av at Skattedirektoratet i flere år arbeidet for å effektivisere virksomheten gjennom innføring av nye edb-systemer og utvikling av arbeidsformer. Utviklingsarbeidet har ført til behov for å vurdere nye organisasjonsløsninger for etaten.

Det er ennå ikke truffet noen konklusjoner om valg av modell for organisering av likningsforvaltningen. Skattedirektoratets rapport om denne organisasjonsgjennomgangen med forslag til framtidig organisering av likningsforvaltningen ble oversendt FIN i april 1999. Rapporten vil bli sendt på bred høring før saken går til Stortinget, og gjennomføring av formelle endringer kan tidligst finne sted fra år 2000.

I Toll- og avgiftsetaten er det gjennomført en omorganisering av lokalforvaltningen med endringer i distriktsstrukturen og tollstedsstrukturen, samt en endring av den administrative oppbyggingen i distriktene. Etaten består i dag (i tillegg til Toll- og avgiftsdirektoratet sentralt) av 11 tolldistrikter/distriktssteder og 34 lokale tollsteder (1998).

Reorganiseringen av distriktsforvaltningen ble igangsatt fordi etaten hadde et sterkt behov for å kunne omprioritere ressurser fra administrasjon til kontrollvirksomhet. Initiativet til omorganiseringen kom fra etaten og FIN, og Stortinget er blitt holdt løpende orientert om gjennomføringen. Etaten er nå inne

i en fase der man arbeider for å sikre at ønskede resultater oppnås. En viktig utfordring i omorganiseringen var knyttet til at ca 50 lederstillinger falt bort samtidig med at en rekke lederstillinger måtte kunngjøres. Omorganiseringen har imidlertid ikke fått noen direkte konsekvenser for bemanningens størrelse. Gjennom omorganiseringen har man fått knyttet områdene fastsettelse og kontroll tettere sammen ved at de er organisert i samme avdeling.

Trygdeetaten ved Rikstrygdeverket har besluttet at regionalt samarbeid skal benyttes som et sentralt virkemiddel for effektivisering og kvalitetssikring av tjenestene ved trygdekontorene. Dagens struktur med et trygdekontor i hver kommune (– flere kontorer i Oslo og en del andre større byer), ledet av en trygdesjef, ligger fast også innenfor den modellen for regionalt samarbeid det her er snakk om. Det regionale samarbeidet baseres på at fylkestrygdekontoret, gjennom aktiv dialog med trygdekontorene, fordeler oppgaver og ansvar for aktuelle saksområder i en region. Målet er på den ene siden effektivisering i en ren produksjons- og driftsmessig sammenheng, på den annen side en bedring av kvaliteten i tjenesteproduksjonen overfor brukerne.

Fram til sommeren 1998 har fylkestrygdekontorene i samarbeid med trygdekontorene prøvd ut ulike former for regionalt samarbeid mellom trygdekontorene, uten at etaten har hatt retningslinjer på dette området. I juni 1998 ble det distribuert retningslinjer for tre modeller for regionalt samarbeid – den såkalte behandlermodellen, vedtaksmodellen og vedtaks- og utbetalermodellen. Den sistnevnte kan først tas i bruk når edb-støtte for modellen er på plass.

I Arbeidsdirektoratet har man i 1998 og 1999 arbeidet med en omorganisering som medfører endringer ved arbeids- og avdelingskontorene i **Arbeidsmarkedsetaten**. Omstillingen innebærer bl.a. en sammenslåing av enheter og overføring av ressurser fra administrativ til publikumsrettet virksomhet. Endringene gjennomføres i perioden fram til 1. april 1999.

Utgangspunktet for omstillingen var endringer på arbeidsmarkedet (færre ledige) og reduserte ressurser i etaten. Initiativ og forslag ble fremmet av Arbeidsdirektoratet etter utredning ved fylkesarbeidskontorene og i direktoratet. Beslutningene om sammenslåing av arbeidskontor er tatt av AAD. Ifølge Arbeidsdirektoratet er hovedutfordringene å gjennomføre omstillingen uten å svekke kontakten med brukerne – arbeidsgivere og arbeidstakere, og å beholde godt kvalifiserte medarbeidere.

Arbeidsdirektoratet arbeider for tiden med en egen rekrutterings-, lønns- og karriereplan som skal være et virkemiddel til å utvikle og beholde kvalifiserte ansatte. Arbeidet med planen sluttføres i løpet av 1. halvår 1999. I 1999 settes det av midler både på personal- og opplæringsbudsjettet med sikte på å gi opplæringstilbud til ansatte som har behov for økt/fornytt kompetanse som følge av omstillingen.

Arbeidsmarkedsetaten har fra 1994 til 1998 redusert bemanningen med ca. 400 årsverk. I 1999 reduseres driftsbudsjettet tilsvarende ytterligere 143 årsverk.

Omstillingen er bare delvis en konsekvens av dette. Etaten har for tiden en høy turn-over, og det antas at det bare i unntakstilfeller vil bli overtallige.³⁵

Et utvalg oppnevnt av regjeringen i februar 1998 har drøftet dagens politidistriktsinndeling, landsdelsordningen, de ulike regionale ordninger, de sentrale særorganer og politiets sentrale faglige og politiske ledelse i Justisdepartementet.³⁶ **Politidistriktsutvalget** leverte sin innstilling 4. mars 1999 (NOU 1999: 10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*). Utvalget har gjennomgått den historiske utviklingen av etaten, ulike utredninger og omorganiseringsprosesser etter krigen og vurdert dagens organisering.

Politi- og lensmannsetaten består av 10 000 ansatte, og er organisert i 54 politidistrikter og åtte særorganer med til dels overlappende ansvarsområder. Det er etablert en landsdelsordning med fem landsdelspolitimestre og flere ulike regionordninger. Etter Politidistriktsutvalgets vurdering har etaten en uklar ledelsesstruktur, organisasjonen er komplisert og i tillegg behandles altfor mange enkeltsaker på for høyt nivå i organisasjonen. Utvalget har hatt som mål å forenkle organisasjonen, klargjøre ansvar og myndighet og skape en helhetlig operativ ledelse.

Politidistriktsutvalget foreslår følgende hovedendringer:

- Antall politidistrikter reduseres.
- Det opprettes et Politidirektorat med ansvar for den faglige ledelse og styring av etaten.

Videre foreslås at enkelte grenser mellom politidistrikter endres,³⁷ omorganisering av Utrykningspolitiet, sammenslåing og/eller samlokalisering av Politiets materieltjeneste og Politiets datatjeneste, og at landsdelsordningen i sin nåværende form opphører.

Innenfor Fiskeridepartementets sektor er det to omstillingsprosesser som har konsekvenser for den statlige regional-/lokalforvaltningen. Den ene er **sammenslåingen av to etater under Fiskeridirektoratet** Rettleddningstjenesten i fiskerinæringen og Fiskeridirektoratets Kontrollverk, til en ytre fiskerietat regionalt og lokalt.³⁸ Den nye organisasjonsmodellen for ytre fiskerietater medfører endringer i den regionale organiseringen av fiskeriforvaltningen. I tillegg innebærer omorganiseringen en viss sentralisering av den lokale fiskeriforvaltningen. Det har vært en premiss for arbeidet at omorganiseringen av ytre fiskerietat ikke skulle få konsekvenser for bemanningen.

³⁵ Konsekvenser for Arbeidsmarkedsetaten av forslag fra utvalget som har vurdert arbeidsformidling og arbeidsleie, se kapittel 4.

³⁶ Jf. omtalen i kapittel 2.1.

³⁷ Politidistriktsutvalget er forutsatt å ha kontakt med domstolstrukturutvalget, og om mulig samordne sine forslag med dette (jf. kapittel 8). Politidistriktsutvalget har ikke vurdert endringer på driftsenhetsnivå (lensmannskontor/politistasjon).

³⁸ Det vises til Ot.prp. nr 33 (1996–1997) og Ot.prp. nr 2 (1997-1998) Om lov om oppheving av lov av 11. juni 1982 nr 42 om rettleddningstjenesten i fiskerinæringen og endringer i visse andre lover m.m., som gir en nærmere beskrivelse av omorganiseringen.

Den andre omstillingen på Fiskeridepartementets område gjelder **Kystverksutvalgets** utredning (NOU 1999:5 *Det nye Kystverket*). Utvalget har gjennomgått Kystverkets organisasjon og bl.a. vurdert funksjonsdelingen mellom de enkelte nivåene i Kystverket. Utvalget har i den forbindelse vurdert hensiktsmessigheten av at det i større grad enn i dag utvikles spesialkompetanse ved enkelte distriktskontor, og at visse oppgaver samles ved enkelte distriktskontor.³⁹

Sjøfartsdirektoratet er inne i en omstillingsprosess som berører den geografiske lokaliseringen av skipskontrolldistriktene. Utgangspunktet for prosessen er å få en lokalisering av stasjonene som samsvarer med hvor de fleste arbeidsoppdrag befinner seg. I 1995 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med mandat til å vurdere og anbefale en hensiktsmessig plassering av skipskontrollstasjoner i 1. distrikt, inkludert en evaluering av tidligere omorganisering i distriktet. Saken er blitt aktualisert fordi leieavtalen for nåværende stasjon utløper 31. desember 1998. Saken var under utredning høsten 1998.

I St.prp. nr. 1 (1998–1999) for KRD går det fram at **Produkt- og elektrisitets-tilsynet (PE)** høsten 1998 avsluttet et toårig utredningsprosjekt om et desentralisert tilsynsapparat. Prosjektet skal resultere i en rapport hvor det fremmes forslag om hvordan tilsyn på lokalt nivå kan organiseres.

³⁹ Jf. referansene til Kystverket i kapittel 2.3.

7 Omstilling som medfører geografisk flytting av statlig virksomhet

7.1 Utredning om muligheter for å utføre flere sentraladministrative oppgaver utenfor Oslo-regionen

En embedsmannsgruppe som ledes av AAD, med deltakelse fra KRD og NHD, og med Statssekretærutvalget for omstilling og fornying av offentlig forvaltning (SSU) som styringsgruppe, skal utrede spørsmål om geografisk desentralisering av statlige arbeidsoppgaver. Bakgrunnen for oppdraget ligger i Voksenåsen-erklæringen. Utvalget vil være i arbeid 2. kvartal 1999.

7.2 To utflyttingsaker

For å effektivisere den statlige styringen av viktige virkemidler i landbrukspolitikken og å få en mer rasjonell og effektiv ressursbruk har regjeringen ønsket en samordning og delvis utlokalisering av **den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene**. Regjeringen vedtok 23. april 1998 at Landbruksdepartementet skulle utrede en slik samordning. I sitt vedtak forutsatte regjeringen at alle tilsatte i de nåværende institusjonene skal tilbys stilling i det (de) nye organet/organene.

Den sentrale forvaltningen det gjelder er Statens Kornforretning, Statens Landbruksbank, (sekretariatet for) Omsetningsrådet og Fraktkontoret for slakt, som alle er lokalisert i Oslo. Statens Kornforretning og Statens Landbruksbank har en del av sin virksomhet lokalisert utenfor Oslo.

Samtidig med samordningen ble det også vurdert utlokalisering av hele eller deler av forvaltningen. Statskonsult utredet fire hovedmodeller, hvorav en innebærer samordning til en enhet i Oslo, mens de øvrige modellene innebærer hel eller delvis utlokalisering (Rapport 1998:14).

Landbruksdepartementet la fram en tilleggsproposisjon til St.prp. nr. 1 (1998–1999) – Tillegg nr. 6 Om samordning og delvis utlokalisering av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidler med mer. Ut fra en helhetsvurdering ga departementet råd om en organisering i to atskilte virksomheter, hvor tilskuddsenheten skulle utlokaliseres, mens markedsenheten skulle bli i Oslo.

Stortinget fattet imidlertid i Innst. 89 (1998–1999) et annet vedtak enn det regjeringen la opp til. *Stortingsvedtaket innebærer at det ikke skjer en utlokalisering av tilskuddsenheten.*

Storingsvedtaket er som følger:

- (i) Statens Landbruksbank avvikles som egen virksomhet. De økonomiske virkemidlene knyttet til finansiering av tradisjonelt landbruk, og nye næringer, som i dag ivaretas av Statens Landbruksbank og Landbrukets Utviklingsfond, overføres til SND. De av oppgavene til Statens Landbruksbank som i dag ivaretas av ansatte ved Fylkesmennes landbruksavdelinger og ved Statens Landbruksbanks avdelingskontorer, overføres til SNDs distriktskontorer.
- (ii) Stortinget ber om å bli forelagt en egen proposisjon om sammenslåingen av Statens Landbruksbank og SND så snart som mulig. Siktemålet må være at sammenslåingen kan gjennomføres 1. januar 2000.
- (iii) Statens Kornforretning, Omsetningsrådet og Fraktkontoret for slakt samordnes til én virksomhet. Den nye virksomheten lokaliseres i sin helhet i Oslo.

Storingsvedtaket innebærer at tilsatte som utfører forvaltningsoppgaver i Statens Landbruksbank, overføres til SND. Tilsatte som utfører forvaltningsoppgaver i Statens Landbruksbank, overføres til den nye enheten. Vedtaket innebærer også at noen tilsatte ved fylkesmannens landbruksavdeling overføres til SNDs avdelingskontorer.

Når det gjelder personmessige forhold er situasjonen etter Stortingets vedtak at det vil skje en overføring av tilsatte fra landbrukssektoren til SND-systemet. Dette gjelder tilsatte som arbeider i Statens Landbruksbank med økonomiske virkemidler knyttet til finansieringen av tradisjonelt landbruk og nye næringer. Fylkesmannens landbruksavdeling berøres når det gjelder oppgaver som utføres på vegne av Statens Landbruksbank⁴⁰.

Norsk Polarinstitutt (NP) er et eksempel på geografisk desentralisering av statlig virksomhet som nylig er gjennomført. Denne flyttingen ble for øvrig benyttet som sammenligningsgrunnlag i utredningen om utflytting av de landbrukspolitiske virkemidlene (Statskonsultrapport 1998:14, s. 27). Flyttingen av NP startet opp i 1994 på grunnlag av et storingsvedtak, og ble avsluttet innen utgangen av 1998. Hele virksomheten i Oslo – ca. 55 faste stillinger – ble flyttet til Tromsø. Da beslutningen om flytting ble tatt, arbeidet ca 100 personer i virksomheten, hvorav 45 var engasjementer av kortere eller lengre varighet. Bare de fast ansatte ble omfattet av flytteavtalen. Som et resultat av flyttevedtaket ble NP tildelt 27 nye faste stillinger. Disse stillingene ble utlyst med ansettelse i Tromsø og på Svalbard, og medførte i utgangspunktet at de som ble ansatt i disse stillingene, ikke senere måtte flytte.

Samtidig med flyttingen ble det foretatt en omorganisering av instituttet, der det blant annet ble foretatt en reduksjon av avdelinger og oppbygging av nye aktiviteter. Det ble også opprettet en stedlig ansvarlig på Svalbard. Flyttingen var begrunnet i distriktpolitiske målsetninger, samt et ønske om å utvikle et senter for miljørettet forskning og forvaltning der forskjellige ytre etater og

⁴⁰ Jf. omtalen av arbeidsrettslige sider ved omstillingen i kapittel 11.

miljøinstitutter er samlet. Flyttingen skulle også føre til økte ressurser til miljøforskning og -forvaltning i Arktis.

I redegjørelsen fra NP blir det vektlagt at de største utfordringene ved flyttingen til Tromsø hang sammen med de personalmessige sidene. En rekke ansatte og engasjerte har forlatt NP i perioden 1994–1998 som følge av flyttevedtaket. Med hjemmel i flytteavtalen er en rekke personer som hadde faste stillinger da flyttevedtaket ble fattet ute i utdanningspermisjon eller hospitering. I dette ligger at endelig beslutning om å flytte eller eventuelt å forlate instituttet ikke formelt er fattet. I dag gjelder dette om lag 20 personer. Det er derfor tidlig å konkludere med hvor mange ansatte som ikke ble med på flyttingen av instituttet.

I Statskonsultrapporten som er nevnt ovenfor (1994:14) framheves det at omkostningene for de ansatte er den vanskeligste siden ved flytting av virksomheter. Også ved en eventuell utflytting av forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene forventes det at et fåtall av de ansatte kommer til å flytte. Dette vil til dels være avhengig av hvor langt fra Oslo institusjonen etableres. Det sies for øvrig i rapporten at hensynet til de menneskelige verdiene i statens personalpolitikk og prinsippene for flyttepolitikken står i direkte motsetningsforhold til hverandre. NP understreker også at utfordringene i forbindelse med flyttingen til Tromsø har hatt et negativt fortegn i Oslo og et positivt i Tromsø.

7.3 Utflytting av enkelte funksjoner

Arbeidsmarkedsetaten skal opprette en lønnsentral i Steinkjer.

Bakgrunnen for dette er Arbeidsdirektoratets arbeid med å innføre nytt lønns- og personalsystem i arbeidsmarkedsetaten, og at den teknologiske utviklingen gir nye muligheter når det gjelder lokalisering av offentlig virksomhet. Selv om Arbeidsdirektoratet er lokalisert i Oslo, kan sentrale funksjoner lokaliseres andre steder i landet. Lønnsentralen vil bli etablert høsten 1999.

8 Store omstillinger som berører hele sektorer/ flere forvaltningsområder

8.1 Store omstillinger i statsforvaltningen

På flere forvaltningsområder har det i de senere årene vært arbeidet med en rekke store omstillinger, eller oppfølging og evaluering av omstillinger. I kapitlene foran er det referert til flere store omstillinger i samferdselssektoren⁴¹, og et av de følgende kapitlene (kapittel 10), gir opplysninger om personalmessige sider ved omstillingene på dette området. I dette kapitlet refereres det ikke til samferdselssektoren. Her omtales flere mer eller mindre relaterte omstillingsprosesser i forsvaret, innen skoleverket og innen høyere utdanning og forskning, og innen justis- og politisektoren.

8.2 Omstilling i forsvaret som følge av en ny forsvarspolitikk

8.2.1 Generelt

Forsvaret har i årene fra 1994 fram til i dag gjennomgått den mest omfattende omstilling som organisasjonen har gjennomført siden 1950-årene. Siktemålet har vært å tilpasse organisasjonen til endringene i krigsstrukturen og fredstidsoppgavene⁴². Disse omstillingene bygde på den forrige langtidsmeldingen for forsvarssektoren, St.meld. nr. 16 (1992–1993).

8.2.2 Gjennomførte omstillinger i krigsstrukturen

Det er vedtatt og iverksatt en rekke tiltak for å forbedre styringen med og effektivisere virksomheten, samt å frigjøre midler fra driftssiden til nødvendige investeringer i krigsstrukturen. Målet har vært å etablere en krigsstruktur som gir et kvantitativt mindre, men kvalitativt og samlet sett bedre forsvar. For å oppnå dette skal elementene i den nye krigsstrukturen ha tilstrekkelig mobilitet, fleksibilitet og egenbeskyttelse.

St.meld. nr. 16 og St.prp. nr. 27 (1993–1994) beskrev **en ny krigsstruktur for Hærens** som innebar en kraftig reduksjon både i bemanning og antall avdelinger. Senere har Stortinget vedtatt å utvide krigsstrukturen noe. Omstillingene har ført til en halvering av Hærens krigsstruktur gjennom blant annet en bemanningsreduksjon fra ca 180 000 til 100 000.

Når det gjelder **Luftforsvarets og Sjøforsvarets framtidige struktur** er disse til vurdering. Det har i perioden skjedd en del organisatoriske endringer som

⁴¹ Jf. kapittel 2, 4 og 5.

⁴² St.meld. nr 22 (1997–98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002, Vedlegg 2: Forsvarets utvikling og virksomhet i tiden 1994–1998.

følge av nye fartøyer og omfattende reduksjoner i gamle fartøyer og utstyr i Sjøforsvaret. Det er også foretatt en rekke tilpasninger i Luftforsvarets struktur. Disse tiltakene omfatter i hovedsak organisasjonsendringer ved flystasjonene, innenfor styrkeproduksjonen til luftvernet, og i luftkommando- og kontrolltjenesten.

8.2.3 Gjennomførte omstillinger i fredsorganisasjonen

Når det gjelder Forsvarets fredsorganisasjon, har det vært et overordnet mål å forenkle Forsvarets kommandostruktur og tilpasse virksomhet, styrings- og organisasjonsformer ved Forsvarets forvaltninger og fellesinstitusjoner. Det er satset på å sentralisere Forsvarets organisasjon og virksomhet innenfor de enkelte landsdeler og distrikter, og sikre bedre samordning av likeartet virksomhet forsvarsgrenene imellom.

St.meld. nr. 43 (1994–1995) la grunnlaget for å omorganisere Forsvarets øverste ledelse. For å gi forsvarssjefen best mulig grunnlag for styring, tverrprioritering og samordning av virksomheten, har fellesstaben i overkommandoen blitt styrket. Personelloppsetningen i Forsvarets ledelse er redusert, og det arbeides videre mot å oppnå en samlet driftsreduksjon på minst 25 prosent.

Endringene i kommandostrukturen i NATO har ført til etableringen av **en ny alliert kommando i Norge**, lokalisert ved Stavanger. Det tidligere **hovedkvarteret på Kolsås** er lagt ned og erstattet av et nytt i England, som er overordnet den nye kommandoen ved Stavanger.

Hærens fredsorganisasjon har gjennomgått en omfattende omstilling som har resultert i vesentlige reduksjoner i både antall enheter og antall medarbeidere. Eksempelvis er antall distriktskommandoer redusert fra fem til fire og 15 forsvarsdistrikter/landforsvar er nedlagt og erstattet av 14 territorielle regimenter samt en divisjon. Antallet personell i regimentene er blitt vesentlig lavere, og deler av oppgavene er overført til distriktskommandoene.

Som følge av den endringene i distriktskommandoene, ble det i 1996–1997 etablert en ny verksted- og lagerorganisasjon. De enkelte avdelinger og staber på alle nivåer har gjennomført prosesser for organisasjonsutvikling og iverksatt tiltak på bakgrunn av virksomhetsanalyser for å oppnå ytterligere innsparinger.

Heimevernet har i perioden vært opprettholdt som en landsomfattende, desentralisert og identifiserbar del av landforsvaret. Det har vært gjennomført vurderinger og iverksatt tiltak for å øke samarbeidet i deler av landforsvaret for å rasjonalisere fredsdriften. I denne forbindelse er det igangsatt en relokalisering av **Hærens territorielle regimenter, utdannings- og kompetansesentra, og Heimevernets distriktsstaber**.

Sjøforsvaret har gjennomført tiltak for å redusere ressursbruken i den regionale organisasjonen, som i dag består av syv sjøforsvarsdistrikter. Det er innført et

baseorientert øvingsmønster for orlogsfartøyene, og operativ kontroll med **Kystartilleriets fort** er overført fra sjøforsvarsdistriktene til forsvarskommandoene.

Det er lagt til rette for bedre samordning av Sjøforsvarets repetisjonstjeneste med annen virksomhet i Forsvaret. Hoveddelen av forsvarsgrenens operative og tekniske fagkompetanse er sentralisert til **Sjøforsvarets hovedbase på Haakonsværn**. Det er etablert en ny ordning for styrkeproduksjon i Kystartilleriet. Kystartilleriets repetisjonstjeneste er lagt om til kortere og mer intensive øvinger med selektiv deltakelse.

Innenfor **forsynings- og verkstedsvirksomheten** er blant annet Sjøforsvarets forsyningskommandos sentrale rolle i forsyningsystemet styrket. Videre er antallet verksteder og lager i forsvarsgrenen redusert.

Sjøheimevernet har lagt vekt på å samordne sin trening med annen øvings- og treningsaktivitet i Forsvaret. For å løse bemanningsproblemer i Sjøheimevernet er det satt i gang et **samarbeid mellom Sjøforsvaret og Vernepliktsverket**.

Luftforsvarets fredstidsvirksomhet er konsentrert til færre tjenestesteder først og fremst til hovedflystasjonene. Omleggingen av luftvernstrukturen har ført til at styrkeproduksjonen nå gjennomføres ved et færre antall stasjoner enn tidligere. Ved utløpet av planperioden har Luftforsvaret fredsdrift ved fire hovedflystasjoner, 10 flystasjoner og fem kontroll- og varslingsstasjoner. Den øvrige utdanning og styrkeproduksjon til krigsstrukturen er fordelt på skoler og kompetansesentre.

Luftheimevernet har tradisjonelt hatt luftvern som hovedoppgave, men andelen av baseforsvarsoppgaver har økt i de senere år. **Luftheimevernets** framtidige struktur er til vurdering.

8.2.4 Gjennomførte omstillinger i Forsvarets støttevirksomhet

Når det gjelder Forsvarets støttevirksomhet, blir arbeidet med styringsmodellen beskrevet i forrige langtidsmelding videreført med grunnlag i blant annet St.meld. nr. 55 (1992–1993) og St.meld. nr. 43 (1994–1995). I perioden har Stortinget gitt sin tilslutning til omorganisering og implementering av nye styringsformer ved Forsvarets bygningstjeneste, Forsvarets forskningsinstitutt og Statens kantiner (jf. kapittel 2). **Vernepliktsverkets sentrale og regionale organisasjon** er vedtatt omorganisert. Videre er **Forsvarets sanitetsmagasiner** omorganisert. Det er dessuten opprettet et **kompetansesenter for Forsvarets internasjonale virksomhet**, jf. St.prp. nr. 50 (1994–1995).

8.2.5 Planlagte omstillinger i Forsvaret

I tillegg til de omstillingene som allerede er gjennomført, står Forsvaret overfor vesentlige omstillinger de nærmeste årene. De tidligere omstillingsprosessene er videreført gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 22 (1997–1998),

Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002. Forsvarsdepartementet har trukket fram tre eksempler på vesentlige omstillingsprosesser i denne planperioden:

- Omfattende omstilling av Luftforsvarets organisasjon er under iverksetting på bakgrunn av Stortingets behandling og departementets oppfølging av Innst. S nr. 244 (1997–1998), jf. St.prp. nr. 45 (1997–1998).
- Forsvarsdepartementet har 29. januar 1999 fremmet St.prp. nr. 33 (1998–1999) ”Om visse organisasjonsendringer m.m. i Forsvaret”. Stortingsproposisjonen omhandler endringer i Sjøforsvarets regionale struktur, samt visse endringer i Sjøforsvarets styrkeproduksjon og krigsstruktur.
- Forsvarsdepartementet oppnevnte i februar 1997 et utvalg som skal vurdere framtidig virksomhet og styrings- og organisasjonsformer for de tre forsvarsgrenvise forsyningskommandoene, Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) og materiellforvaltningen i Forsvarets overkommando/sanitetsstaben (FO/SAN) (STYFOR-prosjektet). Utvalget har i fått som mandat å utrede prinsipielle hovedalternativer for hvordan denne virksomheten bør styres og organiseres. Utvalget avleverte sin innstilling (NOU 1999:8) den 5. mars 1999⁴³.
- Forsvaret holder på med to prosjekter, Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet, hvor man utarbeider nye systemer som tilfredsstillende kravene i det nye Økonomireglementet for staten. Systemer fra disse to prosjektene skal tas i bruk innen utgangen av år 2002.

Utfordringene for Forsvaret er å tilpasse sin organisasjon de vedvarende og langsiktige endringene i omverden og samfunnet for øvrig. Å sikre en balansert og fleksibel evne til å løse alle Forsvarets oppgaver utgjør selve kjernen i forsvarsplanleggingen og de pågående omstillingsprosessene.

Det vises for øvrig til fire hovedgrupper av tiltak som er sentrale i omstillingsarbeidet i Forsvaret.

- Overgang til ny krigsstruktur.
- Tilpasning av fredsorganisasjonen til ny krigsstruktur.
- Omlegging av styringssystemet og organisasjonsformene.
- Innsparinger i drift og vedlikehold⁴⁴.

Det har vært lagt stor vekt på etablere Forsvarets nye krigsstruktur og tilpasse fredsorganisasjonen og virksomhet til denne. Det er vedtatt å iverksette tiltak for å forbedre styringen med og effektivisere virksomheten, samt å frigjøre midler fra driftssiden til nødvendige investeringer i krigsstrukturen. Ved omleggingen av fredsorganisasjonen er det satset på blant annet større konsentrasjon av virksomhet og aktiviteter, effektive og ressursbesparende felles løsninger og felles lokalisering av forsvarsgrenenes og Heimevernets

⁴³ Jf. kapittel 12.

⁴⁴ Jf. kapittel 9.

virksomhet. Samtidig er det lagt vekt på å opprettholde militær tilstedeværelse i alle landsdeler. For å oppnå samlede innsparinger gjennom organisatoriske endringer har det også vært nødvendig å se ulike ressurser/personell, materiell, eiendom, bygg og anlegg, i sammenheng. I rapporteringen fra Forsvaret blir det understreket at målet om betydelige driftsreduksjoner gjennom organisatoriske endringer først og fremst kan oppnås gjennom reduksjon av antall tjenestesteder.

Forsvarsdepartementet har lagt vekt på at omstillingene skal skje i åpenhet og i nært samarbeid mellom departement, fagmilitær ledelse på ulike nivåer, personellens organisasjoner og berørte lokale og regionale myndigheter. Departementet har også lagt vekt på å redusere konsekvensene for de berørte parter gjennom informasjonsvirksomhet, personalpolitiske tiltak (jf. kapittel 10) og støttetiltak som tilrettelegger for alternativ næringsutvikling i de kommunene som blir sterkest berørt.

8.3 Store omstillinger på KUFs ansvarsområder

8.3.1 Reformen i skoleverket og innen høyere utdanning og forskning

KUF viser i sin rapport til at alle avdelinger i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i de senere år har hatt ansvar for en rekke større reformer som har medført store omstillinger på departementets ansvarsområder. Det dreier seg blant annet om store skole- og opplæringsreformer, omlegging av forskningsrådsstrukturen og endringer på forskningsinstitutt-sektoren og nytt felles lovverk for alle universiteter og høyskoler⁴⁵. Reformene har ført til at departementets ansvars- og arbeidsområde er blitt vesentlig endret.

8.3.2 Evalueringer av reformene på 1990-tallet

På KUFs ansvarsområder planlegges det, og er i ferd med å gjennomføres, flere evalueringer av de store reformene.

Reform 94 var i hovedsak gjennomført i 1998. Våren 1999 vil KUF legge fram en melding for Stortinget med en bred evaluering av reformen. Den forskningsbaserte evalueringen av reformen fra til sammen sju forskningsmiljøer ble avsluttet i desember 1998.

Norges forskningsråd har fått i oppgave å evaluere **Reform 97**. Videre er det satt i gang en bred forskningsbasert evaluering som skal gi grunnlag for en gjennomgang av erfaringene med høgskolereformen fra midten av 1990-årene.

⁴⁵ KUF henviser også til store omstillinger på kirkeområdet, basert på ny lovgivning, som innebærer en styrking av det kirkelige lokale selvstyret. Vi har imidlertid ikke mottatt, og heller ikke fulgt opp departementet for å få nærmere opplysninger om status for omstillingene på kirkeområdet.

Departementet planlegger en **evaluering av Norges Forskningsråd** (jf. kapittel 2.3). Norges Forskningsråd ble dannet i 1993 ved en sammenslåing av de fem tidligere forskningsrådene (NAVF, NORAS, NFFR, NTNf og NLVF) ; jf. St.meld. nr. 43, 1991–1992, Inns. S nr. 231, 1991–1992. Det tas sikte på at evalueringen skal vurdere måloppnåelse og eventuelle behov for å justere organisasjonsløsningen.

Det vil bli foretatt en evaluering av omorganisering av høyere utdanning og sektorforskning på landbruksområdet ((St.prp. nr. 63 (1995–1996)). Reformen innebar at **Norges Landbrukshøgskole og Norsk Veterinærhøgskole** ble overført til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Videre ble fire forskningsinstitusjoner innen sektoren organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (jf. kapittel 2.3).

8.3.3 Omdisponering av studieplasser ved universiteter og høyskoler

En av de aktuelle, viktige sakene i KUF gjelder de nye kravene til universiteter og høyskoler om **omdisponering av studieplasser** gjennom en reduksjon i antallet studieplasser til allmennfakultetene. Gjennom budsjettet for 1998 ble virksomhetene stilt overfor betydelige krav til omstilling. Bakgrunnen er at krav om økt antall studieplasser i visse utdanninger har kommet i en periode med betydelig vekst i det totale tallet på studieplasser. Det var først i 1998, da det ble omfordelt studieplasser mellom høyskolene, og universitetene i sum fikk en reduksjon på 2000 studieplasser, at omstillingskravene virkelig ble fokusert (jf. kapittel 10 om personalmessige konsekvenser). Det framgår av St.prp. nr. 1 (1998–1999) at det legges opp til en omstilling i universitets- og høyskolesektoren som isolert sett medfører en reduksjon på 500 studieplasser fra høsten 1999.

Dimensjoneringsmeldingen (St.meld. nr. 36 (1998–1999) Om prinsipper for dimensjonering av høyere utdanning) ble lagt fram i statsråd fredag 7. mai 1999.

8.3.4 Utvalget for høyere utdanning etter 2000

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 30. april 1998 et offentlig utvalg for å utrede norsk høyere utdanning etter år 2000. Mandatet for utvalget favner om de fleste sider av norsk høyere utdanning. To tidligere utvalgt har lagt viktige premisser for utformingen av høyere utdanning i Norge. På slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet ledet direktør Ottosen et utvalg som leverte i alt fem innstillinger om norsk høyere utdanning. Som følge av dette har Norge, sammenlignet med andre land, en stor andel studenter innen høyere utdanning utenfor universitetene.

På midten av 1980-tallet ledet professor Gudmund Hernes et utvalg for høyere utdanning som leverte sin innstilling i 1988. Utvalgets innstilling ga starten på flere reformer innen høyere utdanning, bl.a. ny lov om universiteter og

høgskoler, oppretting av statlige høgskoler – ved sammenslåing av regionale høgskoler – og etablering av Norgesnett for bedre mobilitet mellom universiteter og høgskoler.

Utvalget som nå utreder norsk høyere utdanning vil ha et særlig fokus på internasjonalisering og forholdet mellom høyere utdanning og andre deler av samfunnet. Utvalget overleverte to delinnstillinger 19. mai 1999, og skal komme med sin endelige innstilling 1. april 2000.

I utredningen om realkompetanse i høyere utdanning foreslår utvalget en lovendring som åpner for at universiteter og høgskoler kan ta opp søkere på grunnlag av deres erfaring fra arbeidslivet, eventuelt i kombinasjon med utdanning. Det foreslås også at dokumentert realkompetanse kan gi grunnlag for avkorting av studieløp ved universiteter og høgskoler.

I utredningen om organisering av oppdragsvirksomhet anbefaler utvalget en helhetlig styring av oppdragsvirksomheten ved universiteter og høgskoler. Der det er ønskelig å organisere oppdragsvirksomhet i egne enheter, foreslår utvalget at dette gjøres som aksjeselskap. Det er også utformet forslag om lovendring som vil gi de høyere utdanningsinstitusjonene stor grad av frihet til å forvalte eierinteresser i slike selskaper⁴⁶.

8.4 Store omstillinger på JDs ansvarsområder

8.4.1 Løpende omstillinger og reformforslag

I kapitlene foran har vi omtalt utredninger og pågående omstillingsarbeid som gjelder kriminalomsorgen, politi- og lensmannsetaten, den sivile rettspleien og konfliktrådene og domstolene. Dertil kommer store IT-satsinger i sektoren, endringer i departementets og politiets ansvarsområder i asyl- og andre saker i medhold av utlendingsloven og nye tilsyns- og kontrolloppgaver.

JD administrerer en rekke råd, utvalg og kommisjoner som utreder større saker. I løpet av perioden 1998–2000 legges det fram innstillinger fra flere tidsbegrensede råd og utvalg.

I denne rapporten omtales de følgende:

- POT-utvalget (NOU 1998:4 *Politiets overvåkingstjeneste*)
- Stiftelsesutvalget (NOU:1998:7 *Om stiftelser*)⁴⁷
- Politidistriktutvalget (NOU 1999:10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*)
- Domstolsstrukturutvalget
- Domstolskommisjonen (NOU 1999:19 *Domstolene i samfunnet*)

⁴⁶ Jf. omtalen av NOU 1999:18 *Organisering av oppdragsvirksomhet* i kapittel 2.3

⁴⁷ Jf. kapittel 2.

8.4.2 Politi og lensmannsetat

Lund-kommisjonens rapport avdekket at det har foregått regelbrudd fra **overvåkingspolitiet** overfor norske borgere. Den til enhver tid gjeldende instruks har ikke vært fulgt, og det har vært brukt metoder i strid med norsk lov. I forbindelse med Stortingets behandling av kommisjonens rapport ble regjeringen bedt om å fremme forslag til lov om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre, samt å foreslå regler for erstatning/oppreisningsordning. Regjeringen fremmet utkast til innsynslov høsten 1998, jf. Ot.prp. nr. 6 (1998–1999). Lovforslaget ble vedtatt i sin helhet. Før loven trer i kraft, vil det bli utarbeidet forskrifter som presiserer nærmere enkelte forhold knyttet til innsynsordningen.

POT-utvalget, som fikk i oppdrag å vurdere alle sider ved overvåkingspolitiets virksomhet, avga sin rapport i mars 1998. Det foreslås en rekke juridiske og organisasjonsmessige endringer. JD har påbegynt oppfølgingen av utvalgets anbefalinger. En arbeidsgruppe vil bli nedsatt for å vurdere overvåkingspolitiets framtidige organisasjonsstruktur og bemanningsbehov. Tilrettelegging for at det politiske nivået tar større ansvar for å gi oppdrag til tjenesten gjennom fastsetting av overordnede rammebetingelser, og lovfesting av viktige sider ved overvåkingspolitiets virksomhet, vil bli prioritert.

Arbeidet med omstilling i **politi- og lensmannsetaten** har pågått fra begynnelsen av 1990-årene. På bakgrunn av Innst. S nr. 192 (1991–1992) gikk Stortinget inn for overføring av den administrative styringen av lensmannsetaten fra fylkesmennene til politimestrene. I forbindelse med overføringen 1. april 1994 ble det innført en ny rammemodell i politidistriktene. Fase to i omorganiseringen av politi- og lensmannsetaten har vært å vurdere antallet driftsenheter, samt regulering av grensene mellom enhetene. Siden 1996 har det blitt foretatt ca. 30 sammenslåinger, tre grensereguleringer og to nyopprettede lensmannsdistrikter.

I de aller fleste sakene har det vært full enighet om å gjennomføre endringene. Men departementets vektlegging av deltakelse fra de ansatte og deres organisasjoner, samt kravet til at kommunene skulle orienteres om eventuelle endringsforslag, har ført til at saksbehandlingen er blitt tidkrevende. JD sier at det fortsatt gjenstår – grovt anslått – 10 til 15 forslag om sammenslåinger, og at arbeidet etter planen avsluttes i løpet av 1999.

Politidistriktutvalget, som bl.a. har fremmet forslag om at antall politidistrikter reduseres⁴⁸, ble forutsatt å ha kontakt med Strukturutvalget og om mulig samordne sine forslag med dette utvalget. Bakgrunnen for dette er hensynet til samarbeid og samvirke mellom politi-/påtalemyndighet og domstoler.

⁴⁸ Jf. nærmere omtale av utvalget i kapittel 3 og kapittel 6

8.4.3 Domstolene

Strukturutvalget ble nedsatt ved Kgl. res. av 10. oktober 1997 for å utrede domstolsstrukturen i herreds- og byrettene. Utvalget la fram sin utredning i mai 1999. Det foreslås ikke vesentlige endringer i oppgaver som i dag tilligger domstolene⁴⁹. Men dersom flertallets innstilling følges på alle punkter, vil antall domstoler i førsteinstans reduseres fra 93 til 54. I utvalgets mandat ble det eksplisitt nevnt at man ønsket en vurdering av behovet for en ny domstol i indre Finmark, ut fra hensynet til å ivareta samiske interesser i dette området. Utvalget konkluderer på dette punkt med at det bør opprettes en egen domstol i indre Finmark.

Domstolkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. oktober 1996 for å utrede domstolenes administrative stilling m.v. Kommisjonen har vært ledet av høyesterettsjustitiarius Carsten Smith. I henhold til sitt mandat har kommisjonen utredet fordeler og ulemper ved dagens organisering av den sentrale domstoladministrasjonen, samt sett på utnevningsprosessen ved dommerutnevninger, behovet for en klage- og disiplinærordning overfor dommere, bruken av ikke faste dommere og dommeres bierverv. Utredningen fra kommisjonen ble avgitt 20. april 1999 (NOU 1999:19).

Spørsmål som gjelder forholdet mellom domstolene, Stortinget og regjeringen står sentralt i utredningen. Kommisjonen gjennomgår og drøfter allmenne hensyn og prinsipper som først og framst må ivaretas ved utforming av organisasjonsløsning for domstolenes administrasjon. Det gjelder demokratihensynet, uavhengighetshensynet, hensynet til rettssikkerhet i domstolenes prosess, og hensynet til at domstolene må ha folks tillit. Avveiningen mellom disse hensynene har en avgjørende, indirekte betydning for valget av organisasjonsløsning for den sentrale domstoladministrasjonen.

Kommisjonen har vurdert dagens ordning og forskjellige alternative løsninger. Kommisjonen har delt seg i et flertall og et mindretall i valget av organisasjonsløsning. Et flertall på ni medlemmer foreslår et helt nytt administrasjonsorgan for domstolene. Denne domstolsadministrasjonen skal ledes av et styre med både medlemmer valgt av Stortinget og oppnevnt av regjeringen. Et mindretall på sju medlemmer foreslår at domstolene fortsatt skal administreres av JD, men slik at det skal opprettes et eget råd utenfor departementet⁵⁰.

8.4.4 Omstilling av det sivile beredskap

Omstilling av det sivile beredskap har stått på dagsorden fra slutten av 1980-årene. Det har skjedd en dreining av beredskapsarbeidet fra ren krigsberedskap til en økt satsing også på beredskap mot kriser i fredstid. I perioden 1995–1998 har det pågått en betydelig omstilling og effektivisering av det sivile beredskap på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

⁴⁹ Spørsmålet om sentralisert tinglysning omtales i kapittel 4.

⁵⁰ Forslagene er omtalt i kapittel 4.

For perioden 1999–2002 ønsker regjeringen å videreføre og forsterke den omstillingen som ble gjennomført i forrige langtidsperiode (St.meld. nr. 25 1997–1998). JD vil arbeide for å styrke den kommunale beredskapen og utarbeide forslag til en generell plikt til sektorovergripende kriseplanlegging. Behovet for en lovhjemmel er blant annet begrunnet i konklusjonene fra en omfattende evaluering. Et eventuelt lovpålegg må følges opp med aktiv veiledning og støtte fra bl.a. fylkesmennene og Direktoratet for sivilt beredskap.

For alle de nye arbeidsområdene (risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen, internkontroll og tilsyn) har Direktoratet for sivilt beredskap prioritert kompetanseheving både for eget personell og personell på fylkesmennenes beredskapsavdelinger.

DEL III Personalmessige forhold ved statlige omorganiseringer

9 Arbeidsrettslige sider ved personalomstillinger

9.1 Arbeidsgivers styringsrett

I medhold av arbeidsgivers styringsrett kan arbeidsgiver omorganisere sin virksomhet. For statlige tjenestemenn er det i tjenestemannsloven § 12 bestemt at enhver tjenestemann har rett og plikt til å godta omorganisering av virksomheten.

Virkingen av at en virksomhet omorganiseres er at arbeidsavtalene videreføres med den nye arbeidsgiveren. De arbeidstakerne som ikke ønsker å fortsette arbeidsforholdet, må si opp sine stillinger, eller de kan sies opp/avskjediges av arbeidsgiveren på grunn av brudd på tjenesteplikten.

Ved statlige omorganiseringer er arbeidsforholdet i utgangspunktet uendret. Arbeidsavtalene løper slik de er inngått, og arbeidstakerne har rett og plikt til å følge arbeidsoppgavene. Det innebærer at tilsattes individuelle rettigheter, pensjon, ansiennitet og andre ordninger opprettholdes.

9.2 Virksomhetsoverdragelse

Arbeidstakernes rettigheter ved overdragelse til annen eier/arbeidsgiver er regulert i arbeidsmiljøloven (AML) kapittel XII. Ved virksomhetsoverdragelse fortsetter det bestående arbeidsforholdet med den nye arbeidsgiveren. Individuelle rettigheter etter tariffavtalen videreføres. Pensjonsytelser og plikt for den nye arbeidsgiveren til å betale pensjonspremie bortfaller imidlertid, i medhold av aml. § 73 b nr. 3.

Prinsippet om at ansatte i forvaltningsbedrifter som rettslig blir omdannet til statsforetak midlertidig, skal beholde rett til ekstern fortrinnsrett og ventelønn, er slått fast i statsforetaksloven § 55 tredje ledd. Disse rettighetene er senere gjennom særlover gitt i form av overgangsordninger til arbeidstakere som tidligere har vært omfattet av tjenestemannsloven, når virksomhetene er omdannet til andre typer selskaper.

9.3 Betydningen av virksomheters tilknytningsform til staten for de tilsattes arbeidsrettslige status

Som nevnt i kapittel 2, har virksomhetenes ytre organisering eller tilknytningsform betydning for de interne forhold, bl.a. de tilsattes arbeidsrettslige status.

Ved omorganisering fra en organisasjonsform som regnes som en del av staten, i juridisk forstand, til en rettslig selvstendig organisasjonsform, statlig eller privat, skjer samtidig en arbeidsrettslig endring for de ansatte. Overgang fra forvaltningsorgan til selskap eller stiftelse innebærer et skifte av lovregime. Det vil si at de ansatte går over fra å være omfattet av tjenestemannsloven til arbeidsmiljøloven. Tjenestevistloven vil avløses av arbeidstvistloven når det gjelder tariffspørsmål. En konsekvens av dette er bl.a. at de ansatte mister lovbaserte rettigheter som rett til ventelønn og fortrinnsrett til andre stillinger i staten.

Omdanningen av forvaltningsbedrifter til selskaper har berørt omkring 65 000 statstjenestemenn (Statskonsult 1998:18).

9.4 Nedgang i sysselsettingen i statlig sektor

I tiåret fra 1980 til 1990 var det en relativt kraftig vekst i sysselsettingen i statlig sektor. I denne perioden var det en økning i antallet ansatte i staten, registrert i Statens Sentrale Tjenestemannsregister (SST), med ca. 8 400 personer. Deretter fikk vi en kraftig nedgang i sysselsettingen i statlig sektor. I årene fra 1990 til 1998 gikk antall personer registrert i SST ned fra ca. 184 400 til ca. 166 500 personer, dvs. en nedgang på ca. 17 900 personer.

Nedgangen kan for en stor del forklares ved selskapsutviklingen i staten⁵¹. Antallet ansatte i statlig sektor utenom de statlige selskapene samme år er anslått til i underkant av 130 000. Det vil si en reduksjon i antallet tjenestemenn i staten i 1990-årene på ca. 1/3. Antall ansatte i staten, eksklusive statlige selskaper i 1998, anslås til 129 000⁵².

9.5 Ventelønnsordningen

Ventelønn er en økonomisk støtteordning for statstjenestemenn som er blitt overtallige og oppsagt uten egen skyld, og som ikke har fått tilbud om annet høvelig arbeid. Å bli vurdert som overtallig gir ingen automatisk rett til ventelønn. For å få ventelønn må fast tilsatt tjenestemann ha minst 2 års tjeneste og midlertidig tjenestemann minst 4 års tjeneste. Ventelønn er å betrakte som en form for arbeidsledighetstrygd dersom tjenestemannen ikke får tilbud om,

⁵¹ Verken Statnett, Statkraft eller Telenor var inkludert i SST i 1998, mens andre selskap som Statens kantiner, Posten Norge BA og NSB BA fortsatt er inkludert i statistikken for 1998. De sistnevnte selskapene hadde til sammen ca. 37 500 ansatte.

⁵² Statskonsult: "Desentralisering av statlige oppgaver – problemnotat med anbefalinger av områder og arbeidsmåter"(Upublisert notat. Versjon 3, datert 25. mai 1999).

eller av ulike årsaker har vanskelig for å skaffe seg annet høvelig arbeid. Ventelønnen utgjør inntil 66 prosent av stillingens lønn. Ventelønnens varighet begrenses av to regler. For det første kan ikke ventelønn utbetales i lengre tid enn det antall tjenestear vedkommende har hatt i staten. For det andre er tjenestemannens alder ved fratreden avgjørende. Tjenestemann under 35 år kan maksimalt få ventelønn inntil 3 år. Dersom tjenestemannen er over 50 år ved fratreden, kan ventelønnen løpe helt fram til alderspensjon, normalt 67 år.

Antall ventelønnsinntakere holdt seg på et moderat nivå fram til utgangen av 1995, hvor antallet var ca. 400 personer. Pr. 1. april 1999 er det 1 937 personer på ventelønn. Hovedtyngden av ventelønnsinntakere kommer fra Samferdselssektoren, som har stått overfor de største nedbemanningskravene.

10 Spesielle utfordringer ved personalomstillinger i NSB BA og Posten Norge BA

Som nevnt i kapittel 2.3 ble NSB og Posten omdannet til særlovselskaper i 1996. For begge selskapene har behovet for nedbemanning vært en stor utfordring, og kompetanseutvikling er et viktig virkemiddel for omstilling.

10.1 Personalomstillinger i NSB BA⁵³

10.1.1 Nedbemanning

I desember 1996 var 7 389 årsverk knyttet til morselskapet NSB. Av disse var 220 årsverk knyttet til personalsenteret, som er selskapets enhet for overtallige medarbeidere. Fra desember 1996 til juli 1998 ble antallet årsverk i morselskapet redusert med om lag 700. Ved utgangen av juli 1998 var 6 778 knyttet til driften i morselskapet, hvorav 325 var knyttet til personalsenteret.

10.1.2 Om omstillingsprogrammet "Effekt 600" og behov for ytterligere effektivisering og omstilling av NSB

I St.meld. nr. 19 (1998–1999) om NSB BAs virksomhet ses bemanningsutviklingen i lys de pågående omstillingene i selskapet. Bakgrunnen for tiltakene var at NSBs trafikkdel i årene 1993, 1994 og 1995 hadde negative årsresultater i togdriften. Etter at det i 1994 ble gjennomført en gjeldssanering og en ekstraordinær nedskrivning av anleggsmidler i NSB, ble det høsten 1995 anslått at NSBs togvirksomhet måtte gjennomføre en resultatforbedring i løpet av perioden 1996–1998 på ca. 600 mill. kroner for bl.a. å kunne dekke framtidige økte kapitalomkostninger knyttet til behovet for nytt materiell. I mars 1996 vedtok styret for forvaltningsbedriften NSB en rekke resultatforbedrende tiltak. Arbeidet med gjennomføringen av disse tiltakene fikk prosjektbetegnelsen "Effekt 600".

En viktig del av omstillingsprogrammet var å redusere antall årsverk med ca. 1000. Ved etableringen av NSB BA 1. desember 1996 ble det anslått et behov på 870 mill. kroner til dekning av restruktureringskostnadene knyttet til det igangsatte omstillingsprogrammet. Dette er midler som ble bevilget over statsbudsjettet fordelt med 290 millioner kroner hvert av årene 1996, 1997 og 1998. Midlene har primært gått til å dekke utgifter til ordningen med førtidspensjonering og personalsenteret.

Deler av forutsetningene for omstillingen er endret, slik at en del tiltak ikke er gjennomført, samt at en del tiltak har tatt lengre tid enn først planlagt, bl.a. leveringen av nytt materiell. Omstillingskostnader som vil komme til utbetaling

⁵³ Framstillingen bygger på St.meld. nr. 19 (1998–1999) Om NSB BAs virksomhet (s. 19).

etter 1998 er anslått til om lag 360 millioner kroner. Dette er i hovedsak forpliktelser knyttet til ordningen med førtidspensjonering og personalsenteret.

Det framgår videre av den siste Stortingsmeldingen om NSBs virksomhet at det i årene framover vil være behov for en ytterligere effektivitetsforbedring og omstilling. Overtalligheten vil fram til og med 1999 bli løst gjennom ordningene med personalsenteret og førtidspensjon. NSB legger opp til at også evt. behov for bemanningsreduksjon etter 1999 i størst mulig grad skal løses ved frivillig avgang.

10.1.3 Kompetanseutvikling som virkemiddel for omstilling

Gjennom tilskuddet til restrukturering ved opprettelsen av NSB BA ble det gitt rom for bl.a. teknisk opplæring – noe som har vært viktig for å få riktigere kompetansesammensetning i tråd med nye krav i selskapet. Det er også satsset på fagopplæring gjennom lærlingeordningen for å gi større fleksibilitet i bruken av personalet. NSB har benyttet både interne og eksterne krefter i opplæringen. I denne forbindelse spiller NSB Skolen en sentral rolle.

Det er for øvrig etablert et nytt trainee-opplegg der både eksisterende og nyrekrutterte medarbeidere inngår med sikte på senere lederjobber i selskapet. Opplegget baserer seg på at trainee'ene hospiterer rullerende i de ulike delene av selskapet.

10.2 Personalomstillinger i Posten Norge BA

10.2.1 Bemanningsutvikling

Som det framgår av St.prp. nr. 16 (1998–1999) Om virksomheten til Posten Norge BA, var det pr. 31. desember 1997 tilsatt 30 910 personer i konsernet. Antallet årsverk utgjorde samtidig 27 050. Forskjellen mellom antall ansatte og årsverksforbruk skyldes at Posten har et relativt stort antall deltidsansatte. Til tross for at det er gjennomført betydelige omorganiseringer i perioden 1995–1997, og mange av de tilsatte i forbindelse med disse er blitt betegnet som overtallige, har bemanningen i Posten holdt seg relativt stabil i perioden. Det skjedde imidlertid en viss forskyvning i arbeidsstokken mot sentrale områder, og en viss overføring av ansatte fra ekspedisjonsnett til transport- og sorteringsoppgaver.

10.2.2 Personalmessige konsekvenser av omorganisering og restrukturering

Den omfattende omorganiseringen og restruktureringen av virksomheten er ikke sluttført. Følgende store omstillinger med store personalmessige konsekvenser er nylig gjennomført, eller planlagt/igangsatt:

-
- Restrukturering av ekspedisjonsnett
 - Teametablering i ekspedisjonsnett
 - Teametablering i omdelingstjenesten
 - Omorganisering av sorteringskontorstrukturen
 - Ny postfortollingsstruktur
 - Ny forretnings- og styringsstruktur

Restrukturering av ekspedisjonsnett

Styret besluttet i møter i januar og april 1996⁵⁴ å gjennomføre et omfattende restruktureringsprogram for ekspedisjonsnett. Flertallet i Stortinget ga sin tilslutning til rammebetingelsene for restruktureringen i vårsesjonen 1996 i forbindelse med behandlingen av meldingen om postvirksomheten i Norge. Styret vedtok innbar at ekspedisjonsnett ved utgangen av 1998 ville bestå av 900 postkontorer, 450 postfilialer og ca. 2 500 landpostruter.

Man gikk ut fra at ca. 3 300 tilsatte (tilsvarende 2 000 årsverk) i perioden 1996–1998 ville være direkte berørt av omleggingen. Posten viser til en rapport fra Statskonsult, der det gis fylldige opplysninger både om prosessen og oppnådde resultater (Statskonsultrapport 1999:9). Det fremgår her at ca. 3 500 fikk overtallighetsbevis. Videre framgår det at denne omstillingen ble gjennomført i hovedsak innen den planlagte tiden, og at det er funnet løsninger for et overveiende flertall av de overtallige. Godt over halvparten har fått ny jobb i Posten.

Når det gjelder **teametableringen i ekspedisjonsnett og i omdelings-tjenesten** har tilpasningen i det vesentlige blitt gjennomført ved at de tilsatte er blitt tilbudt nye jobber i Posten. Men for teametableringen i omdelingstjenesten har mangel på arbeidskraft medført visse problemer.

Omorganisering av sorteringstjenesten

Styret i Posten vedtok 28. november 1997 at det skal opprettes 14 hovedterminaler. I tillegg skal det opprettes 16 sorteringssteder, som skal utføre begrensede sorteringsfunksjoner. Innenfor rammen av denne strukturen skal det gjøres mange tilpasninger dersom service- og markedsmessige hensyn krever det. Omleggingen medfører en reduksjon på ca. 1 500 årsverk, som skal gjennomføres i tidsrommet 1999–2003. Det er ikke foretatt beregninger som viser nøyaktig antall personer som blir berørt. Men det er klart at antall personer er høyere enn antall årsverk grunnet mye deltidsarbeid innenfor sorteringstjenesten. Store deler av reduksjonen, spesielt i Oslo, vil bli løst ved naturlig avgang. Antall overtallige vil imidlertid være sterkt avhengig av arbeidsmarkedet, og en endring i det eksterne arbeidsmarkedet (mindre stramt) kan få store konsekvenser.

⁵⁴ Prinsipielt vedtak om omfattende restrukturering ble fattet i januar, konkret program ble vedtatt 19. april 1999.

Ny postfortollingsstruktur

Ved denne omstillingen regnes det med en innsparing på ca. 45 årsverk. Gjennomføringen av ny struktur skal skje parallelt med restruktureringen av sorteringsnett.

Ny forretnings- og styringsstruktur fra 1. januar 1998

Som følge av ny selskapsform er det etablert en ny forretnings- og styringsstruktur for Posten Norge fra 1. januar 1998. Omleggingen medførte at 834 arbeidstakere pr. 1. februar 1998 gikk ut av sine tidligere stillinger. De fleste stillingene ble delvis endret, ikke inndratt. De berørte kunne søke på egne, eventuelt andre, stillinger i Posten. I perioden fra januar til august 1998 har en rekke arbeidstakere fått ny stilling eller funnet annen løsning.

Posten satte 1. oktober 1998 som frist for å iverksette oppsigelser av de man innen den tid ikke hadde funnet noen løsning for (fratrede etter endt oppsigelsestid, som i hovedtilfellene er 6 måneder for de det her gjelder). I perioden fram til fratreden satset Posten på å bistå den enkelte for å finne annet arbeid, dersom de ansatte ønsker slik bistand. Det dreide seg her om arbeidstakerne som også ville ha fortrinnsrett til stillinger som blir ledige i Posten, forutsatt at de var kvalifisert. Fortrinnsretten gjelder i oppsigelsestiden og 12 måneder etter at den faste arbeidsavtalen er opphørt.⁵⁵

10.2.3 Kompetanseutvikling som virkemiddel for omstilling i Posten

Posten har satt av ca. 30 millioner kroner av omstillingsmidler (bevilgning) til kompetanseheving av personalet i ekspedisjonsnett (kundebehandlere). I tillegg har Posten blitt tildelt 1,7 millioner kroner av statlige kompetansemidler (Hovedtariffavtalen). Disse midlene er brukt til ulike tiltak for overtallige arbeidstakere.

84 prosent av kompetansetiltakene skjer i egen regi i Posten, seks prosent utgjøres av Høyskolestudier og spesielle tiltak i ekstern regi (kurs ved private og offentlige utdanningsinstitusjoner samt interne utviklingsprosjekter med bistand fra private konsulentfirmaer). Det er etablert et samarbeid med Bedriftsøkonomisk institutt med formål å få til kompetanseutvikling for personale i Posten, slik at de kan gå inn i nye stillinger i bedriften. Ellers er det etablert samarbeid med Posten Statens Datasentral (SDS): overtallige tas inn som IT-traineer.

Til tross for stor satsing på kompetanseutvikling i Posten, har selskapet funnet det nødvendig med ekstern rekruttering. Det gjelder hovedsakelig ledere på høyt nivå og spesialister.

⁵⁵ Oppsagte arbeidstakere i Posten vil ordinært også ha fortrinnsrett til (passende) stilling i staten.

11 Personalomstillinger i statlig forvaltning

11.1 Jernbaneverket

Pågående omstillingsarbeid i Jernbaneverket⁵⁶ vil medføre bemanningsreduksjoner på 150–200 årsverk som søkes ordnet gjennom interne omplasseringer m.v.

11.2 Statens vegvesen

I Statens vegvesen har det gjennom flere år pågått flere omfattende omstillinger. Vårt materiale inneholder opplysninger om endringer relatert til Vegvesenets produktivitet (jf. kapittel 2 og kapittel 12), effektivisering og spesialisering innen Vegvesenets myndighets- og forvaltningsområde og satsing på visjonsarbeid. Om de bemanningsmessige konsekvenser av omstillingene har Vegvesenet gitt svar som følger:

Endringer i den egne produktivitet og forventet lavere bevilgninger til veianlegg innebærer at etaten i dag har et overtallighetsproblem. Reduksjonen i oppgaver er beregnet til 20–25 prosent, og denne reduksjonen vil sammen med uttak av et effektiviseringspotensiale i deler av driften bety ”betydelige reduksjoner” i personalbehovet. Samtidig vurderes satsingsområder og nisjer som er arbeidsintensive, og som krever spesiell kompetanse. Utfordringene knyttet til de personalmessige omstillingene forsterkes ved at gjennomsnittsalderen innenfor produksjonen er ca. 50 år, samtidig som det er et ”betydelig antall” tilsatte (særlig i utedriften) som har slitasjeproblemer og mange som er på attføringstiltak. Etaten er i gang med å analysere konsekvenser av denne endringen i behovet for produksjonspersonell. Målet har vært å klare omstillingen uten oppsigelser.

Også når det gjelder de administrative tjenestene knyttet til etatens egen produktivitet, som dekkes av vegkontorenes administrasjonsavdelinger og personal- og økonomifunksjonen i Vegdirektoratet, vil det måtte skje tilsvarende tilpasninger som for produksjonspersonalet.

Når det gjelder Statens vegvesens arbeid med effektivisering og spesialisering innen myndighets- og forvaltningsområdet har etaten foreløpig forutsatt at omstillingene skal kunne håndteres gjennom kompetanseutvikling, mobilitet og naturlig avgang. En mer presset budsjettssituasjon vil imidlertid kreve andre personalmessige tiltak.

Statens vegvesen ser behov for tiltak som stimulerer til frivillig fratreden og førtidspensjonering. Etter etatens mening bør et opplegg for førtidspensjonering av tilsatte som ikke belaster etatens budsjett, vurderes. Det ville både kunne lette omstillingsprosessen knyttet til produktivitet og arbeidet

⁵⁶ Jf. kapittel 2 og kapittel 12.

med effektivisering og spesialisering innen myndighets- og forvaltningsområdet.

En førtidspensjonering på de vilkår Vegvesenet ønsker, hvor virksomheten ikke må dekke utgiftene, er ikke i samsvar med gjeldende retningslinjer. Samferdselsdepartementet har ikke mottatt noe formelt forslag, og har derfor ikke tatt stilling til saken.

11.3 Forsvaret

På 1990-tallet har Forsvaret gjennomgått store omstillinger som har medført en reduksjon i antallet ansatte (en reduksjon på ca 2 500 i perioden 1992–1997). I forbindelse med de omstillingene som er gjennomført og planlagte omstillinger i tiden framover er det bare et fåtall medarbeidere som er blitt overtallige. Det har hele tiden blitt arbeidet aktivt for å tilpasse de ansattes kompetanse de nye utfordringene Forsvaret står overfor.

For tiden er man i Forsvarets overkommando i ferd med å ferdigstille et lokalt verktøy for kompetanseanalyse og kompetanseplanlegging. Dette verktøyet skal sammen med et nytt konsept for medarbeidersamtaler og nytt stillingsvurderingssystem gi de enkelte administrative enheter gode muligheter til å iverksette prioriterte kompetansetiltak og bidra til å sikre at Forsvaret har riktig kompetanse på riktig sted. Også fra sentralt hold initieres det kompetansetiltak på utvalgte områder.

Forsvaret har tidligere fått støtte til å finansiere kompetanseutviklingstiltak fra de midlene som er avsatt i Hovedtariffavtalen (administrert fra Statskonsult). Men i 1998 finansieres tiltakene for kompetanseutvikling i sin helhet over Forsvarets egne budsjetter.

Forsvaret har over lengre tid hatt en egen organisasjon for å bistå i omstillingsprosessene. Relativt få medarbeidere har blitt overført til denne organisasjonen, noe som tolkes som at det gjøres en god jobb for å arbeide i forkant med kompetansehevede tiltak for å lette omstillingsarbeidet. Imidlertid har de som er blitt overført dit, vært der forholdsvis lenge, inntil fire år uten at det har vært mulig å finne en løsning. Dette er blant annet en konsekvens av de politiske intensjonene om å gjennomføre omstillingene uten oppsigelser. I tillegg til at Forsvaret har hatt omplasseringsmuligheter for størsteparten av hittil overtallig personell, har Forsvaret benyttet seg av følgende tiltak for å unngå oppsigelser.

- Studiestønad (inntil tre års lønn i forbindelse med utdanning (betingelse egen oppsigelse)).
- Etableringsstøtte (inntil ett års lønn i forbindelse med etablering av egen virksomhet (betingelse egen oppsigelse)).
- Lønnskompensasjon (Forsvaret dekker lønnsdifferansen i ett år ved overgang til lavere lønnet stilling i privat virksomhet).
- Forsvarets spesielle førtidspensjon ved fylte 60 år.
- Avskjed på redusert lønn for befal og utnyttelse av ”85-årsregelen”.

Forsvaret mener selv at de fram til i dag har satset for lite på nyrekruttering og omgjøring av stillinger for å møte framtidige utfordringer med hensyn til alderssammensetning og kompetanseprofil. Forsvaret vil øke innsatsen på dette feltet framover som følge av at ny personalpolitikk er på plass. Andre personalpolitiske tiltak for å øke kompetanseoppbyggingen som man vil satse mer på, er bruken av hospitering og jobbrotasjon.

I tillegg til kompetanseutviklingstiltak disponerer Forsvaret en rekke avgangs- og mobilitetsfremmende tiltak som skal bidra til å lette omstillingene. I stor utstrekning dekker disse behovet, men Forsvaret ønsker å se nærmere på hvordan man kan øke mobiliteten blant de sivilt tilsatte. Det arbeides også med å utforme tiltak som kan stimulere til flytting utover flytteplikten.

11.4 Personalpolitiske omstillinger som følge av omdisponering av studieplasser ved universiteter og høyskoler

Omstillingsarbeidet innen KUFs forvaltningsområde med omdisponering av studieplasser ved universiteter og høyskoler innebærer at det må foretas nedbemanning innen visse utdanninger (jf. kapittel 8). Men de politiske retningslinjene tilsier ikke noen permanent nedbemanning av sektoren. Det har betydning for hvordan myndighetene vurderer valg av virkemidler for personalomstillinger. Begrunnelsene for bruk av generelle virkemidler som førtidspensjonering og tilbud om lønnskompensasjon ved oppsigelse, som i forsvaret og posten, har vært knyttet til mål om en permanent nedbemanning av virksomhetene. Det kan imidlertid ikke utelukkes at omstillingene vil foregå ved at en utdanning, en linje eller en klasse legges ned, hvilket innebærer at tjenestelovens § 10 nr. 1 om oppsigelse på grunn av bortfall av arbeid kan komme til anvendelse. Noe som taler imot at oppsigelser vil bli brukt, er at innsparingen vil være begrenset på kort sikt. Det dreier seg om personale som vil ha rett til ventelønn, og krav om slike utbetalinger kan gjøres gjeldende over flere år.

11.5 Statistisk sentralbyrå

SSB hadde ved inngangen av budsjettåret 1998 32 overtallige årsverk i Kongsvinger som følge av avslutning av oppdrag for Statens pensjonskasse. Det var dessuten et kompetansegap mellom kompetansen i den faktiske bemanningen og den bemanningen som var nødvendig utfra bl.a. nye arbeidsformer og ny teknologi. Man opplevde også stor gjennomtrekk i akademiker-sjiktet. Det siste forholdet utgjorde et problem, fordi man har vanskelig for å få rekruttert akademikere i Kongsvinger. Dessuten er arbeidsmarkedet i Kongsvinger av en slik karakter at det er lite aktuelt å bruke avgangsstimulerende tiltak som sluttvederlag. På denne bakgrunnen initierte SSB en omstilling med tre målsettinger:

-
- Omstillingen skulle skje uten oppsigelser og uten tvungen pendling fra Kongsvinger.
 - Man skulle arbeide for å minske gjennomtrekk og bedre rekrutteringen av akademikere.
 - Gjennomføre kompetanseoppbygging av lavere saksbehandlersjikt/kontorsjikt.

Omstillingsarbeidet styres fra et omstillingsprosjekt i SSB. Et partssammensatt utvalg, Omplasseringsrådet, er rådgivende og besluttsende myndighet på gitte områder, bl.a. i overføringer av medarbeidere på samme stillingsnivå. Virkemidler er bla eksternt ansettelsesstopp i lavere sjikt, intern fortrinnsrett på stillinger i lavere saksbehandlersjikt, kompetanseutvikling, studiepermisjoner, sluttvederlag og andre avgangsstimulerende tiltak. Det utredes dessuten flytting av oppgaver til Kongsvinger.

Overtalligheten pr. september 1998 er redusert til ca 15 årsverk. Ni medarbeidere i lavere saksbehandlersjikt har fått akademikerjobber gjennom omstillingsprosjektet. Flere medarbeidere har fått økt kompetanse. I omstillingsarbeidet har SSB fått bistand fra AADs omstillingsenhet (i Arbeidsgiveravdelingen), og mottatt støtte fra de midlene som er avsatt i Hovedtariffavtalen (administrert av Statskonsult).

Framover regner man med å kunne kople kompetanseplanlegging og bemanningsplanlegging slik at man kan fange opp løpende overtallighet som følge av feil kompetanse.

11.6 Samordning av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene

11.6.1 Berørte virksomheter

Stortingets vedtak om omorganiseringen av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene (jf. kapittel 7) berører de tilsatte i Statens Kornforretning, Statens Landbruksbank, Sekretariatet for Omsetningsrådet og Fraktkontoret for slakt. Til sammen har disse virksomhetene 230 årsverk fordelt på 250 tilsatte. Dessuten berøres noen av de tilsatte ved Fylkesmannens landbruksavdelinger (FMLA), der det totalt er 697 årsverk.

Storingsvedtaket innebærer at det vil skje en overføring av tilsatte fra landbrukssektoren til SND-systemet. Dette gjelder tilsatte i Statens Landbruksbank som arbeider med økonomiske virkemidler knyttet til finansieringen av tradisjonelt landbruk og nye næringer. Også noen tilsatte i FMLA overføres til SNDs avdelingskontorer. Det gjelder de som har oppgaver på vegne av Statens Landbruksbank.

Når det gjelder de tilsatte i Statens Kornforretning, Sekretariatet for Omsetningsrådet, Fraktkontoret for slakt, samt de tilsatte i Statens Landbruksbank

som utfører forvaltningsoppgaver og ikke overføres til SND, vil de overføres til en nyopprettet statlig enhet som skal ligge i Oslo.

11.6.2 Ulike tilknytningsformer og ulik regulering av tilsattes arbeidsforhold

De berørte virksomhetene har ulik tilknytning til statsmyndighetene og ulik regulering av de tilsattes arbeidsforhold:

Statens Landbruksbank er opprettet ved lov av 5. februar 1965 og er en forvaltningsinstitusjon under Landbruksdepartementet. Pr. 1. august 1998 var det tilsatt 112 personer. De tilsatte er statlige tjenestemenn og kommer dermed inn under tjenestemannslovens og tjenestetvistlovens regelverk.

Statens Kornforretning er en forvaltningsbedrift underlagt Landbruksdepartementet. Departementet har instruksjonsmyndighet innenfor alle områder der virksomheten har fått delegert myndighet. Pr. 1. august 1998 var det 103 tilsatte i Statens Kornforretning⁵⁷. De tilsatte er ikke statlige tjenestemenn. Arbeidsmiljøloven av 4. februar 1997 regulerer derfor de tilsattes rettigheter. Statens Kornforretning har egen overenskomst om lønnsvilkår og arbeidstid og følger hovedavtalen mellom Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO) og hovedorganisasjonene i arbeidslivet. De tilsatte er innmeldt i Statens Pensjonskasse.

Omsetningsrådets virksomhet er regulert gjennom omsetningsloven av 10. juli 1936 med senere endringer, senest i 1996. Omsetningsrådet er et frittstående offentlig organ. Utover den virksomheten som er regulert gjennom omsetningsloven og som er rådets ansvar, har departementet delegert forvaltningen av en rekke tilskuddsordninger og forvaltningsoppgaver til rådets sekretariat. Det er **Omsetningsrådets sekretariat** og ikke selve Omsetningsrådet som skal samordnes. Pr. 1. august 1998 var det 29 tilsatte i sekretariatet⁵⁸.

De tilsatte i Omsetningsrådet er ikke statlige tjenestemenn. Arbeidsmiljøloven regulerer de tilsattes rettigheter. Omsetningsrådet har inngått en egen avtale med de tilsatte om lønn og arbeidstid som innebærer at de følger funksjonæravtalen og hovedavtalen mellom NHO og YS. Virksomheten har egen pensjonsordning.

Fraktkontoret for slakt administrerer på vegne av Landbruksdepartementet en rekke tilskudds- og avgiftsordninger etter forskrifter gitt av departementet. Landbruksdepartementet har faglig instruksjonsmyndighet overfor tilskuddsforvaltningen, som er delegert Fraktkontoret for slakt. Ved kontoret var det pr. 1. august 1998 tilsatt sju medarbeidere. De tilsatte er ikke statlige tjenestemenn.

⁵⁷ 17 er plassert ved laboratoriene i Moss, Melsomvik, Hamar og Stjørdal, en medarbeider er plassert i Harstad. Statens Kornforretning har i tillegg et arbeidsgiveransvar for 24 tilsatte som ble fristilt etter omorganiseringen i 1995.

⁵⁸ Omsetningsrådet har også arbeidsgiveransvar for fem tilsatte i Landbrukets Prisentral og seks tilsatte i Opplysningskontoret for frukt og grønnsaker.

Norsk Kjøttssamvirke har det formelle arbeidsgiveransvaret, og tariffavtalene i Norsk Kjøttssamvirke er gjort gjeldende for de tilsatte ved kontoret.

11.6.3 Skifte av lovregime

For tilsatte i Statens Landbruksbank som skal over til SND, vil omorganiseringen medføre at de går over fra å være statlige tjenestemenn til å bli omfattet av arbeidsmiljøloven.

Når det gjelder de tilsatte i Statens Kornforretning, Omsetningsrådet, Fraktkontoret for slakt og de tilsatte i Statens Landbruksbank som ikke skal over i SND, vil de bli statlige tjenestemenn ved samordningen til en statlig forvaltningsenhet.

11.6.4 Fortrinnsrett

Det er forutsatt at alle skal tilbys ny jobb. Dersom tilsatte likevel takker nei til å følge med arbeidsoppgavene sine, må de enten si opp selv, eller de kan sies opp/avskjediges av arbeidsgiver. Det vil i tilfelle ikke inntre fortrinnsrett til statsstilling.

11.6.5 Harmonisering av tariffområdene

Virksomhetene som skal samordnes, følger i dag forskjellige tariffavtaler. Ved en omorganisering videreføres de gjeldende tariffavtalene. Ved en virksomhetsoverdragelse opphører imidlertid de gjeldende tariffavtaler og det må inngås ny tariffavtale med arbeidstakernes organisasjoner. Det forutsettes at tariffavtalene i staten skal gjelde de tilsatte i den nye institusjonen. Etter lovgivningen videreføres individuelle rettigheter som følger av tariffavtalene til de avløses av hovedtariffavtalen i staten.



DEL IV Konkurransesponsoring

12 Konkurransesponsoring av statlige virksomheter

12.1 Former for konkurransesponsoring

Regjeringen vedtok i 1998 å etablere et utvalg på embetsmannsnivå for å utrede ulike sider ved konkurransesponsoring av offentlig sektor. AAD leder utvalget, som har medlemmer fra FIN, KRD, NHD, SD, SHD samt Kommunenes Sentralforbund. En hovedmålsetning er å skaffe fram kunnskap som grunnlag for en politikk om konkurransesponsoring både på lokalt og sentralt nivå. Utvalget skal levere en rapport høsten 1999.

Konkurransesponsoring som virkemiddel er aktualisert i forbindelse med målsettingen om en mer effektiv tjenesteproduksjon i offentlig sektor. Offentlig virksomhet kan i prinsippet utsettes for konkurranse på flere måter. I et notat utarbeidet av AAD (1998) i forbindelse med oppstart av det foran nevnte utvalgsarbeidet, beskrives fem ulike former for konkurransesponsoring⁵⁹:

- Anbudskonkurranse
- Markedstester eller målestokk-konkurranse
- Kuponger
- Stykkprisfinansiering
- Etablering av de fullstendige konkurransemarkeder

I dette kapitlet omtales rapporterte omstillinger med utgangspunkt i disse ulike formene for konkurransesponsoring.

12.2 Aktuelle eksempler

12.2.1 Anbudskonkurranse

Statens forvaltningstjeneste (Ft) har gjort et strategisk valg om å kjøpe en rekke tjenester i markedet framfor egenproduksjon av disse tjenestene. Dette er tjenester som Fts brukere mottar. Eksempler på tjenester som kjøpes er renholdstjenester i Fiskeridepartementet og enkeltavdelinger i blant annet Sosial- og helsedepartementet og Justisdepartementet. Temporære renholdstjenester som hovedrengjøring kjøpes også på anbud fra private renholdsbyråer. Et annet eksempel på en kjøpt tjeneste er drift av postkontor i Regjeringskvartalet (Oslo DEP-ordningen).

AAD og Ft gjennomfører en strategiprosess hvor man blant annet diskuterer muligheten for at Ft skal gå over til å sette ut flere tjenester til private

⁵⁹ Konkurransesponsoring av offentlig sektor, utarbeidet av AAD 1998.

tjenesteleverandører. Det er imidlertid ikke tatt noen endelig beslutninger om mer utstrakt bruk av anbud.

I **Forsvaret** har man i forbindelse med STYFOR-prosjektets deloppdrag berørt aktuelle former for konkurranseeksponering og andre effektivitetsfremmende virkemidler. Forslagene er fremmet 5. mars 1999 i NOU 1999:8 Materiellforvaltningen i Forsvaret, framtidig virksomhet, styring og organisering.

12.2.2 Markedstester (målestokk-konkurranse)

I forbindelse med tildelingsbrevet i 1992 ble **Statens forvaltningstjeneste (Ft)** bedt om å gjennomføre en analyse av alternative måter å organisere renhold på. Analysen skulle blant annet inneholde en *sammenligning* med private renholdsselskaper av kostnadsnivå og kvalitetsnivå. Denne sammenligningen viste at Ft sine renholdstjenester måtte effektiviseres med 30 prosent for at man skulle være konkurransedyktige i forhold til private renholdsselskaper. Med bakgrunn i denne analysen gjennomførte Ft en rekke endringer for å effektivisere renholdstjenesten.

I 1996 ble det gjennomført en ny kostnadssammenligning av renholdstjenestene. I analysen sammenlignes kostnadene ved Fts renholdstjenester med kostnadene i tre større private bedrifter som alle kjøper renholdstjenester. Etter korrigeringer for frekvens på renholdet konkluderer Ft med at deres kostnader ligger innenfor de priser som markedet har. Når det gjelder kvaliteten på tjenestene, ga dataene fra analysen ikke god nok informasjon til å trekke noen endelige slutninger.

Ved opprettelsen av helkontinuerlig vaktordning i egen regi i 1994 skulle Ft i løpet av 1995 etter krav i tildelingsbrevet evaluere kostnads- og kvalitetsmessige konsekvenser. I slutten av 1996 gjennomførte Ft etter krav i tildelingsbrevet for 1996 en studie for å sammenligne kostnader og kvalitet ved vakt hold i Regjeringskvartalet. Ved valg av organisasjoner å sammenligne seg med ble det lagt vekt på størrelse på organisasjonen og antall ansatte.

Kostnadmessig ble Fts tjenester sammenlignet med kjøp av vakttjenester over en samkjøpsavtale som Statskjøpsavdelingen hadde utarbeidet i samarbeid med Posten, Høgskolen i Oslo, Universitetet i Oslo, NRK og Fylkesmannen i Vestfold. For å gjøre en sammenligning med to andre virksomheter mulig ble det utarbeidet nøkkeltall som relaterer seg til henholdsvis størrelsen på bygningsmassen, antall ansatte og antall resepsjoner som betjenes. Denne sammenligningen indikerte at kostnadsnivå og aktivitetsnivå på Fts vakt oppgaver i Regjeringskvartalet lå mellom de to virksomhetene man sammenlignet seg med.

AAD vil i 1999 gjennomføre en kostnadssammenligning av vakt, renhold og bedriftshelsetjenestene til Ft.

Egen produksjonsvirksomhet er etter Stortingets vedtak om nytt styringssystem for **Statens vegvesen** fra 1. juli 1995 organisert i egne avdelinger ved veg-

kontorene (unntatt Oslo), og det er opprettet en sentral produksjonsavdeling i Vegdirektoratet for å ivareta samordningsfunksjonen mellom vegkontorene. Produksjonsvirksomheten omfatter egen anleggs- og vedlikeholdsproduksjon samt nødvendige hjelpefunksjoner som maskin- og verksteddrift, grunnboring og drift av bygninger. Det er imidlertid grunn til å understreke at Statens vegvesen fortsatt er et bruttobudsjettert forvaltningsorgan, men det nye styringssystemet pålegger produksjonsvirksomheten å føre et bedriftslikt regnskap.

Produksjonsavdelingene utfører oppdrag innenfor vegvesenets ansvarsområde på grunnlag av avtaler med trafikk- og utbyggingsavdelingene ved vegkontorene. Egenregivirksomheten forutsettes å være konkurransedyktig i forhold til private entreprenører. Konkurransesevnen skal dokumenteres. Virksomheten skal legge fram bedriftslikt regnskap etter regnskapsprinsippet. Imidlertid må produksjonsvirksomheten forholde seg til statens bevilgningsregnskap gjennom en negativ bevilgning, som tilsvarer sju prosent avkastningskrav på maskiner og bygninger i det årlige kontantregnskapet.

Egenproduksjon tillates ikke å delta i anbudskonkurranser pga. EØS-regelverket. Avtalene skal, før arbeidet igangsettes, vurderes av myndighetsavdelingene i forhold til egen kapasitetsutnyttelse og priser i markedet før endelig valg av driftsform gjøres. Kostnadseffektiviteten forutsettes å bli dokumentert i ettertid på grunnlag av faktisk forbruk i egen regi og endelig utbetaling til eksterne leverandører. Dette vil si at kostnadseffektiviteten vurderes gjennom en form for målestokk-konkurranse med både interne og eksterne sammenligninger.

For å koordinere og videreføre effektiviserings- og omstillingsarbeidet i vegvesenet vil vegdirektøren etablere et prosjekt ledet av en vegsjef. Dette prosjektet skal være i arbeid fra 1. mai 1999, i første omgang i ett år. Det vil bli nedsatt en prosjektgruppe som i tillegg til den aktuelle vegsjef vil bestå av to-tre personer. Prosjektgruppens arbeid vil konsentreres om:

- Finne og utnytte effektiviseringsmuligheter på alle områder – lokalt i den enkelte driftsenhet og på etatsnivå.
- Utsette alle deler av virksomheten for stimulerende sammenligninger av konkurransedyktighet – administrative og tekniske tjenester på samme måte som produksjon.
- Gjennomføre effektiviserings – og ressurstilpasningstiltak i følge spillereglene i en omforent omstillingsavtale.

12.2.3 Etablering av konkurransemarkeder

Statistisk sentralbyrå (SSB) finansierer en betydelig andel av virksomheten gjennom oppdragsmidler⁶⁰. Det dreier seg i noen grad om prosjekter som tildeles i konkurranse med andre på grunnlag av pris og faglige vurderinger. Spørsmål om konkurranseeksponering drøftes også i forhold til bl.a. en del virksomhet på publiserings- og forvaltningsområdet.

Forvaltningsbedriften **Statens kantiner** ble med virkning fra 1. januar 1997 omdannet til statsforetak. I en overgangsperiode på tre år har Statens kantiner fått en viss bevilgning fra staten for å dekke kostnader i forbindelse med omstillingen/restruktureringen. Bevilgningen har blant annet dekket utgifter som følge av overtallighet og utgifter til avgangsstimulerende tiltak. Etter omdanningen er det lagt ned stor innsats for å utvikle virksomhetens markedsprofil og standardisere og effektivisere virksomhetens driftsorganisasjon.

Statens kantiners virksomhet var før omstillingen organisert i Forsvarets kantiner og Statens lunsjromstjeneste. Forsvarets kantiner hadde fram til 1997 vedtektsfestet enerett til å drive kantiner i Forsvaret. FD har gått inn for en gradvis åpning for konkurranse. Høsten 1998 gikk Forsvaret ut med en anbudsrunde på 25 prosent av kantinedriften som Statens kantiner må konkurrere om med private tilbydere.

Statens lunsjromstjeneste var utsatt for konkurranse før omdanningen, men konkurransen har senere økt. Statens kantiner hadde i tillegg anledning til å konkurrere om oppdrag hos private bedrifter uten at man gjorde det. Etter omdanningen har Statens kantiner aktivt gått inn for å konkurrere om oppdrag fra private bedrifter i Oslo-området. Også når det gjelder catering har Statens kantiner utvidet sitt engasjement mot det private næringsliv⁶¹.

Forsvarets bygningstjeneste (FBT) har i dag større faglig og forvaltningsmessig frihet enn tidligere. FBTs oppgaver er rettet mot planlegging, drift og vedlikehold av Forsvarets eiendommer. FBTs inntekter er basert på et grunn-tilskudd på ca. 50 millioner kroner, som skal dekke utgifter knyttet til oppdrag gitt av Forsvarsdepartementet. Dette utgjør i underkant av 25 prosent av budsjetterte inntekter for 1999. Brorparten av FBTs inntekter er knyttet til oppdrag fra Forsvarets overkommando.

I redegjørelsen fra **Jernbaneverket** pekes det på at Baneservice allerede er i en situasjon hvor de konkurrerer med eksterne leverandører om de fleste større oppdrag. De regionale produksjonsenhetene leverer i dag på oppdrag drifts- og vedlikeholdstjenester til lokal forvaltning. På sikt vil disse enhetene i økende grad bli eksponert for konkurranse fra andre aktører i markedet. Bruk av anbud vil være den mest aktuelle formen for konkurranseeksponering⁶².

⁶⁰ Statsregnskapet viser at i gjennomsnitt 20 prosent var finansiert med oppdragsmidler i perioden 1990–1998, i 1998 var den vel 21 prosent og i 1999 er det budsjettert med en andel på 18,1 prosent.

⁶¹ Supplerende informasjon er hentet i telefonsamtale med Statens kantiner 10. februar 1999.

⁶² Jf. omtalen av Jernbaneverket også i kapittel 2 og kapittel 10.

Ved kongelig resolusjon av 6. mars 1998 ble det oppnevnt et utvalg som skulle utarbeide en utredning med vurderinger av **arbeidsformidling og utleie-/innleie av arbeidskraft**. I utvalgets innstilling (NOU 1998:15 Arbeidsformidling og arbeidsleie) fremmes forslag om opphevelse av det generelle forbudet mot privat arbeidsformidling og arbeidsutleie. Når det gjelder arbeidsformidling argumenteres det for at det er mulig å ha en sterk og slagkraftig offentlig arbeidsformidling, samtidig som det åpnes for private til å formidle arbeid. En offentlig arbeidsformidling finansiert over statsbudsjettet som i dag legges til grunn. Men utvalget vurderer tilbud fra private aktører på dette området som et nyttig supplement til den offentlige arbeidsformidlingen, og mener konkurranse kan stimulere til effektiv drift i arbeidsmarkedsetaten.

Utvalgets forslag innebærer videre at reguleringen av arbeidsleie flyttes fra sysselsettingsloven til arbeidsmiljøloven (og tjenestemannsloven), og at begrensningen knyttes opp mot innleievirksomhetens behov for og adgang til bruk av midlertidig arbeidskraft. Forslaget vil føre til at arbeidsmarkedsetaten får endret noen av sine arbeidsoppgaver. Det vil bli en viss reduksjon av ressursbruken i Arbeidsdirektoratet, mens det blir en viss økning i ressursbruken i Arbeidstilsynet.



DEL V Sammenfatning og konklusjoner

13 Hovedlinjer i forvaltningsutviklingen på grunnlag av Statskonsults undersøkelse

13.1 Departementer med stor omstillingsaktivitet

Statskonsults undersøkelse viser at det er store forskjeller mellom departementene både når det gjelder omfanget av omstillinger og typen av endringsprosesser. Fire departementer har i siste halvdel av 1990-årene hatt særlig stor omstillingsaktivitet. Det gjelder JD, KUF, FD og SD. På disse områdene har arbeidet med sektorpolitiske reformer og reorganisering av forvaltningsapparatet gått hånd i hånd.

På *JDs område* har det gjennom flere år vært arbeidet med omstillinger innen kriminalomsorgen, det sivile beredskap, politi- og lensmannsetaten og domstolene. Departementet administrerer en rekke råd, utvalg og kommisjoner som utreder større saker, og i løpet av 1998–2000 legges det fram innstillinger fra flere tidsbegrensede råd og utvalg. I tiden framover vil JD arbeide med en rekke omstillingssaker i forbindelse med oppfølgingen av innstillingene fra POT-utvalget (NOU 1998:4), Stiftelsesutvalget (NOU 1998:7), Politidistriktutvalget, Domstolkommisjonen (NOU 1999:19) og Domstolstrukturutvalget.

Alle avdelinger i *KUF* har de senere årene hatt ansvar for større omlegginger på sine områder. Blant annet har det dreiet det seg om forbereding og iverksetting av store skole- og opplæringsreformer, omlegging av forskningsrådsstrukturen, nytt felles lovverk for alle universiteter- og høyskoler, samt ny lovgivning med betydelig desentralisering på kirkeområdet. Som følge av reformene har det foregått omfattende omstillinger innenfor de sektorene departementet har ansvar for.

KUF er i ferd med å slutføre innsatsen med evaluering av de store reformene og nye organisasjonsløsninger på 1990 - tallet innen skoleverket og i høyskole-, universitets- og forskningssektoren. departementet står overfor krevende oppgaver når det gjelder videre oppfølging både av de tidligere reformene og nye reformer. Det offentlige utvalget som utreder spørsmål om høyere utdanning etter 2000, vil ha et særlig fokus på internasjonaliseringen og andre deler av samfunnet. Utvalget har allerede, i to delinnstillinger, tatt opp spørsmål vedrørende realkompetanse som grunnlag for opptak ved høyere utdanningsinstitusjoner, og spørsmål om organisering og styring av oppdragsvirksomhet ved universiteter og høyskoler.

Forsvarets utvikling og virksomhet har i årene 1994–1998 vært preget av omfattende omstilling – den mest omfattende som organisasjonen har gjennomført siden 1950-årene. Omstillingene må ses i sammenheng med omleggingen av forsvarspolitikken etter den kalde krigens slutt. Den forrige langtidsmeldingen for Forsvaret ble framlagt for Stortinget i januar 1993 og tok utgangspunkt i anbefalingene til Forsvarskommisjonen av 1990. I oppfølgingen

har fire hovedgrupper av tiltak stått sentralt: overgang til ny krigsstruktur, tilpasning av fredsorganisasjonen til ny krigsstruktur, omlegging av styrings-systemet og organisasjonsformene og innsparinger i drift og vedlikehold.

Omstillingene blir videreført på grunnlag av Stortingets behandling av St.meld. nr. 22 (1997–1998) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002. Omstillingene har berørt, og vil i årene framover berøre, alle deler av Forsvarets militære organisasjon og de sivile etater underlagt FD. Det stilles også større krav til strategisk kompetanseutvikling.

De mest gjennomgripende omstillingene på *SDs område* på 1990-tallet har dreid seg om fristilling, i form av selskapsutvikling på tele-, post- og jernbanesektoren, og etablering av nye forvaltningsorganer på de samme sektorene. Det tidligere Televerket er delt opp i to omganger. Hovedvirksomheten ble i 1994 omdannet til statsaksjeselskap (Telenor AS), etter en periode da bare en konkurranseutsatt del knyttet til telefoniutstyrssiden (TBK) var skilt ut som aksjeselskap, mens hovedvirksomheten var organisert som forvaltningsbedrift. Regulerings- og myndighetsoppgaver som hadde ligget i forvaltningsbedriften Televerket, ble overført til det nyopprettede forvaltningsorganet Statens teleforvaltning.

To år senere, i 1996, ble trafikkdelen i forvaltningsbedriftene NSB og Postverket omdannet til særlovsselskapene NSB BA og Posten BA. I forbindelse med omdanningen av Postverket til særlovsselskap ble regulator- og myndighetsoppgavene som hadde ligget i forvaltningsbedriften overført til Statens teleforvaltning, som fikk en egen enhet for regelverk og tilsyn på postområdet og skiftet navn til Post- og teletilsynet. I forbindelse med etableringen av trafikkdelen av NSB til særlovsselskap ble ansvaret for kjørevegen til den tidligere forvaltningsbedriften lagt til det nye forvaltningsorganet Jernbaneverket, og regulatør- og myndighetsoppgaver til nyopprettede Statens jernbanetilsyn.

Samfunnsmessig styring har vært, og regnes fortsatt for å være, et nøkkelbegrep i samferdselssektoren. Omorganiseringene og restruktureringene i sektoren innebærer bruk av nye virkemidler og styringsformer. *SDs* ansvars- og arbeidsområder er endret i forbindelse med selskaps-etableringer, lov- og regelverksendringer samt konsesjonsordninger som de sentrale redskapene.

Det spesielle ved særlovsselskapene NSB BA og Posten Norge BA er at de har beholdt trekk ved forvaltningsbedriftsformen gjennom enkelte bestemmelser i særlovene. Det gjelder sentrale rettigheter for de ansatte som fortrinnsrett til statsstillinger og rett til ventelønn. Dessuten er det statlige avtalesystemet videreført, og tjenestetvistloven gjelder. Håndteringen av personalomstillinger i NSB og Posten er derved ikke bare selskapenes egen sak.

Posten har gjennomført, og er i ferd med å gjennomføre, omfattende reorganiseringer og restrukturering med store personalmessige konsekvenser. Ca. 3 500 tilsatte (tilsvarende ca. 2 000 årsverk) ble berørt bare i forbindelse med restruktureringen av ekspedisjonsnett. Denne omstillingen ble gjennomført i

hovedsak innen planlagt tid, og det ble funnet gode løsninger for et overveiende flertall av de overtallige.

Flere andre omorganiseringer ble planlagt og igangsatt/iverksatt før omstillingen av ekspedisjonsnettets var slutført. Omorganisering av sorterings-tjenesten, som etter planen skal gjennomføres i perioden 1999–2003, vil føre til en reduksjon på ca. 1 500 årsverk. Antallet overtallige vil være avhengig av utviklingen på det eksterne arbeidsmarkedet.

13.2 Endringer i tilknytningsform – ytre fristilling

Innen alle departementsområdene har det i løpet av de siste ti årene blitt foretatt endringer i tilknytningsform for underliggende etater. Men disse endringene har ikke hatt like stort omfang, eller vært like betydelige, på alle områder i forvaltningen. Endringer innenfor forvaltningsorganmodellen, for eksempel omdanningen av Statsbygg til forvaltningsbedrift og Statens institutt for forbruksforskning til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, representerer ikke isolert sett noen gjennomgripende endring i forvaltningsstrukturen. Slike omstillinger byr heller ikke på spesielle utfordringer sett fra virksomhetenes ståsted.

Selskapsdannelsene, derimot, innebærer radikalt nye former for statlig oppgaveløsning på flere sektorer. Foruten samferdselssektoren, hvor flere av de største statlige virksomhetene er berørt, gjelder det KD (NRK AS.), LD (Statskog SF, Statkorn Holding AS), ND (særlovsselskapet SND), OED (Statnett SF og Statskraft SF).

SHD har tidligere vært engasjert i en viktig sak (utskilling av Arcus fra Vinmonopolet og opphevelse av grossistmonopolet for alkohol, samt overføring av eieransvaret for det heleide statsaksjeselskapet Arcus AS til NHD). SHD er for tiden engasjert i spørsmål om fristilling av offentlige sykehus. Departementet vil ha en sentral rolle i oppfølgingen av den offentlige utredningen som nylig er lagt fram: NOU 1995:15 Hvor nært skal det være?

Denne undersøkelsen tyder på at ytre fristilling, ved at forvaltningsorganer og andre statlige virksomheter endrer formell tilknytningsform, er et aktuelt spørsmål for flere forvaltningsorganer og statlige virksomheter. Utviklingen synes å gå i retning av å skille forretningsmessig og annen tjenesteproduksjon fra forvaltning. SD har vurdert Luftfartsverkets tilknytningsform bl.a. på bakgrunn av at det er truffet beslutninger om å skille ut luftfartsekspedisjonen og etablere Luftfartstilsynet som eget forvaltningsorgan. KUF vurderer egnet tilknytningsform for Det norske meteorologiske institutt (DNMI), og FID følger opp innstillingen fra et utvalg som har vurdert Kystverkets organisasjon og tilknytningsform.

AAD har også tatt flere initiativ for å vurdere roller, organisering og strategi for flere underliggende etater, og har bl.a. engasjert Statskonsult for å vurdere egnet tilknytningsform for Statens pensjonskasse. Dertil kommer at oppgaver og organisering i både Forvaltningstjenestene og Statsbygg blir vurdert. Det

dreier seg her om virksomheter som dels har forvaltningsoppgaver, dels har som sentral oppgave å levere tjenester til andre virksomheter internt i sentraladministrasjonen. Økt konkurranseeksponering, eventuelt også endret tilknytningsform for deler av virksomheten, er blitt aktualisert for disse virksomhetene.

13.3 Reorganisering i sentraladministrasjonen

Statskonsults undersøkelse viser at det er stor omstillingsaktivitet innenfor rammene av sentraladministrasjonen. Det rapporteres om et betydelig antall planlagte, pågående og gjennomførte omorganiseringer i departementer, direktorater og øvrige sentraladministrative organer, og om endringer i forholdet mellom departement og andre direkte underliggende organer.

Dels dreier det seg om endringsprosesser som innebærer at ulike sentraladministrative organer får en mer selvstendig stilling i forhold til politiske myndigheter. Dels dreier det seg om endringer med motsatt tendens, basert på regelverk og organisasjonsløsninger som virker sentraliserende og styrker mulighetene for samordning på overordnet politisk og administrativt nivå.

Som kjent ble det foretatt visse *endringer i departementsstrukturen* da regjeringen Bondevik tiltrådte. Flere departementer har nylig gjennomgått, eller er i ferd med å gjennomgå, sine funksjonsområder og organisering.

Undersøkelsen inneholder opplysninger fra åtte departementer, BFD, FIN, JD, KUF, LD, SD og SHD, om utredninger, omorganiseringer eller tilpasninger med fokus på *desentralisering* ved at oppgaver føres ut fra departementene:

- Det er opprettet et nytt forvaltningsorgan under BFD (Statens ungdoms- og adopsjonskontor), som bl.a. har overtatt visse departementsoppgaver).
- Statskonsult har nylig foretatt en gjennomgang av BFDs funksjonsområder og organisering og foreslått at oppgaver knyttet til tilskudd m.v. legges til underliggende organer.
- Etatslederansvaret for skattefogdkontorene er overført fra FIN til Skattedirektoratet.
- I mars 1999 vedtok Stortinget å opprette en uavhengig nemnd, Utlendingsnemnda, for behandling av klager over vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet i asylsaker og andre saker i medhold til utlendingsloven. JD har hittil vært klageinstans for slike saker.
- I Politidistriktutvalgets innstilling (NOU 1999:10) fremmes forslag om endringer i den sentrale ledelsen av politiet, bl.a. ved at det opprettes et Politidirektorat.
- JD har fremmet forslag (St.meld. nr. 27 (1997–1998)) om en ny linjestruktur i kriminalomsorgen med et nytt regionalt nivå . Begrunnelsen for det nye

regionale leddet er bl.a. at det vil gjøre det mulig å desentralisere beslutningsmyndighet fra sentralt nivå.

- I KUF foretas en gjennomgang av oppgave- og ansvarsfordelingen og arbeidsmetoder innad i departement. Dette er i tråd med anbefalinger i en rapport fra Statskonsult, der det pekes på at særlig sekretariatsfunksjonen for den politiske ledelsen kan lide under den store mengden enkeltsaker.
- Sekretariatet for Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) er nylig skilt ut fra KUF og etablert som et eget forvaltningsorgan, og regjeringen har nylig foreslått å opprette et nytt underliggende organ, Nasjonalt utviklingscenter.
- KUF arbeider med planer om at Norges Forskningsråd i økende grad skal overta det bevilgningsmessige ansvaret for (forsknings-)instituttsektoren.
- Statskonsult foretar på oppdrag fra LD en kartlegging og analyse av dette departementets funksjoner og oppgaver, og vil på dette grunnlag legge fram konkrete forslag. Det skal bl.a. vurderes hvilke oppgaver som kan flyttes ut av departementet, og hvordan ytre etater kan trekkes mer aktivt inn i policyoppgaver på en del områder.
- Havarikommisjonen for sivil luftfart (HSL) er i dag en del av SD i administrative saker, men i alle faglige spørsmål et frittstående organ. Forslag om etablering av HSL som eget forvaltningsorgan er lagt fram (St.prp. nr. 45 (1998–1999)).
- SHD har etablert en ny underliggende etat, Etaten for rådssekretariater og enkelte helse- og sosialfaglige oppgaver m.v., og denne etaten har overtatt enkelte forvaltningsoppgaver fra departementet.

De foran nevnte desentraliseringssakene dreier seg om opprettelse av flere nye, til dels også små forvaltningsorgan, som får en relativt selvstendig stilling. Også andre nyetableringer, som Senter mot etnisk diskriminering og Teknologirådet, peker i retning av et mer desentralisert og fragmentert forvaltningsapparat.

I rapporten omtales andre (sider ved) aktuelle omorganiseringssaker og omstillingprosesser som peker i en annen retning. Eksempler på endringer, og forslag til endringer, som kan innebære økt *samordning/sentralisering* av myndighet:

- Forslag i Politidistriksutvalgets innstilling om samordning/sammenslåing av det nye Politidirektoratet og flere av de mindre (direktoratslignende) særorganene.
- På LDs område satses det på nye løsninger for samordningen av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene.

-
- Forsvarets øverste ledelse er omorganisert. For å gi forsvarssjefen bedre grunnlag for styring, tverrprioritering og samordning av virksomheten, har fellesstaben i overkommandoen blitt styrket.
 - I Forsvaret arbeides det også med strukturendringer som innebærer samordning både av operative funksjoner og støttefunksjoner mellom forsvarsgrenene og konsentrasjon av virksomheten til færre steder.
 - Integrasjonsprosessen mellom UD og NORAD, som har foregått siden 1992, omfatter en rekke elementer og tiltak: Integrering av NORADs utenlandsrepresentanter i utenriktjenesten, sammenslåing av UDs opplæringsenhet og NORADs bistandsskole, delvis samordning av rekrutteringen til UD og NORAD, samt systematisk satsing på kompetanseutvikling med relevans for integrasjonsprosessen.
 - Arbeid med sikte på samordning og effektivisering mellom tilsynsetatene på arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet har pågått over lengre tid og angår et stort antall tilsynsetater og forvaltningsområder. I St.prp. nr. 1 (1998–1999) for KRD går det fram at regjeringen ser behov for ytterligere klargjøring av tilsynsstruktur og regelverk på dette området. På oppdrag fra KRD gjennomførte Statskonsult i 1998 en kartlegging av lov- og forvaltningsstrukturen på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet (Statskonsultrapport 1999:2).
 - Næringslovutvalget har lagt fram et forslag om opprydding i regelverk, avvikling av dobbeltreguleringer, klargjøring av ansvar på departementsnivå og en enklere tilsynsstruktur på matsikkerhetsområdet (NOU 1996:10). Det er nå igangsatt et arbeid med sikte på å utarbeide en proposisjon med forslag til en ny lov som skal erstatte de fem sentrale lovene på næringsmiddelområdet. NHD har i denne forbindelse gitt Statskonsult i oppdrag å utrede fordeler og ulemper ved alternative modeller for organisering av næringsmiddeltilsyn i Norge.

Mange omorganiseringer i forvaltningen kan være vanskelige å kategorisere. Sett fra en synsvinkel vil det være rimelig å legge vekt på trekk som innebærer (indre) fristilling, men når det fokuseres på andre sider ved endringene, kan det være de trekkene som innebærer sentralisering av myndighet, som trer tydeligst fram. Begrunnelsene for endringene peker ofte begge veier. Det er derfor ikke mulig å trekke slutninger om hvilke av disse tendensene, indre fristilling eller sentralisering, som faktisk er sterkest.

13.4 Endringer i den statlige regional- og lokal forvaltningen

En stor andel av de rapporterte omstillingene dreier seg om endringer i den statlige regional- og lokalforvaltningen, herunder Fylkesmannsembetet. Løsninger som innebærer *desentral sentralisering* av statlige etaters oppgaveløsning går igjen i mange omorganiseringssaker.

Det offentlige utvalget som har gjennomgått Kystverkets organisasjon, fremmer et forslag som peker i en slik retning. Utvalget, som bl.a. har vurdert funksjonsdelingen mellom de enkelte nivåene i Kystverket, drøfter hensiktsmessigheten av at det i større grad enn i dag utvikles spesialkompetanse ved enkelte distriktskontorer, og at visse oppgaver samles ved enkelte andre distriktskontorer. Et annet eksempel gjelder såkalt regionalt samarbeid i trygdeetaten, som innebærer samarbeid mellom et mindre antall lokalkontorer om visse spesialiserte oppgaver.

For øvrig synes det å være en klar tendens til *sentralisering* innen regional og lokal sentralforvaltning. Over tid har flere oppgaver og funksjoner på flere forvaltningsområder blitt lagt til Fylkesmannen. Samtidig er det flere statlige etater som vurderer å redusere antallet kontorer/tjenestesteder både på fylkesnivå og/eller på kommunenivå.

13.5 Avmonopolisering og innføring av konkurranse

Et offentlig utvalg har vurdert retningslinjene for arbeidsformidling og arbeidsutleie (NOU 1998:15). Utvalget har fremmet forslag om opphevelse av det generelle forbudet mot privat arbeidsformidling og arbeidsutleie, og at enkelte av Arbeidsdirektoratets oppgaver blir endret. En offentlig arbeidsformidling finansiert over statsbudsjettet som i dag legges til grunn, men det åpnes for at tilbud fra private aktører kan være et nyttig supplement til den offentlige arbeidsformidlingen, og at konkurranse kan stimulere til effektiv drift i etaten.

13.6 Hel- og delprivatisering

I Norge har statlig selskapsutvikling, så langt, ikke ført til noen utstrakt privatisering. På dette området skiller Norge og de andre nordiske landene seg fra land vi ofte sammenligner oss med, som Nederland, New Zealand og Storbritannia. I disse landene har ikke bare statlige flyselskap og oljeselskap, men også jernbaneselskap, vannverk og teleselskap som tradisjonelt har vært en del av den offentlige sektoren, blitt (helt eller delvis) solgt ut.⁶³

Utviklingen i den siste tiden viser muligens en ny tendens. Avmonopolisering og innføring av konkurranse, bl.a. som følge av endringer i internasjonalt regelverk, har dannet bakgrunnen for beslutninger om at staten vil selge deler av heleide selskap, slik at staten sitter igjen med majoritets- eller minoritetseie. Eksempler på dette er Norsk Medisinaldepot A.S. der det er vedtatt at staten skal selge seg ned til en minoritetsposisjon, og Statkorn Holding A.S. der staten skal selge inntil 25 prosent av aksjene. Det er også truffet beslutninger som innebærer store endringer i statens forhold til Telenor. Avtalen mellom den norske og den svenske staten om en sammenslåing av det svenske statseide teleselskapet Telia og Telenor til et felleseid selskap, innebærer at selskapet skal børsnoteres, og at den svenske og den norske stat skal selge seg ned til minoritetseie.

⁶³ "Trajectories and Options: An international Perspective on the Implementation of 'Finnish Public Management Reforms", Christoffer Pollitt m.fl., Ministry of Finance, Finland 1997.

13.7 Endringer koplet til større systematiske utredninger og planer

Statskonsults undersøkelse viser at forslag om omorganisering ofte utredes i den enkelte virksomhet og følges opp av fagdepartementene. Selv om det er forholdsvis mange eksempler på endringer som er koplet til større, systematiske utredninger og planer, er det bare unntaksvis at endringsforslagene begrunnes ut fra avveining av allmenne og prinsipielle hensyn for styring og organisering.

Eksempler på offentlige utvalg der mandatet vedrører ulike sider ved organiseringen av ett enkelt forvaltningsorgan, er det foran nevnte Kystverktutvalget og Politidistriktutvalget. En spesiell side ved Politidistriktutvalget var at det ble forutsatt at det skulle etableres kontakt med Strukturutvalget for herreds- og byrettene. JD legger også vekt på at reorganiseringen av konfliktrådene bør ses i sammenheng med den framtidige organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet, og det resultatet Strukturutvalget kommer fram til. Blant annet på dette grunnlag vil det bli vurdert om det skal etableres en statlig konfliktløsningsenhet.

Noen av de konkrete omorganiseringssakene i Forsvaret er forberedt gjennom offentlige utredninger. Et eksempel er et utvalg som ble oppnevnt av Forsvarsdepartementet i 1997, og som fikk som mandat å utrede prinsipielle hovedalternativer for hvordan materiellforvaltningen i Forsvaret bør styres og organiseres (NOU 1999:8).

Flere aktuelle offentlige utvalg/kommisjoner utreder, eller har utredet, forslag som kan føre til gjennomgripende endringer i forvaltningsstrukturen. Det gjelder Oppgavefordelingsutvalget, som ble nedsatt av regjeringen ved Kongelig resolusjon av 5. juni 1998. Utvalget skal vurdere oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune, og skal rette særlig oppmerksomhet mot erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå, relasjonene mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen og oppgavefordelingen mellom fylkeskommunene og kommunene.

Domstolkommisjonen (NOU 1999:19) har utredet fem viktige temaer. Hovedtemaet er organiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen. De andre temaene som er nedfelt i mandatet, gjelder utnevningsordningen for dommere, ny klage- og disiplinærordning for dommere, midlertidige dommere og dommers sidegjøremål. Spørsmålene kommisjonen drøfter, gjelder særlig forholdet mellom domstolene, Stortinget og regjeringen. Kommisjonen avveier flere viktige hensyn, prinsippet om at domstolene skal være uavhengige i sitt dømmende arbeid, og prinsippet om at i et demokrati ligger retten til å styre hos folkestes valgte representanter. Dertil kommer et viktig hensyn om at også parter og publikum må ha tillit til domstolene. Hovedspørsmålet er om domstolene fortsatt skal ligge under JDs administrative styring, eller om domstolenes uavhengighet tilsier at man bør organisere administrasjonen på en annen måte. Kommisjonens medlemmer har i dette viktige spørsmålet levert en flertalls- og en mindretallsinnstilling.

Litteratur og referanser

Grønlie, Tore og Per Selle (red). *Ein stat? Fristillingas fire ansikt.*
Det norske samlaget. 1997

Læg Reid, Per og Ove K. Pedersen (red). *Fra opbygning til ombygning i staten.*
Organisasjonsforandringer i tre nordiske lande.
Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København 1999

Pollitt, Christopher (et.al.). *Trajectories and Options: An international
Perspective on the Implementation of 'Finnish Public
Management Reforms*
Ministry of Finance, Finland 1997

Pollitt, Christopher (et al.). *Desentralising Public Service Management.*
Macmillan Press LTD. England 1998

Norges offentlige utredninger

NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*

NOU 1993: 23 *Nytt overordnet styringssystem for statens vegvesen*

NOU 1995:21 *Organisering av forbrukerapparatet*

NOU 1997:14 *Spillet om pengene*

NOU 1998:4 *Politiets overvåkingstjeneste*

NOU 1998:7 *Om stiftelser*

NOU 1998:15 *Arbeidsformidling og arbeidsutleie*

NOU 1999:5 *Det nye Kystverket*

NOU 1999:8 *Materiellforvaltningen i Forsvaret, framtidig virksomhet,
styring og organisering*

NOU 1999:10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat.*

NOU 1999: 18 *Organisering av oppdragsvirksomhet. En vurdering av
rammene for oppdragsvirksomhet ved institusjoner innenfor
høyere utdanning*

NOU 1999:19 *Hvem skal styre domstolene?*

Statskonsultrapporter

Statskonsult. *Evaluering av konfliktrådsordningen.*
Rapport 1996:20

Statskonsult. *Tobakkskaderådets organisering og funksjon.*
Rapport 1996:21

Statskonsult. *Kartlegging og analyse av ressursbruken i Kirke-, utdannings- og
forskningsdepartementet.*
Rapport 1998:5

Statskonsult. *Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene.*
Rapport 1998:14

Statskonsult. *Fakta former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike
tilknytningsformer.*
Rapport 1998: 18

-
- Statskonsult. *Organisasjonsgjennomgang av Barne- og familiedepartementet.*
Rapport 1998:19
- Statskonsult. *Helt stykkevis og delt? Lov- og forvaltningsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet.*
Rapport 1999:2
- Statskonsult. *Desentralisering av statlige oppgaver - problemnotat med anbefalinger av områder og arbeidsmåter.*
(Upublisert notat. Versjon 3, datert 25.05.99)
- Statskonsult. *En omstillingsprosess. Erfaringer fra Posten Norge BA.*
Rapport 1999:9

Odelstingsproposisjoner

- Ot.prp. nr. 17 (1998–1999) *Om lov om utlendingsloven og enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker m.v.)*
- Ot.prp. nr. 47 (1998–1999) *Om lov om foretakspensjon*
- Ot.prp. nr. 53 (1998–1999) *Om lov om omdanning av postbanken BA til aksjeselskap*
- Ot.prp. nr. 76 (1998–1999) *Om midlertidig lov om forholdet til allmennaksje-loven med mer i forbindelse med fusjon mellom Postbanken AS og den norske Bank ASA*
- Ot.prp. nr. 83 (1998–1999) *Om lov om omdanning av deler av Statsbygggs eiendomsvirksomhet til aksjeselskap*
- Ot.prp. nr. 84 (1998–1999) *Om lov om lotterier m.v. og statens lotteritilsyn*
- Ot.prp. nr. 44 (1998–1999) *Om lov om omdanning av Noregs kommunalbank til aksjeselskap*

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 41 (1993–1994) *Nytt overordnet styringssystem for statens vegvesen*
- St.meld. nr. 47 (1995–1996) *Om vurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*
- St. meld. nr. 46 (1996–1997) *Havner og infrastruktur for sjøtransport*
- St.meld. nr. 14 (1997–1998) *Foreldremedverknad i grunnskolen*
- St.meld. nr. 22 (1997–1998) *Hovedretningslinjer for forswarets utvikling og virksomhet 1999–2002*
- St. meld. nr. 23 (1997–1998) *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilde behov*
- St. meld. nr. 25 (1997–1998) *Hovedlinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*
- St.meld. nr. 27 (1997–1998) *Om kriminalomsorgen*
- St.meld. nr. 32 (1997–1998) *Om tilskuddsregler for barne- og ungdomsorganisasjonene*
- St.meld. nr. 16 (1998–1999) *Om virksomheten til Posten Norge BA*
- St.meld. nr. 19 (1998–1999) *Om NSB BA`s virksomhet*
- St. meld. nr. 28 (1998–1999) *Mot rikare mål*
- St. meld. nr. 36 (1998–1999) *Om prinsipper for dimensjonering av høyere utdanning*

Stortingsproposisjoner

- St.prp. nr. 45 (1997–1998) *Om visse organisasjonsendringer m.v. i forsvaret*
St. prp. nr. 63 (1997–1998) *Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999–2006.
Endringer i statsbudsjettet for 1998.*
St.prp. nr. 65 (1997–1998) *Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på
statsbudsjettet 1998.*
St.prp. nr.33 (1998–1999) *Om visse organisasjonsendringer m.v. i Forsvaret*
St.prp. nr. 45 (1998–1999) *Om endringer av løyvingar m.v. for 1999 på
Samferdselsdepartementets område*
St. prp. nr. 58 (1998–1999) *Om sammenslåing av Telenor AS og Telia AB*
St. prp. nr 61 (1998–1999) *Om omdanning av Postbanken BA til aksjeselskap*
St.prp. nr. 66 (1998–1999) *Om tilsyn og myndighet i luftfarten og om
tilknytningsform for Luftfartsverket*
St. prp. nr. 76 (1998 - 99) *Om samtykke til godkjenning av fusjonsplan for
fusjon mellom Den norske Bank ASA og Postbanken AS.*
St. prp. nr. 84 (1998–1999) *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av
Statens utleiebygg AS*

Innstillinger til Stortinget

- Innst.S. nr. 117 (1997–1998) *Innstilling fra Kirke-, undervisnings- og
forskningskomiteen om foreldremedvirkning i grunnskolen*
Innst.S. nr. 89 (1998–1999) *Innstilling fra næringskomiteen om samordning og
delvis utlokalisering av den sentrale forvaltningen av de
landbrukspolitiske virkemidler*
Innst.S. nr. 194 (1998–1999) *Innstilling fra finanskomiteen om omdanning av
Postbanken BA til aksjeselskap*
Innst.S. nr. 197 (1998–1999) *Innstilling fra samferdselskomiteen om
sammenslåing av Telenor AS og Telia AB*
Innst.S. nr. 216 (1998–1999) *Innstilling fra finanskomiteen om samtykke til
godkjenning av fusjonsplan mellom Den norske Bank ASA og
Postbanken AS*

Andre dokumenter

Ramme for omstilling i fylkesmannsembetene. "Mens vi venter".
Fylkesmannsembetene – veileder. AAD. Mai 1998

Domstolstrukturutvalget (nedsatt ved Kgl.res. av 10. oktober 1997. Innstillingen
ble avgitt i mai 1999)

Forvaltningspolitisk redegjørelse: Offentlig sektor – et spørsmål om tillit.
Arbeids- og administrasjonsminister Laila Dåvøys redegjørelse i
Stortinget 26. april 1999

Staten i omvandling 1997. Statskontoret 1997:15. Stockholm

