



DET KONGELEGE FORNYINGS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 19

(2008–2009)

Ei forvaltning for demokrati og fellesskap



Innhald

1	Innleiing og samandrag av meldinga	7	3	Verdigrunnlaget i forvaltninga	29
1.1	Ei forvaltning for fellesskapet	7	3.1	Innleiing og samandrag	29
1.2	Mål for forvaltningspolitikken	9	3.2	Mange formål, oppgåver og målgrupper	30
1.2.1	Eit grunnlag for politisk styring	9	3.3	Samansette forventningar og avveging mellom ulike omsyn	30
1.2.2	Brei deltaking	10	3.4	Dei grunnleggjande verdiane	30
1.2.3	Miljømedviten	10	3.4.1	Demokrati	30
1.2.4	Effektiv	10	3.4.2	Rettstryggleik	31
1.2.5	Høg kompetanse og god medarbeidarskap	11	3.4.3	Fagleg integritet	31
1.2.6	Leiarskap som gir retning og motiverer til innsats	11	3.4.4	Effektivitet	32
1.3	Avgrensing av meldinga og dei ulike kapitla	11	3.5	Avvegingar og balanse mellom forvaltningsverdiane	32
1.3.1	Statsforvaltninga og forvaltning-sutvikling som politikkområde	11	4	Ei forvaltning for fellesskapet	35
1.3.2	Dei ulike kapitla	12	4.1	Innleiing og samandrag	35
2	Statsforvaltninga: Kjenneteikn og utviklingstrekk	13	4.2	Ei brukarretta og open forvaltning	36
2.1	Innleiing og samandrag	13	4.2.1	Kva er brukarretting?	36
2.2	Offentleg sektor, hovudtrekk og samanlikning med andre land	14	4.2.2	Felles tiltak for involvering av brukarane	37
2.3	Organisasjonsformer og styring i statleg sektor	14	4.2.3	På nett med innbyggjarar og næringsliv	40
2.3.1	Inndeling av forvaltninga	14	4.2.4	Frå informasjon til kommunikasjon	43
2.3.2	Forvaltningsorgan	16	4.2.5	Enkelt og klart språk	43
2.3.3	Statlege selskap	17	4.2.6	Den nye offentleglova	43
2.3.4	Stiftingar med statleg tilknytning	18	4.3	Rettstryggleik og forsvarleg sakshandsaming	44
2.4	Utviklingstrekk	18	4.3.1	Det normative grunnlaget	44
2.4.1	Langsiktige utviklingsperspektiv	18	4.3.2	Utfordringar i arbeidet for betre rettstryggleik	46
2.4.2	Nyare reformer	18	4.3.3	Omsynet til personvernet	49
2.4.3	Ytre fristilling og nye styringsformer	20	4.4	Gode reglar som er lette å følgje	51
2.4.4	Indre fristilling og styring	21	4.4.1	Regelverksutvikling som politikkområde	51
2.4.5	Den fragmenterte staten?	22	4.4.2	Utfordringar når det gjeld regelverksutvikling	51
2.4.6	Utvikling av statleg regelverk	23	4.4.3	Enklare og betre reguleringar	52
2.4.7	Brukarretting og kvalitetsutvikling	23	5	Ein velorganisert stat	56
2.4.8	Informasjonsteknologi i forvaltninga	24	5.1	Innleiing og samandrag	56
2.4.9	Kompetanse og leiarutvikling	24	5.2	Organisering som verkemiddel	57
2.5	Internasjonale avtalar, EU og forvaltningsutviklinga	25	5.3	Organisering etter ulike omsyn	57
2.5.1	Internasjonale avtalar	25	5.3.1	Arbeidsdeling og klare roller	57
2.5.2	EU og norsk forvaltningsutvikling	25	5.3.2	Formål	58
2.6	Utfordringar i forvaltningsutviklinga framover	27	5.3.3	Funksjon og oppgåvetype	58
			5.3.4	Målgrupper	60
			5.3.5	Geografi	61
			5.4	Hierarkisk organisering og styring	61
			5.4.1	Arbeids- og rolledeling	61

5.4.2	Ulik organisering krev ulike styringsverkemiddel	62	6.4.4	Lineansvaret i kombinasjon med nye arbeidsformer	91
5.5	Organisering av tilsyns- og ombodsfunksjonen	62	6.5	IKT for samordning og samordning av IKT	93
5.5.1	Tilsyn	62	6.5.1	E-forvaltning og fornying	93
5.5.2	Ombodsfunksjonen	64	6.5.2	Heilskap, samarbeid og felles tiltak	94
5.6	Kollegiale organ	66	7	Arbeidsgivarpolitikk og leiing	98
5.7	Regional stat	68	7.1	Innleiing og samandrag	98
5.7.1	Regional statsforvaltning og regional inndeling av staten	68	7.2	Ansvar og samspel	99
5.7.2	Rolla til Fylkesmannen	69	7.2.1	Arbeidsgivaransvaret	99
5.8	Verksemder utafor staten – selskap og stiftingar	71	7.2.2	Medråderett og medverknad	100
5.8.1	Organisering som selskap	71	7.2.3	Medarbeidarskap	101
5.8.2	Stiftingar	72	7.3	Rekruttering av kompetente og motiverte medarbeidarar	102
5.9	Tiltak for å sikre betre organisering av statleg verksemd	73	7.3.1	Færre og eldre tilsette, men fleire med høgre utdanning	102
5.9.1	Prinsipp for organisering av statleg verksemd	73	7.3.2	Staten som attraktiv arbeidsgivar	103
5.9.2	Organisering bygd på kunnskap	75	7.3.3	Ein livsfasetilpassa arbeidsgivarpolitikk	103
6	Styring og samordning	77	7.3.4	Ein mangfaldig arbeidsplass	105
6.1	Innleiing og samandrag	77	7.3.5	Leiarrekruttering	106
6.2	Styring for god måloppnåing	78	7.4	Kompetanseutvikling og livslang læring	107
6.2.1	Mål- og resultatstyring og økonomiregelverket	78	7.4.1	Kompetanse og læring	107
6.2.2	Nokre utfordringar for mål- og resultatstyringa	80	7.4.2	Leiging og leiarskapsutvikling	107
6.2.3	Etatsstyring	81	7.4.3	Mobilitet	110
6.2.4	Nokre utfordringar i etatsstyringa	82	7.4.4	Leiarkontraktar	111
6.3	Måling, evaluering og kvalitet	84	8	Økonomiske og administrative konsekvensar	113
6.3.1	Rapportering og evaluering av resultat	84	8.1	Innleiing	113
6.3.2	Resultat av statleg innsats – StatRes	85	8.2	Ei open og brukarretta forvaltning for breiare deltaking	114
6.4	Samordning	86	8.3	Ein godt organisert stat	115
6.4.1	Kva er samordning?	86	8.4	Styring og samordning	116
6.4.2	Verkemiddel for samordning	87	8.5	Arbeidsgivarpolitikk og leiing	117
6.4.3	Lineansvar og samordning	88			

Oversikt over boksar

Boks 1.1:	Nordisk modell	8	Boks 2.3:	Ulike program og initiativ for regelforenkling og vurdering av konsekvensar for næringslivet	23
Boks 1.2:	Samfunnsutfordringane og forvaltningspolitikken	9	Boks 2.4:	Innovasjon i offentleg sektor	28
Boks 2.1:	Storleiken på offentleg sektor	15	Boks 3.1:	Etiske retningsliner for statstenesta	33
Boks 2.2:	New Public Management	19			

Boks 3.2: Ytringsfridom, lojalitet og fagleg sjølvstende	34	Boks 5.6: Krav til avgjerdsunderlag ved organisering og omstilling	75
Boks 4.1: Universell utforming	36	Boks 5.7: Medråderett ved omstillingar	76
Boks 4.2: Rettleiing i brukarretting og brukarmedverknad	38	Boks 6.1: Utviklinga i mål- og resultatstyringssystemet	79
Boks 4.3: Brukarretting og brukarmedverknad i arbeids- og velferdsforvaltninga	39	Boks 6.2: Verdistyring i Helse- og omsorgsdepartementet	80
Boks 4.4: Seniornett	42	Boks 6.3: Gangen i etatsstyringa	81
Boks 4.5: Husbanken som pioner i e-forvaltning	49	Boks 6.4: Styringa av helseføretaka	83
Boks 4.6: Tiltak for enklare og betre regulering av næringslivet	53	Boks 6.5: Eksempel på metodar for kvalitetsforbetring	85
Boks 4.7: Retningslinjer og rettleiingar i regelverksarbeid	54	Boks 6.6: Samordning for næringslivet – Brønnøysundregistra som knutepunkt	88
Boks 4.8: Brukarretting i tilsyns- og kontrollverksemd	55	Boks 6.7: Oppfølging av miljøomsyn i offentleg verksemd	90
Boks 5.1: Færre forvaltningsorgan: Samanslåing, utskiljing og flytting av oppgåver	59	Boks 6.8: Utgreiing av konsekvensar på ulike sektorar	92
Boks 5.2: Endring i organisering av departementa	60	Boks 6.9: Alternative arbeidsformer	93
Boks 5.3: Organisering etter ulike prinsipp – eksempel frå sjukehussektoren på ulike kombinasjonar av prinsippa	61	Boks 6.10: IKT i offentleg forvaltning – nokre internasjonale trekk	94
Boks 5.4: Statens prinsipp for god eigarskap	71	Boks 6.11: IKT og effektivitet og samordning i skatteetaten	95
Boks 5.5: Om stiftingar innafor dei enkelte departementsområda	72	Boks 7.1: Statens tilsette	102
		Boks 7.2: Leiarskapen i staten – leiarplakaten	108
		Boks 7.3: Syn på leiarskap	109

Figuroversikt

Figur 2.1: Bilde.	13	Figur 4.3: Produksjon av lover og forskrifter 1990–2008	52
Figur 2.2: Offentlege utgifter som del av BNP, 2007	15	Figur 5.1: Bilde	56
Figur 2.3: Offentlege utgifter per innbyggjar i US \$, 2007	15	Figur 5.2: Tal på forvaltningsorgan etter departement 1991 (N = 829)	59
Figur 2.4: Offentleg sysselsetjing som del av samla sysselsetjing, 2007	15	Figur 5.3: Tal på forvaltningsorgan etter departement 2008 (N = 246)	59
Figur 2.5: «Government effectiveness».	16	Figur 5.4: Tal på forvaltningsorgan medrekna departement og SMK. Utvalde år	59
Figur 2.6: «e-Government Readiness Index»	16	Figur 5.5: Samla tal for statlege kollegiale organ over tid	66
Figur 2.7: Inndeling av offentleg sektor og statlege verksemdar etter organisasjonsformer	17	Figur 5.6: Tal for kollegiale organ pr. departement i 2007	66
Figur 3.1: Bilde.	29	Figur 6.1: Bilde	77
Figur 4.1: Bilde.	35	Figur 6.2: StatRes	86
Figur 4.2: Modell for involvering av innbyggjarane	38		

Figur 6.3: Den faglege modellen for StatRes.	86	Figur 7.3: Gjennomsnittleg avgangsalder ved alders- og uførepensjon 2003–2008	105
Figur 7.1: Bilde	98	Figur 8.1: Bilde	113
Figur 7.2: Aldersfordeling for tilsette i staten samanlikna med sysselsette i Noreg i alt i 2008 (i prosent)	103		

Tabelloversikt

Tabell 5.1: Organ med tilsynsoppgåver.	61	Tabell 5.3: Forvaltningsorgan med styre	65
Tabell 5.2: Omboda – ei oversikt	63		



DET KONGELEGE FORNYINGS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 19

(2008–2009)

Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

*Tilråding frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet av 3. april 2009,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Innleiing og samandrag av meldinga

1.1 Ei forvaltning for fellesskapet

Denne meldinga handlar om statsforvaltninga. Det vil seie regjeringa sitt administrative apparat. Statsforvaltninga skal sjå til at politiske avgjerder vert sette ut i livet lojalt og effektivt. Ho førebur saker for dei politiske styresmaktene, men tek òg sjølv avgjerder om folks rettar og plikter. Det gjer forvaltninga til ein sentral del av det demokratiske og politiske systemet. Korleis statsforvaltninga fungerer, vedkjem folk, frivillig sektor og næringsliv, og har mykje å seie for korleis heile den offentlege sektoren fungerer. Skal det demokratiske og politiske systemet fungere godt, må forvaltninga fungere godt.

Regjeringa ønskjer ein sterk og effektiv offentlig sektor. Å løyse viktige oppgåver i fellesskap gir folk tryggleik for grunnleggjande velferdstenester, valfridom og råderett over sitt eige liv. Statsforvaltninga skal verne om rettstryggleiken og fridomen til kvar enkelt. Folk skal ha påverknad på samfunnsutviklinga – òg ut over det å stemme ved val. Forvaltninga skal gi folk innsyn og innsikt, slik at dei kan bruke den politiske retten sin til å påverke samfunnsutviklinga og kontrollere korleis fellesskapsressursane vert brukte. Arbeids- og avgjerdsprosessane skal leggje til rette for at folk, organisasjonar og næringsliv kan fremme interessene sine,

reise kritikk og medverke til gode løysingar. Statsforvaltninga skal fremme fagleg sjølvstendige synspunkt utan partipolitiske omsyn.

Arbeidsdelinga og organiseringa i forvaltninga skal vere slik at det er klart kven som står ansvarleg for kva avgjerder. Det er demokratisk valde representantar som skal ta politiske avgjerder. Ansvarsdeling og organisering skal gjere det enkelt for folk å ta seg fram og vite kven som gjer kva. Informasjon skal vere lett tilgjengeleg og enkel å forstå. Det skal vere så enkelt som mogleg for folk, organisasjonar og næringsliv å gi informasjon til det offentlege og å etterleve lover og reglar. Statsforvaltninga skal ikkje bruke meir av fellesskapsressursane enn det ho treng for å løyse oppgåvene sine.

Dei store samfunnsutfordringane krev at fleire sektorar trekkjer saman. Kvar verksemd innafor statsforvaltninga har eit ansvar for å ta miljøomsyn, tenkje førebygging og opptre samordna overfor innbyggjarane. Forvaltninga må tilpasse seg eit samfunn i sterk endring, men dei grunnleggjande verdiane skal liggje fast. Omstilling skal skje i pakt med dei nordiske tradisjonane for trepartssamarbeid, medråderett og medverknad frå dei tilsette.

Slanking og utgiftsreduksjon, overføring av oppgåver til marknadsbasert verksemd og import av organisasjons- og styringsprinsipp frå privat sek-

tor har dei seinare åra prega reformene i offentleg sektor i mange land. Det er no ei aukande erkjening av at statsforvaltninga må representere visse grunnleggjande verdiar som det er heilt nødvendig å ta vare på for å sikre stabilitet, kontinuitet og gode rammer for eit velfungerande samfunn. Når dramatiske endringar påverkar vanlege folks kvar- dag, slik som då finanskrisa for alvor slo inn over Noreg mot slutten av 2008, ser vi kor nødvendig det er med velfungerande statlege institusjonar. Privatpersonar, organisasjonar og næringsverk- semder er avhengige av at statsforvaltninga er kompetent og effektiv.

Det er over 16 år sidan Stortinget sist fekk høve til å diskutere den overordna forvaltningspolitik- ken i samanheng. Sidan den gongen har statsfor- valtninga gått gjennom store endringar. Mange verksemder er skilde ut frå staten som eigne retts- subjekt. Talet på tilsette er ein firedel lågare enn i 1992. Dei oppgåvene som er igjen i statsforvalt- ninga, er i hovudsaka knytte til førebuing av poli- tiske avgjerder, etatsstyring og utøving av avgjerds- makt. Nokre offentlege verksemder er splitta opp, andre er slått saman. Rolle- og oppgave- fordelinga mellom departement og underliggjande verksemder og mellom sentrale og regionale stats- organ er endra i fleire sektorar. Underliggjande verksemder har fått større fridom og sjølvstende i enkelte saker. Styringssystema er vidareutvikla for å sikre god politisk styring og resultat i tråd med dei politiske prioriteringane. Bruk av IKT har endra arbeidsformer, opna for anna lokalisering av statlege arbeidsplassar og gjort ny tenesteyting og dialog med innbyggjarane mogleg.

Boks 1.1 Nordisk modell

Velferdsstatane i Norden har satsa på felles- skapsløysingar. Grunnleggjande velferdste- nester er tilgjengelege for alle og i hovudsaka finansierte i fellesskap. Dei som ikkje står i arbeid, er sikra pensjon, trygdeytingar eller arbeidsløysetrygd. Den nordiske modellen gir sosial og økonomisk tryggleik for enkelt- menneske. Saman med ansvarlege partar i arbeidslivet legg ein godt utbygd velferdsstat grunnlaget for ein fleksibel arbeidsmarknad med låg terskel for omstilling. Ein god offent- leg sektor er ein konkurransefordel for næringslivet.

Det er høg organisasjonsgrad i arbeidsliv- et, og partane tek del i eit trepartssamarbeid med styresmaktene.

Auka press på offentlege utgifter og forventnin- gar frå folk til korleis forvaltninga løyser oppgå- vene sine, vert sentrale utfordringar i åra som kjem. Grenseoverskridande utfordringar har endra grensa mellom nasjonal og internasjonal politikk og krev nye samarbeidsformer og ny kom- petanse i forvaltninga. Klima- og miljøendringane, eit meir mangfaldig samfunn og ein open økonomi set nye krav til politikkkutforming, samhandling og bruk av kunnskap. Statsforvaltninga må aktivt bruke og medverke til den felles kunnskapsall- menningen. *Regjeringa* ønskjer fornying for å sikre meir demokrati, betre tenester, deling av kunnskap og trygging av felles samfunnsinteresser.

Denne meldinga legg til grunn at det no trengst ein forvaltningspolitikk som styrkjer dei demokra- tiske verdiane og strekar under politisk styring av ressursane og institusjonane til fellesskapet. Mange av endringane og utfordringane set store krav til den politiske styringa og til at avgjerder som vert tekne lågare ned i forvaltninga, har klar politisk og demokratisk forankring. Forholdet mel- lom departement og underliggjande verksemder, mellom politikk og fag og mellom sektoransvar og heilskapsomsyn er derfor sentralt i denne mel- dinga, jf. òg St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*.

Forvaltningspolitikk dreier seg ofte om å vege ulike omsyn opp mot kvarandre, mellom anna ut frå spørsmål som desse:

- Korleis skal arbeidsdelinga mellom departe- menta og dei underliggjande verksemdene vere, og kor mykje fagleg handlefridom skal underliggjande verksemder ha?
- Kva for oppgåver bør vere organiserte i forvalt- ningsorgan, der statsråden har instruksjons- rett og ansvar, og kva for oppgåver bør heller leggjast til verksemder med større fagleg eller økonomisk sjølvstende?
- Brukartilpassa tenester krev delegering av avgjerds- makt og auka rom for variasjon i opp- gaveløysinga mellom sektorar og verksemder. Korleis skal forvaltninga då ta vare på omsynet til likehandsaming, felles standardar og over- ordna politisk styring?
- Solid fagleg grunnlag for avgjerder og effektiv gjennomføring krev spisskompetanse og arbeidsdeling. Korleis kan styringsverkemidla støtte opp under heilskapleg og samordna poli- tikk på område der samordning er nødvendig?

Korleis avveginga av slike omsyn skal vere, vil vari- ere over tid og mellom sektorar. Den overordna for- valtningssystemet gir rettesnorer. Innafor slike sen- trale overordna føringar som denne meldinga trekk-

Boks 1.2 Samfunnsutfordringane og forvaltningspolitikken

Heile den offentlege sektoren i Noreg er påverka av ei rekkje forhold både innalands og utalands. St.meld. nr. 9 (2008–2009) *Perspektivmeldingen* gjer nærare greie for nokre av desse forholda. Forvaltningspolitikken må ta særleg omsyn til dei forholda som har stor innverknad på statsforvaltninga, til dømes desse:

- Dei globale og dei nære *klima- og miljøutfordringane* krev at staten gjer innkjøp og vel arbeidsformer som er miljøvenlege.
- Dei labile *konjunkturforholda* gjer det nødvendig å sikre god balanse mellom den offentlege sektoren og marknaden og at vi har sterke offentlege institusjonar, tenlege kontrollsystem og ordningar som gir sunne marknads- og konkurranseforhold.
- *Den digitale utviklinga* gjer at forvaltninga må utnytte nye funksjonelle løysingar til intern effektivisering og til å utvikle ein meir open og brukarretta offentleg sektor.
- *Eit aldrande folk* fører til vekst i helse- og omsorgssektoren og gjer det nødvendig at forvaltninga utnyttar ressursane sine betre.
- *Endringane i arbeidsmarknaden* krev at alle sektorar og alle nivå i statsforvaltninga set inn tiltak for å rekruttere, halde på og vidareutvikle leiarar og medarbeidarar med høg kompetanse. Rekrutteringa skal spegle mangfaldet i samfunnet.
- *Aukande forventningar frå innbyggjarane* krev ei godt organisert, styrt og samordna forvaltning. Forvaltninga skal løyse oppgåvene effektivt, yte gode tenester til dei som treng det, og arbeide i samsvar med politiske føringar. For at forvaltninga skal ha legitimitet, må dei tilsette ha høg integritet og vere forplikta på demokratiske og rettsstatlege verdiar.
- EØS-avtalen og andre *internasjonale avtalar* legg føringar som statsforvaltninga anten er bunden av eller må tilpasse seg. Samstundes skal dei konkrete løysingane vere i tråd med norske verdisett og forvaltningstradisjonar

jer opp, må kvar sektor og verksemd finne fram til gode arbeidsformer, organisasjonsløysingar og styringssystem som sikrar den demokratiske politiske styringa av fellesressursane. Denne meldinga set opp nokre prinsipp for korleis statsforvaltninga skal arbeide og vere organisert, uavhengig av kor dei politiske styresmaktene vel å trekkje grensa mellom dei individuelle og dei kollektive rettane, fellesgode og private gode, stat og marknad.

1.2 Mål for forvaltningspolitikken

Statsforvaltninga skal arbeide og vere organisert slik at ho legg grunnlaget for politisk styring og brei deltaking frå folk. Ho skal gjere det enkelt for folk, organisasjonar og næringsliv, og ho skal bruke ressursane på ein effektiv og miljømedviten måte. Det krev høg kompetanse og god leiing.

1.2.1 Eit grunnlag for politisk styring

- *Byggje på demokratiske verdiar*. Forvaltninga skal medverke til at dei politiske styresmaktene når politiske mål. Ho skal leggje til rette for avgjerder og val av verkemiddel som byggjer

på den beste kunnskapen. Forvaltninga må ha evne til forbetring og fornying og til å løyse samfunnsoppgåvene i takt med endringar i samfunnet. Rettstryggleik og rettsstatlege verdiar skal liggje til grunn for korleis statsforvaltninga arbeider, jf. kapittel 3 og 4.

- *God styring og organisering*. Forvaltninga skal ha klare ansvarsforhold og god arbeidsdeling, jf. kapittel 5 og 6. Arbeidsområda og oppgåvene skal vere koplå saman slik at ulike formål og interesser kan vegast opp mot kvarandre. Somme oppgåver høyrer ikkje saman, til dømes næringsdrift og utøving av avgjerdsrett innafor det same området. Det skal ikkje vere tvil om kva slags interesser og omsyn som ligg til grunn for avgjerder.
- *Samordna bruk av verkemiddel*. Mål- og resultatstyring og andre styringsinstrument skal sikre samordning. Verksemdene skal sjå ut over sitt eige ansvarsområde, jf. kapittel 6. Sektormål skal ikkje stå i vegen for gode løysingar på tvers. Folk forventar at styresmaktene opptrer samordna. Informasjonsteknologien skal leggje til rette for meir effektiv sakshandsaming og betre samhandling og informasjonsutveksling mellom einingar og forvaltningsnivå.

1.2.2 Brei deltaking

- *Ei open forvaltning*: Demokratisk og folkeleg kontroll og engasjement i samfunnsutviklinga krev ei open forvaltning som gir innsyn, som deler kunnskapen sin med andre, og som lyttar til synspunkta frå dei som vert påverka av avgjerdene, jf. kapittel 4. Forvaltninga skal hente informasjon og synspunkt frå innbyggjarar og næringsliv. Forvaltninga har plikt til å leggje særleg til rette for dei som ikkje kan fremme sine syn like enkelt som dei organiserte interessene. Informasjonsteknologien må leggje til rette for at *alle* kan få innsyn og innsikt.
- *Lett å finne fram*: Forvaltninga og dei statlege leiarane skal samarbeide om informasjonsformidling og i utviklinga av digitale tenester, jf. kapittel 4 og 6. Kvar verksemd har ansvaret for at informasjonen vert samordna med andre verksemdar når det er best for innbyggjarane. Statsforvaltninga skal stille opp med integrerte løysingar, uavhengig av korleis forvaltninga er organisert. Folk skal få raskt svar. Dei som er i kontakt med forvaltninga, skal kunne finne fram på ein enkel måte. Forvaltninga skal vere oversiktleg og bruke nemningar og omgrep om seg sjølv som gjer det enklare for folk å vite kva for type verksemd dei har med å gjere, jf. kapittel 5.
- *Eit klart og enkelt språk*: Forvaltninga skal bruke eit språk som er klart og forståeleg for dei ho rettar seg til. Det skal vere lett for folk å forstå brev, skjema og annan statleg informasjon.
- *Betre brukarretting*: Brukarane skal ha innverknad på korleis oppgåvene vert løyste. Dei skal kunne seie meininga si gjennom brukarundersøkingar eller ved at dei vert tekne med i fora som gir råd til offentlege verksemdar, jf. kapittel 4. Brukarundersøkingar og innbyggjarundersøkingar må nyttast som grunnlag for forbetring og som styringsinstrument i utviklinga av verksemdene. Auka brukarretting krev at avgjerder, særleg dei som byggjer på skjønsvurdering av individuelle behov, vert flytta til dei som er nærmast brukarane, og at dei konkrete løysingane kan variere.

1.2.3 Miljømedviten

- *Ei miljømedviten forvaltning*: Statsforvaltninga og heile den offentlege sektoren må gå føre og vise veg ved å etterspørje varer som er miljøvenlege, og som er tilverka etter høge etiske og

sosiale standardar. God ressursbruk er god miljøpolitikk. Forvaltninga skal velje arbeidsformer som er ressursvenlege og minst skadelege for miljøet, til dømes gjennom auka bruk av telefon- og videokonferansar i staden for reiser med fly og bil. Utnytting av informasjonsteknologien legg grunnlag for ei meir effektiv og ressursvenleg oppgåveløysing i forvaltninga.

- *Miljøvenleg og energieffektiv drift*: Staten skal gjennom innkjøp, bygging og drift velje miljøvenlege og energieffektive løysingar. Når forvaltninga kjøper og vel IKT-utstyr, skal ho òg leggje vekt på klimautslepp og energibruk ved produksjon av utstyret og på energiforbruket utstyret krev i bruk og drift. Det gir miljøvinst og reduserer dei årlege energikostnadene til verksemdene.

1.2.4 Effektiv

- *God ressursbruk*: Forvaltninga skal løyse oppgåvene sine med minst mogleg ressursbruk og slik at ho når dei politiske måla. Ressursane skal fordelast mellom sektorar og oppgåver i tråd med dei politiske måla. Om forvaltninga ikkje er effektiv, forbruker ho ressursar som kunne vore nytta til å nå andre politiske mål, jf. kapittel 3. Kravet om god ressursbruk inneber òg ei kritisk haldning til kva for delar av offentleg forvaltning som framover kjem til å trenge meir arbeidskraft. Auken i talet på eldre gjer at offentleg sektor må nytte arbeidskrafta betre, mellom anna ved hjelp av ny teknologi og nye måtar å organisere tenestene på. Kunnskap om ressursbruk og resultat skal vere offentleg tilgjengeleg, jf. kapittel 6.
- *På nett med innbyggjarar og næringsliv*: Statsforvaltninga skal så langt som mogleg bruke elektroniske kanalar i samhandlinga med innbyggjarane og næringslivet. Folk skal sleppe å gi same informasjon om seg sjølv til fleire offentlege instansar og register. Omsynet til personvern og sikring av informasjon skal ligge til grunn for utforming og bruk av digitale løysingar. Offentlege verksemdar skal bruke opne standardar. Statlege verksemdar skal utnytte felleskomponentar og samarbeide i val av tekniske løysingar og elektronisk infrastruktur, jf. kapittel 6. Forvaltninga skal bruke IKT for å effektivisere måten forvaltninga arbeider på. Vinsten av effektiviseringa skal nyttast til å styrkje tenestetilbodet på prioriterte område.

- *Gode reglar som er lette å følgje:* Lover og reglar er blant dei viktigaste verkemidla i styringa av samfunnsutviklinga. Reglane må vere utforma slik at dei gir det resultatet det er meininga dei skal ha, og slik at det er enkelt for innbyggjarar, næringsliv og andre å følgje dei, jf. kapittel 4. Forvaltninga skal prioritere arbeidet med forenkling av regelverket. Nytt regelverk skal vere så enkelt og treffsikkert som mogleg og vere utforma teknologinøytralt slik at det legg til rette for effektiv bruk av IKT i sakshandsaminga. Regelverk som har verka ei stund, skal vurderast med sikte på kor godt det fungerer.

1.2.5 Høg kompetanse og god medarbeidarskap

- *Rekruttere, utvikle og halde på kompetanse:* Forvaltninga skal ha gode og inkluderande arbeidsplassar og setje høge krav til leiarar og tilsette. I mange verksemdar kjem store delar av arbeidsstokken til å nå pensjonsalderen om nokre få år. Forvaltninga skal gi høg prioritet til arbeidet med å rekruttere, utvikle og halde på dyktige medarbeidarar, jf. kapittel 7. Forvaltninga må ha leiarar som tek medråderetten til dei tilsette på alvor, og som gir rom for ansvarlege, aktive og kreative medarbeidarar. Slik kan verksemdene utvikle arbeidsplassar prega av god medarbeidarskap. Forvaltninga skal ta i bruk varierte arbeidsformer som innbyr til aktiv medverknad og godt samspel i oppgaveløsinga. Kompetanseutvikling er avgjerande for fornying og kvalitet i offentleg sektor. Arbeidsgivarpolitikken skal leggje til rette for at arbeidstakarane kan få utvikle seg gjennom heile yrkeslivet. Det gjer òg arbeidstakarane mindre utsette under omstilling.
- *Medråderett og medverknad:* Dei tilsette og organisasjonane deira skal vere med på laget i fornyingsarbeidet. Medarbeidarane sit på kompetanse og kunnskap som er avgjerande for at forvaltninga kan løyse oppgåvene sine betre. Arbeidsgivarpolitikken skal leggje til rette for at arbeidstakarane individuelt og gjennom organisasjonane sine har medverknad og reell medråderett og kan bruke kompetansen til beste for utviklinga av verksemdene, jf. kapittel 7.

1.2.6 Leiarskap som gir retning og motiverer til innsats

- *God leiarskap:* Forvaltninga må ha dyktige og resultatorienterte leiarar som spelar på lag med

dei tilsette, slik at dei saman løyser oppgåvene best mogleg og mest mogleg effektivt, jf. kapittel 7. Viktige prinsipp for god leiing ligg nedfelte i *Plattform for leiing i staten*. Kvar enkelt leiar og leiarane som gruppe har eit særleg ansvar for å få fram resultat til beste for fellesskapet og i samsvar med dei politiske prioriteringane. Verksemdene skal følgje opp leiarplattforma gjennom rekrutteringsprosessane, leiar- og lønssamtalane og måling av resultat.

- *Lokalt ansvar:* Kvar verksemd må utvikle leiarskapen sin og tilpasse organiseringa og kompetansen til oppgåvene og dei interne og eksterne utfordringane, jf. kapittel 7. Delegering av avgjerdsrett og meir overordna styring har gjort det endå viktigare med profesjonell leiing av verksemdene. Leiarskapen skal utvikle seg gjennom ein kombinasjon av kunnskap, haldningar og meistring. Dei gamle embetsmannsideala skal haldast i hevd, mellom anna for å sikre rettstryggleik og etisk framferd.

1.3 Avgrensing av meldinga og dei ulike kapitla

1.3.1 Statsforvaltninga og forvaltningsutvikling som politikkområde

Offentleg sektor omfattar staten, fylkeskommunane og kommunane. Denne meldinga handlar i hovudsaka om statsforvaltninga. Med statsforvaltninga forstår vi dei verksemdene som er organiserte som ein del av staten som rettssubjekt. Dette er oftast dei som går under nemninga forvaltningsorgan og forvaltningsbedrifter. Særlovsselskap, statsføretak, helseføretak, statlege aksjeselskap, stiftingar og andre einingar som ikkje er ein del av staten som rettssubjekt, vert ikkje rekna som ein del av statsforvaltninga. I denne meldinga dekkjer omgrepet statsforvaltninga ikkje statsrådene og resten av den politiske leiinga, om ikkje anna er nemnt. Dei tilsette i statsforvaltninga utgjer i hovudsaka dei som høyrer inn under det statlege tariffområdet, medrekna toppleiarane på leiarkontrakt. Ein del prinsipp, til dømes for god sakshandsaming og dialog med innbyggjarane, gjeld likevel òg for einingar som ikkje er ein del av statsforvaltninga.

Forvaltningspolitikken handlar om overordna og sektorovergripande spørsmål, som politisk styring, organisering, medarbeidarutvikling og leiing og dessutan felles administrative og tekniske løysingar. Innafor felles overordna rammer for korleis

statsforvaltninga bør arbeide og vere organisert, har kvar enkelt sektor, departement og underliggjande verksemd eit ansvar for å organisere seg og arbeide slik at dei når dei politiske måla. Meldinga handlar om det som er felles for heile statsforvaltninga, og ikkje det som er spesifikt for dei ulike sektorane og verksemdene.

Avgjerder om organisering og korleis statsforvaltninga skal arbeide, ligg til regjeringa og kvar enkelt statsråd, innafor dei rammene som Stortinget trekkjer opp, mellom anna i lovgiving og budsjettvedtak. Politiske reformer og nye tiltak krev ofte bruk av forvaltningspolitiske verkemiddel som ny organisering, oppretting av nye organ og ei anna arbeidsdeling mellom til dømes departement og underliggjande verksemdar. Stortinget vil ofte handsame desse sakene, anten fordi dei har budsjettkonsekvensar, eller fordi dei krev lovendringar.

1.3.2 Dei ulike kapitla

Kapittel 2 (Kjenneteikn og utviklingstrekk) gir ei oversikt over offentleg sektor og statsforvaltninga og dei viktigaste organisasjonsformene. Kapitlet gir i tillegg ei oversikt over utviklinga av forvaltningspolitikken sidan førre meldinga om forvaltningspolitikken vart handsama i Stortinget i 1992, og nokre viktige utfordringar statsforvaltninga står framfor.

Kapittel 3 (Verdigrunnlaget i forvaltninga) slår fast at arbeidet i forvaltninga må tuftast på nokre grunnleggjande verdiar som spring ut av dei demokratiske og rettsstatlege tradisjonane våre, og på erkjenninga av at forvaltninga er ein del av eit demokratisk system. Slik Regjeringa ser det, gjeld grunnverdiene same korleis ein ønskjer å trekkje grensa mellom politikk og marknad, korleis staten er organisert, eller kva for politiske styringsambisjonar regjeringa har.

Kapittel 4 (Ei forvaltning for fellesskapet) skisserer prinsipp og tiltak for å sikre ei brukarretta og open forvaltning, mellom anna gjennom aktiv bruk av IKT. Kapitlet slår fast at forvaltninga skal fremme rettstryggleik og skisserer tiltak som sikrar at det offentlege regelverket er forståeleg, formålseffektivt og så enkelt som mogleg å etterleve.

Kapittel 5 (Ei velorganisert forvaltning) drøftar ulike organisasjonsformer i staten og kva for vurderingar som bør leggjast til grunn i val av organisering. Kapitlet skisserer nokre prinsipp for gode val av organisasjonsformer i staten. Prinsippa tek omsyn til at organisasjonsforma påverkar oppgåveløysinga, kva form styringa frå overordna departement og statsråden har, og kor omfattande den politiske styringa vil vere, jf. òg kapittel 3. Kapitlet slår fast at organiseringa av statleg sektor skal stå fram som ryddig og forståeleg for brukarar og innbyggjarar.

Kapittel 6 (Styring og samordning) gir eit oversyn over styringsprinsippa og trekkjer fram nokre utfordringar i mål- og resultatstyringa og i etatsstyringa. Kapitlet tek òg opp utfordringane med å få til ei god samordning og dei viktigaste samordningsmekanismane i forvaltninga. Det er lagt særskild vekt på samordning og felles løysingar innan IKT.

Kapittel 7 (Arbeidsgivarpolitikk og leiging) lyftar fram ein arbeidsgivarpolitikk for å rekruttere og halde på kvalifisert arbeidskraft og som gir medarbeidarar og leiarar ansvar og rom til å utvikle seg fagleg. Forvaltninga treng leiarar og medarbeidarar som strekkjer seg etter mål, og som medverkar til fornying av offentleg sektor.

Kapittel 8 (Økonomiske og administrative konsekvensar) gir eit oversyn over dei økonomiske og administrative konsekvensane av den forvaltningspolitikken meldinga legg opp til.

2 Statsforvaltninga: Kjenneteikn og utviklingstrekk



Figur 2.1

Foto: Paal Audestad

2.1 Innleiing og samandrag

Den offentlege sektoren og statsforvaltninga ser annleis ut i dag enn då Stortinget handsama den førre stortingsmeldinga om forvaltningspolitikken.

- *Frå tenesteproduksjon til utøving av avgjerds-makt:* Fleire oppgåver som vart løyste innafør statsforvaltninga for 15–20 år sidan, ligg i dag i statlege selskap eller er ikkje lenger statlege oppgåver i det heile. Dette gjeld særleg tenesteproduksjon.
- *Fleire organisasjonsformer:* Staten har teke i bruk nye organisasjonsformer. Hovudskiljet går mellom dei verksemdene som er ein del av staten som juridisk person, og verksemdar der staten har styringsinteresser, til dømes som eigar, men der verksemda ikkje er ein del av staten som rettssubjekt. Også innafør staten som rettssubjekt finn vi mange ulike organisasjonsformer der ansvaret og styringsforma til statsråden varierer.
- *Auka fridom og sjølvstende for underliggjande verksemdar:* Endringar i styrings- og budsjett-systema har gitt statlege verksemdar auka fridom og sjølvstende, også innafør kvar enkelt organisasjonsform. Departementa skal setje klare mål og sjå til at resultatane er som forventa, medan dei underliggjande verksemdene har større fridom i val av verkemiddel og disponering av budsjetta innafør dei styringssignala som departementet og statsråden har gitt.
- *Klarare rolle- og oppgåvedeling:* Klargjeringa av roller og oppgåvedeling mellom departement og underliggjande verksemdar har i nokre sektorar ført til at det er oppretta fleire

verksemdar. Nye tilsynsorgan er eit døme på dette. Samla sett har likevel talet på forvaltingsorgan gått ned. Mange verksemdar er slått saman til større einingar, mellom anna for å få meir samordning og heilskapstenking i forvaltninga.

- *Regelforenkling og brukarretting:* Omsynet til individuelle brukarar, anten det er enkeltmenneske, organisasjonar eller næringsliv, har fått meir vekt. Forenkling av regelverk og utvikling av tenester som er betre tilpassa dei brukarane treng, har stått sentralt. Brukarundersøkingar og serviceerklæringar er tekne i bruk for å sikre betre brukarretting.
- *Digitalisering og nye arbeidsformer:* Informasjonsteknologien har endra måten innbyggjarane, næringslivet, kommunane og andre har kontakt med statsforvaltninga på, og har hatt innverknad på korleis forvaltninga er organisert og arbeider. Meir bruk av informasjonsteknologi i statsforvaltninga har gitt stor effektiviseringsvinst og rom for nye arbeidsformer og har dessutan opna for friare val av kvar i landet oppgåvene skal løysast. IKT har gjort det mogleg med sjølvbetente løysingar, til glede for brukarane og forvaltninga sjølv.
- *Endring i samansetjinga av dei tilsette:* Talet på tilsette innafør tariffområdet til staten er ein firedel lågare i dag enn i 1992. Gjennomsnittsalderen på dei tilsette har auka. Det gjeld òg blant leiarane. Det har vorte fleire med høgare utdanning. Talet på kvinner blant dei tilsette og i leiarstillingar har auka. Ved utgangen av 2007 var det 37 prosent kvinnelege leiarar. Det statlege tariffområdet er den sektoren i arbeidslivet som har minst skilnad i løn mellom kvinner og menn. Sjølv om det har vorte fleire tilsette med innvandrarbakgrunn i staten, er denne delen framleis liten.
- *Internasjonalisering:* Grenseoverskridande utfordringar, som klimaendring, forureining, migrasjon og økonomisk samanveving, har internasjonalt den nasjonale politikken og har gjort skiljet mellom utariks- og innarikspolitikk mindre klårt. Dei internasjonale avtalane verkar inn på korleis nasjonalstatane kan organisere statsforvaltninga.

Desse utviklingstrekka gjer at statsforvaltninga i dag ser annleis ut enn ho gjorde for 20 år sidan. Fleire av desse utviklingstrekka er handsama meir i detalj i kapittel 2.4. Enkeltområde, som organisering, styring og samordning, arbeidsgivarpolitikk og leiing, vert det òg gjort greie for i egne kapittel 5, 6 og 7.

2.2 Offentleg sektor, hovudtrekk og samanlikning med andre land

Velferdsstatane i Norden har valt å løyse mange av velferdsoppgåvene gjennom offentlege og universelle ordningar, mellom anna innafør utdanning og helsetenester. I tillegg sikrar det offentlege pensjon, arbeidsløysetrygd og andre trygdeytningar til dei som står utafør arbeidslivet. Når den offentlege sektoren disponerer så stor del av dei økonomiske og menneskelege ressursane, vert det endå viktigare at han løysar oppgåvene sine godt og effektivt.

Undersøkingar som samanliknar land, har metodiske utfordringar og problem. Ein bør lese alle slike samanlikningar med kritisk sans, mellom anna fordi ulike land organiserer oppgåvene på ulike måtar. Til dømes kan arbeidsdelinga mellom staten og dei regionale styresmaktene variere. OECD er i gang med eit omfattande arbeid for å utvikle statistikk som kan gjere det lettare å samanlikne på tvers av land («Towards Government at a Glance»).

Norsk forvaltning ligg heilt på topp i nokre internasjonale rangeringar. I ei undersøking Verdsbanken gjorde av «government effectiveness», låg Noreg i 2007 på tredjeplass, etter Danmark og Sveits. Undersøkinga omfattar ei lang rekkje eigenskapar ved offentleg forvaltning, som kvaliteten på offentlege tenester, kor stort truverde forvaltninga har, og evna ho har til å løyse oppgåver og gjennomføre politiske avgjerder, sjå figur 2.5.

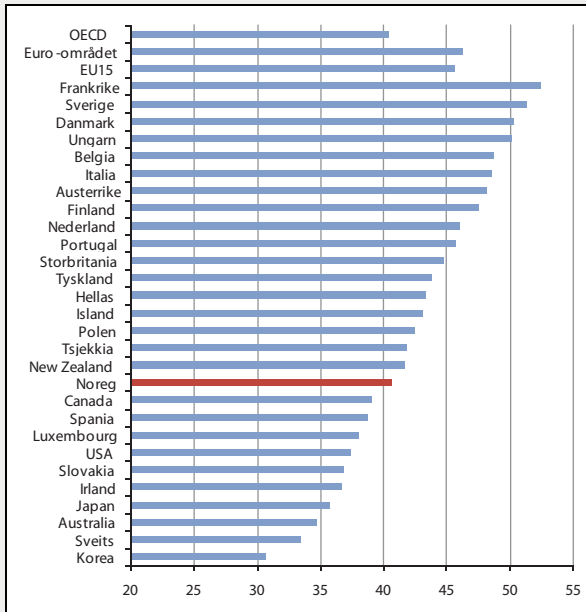
I ein FN-rapport frå 2008 om e-forvaltning (*eGovernment Survey 2008*) ligg Noreg òg på tredjeplass, etter Sverige og Danmark. Studien målar fleire faktorar som påverkar bruken av IKT og e-forvaltningstenester i eit land, til dømes teknologi, infrastruktur og kunnskap, sjå figur 2.6.

2.3 Organisasjonsformer og styring i statleg sektor

2.3.1 Inndeling av forvaltninga

Offentleg sektor omfattar stat- og kommunesektoren. Verksemdene i staten vert gjerne inndelte etter om dei er ein del av staten som rettssubjekt, eller om dei er egne rettssubjekt. Dei verksemdene som er ein del av staten som rettssubjekt, vert gjerne inndelte i ordinære forvaltingsorgan, forvaltningsbedrifter og forvaltningsorgan med særskilde budsjettfullmakter. Det er ofte tilknytninga til statsbudsjettet, det vil seie om dei er netto- eller bruttofinansierte over statsbudsjettet, sjå kapittel

Boks 2.1 Storleiken på offentlig sektor

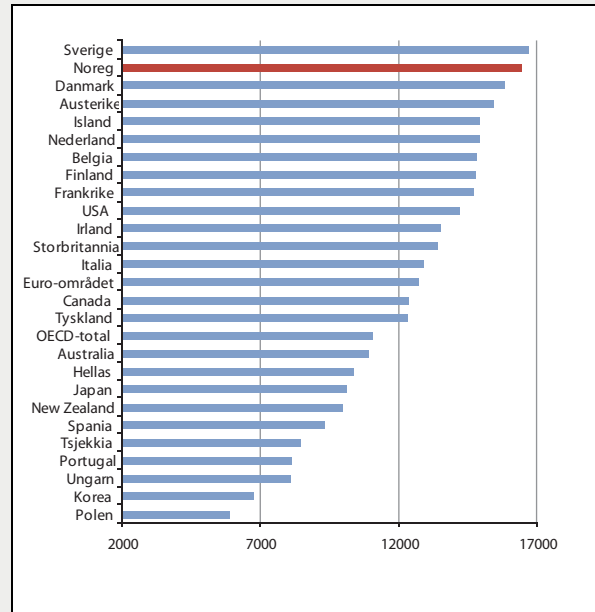


Figur 2.2 Offentlege utgifter som del av BNP, 2007.¹

¹ OECDs tal for totale utgifter som del av BNP kan ikkje jamførast med dei tala SSB gir for tilsvarende forhold i Noreg. Forskjellen mellom tala som er publiserte på ssb.no, og tala frå OECD ligg i behandlinga av gebyrinntektene til forvaltninga. I tala frå SSB kjem desse inntektene til fråtrekk på utgiftssida, medan dei i internasjonale tabellar er flytta til inntektssida og «blæs opp» både inntektssida og utgiftssida.

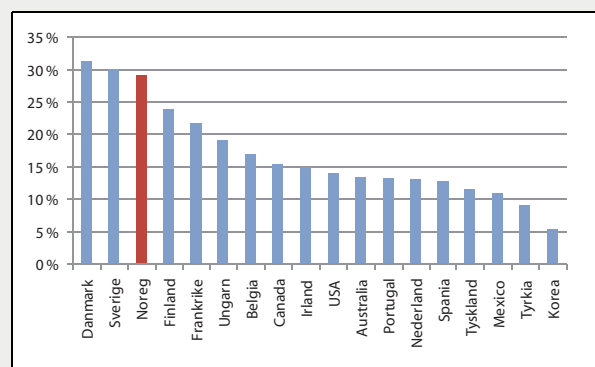
OECD Economic Outlook 83 database.

Kor stor den offentlege sektoren er, vert ofte målt ut frå kor stor del av brutto nasjonalprodukt (BNP) som utgiftene til sektoren utgjer, sjå figur 2.2. Sidan Noreg har eit svært høgt BNP på grunn av petroleumsinntektene, får vi ofte låge verdiar i internasjonale samanlikningar der dette målet vert lagt til grunn. Offentlege utgifter målte per innbyggjar eller offentlig sysselsetjing som del av samla sysselsetjing gir derfor eit betre bilete når vi samanliknar med andre land. Etter desse måla har Noreg i internasjonalt perspektiv ein stor offentlig sektor, sjå figur 2.3 og figur 2.4.



Figur 2.3 Offentlege utgifter per innbyggjar i US \$, 2007.

Kjelde: OECD



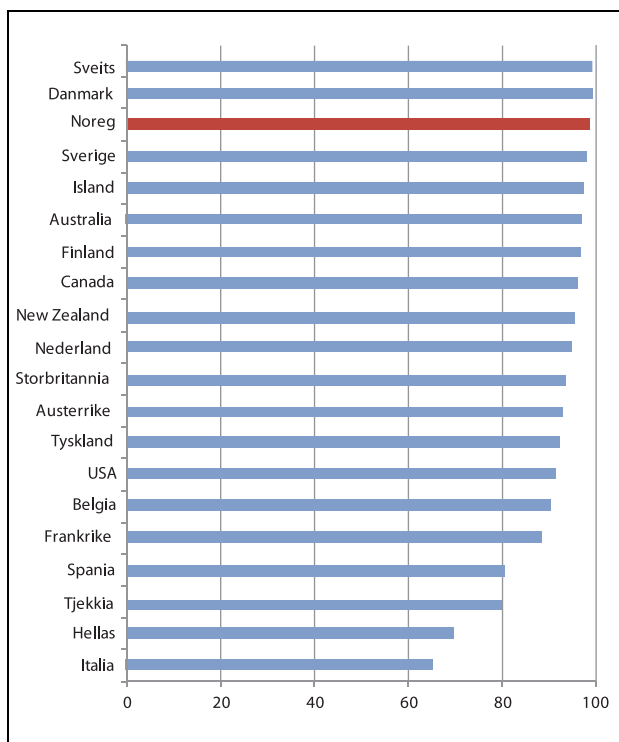
Figur 2.4 Offentleg sysselsetjing som del av samla sysselsetjing, 2007.¹

¹ Tala for andre land enn Noreg, Sverige, Danmark og Tyskland er frå 2005.

Kjelde: OECD Working Papers on Public Governance, No. 8 (2008) og Statistisk sentralbyrå.

2.3.2, som avgjer kva nemning vi nyttar. Organisasjonsformene utafør staten som rettssubjekt vert gjerne inndelte i statlege aksjeselskap, statsforetak, særlovsselskap og stiftingar. Desse formene

vert regulerte i egne lover, som aksjelova, lov om statsforetak, ulike særlover og lov om stiftingar. Grovinnendinga av organisasjonsformene er illustrert i figur 2.7.



Figur 2.5 «Government effectiveness»

Note: Noregs verdi på 98,6 tyder at 98,6 prosent av landa som er med i undersøkinga, har ein dårlegare skår enn Noreg. Ein skår på 100 tyder at landet er best, og ein skår på 0 tyder at landet er dårlegast av dei som er med i utvalet. «Government effectiveness» er rekna ut på grunnlag av data frå i alt 18 kjelder. Data frå ti av dei går inn i den norske skåren.

Kjelde: Verdsbanken 2008.

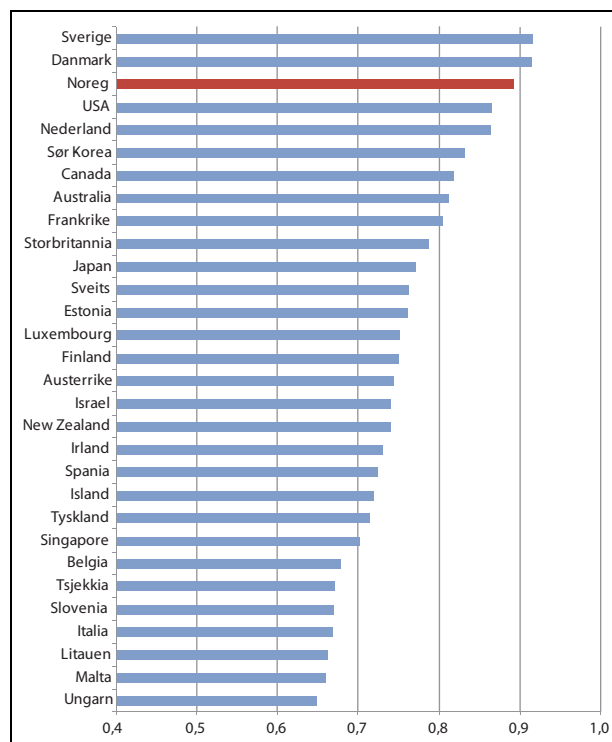
2.3.2 Forvaltningsorgan

Forvaltningsorgan er hovudforma innafor statsforvaltninga. Forvaltningsorganane fell i tre undergrupper: *ordinære forvaltningsorgan*, *forvaltningsorgan med særskilde budsjettfullmakter* og *forvaltningsbedrifter*.

Forvaltningsorganane er juridisk ein del av staten og er ikkje skilde ut som eigne rettssubjekt. Staten har det fulle ansvaret for dei. *Løyvingsreglementet for Stortinget*, *regelverket for økonomiforvaltninga i staten*, *offentleglova* og *forvaltningslova* gjeld fullt ut for eit forvaltningsorgan. Dei tilsette er statstenestemenn og kjem inn under *tenestemannslova* og *tenestetvistlova*.

Departementet, med statsråden som parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarleg for alle sider ved verksemda deira, kan instruere dei både fagleg, økonomisk og administrativt. I visse tilfelle kan instruksjonsretten til statsråden vere delvis avskoren gjennom lov.

Dei ordinære forvaltningsorganane omfattar *departementa* og ei rekkje underliggjande organ

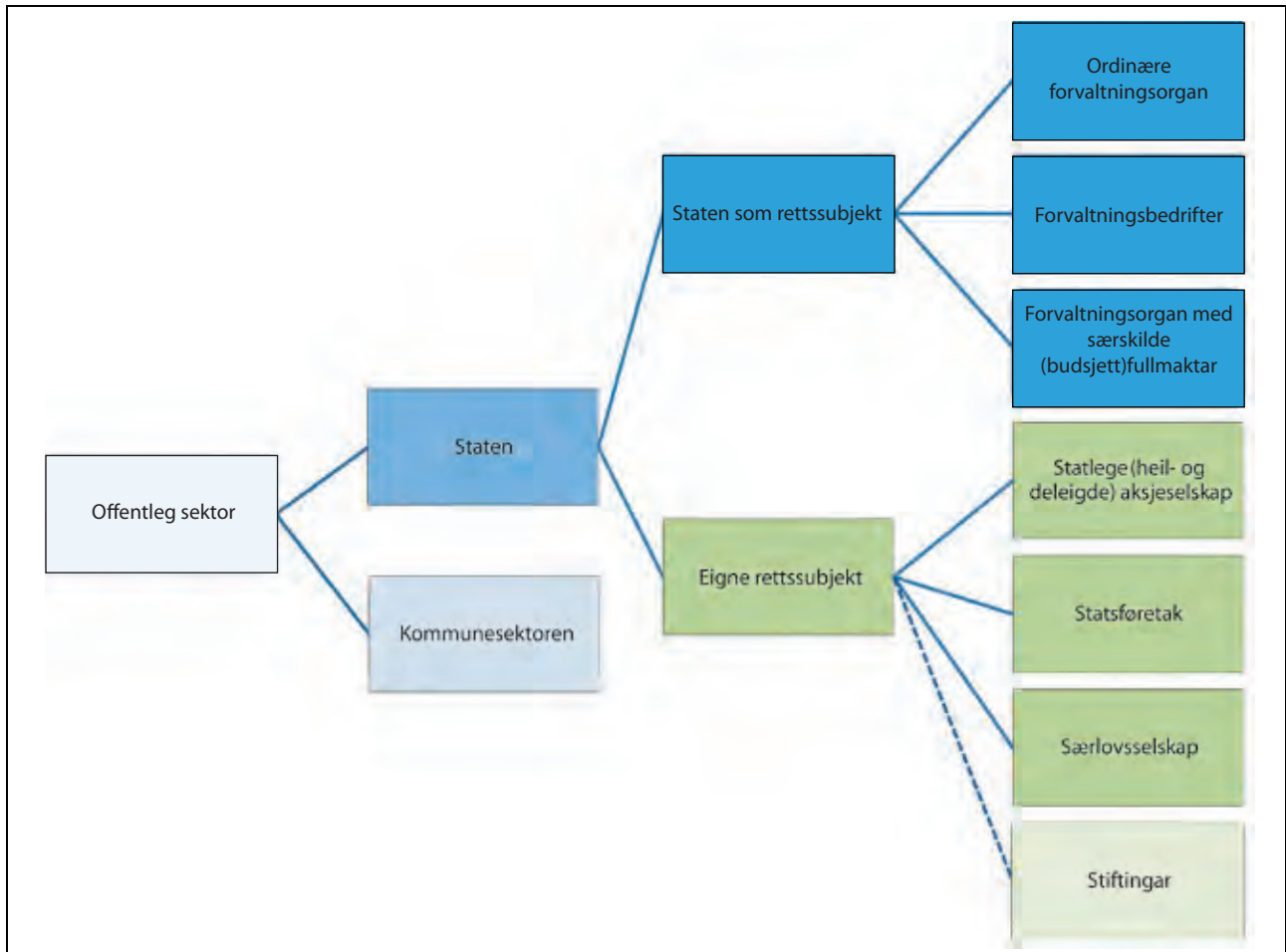


Figur 2.6 «e-Government Readiness Index»

Kjelde: FN 2008

med ulike nemningar, til dømes *direktorat*, *tilsyn*, *ombod* og *senter*. Disse organa har ulike oppgåver, til dømes overordna sektorstyring, forvaltning av regelverk, forvaltning av stønader og tilskot og tenesteproduksjon. Verksemdene vert styrte gjennom etatsinstruksar, tildelingsbrev og årlege budsjett. I tillegg har departement og underliggjande verksemdar jamleg kontakt om styringa (styringsdialog), stundom supplert med instruksar i enkelt saker, jf kapittel 6. Så langt det er mogleg å rekne seg fram til det på førehand, skal budsjettet innehalde alle statsutgifter og statsinntekter (vere fullstendig). Utgiftene og inntektene skal vere førte kvar for seg (bruttobudsjettering). Alle statsutgifter og statsinntekter skal med i rekneskapen for den budsjetterminen løyvinga er gitt for (kontantprinsippet), og løyvinga gjeld for eit kalenderår om gongen (eittårsprinsippet).

Forvaltningsorgan med særskilde (budsjett)fullmakter har større økonomisk handlefridom sidan dei er nettobudsjetterte. For nettobudsjetterte verksemdar vedtek Stortinget berre kor stort bidraget frå statskassa skal vere, og verksemda kan sjølv avgjere fordelinga mellom drift og investeringar. Denne måten å gjere budsjettvedtak på er særleg tilpassa verksemdar som har inntekter i tillegg til løyvingane over statsbudsjettet. Ofte har nettobudsjettering vore grunnlagt med at verksemd



Figur 2.7 Inndeling av offentlig sektor og statlege verksemder etter organisasjonsformer

dene treng fagleg fridom og sjølvstende. Fleire tidlegare ordinære forvaltningsorgan innafor forskning, utdanning og meir verdiforankra verksemd har dei siste åra vorte omdanna til forvaltningsorgan med særskilde budsjettfullmakter. Mellom forvaltningsorgana med særskilde budsjettfullmakter finn vi til dømes *fleire forskingsinstitutt, universitet og høyskular og likestillings- og diskrimineringsombodet*.

Forvaltningsbedrifter har òg unntak frå brutto-prinsippet ved at Stortinget løyver eit netto driftsresultat. Dette gjeld likevel berre driftsbudsjettet. Alle investeringane vert utgiftsførte i statsbudsjettet i budsjettåret, men forvaltningsbedriftene har unntak frå kontantprinsippet ved at investeringane vert renteførte og avskrivne over driftsbudsjettet. Dette skil dei frå aksjeselskap, der investeringsmidlane vert registrerte som aksjekapital eller lån. I dag er det fire forvaltningsbedrifter: *Statsbygg, Statens kartverk, Garantiinstituttet for eksportkreditt og Statens pensjonskasse*.¹

¹ NVE Anlegg som er ein del av NVE, er òg budsjetttert på same måten som ei forvaltningsbedrift.

2.3.3 Statlege selskap

Statlege selskap er sjølvstendige rettssubjekt der det er eit eigarforhold mellom staten og selskapet. Denne forma omfattar *statsaksjeselskap, statsforetak og særlovsselskap*. Selskapa og føretaka vert regulerte gjennom særlege reglar for statsaksjeselskap i aksjelova, gjennom statsforetakslova og enkeltlovene for særlovsselskapa. Staten har også eigarinteresser i børsnoterte aksjeselskap som til dømes Telenor og Hydro.

Ansvar for forretningsdrifta ligg hos styret og leiinga i selskapet, og selskapet har sjølv det finansielle ansvaret. I tillegg får nokre av dei tilskot over statsbudsjettet. Den formelle styringa statsråden står for, og det konstitusjonelle ansvaret hans i rolla som eigar er knytt til vedtak i generalforsamling, føretaksmøte eller årsmøte. Elles kan rammevilkåra for selskapet endrast ved at Stortinget gjer endringar i lover eller ved at departementet eller kongen i statsråd endrar andre reguleringar.

Statsforetaksforma er oppretta med tanke på verksemder som har overordna samfunnsmessige

eller sektorpolitiske formål. Det som i dag skil eit statsføretak frå eit statsaksjeselskap, er særleg følgjande:

- Staten må eige heile føretaket som einaste eigar.
- Statsføretaka har krav på seg om at eigaren får lagt fram for seg alle saker som det er grunn til å tru har stor innverknad på formålet, eller som vil endre karakteren til verksemda vesentleg.
- Statsføretaka skal sende styreprotokollen sin til eigaren.
- Riksrevisjonen skal føre kontroll med korleis statsføretaka forvaltar statens interesser.

Vi har i dag følgjande statsføretak: *Statkraft SF*, *Statnett SF*, *Gassnova SF*, *SIVA SF*, *Statsskog SF* og *Enova SF*.

Nemninga *særlovsselskap* vert brukt om verksemdar som er regulerte i særskild lov. Følgjande selskap er i dag organiserte ved særlov: *AS Vinmonopolet*, *Norsk Tipping AS*, *Innovasjon Norge*, *Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND)* og *Petoro AS*.

Helseføretaka er òg særlovsselskap. Helseføretakslova fastset korleis dei skal styrast og organisert. Føretaka kan etter lova ikkje gå konkurs. Det er i alt fire regionale helseføretak som eig ei rekkje underliggjande sjukehus og institusjonar, som går under namnet helseføretak. Dei regionale helseføretaka er sjølvstendige rettssubjekt som staten eig og finansierer. Staten som eigar kan ikkje utøve eigarstyring i dei regionale helseføretaka utanom føretaksmøtet. Staten styrer gjennom løyvingar og årlege oppdragsdokument, sjå tekstboks 6.4.

2.3.4 Stiftingar med statleg tilknytning

Ei tredje hovudform for organisering er *stiftingar*. På same måten som dei selskapa staten eig, er stiftingar sjølvsendige rettssubjekt og ikkje ein del av staten. I motsetnad til selskapa er stiftingane sjølv-eigande einingar. Dei har verken staten eller private rettssubjekt som eigarar.

Stiftingane kan derfor ikkje styrast ved instruksjon eller frå eigarposisjon. Vedtektene kan eventuelt gi staten rett til å nemne opp styremedlemer. Lova om stiftingar set òg strenge grenser for å kunne endre vedtektene. Den statlege styringa er i stor grad avgrensa til å setje vilkår for statlege tilskot eller ved at staten betaler for oppgåver som stiftinga skal gjere. Det er innafør kultursektoren at det er mest vanleg med stiftingar. Døme på stiftingar med statleg tilknytning er museum som *Nasjonalmuseet for kunst og Norsk folkemuseum* og

dessutan ei lang rekkje kunnskaps- og forskingsinstitusjonar.

2.4 Utviklingstrekk²

2.4.1 Langsiktige utviklingsperspektiv

I eit langsiktig perspektiv har statsforvaltninga og forvaltningspolitikken vore i stadig endring. Forvaltninga i dag ser heilt annleis ut enn då Noreg vart etablert som sjølvstendig nasjon i 1905, sjølv om kvar enkelt endring for seg ikkje har stått fram som banebrytande. Etter krigen og fram til byrjinga av 1980-talet var offentleg forvaltning i kraftig vekst, mykje på grunn av utbygginga av velferdsstaten. Dei siste 20–25 åra har hovudstrategien vore «ombygging» snarare enn «utbygging» av den offentlege forvaltninga.³ Samtidig har omstillingstakta vore høg i denne perioden. Forvaltningsdatabasen ved Norsk samfunnsvitskapeleg datatjeneste (NSD) har til dømes registrert over 800 vesentlege organisasjonsendringar i statsforvaltninga sidan 1990.

Dei første åra etter krigen engasjerte staten seg i ulike former for næringsverksemd. I dag fremmar staten sektorstyring gjennom regulering av marknaden eller gjennom direkte finansiering og kjøp av tenester. Teknologiske endringar og utviklinga i den internasjonale marknaden har ført til at tidlegare offentlege monopol må tilpasse seg internasjonal og nasjonal konkurranse.

2.4.2 Nyare reformer

Mot slutten av 1970-talet vart det reist spørsmål ved veksten i offentleg sektor, verkemidla i samfunnstyringa og staten si evne til effektiv oppgaveløysing. Mange OECD-land var inne i ein økonomisk lågkonjunktur, og stramme offentlege finansar pressa fram reformer for å få meir effektiv offentleg tenesteyting. Mange land valde å flytte offentlege oppgåver over i marknaden og henta inspirasjon til styrings- og leiingsformer frå næringslivet. Bruken av økonomiske incentiv, måling og påskjøning av resultat og aktiv bruk av konkurranse vart meir vanleg. Mange land sette i verk slike reformer på om lag på same tid. Særleg

² Framstillinga i dette kapitlet byggjer mellom anna på Statskonsult (2006): *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltninga fra ca. 1990*, Statskonsultrapport nr. 10; Grønlie, T. (red.) (1999): *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*, Bergen, Fagbokforlaget.

³ Pedersen, O.K. og Læg Reid, P. (1999): *Fra oppbygging til ombygging i staten, Organisasjonsforandringer i tre nordiske lande*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Boks 2.2 New Public Management

New Public Management (NPM) er brukt som ei felles nemning på ulike reformidear og endringsprosessar som har prega offentleg sektor i mange land, særleg på 1980- og 1990-talet. Sjølv om NPM ikkje er ei samanhengande eller eintydig reformpolitisk programpakke, finst det likevel ein del felles trekk ved nokre av dei reformene som mange samfunnsvitarar, både i Noreg og internasjonalt, meiner uttrykkjer eit felles underliggjande tankegodt. NPM vert ofte framstilt som ein motsats til dei tradisjonelle byråkratiske verdiane som legg vekt på reglar og rettar, demokrati og politisk lojalitet, fagleg forsvarleg sakshandsaming, samordning og avveging av ulike og ofte motstridande omsyn og ikkje minst tillit og pliktkjensle framfor individuelle incentiv for å gjere ein god jobb.

Lista over NPM-inspirerte reformer omfattar gjerne desse elementa:

- Desentralisering og oppsplitting i «resultateiningar», med relativt eintydige mål. Overordna instans skal ved hjelp av ulike måleindikatorar vurdere om måla er oppfylte eller ikkje.
- Større fridom for leiarar til å disponere eigne ressursar og velje verkemiddel for måloppnåing. («Let the managers manage.»)
- Sterkare koplingar mellom resultatoppnåing og påskjøning eller sanksjonar, både på organisatorisk nivå og på personnivå. Bruk av kontraktar, resultatbasert finansiering, prestasjonsløn. («Make the managers manage.»)
- Auka bruk av konkurranse og marknad, dels ved å etablere «interne marknader» og

kontraktar, dels ved å flytte oppgåver ut til reine kommersielle aktørar. Skilje rollene som tingar og utførar, kjøpe offentlege tenester frå private eller overlate tenesteproduksjonen til marknaden aleine.

- Auka vekt på service og brukarretting. Dei som tek imot tenestene, vert rekna som «kundar» som skal kunne velje mellom ulike tilbydarar.
- Fokus på kostnadseffektivitet, kostnadskutt og budsjettdisiplin.

Eit problem med NPM som omgrep og samlenemning er at dei reformtypene som gjerne går inn under omgrepet, ikkje nødvendigvis heng saman i ein indre logikk. Fokus på mål og resultat, effektivitet, brukarretting og desentralisering, som er sentrale element i NPM-pakka, er ikkje «NPM-eigedom» aleine. Dette er omsyn og verdier som forvaltningspolitikken kan støtte opp under utan at politikken dermed omfattar alle dei andre NPM-inspirerte reformideane.

Eit problem som heng saman med dette, er kva vi faktisk veit om resultatene av «NPM-reformer». Reformene får ulikt innhald i ulike sektorar. Det gjer det vanskeleg å gi generelle svar på korleis dei verkar, og ulike evalueringar trekkjer ofte i ulike retningar. På meir generelt grunnlag har det vore hevda av norske forvaltningsforskarar at vi står overfor eit «evaluingsparadoks»: Dei som arbeider for NPM-reformer med utgangspunkt i lovnader om stor effektivitetsvinst, undersøker sjeldan om ein faktisk når slike resultat.¹

¹ Christensen, T., m.fl. (2004): Organisasjonsteori for offentlig sektor. Universitetsforlaget

New Zealand, Australia og Storbritannia vert haldne fram som eksempel. Dei ulike endringane fekk etter kvart fellesnemninga New Public Management, sjølv om dei ikkje var ein del av eit samanhengande reformprogram, og både sosialdemokratiske og høgredominerte regjeringar gjennomførte dei. Medan somme har sett på denne utviklinga som eit ledd i nedbygginga av den politiske styringa, har andre vurdert endringane som tiltak for å fremme meir effektiv politisk styring, betre tenester og betre demokratisk kontroll av forvaltninga og dei statlege tenesteproducentane.

Noreg vart på starten av 1990-talet karakterisert som ein nølande reformator. Men mål- og

resultatstyring og sjølvstendige direktorat var ein del av norsk forvaltningspolitikk lenge før det vart ein del av det som seinare er kalla New Public Management. Konkurransetsetjing og til dels òg privatisering av til dømes telesektoren vart gjennomført i Noreg om lag på same tid som mange andre land valde slike løysingar, og var i stor grad ei følgje av den teknologisk utviklinga og internasjonaliseringa av marknaden for slike tenester.

Fleire undersøkingar⁴ viser at vi har ei svært omstillingsdyktig statsforvaltning. Det er knapt noka statleg verksemd som ikkje har vore gjennom større eller mindre organisasjonsendringar dei siste åra. Ut frå levekårsundersøkinga til SSB frå 2003

fann Fafo at 45 prosent av dei statstilsette hadde vore gjennom store omstillingsprosessar dei to føregåande åra. Tilsvarende del i privat sektor var 30 prosent. Effektivisering var eit sentralt mål bak omstillingane. Utfordringa framover er å fortsetje fornyinga av offentleg sektor, men slik at endrings tiltaka er meir treffsikre, og omstillingsprosessane betre og meir inkluderande for dei tilsette.

Eit kjernesporsmål i forvaltningspolitikken har vore om ein skal privatisere og konkurranseutsetje og dermed la marknadslignande mekanismar avgjere korleis makt og gode i samfunnet vert fordelte. I diskusjonen om liberalisering generelt og New Public Management spesielt har vi sett eit ideologisk skilje mellom høgresida og venstresida i norsk politikk. Andre reformer og omstillingar har i større grad spegla felles verdiar og prinsipp. Ulike regjeringar har ført ein forvaltningspolitikk som har vore retta inn mot å oppnå god politisk styring, effektiv ressursbruk og betre måloppnåing. Men det har vore usemje i val av verkemiddel, mellom anna når det gjeld konkurranse og marknadsløysingar.

Bruk av marknad og marknadslignande styringsformer verkar inn på kven som får kva, og kven som får meir makt på kostnad av andre.

Den norske reformpolitikken har følgd nokre hovudliner:

- nye organisasjons- og arbeidsformer, bruk av ny teknologi, meir vekt på effektivitet og resultat og konkurranseutsetjing av visse tenester,
- utvikling av tenestene slik at dei er betre tilpassa brukarane, forenkling og auka valfridom,
- delegering av ansvar og verkemiddel til underliggjande verksemder, mellom anna gjennom meir rammestyrt budsjett, bruk av fleire og friare former for tilknytning til statsbudsjettet og meir lokalt ansvar i arbeidsgivarpolitikken,
- endring i oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa, større variasjon i regional organisering, utflytting av oppgåver frå departementa og utlokalisering av statlege arbeidsplassar,
- samanslåingar og etablering av færre og større forvaltningsorgan på ei rekkje område.

Dei mange og omfattande endringane i offentleg sektor dei siste tiåra er berre delvis resultat av ein heilskapeleg forvaltningspolitikk. Mange endringar har skjedd i kvar enkelt sektor, mellom anna

som resultat av tilpassing til EØS-krava. Samstundes har vi òg døme på meir gjennomgripande reformer, etablering av felles normgrunnlag og andre samordnande tiltak for forvaltninga. Forvaltningslova og offentleglova var sentrale verkemiddel for å få til eit felles normgrunnlag for sakshandsaming og offentleg innsyn på 1960-talet. Mål- og resultatstyring vart etablert som felles prinsipp på 1980-talet. Felles normer for val av tilknytingsformer var viktige problemstillingar på 1990-talet. Dei siste åra har IKT vore ei viktig felles utfordring, mellom anna når det gjeld samordning av infrastruktur og elektroniske tenester. Slike døme syner at tema for forvaltningspolitikken skiftar over tid og med kva fellesløysingar og samordning forvaltninga treng.

Forvaltningspolitikk og forvaltningsutvikling er dei siste tiåra etablert som eit særskilt politikk-område under sin eigen statsråd. Dei to siste av dei har hatt tittelen moderniseringsminister og fornyingsminister. På 1990-talet la statsrådene fram forvaltningspolitiske utgreiingar for Stortinget. Dei tre siste regjeringane har lagt fram moderniserings- eller fornyingsstrategiar retta mot allmenta.

2.4.3 Ytre fristilling og nye styringsformer

Dei største endringane har skjedd innafør tenesteytande verksemder. Mange slike vart fristilte i løpet av 1990-talet. Børsnotering og sal av aksjar i statlege selskap kom til først og fremst frå rundt 2000. I perioden frå 1990 til 2008 er talet på tilsette og årsverk i staten redusert med om lag 24 prosent. Veksten i statseigde aksjeselskap og føretak er hovudforklaringa på nedgangen i årsverk i statsforvaltninga.⁵

Frå tidleg på 1990-talet er fleire statlege verksemder som dreiv næringsverksemd, omorganiserte frå forvaltningsorgan til statsføretak og statseigde selskap. I perioden 1990–2003 vart det etablert 19 selskap på grunnlag av heile eller delar av eit eller fleire forvaltningsorgan. Eigarskapen til elleve selskap er ført over frå fagdepartementa til Nærings- og handelsdepartementet, som i 2001 oppretta ei eigarskapsavdeling.

At tenesteproduksjon er utskild som eigne selskap, gjer at staten må fremme sektorpolitikken gjennom andre verkemiddel enn tradisjonell etatsstyring. I somme tilfelle tek staten ansvaret for at tenestene er tilgjengelege, medan produksjonen og finansieringa skjer i marknaden, slik det til dømes er i telesektoren. I andre tilfelle tek staten òg ansvar for å finansiere tenestene, slik det til dømes

⁴ Trygstad, S. og Løken, E. (2006): *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*, Fafo; Econ (2005): *Bruk av sluttordninger ved statlige omstillinger 1998–2008*, Rapport 2005, side 106; Difi (2008): *Organisasjonsendringer i staten 1992–2007*, Rapport nr. 2008: 3.

⁵ Trygstad, S. og Løken, E. (2006): *Den nye staten*, Fafo.

er i store delar av primærhelsetenesta. På konkurranseutsette område set konkurransereglar rammer for verkemiddelbruken. Det finst elles mellomformer, der visse produktområde er skjerma mot konkurranse og verksemda får ekstra inntekter til å finansiere tenester som ikkje er lønsame, slik det til dømes er i postsektoren. Lisensfinansieringa av NRK er framleis godteken som ei form for offentleg finansiering, jf. reglane om statsstønad.

2.4.4 Indre fristilling og styring

Nye organ er oppretta innafor statsforvaltninga, oppgaver er skilde ut frå departementa, og nokre kommunale oppgaver har vorte statlege. Liberalisering av statlege monopol har kravd nye tilsynsorgan. I perioden frå 1990 til 2008 er talet på einingar innan statsforvaltninga likevel redusert med om lag 70 prosent. Omdanning til statlege selskap og føretak kan ikkje forklare den store reduksjonen av einingar i statsforvaltninga. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fann i 2008 at den viktigaste årsaka til reduksjonen i statlege forvaltningseiningar er samanslåingar og fusjonar innafor statsforvaltninga. I perioden frå 1992 til 2007 er det gjennomført 45 samanslåingar som har omfatta i overkant av 350 ulike einingar.⁶ Blant argumenta for dei ulike samanslåingane var at dei skulle gi effektivisering, betre tenester til brukarane og større og meir robuste fagmiljø, mellom anna for å møte framtidige utfordringar med å rekruttere og halde på medarbeidarar.

I tillegg har det vore eit ønske om å skilje mellom to ulike oppgaver: på den eine sida å gi råd til statsråden som grunnlag for politikkkutforminga og på den andre sida å ta seg av dei faglege oppgåvene knytte til iverksetjinga av politikken, til dømes lovbundne tilsynsoppgåver. Det har òg vore ønskjeleg å redusere saksvolumet i departementa. Mange oppgaver knytte til rein sakshandsaming og enkeltvedtak er derfor tekne ut frå departementa og overførte til eigne underliggjande verksemder. Departementa arbeider i dag i større grad med utgreiing og planlegging knytt til overordna sektorstyring og med fagleg rådgiving for statsråden. Tidlegare brukte størstedelen av dei departements-tilsette det meste av arbeidstida si på enkeltvedtak.

Saman med endra oppgåvefordeling mellom departement og underliggjande verksemder har verksemdene fått auka handlefridom og avgjerdsrett. Dei har fått større fridom i ressursdisponeringa ved at det statlege budsjettssystemet

opnar for større fleksibilitet både når det gjeld omdisponeringar innafor budsjettåret og overføringar mellom budsjettår. Frå tidleg på 1990-talet har fleire verksemder vore nettobudsjetterte.

Den indre fristillinga gjeld òg løns- og personalpolitikken. Krav om større lokalt sjølvstende både frå arbeidsgivar- og arbeidstakersida førte på 1980-talet til fleire unnatak frå det felles gjennomgåande løns- og stillingssystemet. Dei standardiserte og sentraliserte ordningane vart gradvis nedbygde til fordel for større fleksibilitet og rom for lokale ordningar.

På bakgrunn av forslag frå ein partssamansett komité vart det i 1991 innført eit nytt lønssystem med færre stillingskodar og fleire lønsalternativ, og det vart bestemt at det skulle setjast av midlar til lokale lønsforhandlingar. Nytt leiarlønsystem, med individuelle tillegg basert på kontraktar og prestasjonar vart òg innført frå 1991. Ifølgje Riksrevisjonen førte endringa til ein kollektiv lønsauke for leiarane, men ikkje i særleg grad til eit individuelt og fleksibelt system for prestasjonsløn⁷. Samla sett gjorde endringane arbeidsgivarfunksjonen til ein viktigare del av leiarskapen i staten. Sidan tidleg på 1990-talet har det berre vore mindre endringar i løns- og avtalesystemet i staten.

Målet med endringane har vore meir effektiv ressursbruk og større fridom i val og utforming av verkemidla. Statskonsult gjennomførte i 1999 ei evaluering av erfaringar med mål- og resultatstyring. Evalueringa synte mellom anna at måten departementa styrte underliggjande verksemder på, hadde vorte meir koordinert og strukturert og sterkare forankra i leiinga enn tidlegare.⁸ Departementa la mindre vinn på økonomisk-administrative spørsmål og meir på korleis verksemdene løyste oppgåvene sine. Samstundes var endringane meir prega av stegvise tilpassingar enn av full omlegging av styring til fortrengsel for tradisjonelle styringsformer. Mellom anna var det ei forsiktig tilnærming til bruk av målingar og resultatinformasjon som grunnlag for styring. Evalueringa peika på behovet for betre oppfølging av samanhengen mellom innsatsfaktorane og verknadene av arbeidet i etatane. Mål- og resultatstyring og etatsstyring er seinare vidareutvikla gjennom regelendringar og utvikling av praksis, sjå kapittel 6.

Saman med større fridom er det kome nye former for kontroll og større vekt på rapportering av resultat. Dette gjeld internt i verksemdene, mellom departement og underliggjande verksemd og i den eksterne kontrollen frå Riksrevisjonen. Ansva-

⁶ Difi (2008): *Organisasjonsendringar i staten 1992–2007*, Rapport nr. 2008: 3, side 5.

⁷ Riksrevisjonen: Dokument nr. 3:4 1999–2000.

⁸ Statskonsult (1999): *Erfaringar med mål- og resultatstyring i statsforvaltninga*, Rapport 19:1999, side 19.

ret for økonomistyringa ligg hos departementet, som må sørge for at leiinga i dei underliggjande verksemdene er i stand til å oppfylle krava som er sette til dei. Riksrevisjonen har styrkt arbeidet med forvaltningsrevisjon og undersøker systematisk korleis verksemdene styrer økonomien sin og om dei når måla sine i tråd med det Stortinget har vedteke. Saman med endringane i regelverket har dette ført til at det vert lagt meir vekt på gode styringssystem og god styringsinformasjon.

2.4.5 Den fragmenterte staten?

Maktutgreiinga frå 1970-talet framstilte staten som *segmentert*, LOS-programmet (1987–96) karakteriserte staten som *autonomisert*, og den siste Makt- og demokratiutgreiinga (1998–2003) omtala staten som *fragmentert*.⁹

Den sistnemnde utgreiinga hevdar at dei gamle segmenta – altså det tette interessefellesskapet innafor enkeltsektorar mellom næring, politikk og forvaltning – er svakare no enn då den tidlegare maktutgreiinga vart lagd fram. Når Makt- og demokratiutgreiinga vel å kalle den norske staten fragmentert framfor segmentert, legg ho desse momenta til grunn:

- Kvar enkelt statsråd har ansvar og tek avgjerder på sitt område (ministerstyre), og regjeringskollegiet står sterkt overfor statsministeren samanlikna med til dømes i Storbritannia.
- Noreg har mange departement, mellom anna fleire næringsdepartement, og det er stor skilnad på kor mange tilsette dei har. Mange saker fell inn under fleire departement.
- Det er mange underordna verksemdar, til dømes tilsyn.
- Fleire underliggjande verksemdar har vorte fristilte.
- Noreg har tre forvaltningsnivå.
- Internasjonale reglar og organ verkar inn på den nasjonale politikken.
- Staten har henta inspirasjon frå internasjonale utviklingstrekk med vekt på resultatbasert styring og incentiventenking framfor korpsånd og felles sosialisering.
- Reformene har vore gjennomførte sektorvis og ikkje som ein del av overordna og gjennomgåande reformer.

⁹ Tranøy, B.S. og Østerud, Ø. (red.) (2001): *Den fragmenterte staten. Reformar, makt og styring*, Oslo, Gyldendal Akademisk.

I boka *Den fragmenterte staten* heiter det at utgreiarane ikkje har dekning for å seie at den totale fragmenteringa av det offentlege har vorte større enn før, at dei ikkje har grunnlag for å hevde at statsmakta som heilskap har vorte meir fragmentert, eller at det norske systemet er *særleg* fragmentert. Dei meiner likevel at statsmakta er fragmentert i *forhold til mønstret for ei parlamentarisk styringskjede*, og at samordnande instansar, som regjeringskollegiet, Noregs Bank og Finansdepartementet, berre delvis kan motverke denne fragmenteringa.¹⁰

Noko av fragmenteringa kjem ifølgje Makt- og demokratiutgreiinga av at tidlegare integrerte einingar er splitta opp slik at funksjonar som tenesteproduksjon, regulering og tilsyn, klagehandsaming og overordna sektorstyring er plasserte i ulike verksemdar. Makt- og demokratiutgreiinga analyserte ikkje i særleg grad om etableringa av nye styringsmekanismer kompensere for dei meir direkte styringsinstrumenta som var vanlege tidlegare, eller om sektorpolitiske mål er tekne dårlegare vare på enn tidlegare. Hovudbiletet er likevel at det no er færre forvaltningsorgan enn på 1990-talet. Hovudårsaka er at mange små verksemdar er slått saman til større einingar.

Norsk institutt for by- og regionalforskning (NIBR) har sett på om den fragmenterte regionale strukturen skaper problem for kontakt, samarbeid og samordning mellom dei regionale statlege einingane og mellom regional statsforvaltning og brukargrupper som fylkeskommunar, kommunar, næringsliv og innbyggjarar¹¹. Mange av dei spurde ser på variasjon i tilknytingsform (forvaltningsorgan, statsforetak osv.) som ei viktigare årsak til manglande samordning enn geografisk inndeling. Fragmentering og dårleg samordning er i større utstrekning eit resultat av fristilling av statlege verksemdar.

Veksten i spesialiserte statseiningar på regionalt nivå kan altså føre til problem i samordninga av oppgåvene etatane imellom og ikkje minst mellom dei regionale statsetatane og kommunane, fylkeskommunane, nærings- og brukarorganisasjonane. *Regjeringa* ser derfor på korleis ho mellom anna kan styrkje samordningsfunksjonen til fylkesmennene, jf. og St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*.

¹⁰ Tranøy, B.S. og Østerud, Ø. (red.) (2001): *Den fragmenterte staten. Reformar, makt og styring*, Oslo, Gyldendal Akademisk, side 12.

¹¹ Hansen, T., m.fl. (2006): *Den regionale stat, enhet og mangfold. Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne*, NIBR-rapport 2006:9.

2.4.6 Utvikling av statleg regelverk

Lovstruktur, regelstyring og regelreform var eit viktig tema i St.meld. nr. 35 (1991–1992) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*. Meldinga peika på at

- regelstyring medverkar til likskap og til at det er mogleg å vite på førehand korleis styresmaktene vil opptre
- regelstyring må vere politisk forankra, ha tilsikta verknader og ikkje medverke til unødig ineffektivitet
- regelverket må ha ein god struktur og god retts teknisk kvalitet.

Meldinga slo òg fast at Noreg har eit omfattande regelverk. Forenkling av regelverket retta mot næringslivet og kommunane har vore prioritert etter at meldinga kom, men har òg røter tilbake til 1970- og 1980-talet, jf. NOU 1973: 52 *Administrative og økonomiske konsekvenser av lover mv.* og Stortingmelding nr. 57 (1984–1985) *Arbeidet med regelreform i forvaltningen*. Dette førte til at det vart laga ein eigen regelverksinstruks, som seinare vart erstatta av utgreiingsinstruksen. Instruksen krev at konsekvensar, mellom anna for næringslivet, skal vere utgreidde før det vert fremma forslag om nytt regelverk, jf. kapittel 4 og 6. Å gjere regelverket enklare og mindre omfattande har vore ein viktig del av regelverksarbeidet dei siste tiåra. Å minske regelomfanget har samstundes vist seg å vere krevjande, mellom anna på grunn av dei mange EØS-reglane, sjå kapittel 4.

Meir bruk av rettslege normer i samfunnsstyringa har sett omgrepet rettsleggjering på saklista. Medan den førre maktutgreiinga knapt omhandla rettslege verkemiddel i det heile, vart det i sluttboka frå *Makt- og demokratiutgreiinga* (1998–2003) hevda at omfattande rettsleggjering dei seinare åra har ført til forskyving av makt frå dei demokratisk valde organa til rettslege organ.¹² Rettsreglar trengjer seg inn på stadig nye samfunnsområde og gjer at rommet for demokratisk styring vert mindre, mellom anna ved at viktige avgjerder vert tekne av nasjonale og internasjonale domstolar. På fleire område får internasjonalt regelverk direkte verknad for norsk rett. Det skjer først og fremst gjennom EØS-avtalen, men òg gjennom ulike menneskerettskonvensjonar. Det fører til at rettslege spørsmål med direkte nasjonale konsekvensar vert avgjorde i internasjonale rettsorgan. Nasjonalt ser vi auka rettsleggjering mellom

Boks 2.3 Ulike program og initiativ for regelforenkling og vurdering av konsekvensar for næringslivet

- Lovstrukturutvalet 1990–92 (NOU 1992: 32) gjekk gjennom alt lovverk for å forenkle, få bort unødvendig lovverk og få fram tiltak for betre styring med framtidig regelproduksjon. 320 lover vart oppheva som eit resultat av dette.
- Næringslovutvalet (1989–2002) gjorde omfattande vurderingar av konsekvensar for næringslivet av lover og reglar. I 2002 vart dette utvalet erstatta av Næringslivsforum.
- I perioden 1999 til 2001 førte «forskriftsdugnaden» til at 420 forskrifter vart tekne bort, ein reduksjon på om lag 10 prosent.
- Programmet «Et enklere Norge» skulle sikre ein gjennomgang av eksisterande reguleringar overfor næringslivet, og legge opp til betre rutinar for vurdering av nye reguleringar og redusere innrapporteringsbyrdene for næringslivet. Arbeidet vart vidareført i fornyingsprogrammet.
- Nærings- og handelsdepartementet oppretta i 2002 ei eining (Orakel) for å medverke til å få fram betre grunnlag for avgjerder som har næringsøkonomiske konsekvensar.
- I 2003 vart næringslivsportalen Altinn etablert for elektronisk innrapportering til offentlege verksemdar.

anna når det gjeld individuell fastsetjing av rettar. Rett til opplæring, brukarstyrt personleg assistent og fastsetjing av pasientrettar i lov kan vere døme på dette.

Analysen *Makt- og demokratiutgreiinga* gir av rettsleggjeringa, førte til mykje debatt, og fleire forskingsprosjekt er sette i gang for å studere nærare korleis rettsleggjeringa artar seg på ulike samfunnsområde. Sentrale spørsmål er til dømes kva for konsekvensar nye rettsreglar får i praksis, korleis individuelle rettar påverkar maktforhold, og tilhøvet mellom rollene til forvaltninga og domstolane når det gjeld rettslege avgjerder.

2.4.7 Brukarretting og kvalitetsutvikling

Omgrep som brukar og brukarmedverknad står sentralt når forvaltninga yter tenester til enkeltper-

¹² Østerud, Ø., Engelstad, F. og Selle, P. (2003): *Makten og demokratiet. Sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo, Gyldendal Akademisk.

sonar. Medverknad i utforminga av tenestetilbod har vorte rekna som ein demokratisk rett til å ha innverknad på sin eigen livssituasjon. Eit døme på det er den auka medverknaden funksjonshemma fekk på 1960- og 1970-talet. Det var ikkje lenger berre faglege profesjonsvurderingar som skulle liggje til grunn for tenestetilbodet. Utover på 1980- og 1990-talet vart tenesteytinga frå det offentlege i større grad samanlikna med den evna marknaden har til å oppfylle krav og forventningar frå kundar.

Ein aktiv politikk for auka brukarretting kom for alvor inn i offentleg forvaltning på byrjinga av 1980-talet. Det vart spurt om kva evne offentleg sektor har til å fornye seg og til å tilpasse seg det brukarane treng. Dei fleste offentlege verksemder tok i bruk ulike verkemiddel for å betre brukarrettinga på sine område.

I 1994 starta Norsk Gallup si store årlege nasjonale *innbyggjarundersøking*. Ho målte kor fornøgde innbyggjarane var med eit stort utval offentlege tenester, statlege som kommunale. Resultata frå desse undersøkingane vart offentleggjorde i nasjonale medium, og etter 2000 er alle hovudresultata å finne på Internett. Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har ved fleire høve vore med på å betale undersøkingane.

Serviceerklæringar har vore eit sentralt verkemiddel i arbeidet med å skape ei meir brukarretta forvaltning. Innan utgangen av 2000 skulle alle statlege verksemder ha lagt fram serviceerklæringar for brukarane sine. Verksemdene måtte setje kvalitetsmål på tenestene dei ytte, kva rettar og plikter som knytte seg til tenestene, kva rett brukarane hadde til innsyn og klage, og kor lang tid saks handsaminga skulle ta. Brukarane skulle òg ha rett til å gi tilbakemeldingar på serviceerklæringane. I 2001 hadde 80 prosent av dei statlege verksemdene laga serviceerklæringar.

1990-talet var prega av fleire «oppskrifter» som skulle medverke til betre brukarretting. Kvalitetsstyringsmodellar vart ein trend på 1990-talet. Mange av verksemdene som var mest aktive i utprøvinga av slike modellar, var tenesteytande verksemder som i dag er organiserte som statlege selskap. I dag er det ikkje mange ordinære statlege forvaltningsorgan som bruker kvalitetsstyringsmodellar. Slike modellar er meir vanlege i kommunesektoren.

2.4.8 Informasjonsteknologi i forvaltninga

Den førre stortingsmeldinga om forvaltningspolitikk (St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*) trekte fram handsaming

av informasjon som eit viktig verkemiddel for å få betre styring, omstilling og samspel i forvaltninga. På den tida var IT i ferd med å verte innført i forvaltninga, og arbeidet var prega av standardisering og innføring av grunndatasystem. Seinare kom publisering på Internett og elektronisk kommunikasjon. Dei siste ti åra har teknologiutviklinga retta seg mot elektronisk tenesteyting til innbyggjarar og næringsliv.

Informasjonshandsaminga i forvaltninga er i dag noko heilt anna enn då den førre stortingsmeldinga om forvaltningspolitikken vart lagd fram. Samstundes har IKT fått stor utbreiing i samfunnet elles. Det set større krav til tenesteproduksjonen i forvaltninga og til samhandlinga med brukarane. I 2008 hadde 86 prosent av hushalda tilgang til PC, og 84 prosent hadde internetttilgang. Ein stor del av internettbrukarane nytta nettet til å ta kontakt med offentlege styresmakter i 2008.¹³ IKT gjer det mogleg å automatisere tenesteproduksjon og administrasjon. Løysingane opnar for sjølvbetening for næringsliv og innbyggjarar. I 2003 vart portalen www.altinn.no lansert som tilbyr elektroniske skjema for innrapportering av sjølvmelding, moms, statistikk, årsrekneskap og anna, jf. tekstboks 4.6.

I sum har digitaliseringa gitt store effektiviseringsvinstar og betre tenester. Både skatteetaten og brukarane nyt godt av at til dømes sjølvmeldinga for innbyggjarar og sjølvmeldinga og momsrapporteringa for næringslivet er elektronisk. Raske handsaming av likninga og bortfall av manuelle rutinar bana òg vegen for nye måtar å organisere skatteetaten på. Fleire arbeidsoppgåver kunne samlast i nasjonale einingar, og det var ikkje lenger nødvendig å ha kontor i alle kommunane, sjå tekstboks 6.11. Innføring av nytt økonomiregelverk og konsernkontoordning i staten i løpet av ein toårsperiode frå 1996 hadde ikkje vore mogleg om ikkje det nye regelverket hadde vore kopla til spesifikke krav til tekniske løysingar. Ei rekkje reformer av regelverket er gjennomførte for å gjere det enklare å ta i bruk IKT. Det gjeld til dømes e-forvaltningsforskrifta og lov om e-signatur.

2.4.9 Kompetanse og leiarutvikling

Det gjennomsnittlege utdanningsnivået i staten er vesentleg høgare enn for to tiår sidan. I nokon mon er dette ei følgje av at det generelle utdanningsnivået har stige, og at verksemder med mange tilsette utan høgare utdanning i dag er organiserte i verksemder utafør staten som rettssubjekt, jf. òg kapittel 2.4 og kapittel 7. Forvaltninga har satsa mykje på

¹³ Talet var 70 % i 2. kvartal 2008, sjå <http://www.ssb.no/ikt/>

å byggje kompetanse. På sentralt hald hadde Statskonsult hovudansvaret for kompetansebyggjande tilbod på ei rekkje område. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har ført dette vidare frå 2008. Senter for statleg økonomistyring (SSØ) har mange opplæringstilbod på økonomifeltet. Det har vorte vanleg at statlege verksemder har strategiske planar for kompetanseutvikling for dei tilsette. Større verksemder har òg egne opplæringsprogram med bruk av interne og eksterne ressursar.

Eit eige toppleiarprogram la særleg vekt på arbeidet med leiarrekruttering og utvikling av leiarroller og leiarfunksjonar. Som følgje av forslag i Stortingsmelding nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* vart det utforma ein strategi for utvikling av leiarskap og for individuell leiarutvikling, med vekt på samanhengen mellom leiarfunksjonen, personalleiing og mål- og resultatstyringssystemet. Strategien omfatta òg etiske prinsipp og den personlege leiarrolla. Denne strategien skilde mellom det lokale ansvaret for leiarskapsutvikling, som låg i verksemdene, og ansvaret for rådgiving og støtte i leiarutviklinga, som departementet og Statskonsult hadde.

På 90-talet dreiv Statskonsult leiarutviklingsprogram i ei rekkje verksemder og eit eittårig mentorprogram for yngre leiarar. Det vart òg gjennomført fleire spesialkurs i ulike emne. Programma erstatta den gamle Forvaltningshøgskulen, som var i drift frå 1976 til 1992. Toppleiarprogrammet på 1990-talet vart erstatta av *Lederskap for fornyelse* (2000–2001) og seinare av *Det nye topplederprogrammet* (2003–2004).

Lokalt er det òg dei siste 15–20 åra gjennomført ei rekkje program retta mot leiarar i fellesskap eller mot særlege leiargrupper i verksemdene. Fleire departement har gjennomført egne program for departementsrådar og ekspedisjonssjefar. Nokre omfatta òg statsråden og dei politiske medarbeidarane i departementet.

2.5 Internasjonale avtalar, EU og forvaltningsutviklinga

2.5.1 Internasjonale avtalar

Det folkerettslege utgangspunktet er at kvar nasjonalstat har rett og ansvar når det gjeld organisering og styring av den offentlege verksemda si. Mange spørsmål er likevel grenseoverskridande og må løysast internasjonalt ved hjelp av avtalar mellom statar. Nokre slike avtalar legg føringar på korleis avtalepartane skal løyse oppgåvene, og korleis dei skal organisere oppgåveløysinga.

Mellomstatlege avtalar har som oftast ikkje direkte verknad for personar og føretak i statane, men set gjerne krav til kva lover og forskrifter statane skal ha. I nokre statar, som til dømes Noreg, må ein gjere dei internasjonale pliktene til lov eller forskrift før dei vert ein del av det nasjonale rettsystemet. I andre statar kan ein ha ordna seg slik at avtalane normalt vert ein del av det nasjonale rettsystemet automatisk. I begge høve er det eit vilkår for at ansvar kan gjerast gjeldande overfor personar og føretak, at pliktene følgjer av nasjonal rett, og det er jamt slik at statane har plikt til å handheve reglane og sanksjonere brot på dei. Nokre avtalar, som til dømes EF-traktaten, har skipa organisasjonar som har overnasjonale trekk.

Det hender at mellomstatelege avtalar etablerer egne organ som ser til at reglane vert følgde. EØS-avtalen er eit døme på dette. Vanlegare er det at avtalane etablerer mekanismar for løysing av tvistar. WTO-avtalen avgjer tvistar mellom statar, medan frihandelsavtalar og den europeiske menneskerettskonvensjonen også kan løyse tvistar mellom statar og private. For private er likevel den vanlegaste verknaden av mellomstatlege avtalar dei endringane i lover og forskrifter som krevst for at statane skal kunne oppfylle avtalane.

2.5.2 EU og norsk forvaltningsutvikling

Dei siste 15 åra har utviklinga av rettsreglar i EU hatt stor innverknad på norsk rett og politikk.¹⁴ Gjennom EØS-avtalen tek Noreg over store delar av dei lovene som gjeld den indre marknaden i EU. Også Schengen-avtalen og nokre andre avtalar med EU har verknad på norsk rett. I tida frå inngåinga av EØS-avtalen og fram til i dag har Noreg integrert om lag 6000 rettsakter i norsk lov og anna regelverk.

EØS-reglane set grenser for kva delar av økonomien som kan skjermast mot vanleg marknads-konkurrans. Desse reglane gjeld organ som har økonomisk verksemd i marknaden, og som med det fell innafor omgrepet føretak, slik det vert brukt i EØS-avtalen. Dette kan òg gjelde verksemder som yter tenester internt i forvaltninga, dersom dei kan vere i konkurranse med marknadsaktørar. EØS-avtalen skil ikkje mellom privat og offentleg eigarskap. Reglane om konkurranse og statsstøtte skal brukast på same måte overfor offentlege og private føretak. Det avgjerande for bruken av desse reglane er om det dreier seg om verksemd i ein marknad der tenestene er av økono-

¹⁴ Sejersted, F. (2008): «Norges rettslige integrasjon i EU», *Nytt Norsk Tidsskrift* 2008, side 313–322.

misk karakter eller ikkje. Eventuelle unntak frå reglane må vere grunnlagt med at det trengst unntak for at tenestene skal kunne ytast tilfredsstillande.

Noreg er gjennom EØS-avtalen bunde av særskilde prosedyrar for offentlege innkjøp over ein viss terskelverdi. Reglane om offentlege innkjøp set krav om konkurranse ved kjøp av varer og tenester. Offentlege verksemder kan som utgangspunkt ikkje velje leverandør ut frå andre kriterium enn dei reint forretningsmessige, og val av tilbydar skal skje ut frå objektive og ikkje-diskriminerande kriterium. Det er ikkje lov å leggje vekt på nasjonalitet.

Fellesskapsretten innafor EU og EØS regulerer ikkje forvaltningspolitikken, og traktatgrunnlaget har eit forbod mot innblanding i korleis nasjonalstaten er organisert. Alle land står derfor i utgangspunktet fritt til å organisere forvaltninga si som dei vil. Forvaltningspolitikken vert likevel påverka av omstende som desse:

- Utviklinga av reglar og oppfølginga av dei skjer gjennom EU-organa. Det påverkar arbeidsformene til forvaltninga og vilkåra for politisk styring.
- Reglar som EU-systemet har vedteke, vert norsk rett gjennom EØS-avtalen. Det set grenser for korleis forvaltninga kan organisere seg på spesifikke sektorområde.

EU har innverknad på arbeidsformer og organisering på nasjonalt nivå ved at EU set krav til nasjonalstatane om administrativ kapasitet til å følgje opp regelverket og krav om fagleg sjølvstende for organ som skal overvake fellesskapsretten. Arbeidsformene EU bruker til å utvikle nytt regelverk, har innverknad på korleis norsk forvaltning må arbeide for å ta vare på Noregs interesser. Samordninga mellom nasjonalstatane og EU skjer gjennom eit nettverk av nasjonale reguleringsorgan og EU-byrå. Dette vert omtala som ei «fleirnivåforvaltning», der underliggjande verksemder har to hattar: ein som rådgivar og gjennomfører for Kommissjonen og ein som fagorgan under nasjonale styresmakter. Dette har auka handlingsrommet for desse verksemdene samtidig som dei har vorte knytte nærmare til Kommissjonen.

Ei undersøking som ARENA gjorde i samarbeid med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) våren 2008¹⁵, viser at kontakten mellom norske forvaltningsorgan og EU-forvaltninga fell inn i dette

generelle mønsteret. Mykje av kontakten mellom EU og norske styresmakter skjer gjennom direktorata. Medlemsstatane kan kompensere for denne tendensen ved å delta på politisk nivå i Rådet, noko Noreg ikkje kan med unntak for Schengen-samarbeidet. Noregs inntak til prosessen er gjennom deltaking i ekspertgrupper og komitear på fagleg og administrativt nivå. Denne utviklinga gjer det nødvendig med god informasjonsutveksling mellom departement og fagorgan som deltek i arbeidet med å utvikle og gjennomføre regelverk, og at fagorgana får klare rammer for korleis dei kan opptre, og kva dei kan foreslå i arbeidet med nytt EU-regelverk. Utviklinga i retning av fleire sektorovergripande initiativ frå EU-kommisjonen set store krav til nasjonal samordning. Forvaltninga må arbeide raskt og samordna overfor relevante EU-nivå, slik at norske innspel kjem til rett tid.

Nokre omorganiseringar, som oppretting av sjølvstendige tilsyn, har vore ein reaksjon på den generelle liberaliseringa av økonomien. Andre omdanningar har kome som resultat av EØS-avtalen og av at det felles regelverket har auka i omfang. Lik marknadstilgang og dei fire fridomane (fri flyt av varer, tenester, kapital og menneske) krev at nasjonalstaten overvaker etterlevinga av avtalen, og i nokon grad òg at dei organa som står for overvakinga, ikkje skal vere nært knytte til statlege eigarinteresser i dei sektorane som skal overvakast. EU legg vekt på at nasjonalstatane kan handheve reglane effektivt og sikre lik etterleving av dei. Dette gjeld mellom anna område som nedbygging av handelshindringar, vern av miljø, mattryggleik og felles produktstandardar. Alle desse områda krev velutvikla kontrollregime og at nasjonale styresmakter deltek i ulike nettverksorgan.

På enkelte område er det òg sektorspesifikke krav som skal sikre uavhengig handheving av fellesskapsreglane. Dette gjeld særleg på område der det er fare for at staten, i kraft av ulike roller og interesser, kan mistenkjast for å opptre partisk eller ta utaførliggjande omsyn. EU set derfor krav om at desse direktiva skal handhevast av særlege organ som er organiserte slik at dei opptre lovbunde, nøytralt og upartisk i ulike saker og overfor ulike aktørar. Slike organ vert gjerne kalla *National Regulatory Authorities (NRA)* eller *Regulatory Bodies*. Når det gjeld organ som skal sikre open tilgang til telenettet, heiter det til dømes at organa skal vere «*legally distinct and functionally independent of the telecommunications organizations, entrusted.*» (Direktiv 95/62/EF) Dei fleste direktiva som krev sjølvstendige organ, gjeld på sektorar der eit tidlegare statleg monopol er avvikla, som tele, post og jernbane. Det same gjeld på

¹⁵ Referert i Egeberg, M., Martens, M. og Trondal, J. (upublisert): *Building executive power at the European level: Some preliminary findings on the role of EU-level agencies.*

område der det skal kontrollerast at staten sjølv etterlever regelverket, og der uavhengig fagleg kontroll vert rekna som viktig. Eit døme på dette er personvern. Her er staten ein av dei det skal først tilsyn med, og det kan oppstå habilitetsproblem av same type som når staten er både regulator og eigar på det same området.

2.6 Utfordringar i forvaltningsutviklinga framover

Noreg har ei velfungerande og omstillingsdyktig statsforvaltning. Dei siste 10–20 åra er det gjennomført gjennomgripande reformer og endringar på fleire sentrale sektorområde. Når dramatiske endringar påverkar vanlege folks kvardag, slik som då finanskrisa for alvor råka Noreg på slutten av 2008, ser vi kor nødvendig det er med velfungerande statlege institusjonar. *Regjeringa* ønskjer ei statleg forvaltning som endrar seg i takt med samfunnsutviklinga. Forvaltninga må utvikle seg i samspel med det innbyggjarane treng, og i takt med endra politiske mål.

Samfunnet er i rask endring, og vi står overfor store utfordringar både nasjonalt og internasjonalt som set krav til forvaltninga. Mellom anna møter vi desse utfordringane:

- Klima- og miljøendringane vil få store, men usikre konsekvensar. På fleire område må forvaltninga vere i stand til å ta framtidssyn utan å ha sikker kunnskap. Klima- og miljøendringane utfordrar forvaltninga når det gjeld evna til å løyse problem på tvers av etablerte sektorar. Også på andre område er det nødvendig å arbeide med førebygging og risikohandtering og gripe inn i uønskte utviklingskjeder som seinare kan gi meir kostbare og dramatiske konsekvensar.
- Samfunnet vert meir differensiert, mangfaldig, individualisert og på mange vis òg meir fragmentert. Folks identitet og sjølvforståing vert påverka frå fleire hald enn tidlegare. Det kulturelle mangfaldet i samfunnet aukar. Eit meir mangfaldig og samansett samfunn gjer at forvaltninga vert utfordra når det gjeld valet mellom standardiserte og spesialtilpassa løysingar. Forvaltninga sjølv må i større grad spegle mangfaldet i samfunnet elles.
- Kunnskapssamfunnet vert meir spesialisert. Vi får betre og djupare kunnskap på stadig fleire område, men det vert samstundes vanskelegare å halde oversikt og ha heilskapleg forståing, sjølv på avgrensa område, noko som er ein

føresetnad for effektiv og føremålstenleg samfunnsstyring.

- Ein open økonomi og internasjonalisering gjer at endringar utafor Noregs kontroll slår inn over det norske samfunnet. Internasjonaliseringa aukar både tilfanget på kunnskap og behovet for kunnskap, samstundes som statsforvaltninga må vere ein kompetent deltakar i internasjonale samarbeidsorgan.

Andre sentrale utfordringar for forvaltninga i åra som kjem, er knytte til desse utviklingstrekkka:

- Det vert auka press på offentlege utgifter, mellom anna ved at vi vert færre i yrkesaktiv alder som skal løyse ressurskrevjande velferdsoppgåver.
- Folk har større forventningar til kvalitet, effektivitet og service. Det er ei utfordring for forvaltninga å arbeide med brukarretting, særleg på tvers av etablerte organisasjonsgrenser.
- Den teknologiske utviklinga går fort, ikkje minst på IKT-området. Staten må ta i bruk ny teknologi på ein slik måte at forvaltninga kan verte enklare for brukarane og gjere seg nytte av effektiviseringsvinsten.
- Det at staten er så stor og mangfaldig, har òg ført til at mange oppgåver er delegerte til underliggjande organ. Dermed kan dei sentrale styresmaktene samle merksemd og ressursar om overordna prioriteringar og politiske avgjerder. Dette set store krav til den politiske styringa, som må sikre at vurderingar og avgjerder på lågare nivå i forvaltninga har klar politisk forankring og legitimitet.
- Det er ofte komplekse og usikre samanhengar mellom offentleg innsats og resultat av innsatsen. Staten har òg mange ambisiøse og stundom motstridane mål. Dette skil offentleg sektor frå privat marknadsstyrt verksemd. Treffsikker verkemiddelbruk og betre kunnskap om mål og verkemiddel er ei stor utfordring for forvaltninga.

Det er i stor grad kvar enkelt sektor som må møte desse utfordringane. Utfordringane artar seg ulikt frå område til område, anten det gjeld endringar i forventningane hos folk, endring i internasjonale rammer eller mangel på fagfolk. Forvaltningspolitikken skal støtte opp under sektorane i forbettingsarbeidet og leggje til rette for at ulike delar av forvaltninga kan lære av kvarandre. Smarte løysingar ein stad bør kome til nytte andre stader. Samordna og heilskapleg tenking skal prege forvaltningsutviklinga. Forvaltningspolitikken må derfor setje nokre felles normative rammer for utviklinga

som skal skje i sektorane. Ethiske retningslinjer, prinsipper for organisering og *Plattform for leiing i staten* er døme på dette.

Jamført med mange andre land har Noreg ein stor offentleg sektor. Dette er politisk prioritert, og det forpliktar. Staten må forvalte fellesressursane på ein effektiv og god måte for fellesskapet, dei politiske styresmaktene og innbyggjarane. Staten er forplikta på dei rettsstatlege prinsippa og skal verne om rettstryggleiken og fridomen til kvar enkelt utan å ta bort det ansvaret kvar enkelt har for sitt eige liv og for å yte sitt til fellesskapet. Forvaltninga er under demokratisk politisk styring. Innbyggjarane skal ha medraderett, ikkje berre gjennom å røyste ved val, men òg ved å verte tekne med i oppgåveløysinga.

Fleire vestlege land har dei siste tiåra satsa på å fremme kostnadseffektivitet og brukarorientering gjennom meir fristilling og marknadskonkurrans. Dette har endra rammeverket for politisk styring i mange sektorar, i Noreg òg. I denne meldinga er det lagt til grunn at det no trengst ein forvaltnings-

politikk som styrkjer dei demokratiske verdiane og strekar under kravet om politisk styring av resursane og institusjonane til fellesskapet.

Slanking og utgiftsreduksjon, overføring av oppgåver til marknadsbasert verksemd og import av organisasjons- og styringsprinsipp frå privat sektor har dei seinare åra prega reformene i offentleg sektor i mange land. Det er no ei veksande erkjening av at det klassiske byråkratiet representerer visse grunnleggjande verdiar som det er heilt nødvendig å ta vare på. Men forvaltningsutviklinga er òg prega av nye former for samarbeid, nettverksbaserte prosessar, meir fleksible og medverknadsbaserte arbeidsformer, auka brukarretting og involvering av innbyggjarane. Denne meldinga speglar eit syn på forvaltningsutviklinga som ein kontinuerleg prosess der ulike verkemiddel må kombinerast for å oppretthalde eit legitimt og velfungerande statsapparat som samtidig kan møte nye utfordringar og krav. Forvaltninga må avstemme og kombinere kravet om effektivitet med dei andre grunnverdiane som skal prege ho, sjå kapittel 3.

Boks 2.4 Innovasjon i offentleg sektor

Regjeringa la hausten 2008 fram St.meld. nr. 7 (2008–2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge* («innovasjonsmeldinga»). Meldinga presenterer regjeringa sin langsiktige politikk for omstilling, fornying og nyskaping. Meldinga speglar at fornying av offentleg sektor utgjer ein viktig del av innovasjonspolitikken, på lik line med næringspolitikk, forskingspolitikk, miljøpolitikk og andre politikkområde. Stilt overfor ein forventa knapp tilgang på arbeidskraft og høgre kvalitetskrav frå brukarane må offentleg sektor gjere ting på nye og betre måtar. Offentleg sektor får i åra som kjem, auka behov for kompetent arbeidskraft, ikkje minst innafor helse- og omsorgssektoren.

Leiarar og andre tilsette ei kjelde til innovasjon: Meldinga peikar på kor avgjerande det er for fornyinga i forvaltninga at leiarar og medarbeidarar sjølve har evne til utvikling, vekst og omstilling. Utdannings- og kompetansopolitikken må vere innretta slik at dei som arbeider i forvaltninga, vert sette i stand til å utvikle nye og betre måtar å gjere arbeidet på.

Kunnskap eit middel for å møte utfordringane: Oppdatert eller ny kunnskap er naudsynt for å

utvikle ny praksis. Fornyingsarbeidet må vere basert på kunnskap. Forsking på brukarstyring er døme på eit forskingsområde som er relevant for arbeidet med å fornye offentleg sektor. Eit anna døme er forskning på korleis verksemdar og arbeidsmiljø må vere innretta for å kunne fungere best mogleg for brukarar og medarbeidarar.

Offentleg sektor med insentiv for fornying: Offentlege verksemdar skal vere pålitelege leverandørar og ha god økonomi- og risikostyring. Styringssystema må òg oppmuntre til fornying av tenester og organisasjon i takt med endringar i samfunnet og behova til brukarane. Meldinga viser til at eit tiltak for å stimulere til innovasjon kan vere å premiere nye løysingar. Eit anna tiltak kan vere å leggje til rette for at vinstar av effektivisering kan verte brukte til å utvikle tenestene slik at dei vert meir brukarretta. Regjeringa vil i 2009 ta initiativ til ein gjennomgang av insentiv og hindringar for fornying i offentleg sektor generelt og i helse- og omsorgssektoren spesielt.

3 Verdigrunlaget i forvaltninga



Figur 3.1

Foto: Paal Audestad

3.1 Innleiing og samandrag

Statsforvaltninga har mange formål og oppgåver og møter innbyggjarar og næringsliv i ulike roller. Arbeidet i forvaltninga må tuftast på nokre grunnleggjande verdiar som spring ut or dei demokratiske og rettsstatlege tradisjonane våre. Slik *Regjeringa* ser det, skal forvaltninga, utan omsyn til den politiske fargen til den regjeringa som til kvar tid sit, fremme *demokrati* og *rettstryggleik* og stå for *fagleg integritet* og *effektivitet*.

- *Demokrati*: Forvaltninga skal vere politisk styrt og lojal overfor statsråden, regjeringa og vedtak i Stortinget. Forvaltninga skal vere open for innsyn, leggje til rette for deltaking frå innbyggjarane og sikre dei tilsette og organisasjonane deira medråderett og medverknad.
- *Rettstryggleik*: Forvaltninga er bunden av lov. Forvaltninga skal hegne om rettstryggleiken både med omsyn til innhaldet i avgjerdene og i avgjerdsprosessane. Forvaltninga har eit særleg ansvar for dei som ikkje like enkelt kan fremme interessene sine.
- *Fagleg integritet*: Forvaltninga har plikt til å gi velfunderte og kunnskapsbaserte råd og ut frå beste faglege skjøn sørge for at politiske vedtak vert sette ut i livet. Forvaltninga skal opp tre partipolitisk nøytralt.
- *Effektivitet*: Forvaltninga skal bruke ressursane slik det er politisk bestemt, og skal nå dei politiske måla på den mest ressursparande måten.

3.2 Mange formål, oppgaver og målgrupper

Formåla og oppgåvene til forvaltninga og plassen ho har i det politiske styringssystemet, set sær-eigne krav til korleis ho arbeider. Formåla er dels knytte til kvar sektor, til dømes helse og utdanning, og dels til tverrgående omsyn og interesser, til dømes miljø og tryggleik.

På dei ulike formålsområda skal statsforvaltninga utføre ei rekkje oppgaver. Grovt sett er det vanleg å skilje mellom staten som utøvar av avgjerdsrett, som tenesteytar og som næringsdrivande. Dei ulike oppgåvetypene set ulike krav til dei tilsette og til verksemdene. I nokre tilfelle er likehandsaming eit sentralt omsyn. I andre tilfelle er det viktigare med individuell utforming av tenestene, at dei er skreddarsydd til ulike brukargrupper.

I praksis vil mange ulike oppgåvetypar vere samla i ei verksemd. Eit døme er tilsynsverksemdene. Dei utøver avgjerdsrett, men i tillegg skal dei ofte gi råd til departementet, hente inn informasjon om sektoren, stå for analysar og utgreiingar innafor fagområdet sitt, formidle kunnskap og rettlege til dømes private verksemdar om korleis dei skal etterleve regelverket.

Folk har ulike forventningar til statsforvaltninga, avhengig av kva for rolle dei møter ho i: som tenestemottakar eller tenestekjøpar, som klient eller pasient, som mottakar av gode eller som pliktig til å følgje lover, reglar og pålegg. Målgruppene til forvaltninga omfattar ikkje berre næringsliv og individuelle innbyggjarar, men òg interesseorganisasjonar, andre offentlege verksemdar, utalandske statsborgarar og forvaltninga i andre land. Det er derfor ikkje alltid like endeframt å definere kven forvaltninga har som brukarar. I tillegg skal forvaltninga ta vare på kollektive interesser og samfunnsomsyn som ikkje direkte er knytte til ei bestemt målgruppe eller ein individuell brukar.

3.3 Samansette forventningar og avvegning mellom ulike omsyn

Denne mangfaldige veven av formål, oppgaver og målgrupper gjer statsforvaltninga til ein særeigen organisasjon og krev stor evne til å handtere kompleksitet i avgjerdsprosessane og i oppgaveløysinga.

Forvaltninga skal mellom anna

- tene eit politisk system og støtte opp under demokratiske prosessar i skjeringpunktet mellom fag og politikk

- fremme samansette og komplekse mål og løyse eit breitt spekter av oppgaver i møte med svært mange ulike målgrupper
- handheve lover og reglar, fastsetje plikter og ta vare på rettar i tråd med rettsstatsprinsippa
- drive ikkje-marknadsbasert tenesteyting og ta vare på fordelingsomsyn
- sørge for heilskapstenking og samordning
- balansere mellom resultatorientering og regelstyring
- finne ein balanse mellom lokalt skjøn og sentral styring.

Summen av desse forventningane krev evne til å vege ulike omsyn mot kvarandre. Mange av forvaltningsoppgåvene går ut på å fordele knappe gode. Ytingane skal ikkje vere avhengige av kva kvar enkelt kan betale. Å ta vare på interessene til somme kan gå på kostnad av interessene til andre. Det finst ikkje nokon eintydig måte å vege omsyn og løyse dilemma på. Ein kan ikkje dømme om måloppnåinga i forvaltninga på same måte som ein gjer i det private næringslivet.

Arbeidet i forvaltninga må tuftast på nokre grunnleggjande verdiar som spring ut or dei demokratiske og rettsstatlege tradisjonane våre. Statsforvaltninga utøver makt, og utan ankerfeste i desse verdiane står legitimiteten til statsforvaltninga og dermed til den politisk-administrative styringskjeda på spel. Forvaltninga må utvikle seg, fornye seg og ta opp i seg nye samfunnsutfordringar i samsvar med dei grunnleggjande verdiane.

3.4 Dei grunnleggjande verdiane

3.4.1 Demokrati

Forvaltninga skal setje politikk ut i livet. Det forvaltninga gjer, skal byggje på demokratiske vedtak, ho skal opptre lojalt overfor regjeringa og overfor statsråden som sjef for departementet. I dette ligg det at forvaltninga ikkje berre skal følgje ordrar, men òg førebu og setje i verk den politikken dei veit at statsråden og regjeringa ønskjer. Forvaltninga skal med andre ord vere *politisk styrt*.

Statsråden står ansvarleg overfor Stortinget. Det krev som hovudregel ei ubrotten instruksjonsline frå statsråden og nedover. I eit system med utstrakt ministerstyre som i Noreg bør det vere tydelege grenser mellom ansvarsområdet til dei ulike departementa, slik at det er klart kva statsråd som instruerer og *står til ansvar* for kva saksfelt. Det ligg òg i kravet om politisk styring at statsråden og regjeringa skal kunne samordne på tvers av departementsgrensene.

Forvaltninga er òg ein reiskap for utøving av den demokratiske og politiske styringa som kjem til uttrykk gjennom lover Stortinget har vedteke. Forvaltninga skal *opptre lojalt* mot føremåla med lovene og dei rettslege normene som gjeld. Demokratisk styring gjennom bruk av rettslege verkemiddel er eit grunntrekk ved styresettet vårt.

Forvaltninga skal tene samfunnet og innbyggjarane utover det som følgjer direkte av politiske styringssignalar frå statsråden. Innbyggjarane skal kunne påverke utviklinga i samfunnet ut over rolla som individuelle brukarar og gjennom andre kanalar enn berre gjennom val. Forvaltninga skal leggje til rette for innsyn og deltaking frå innbyggjarane. Dette følgjer av lovfesta og ikkje-lovfesta prinsipp for god sakshandsaming, plikt til å gi innsyn og til å gi råd og rettleiing til innbyggjarane. Rett til innsyn er nødvendig for at innbyggjarane skal kunne delta og fremme dei demokratiske rettane sine, og for at pressa og allmenta skal kunne kontrollere vedtaka forvaltninga gjer.

Særleg dei som er mest påverka av statens tenester, tilbod og inngrep, skal kunne *kome til orde med meiningane sine*. Dette krev at forvaltninga trekkjer enkeltmenneske og interesseorganisasjonar med i avgjerdsprosessane gjennom offentlege høyringar og representasjon i styre, råd og utval. Også på andre måtar må forvaltninga skaffe seg kunnskap om kva innbyggjarane forventar, og kva for erfaringar dei har med forvaltninga.

Retten til innsyn og deltaking gjeld òg i arbeidslivet, jf. Grunnlova § 110. Gjennom organisasjonar og tillitsvalde har dei tilsette rett til *medråderett, medverknad* og *informasjon* i samband med endringar som kan få innverknad på arbeidsplassen deira. Medråderett går likevel ikkje føre omsynet til politisk styring. Dette er nedfelt i §§ 1–2 i Hovudavtalen i staten.

3.4.2 Rettstryggleik

Innbyggjarane har krav på *likehandsaming og til å kjenne til den rettslege stillinga si*. Forvaltningsvedtak skal vere heimla i lov. Regelendringar skal kunngjerast. Kvar enkelt skal vere *verna mot vilkårlege vedtak* frå styresmaktene og skal kunne forsvare dei rettslege interessene sine, mellom anna gjennom rett til partsinnsyn.

Rettstryggleik gjeld både avgjerdsprosessen og innhaldet i avgjerdene. Då må framgangsmåtane og innhaldet i avgjerdene til ein viss grad vere regelstyrte. Mellom anna har den det gjeld, rett til å klage til ein overordna instans over forvaltningsvedtak som vedkomande er usamd i. Den

som handsamar ei sak, skal ikkje ha personlege interesser i saka eller ta utaforliggjande omsyn. Forvaltninga skal vere lojal mot dei lovfesta rettane som innbyggjarar og næringsliv har, og skal sjå til at dei etterlever pliktene sine. Handheving av ei plikt somme har, vil ofte vere å ta vare på ein rett andre har.

Det går ut over dei reelle rettane til folk om forvaltninga er lite tilgjengeleg, uoversiktleg organisert eller bruker eit uforståeleg språk. Det same gjeld om tenestene ikkje er tilpassa det kvar ein-skild treng. Forvaltninga må vere brukarretta, ikkje berre i rolla som tenesteytar, men òg når ho utøver avgjerdsrett. Forvaltninga har ei særleg plikt til å rettleie dei som ikkje like enkelt kan fremme interessene sine.

3.4.3 Fagleg integritet

Forvaltninga har plikt til å vere *nøytral* overfor partipolitiske interesser. Det gjeld òg i arbeidet for statsråden med å forme og formidle politikk. Forvaltninga skal vere lojal mot statsråden som departementssjef, ikkje som partipolitikar. Sjølv om det i kvardagen kan vere vanskeleg å trekkje dette skiljet for dei som arbeider tett opp mot statsråden, er legitimiteten til forvaltninga og embetsverket avhengig av at dette skiljet vert respektert av begge partar. Statsråden kan ikkje overstyre avgjerder på tvers av lova. Eventuelle forsøk på dette har forvaltninga plikt til å avvise. Sjå også St.meld. nr. 11 (2000–2001) *Om forholdet mellom embetsverket, departementets politiske ledelse og andre samfunnsaktører*.

Dei råda forvaltninga gir statsråden, skal vere fagleg funderte. Dei som tek avgjerder, har rett til å få vite kva som etter fagleg skjønn er dei beste verkemidla for å oppnå dei politiske måla. Forvaltninga skal vise *sjølvstende*, også når den faglege oppfatninga ho har av kvalitet og effektivitet, ikkje er den same som dei politiske oppfatningane til statsråden og det brukarane meiner er god kvalitet. Når statsråden har teke ei avgjerd, skal forvaltninga lojalt setje ho ut i livet, sjølv om forvaltninga fagleg sett har andre vurderingar. Forvaltninga har plikt til å gjere statsråden kjend med dei relevante konsekvensane av avgjerda og sjå til at dei ikkje strider mot lov. Iverksetjinga av politiske vedtak skal vere prega av kunnskap og forsvarleg handheving av regelverket.

I somme tilfelle kan legitimitetsomsyn og krav til rettstryggleik krevje bruk av fagleg skjønn som ikkje er påverka av politiske preferansar eller politisk overprøving.

3.4.4 Effektivitet

Offentleg sektor forvaltar store ressursar på vegner av fellesskapet. Ressursane skal fordelast og brukast i tråd med politiske prioriteringar. Om ein unødig bruker ressursar til eitt føremål, kan ein ikkje fordele desse midlane til andre politiske føremål eller grupper. Effektivitet handlar derfor om prioritering mellom ulike mål. Effektivitetskravet heng dessutan saman med målet om miljømessig god forvaltning av ressursane.

Same kor dei politiske styresmaktene vel å trekkje grensa mellom det statsforvaltninga skal ta seg av, og oppgåver som skal løysast av andre, har forvaltninga ansvar for å ta vare på oppgåvene sine på den mest mogleg effektive måten. Forvaltninga skal produsere dei tenestene ho er sett til, med minst mogleg ressursbruk og slik at ho når dei politiske måla. Ressursane skal fordelast mellom sektorar og oppgåver i tråd med dei politiske måla. Om forvaltninga ikkje er effektiv, betyr det at ho bruker ressursar som kunne vore nytta til å nå andre politiske mål.

Effektivitetsomgrepet har tre viktige aspekt: kostnadseffektivitet, føremålseffektivitet og prioriteringseffektivitet.

Kostnadseffektivitet (produksjonseffektivitet) vil seie å produsere ei gitt mengd varer og tenester av ein gitt kvalitet med minst mogleg ressursbruk.

Formålseffektivitet (resultateffektivitet) er graden av måloppnåing for eit bestemt mål. Formålseffektivitet er eit spørsmål om å velje dei *tiltaka* som er mest effektive for føremålet.

Prioriteringseffektivitet (allokeringseffektivitet) dreier seg om den høgst moglege måloppnåinga for eit sett med mål som i somme tilfelle kan vere heilt eller delvis i konflikt med kvarandre. Prioriteringseffektivitet er eit spørsmål om å utnytte tilgjengelege ressursar best mogleg gjennom å prioritere mellom *ulike mål*. Prioriteringseffektivitet kan til dømes dreie seg om å fordele helsekronene best mogleg eller å fordele ressursar mellom helse og skule, mellom helse og transport eller mellom andre føremål.

3.5 Avvegingar og balanse mellom forvaltningsverdiane

Dei fire grunnverdiane – demokrati, rettstryggleik, fagleg integritet og effektivitet – kan ideelt sett utfylle kvarandre og medverke til eit felles verdigrunnlag for det forvaltninga gjer og avgjer. Ei rekkje tiltak for å betre effektiviteten kan til dømes støtte opp under dei andre verdiane. Ei fagleg sterk

og brukarretta forvaltning medverkar ikkje berre til fagleg integritet og demokrati, men òg til betre effektivitet og større rettstryggleik.

Verdiane er i stor grad fellespolitiske og er forankra i den demokratiske og rettsstatlege tradisjonen vår. Dei etiske retningslinene for statstenesta er eit døme på korleis regjeringar med ulik partipolitisk samansetning kan semjast om felles normar som speglar dei grunnleggjande verdiane, sjå tekstboks 3.1.¹

I praksis kan verdiane dra i ulike retningar. Kvar teneste- og embetsmann må balansere ulike rollekrav mot kvarandre. Dei etiske retningslinene gir rettleiing i ulike vassituasjonar. Rammer som følgjer av til dømes overordna prioriteringar og styringssignal og ulike dokument, som *Plattform for leiing i staten*, har òg verdimesse implikasjonar.

Grundig sakshandsaming fremmar kvalitet og rettstryggleik, men krev tid og kan gå ut over effektiviteten og auke den samla ressursbruken. Det kan i neste omgang slå tilbake på rettstryggleiken for dei som ikkje får sakene sine handsama innan rimeleg tid. Media krev ofte raske svar i aktuelle saker, men kvaliteten på svara må òg vere forsvareleg.

Dei tilsette i forvaltninga skal ha fagleg sjølvstende og yringsfridom, men skal samstundes opptre lojalt overfor arbeidsgivaren og statsråden. Sjølvstende for forvaltningsverksemdar kan bidra til rettstryggleik og fagleg integritet, men kan kome i konflikt med omsynet til politisk styring. Omsynet til politisk styring og ministeransvaret tilseier eintydige ansvarsliner mellom overordna og underordna verksemdar og klar plassering av ansvar mellom sideordna organ. På den andre sida kan omsynet til effektiv verkemiddelbruk og brukarmedverknad krevje meir samarbeid mellom verksemdar. Omsynet til fagleg integritet og effektivitet kan tilseie at oppgåver og kompetanse er organiserte innafor eitt sektorområde. Moglege rollekonfliktar kan gjere at oppgåvene ikkje bør vere samla. Eit døme er skiljet mellom utøving av avgjerdsrett og næringsdrift, jf. òg kapittel 5.

Statsforvaltninga opererer i spenningsfeltet mellom på den eine sida dynamikken i det politiske systemet og krav til legitime demokratiske prosessar og på den andre sida kravet om langsiktig og fagleg velfundert saksutgreiing og oppgaveløysing. Politiske mål vert ofte gjennomførte ute i forvaltningssystemet, ut frå faglege og juridiske vurderingar av korleis reglar skal handhevast, korleis

¹ Dei etiske retningslinene for statstenesta vart fastsette av Moderniseringsdepartementet i 2005. Fornyings- og administrasjonsdepartementet gav dei ut i nynorsk versjon i 2007.

Boks 3.1 Etske retningslinjer for statstenesta

1.1 Omsynet til innbyggjarane. Både som myndighetsutøvar, tenesteytar og forvaltar av vesentlege samfunnsressursar, pliktar statsforvaltninga – og dermed kvar enkelt tilsett – å ta omsyn til innbyggjarane sine interesser, etterstreve likebehandling og opptre med respekt overfor kvart enkelt individ.

1.2 Omsynet til statens omdømme. Kvar enkelt tilsett pliktar å utføre sine oppgåver og opptre utåt på ein etisk forsvarleg måte, og slik at det ikkje skader statens omdømme.

2.1 Lydnadsplikt. Statstilsette pliktar å følgje dei rettslege reglar og etske retningslinjer som gjeld for verksemda, og å etterkomme pålegg frå overordna. Lydnadsplikta medfører ikkje noka plikt til å følgje pålegg om å gjere noko ulovleg eller uetisk.

2.2 Rapporteringsplikt. Statstilsette pliktar å melde frå til arbeidsgivar om forhold ho eller han blir kjend med og som kan påføre arbeidsgivar, tilsette eller omgivnadene tap eller skade, slik at det kan setjast i verk tiltak med sikte på å unngå eller avgrense tapet eller skaden.

2.3 Effektivitetsplikt. Statstilsette pliktar å bruke og ta vare på statens ressursar på den mest økonomiske og rasjonelle måten, og skal ikkje misbruke eller sløse med statens midlar. For å nå dei oppsette måla på ein god og effektiv måte, må ein vege mellom effektivitet og ressursbruk, grundig arbeid, kvalitet og god forvaltningsskikk.

3.1 Offentleg saksbehandling. Forvaltninga skal vere open og gi innsyn, slik at ålmenta kan gjere seg kjend med det staten driv med, og såleis kunne få innsikt i korleis staten skjøttar sine oppgåver.

3.2 Aktiv opplysningsplikt. Staten har ei aktiv opplysningsplikt. Statstilsette skal alltid gi korrekte og tilstrekkelege opplysningar, anten det er til andre myndigheiter, selskap, organisasjonar eller innbyggjarar. I nokre samanhengar vil dette innebere at ein uoppmoda skal gi nødvendige opplysningar som kan ha innverknad på behandlinga av saka.

3.3 Tilsettes yringsfridom. Statstilsette, på same vis som alle andre, har ein grunnleggjande rett til å ytre seg kritisk om staten si verksemd og alle andre forhold.

3.4 Varsling om kritikkverdige forhold (whistleblowing). Statstilsette må kunne varsle om kritikkverdige forhold i forvaltninga. Før varsling skjer, bør ein ha prøvd å ta opp forholdet internt.

4.1 Habilitet. Statstilsette skal ikkje opptre på ein måte som er eigna til å svekkje tilliten til at dei er upartiske.

4.2 Ekstraverksemd og biverksemd. Ein statstilsett kan ikkje ha inntektsgivande ekstraverksemd og biverksemd, styreverv eller anna lønt oppdrag som strir mot den statlege arbeidsgivaren sine legitime interesser, eller er eigna til å svekke tilliten til forvaltninga.

Ein må vere open om statstilsettes ekstraverksemd og biverksemd m.v. som kan ha innverknad på tenesteutøvinga.

4.3 Overgang til anna verksemd. Ved overgang til stillingar utanfor statsforvaltninga er det viktig å sikre at innbyggjaranes tillit til forvaltninga ikkje blir svekt, eller at statens interesser i eit forhandlings- eller samhandlingsforhold ikkje lir skade. Arbeidsgivar må derfor vurdere om det for somme stillingar må innførast ein karanteneklausul når ein inngår arbeidskontrakten.

4.4 Kontakt med tidlegare kollegaer. Alle tilsette skal vere varsame med korleis ein behandlar sensitive opplysningar. Dette gjeld bl.a. overfor tidlegare kollegaer, og spesielt der som dei representerer ei partsinteresse i forhold der staten er avgjerdsmyndigheit, eller er tilsett i verksemd som er i eit samhandlings- eller forhandlingsforhold til staten.

4.5 Mottak av gåver og andre føremoner. Statstilsette skal ikkje, verken for seg sjølv eller andre, ta imot – eller leggje til rette for å ta imot – gåver, reiser, hotellopphald, bevertning, rabattar, lån eller andre ytingar eller føremoner som er eigna til, eller som av givaren er meint, å påverke deira tenestehandlingar. Statstilsette må ikkje bruke stillinga si til å skaffe seg sjølv eller andre ein urettkomen føremon. Dette gjeld også i tilfelle der desse føremonene ikkje vil påverke deira tenestehandlingar.

4.6 Tilbod om gåver og andre føremoner. Statstilsette skal ikkje, som ein del av si tenesteutøving, gi eller tilby gåver eller andre føremoner som er eigna til, eller som er meint å påverke mottakarens tenestehandlingar.

5.1 Fagleg integritet. Prinsippet om fagleg integritet inneber at statstilsette skal leggje sine faglege kunnskapar og sitt faglege skjønn til grunn gjennom heile tenesteutøvinga.

Boks 3.2 Ytringsfridom, lojalitet og fagleg sjølvstende

Ytringsfridom, fagleg sjølvstende og lojalitetsplikt er sentrale verdiar i forvaltninga. Dei gjeld ikkje uavkorta, og dei må ofte vegast opp mot kvarandre. Det krev etisk refleksjon i forvaltninga.

Ytringsfridom

Ytringsfridomen som er nedfelt i Grunnlova, gjeld òg for statstilsette, jf. § 100 tredje ledd: *Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Der kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.*

Den europeiske menneskerettskonvensjonen vernar òg ytringsfridomen til offentlege tenestemenn, men til liks med det som er fastsett i Grunnlova, gjeld han ikkje uavkorta.

Med utgangspunkt i ytringsfridomen har statstilsette på same vis som alle andre ein grunnleggjande rett til å ytre seg kritisk om staten si verksemd og alle andre forhold, jf. òg punkt 3.3. i dei etiske retningslinene. Ytringsfridomen til statstilsette må vegast mot lojalitetsplikta i dei konkrete tilfella.

Lojalitetsplikta

Generelt skal alle arbeidstakarar respektere styringsretten til arbeidsgivaren og opptre til beste for verksemda. Lojalitetsplikta får ekstra vekt når styringsretten i siste instans byggjer på eit demokratisk grunnlag. Jo nærare statsråden dei statstilsette arbeider, jo mindre fritt kan dei uttale

seg offentleg, særleg når det gjeld politiske saker på eige område. Tenestemenn i departementa kan mellom anna ikkje veljast inn på Stortinget. Offentlege ytringar skal ikkje skape tvil om dei politiske synspunkta. Heller ikkje for tilsette i underliggjande organ skal offentlege ytringar skape tvil om det faglege synet til verksemda. Internt skal statstilsette medverke til at ei sak vert opplyst frå alle relevante synsvinklar. Faglege ytringar frå statstilsette i det offentlege rommet kan medverke til eit betre opplyst offentleg ordskifte. Det er ein del av lojalitetsplikta å informere brukarar og allmenta i tråd med føremålet med og det faglege synet til verksemda. Statstilsette som ytrar seg offentleg om verksemda sitt saksområde, må sjå til at grunnlaget for ytringane kjem fram på ein klar og sakleg måte. Sakleg informasjon, faktaopplysningar og velgrunna vurderingar vil då stå tryggare målt mot lojalitetsplikta. Generelt gjeld ytringsfridomen uavkorta på område som fell utafør føremålet med og oppgåvene til verksemda.

Fagleg sjølvstende

Nokre statlege verksemder har gjennom lov eller på annan måte fått ei friare stilling, slik som ombod, fagråd, kulturinstitusjonar og visse tilsynsorgan. Det er venta at dei òg vil stå friare til å fremme velgrunna faglege synspunkt offentleg. Det bør gå klart fram at dei tilsette uttalar seg på fagleg grunnlag. For universitet, høgskular og forskingsinstitusjonar har det faglege sjølvstendet til dei tilsette stor eigenverdi, og deltaking i faglege diskusjonar er særleg viktig for det offentlege ordskiftet.

ulike verkemiddel kan realisere overordna politikk, og korleis innbyggjarar, organisasjonar og brukarar kan involverast i avgjerdsprosessar. Dette krev finstemte institusjonelle løysingar, god styringsdialog, velutvikla arbeidsprosessar og ikkje minst kompetente leiarar og medarbeidarar som kan ta vare på omsynet til både fagleg integritet og politisk og demokratisk lojalitet. Ofte kan det vere

uklare grenser mellom kva som er dei reint faglege, og kva som er politiske eller normative vurderingar. Forvaltninga må vere slik organisert og arbeide på ein slik måte at det medverkar til å sikre at det er dei politiske styresmaktene som står for dei prinsipielle politiske og verdimeslige avvegingane.

4 Ei forvaltning for fellesskapet



Figur 4.1

Foto: Paal Audestad

4.1 Innleiing og samandrag

Regjeringa ønskjer ei forvaltning som har evne til å fremme fellesløysingar og aktiv involvering av innbyggjarane. Forvaltninga skal bry seg om kvar enkelt, tene fellesskapet og løyse oppgåver på ein effektiv og fagleg forsvarleg måte.

- *Ei brukarretta og open forvaltning*: Offentlege verksemdar skal møte folk, organisasjonar og næringsliv med respekt. Forvaltninga skal leggje vekt på kvalitet, lett tilgjenge, rettferd og økonomisk effektivitet. Dette er grunnleggjande for at innbyggjarane kan ha tillit til styresmaktene og vilje til å medverke til fellesskapet. Forvaltninga skal fremme samordning og heilskapstenking på tvers av sektorområda. Innbyggjarane skal ikkje oppleve eit uoversiktleg og ukoordinert offentlig apparat, jf. òg

kapittel 6. Møtet med det offentlege skal vere enkelt og greitt. Forvaltninga skal vere open og gi relevant informasjon til rett tid i eit enkelt og forståeleg språk. Dialogen med innbyggjarar og næringsliv skal skje via elektroniske kanalar der det er mogleg og føremålstenleg. Dette skal ikkje erstatte personleg kontakt om brukarane ønskjer det. Alle statlege verksemdar som rettar seg mot publikum, skal gjennomføre brukarundersøkingar. Forvaltninga må i større grad sjå på innbyggjarane som aktive medspelarar og hente inspirasjon frå den delings- og deltakarkulturen som ulike nettsamfunn utviklar.

- *Ei forvaltning for rettstryggleik*: Forvaltninga skal kjenne til dei rettane folk har, og sørge for forsvarleg og rask sakshandsaming. Som tenesteytar skal forvaltninga sikre innbyggjarane best

mogleg tenester på ein effektiv måte. Som utøvar av avgjerdsrett skal ho sørge for rettstryggleik og forsvarleg sakshandsaming og for at lov- og regelverk vert utforma og praktisert slik at ein når formålet med reglane. *Regjeringa* vil nytte elektronisk sakshandsaming slik at det tener både effektiviteten, rettstryggleiken og personvernet i forvaltningsavgjerder.

- *Gode reglar som er lette å følgje*: Lover og reglar er blant dei viktigaste verkemidla i styringa av samfunnsutviklinga. Reglane må vere utforma slik at dei gir det resultatet dei er meinte å ha, og slik at dei er enkle å forstå for dei som skal følgje dei. Forenkling av regelverket er derfor ei viktig politisk oppgåve, som forvaltninga skal prioritere. Nytt regelverk skal vere så enkelt og treffsikkert som mogleg, vere utforma teknologinøytralt og slik at det legg til rette for bruk av IKT i sakshandsaminga. Regelverk som har verka ei stund, bør vurderast med tanke på kor godt det fungerer.

Det er avgjerande for oppslutninga om fellesløysingane at forvaltninga møter innbyggjarane med respekt og serviceinnstilling. Forvaltninga skal ta vare på interessene til innbyggjarane og brukarane på andre premisser enn dei som gjeld i marknaden. I marknaden er produktkvalitet og kundeservice i stor grad avhengig av om ein kan og vil betale for seg. Forholdet mellom staten og innbyggjarane er regulert gjennom prosessar der det er andre rammer for fordeling av gode og byrder, rettar og plikter. Miljø, tryggleik og andre fellesinteresser kan krevje at forvaltninga set grenser for kva enkeltmenneske eller næringsliv kan gjere. Lik tilgang til viktige fellesgode og ei god fordeling må ofte setjast framfor det å kunne velje mellom ulike tilbyddarar, som i ein marknad.

4.2 Ei brukarretta og open forvaltning

4.2.1 Kva er brukarretting?

Då Stortinget handsama Langtidsprogrammet for 2002 – 2005 (St. meld. nr. 30 (2000–2001)), slutta det seg til prinsippet om ei meir brukarretta forvaltning. Dette er følgt opp i dei årlege budsjettinnstillingane. Omgrepet *brukar* vert i dag nytta om alle som det offentlege rettar verksemda si mot. Det kan vere andre offentlege verksemdar, private bedrifter, organisasjonar eller enkeltpersonar.

Brukarretting vil seie at det dei ulike brukarane treng, får innverknad på utforminga av innhaldet i tenestene og omfanget av tenestetilbodet. Brukarretting kan spenne frå at verksemdene tek omsyn

til kva den *individuelle* brukaren treng i utforminga av tenestene, til å gjennomføre tiltak som kjem alle brukarane til gode, til dømes å utvide opningstida og få ned ventetida. Etableringa av kommunale servicekontor og samarbeidet mellom staten og kommunar om etableringa av NAV-kontor er døme på tiltak som skal hindre at brukarane vert sende frå dør til dør. Kravet om universell utforming er eit døme på brukarretting som skal gjelde på tvers av sektorar og verksemdar.

Brukarmedverknad inneber at brukarane skal vere med på utforminga av tenestene, anten enkeltvis eller ved at brukargruppa er representert i fora som har innverknad på korleis tenestene vert utforma og prioriterte. Når verksemdene endrar tenesteytinga si som følgje av funn i brukarundersøkingar, er det eit døme på *indirekte* brukarmedverknad. Brukarane kan få *direkte* medverknad om verksemdene legg avgjerder til fora der brukarane er representerte. Verksemdene kan òg invitere brukarane til å kome med innspel til korleis verksemda kan forbetre seg. For individuelle brukarar kan brukarmedverknad òg bety at dei må forplikte seg i større grad, til dømes til å delta i kvalifiseringstiltak og omskolering eller til å ta imot eit arbeidstilbod.

Innspel frå innbyggjarane gir forvaltninga betre kunnskap om kva forventningar og krav folk har. Betre kunnskap om kva innbyggjarar og brukarar meiner om innhaldet i tenestene, kan gi betre

Boks 4.1 Universell utforming

Universell utforming gjer det lettare for alle å kome til der dei skal. Dette gjeld i særleg grad dei som har nedsett funksjonsevne, anten det no gjeld syn, høyrsel, rørsleevne, forståing eller at dei er særskilt kjenslevare for miljøpåverknad. Den nye handlingsplanen frå Regjeringa for betre tilgjenge og universell utforming skal samle og styrkje innsatsen for å gjere det lettare å få tilgang til bygningar, uteområde, IKT og andre viktige samfunnsområde i privat og offentleg sektor.

Nye IKT-løysingar som er retta mot allmenta, eller som allmenta kan bruke, skal vere universelt utforma frå og med 1. juli 2011. For eksisterande IKT-løysingar gjeld plikta frå 1. januar 2021. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal ha ansvaret for tilsynet med at krava vert etterlevde, og har hovudansvaret for å rettleie og informere offentleg sektor.

service og betre tenester utan at det krev auka ressursinnsats. Korleis brukarane opplever tenestene, seier noko om kvalitetsnivået. Det er viktig i vurderinga av resultat.

Forvaltninga skal ikkje berre definere tenestene ut frå faglege kriterium og standardar. Ho må òg lytte til brukarane og utforme tenestene slik at folk får større råderett over sitt eige liv. Det aukar òg tilliten til forvaltninga.

Verksemdene må vere medvitne om kvifor dei inviterer brukarane til å medverke, og må vere i stand til å dra nytte av dei tilbakemeldingane dei får. Verksemdene må òg gjere det klart for brukarane kva dei skal medverke til, og at sprikande behov blant brukarane gjer det umogleg å få gjennomslag for alt.

4.2.2 Felles tiltak for involvering av brukarane

Riksrevisjonen (Dokument nr. 3:3 (2006–2007)) viser at det er stor variasjon i kor langt statlege verksemder har kome i å brukarrette tenestene sine. Kor stor vekt departementa legg på brukarretting, verkar inn på korleis dei underliggjande verksemdene arbeider med brukarrettinga. Riksrevisjonen peikar òg på at verksemdene ikkje utvekslar erfaringar med brukarretting seg imellom. Riksrevisjonen meiner Fornyings- og administrasjonsdepartementet har eit spesielt ansvar for å sørge for at interessene til brukarane vert tekne vare på gjennom auka brukarmedverknad, brukarretting og kvalitetskontroll, og at departementet her har ei rådgivande rolle overfor forvaltninga elles.

I strategien som regjeringa har lagt fram for fornying av offentleg sektor, er det lagt vekt på at deltaking og medverknad frå innbyggjarane er avgjerande for ei god oppgåveløysing. Mellom anna skal det lagast nye møteplassar, også virtuelle, der innbyggjarane kan kome med forslag, synspunkt og innspel i aktuelle saker. Alle statlege verksemder som samhandlar mykje med innbyggjarane, skal som hovudregel etablere brukarråd eller brukarpanel.

Som ei oppfølging av strategien vil Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2009 gi ut ei rettleiing i brukarretting og brukarmedverknad til hjelp og inspirasjon for offentlege verksemder. Rettleiinga skal bidra til å styrkje kunnskapen om metodar for brukarretting i verksemdene, blant dei tilsette og i brukarorganisasjonane. Dette gjeld for alle fasane i figuren i tekstboks 4.2. Denne rettleiinga byggjer på eit europeisk samarbeid der departementet har vore med som norsk represen-

tant.¹ Departementet vil òg ta initiativ til å etablere fora for utveksling av erfaringar og formidling av kunnskap på tvers av forvaltningsområda. Innafor kvar sektor må brukarretting nyttast i den interne styringa i verksemdene og i etatsstyringa frå departementa, jf. kapittel 6.

Mange offentlege tenester inneber òg å utøve avgjerdsrett og ikkje berre yte ei teneste som enkeltbrukarar kan seie ja eller nei til. Det kan dreie seg om avgjerder om tildeling av økonomiske gode, ivaretaking av rettar og pålegging av plikter. Brukarrettinga vil då få eit utvida innhald, til dømes at sakshandsaminga er forsvarleg, eller at reglane er utforma slik at dei kan etterlevast utan unødige administrative kostnader, sjå kap. 4.3 og 4.4.

Riksrevisjonen peikar på at sjølv om nesten alle verksemder som rettar seg mot publikum, gjennomfører brukarundersøkingar, er det få av dei som bruker resultatane til å utvikle tenestene sine. Det er derfor viktig at oppfølging vert ein naturleg del av styringssystemet. Regjeringa bestemte i 2006 at alle offentlege verksemder med publikumsretta arbeid skal gjennomføre regelmessige brukarundersøkingar, og at resultatane som hovudregel skal vere offentlege. Mange verksemder offentliggjør resultatane på heimesidene sine. Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil i samarbeid med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og fagdepartementa følgje opp at alle gjer det, jf. òg fornyingsstrategien til regjeringa.

Regelmessige og offentlege brukarundersøkingar vil i større grad enn til no gjere det mogleg å samanlikne tenester frå ulike verksemder, og kvar enkelt verksemd vil få høve til å samanlikne sine eigne tenester over tid. Resultatane av slike undersøkingar er derfor viktig informasjon for verksemdene i arbeidet med å forbetre tenestene. Resultatane er ein del av den styringsinformasjonen som verksemdene og overordna departement skal nytte i forbettringsarbeidet sitt, mellom anna når dei skal vurdere tiltak som kan gjere brukarane meir tilfredse. Ei verksemd kan i tillegg til brukarundersøkingar etablere ei e-postadresse eller telefonline der folk kan kome med synspunkta sine.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har på vegner av Regjeringa sett i gang eit arbeid med ei ny nasjonal innbyggjarundersøking. Ho skal gi systematiske og regelmessige tilbakemeldingar om kor tilfredse innbyggjarane er med

¹ Den europeiske rettleiinga om brukarretting og brukarmedverknad er utvikla i EUPAN (European Administrative Network), som er eit uformelt læringsforum for medlemsland i EU, søkjarland og observatørar som arbeider med fornying og kvalitet på offentlege tenester.

Boks 4.2 Rettleiing i brukarretting og brukarmedverknad

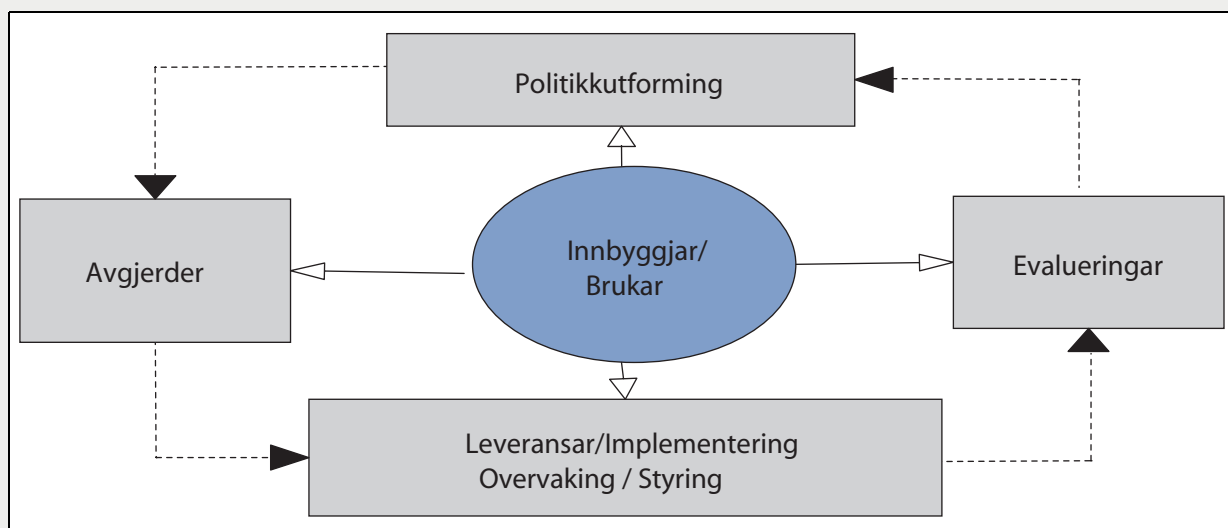
Rettleiinga i brukarretting viser korleis innbyggjarane og brukarane kan ta del i utviklinga, utforminga og gjennomføringa av offentlege tenester. Slik kan tenestene verte betre tilpassa det brukarane treng, og det innbyggjarane forventar av offentlig sektor. Djupare og breiare involvering av innbyggjarane gir dei som tek avgjerdene, dei som utøver mynde, og dei som yter tenester, eit breiare tilfang av kunnskap og erfaringar. Dette er viktig for nyskaping. I eit slikt utvida perspektiv vert brukarane og innbyggjarane deltakarar snarare enn mottakarar. Det utvidar brukarmedverknaden frå det å kunne fortelje kor tilfreds ein er med tenestene (slik dei tradisjonelle brukarundersøkingane gjer), til òg å vere ein premissleverandør for dei som tek avgjerdene.

Eit døme på korleis innbyggjarane kan vere *medprodusentar* av helsetenester, er pasientar som sjølve registrerer blodtrykk, puls eller temperatur med eigne måleapparat og overfører opplysningane til legen via Internett. Legen stiller diagnosen utan at pasienten kvar gong må møte på legekantoret. Eit anna døme er handsaminga av diabetes, der eigenbehandling og datakommunikasjon med helsevesenet vert stadig meir avansert. Mellom anna kan data om gluco-sesvingingar og insulindosar frå personlege insu-

linpumper lastast inn på eigne nettbaserte data-program, slik at legen kan vurdere eigenbehandlinga samla. Slike tenester krev aktiv involvering av begge partar, dei forenkler kvardagen for brukarane og reduserer kostnadene.

Eit døme på korleis innbyggjarane kan vere *meddesignarar*, er innbyggjarråd, konsultasjonar med brukargrupper eller brukarstyrte personlege assistentar for funksjonshemma. Nokre europeiske byar har konsultasjonsråd av innbyggjarar som ikkje har sitt opphav i landet, men som like fullt er innbyggjarar og bidragsytarar til fellesskapet. Ofte kan det ta lang tid før desse innbyggjarane vert representerte i tradisjonelle politiske og representative organ. Slike råd kan derfor ha særleg nytte og gjere at dei som tek avgjerdar, får nye innbyggjarar i tale.

Eit døme på ordningar med *medavgjerder* som vert prøvde ut i nærmiljø i nokre europeiske land, er såkalla nabolagskonvoluttar. Der kan lokale råd eller liknande vere med på å avgjere om midlar som er sette av i budsjettet til lokale nærmiljøtiltak, skal gå til nye gatelyst, park eller leikeplassar for ungane. Innbyggjarane kjem dermed direkte inn og påverkar avgjerdar som tidlegare vart tekne av politikarar. Lokale avstemmingar om bruken av slike midlar er eit anna alternativ.



Figur 4.2 Modell for involvering av innbyggjarane

Boks 4.3 Brukarretting og brukarmedverknad i arbeids- og velferdsforvaltninga

Brukarretting vert i arbeids- og velferdsforvaltninga forstått som å la behova til brukarar og brukargrupper i større grad styre både kva for tenester som vert gitte, og korleis dei vert gitte. Eit brukarretta tenestetilbod vil seie at tiltak i størst mogleg grad er tilpassa kvar enkelt, og at det i sakshandsaminga vert teke omsyn til brukarane sine erfaringar og synspunkt, jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og velferdsforvaltninga skal ha fokus på brukarmedverknad både på *individnivå* og *systemnivå*. Kravet om brukarmedverknad vert oppfylt når brukarar på individnivå og brukarorganisasjonar på systemnivå får delta i planlegginga, gjennomføringa og evalueringa av tiltak (jf. *Gylne øyeblikk*, IS-1347, Sosial- og helsedirektoratet 2006). På systemnivå skal det vere kontakt med ulike brukarorganisasjonar for å drøfte og ta imot innspel til ulike verkemiddel, skape legitimitet og forståing for dei avgjerder som vert tekne, og få tilbakemeldingar om slikt som ikkje fungerer tilfredsstillande. På denne måten er brukarmedverknad også eit verkemiddel for å oppdage om det trengst endringar, og for å avklare endringsretninga.

Brukarmedverknad på *systemnivå* er lovfesta i § 6 i lov om arbeids- og velferdsforvaltninga: «Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representantar for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester.»

Arbeids- og velferdsetaten har vedteke egne retningslinjer for brukarmedverknad på fylkesnivå og direktoratsnivå (jf. www.nav.no). Brukarmedverknad skal vere forankra i leiinga på alle nivå. På systemnivå skal brukarrepresentantane ikkje berre ta vare på sine egne synspunkt, men òg medverke med kompetanse basert på vurdering av felles brukarerfaringar. Einingar i etaten som ikkje har egne brukarutval, skal knyte til seg relevant brukarkompetanse der det har noko å seie for utforminga av tenestetilbodet til brukarane. Dette kan til dømes skje gjennom høyringar, konferansar, aktivitetar i områdeutval, deltaking i utgreiingar og arbeidsgrupper, kvalitetsforbetrande arbeid og utviklingsarbeid. Etablering av slike samarbeidsformer skal ikkje vere eit argument for å la vere å opprette brukarutval. Det er i dag oppretta

brukarutval i Arbeids- og velferdsdirektoratet, i alle fylke og i tilknytning til nokre spesielle fagområde. Det er også lokale brukarutval i mange kommunar.

Undersøkingar av erfaringane til brukarane gir verdfulle tilbakemeldingar til arbeids- og velferdsforvaltninga i det systematiske arbeidet med å vidareutvikle tenestene. Etaten gjennomfører kvart år ei undersøking retta mot individuelle brukarar som anten nyleg har fått tilsegn om ein stønad, eller som får oppfølging frå Arbeids- og velferdsetaten. Ein gong i året undersøker forvaltninga erfaringane til arbeidsgivarar som er i kontakt med Arbeids- og velferdsetaten i samband med oppfølging av sjukmelde, IA-arbeid, rekrutteringsbistand o.a. Det vert også utført *ad hoc*-undersøkingar retta mot spesielle målgrupper. Etaten arbeider for å verte betre på systematisk oppfølging av resultatata frå brukarundersøkingane i forbetningsarbeidet i forvaltninga.

Brukarmedverknad på *individnivå* er lovfesta i same lova § 15, 3. ledd: «Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med brukeren. Kontoret skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til eit helhetlig tilbud for den det gjelder.» På individnivå skal kvar enkelt brukar aktiviserast og gjerast ansvarleg for sin eigen situasjon. Vidare skal dei tilsette i forvaltninga samverke med kvar enkelt brukar for å finne fram til ei best mogleg løysing tilpassa det brukaren treng. Å tilpasse tenestene til det brukarane treng, dreier seg både om korleis ein møter brukaren, og kva ein kan gi vedkomande. Brukarmedverknad på individnivå inneber at kvar enkelt er med på å definere det han eller ho treng, og i størst mogleg grad tek del i utforminga av dei tiltaka som skal setjast i verk. Dei tilsette i forvaltninga skal samverke med kvar enkelt for å sikre ein heilskapleg og samordna innsats i tråd med måla, ressursane og behova til brukarane. Dette handlar både om evne til mellommenneskeleg kontakt, service, informasjon, tilgjenge, kompetanse og kontinuerleg forbetring av det samla tenestetilbodet.

offentlege tenester. Undersøkinga vil først og fremst vise kor «skoen klemmer», og gi eit bilete av korleis innbyggjarane og brukarane oppfattar situasjonen. Undersøkinga vert sett i gang i 2009 og skal omfatte spørsmål om innhaldet i tenesteytinga, demokrati og medverknad, men òg kor tilfredse innbyggjarane er med mellom anna service-nivå, ventetider og opningstider. Resultata frå undersøkinga skal styrkje arbeidet med å heve kvaliteten og effektiviteten på tenestene overfor innbyggjarane.

Undersøkinga vil òg få fram kva som påverkar opplevinga av tenestene, og med det kva som kan gjere innbyggjarane meir tilfredse med tenestene frå det offentlege. I tillegg skal innbyggjarane, media, folkevalde og andre interesserte kunne følgje med på utviklinga av resultata gjennom ei lett tilgjengeleg web-basert publisering. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal ha det operative ansvaret for undersøkinga.

4.2.3 På nett med innbyggjarar og næringsliv

Heile samfunnet er i dag prega av dei store endringane på IKT-området. Mange tenester er tilgjengelege via elektroniske sjølvbeteningsløysingar, anten det no gjeld flyreiser, billettar til kulturarrangement, hotellopphald eller bilutleige. Automatar og nettløysingar har langt på veg erstatta personleg service i bankar og andre betalingssystem. Nye informasjonskanalar og nettfenomen som YouTube, Facebook og Nettby er med på å forandre vanar og forventningar, til det offentlege òg. Medan dei første brukarane av det som går under namnet web 2.0 eller sosial web (nettsamfunn m.m.) i hovudsaka var ungdom, er trenden no at fleire og fleire vaksne tek desse tenestene i bruk, og stadig fleire seier at tenestene har ein praktisk nytteverdi utover rein underhaldning og sosial kontakt. Ei undersøking frå Sintef IKT (2008) viser at om lag 30 prosent av dei som bruker nettsamfunn, meiner det kan vere nyttig at det offentlege legg informasjonen sin ut i nettsamfunna.²

Stadig fleire offentlege tenester er no tilgjengelege via elektroniske kanalar, og folk flest kommuniserer i dag med omverda gjennom Internett og e-post. Ei merkbar endring for folk er at skatteetaten lagar eit utkast til sjølvmeldinga. Etaten var tidleg ute både med å digitalisere interne system og syte

for at informasjon som er nødvendig for å tilby elektroniske tenester kom inn frå alle relevante aktørar. Skatteytaren kan rette sjølvmeldinga elektronisk via Internett eller SMS. Skatteytaren treng ikkje sende inn sjølvmeldinga dersom han eller ho godtek den ferdig utfylte meldinga. Noreg og dei andre nordiske landa står i ei særstilling internasjonalt når det gjeld å tilby ferdigutfylte sjølvmeldingar til innbyggjarane elektronisk. Målet i IKT-meldinga frå regjeringa (St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*) er at offentlig sektor skal tilby heilskaplege og gode elektroniske sjølvbeteningsløysingar på område der det høver. På regjeringa sin innbyggjarkonferanse i mars 2007 vart det reist eit unisont krav frå deltakarane om at det offentlege skal vere langt framme når det gjeld å tilby sjølvbeteningsløysingar via Internett.³

Alle delar av forvaltninga har i dag eigne heimesider, men dei tener stort sett til informasjon éin veg, frå det offentlege ut til innbyggjarar, og andre interesserte. For departementa er www.regjeringen.no den viktigaste kanalen. Innbyggjarportalen noreg.no vart opna i 2000. Her er det samla informasjon frå det offentlege om kva for offentlege verksemdar som har ansvar for kva, og om kor det er mogleg å finne relevante tenester og meir informasjon. Nettportalen er supplert med ein taleportal og ei svarteneste på telefon, Internett og SMS. Gjennom Miside har alle innbyggjarane no fått ein skreddarsydd og individuelt tilpassa internettportal. Det er eit mål at alle skal finne fram til tenestene som dei treng, utan å ha forkunnskapar om kva for offentlig etat som har ansvaret for tenesta. Portalen vart lansert i desember 2006 og har no 330 000 brukarar. Brukarundersøkingar viser at innbyggjarane ønskjer at Miside skal omfatte fleire tenester, mellom anna frå helse- og omsorgssektoren. Departementet legg vekt på å vidareutvikle Miside i tråd med dette.

Trenden i retning av brukarskapt innhald på nett, til dømes den innhaldsproduksjonen og delinga av informasjon som skjer innafor fleire nettsamfunn, gjer det naturleg å vurdere nærare om aktuell informasjon frå offentlig forvaltning også bør kunne delast med nettsamfunn. Til dømes viser ein studie at vel 17 prosent av dei som bruker nettsamfunn i Noreg, nyttar nettsamfunna til å forstå politiske prosessar. Offentleg informasjon via nettsamfunn og sosiale medium kan òg gjere informasjonen meir nyttig, tilgjengeleg og

² Brandtzæg, P.B og Lüders, M. (2008): *eBorger 2.0. Den alminnelige borger som leverandør av informasjon*. En SINTEF-rapport skrevet på oppdrag av Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

³ Innbyggjarkonferansen i 2007 hadde 149 deltakarar som representerte eit tversnitt av folk som hadde vist lokalt engasjement for velferd, oppvekst og utdanning.

relevant for fleire brukarar. Tovegs kommunikasjon med brukarane kan gi fleire fordelar, som auka deltaking og medverknad. Forvaltninga bør i større grad sjå på innbyggjarane og brukarane som samarbeidspartar og ikkje berre som passive mottakarar av informasjon.⁴

Framveksten av sosiale nettsamfunn og den aukande utbreiinga av fri programvare peikar i retning av at det eksisterer ein sterk *deltakar- og delingskultur* i samfunnet. Dette skaper forventning, kanskje spesielt blant dei unge, om at deltaking i form av informasjonsdeling, brukarskapt innhald og dialog også skal vere norma ved utvikling av offentlege elektroniske tenester. Forvaltninga bør og kan utnytte deltakar- og delingskulturen på nettet betre. I andre land ser vi at brukarskapte initiativ har fått fram nye og lokale tenester på grunnlag av offentlege datakjelder. Forvaltninga bør i større grad gi slike initiativ tilgang til det ho har av data og elektroniske tenester, slik at vi kan få fleire brukarskapte tenester. Slike tenester kan vere eit nyttig supplement til eksisterande offentlege tenester. Samstundes kan dei gi forvaltninga idear til korleis dei offentlege løysingane bør utformast. Programkodar som forvaltninga får utvikla, bør gjerast tilgjengelege for alle, og forvaltninga bør vere så open som mogleg om utviklingsprosessane.

Det er ei utfordring for alle statlege verksemdar å finne nye måtar å involvere innbyggjarane på gjennom dei digitale media. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har mellom anna bede Servicesenteret for departementa (DSS) om å utvikle regjeringa.no og i større grad leggje til rette for deling og tovegs kommunikasjon.

Ikkje all dialog og kontakt mellom innbyggjarane og forvaltninga kan skje gjennom elektroniske kanalar. Nokre tenester vil og skal vere kjenneteikna av personleg kontakt, til dømes mange individretta helse- og omsorgstenester. Men mange tenestebehov er ikkje avhengige av slik kontakt, til dømes søknader om barnehageplass, skatteinnbetaling, tildeling av helsetrygdekort og momsinnrapportering. Meir av sjølve tenesteproduksjonen skal vere basert på web og sjølvbetent tenesteyting.

Regjeringa vil at samhandlinga mellom forvaltninga og innbyggjarar og næringsliv skal vere prega av

- raske svar, god dialog og tett kontakt
- at krav, plikter og rettar vert kunngjorde på ein målretta, enkel og forståeleg måte
- nettløysingar og elektroniske tenester som er enkle å forstå og ta seg fram i
- ny teknologi og nye kanalar som styrkjer og ikkje svekkjer rettstryggleiken eller andre grunnleggjande forvaltningsverdiar
- ivaretaking av personvernet og høg informasjonstryggleik
- at enkeltpersonar ikkje vert ute av stand til å ta vare på interessene sine fordi dei ikkje meistrar eller ønskjer å bruke digitale medium.

Etter kvart som elektronisk kommunikasjon har vorte meir vanleg, er det òg sådd ein kime til digitale skilnader. Dei som meistrar teknologien, kan lettare ta seg fram og hevde rettane sine enn dei som av ulike grunnar ikkje kan eller vil ta i bruk informasjonsteknologi i kontakten med forvaltninga. Den teknologiske utviklinga kjem til å halde fram, og det vil alltid vere utfordringar når det gjeld tilgang til teknologien og kompetanse i å bruke han.

Regjeringa ønskjer å medverke til eit digitalt samfunn der alle er med. Elektroniske løysingar skal ikkje verke diskriminerande på grunn av forskjellar mellom brukarane når det gjeld tilgjenge og kompetanse. IKT er eit verkemiddel for fornying av offentleg sektor. Når stadig fleire av innbyggjarane tek i bruk IKT og fleire tenester vert digitaliserte, vert det òg større negative konsekvensar av å stå utanfor. Det er derfor viktig at alle grupper i samfunnet har den digitale kompetansen som trengst, slik at alle kan verte fullverdige medlemmer av informasjonssamfunnet. Det er grunn til uro når analysar tyder på at nesten ein tredel av innbyggjarane i Noreg ikkje har god nok kompetanse til å meistre ein digital kvardag. Pensjonistar og uføretrygda dominerer denne gruppa. Den digitale kompetansen minkar med stigande alder, spesielt blant dei eldste. 44 prosent av dei eldste (70+) bruker ikkje PC i det heile, og totalt 70 prosent har ingen eller berre liten kompetanse i bruk av IKT. Det som ser ut til å påverke kompetansen til dei over 30 år, er om dei bruker PC i jobben eller ikkje.⁵

Regjeringa vil arbeide for at offentlege verksemdar, som bibliotek, kommunale servicekontor og NAV-kontor, kan tilby tilgang til offentlege tenester på nett. *Regjeringa* ønskjer også at flest mogleg kommunar skal ha minst éin stad der folk

⁴ Sjø Brandtzæg, P.B og Lüders, M. (2008): *eBorger 2.0. Den alminnelige borger som leverandør av informasjon*. En SINTEF-rapport skrevet på oppdrag av Fornyings- og administrasjonsdepartementet; Storstul, T., m.fl. (2008): *Nye nettfenomen*. Staten og delekulturen, Institutt for medier og kommunikasjon og ITU, Universitetet i Oslo.

⁵ Vox (2008): *Borger og bruker. En analyse av den norske befolkningens digitale kompetanse*.

utan eigen PC kan få hjelp til å bruke elektroniske tenester. I den samanhengen har Fornyings- og administrasjonsdepartementet gitt støtte til eit prosjekt under leiing av ABM utvikling, som skal utarbeide ein nasjonal modell for den rolla biblioteka skal ha som digital møteplass. Biblioteka i Lillehammer, Molde, Trondheim og Drammen er valde til modellbibliotek i dette arbeidet med å vidareutvikle biblioteka som digitale møteplassar i samfunnet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil arbeide for eit digitalt kompetanselyft for å redusere digitale skilnader og har sett i verk tiltak overfor spesielle grupper som fell utafør, til dømes eldre og kvinner med minoritetsbakgrunn. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i fleire år støtta arbeidet med å betre den digitale kompetansen hos eldre gjennom tilskot til foreininga Seniornett, seinast gjennom eit auka tilskot i 2008.

Næringsdrivande vil normalt ha ein omfattande og samansett kontakt med det offentlege og har sterke interesser av at kontakten med forvaltninga er så effektiv som mogleg. For å oppfylle krava frå det offentlege baserer dei ofte drifta på kjøp av fagtenester frå andre næringslivsaktørar, som revisorar, rekneskapsførarar og advokatar. Desse tenesteytarane deltek gjerne i arbeidsprosessar i verksemdene og bruker IKT-system som støtte når dei skal løyse omfattande og tilbakevendande oppgåver, til dømes innrapportering av moms. Offentlege rapporteringssystem bør derfor i større grad vere tilpassa arbeidsprosessane i næringslivet.

Også andre individuelle brukarar kjem til å setje større krav til *integrert* elektronisk tenesteyting frå det offentlege. Tenester som brukarane opplever som logisk samanhengande, kan krevje kontakt med fleire ulike verksemdar. Det krev at verksemdene koplur presentasjonen av tenestene sine og dei systema dei bruker i tenesteytinga. Brukarane må få meir hjelp og støtte når dei tek opp saker med det offentlege som krev at fleire offentlege verksemdar er involverte. Verksemdene bør analysere korleis det brukarane deira treng, er kopla til tenester som andre verksemdar har ansvaret for, og om samordning av elektronisk tenesteyting og elektroniske arbeidsprosessar vil gjere situasjonen enklare for brukarane.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil ta initiativ til å kartleggje korleis brukarbehov er kopla saman på tvers av organisatoriske grenser mellom ulike verksemdar. Eit viktig mål vil vere å få til betre samordning og gjere møtet med offentleg sektor enklare.

Nye og samansette informasjonstenester uforordrar grunnleggjande prinsipp for bruken av opp-

Boks 4.4 Seniornett

Seniornett Norge er ei ideell foreining som arbeidet for at seniorar (55+) skal ta aktivt del i informasjonssamfunnet. Seniornett har som mål at alle seniorar i Noreg skal vere, eller kunne vere, fortrulege med moderne informasjonsteknologi. Seniornett held kurs og har laga kursmaterieill som passar for seniorar. Dei gir ut eit månadsblad på nettet for medlemene.

Foreininga vart stifta hausten 1997 av ei gruppe seniorar som starta internettopplæring på Deichmanske bibliotek, Majorstuen filial i Oslo. Seniornett kom i gang med ein eigen nettstad (seniornett.no) våren 1998. Seniornett har ca. 3 000 medlemmer og ca. 80 klubbar, og det kjem stadig fleire til. Ei fullstendig oversikt ligg på nettstaden. Bibliotek, seniorsenter og frivilligsentralar vert ofte brukte som møtestader for seniorar som ønskjer å etablere klubbar. Meininga er at kursdeltakarane både kan lære sjølve og føre lærdomen vidare til nye som kjem til.

SeniorSurf-dagen har vore arrangert kvart år sidan 2000 i regi av Seniornett Norge. Seniorar i dei fleste kommunane får prøve Internett gratis og med rettleiing. Bibliotek, seniorsenter og frivilligsentralar stiller opp med datamaskiner og sørgjer for rettleiarar. Her medverkar òg bankar, skular og frivillige organisasjonar til at seniorar får prøve seg. Fram til 2008 har over 40 000 seniorar fått den første innføringa i Internett på SeniorSurf-dagar. Til SeniorSurf-dagen vert det utgitt ei papiravis med dataopplæring og anna datastoff.

Kjelde: Wikipedia

lysningar, til dømes krav til informasjonstryggleik, informasjonshandsaming og personvern. Både brukarane og verksemdene må vere trygge på at informasjonen er rett (integritet), og at han berre er tilgjengeleg for autoriserte personar og ikkje for uvedkommande (konfidensialitet). Desse krava må vere harmoniserte mellom verksemdene som skal utveksle informasjon. I tillegg må tryggleiken ved sjølve samhandlinga vere på plass. Ikkje minst må partane som utvekslar informasjonen seg imellom, vite sikkert at den andre parten er den han seier han er (autentisering). Regjeringa sitt arbeid

for felles infrastruktur for elektronisk identifikasjon (e-ID) er eit viktig tiltak for å støtte opp under dette.

4.2.4 Frå informasjon til kommunikasjon

Forvaltninga skal vere open for innsyn frå innbyggjarane, media og organisasjonar. Enkeltmenneske skal ha tilgang på kunnskap og innsikt som forvaltninga sit på. Det er nødvendig for å kunne påverke samfunnsutviklinga og delta i dei demokratiske prosessane. Ei open forvaltning gjer det mogleg for innbyggjarane å utøve kontroll med sakshandsaminga.

Den statlege informasjonspolitikken vart vedteken i 1993. Han vart revidert i 2001, og målet var å få ein informasjonspolitikk meir i samsvar med den teknologiske utviklinga. Hausten 2007 vart det sett i gang arbeid med å lage ein ny kommunikasjonspolitikk for staten. Den nye kommunikasjonspolitikken vert lansert i 2009. Demokrati, openheit, innsyn og medverknad vil stå sentralt.

Medan det offentlege tidlegare la vekt på god informasjon frå forvaltninga til innbyggjarane, handlar kommunikasjon no meir om dialog med innbyggjarane. Rask og presis informasjon har vorte viktigare.

Media er den viktigaste kanalen for forvaltninga til å nå fram med informasjon retta mot alle innbyggjarane. Media har som ei av oppgåvene sine å følgje med på kva forvaltninga gjer, og korleis ho opptrer. I Makt- og demokratiutgreiinga vart det peika på tre sentrale endringar i rolla media har spela dei seinare åra:

- Pressa er frigjord frå partia og har ein meir maktkritisk funksjon. Den journalistiske sjølvforståinga er å stå på folket si side og kle av makta.
- Meir aktivistiske og pågåande medium set dagsorden for kva saker som får omtale, og korleis.
- Kommersialisering i media utfordrar den redaksjonelle fridomen gjennom meir aktiv eigarmakt.

Media og informasjonskanalane er fundamentalt annleis i dag enn for berre ti år sidan, og arbeidsforma deira har endra seg. På 20 år har talet på journalistar (definerte som medlemmer i Norsk Journalistlag) nesten dobla seg. Medan NRK før 1988 var så å seie åleine i eteren, er det no eit mangfald av riksdekkjande TV- og radiokanalar. Nyhende vert produserte og distribuerte døgnet rundt. Informasjon har vorte ei vare på ein marknad med stor betalingsvilje. Fleire selskap leverer tenester i

denne marknaden, og forvaltninga kan vere både oppdragsgivar og målgruppe. Tunge og ressurssterke lobbygrupper prøver gjennom eige arbeid eller ved betalt informasjonsverksemd å påverke demokratiske prosessar. Samfunnsendingane har ført til at forvaltninga har bygd opp til dels store kommunikasjonseiningar. I 1993 var det under ein halv kommunikasjonsmedarbeidar per polititar i departementa; i dag er talet *ein* og ein halv.

Desse endringane, saman med dei teknologiske utviklingstrekka, gjer sitt til at dei ulike medieaktørane arbeider på ein heilt annan måte enn før. For forvaltninga betyr det at ho må endre arbeidsrutinane sine og utvikle ein aktiv og medviten mediekontakt. Forvaltninga må ha retningslinjer som støttar opp under måla om ei open og tilgjengeleg forvaltning. Forvaltninga har òg eit ansvar for å formidle kunnskap gjennom media og bidra til eit opplyst offentleg ordskitfe.

4.2.5 Enkelt og klart språk

Ei av de viktigaste tilbakemeldingane frå innbyggjarakonferansen Regjeringa skipa til i 2007, var at staten måtte kommunisere betre med innbyggjarane. Deltakarane viste spesielt til at breva frå staten ofte var vanskelege å forstå, og at mange skjema var vanskelege å fylle ut. På bakgrunn av desse og andre konkrete tilbakemeldingar har Fornyings- og administrasjonsdepartementet sett i gang eit større prosjekt om klart språk i staten. Prosjektet er eit samarbeidsprosjekt med Språkrådet. Målet er at både brev, skjema og annan skriftleg informasjon frå staten, anten det er på papir eller på nettet, skal vere enklare å forstå for innbyggjarane. Dårlig og innvikla språk fører til irritasjon, misforståingar og meirarbeid både for innbyggjarane og staten. Godt og enkelt språk er både brukarvenleg, effektivt og viktig for demokratisk deltaking.

Prosjektet gjeld både nynorsk og bokmål og omfattar fleire tiltak, til dømes ei språkverktøykasse, eit styrkt kurstilbod og ein pris for klart språk i staten. Prosjektet tilbyr òg støtte til prosjekt for betre språk i statlege verksemdar.

4.2.6 Den nye offentleglova

Den nye offentleglova, som vart vedteken i 2006 og sett i kraft frå 1.1.2009, er eit viktig bidrag til å gjere offentleg verksemd meir open og gjennomsiiktig. Lova omfattar fleire offentlege verksemdar enn tidlegare. I tillegg til offentleg forvaltning gjeld ho òg til dømes for sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune kontrollerer meir

enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet⁶.

Den nye lova utvidar retten til innsyn i dokument og kva slag informasjon det kan krevjast innsyn i. Ho gir mindre rom for å gjere unnatak frå innsyn. Hovudregelen er framleis at saksdokument som ei offentleg verksemd sender frå seg, tek imot eller opprettar, er offentlege dersom ikkje anna følger av lov eller forskrift gitt i medhald av lov. Unnatak frå innsyn gjeld berre når det reelt og sakleg trengst. For dei fleste unnataka er det i tillegg sett eit vilkår om at offentleggjering må kunne få skadelege verknader («skadevilkår»). Tidlegare var det som hovudregel høve til å gjere unnatak for heile dokument, det vil seie òg delar av dokumentet som det ikkje var skadeleg å offentleggjere. No vil det som hovudregel berre vere høve til å gjere unnatak for dei opplysningane i eit dokument som det kan vere skadeleg å offentleggjere. Det gjeld til dømes for dokument som vert innhenta utifrå til den interne saksførebuinga.

Lova gir utvida innsyn i saker om offentlege innkjøp. Høvet til å gjere unnatak for dokument i anbodssaker er vesentleg innsnevra. Forvaltninga kan ikkje lenger automatisk gjere unnatak for protokollar og tilbod etter at leverandøren er vald.

Reglane for sakshandsaming av innsynskrav er skjerpa og presiserte, plikta til å grunngi avslag på innsyn er utvida, og retten til innsyn i sakshandsaminga av innsynskrav er styrkt.

Lova gir publikum rett til å krevje at forvaltninga legg fram ei samanstilling av elektronisk lagra opplysningar dersom samanstillinga kan lagast på ein enkel måte. Lova inneheld òg nye reglar om vidarebruk av offentleg informasjon. Det skal verte enklare å vidarebruke informasjon frå offentleg sektor i både kommersiell og ikkje-kommersiell verksemd, og det skal gjelde eit ikkje-diskrimineringsprinsipp. Det betyr at alle skal få tilgang til offentleg informasjon på like vilkår.

Regjeringa vedtok hausten 2008 ei ny forskrift til offentleglova som inneheld nærare føresegner om mellom anna verkeområdet for lova og om offentlig elektronisk postjournal (OEP). Fornyings- og administrasjonsdepartementet har eit særleg ansvar for at offentlege dokument er tilgjengelege i elektronisk form. Den elektroniske postjournalen skal effektivisere gjennomføringa av offentlegprinsippet i forvaltninga og gjere det

enklare for allmenta å få tilgang til journalane til alle verksemdene som tenesta omfattar. Dette gjeld alle departementa, Statsministerens kontor, dei store landsomfattande verksemdene (til dømes direktorata og tilsyna) og fylkesmennene.

Offentleg elektronisk postjournal (OEP) er ei nettside for søk i og tinging av innsyn i offentlege postjournalar og kan brukast av alle. Avgrensingar i kva det er mogleg å søkje etter i journalane som vert tilgjengelege på Internett, skal ha som mål å sikre personvernet og gjere det vanskelegare å byggje personprofilar.

Det er Fornyings- og administrasjonsdepartementet som er ansvarleg for OEP. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal ha administrasjons- og forvaltningsansvaret.

4.3 Rettstryggleik og forsvarleg sakshandsaming

4.3.1 Det normative grunnlaget

Forvaltningslova set krav til *sakshandsaminga*⁷ i forvaltninga og er dermed det viktigaste normgrunnlaget for rettstryggleiken i det forvaltninga gjer. I tillegg gjeld ulovfesta reglar for korleis forvaltninga skal opptre. Utøvinga av avgjerdsrett skal vere innafør lovverket og sikre at ingen vert utsett for vilkårlig behandling eller overgrep frå forvaltninga eller andre innbyggjarar. Forvaltninga skal ikkje ta utaforliggjande omsyn når ho avgjer saker, og sakshandsaminga skal vere sakleg. Like saker skal handsamast på lik måte, og ulik handsaming må ha ein sakleg grunn.

Krav til sakshandsaminga

Forvaltningslova set generelle krav til sakshandsaminga. I tillegg set lova særlege krav når forvaltninga tek avgjerder som inneber utøving av offentlig avgjerdsrett og avgjer rettstillinga til enkeltpersonar (enkeltvedtak). Desse rettstryggleiksgarantiane følgjer eit stykke på veg dei alminnelege ulovfesta reglane som òg gjeld for andre saker enn enkeltvedtak.

Forvaltninga har ei generell utgreiings- og informasjonsplikt. Før forvaltninga tek ei avgjerd,

⁶ Lova gjeld ikkje for sjølvstendige rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. Vidare kan verksemdar haldast utafør verkeområdet til lova dersom det må reknast som nødvendig utifrå den typen verksemd det gjeld, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve.

⁷ Arbeidet politiet og påtalemyndighetene gjer i medhald av straffeprosesslova, arbeidet på Stortinget med lovgiving og den dømmende verksemda til domstolane kjem ikkje inn under forvaltningslova eller omgrepet rettstryggleik i forvaltningsretten og fell derfor utafør framstillinga her. Retten til å gå til søksmål for å få prøvd om forvaltningsavgjerder er gyldige, kjem inn under omgrepet rettstryggleik, men ikkje sjølv sakshandsaminga i domstolen etter tvistelova.

skal ho sørgje for at saka er så godt opplyst som mogleg. Forvaltninga skal basere seg på faktiske, rette og relevante opplysningar og har plikt til å skaffe seg dei opplysningane som er nødvendige for å ta ei avgjerd.

Generelt gjeld at dei som førebur og tek del i avgjerdene, skal vere uhilda og upartiske, og avgjerda skal vere strengt sakleg og ikkje påverka av utaforliggjande omsyn.

Forvaltninga har òg plikt til å rettleie partar og andre interesserte. Forvaltninga har plikt til å avgjere sakene utan ugrunna opphald.

I saker som fører fram til enkeltvedtak, slår lova fast at dei som vedtaket gjeld, har rett til å uttale seg, slik at dei kan få fram synet sitt på saka før forvaltninga tek ei avgjerd. Retten til å uttale seg kan òg bidra til å skaffe opplysningar om faktiske tilhøve og motverke at avgjerder baserer seg på feil faktum. Forvaltninga har plikt til å varsle partar om at det er oppretta ei sak, og skal gi nødvendige opplysningar om saka slik at partane kan ta vare på interessene sine. Partane har rett til å gjere seg kjende med viktige opplysningar i saka, og dei skal òg få vite om opplysningar som dei har interesse av og grunnlag for å uttale seg om.

Krav til innhaldet i avgjerda

Hovudkravet til innhaldet i avgjerdene er at dei skal vere innafor gjeldande lovverk. Forvaltninga må ha rettsleg heimel i lov, provisorisk anordning eller andre særlege kompetansereglar for avgjerder og tiltak som grip inn i plikter og rettar borgarane har.⁸ Lovene bør vere utforma i eit klart og lett forståeleg språk slik at det kjem tydeleg fram kva tilhøve som utløyser dei ulike rettane eller pliktene. Dersom reglane opnar for at forvaltninga skal kunne gjere vurderingar etter sitt eige skjønn, bør det gå fram av føresegna kva forvaltninga skal leggje vekt på når ho nyttar skjønn. Dette gir innbyggjarane betre høve til å gjere seg kjende med reglane på førehand.

I tillegg til dette har domstolane i praksis stilt opp avgrensingar for dei verkemidla forvaltninga kan gjere bruk av for å nå måla sine. Mellom desse avgrensingane er krav om at forvaltninga ikkje skal leggje til grunn utaforliggjande eller usaklege omsyn, at like tilfelle skal handsamast likt, og at avgjerdene ikkje skal vere vilkårlege, uhøvelege eller urimelege.

⁸ I tillegg til kravet om at avgjerda skal ha heimel i lov, inneheld Grunnlova avgrensingar av kva lovene kan fastsetje. Det gjeld t.d. forbodet mot å gi lover med tilbakeverkande kraft, ytringsfridomen og retten til full erstatning ved oreining av eigedom.

Forvaltningslova krev i saker som fører fram til enkeltvedtak, at avgjerdene skal vere skriftlege og grunngitte, med mindre avgjerda går ut på å godkjenne ein søknad. Grunngivinga skal vise til dei reglane avgjerda byggjer på. Om det er naudsynt for at parten skal vere i stand til å forstå vedtaket, skal det gå klart fram kva reglar avgjerda byggjer på. Grunngivinga skal òg vise til det faktum som avgjerda byggjer på, mellom anna opplysningar frå parten sjølv. Dersom avgjerda byggjer på skjønn, bør grunngivinga gjere greie for dei hovudomsyna avgjerda er tufta på, og vise til dei retningslinene som gjeld for korleis skjønn skal utøvast, om slike finst.

Melding og handsaming av klage

Reglane forvaltningslova gir om enkeltvedtak, slår fast at dei som avgjerda gjeld, skal få melding om avgjerda, og avgjerda skal ha ei grunngiving. Meldinga skal opplyse om at det er høve til å klage på vedtaket innan tre veker, kven som er klageinstans, og korleis den det gjeld, skal gå fram for å klage på vedtaket.

Hovudregelen i forvaltningslova er at det er overordna organ som avgjer klaga. Klaga skal sendast til førsteinstansen, det vil seie det organet som har teke den avgjerda klagaren er ueinig i. Førsteinstansen skal gjere dei undersøkingane klaga gir grunn til. Om klaga er velgrunna, kan førsteinstansen oppheve eller endre avgjerda. Dersom førsteinstansen ikkje finn klaga velgrunna, skal saka sendast til det overordna organet til handsaming.

Klageorganet skal vurdere dei omstenda klaga gjeld. Klageorganet kan prøve alle sider av saka, kan ta omsyn til nye omstende og kan òg ta omsyn til omstende som ikkje er omhandla i klaga. Klageorganet kan ta ei ny avgjerd med eit anna innhald, eller stadfeste den opphavlege avgjerda. Vedtak i klagesaker er endelege og kan ikkje påklagast vidare.

Stortingets ombodsmann

Stortingets ombodsmann for forvaltninga er oppnemnd av Stortinget for å sikre at den offentlege forvaltninga ikkje gjer urett mot nokon innbyggjar, og bidra til at forvaltninga respekterer og sikrar menneskerettane. Verksemda hos Ombodsmannen er regulert av ei eiga lov.

Ombodsmannen kan ta opp ei sak etter å ha fått ei klage, eller ta opp ei sak av eige tiltak. Ombodsmannen kan meine at det er gjort feil eller ligg føre forsømelege forhold i forvaltningssaka. Ombods-

mannen har etter forvaltningslova inga formell rolle i klagehandsaminga og har ikkje høve til å gjere om avgjerder frå forvaltninga. Som oftast rettar forvaltninga seg likevel etter fråsegna frå ombodsmannen i klagesaker.

Høvet til å klage til Stortingets ombodsmann gjer at privatpersonar kan få ei sjølvstendig prøving av ei avgjerd utan å måtte gå til sak for domstolane. Slik klage er ein enklare måte å få kontrollert avgjerda på og fører med seg mindre økonomisk risiko enn ei sak for domstolane.

Domstolsprøving av avgjerder

Ein part som er misnøgd med sakshandsaminga eller innhaldet i ei avgjerd, kan gå til sak for *domstolane* for å få prøvd om avgjerda er gyldig. Ein vanleg føresetnad for å gå til sak er at retten til å klage til forvaltninga er nytta, og at det ligg føre ei endeleg avgjerd derifrå. Det er dei ordinære domstolane (tingretten, lagmannsretten og Høgsterett) som prøver om eit forvaltningsvedtak er gyldig.

Søksmålet kan gå ut på å få dømt ei avgjerd som ugyldig på grunn av manglar ved avgjerda eller sakshandsaminga, eller å få erstatning for det tapet som avgjerda har ført med seg. Domstolen skal i slike saker vurdere om forvaltninga har halde seg innafor gjeldande lovverk under sakshandsaminga, og dessutan om innhaldet i avgjerda er innafor gjeldande lovverk. Domstolane er i utgangspunktet tilbakehaldne med å overprøve bruken av det frie skjønnet, med mindre lova som er grunnlaget for avgjerda, opnar for prøving av skjønsavgjerder.

Det er dyrt å prøve saker for domstolane, og det er ein stor økonomisk risiko for dei som vel å gå til sak. Det er berre nokre få slike saker i året. Ikkje alle har råd til å prøve saka si for domstolane. Det gjer det desto viktigare at forvaltninga sjølv har forsvarlege system for rettleiing og klagehandsaming.

4.3.2 Utfordringar i arbeidet for betre rettstryggleik

Det normative grunnlaget for rettstryggleiken set høge krav til forvaltninga som styresmakt.

Klare og tydelege reglar gir god rettstryggleik ved at den rettslege stillinga vert betre kjend for kvar enkelt. Slike reglar krev òg mindre ressursar. Det er ein fordel for alle, ikkje minst dei som ikkje har god kunnskap eller ressursar til å ta vare på interessene sine. Klare og detaljerte reglar kan på den andre sida vere mindre eigna i omskiftelege

situasjonar. Meir fleksible og skjønsbaserte reglar kan krevje meir tid til sakshandsaming og er lite eigna til automatisering av avgjerder. Grundig og forsvarleg handsaming av kvar enkelt sak kan gi låg effektivitet målt etter det samla talet på saker. Ressurssvake grupper kan lett tape i konkurransen om tida og kapasiteten til forvaltninga. Klage- og kontrollordningane skal gi høve til ei ny vurdering av saka, men krev tid og organ som er sjølvstendige nok.

Alle desse utfordringane må til kvar tid møtast på beste vis innafor dei ulike forvaltningsområda. Nokre særskilde problem, prioriteringar og løysingar vert likevel drøfta her.

Rettstryggleik for alle

Reglane forvaltningslova gir om sakshandsaminga, skal sikre rettstryggleiken, mellom anna at korrekt faktum er lagt til grunn, og at innbyggjarane får leggje fram synspunkta sine i saker som gjeld dei. På den andre sida kan reglane gjere at sakene tek tid eller krev store ressursar. Krava forvaltningslova set til grundig sakshandsaming, må derfor i visse tilfelle vegast mot dei kostnadene ei lang sakshandsamingstid påfører partane. For saker som avvik frå andre, eller der vedtaka får store konsekvensar for dei det gjeld, må kravet til grundig sakshandsaming vere større enn i andre saker. Særleg næringsdrivande kan sjå seg tente med raske avgjerder framfor ei grundig sakshandsaming. Dei vil normalt òg ha større ressursar enn enkeltpersonar til eventuelt å klage på avgjerder dei ikkje er einige i. Visse situasjonar, som kriser eller når viktige samfunnsinteresser står på spel, kan krevje rask sakshandsaming utan at alle sider ved saka vert tekne opp i full breidd.

Folk flest har truleg lite kunnskap om reglane forvaltningslova gir om sakshandsaming. Folk er avhengige av at forvaltninga sjølv uoppfordra etterlever plikta til å informere om saksgangen, dei rettane folk har, og korleis dei skal ta vare på interessene sine i ei forvaltningssak. Manglande kunnskap om regelverket kan for somme grupper føre til at dei ikkje får dei ytingane dei etter reglane skal ha. Som hovudregel dekkjer ikkje ordninga med fri rettshjelp tilfelle der ein har krav på rettleiing frå det offentlege.⁹ Forvaltninga har òg av den grunn eit særleg ansvar for å bruke sakshandsamingstid og ressursar på dei som ikkje er like flinke til å fremme interessene sine overfor det offentlege. *Regjeringa* ønskjer å styrkje tilbodet om rettshjelp og vurderer konkrete tiltak som kan gi innbyggjarane enklare tilgang til gratis rettsleg hjelp, også i forvaltningssaker. Justisdepartementet vil fremme

ei eiga stortingsmelding om rettshjelp i løpet av våren 2009.

Skjønnsbaserte reglar og kompetanse

Klare og tydelege reglar gir eit godt grunnlag for innbyggjarane til å vite på førehand kva rettar og plikter dei har, og til å etterprøve og få overprøvd avgjerdene som forvaltninga tek. Slike reglar er derfor meir i tråd med ideala om rettstryggleik enn reglar som overlet mykje til fritt skjøn i forvaltninga.

Når reglane overlet mykje til bruk av skjøn i forvaltninga, må ho sikre at skjønnsutøvinga er forsvarleg, og at likehandsaminga er sikra. Bruk av skjønnsbaserte reglar krev god sakshandsaming og høg kompetanse blant dei som skal praktisere reglane. Ofte må dei som skal bruke reglane, ha høg juridisk kompetanse. Mange regelverk krev òg annan sakkunnig kompetanse, til dømes innafor økonomi, medisin og tekniske fag. Dei fleste regelverk er forvalta av andre enn juristar eller byggjer på faglege vurderingar frå andre profesjonar, til dømes når diagnosen frå legen i praksis vert eit vedtak om sosiale ytingar. Det krev at verksemda legg til rette for god regelbruk gjennom instruksar, rettleiingar og kontroll. Det er viktig at utfyllande reglar er kjende for regelverksbrukarane, både i og utafor forvaltninga. Døme på slike rettleiingar er skatteetatens Liknings-ABC og dei omfattande rettleiingane til forskriftene på det bygningstekniske området.

Dei som skal praktisere reglane, må ha tilstrekkeleg kunnskap om og respekt for grunnleggjande krav til konsistent bruk av reglar. Det er utvikla databasar eller rettslege informasjonssystem som knyter saman lover, forskrifter, rundskriv, rettleiingar og i nokon mon også praksis, og som skal støtte opp under sakshandsaminga fram mot forvaltningsvedtak. Eit døme er nettstaden til utlendingsforvaltninga, *udiregelverk.no*. *Lovdata* er eit særskild viktig rettsleg informasjonssystem for alle lovområde som òg viser praksis i domstolane. Bruk av slike system og felles opplæring innafor og på tvers av forvaltningsområde er viktige bidrag til auka rettstryggleik.

Om rettsreglane seier lite om kva som skal inngå i skjønnet, vil det vere vanskeleg for den som skjønnet rettar seg mot, å kontrollere og forstå at skjønnet eventuelt er utøvd feil, og at det kan vere formålsteneleg å klage. Like eins kan det vere vanskeleg for klageorganet å kontrollere og eventuelt gjere om eller oppheve vedtaket. Ofte vert skjønnet supplert med generelle retningsliner for sakshandsaminga. Dette kan vere positivt, men retningsliner for utøving av skjøn kan òg føre til skjematisk avgjerder der lovgivaren har meint at forvaltninga faktisk skal bruke skjøn. I tillegg bruker ofte forvaltninga standardbrev i utforminga av vedtak. Det gjer det vanskeleg å finne fram til kva som låg til grunn for skjønnsutøvinga. Forvaltninga må sjå til at generelle retningsliner vert brukte på ein forsvarleg og gjennomsiiktig måte, og slik at det vert teke tilstrekkelege individuelle omsyn.

I saker som krev avveging mellom ulike og motstridande omsyn, og som i tillegg er prinsipielt viktige og har stor samfunnsmessig verknad, bør det politiske nivået stå for dei sentrale skjønsvurderingane. Konkurranselova har ei slik ordning. Etter konkurranselova § 21 kan Kongen i statsråd, når det gjeld saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning, tillate ei føretakssamslutning som tilsynet har gripe inn mot av omsyn til konkurransen.

Habilitet og etikk

Både forvaltningslova, lov om statens tenestemenn og tenestereglementet har krav om habilitet. I nokre stillingar og verv vert det òg sett individuelle krav til habilitet. Slike reglar skal sikre at dei som har offentlege stillingar, er upartiske, og at dei ikkje utnyttar stillinga si for å oppnå personlege, ofte økonomiske, fordelar.

Dei etiske retningslinene for statstenesta, jf. boks 3.1, slår fast at ein statstilsett ikkje kan «ha inntektsgivande ekstraverksemd og biverksemd, styreverv eller anna lønt oppdrag som strir mot den statlege arbeidsgivaren sine legitime interesser, eller er eigna til å svekkje tilliten til forvaltninga». Tilsette i staten skal heller ikkje ta imot gåver eller andre ytingar som kan påverke ei avgjerd, jf. tenestemannslova § 20. Tilsette i staten kan heller ikkje tilby gåver for å påverke avgjerder andre skal ta. Straffelova har reglar om at korrupsjon og handlingar som er eigna til å påverke tenesteutøvinga, er straffbare.

Ein statstilsett som går over til ei stilling utafor statsforvaltninga, kan få karantene. Tilsette må generelt vere påpasselege når det gjeld bruken av sensitive opplysningar. Særleg gjeld det overfor

⁹ Formålet med med fri rettshjelp er å sikre juridisk hjelp til personar som ikkje sjølv har nødvendige midlar til å dekkje kostnadene med den rettshjelpa dei treng, og som har mykje å seie for velferda deira. Rettshjelpa vert gitt i form av fri saksførsel for domstolane og som fritt rettsråd i andre typar saker. Fri rettshjelp gjeld likevel ikkje for hjelp som er dekt av andre ordningar. Saker der det offentlege har opplysnings- og rettleiingsplikt, mellom anna etter reglane i forvaltningslova, kjem ikkje under lova om fri rettshjelp.

tidlegare kollegaer som etter eit jobbskifte representerer ein privat part i saker der statsforvaltninga skal ta avgjerder.

Alle statlege verksemdar skal leggje dei etiske retningslinene for statstenesta til grunn. Sjølv om Noreg jamt over kjem godt frå det i undersøkingar om korrupsjon i offentleg sektor, må forvaltninga heile tida ha fokus på etisk framferd. *Regjeringa* legg vekt på at tilsette skal ha opplæring i dei etiske retningslinene, og i handtering av etiske dilemma.

Ei fragmentert klagehandsaming?

Klageordninga i forvaltningslova skal på den eine sida tene innbyggjarane ved å sikre at vedtaka er rette, og på den andre sida medverke til at forvaltninga sikrar sin eigen kontroll av avgjerdene. Etter forvaltningslova er det overordna forvaltningsorgan som er klageinstans for forvaltningsvedtak. Ulik organisering av forvaltninga gjer at det er mange ulike modellar for kva organ som avgjer sakene i førsteinstans, og kva organ som avgjer klaga. I nokre tilfelle er fagdepartementet klageinstans. I andre tilfelle kan eit direktorat vere klageinstans for vedtak som er gjorde av eit organ som er underordna direktoratet, til dømes eit distriktskontor. Då vil førsteinstansen og klageinstansen vere delar av ei og same verksemd.

Gjennom særlovgivinga er det i tillegg oppretta ei mengd klagenemnder.¹⁰ Klagenemndene er kollegiale organ, jf. kapittel 5.6, som berre skal avgjere klager innafor eit avgrensa forvaltningsområde. Klagenemndene har ikkje andre funksjonar overfor førsteinstansen.

Klagenemndene er i hovudsaka oppretta for å sikre ei klagehandsaming som gjer bruk av ekstern ekspertise, og som er uavhengig av førsteinstansen. I tillegg gjer klagehandsaming i eigne nemnder at departementa får færre enkeltsaker å handsame, og at dei kan frigjere kapasitet til å ta seg av andre departementsoppgåver. Departementa avgjorde i 2001 berre åtte prosent av klagesakene. Underliggjande verksemdar eller særskilde klagenemnder avgjorde dei resterande 92 prosentane.¹¹

Det varierer korleis klagenemndene er organiserte, og kva reglar for sakshandsaming dei har. Alle nemndene har ein fast leiar, medan talet på

medlemer varierer frå tre til sju. Det er ulike reglar for når nemnda er vedtaksfør, og om sekretariatet eller leiaren av nemnda kan gjere vedtak i kurante saker. I nokre tilfelle er sekretariata lagde til forvaltninga slik at førsteinstansen førebur sakene for nemnda, i andre tilfelle kan sekretariata vere store sjølvstendige organisasjonar. Ein hovudkonklusjon i ei utgreiing frå Statskonsult i 2003 var at det i mange tilfelle er så liten organisatorisk avstand mellom førsteinstansen og klageinstansen at det kan vere grunn til å reise tvil om klageinstansen har evne til å ta ei sjølvstendig vurdering av vedtaka til førsteinstansen. Dette gjeld òg for ei rekkje av dei nemndordningane som er etablerte, og der argumenta for å opprette dei har vore å sikre tilstrekkeleg sjølvstende i klagehandsaminga.

Når eit direktorat skal avgjere klager over vedtak frå eigne distriktskontor, kan dei etatsinterne vurderingane få for stor vekt. Det kan avgrense evna klageinstansen bør ha til å ta ei reell ny vurdering av saka. Departementet vil normalt ha eit breiare saksområde og eit vidare perspektiv enn det dei underliggjande verksemdene har.

Kommunane er dei viktigaste produsentane av velferdstenester for innbyggjarane. Dette inneber at staten må sikre at innbyggjarane får dei tenestene dei etter lova har krav på, og at kommunar og fylkeskommunar opptre i tråd med lov- og regelverk. Fylkesmennene fører tilsyn med kommunale verksemdar og handsamar klager på kommunale enkeltvedtak. For innbyggjarane er ordninga både enkel, rimeleg og effektiv, og ho oppfyller kravet til sjølvstende.

Automatiserte avgjerder

Elektronisk sakshandsaming kan auke både effektiviteten og rettstryggleiken. Skatt, trygd og mange stønader vert i dag utrekna automatisk og ikkje manuelt. Automatiseringa gjer at skjønsgrep vert erstatta av formelle kriterium. Dataprogramma handsamar like saker likt og kan derfor vere med på å auke rettstryggleiken.

På den andre sida gjer automatisk sakshandsaming med eit komplisert regelverk det vanskelegare for innbyggjarane å kontrollere at vedtaka er korrekte og å finne ut av rettsstillinga si. Lånekalkulatorane til bankane, nettenestene skatteetaten tilbyr for å rekne ut skatt, og Arbeids- og velferds-etaten tilbyr for å rekne ut framtidig pensjon, er døme på simuleringsprogram som viser brukarane korleis ulike forhold verkar inn på avgjerdene. Dette kan gjere det enklare for innbyggjarane å kontrollere at avgjerdene er rette. Simuleringspro-

¹⁰ Statskonsult fann i ein gjennomgang i 2001 om lag 230 klagenemnder på sentralt og lokalt nivå, fordelte på 48 klageordningar. Då var dei lokale likningsnemndene ikkje rekna med. (Statskonsult (2003): *Klager over alt: Organisering av statlig klagesaksbehandling*, Rapport 2003:19).

¹¹ Statskonsult (2003): *Klager over alt: Organisering av statlig klagesaksbehandling*, Rapport 2003:19

Boks 4.5 Husbanken som pioner i e-forvaltning

Husbanken innførte i 1972 automatisert hand-saming av søknader om bustønad (jf. Bing 1984). Skjønnsreglar vart erstatta med klare inntektsgrenser baserte på tal frå skatteeta-ten. Fødselsnummer vart mata inn i systemet, opplysningar om inntekt vart henta automa-tisk frå skatteetaten, og informasjon om tryg-destatus kom frå trygdeadministrasjonen. Faktiske og rimelege utgifter vart berekna på grunnlag av dei opplysningane banken sjølv hadde om bustaden. Programmet avgjorde så om søkjaren hadde rett til bustønad. I så fall vart ein utbetalingsgiro skriven ut.

gramma må då vere samanfallande med dei pro-gramma som vert brukte i sakshandsaminga.

Forvaltningslova krev at enkeltvedtak skal ha ei grunngeving, og gode grunngevingar vil gjere det klart kva som har vore avgjerande for vedtaket. Personopplysningslova gir òg folk rett til informa-sjon om innhaldet i dei reglane som vert lagde inn i dataprogramma for automatiserte avgjerder. Inspeksjon av kjeldekodane og dokumentasjon av programvara kan òg vere med på å sikre høg kvali-tet i avgjerdene. Det same gjeld kvalitetssjekk og stikkprøvar av vedtak som er gjorde, og systema-tisk oppfølging av klagesaker for å avdekkje om urette vedtak kan kome av systemfeil.

Etter offentleglova er kjeldekodane normalt saksdokument som kjem inn under innsynsret-ten.¹² Denne dokumentasjonen er normalt utar-beidd for å dekkje det programmerarar og system-forvaltarar treng av informasjon. Om brukarane skal kunne ha nytte av dokumenta, må dei gjerne omarbeidast og supplerast med annan dokumenta-sjon.

Innbyggjarane bør kunne kontrollere vedtak som er gjorde gjennom automatiserte avgjerdspro-cessar, og bør ha innsyn i systema og det rettslege grunnlaget for avgjerdene. *Regjeringa* vil vurdere om dagens plikt til grunngeving kan utvidast slik at det vert sett klarare krav om at simuleringpro-

gram og dokumentasjon av avgjerdsystema vert tilgjengelege.

Reglar som opnar for bruk av skjøn, kan svekkje likehandsaminga og gjere det vanskele-gare for brukarane å vurdere rettsstillinga si på førehand. Det vert òg vanskelegare å etterprøve vedtaka. E-forvaltning og automatiserte avgjerder gjer det mogleg å kombinere omsynet til rettfer-dige resultat med likehandsaming og effektivitet. Datasystem handsamar like tilfelle likt og tek ikkje utaforliggende omsyn. Elektroniske simuleringar gjer det mogleg å vurdere konsekvensane av ulike val. Lover og regelverk bør vere utforma slik at dei legg til rette for automatiserte avgjerdsprosessar der det er grunnlag for det.

Vi treng meir kunnskap

Det er ikkje gjort mange vitskapelege undersøkin-gar om i kva mon reglane i forvaltningslova faktisk sikrar innbyggjarane rettstryggleik på dei ulike forvaltningsområda. Fleire enkeltstudiar har like-vel vist at rettstryggleiken ikkje alltid er god nok i praksis, til dømes når det gjeld sakshandsamings-tid og kravet om likehandsaming. Ulike forhold, som gap mellom tilgjengelege ressursar og krava i regelverket, kan føre til lokale og «heimelaga» standardar for skjønnsutøvinga som ikkje alltid stettar krava til rettstryggleik.¹³ Fornyings- og administrasjonsdepartementet har teke initiativ til at det vert utarbeidd ei meir systematisk oversikt over eksisterande kunnskap om rettstryggleiken, mellom anna når det gjeld elektronisk sakshandsa-ming, slik at tiltak kan setjast inn der det er nødven-dig.

4.3.3 Omsynet til personvernet

Personopplysningar er opplysningar som direkte eller indirekte kan knytast til enkeltpersonar. Per-sonvern handlar om forsvarleg og legitim bruk av personopplysningar. Det står om å verne den inter-essa kvar enkelt har av at opplysningane vert hand-terte med diskresjon og respekt for privatlivets fred, at dei er korrekte og fullstendige for det for-målet dei skal brukast til, og at dei som opplysnin-gane gjeld, har innsyn i kva for opplysningar som

¹² I nokre tilfelle kan innsynsretten vere avgrensa. Til dømes er det ikkje høve til å ta elektronisk kopi av programkodar som tredjemann har immaterielle rettar til, jf. offentleglova § 30. Nokre programkodar kan haldast unna innsyn fordi innsyn vil motverke offentlege kontrolltiltak, til dømes røpe kontroll-strategiar i toll- og avgiftsforvaltninga.

¹³ Sjå mellom anna Eckhoff, T. og Graver, H. P. (1991): *Regelsty-ring av lokale forvaltningsvedtak - Praktisering av bygningslo-ven*. Oslo, Tano; Fossestøl, K. (2008): *Valgfrihet, styring og dialog. Behovet for en ny forvaltningspolitikk for velferdsstatlig tjenesteyting* (rapport skriven på oppdrag frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet); Andenæs, K og Papendorf, K. (2008): *Rettsliggjøring, rettslig styring og rettssikkerhet* (rapport skriven på oppdrag frå Fornyings- og administrasjonsde-partementet).

finst om dei. Personvern handlar òg om å ha eit lågt overvakingsnivå.

Desse omsyna ligg til grunn for utforminga av den norske personvernlovgivinga, som òg er utforma i tråd med EU-direktiv 95/46/EF. I tillegg har Den europeiske menneskerettskonvensjonen, som er gjeldande rett i Noreg, reglar for personvern. Personopplysningslova skal verne kvar enkelt mot at personvernet hans eller hennar vert krenkt gjennom måten personopplysningar vert handsama på, verne den personlege integriteten og privatlivets fred og sikre tilstrekkeleg kvalitet på opplysningane, jf. § 1.

Forvaltninga lagrar ei stor mengd personopplysningar fordi dei ligg til grunn for avgjerder og vedtak. Lova krev at det ikkje vert henta inn og handsama fleire opplysningar enn det som er nødvendig for føremålet med innsamlinga, at opplysningane berre vert brukte til det dei er henta inn for, at dei er korrekte, og at dei ikkje er tilgjengelege for andre enn dei som faktisk har bruk for dei. At opplysningar ikkje skal brukast til noko anna enn det dei er samla inn for, heng òg nært saman med reglar om teieplikt i ulike delar av lovgivinga.

Innbyggjarane har rett til innsyn i kva for opplysningar som er registrerte om dei. Dette samsvarar med den retten forvaltningslova gir til partsinnsyn. Innsyn er nødvendig for at innbyggjarane skal kunne ta vare på personverninteressene sine, og for at dei skal kunne krevje retting av opplysningane.

Lova set strenge krav til sikring av personopplysningar, særleg sensitive opplysningar. For at ei sak skal vere så godt opplyst som mogleg, er forvaltninga heilt avhengig av at innbyggjarane gir frå seg opplysningar om seg sjølve. Innbyggjarane må vere trygge på at forvaltninga handsamar opplysningar om dei på ein ordentleg måte. At tilsette kan miste flyttbare lagringsmedium og feilsende e-post og telefaksar med personopplysningar, eller at opplysningar kan kome på avveggar når utstyr vert stole, er døme på kor viktig IKT-tryggleik er. At uvedkomande urettmessig får hand om personopplysningar, kan vere svært krenkjande for dei det gjeld. Det er ikkje berre brot på reglane i personopplysningslova, men kan òg vere brot på teieplikta i forvaltningslova eller i andre lover. Etter handsaminga av Ot.prp. nr. 71 (2007–2008) *Om lov om endringer i personopplysningsloven mv.* har Datatilsynet no generelt høve til å gi pålegg om overtredingsgebyr ved brot på personopplysningslova.

Sentrale forvaltningsrettslege prinsipp og rettstryggleiksprinsipp samspekar med prinsippa om personvernet. Ønsket om ei effektiv og open forvaltning kan likevel utfordre personvernet. Infor-

masjon skal vere lett tilgjengeleg, samtidig som informasjonen skal vere sikra mot innsyn frå uvedkomande. Innbyggjarane skal kunne kontrollere forvaltninga, samtidig som partane i ei sak har krav på diskresjon. Portalar som Miside og Altinn skal vere brukarvenlege, men må òg vere sikre. Samarbeid mellom ulike sektorar kan setje personverninteressene på spissen. På den eine sida kan slikt samarbeid gjere sakshandsaminga enklare og meir effektiv, til glede for både brukarane og forvaltninga. På den andre sida kan det føre til at opplysningane vert brukte til noko anna enn det dei var samla inn for, og det kan utfordre reglane om teieplikt i ulike særlover.

Sentrale databasar med store mengder personopplysningar om svært mange personar gjer det enklare å setje saman opplysningar og kan vere med på å effektivisere handsaminga av dei i forvaltninga. Men ofte vil det føre med seg eit ønske om å bruke opplysningane til noko anna enn det dei var samla inn for. Det kan gjere at den som opplysningane gjeld, mistar oversikta over bruken av opplysningane om seg sjølv. Innbyggjarane vert då mindre i stand til å ta vare på personverninteressene sine. Ei samling av store mengder informasjon aukar òg potensialet for misbruk. Ein sakshandsamar skal ikkje ha tilgang til fleire opplysningar om andre innbyggjarar enn han eller ho faktisk treng for å løyse oppgåvene og gjere eit rett vedtak. Verksemdene må derfor ha kontroll med tilgangen til opplysningane.

Regjeringa ønskjer ei open, brukarretta og effektiv forvaltning. Det set store krav til tekniske løysingar som er både sikre og brukarvenlege. Gode tekniske løysingar kan vere med på å styrkje personvernet. Å føre logg over innsyn i opplysningane kan hindre at tilsette snokar i opplysningar dei sakleg sett ikkje treng. *Regjeringa* vil satse på denne typen personvern fremmande teknologi, jf. St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*, der det er gjort nærmare greie for dette temaet.

Offentleg elektronisk postjournal og publisering av saksdokument frå forvaltninga i fulltekst på Internett gir ei meir open forvaltning. Personopplysningslova skal ikkje avgrense innsynsretten, men innsynsretten etter offentleglova gjeld avgrensa saker eller dokument og krev ikkje at dokumenta er tilgjengelege for alle over Internett. *Regjeringa* legg til grunn at personopplysningslova gjeld for dokument som vert lagde ut på Internett, og som inneheld personopplysningar.

Omsynet til personvern må tidleg med i vurderinga av reformer og tiltak. Departementet har derfor laga ei eiga rettleiing som skal lette arbeidet i

forvaltninga med å vurdere konsekvensane for personvernet.

Regjeringa sette i 2007 ned *Personvernkommissjonen*, som la fram utgreiinga si i januar 2009, *Individ og integritet: Personvern i det digitale samfunnet* (NOU 2009: 1). Kommisjonen foreslår generelt å styrkje omsynet til personvern i samfunnet og har ei rekkje konkrete forslag til tiltak på fleire sektorar. Utgreiinga vert no send på høyring, og Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil gå vidare med dette arbeidet.

Som ledd i etterkontrollen av lova tek Justisdepartementet sikte på å sende eit notat om endringar av personopplysningslova ut på høyring i løpet av 2009. Arbeidet med etterkontrollen vert gjennomført i nært samarbeid med Fornyings- og administrasjonsdepartementet, som er ansvarleg for personopplysningsforskrifta, og med Datatilsynet, som på bakgrunn av erfaringane med lova har viktig kunnskap om kor det trengst endringar.

4.4 Gode reglar som er lette å følgje

4.4.1 Regelverksutvikling som politikkområde

For at reglane skal få påverknadskraft, trengst det eit apparat som kan informere, rettleie, føre tilsyn og sanksjonere eventuelle brot på reglane. Saman med reglane vert dette apparatet gjerne kalla eit reguleringsregime.

Ein sterk vekst i internasjonalt og nasjonalt regelverk har sett bruk av lover og reglar som styringsform på saklista dei siste 15–20 åra. Internasjonale organ som EU og OECD har spela ei viktig rolle i dette arbeidet. Omgrep som *Regulatory reform*, *Regulatory policy*, *Regulatory governance* og *Better regulation* er sentrale i det internasjonale ordtilfanget om styring og reform i offentleg sektor. Ein viktig bakgrunn er at mange av dei tenestemåta som tidlegare var reine offentlege monopol, har vorte liberaliserte. Dei er no styrte gjennom reguleringar som i stor mon er internasjonale, slik som teletenester og posttenester.

Nye sektorbaserte reguleringsregime har hatt til føremål å fremme fungerande marknader, like marknadsvilkår og krav til omfang og kvalitet på tenestene. I tillegg har vi ei rekkje reguleringsregime, somme med ei lang historie, som skal sikre tryggleik for liv, helse og miljø, fungerande samferdsle, kommunikasjon og energiforsyning og vern av integritet og ideelle interesser, som likestilling og personvern.¹⁴ Dei ulike initiativa og programma på reguleringsområdet, til dømes frå

OECD, har etter kvart flytta merksemda frå omfanget på regelverket og kva det kostar å følgje reglane, over til at gode reguleringar er ein viktig føresetnad for verdiskaping og demokratisk styring.

På så å seie alle oppgåveområda til kommunane er det omfattande statlege reguleringar som mellom anna set krav til omfanget og kvaliteten på kommunale tenester, krav til sakshandsaminga, til regulerings- og planarbeidet o.a. Regulering av kommunesektoren står i ei særstilling. Staten set dei økonomiske rammene for verksemda til kommunane og tenesteytinga er del av eit samla offentlig tilbod. Regulering av og tilsyn med kommunane må òg sjåast i samheng med at kommunane er eigne folkevalde nivå.

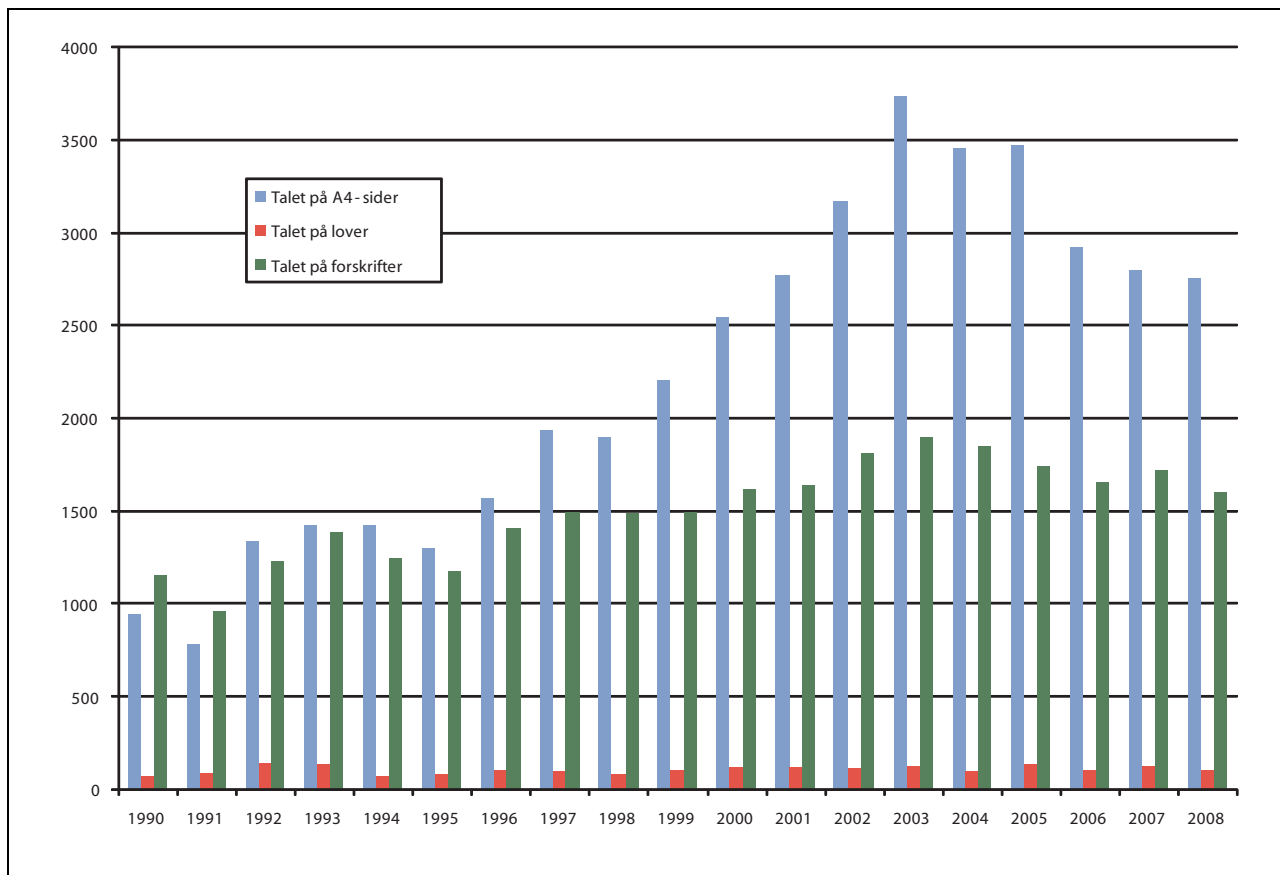
4.4.2 Utfordringar når det gjeld regelverksutvikling

Trass i stor innsats dei seinare åra for å forenkla og minske talet på reglar har det vist seg vanskeleg å gjere noko med det samla omfanget av regelverket, jf. òg kapittel 2. Innleminga av EU-reglar i norsk rett¹⁵ påverkar talet på reglar og fører til endringar av eksisterande regelverk. Totalt er det i dag ca. 760 lover og over 2 000 sentrale forskrifter. Omfanget har gått ned sidan 2003, men er likevel høgare enn for 15–20 år sidan. Det er ikkje først og fremst talet på lover og forskrifter som har auka, men over tid har dei gjennomsnittleg vorte lengre. Nytt regelverk erstattar i stor grad gammalt, så auken i omfanget av Lovtidend betyr ikkje at mengda av lover og forskrifter har auka tilsvarande. Talet på reglar seier lite om kor nyttig eller kostnadskrevjande regelverket er. Likevel gir det samla omfanget ein indikasjon på kompleksitet og detaljeringsgrad og kor lett eller vanskeleg det er å få oversyn over den samla reguleringa.

Nye reglar vert gjerne utforma som funksjons- og føremålsbaserte krav med rom for at verksemdene som reguleringa gjeld, sjølve kan finne fram til den beste måten å oppfylle krava på. Regelverket

¹⁴ Sjå Statskonsult (2002): *(Be)Grep om tilsyn*. Rapport 2002:12.

¹⁵ I OECDs landgjennomgang av Noreg frå 2003 (*Norway: Preparing for the Future Now*) er det rekna med at om lag 4000 EU-reguleringar har vorte norsk lov sidan 1994, og at det i perioden 1999–2001 vart utarbeidd i gjennomsnitt 230 relevante EU-lover. Ei spørjeundersøking retta til statlege tilsynsverksemdar i 2002 viste at over halvparten meinte at reguleringar på deira område i stor eller svært stor grad var påverka av internasjonale krav. På enkelte område, slik som offentleg kringkasting, utgjør reglar med grunnlag i internasjonal rett eller EU-rett nær 100 prosent av dei samla reguleringane. Statskonsult (2002) *(Be)Grep om tilsyn*, Rapport 2002: 12.



Figur 4.3 Produksjon av lover og forskrifter 1990–2008

Kjelde: Lovdata

legg meir vekt på sjølvregulering gjennom internkontroll og krav til intern styring av korleis reglane vert etterlevde. Styresmaktene driv tilsyn og kontroll av om verksemdene har styringssystema på plass. På 1990-talet førte desse endringane til eit utstrakt samarbeid mellom ulike tilsynsorgan om felles og gjennomgåande tema knytte til regulering og tilsyn. Fleire tiltak vart gjennomførte for å harmonisere språkbruk, tilsynsmetodikk og -praksis. Det vart òg ei større forståing for at reglane burde vere utforma slik at dei forpliktar verksemdene til ei meir medviten og systematisk styring av risiko.

Som ledd i ein brei og systematisk gjennomgang av ulike medlemsland analyserte OECD i 2002–2003 generelle tiltak for betre reguleringar i Noreg. Rapporten framhevar at Noreg manglar ein samla og konsistent politikk for styring gjennom reguleringar. OECD peikar på at retningslinjer og praksis for høyringar i samband med forslag om nytt regelverk er godt utvikla, mellom anna gjennom Utgreiingsinstruksen, men at utgreiingane likevel ikkje alltid er gode nok. Sjå kapittel 6.4.3 om Utgreiingsinstruksen som instrument for gode og samordna avgjerder. OECD trekkjer fram nokre tiltak som dei meiner kan gjere situasjonen betre:

- å utvikle ein felles og samordna reguleringspolitikk som i større grad tek opp spørsmål om samfunnsmessige verknader av regelverk
- meir aktiv bruk av konsekvensvurderingar, såkalla Regulatory Impact Analyses (RIA)
- betre kvalitet på reguleringa av kommunesektoren
- styrkt sjølvstende for tilsyna og ei meir systematisk etterprøving og evaluering av verksemda deira.¹⁶

4.4.3 Enklare og betre reguleringar

Lover og reglar er sentrale verkemiddel i samfunnsstyringa og skal mellom anna sikre at enkeltpersonar og verksemdar handlar i tråd med viktige samfunnsomsyn. For at dei skal få dei verknadene som er tilsikta, må lover og reglar vere enkle å forstå og så enkle som mogleg å etterleve. Styresmaktene bør vurdere dei faktiske verknadene etter at ei lov eller ein regel har verka ei tid. Dette gjeld ikkje

¹⁶ Dette punktet meinte utgreiarane var tilfredsstillande handtert i St. meld. nr 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*. Forslaga i meldinga vart langt på veg avviste av Stortinget.

Boks 4.6 Tiltak for enklare og betre regulering av næringslivet

Handlingsplan for å redusere dei administrative kostnadene for verksemdene

Våren 2006 avgjorde Regjeringa å gjennomføre eit prosjekt ut frå *standardkostmetoden*. Dette er ein metode for å vurdere og rekne ut kva det kostar næringslivet å etterleve informasjonskrav frå det offentlege. Rapportane frå prosjektet har vore eit hjelpemiddel for departementa i arbeidet med å utarbeide tiltak som kan redusere kostnader som informasjonskrava fører med seg. Nærings- og handelsdepartementet la i august 2008 fram handlingsplanen «Tid til nyskaping og produksjon», som er ein detaljert plan for vidare oppfølging av dette arbeidet, med vel 120 konkrete tiltak frå 14 departement. I tillegg er det i handlingsplanen nedfelt eit prinsipp om at ein skal vurdere om store og små verksemdar bør ha ulike krav til å levere informasjon til det offentlege.

Altinn

Altinn vart lansert i 2003 etter eit samarbeid mellom skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistra. I dag er 22 statlege verksemdar med i samarbeidet, som tilbyr om lag 150 elektroniske skjema og tenester til ei stor og samansett brukargruppe. Sidan Altinn vart opna, har om lag 400 000 norske verksemdar gått over frå papirbasert til elektronisk innlevering av offentlege skjema. 34 millionar skjema har passert gjennom Altinn sidan starten.

No vert Altinn utvikla vidare for at informasjonen i større grad skal kunne utvekslast på tvers av ulike offentlege verksemdar. Den nye Altinn-løysinga vil leggje til rette for at næringslivet kan samordne innrapporteringane sine til ulike offentlege verksemdar. I 2008 vart det òg starta eit arbeid for å samle all overordna informasjon om reglar og stønadsordningar for etablerarar og private verksemdar i Altinn. Slik informasjon finst i dag på ei mengd ulike nettstader i offentleg regi.

Oppgåveregisteret

Oppgåveregisteret held à jour ei detaljert oversikt over kva for opplysningar som staten krev av næringslivet. Oppgåveregisteret er ein pådriver i arbeidet med å samordne og forenkle oppgåveplikter (innrapporteringsplikter) som statlege verksemdar pålegg næringslivet. I løpet av ein 10-årsperiode har dette arbeidet ført til ein netto reduksjon i oppgåvepliktene for næringslivet på vel 1000 årsverk.

ELMER

I 2006 utvikla Nærings- og handelsdepartementet ELMER 2-retningslinene for offentlege næringskjema på Internett. Dette er eit fullstendig sett med prinsipp og spesifikasjonar for utforming av nettbaserte skjema som skal sikre at ein kan kjenne seg igjen på tvers av offentlege verksemdar. Retningslinene set strenge krav til at skjema er brukarvenlege, og til språk og pedagogikk.

Krav om vurdering av næringsøkonomiske konsekvensar – Orakel

Nærings- og handelsdepartementet oppretta i 2002 Orakel, eit kompetansemiljø som gir forvaltninga hjelp og støtte til å skaffe fram eit godt grunnlag for avgjerder som verkar inn på næringslivet. Orakel gir bidrag og støtte til utgreiing av konsekvensar for næringslivet, til kvalitetssikring av underlaget for avgjerdene, kompetanseheving og undervisning, utvikling av metodeverktøy og enkel tilgang til oppdatert statistikk om norsk næringsliv. Utgreiingsinstruksjonen krev at om dei første vurderingane av eit tiltak viser at saka har konsekvensar for næringslivet, skal ho leggjast fram for Nærings- og handelsdepartementet før sjølv utgreiinga tek til.

minst eventuelle utilsikta negative fordelingsverknader av regelverket.

Departementa og underliggjande verksemdar har alle eit ansvar for forenkling og forbetring av regelverk på sine forvaltningsområde. Nokre departement har eit særleg ansvar for å støtte opp under andre sektorar i dette arbeidet. Innafor

ansvarsområdet til Nærings- og handelsdepartementet vert forenkling høgt prioritert i arbeidet med å styrkje konkurransevna til næringslivet. Offentlege reguleringar og krav om informasjon bør vere innretta slik at dei ikkje påfører verksemdene større kostnader enn det som er nødvendig for å nå målet. Næringsretta forenkling inneber

mellom anna utvikling av gode og brukarvenlege offentlege elektroniske tenester som næringslivet kan bruke i rapporteringa si til det offentlege, tiltak for å redusere eventuelle administrative kostnader som offentlege pålegg fører til, og krav til vurdering av næringsøkonomiske konsekvensar av regelverk.

Lovavdelinga i Justisdepartementet har eit generelt ansvar for teknisk kvalitet, struktur og innhald i lovverket og skal gi råd til andre departement i lovarbeidet. Alle lovforslag så nær som skattelovsforslag skal leggjast fram for avdelinga til lovteknisk gjennomgang.

For å styrkje arbeidet med å få til eit enklare og betre forskriftsverk vart det i 2005 oppretta ei eiga eining i Justisdepartementet. Eininga skal gi råd om utforminga av forskrifter, mellom anna når det gjeld gjennomføring av EØS-regelverk. Eininga skal mellom anna sjå på heilskapen i regelverket, sjå til at forskriftene ikkje vert meir omfattande enn nødvendig, og at dei har ein god struktur. Ho skal òg vurdere rettslege sider ved innhaldet i reglane og vere med på å byggje opp kompetanse og utvikle tilbod om undervisning på dette området i forvaltninga.

Kommunesektoren er den klart største delen av offentleg sektor og står for størstedelen av den offentlege velferdsproduksjonen. Kommunesektoren vert i stor grad styrt av statlege reguleringar. Ei god og effektiv regulering av kommunane er derfor viktig for den samla verdiskapinga i offentleg sektor. Kommunal- og regionaldepartementet har laga eigne retningslinjer for statlege regelverk som er retta mot kommunesektoren. Retningslinjene legg vekt på at staten må gi kommunane reell avgjerdsrett og handlerom slik at dei kan finne kostnadseffektive og gode løysingar tilpassa lokale forhold og sine eigne innbyggjarar. Omsynet til lokaldemokratiet skal vege tungt, og berre viktige nasjonale omsyn kan rettferdiggjere statlege inngrep og reglar. Sjå òg St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn, regional framtid*.

Utgreiingsinstruksen er eit sentralt verkemiddel med tanke på betre reguleringar, særleg gjennom kravet om konsekvensvurdering, jf. kapittel 6.4.3. I 2005 vart det utarbeidd ei ny rettleiing til Utgreiingsinstruksen, mellom anna for å få ei meir samla framstilling av krava til utgreiingar. Den reviderte rettleiinga i samfunnsøkonomisk analyse frå Finansdepartementet (2005) er òg eit bidrag til å forenkla oppfølginga av arbeidet med å lage gode konsekvensutgreiingar før ein legg fram forslag til nye reguleringstiltak. Saman med rettleiingane gir Utgreiingsinstruksen ei god oppskrift på korleis ein bør tenkje gjennom innhaldet i og konsekvensane av eit regelverk. Rettleiinga frå Justisdepartementet

Boks 4.7 Retningslinjer og rettleiingar i regelverksarbeid

Det finst ei rekkje forvaltningsinterne reglar, retningslinjer og rettleiingar som skal betre styringa med regelutviklinga og betre kvaliteten i regelarbeidet. Dei viktigaste er desse:

- Utgreiingsinstruksen, med rettleiing i utgreiingsarbeid, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2005
- Lovteknikk og lovforberedelse. Rettleiing om lov- og forskriftsarbeid, Justisdepartementet, 2000
- Regelverkshåndbok, Statskonsult, ny utgave 2007
- Regjeringsinstruksen, Kongeleg resolusjon 1909–03–23
- Retningslinjer for framtidig statlig regelverk retta mot kommunesektoren, Kommunal- og regionaldepartementet, 2006
- Rettleiingar i næringsøkonomiske konsekvensvurderingar, Nærings- og handelsdepartementet, 2000
- Veileder i forskriftsarbeid for kommuner, Justisdepartementet, 2002
- Retningslinjer for departementenes arbeid med EØS-saker, Statsministerens kontor, 2008
- Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, Finansdepartementet, 2005
- Veileder til gjennomføring av evalueringar, Finansdepartementet, 2006
- Forenklingsguiden, Nærings- og handelsdepartementet, 2008
- Veileder i evaluering av lover, Justisdepartementet og Senter for statlig økonomistyring, 2009

om arbeidet med lover og forskrifter presiserer òg at etterkontroll av korleis reglane verkar, bør vere ein naturleg del av arbeidet med å betre regelverket. *Fornying- og administrasjonsdepartementet* vil styrkje arbeidet med Utgreiingsinstruksen. Gode konsekvensutgreiingar er særleg viktige for å sikre at lovbaserte verkemiddel vert brukte slik at dei fremmar effektivitet og god samfunnsøkonomi og vert effektive verkemiddel for politisk styring.

Som følge av OECDs landgjennomgang vart det i 2005 etablert eit fagpanel til støtte for arbeidet i departementa med samfunnsøkonomiske konsekvensanalysar. Fagpanelet har vore med på å gjennomføre slike analysar for fleire departement. Fag-

panelet har òg gitt eit bidrag til å heve kunnskapen om samfunnsøkonomiske analysar i departementsfellesskapet. *Fornyings- og administrasjonsdepartementet* arbeider no med korleis fagpanelet kan vidareførast.

Fagdepartementa og dei underliggjande verksemdene som har reguleringsoppgåver, må byggje opp kompetansen sin om metodikk, praksis og verknader av reguleringar, for eksempel gjennom fagnettverk innafor ulike regulerings- og tilsynsregime. Forvaltninga må ha god og systematisk kunnskap om kva verknader reguleringar har, og om i kva mon lover og reglar som alt er vedtekne, er gode verkemiddel for å ta vare på dei formåla, og omsyna som ligg til grunn, jf. òg evalueringskravet i økonomireglementet. Kunnskapsproduksjonen om dette er svak, spreidd og lite systematisk, og det finst ingen større forskingsmiljø som særleg tek opp bruken av reguleringsbaserte verkemiddel på ein systematisk måte. Nyleg har Justisdepartementet i samarbeid med Senter for statleg økonomistyring (SSØ) laga ei rettleiing i evaluering av lover. Rettleiinga kan òg nyttast til å evaluere forskrifter og andre reglar. Rettleiinga er eit viktig bidrag til å få betre kunnskap om korleis reglane og regelverkshandhevinga verkar i praksis. Slik kunnskap er nødvendig for å gjere den rettslege styringa meir treffsikker og effektiv.

Boks 4.8 Brukarretting i tilsyns- og kontrollverksemd

God brukarretting gjeld ikkje berre for dei oppgåvene i staten som primært går ut på å yte tenester til publikum. For at eit regelverk skal verke slik det er tenkt, og vere lett å etterleve, skal det fylle desse krava:

- Regelomfanget skal ikkje vere større enn nødvendig. Kostnadene for dei som skal etterleve pliktene, skal vere minst mogleg.
- Regelverket skal vere forståeleg, tydeleg og mogleg å etterleve. Det skal vere ein god balanse mellom spesifikke reglar og rommet for skjøn.
- Reglar skal ikkje stå i motstrid med kvarandre, og dei ulike setta av reglar skal harmonisere.
- Tilsyn med og kontroll av personar og næringsliv utført av ulike verksemdar skal vere samordna.
- Regulering og tilsyn skal ta utgangspunkt i der det er størst risiko, og der sjansane for reduksjon av risiko er størst.
- Styresmaktene skal ha høg kompetanse og setje høge krav til kvalitet, mellom anna når det gjeld rettstryggleik og fagleg rettleiing om regelverksforståing.
- Styresmaktene skal ha god kjennskap til det som særmerkjer og set rammer for dei som skal etterleve regelverket.

Delar av forvaltninga samarbeider med private verksemdar, bransjeorganisasjonar, fagforeningar og ekspertgrupper for å sikre tenlege reglar og god tilsynspraksis. Open dialog med dei som skal følgje dei rettslege pålegga, gjer det meir sannsynleg at dei kjem til å etterleve forpliktingane. Samtidig må dei verksemdene som utøver avgjerdsrett, avvege interessene til ulike grupper som har motstridande oppfatningar av kva som er gode reglar, til dømes forbrukarar og produsentar, tilsette og arbeidsgivarar, brukarar og eigarar.

5 Ein velorganisert stat



Figur 5.1

Foto: Paal Audestad

5.1 Innleiing og samandrag

Organisasjonsinndeling og organisasjonsform verkar inn på oppgåveløysinga, kva form styringa frå overordna departement og statsråden vil ha, og kor omfattande den politiske styringa kan vere, jf. òg kapittel 3 og 6. Val av organisering må derfor vere tufta på grundige vurderingar av kva som høver best med tanke på dei måla verksemda skal nå, oppgåvene til verksemda og det som kjenneteiknar omgivnadene og dei viktigaste målgruppene. I og med at statsforvaltninga har samansette mål, oppgaver og målgrupper, vil organisasjonsformer variere mellom sektorane og innan sektorane og over tid.

Regjeringa meiner likevel at det er nokre prinsipp som bør vere retningsgivande for ei fornuftig

organisering av statsforvaltninga. Desse prinsippa er:

- *Organisasjonsformene* må veljast etter ei konkret vurdering av formål, oppgaver, målgrupper, kjenneteikn ved dei omgivnadene verksemdene skal rette seg mot, og av kva for økonomiske og administrative rammevilkår som vil sikre best mogleg måloppnåing for verksemda.
- *Statlege verksemdar* som opererer i ein marknad i konkurranse med andre, bør organiserast som selskap. Statlege verksemdar som opererer i ein marknad, og som òg skal fremme viktige sektorpolitiske omsyn, bør organiserast som statsføretak.
- *Utøving av avgjerdsrett og samfunnsstyring* er oppgaver som i hovudsaka bør organiserast som ein del av staten.

- *Avgjerdsrett i enkeltsaker* må sikre rettstryggleik og likehandsaming. Det kan, som i dag, i nokre tilfelle tale for at enkeltvedtak vert gjorde med fagleg sjølvstende gitt i lov. Dette er særleg viktig i tilfelle der staten sjølv er part, til dømes som næringsaktør.
- *Ombodslignande funksjonar* bør organiserast med fagleg sjølvstende gitt i lov. Om desse funksjonane er lagde til verksemder som òg skal vere ein del av apparatet for iverksetjing av statlege mål, bør verksemdene vere ein del av statsforvaltninga.
- *Statlege oppgåver knytte til kunnskapsutvikling* bør i hovudsaka organiserast som ein del av staten, men slik at verksemdene har stort fagleg sjølvstende gitt i lov.
- *Staten skal unngå å bruke stiftingar* og organisering i form av *særlovselskap*, med mindre det er særlege grunnar til det.
- *Forvaltningsorgan* skal ikkje ha styre eller råd med mindre det er særlege grunnar for det (til dømes at verksemda har stort fagleg sjølvstende gitt i lov).
- *Val av regional inndeling* av statlege verksemder må ta omsyn til korleis det regionale leddet til andre offentlege verksemder som dei skal samarbeide med, er inndelte. Den statlege regionale inndelinga bør ikkje gå på tvers av fylkesgrenser.

5.2 Organisering som verkemiddel

Dei siste 15 åra har det skjedd store organisatoriske endringar i staten, slik kapittel 2 viser. Val av organisatoriske løysingar har vore og er eit av fleire verkemiddel i arbeidet for å nå viktige mål, slik som effektivisering og brukarretting av offentlege verksemder. Endringar i organisasjonsform må byggje på solide vurderingar, mellom anna av korleis den politiske styringa skal vere, og kva den politiske styringa skal omfatte.

Omorganisering kan stå fram som eit kraftfullt og synleg verkemiddel. Riksrevisjonens gjennomgang av omorganiseringar som forvaltningspolitisk verkemiddel (Dokument nr. 3:11 (2004–2005)) viser at omorganiseringar i varierende grad fører til at ein når dei forvaltningspolitiske måla om meir effektiv ressursutnytting, betre styring og samordning og sterkare brukarretting. Gjennomgangen viser òg at i fleire høve har ikkje vilkåra for at verksemdene av omorganiseringar vert slik dei er tenkte, vore nok framme. Vinsten ved omorganiseringar er gjerne overvurdert, medan kostnadene er undervurderte, trass i at erfaringane med mange

omorganiseringar viser at det kan gå mange år før vinstane viser seg. Omorganiseringar på sviktande kunnskapsgrunnlag kan gjere at ein seinare må gjennomføre nye omorganiseringar. Tett involvering av dei tilsette og organisasjonane deira er nødvendig for å få til ei god planlegging og ei god gjennomføring av omorganiseringar.

Etablering av nye organisasjonar eller omorganisering av dei som allereie finst, vert ofte brukt som verkemiddel for betre måloppnåing. Den formelle organiseringa er med på å forme korleis oppgåver vert løyste, og korleis dei tilsette ter seg. Reglar, rutinar og ulike prosedyrar i organisasjonen vert gjerne kalla formell struktur. Den uformelle strukturen, som omfattar korleis folk faktisk ter seg, kan vere meir eller mindre i samsvar med den formelle strukturen og målet med organiseringa. Den uformelle organisasjonsstrukturen er ofte ikkje uttrykk for ei medviten organisasjonsutforming. Organisasjonskultur let seg likevel påverke. Spesielt ved større samanslåingar er kulturbygging viktig for å integrere dei opphavlege einingane.

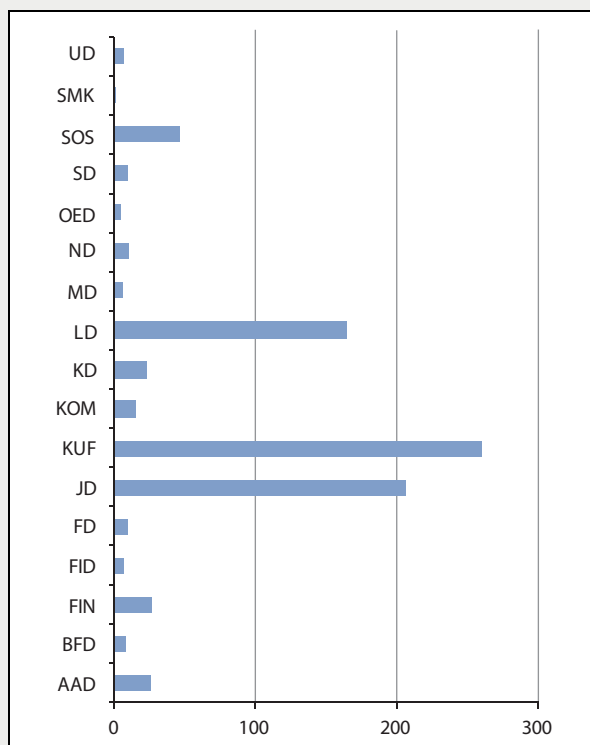
5.3 Organisering etter ulike omsyn

5.3.1 Arbeidsdeling og klare roller

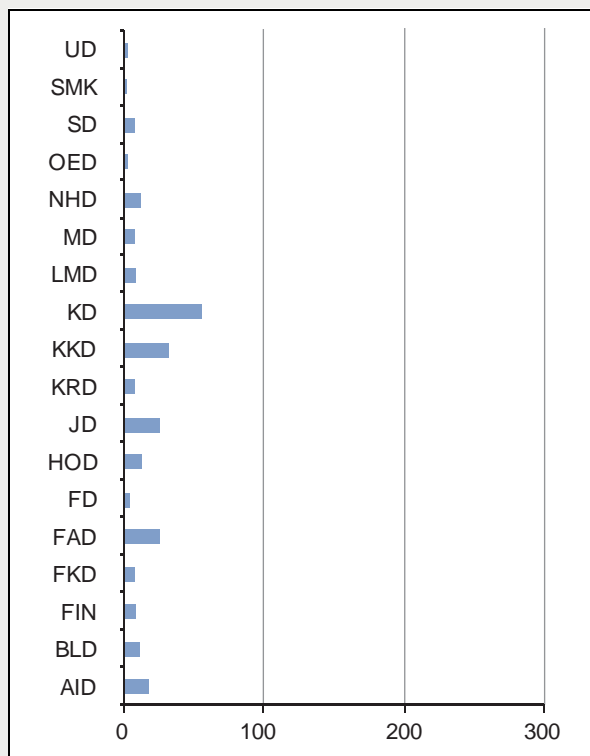
Organisering inneber arbeidsdeling og spesialisering. Oppdeling av ansvarsområde og høg spesialisering gir mange organisatoriske einingar og kan føre til at det overordna nivået, til dømes departementet, må ta seg av meir av samordninga. Ei grovare inndeling av ansvarsområde kan gjere at det trengst mindre samordning på overordna nivå, men det betyr òg at avveginga mellom ulike mål skjer internt i verksemda eller i organisasjonseininga og ikkje på overordna, politisk nivå. Større einingar som omfattar fleire saksområde, kan gi breiare faglege miljø som òg er meir robuste mot endringar i omgivingane. Ein må derfor ofte vege omsynet til samordning mot omsynet til klare roller når ein avgjer organisering og arbeidsdeling.

Fleire av dei omorganiseringane som har skjedd dei siste åra, har bore preg av oppsplitting, til dømes ved at ein har skilt mellom rolla som tenesteytar og rolla som myndigheit innafor same sektorområde. I nokre tilfelle har ein òg lagt rolla som utformar av regelverk og rolla som kontrollør av at regelverket vert etterlevd, til ulike verksemder. Samstundes har det òg skjedd ei samordning av organ med same oppgåvetype, til dømes ved at tilsynet med fleire regelverk er lagt til den same verksemda.

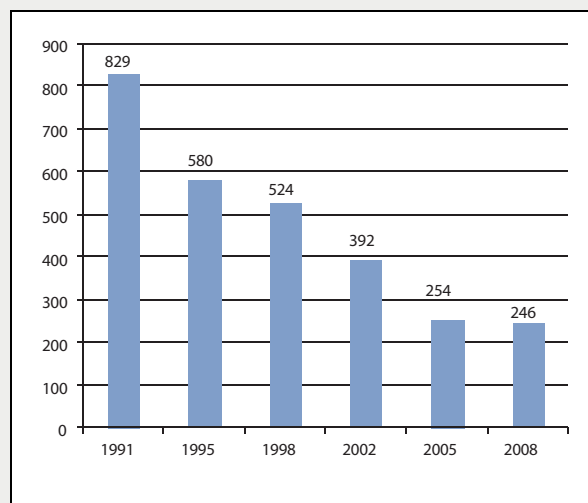
Boks 5.1 Færre forvaltningsorgan: Samanslåing, utskiljing og flytting av oppgaver



Figur 5.2 Tal på forvaltningsorgan etter departement 1991 (N = 829)



Figur 5.3 Tal på forvaltningsorgan etter departement 2008 (N = 246)



Figur 5.4 Tal på forvaltningsorgan medrekna departement og SMK. Utvalde år

Kjelde: NSD/Forvaltningsdatabasen og Difi.

Det har vorte færre statlege verksemdar. I same perioden har det vore ein vekst i talet på statlege selskap, frå 41 til 62. Det har derfor vorte færre organ å styre for departementa.

Gjennomsnittleg har eit departement i dag om lag 14 statlege verksemdar det skal styre, medan gjennomsnittet i 1991 var 49. Samstundes er variasjonen mellom departementa stor.

Utviklinga som har gitt færre forvaltningsorgan og etablering av statlege selskap og føretak, heng saman med ei rekkje organisasjonsendringar:

- *Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivå*, til dømes Sjukehusreforma i 2002, då sjukehusa vart overførte frå fylkeskommunane til staten og omgjorde til føretak, overføring av barnevern frå fylkeskommunane til staten ved opprettinga av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i 2004 og overføring av oppgaver knytte til mattilsyn frå kommunane til staten ved opprettinga av Mattilsynet i 2004.
- *Flytting av oppgaver mellom statlege nivå* ved utskiljing av oppgaver frå departementa, til dømes ved etableringa av Politidirektoratet i 2001.

Boks 5.1 forts.

- *Utskiljing av oppgåver frå etablerte statlege verksemder* for å etablere nye organ, til dømes utskiljinga av Luftfartstilsynet frå Luftfartsverket i 2000 og utskiljinga av Petroleumstilsynet frå Oljedirektoratet i 2004.
- *Samanslåingar av organ*, til dømes opprettinga av Sosial- og helsedirektoratet i 2002 ved samanslåing av sju verksemder (også med oppgåver frå departementet), Høgskulereforma i 1994, då talet på høgskuler vart redusert frå 98 til 26, og opprettinga av arbeids- og velferdsforvaltninga (NAV) i 2006 med Arbeids- og velferdsetaten (ei saman-

slåing av Rikstrygdeverket og Arbeidsdirektoratet/A-etat) og sosialtenesta i kommunane.

- *Omdanning av forvaltningsorgan til selskap*, til dømes omdanninga av Televerket frå forvaltningsbedrift til Telenor AS i 1994/1995, og utskiljinga av produksjonsverksemda i Statens vegvesen til statsaksjeselskapet Mesta i 2003.

Det har òg skjedd endringar i den interne organiseringa av mange verksemder og i den regionale strukturen.

Boks 5.2 Endring i organisering av departementa

Frå 1992 til i dag har det skjedd *endringar i organiseringa av og oppgåvefordelinga mellom departementa*. Talet på departement har auka frå 15 til 17 (Statsministerens kontor ikkje medrekna). Næringsdepartementet (frå 1993 Nærings- og energidepartementet) vart splitta i Olje- og energidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet i 1997; og Sosial- og helsedepartementet vart i 2002 splitta i Helsedepartementet og Sosialdepartementet.

Også arbeidsdelinga mellom departementa har vorte noko endra gjennom flytting av oppgåver som arbeidsliv/arbeidsmarknad, barnehage, forskning, innvandring, IKT og kyrkjespørsmål. Namna på nokre departement har vorte endra som følgje av flytting av oppgåver. Frå oktober

2004 vart Helsedepartementet til Helse- og omsorgsdepartementet. Sosialdepartementet endra namn til Arbeids- og sosialdepartementet og fekk oppgåver frå Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I 2006 fekk dette departementet òg ansvar for innvandring, integrering, mangfald, same- og minoritetsspørsmål, som låg i Kommunal og regionaldepartementet, og endra namn til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Det har òg skjedd namneendringar utan at oppgåvesamansetjinga har vorte endra. Døme på dette er namneendringa frå Moderniseringsdepartementet til Fornyings- og administrasjonsdepartementet og namneendringa frå Barne- og familiedepartementet til Barne- og likestillingsdepartementet i 2006.

Kjelder: Difi (2008), Organisasjonsendringar i staten, rapport 2008: 3 og Kolsrud, O. (2008), Rekonstruksjon og reform, Oslo, Universitetsforlaget.

Rollekombinasjonar, til og med rollekonfliktar, er ikkje til å unngå i ei så samansett verksemd som statsforvaltninga er. Statsforvaltninga skal nettopp vege ulike omsyn mot kvarandre. Målet er å organisere oppgåver slik at ein unngår *uønskete* kombinasjonar av roller, og slik at det er klart kven som har ansvaret for å avvege ulike omsyn og mål som kan stå i konflikt med kvarandre. Nokre kombinasjonar av roller kan gå ut over legitimiteten. I andre samanhengar kan omsynet til effektivitet trekkje i retning av at ulike oppgåver likevel vert lagde til

den same verksemda. I slike tilfelle må klare mål, reglar og gode styringsprinsipp mellom overordna politisk nivå og underliggjande verksemder gjere det klart kva for omsyn som skal ha vekt.

Arbeidsdeling og spesialisering i forvaltninga kan gjerast ut frå ulike organisatoriske prinsipp. I dette kapitlet vert fire slike prinsipp nærare omtala: organisering etter formål, etter funksjon og oppgåvetype, etter målgrupper og etter geografi.

5.3.2 Formål

Statsforvaltninga er på overordna nivå delt inn etter formål, som til dømes helsesektoren, transportsektoren og utdanningssektoren. Samling av utdanning og forskning i eitt departement og seinare samling av utdanning, forskning og oppvekst, er døme på at inndelinga kan variere over tid. Det same gjeld samling av olje, energi og næring til eitt departement og så splitting mellom olje og energi i eitt departement og næring i eit anna.

Inndelinga av forvaltninga gjer at nokre formål vert kopla saman, andre vert organisatorisk skilde frå kvarandre. Endringane i departementsinndelinga er gjerne eit politisk svar på at det trengst betre samordning mellom tidlegare skilde sektorar. Samlinga av arbeid, sosial og integrering i eitt departement er uttrykk for ei oppfatning av at utfordringane på desse områda krev at dei vert sette i samanheng på overordna politisk nivå.

Mange omsyn går på tvers av sektorar same korleis ein deler inn sektorane. Det gjeld til dømes miljø, tryggleik og likestilling. Det kan tale for at eigne verksemdar får ansvaret for å sjå til at alle sektorar tek slike omsyn. Ein har òg meint at typiske tversgåande formål kan verte skadelidande om dei er lagde saman med andre meir sektorprega formål, og om dei ikkje har eit eige administrativt apparat med ansvar for å fremme desse formåla særskilt. Ein har med andre ord ønskt spesialiserte organisasjonar som kan konsentrere seg om desse formåla utan omsyn til andre formål. Avveging av desse formåla mot andre formål skjer då på overordna nivå.

Nokre slike omsyn, som kultur og sosial inkludering, vert i privat sektor omtala som samfunnsansvar. Det vil seie eit ansvar for å fremme fellesmåla for samfunnet, uavhengig av bedrifta sine primære mål, som gjerne er lønsemd. Alle statlege verksemdar har eit tilsvarende ansvar for å ta vare på verdiar og omsyn som ligg utafor hovudformålet for verksemda.

5.3.3 Funksjon og oppgåvetype

Mange organisatoriske endringar i statsforvaltninga dei siste tjue åra har ført til at nokre oppgåvetypar er skilde ut som eigne resultateiningar. Dette gjeld særleg tenesteytande oppgåver, der formålet har vore å fremme effektivitet og betre brukarretting ved å føre fleire avgjerder nærmare dei som møter brukarane. I nokre tilfelle har slike endringar skjedd samtidig med at offentlege monopol er avvikla, og at private tenesteprodusentar har fått høve til å ta del i den nyetablerte marknaden.

Der det er private tilbydarar som opererer under normale marknadsvilkår, er det eit viktig prinsipp at marknaden er regulert slik at ikkje ein av tilbydarane har urettmessige fordelar. Det gjeld òg om det er ein privat marknad for dei same tenesene som ei offentleg verksemd yter. Det må ikkje oppstå mistanke om at staten legg rammevilkår eller utøver andre former for mynde som favoriserer den private eller den offentlege tilbydaren. Ei vanleg brukt løysing er å skilje denne typen verksemd ut frå staten og heller etablere selskap som skal operere på dei same vilkåra som andre tilbydarar. Ofte vert forvaltninga av den statlege eigarskapen lagd til eit anna departement enn det departementet som har ansvaret for å regulere rammevilkåra i sektoren. Eit døme på dette er at eigarforvaltninga av Mesta AS vart overført frå Samferdsledepartementet til Nærings- og handelsdepartementet i 2005.

Ønsket om klare roller gjeld likevel ikkje berre i tilfelle der staten opptre som både regulator og eigar av eit selskap som yter tenester i konkurranse med andre. Også innafor statsforvaltninga kan det vere nødvendig å halde visse roller eller funksjonar frå kvarandre. Det gjeld særleg for statlege verksemdar som har til oppgåve å overvake om *andre* offentlege verksemdar følgjer eit regelverk, yter tenester eller utøver avgjerdsrett slik dei skal. Det er då vanleg at kontrollen med at regelverket vert følgt, er lagd til ei anna verksemd enn dei som har ansvaret for å følgje regelverket.

Klare roller er likevel ikkje til hinder for samordning langs andre dimensjonar. Opprettinga av Mattilsynet er eit døme på at tilsynsrolla er skild frå andre roller staten har overfor denne marknaden, men der tilsynet med fleire ulike lover og ulike delar av næringsmiddelkjeda vart slått saman. For aktørane innafor næringsmiddelkjeda, frå landbruksprodusentar til detaljistleddet og restaurantbransjen, betyr denne samanslåinga ei samordning. Det er no færre statlege verksemdar som har til oppgåve å sjå dei i korta. Sett frå aktørane betyr denne organiseringa både klare roller og samordning frå staten si side.

5.3.4 Målgrupper

Dei seinare åra er det lagt aukande vekt på at brukarane av offentleg sektor skal sleppe å gå frå dør til dør, men ha éin stad å gå til. Dette gjeld særleg brukarar med såkalla samansette behov. Opprettinga av Arbeids- og velferdsetaten er det fremste dømet på at dette omsynet òg har ført til organisatorisk samanslåing av sektorar, ikkje berre av to tidlegare statlege sektorar, arbeid og trygd, men

Boks 5.3 Organisering etter ulike prinsipp – eksempel frå sjukehussektoren på ulike kombinasjonar av prinsippa

Bruken av dei forskjellige prinsippa for organisering og spesialisering kan illustrerast med døme frå Rikshospitalet. Ein kreftklinikk er inndelt etter funksjon og oppgåvetype: stråleterapiavdeling, onkologisk avdeling (cellegiftbehandling), sjukepleieavdeling og avdeling for klinisk kreftforskning (utprøvande behandling). På nivået under er målgruppa (her pasienttypen) grunnlag for spesialisering, med einingar og behandlingsprogram for prostatakreftpasientar, brystkreftpasientar o.a.

Ulike prinsipp kan òg vere brukte på same organisasjonsnivået. Ein radiologisk klinikk er dels inndelt etter funksjon og oppgåvetype, med ei avdeling for teknologi og drift, og dels etter profesjon, med ei legeavdeling og ei radiografavdeling.

Om verksemda går føre seg på fleire stader, kan klinikken på nivået under leggje geografiprinsippet til grunn, slik at det innafor ei avdeling er ein seksjon for kvar stad.

Ein klinikk for klinisk service som tek hand om fysioterapi- og ergoterapitenester o.a. for den kliniske verksemda, er organisert etter målgruppe. Det vil konkret seie både etter klinikktipe og etter pasienttype, og desse er for ein stor del, men ikkje alltid, samanfallande. Det vil seie at nokre seksjonar dekkjer meir enn ein klinikk. Her er det einingar for epilepsi, kreftrehabilitering, nevrologi, revmatisme, ortopedi, barn og kvinner, intensivbehandling, medisinsk behandling og kirurgi. I tillegg er det ein seksjon for forskning og undervisning, som spring ut av eit formålsbasert organisasjonsprinsipp.

og av statlege og kommunale tenester i sosialsektoren.

5.3.5 Geografi

I nokre tilfelle er den geografiske utbreiinga det viktigaste inndelingsprinsippet. Organisering etter det geografiske prinsippet kan fremme samordning innafor det geografiske området, men kan føre til ulik handsaming av dei same sakene mellom regionane. Kommunane er det fremste dømet på inndeling etter det geografiske prinsippet. Dei har ei lang rekkje med formål, roller, funksjonar og oppgåver innafor eit bestemt geografisk område. Innafor statsforvaltninga er fylkesmannsembeta det fremste dømet, jf. òg kapittel 5.7. Fylkesmannen har ulike oppgåver innafor eit breitt spekter av formål, men rettar verksemda si i første rekkje mot kommunane.

5.4 Hierarkisk organisering og styring

5.4.1 Arbeids- og rolledeling

Hierarkisk organisering dreier seg om arbeids- og rolledeling mellom overordna og underliggjande verksemdar og om korleis styringstilhøva mellom dei to nivåa skal vere. Den norske statsforvaltninga er hierarkisk oppbygd. Departementa er underordna Kongen, og direktorat o.a. er i sin tur underordna departementa.¹

Ved å leggje oppgåver til eigne fagorgan som er skilde ut frå departementa, kan ein verne det faglege sjølvstendet mot påverknad frå dei dagsaktuelle politiske vurderingane som gjerne pregar arbeidet i eit departement. Underliggjande verksemdar, til dømes direktorata, er meir skjerma mot den daglege politiske styringa og kan leggje eit meir langsiktig fagleg perspektiv på verksemda si. I somme tilfelle kan legitimitetsomsyn og krav til rettstryggleik krevje bruk av fagleg skjøn som ikkje er påverka av politiske preferansar eller politisk overprøving.

Til forskjell frå mange andre land har Noreg lang tradisjon for underliggjande verksemdar med ein viss grad av sjølvstende. Oppretting av ulike direktorat har skjedd over lang tid og i spenningsfeltet mellom omsynet til politisk styring og fagleg sjølvstende. Statsråden og departementa kan instruere forvaltningsorganane – som direktorata er – om alle sider ved verksemda. I praksis har likevel mange av direktorata stort fagleg sjølvstende, og dei faglege innspela frå direktorata har stor innverknad på utforminga av politikken i departementa. Det gjer at det til tider vert spurt om ikkje underliggjande verksemdar er *for* sjølvstendige, og at sjølvstendet går inn på område som burde vore tettare styrte frå dag til dag enn det statsråden i

¹ Jf. stortingsvedtak 27. mai 1977 (sjå omtale i Lovteknikk og lovforberedelse (rettlegg frå Justisdepartementet) side 123-124).

praksis kan gjere overfor eit underliggjande forvaltningsorgan. Kva for oppgåver som skal liggje i direktorata eller andre underliggjande verksemdar, må derfor revurderast med jamne mellomrom.

Underliggjande verksemdar får gjerne overført operative oppgåver eller andre oppgåver som ikkje krev politisk avveging av ulike omsyn. Det avlastar departementa slik at dei kan arbeide med overordna og strategiske spørsmål og i større grad fungere som eit fagleg sekretariat for statsråden. I tillegg gir denne arbeidsdelinga rom for dei underliggjande verksemdene til langsiktig kunnskapsoppbygging og til å utvikle ei langsiktig fagspesialisering som i mindre grad er påverka av den politiske dagsordenen frå dag til dag. Fagkunnskapen kjem òg til nytte i iverksetjinga av dei politiske vedtaka.

Om fleire oppgåver vert overførte til underliggjande verksemdar, treng likevel departementet ein viss fagkunnskap om dei same oppgåvene for å kunne dra nytte av dei faglege tilrådingane frå den underliggjande verksemda når departementet skal gi råd til statsråden.

5.4.2 Ulik organisering krev ulike styringsverkemiddel

Statsråden og departementet kan bruke ei rekkje verkemiddel i styringa av underliggjande verksemdar:

- Lovgivning og anna regulering av det området verksemda opererer innafor. Døme på dette er *lov om utdanningsstøtte, lov om arbeids- og velferdsforvaltningen og lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger*.
- Avgjerder om formål, oppgåver, organisasjonsform og finansiering av verksemda. I tillegg til lovgiving, kan dette skje gjennom andre vedtak i Stortinget, til dømes i samband med budsjetthandsaminga eller ved at departementet, eventuelt Kongen i statsråd, fastset rammene for verksemda.
- Tilsetjing av direktør og utforming og oppfølging av leiarkontraktar for dei som har det.
- Etatsstyring gjennom mål og budsjettammer fastsette i statsbudsjettet, tildelingsbrev, formelle etatsstyringsmøte og andre former for styringsdialog og dessutan gjennom ulike rapportar som rekneskapar og resultatrapportar.
- Oppfølging av enkeltsaker. Etter forvaltningslova er overordna verksemd normalt klageinstans. Om det er departementet som er nærmaste overordna, kan departementet gjennom klagesakshandsaminga gi faglege styringssignal til den underliggjande verksemda, også i

saker der verksemda har fagleg sjølvstende. Departementet kan òg omgjere enkeltvedtak av eige tiltak.

For ordinære forvaltningsorgan kan statsråden gjere bruk av alle verkemidla i styringa av underliggjande verksemdar, så lenge dei er innafor dei krav statens økonomiregelverk set til kva slags form styringa skal ha, og korleis styringssignala skal kome til uttrykk. Når statsråden eller departementet instruerer verksemdene, skal det skje skriftleg eller i ei anna form som let seg dokumentere etterpå, sjå òg kapittel 6.

For forvaltningsorgana må eventuelle innskrenkingar i statsråden sin styringsrett over enkeltvedtak vere uttrykkeleg fastsette. Vanlegvis vert det gjort i lova som regulerer det verksemda skal drive med. Då er statsråden sitt ansvar avgrensa tilsvarende. Avskjering av instruksjonsretten vert særleg brukt i saker der det er viktig å vise at avgjerdene er tekne på reint fagleg og lovbasert grunnlag og utan omsyn til politiske preferansar statsråden måtte ha, eller i sektorar der ein av andre grunnar ønskjer å signalisere ein særleg fri-dom, slik som innafor kultur, undervisning og forskning.

For statlege verksemdar som ikkje er forvaltningsorgan, vil sjølve organisasjonsforma kunne setje formkrav til styringa. Eigarstyringa av selskap og føretak må følgje krava i aksjelova, krava i lov om statsføretak eller krava i dei særlovene og vedtektene som ligg til grunn for opprettinga av verksemdene. Det inneber at statsråden må styre gjennom generalforsamling eller føretaksmøte. Styringsretten departementet og statsråden har overfor stiftingar, er avgrensa til å fastsetje vedtektene når stiftinga vert oppretta, nemne opp medlem i styret og eventuelt knyte vilkår til dei økonomiske løyvingane til stiftinga.

5.5 Organisering av tilsyns- og ombodsfunksjonen

5.5.1 Tilsyn

Ein trong definisjon av tilsyn er at det tyder å kontrollere og følgje opp at lovreglar vert etterlevde. Ei vidare forståing er at tilsyn omfattar eit breiare spekter av tiltak for å sikre at intensjonane og formåla ved eit lovverk vert oppfylte. Tradisjonelt har tilsyn gått ut på å kontrollere at verksemda er i tråd med regelverket. Dei siste åra har tilsynsfunksjonen retta seg meir mot å kontrollere at tilsynssubjekta har god internkontroll og sjølve har system som sikrar etterleving av regelverkskrav. Det har

Boks 5.4 Statlege tilsyn

Av 231 statlege verksemdar under departementa er det 34 organ som har tilsynsoppgåver (i dette høvet er fylkesmannsembetet rekna som éi verksemd og ikkje som 18). I tillegg er det visse statlege tilsynsoppgåver som er sette bort til private (til dømes Taubanetilsynet, som er sett bort til Norske Veritas). Alle departement med unnatak av Utanriksdepartementet har verksemdar med tilsynsoppgåver – mellom éi og fire verksemdar pr. departement.

Av dei 34 organa med tilsynsoppgåver er det nokre med reine tilsynsoppgåver (som til dømes Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet), medan mange organ med tilsynsoppgåver òg har andre oppgåver (som til dømes Kystverket og Direktoratet for naturforvaltning). Nokre organ (som til dømes barne- ungdoms- og familieetaten og Statens vegvesen) har i hovudsaka andre oppgåver enn tilsynsoppgåver. Av dei 34 organa er litt over halvparten delvis finansierte med inntekter frå gebyr/avgifter. Fem av tilsynsorganane har (gebyr)inntekter på meir enn 50 prosent av budsjettet (Kredittilsynet, Mattilsynet, Justervesenet, Sjøfartsdirektoratet og Post- og teletilsynet). Med unnatak av eitt organ (Likestillings- og diskrimineringsombodet) er alle organa ordinære forvaltningsorgan økonomisk og administrativt. Det er stor variasjon når det gjeld kor fagleg sjølvstendige tilsynsorganane er.

Tabell 5.1 Organ med tilsynsoppgåver

Underlagt	Organ innafor statsforvaltninga med tilsynsoppgåver	Årsverk ¹⁾	Etablert
AID	Arbeidstilsynet	490	1914
AID	Petroleumstilsynet	140	2004
BLD	Barne-, ungdoms- og familieetaten	3610	2004
BLD	Likestillings- og diskrimineringsombodet	40	2005
BLD	Forbrukarombodet	30	1973
FD	Nasjonalt tryggingsorgan	130	2003
FAD	Datatisynet	30	1980
FAD	Konkurransetilsynet	90	1994
FAD	Fylkesmannen	2100	
FIN	Kredittilsynet	210	1986
FKD	Fiskeridirektoratet	420	1900
FKD	Kystverket	960	1974
HOD	Statens helsetilsyn	90	1945
HOD	Statens legemiddelverk	190	2001
HOD	Statens strålevern	90	1993
JD	Lotteri- og stiftelsestilsynet	60	2001/ 2005
JD	Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap	570	2003
KD	Utdanningsdirektoratet	260	2004
KD	NOKUT	50	2002
KKD	Medietilsynet	40	2005
KKD	Statens senter for arkiv, bibliotek og museum (ABM-utvikling)	60	2003
KRD	Statens bygningstekniske etat	50	1985
LMD	Mattilsynet	1380	2004
MD	Statens forureiningstilsyn	250	1974
MD	Direktoratet for naturforvaltning	230	1965
NHD	Bergvesenet	20	1986
NHD	Justervesenet	70	1876
NHD	Sjøfartsdirektoratet	300	1962
OED	Noregs vassdrags- og energidirektorat	430	1921
OED	Oljedirektoratet	180	1972
SD	Luftfartstilsynet	140	2000
SD	Statens jernbanetilsyn	20	1996
SD	Post- og teletilsynet	150	1987
SD	Statens vegvesen	4670	1864

¹⁾ Årsverk i 2007 avrunda til nærmaste 10. Talet gjeld heile verksemda og omfattar dermed òg tilsette som arbeider med andre oppgåver enn tilsynsoppgåver.

Kjelde: Statens sentrale tjenestemannsregister (SST)

og vorte vanleg at dei verksemdene som har tilsynsfunksjonar, samordordnar tilsynsverksemda si slik at byrdene for dei det vert ført tilsyn med, vert mindre.

Tilsynet med eit lovverk, til dømes arbeidsmiljølova, kan rette seg både mot privat og offentleg sektor. Bortsett frå Riksrevisjonen, EOS-utvalet, Sivilombodsmannen og Ombodsmannen for Forsvaret, som alle er oppretta av Stortinget, finst det ingen statlege kontrollorgan som utelukkande har offentleg sektor som arbeidsområde. Somme har offentleg sektor som sitt viktigaste tilsynssubjekt, som fylkesmennene i høve til kommunane.

Oppheving av statlege monopol, som innafor post, tele og elektrisitet, har gjort det nødvendig å føre tilsyn med at verksemdene ikkje utnyttar marknadsmakta si, at dei leverer dei tenestene forbrukarane har krav på, og at dei tek omsyn til tryggleiken. I tillegg krev EØS-regelverk på fleire område at verksemdar som har tilsynsfunksjonar, er organiserte slik at dei er uavhengige av staten som eigar i den same marknaden.

Det finst ei rekkje statlege verksemdar som har tilsynsfunksjonar, og mange av desse har lange tradisjonar. Ikkje alle har «tilsyn» i namnet, og mange av dei har òg andre funksjonar. Omsynet til robuste fagmiljø og mogleg samvirke med andre funksjonar kan tale for at tilsynsfunksjonane vert lagde til verksemdar som òg har andre funksjonar innafor den same sektoren eller formålet. Om tilsynsfunksjonane skal leggjast til eigne verksemdar eller til integrerte statlege verksemdar, må avgjerast i kvart enkelt tilfelle.

Det er stort sett statlege verksemdar som har tilsynsfunksjonar. Der tilsynet i hovudsaka dreier seg om teknisk og fagleg kontroll etter eit detaljert utforma regelverk, finst det likevel døme på tilsynsfunksjonar som er lagde til private, slik som Taubanetilsynet, som er lagt til Norske Veritas.²

Regjeringa legg til grunn at tilsyn er utøving av mynde, som offentlege verksemdar skal ta seg av. Unnatak må ha ei grunngeving, og det må vere godtgjort at omsyna og reguleringsformåla vert like godt eller betre tekne vare på om andre enn offentlege verksemdar får dette ansvaret.

Tilsynsverksemda er finansiert over statsbudsjettet. Nokre tilsyn har likevel inntekter gjennom gebyr, sjølv om dei framleis er bruttobudsjetterte. Kor store gebyra og gebyrinntektene er, varierer mykje mellom ulike tilsynsorgan. Det er likevel eit viktig prinsipp at tilsynsverksemdene ikkje skal vere økonomisk avhengige av nokon av dei som

dei skal føre tilsyn med, og at finansieringa er slik at det ikkje oppstår eit interessefellesskap mellom dei som skal føre tilsyn, og dei det skal førast tilsyn med. Dette er ikkje til hinder for at noko av tilsynsverksemda kan vere finansiert gjennom gebyr. Finansieringssystemet må i så fall vere utforma slik at utsikta til auka inntekter ikkje skuggar for dei faglege vurderingane av kva tilsynsverksemda skal rette seg mot.

Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003), *Om statlige tilsyn* la opp til auka fagleg sjølvstende for tilsyna. Forslaga i meldinga ville ha gitt statsråden og departementa mindre rom for å overprøve avgjerdene til tilsyna i enkeltsaker. Stortinget viste til at det var behov for å klargjere tilhøvet mellom departement og tilsyn i enkeltsaker, men avviste eit forslag om å opprette fleire uavhengige klagenemnder.

Tilsyna er normalt ordinære forvaltningsorgan. Instruksjonsretten til statsråden i enkeltsaker som gjeld sjølve tilsynsverksemda, er likevel ofte avskoren gjennom lov. *Regjeringa* meiner dette er særleg viktig innafor område der staten òg er involvert i næringsverksemd i konkurranse med andre aktørar, eller der statsråden står ansvarleg for nokre av dei verksemdene det skal førast tilsyn med. Sjølvstendet til verksemdar med tilsynsfunksjonar må vurderast i kvart tilfelle og vegast opp mot omsynet til meir overordna politisk styring av samfunnsutviklinga.

Eit viktig spørsmål er kven som skal handsame klager over avgjerdene til tilsyna. Om det i handsaminga av klagen kan vere aktuelt å avvege det omsynet eit tilsyn er sett til å fremme, opp mot andre samfunnsomsyn, bør departementet eller Kongen i statsråd avgjere klagesakene. Kongen i statsråd bør òg kunne ta opp slike saker av eige tiltak.

5.5.2 Ombodsfunksjonen

Stortingets ombodsmann for forvaltninga (Sivilombodsmannen) vart etablert i 1962 som det første ombodet. Forbrukarombodet kom i 1973. Seinare har vi fått fleire og meir spesialiserte ombod. Omboda skal gjere sitt til at regelverket som fremmar interessene til særskilde grupper eller enkeltpersonar, vert etterlevd. I tillegg skal dei fremme interessene deira gjennom andre tiltak, som informasjonsarbeid og ved å vere pådrivarar for betring av regelverket som skal verne desse interessene. Sivilombodsmannen rettar merksemda si mot offentleg verksemd. Andre ombod, som barneombodet, likestillings- og diskrimineringsombodet og forbrukarombodet, er retta mot korleis både

² Verksemda til Taubanetilsynet er regulert i eigen avtale mellom Samferdsledepartementet og Det Norske Veritas.

offentlege og private aktørar tek vare på dei interessene omboda er sette til å verne.

Omboda har ikkje like omfattande rett og plikt som tilsyna til å gjere vedtak som aktørane må rette seg etter, og har ikkje dei same verkemidla til å sanksjonere manglande etterleving av vedtaka. Tilsyna driv i større grad med kontroll på eige initiativ, medan omboda gjerne handsamar klager eller saker som enkeltpersonar varslar dei om. Påverking av opinionen og innspel til dei politiske styresmaktene er ein ikkje uviktig del av arbeidsfeltet til omboda. Barneombodet har ikkje kompetanse til å gjere enkeltvedtak.

Det er Stortinget som peikar ut Sivilombodsmannen, Ombodsmannen for Forsvaret og Ombodsmannen for sivile vernepliktige. Likestillings- og diskrimineringsombodet, Forbrukarombodet og Barneombodet er utnemnde av Kongen i statsråd.

Helsedirektoratet tilset Pasientombodet og fylkeskommunane Elev- og lærlingombodet i fylka.

Dei omboda som er ein del av Stortingets kontroll med forvaltninga, bør som no utnemnast av Stortinget. Dei andre omboda har eit meir samansett mandat, nokre av dei har funksjonar som ligg tett opp til andre oppgåver i statsforvaltninga, som informasjonsinnhenting og -spreiing. Om ombodsfunksjonane er lagde til verksemdar som òg skal vere ein del av apparatet for iverksetjing av statlege mål, bør verksemdene vere ein del av forvaltninga. Omboda bør ha stort sjølvstende. Derfor bør omboda vere løyvingfinansierte over statsbudsjettet og ha sikra sjølvstendet sitt gjennom lov. Ein lengre åremålsperiode utan utnemning i ein ny periode vil sikre omboda større sjølvstende frå dei som utnemner dei, enn to kortare åremålsperiodar, sjå òg kapittel 7. Regjeringa har fremma forslag om

Tabell 5.2 Omboda – ei oversikt

<i>Ombod</i>	<i>Utnemning/ Underlagt</i>	<i>Primært retta mot</i>	<i>Formål</i>	<i>Rolle</i>	<i>Vedtaks- mynde</i>	<i>Til- sette¹</i>	<i>Opp- retta</i>
Barneombodet	Statsråd/ BLD (fagleg uavhengig)	Offentleg og privat sektor	Fremme barns interesser	Pådrivar og tilsyn	Nei	14	1981
Likestillings- og diskriminerings ombodet	Statsråd/ BLD (fagleg uavhengig)	Offentleg og privat sektor	Arbeide mot dis- kriminering og fremme likestil- ling	Pådrivar og tilsyn	Avgrensa til haste- saker	37	2006 ²
Forbrukar- ombodet	Statsråd/ BLD (fagleg uavhengig)	Privat sektor	Sikre forbrukar- rettar	Pådrivar og tilsyn	Avgrensa til haste- saker	30	1973
Pasientombodet	SH-dir	Spesialisthel- setenesta	Sikre pasient rettar	Pådrivar og tilsyn	Nei	42	1985 ³
Sivilombods- mannen	Stortinget	Offentleg for- valtning	Sikre rettार for borgarane i høve til offentleg for- valtning	Tilsyn	Nei	45	1962
Ombodsmannen for forsvaret	Stortinget	Forsvaret	Sikre rettार for forsvarets perso- nell	Tilsyn	Nei	1	1952
Ombodsmannen for sivile verne- pliktige	Stortinget	Sivil verne- plikt	Sikre rettार for sivile verneplik- tige	Tilsyn	Nei	1	1956

¹ Tal frå dei årlege rapportane for 2007.

² Likestillingsombodet vart oppretta i 1978 og slått saman med Senter mot etnisk diskriminering og Likestillingssenteret då det nye Likestillings- og diskrimineringsombodet vart oppretta i 2006.

³ Verksemda byrja i 1985 som ei frivillig ordning i fylkeskommunane. Pasientombodsordninga vart forankra i lov om pasientrettar i 1999.

å utvide åremålsperioden for til dømes barneombodet til seks år utan høve til ny oppnemning.

5.6 Kollegiale organ

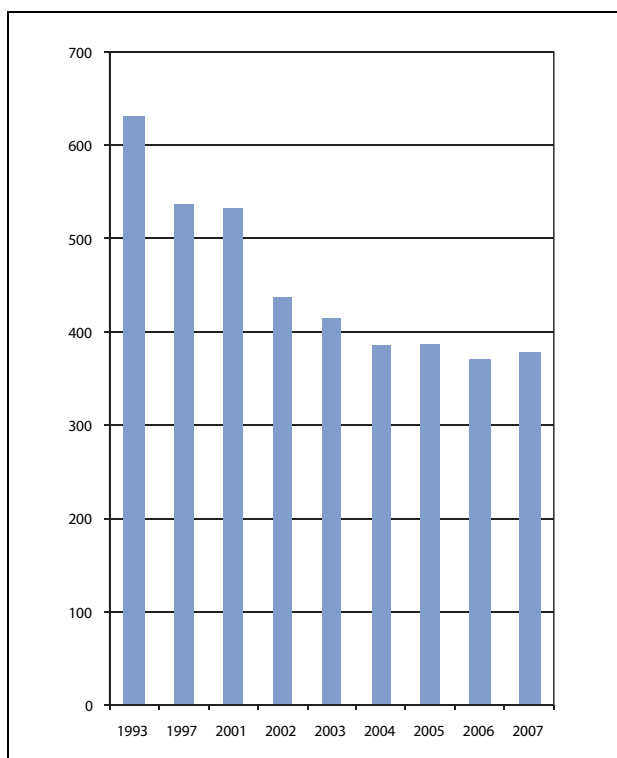
Kollegiale organ gjer felles vedtak som eit kollegium og ikkje som i hierarkiske organ, der leiaren tek den endelege avgjerda. Kollegiale organ i statsforvaltninga kan vere faste eller fungere over eit visst tidsrom, dei kan vere knytte til ein institusjon eller kan vere frittstående. Den vanlegaste forma er utnemning av offentlege utval som gjennom utarbeiding av ei utgreiing – publisert som NOU (Norsk offentleg utgreiing) – skal gi råd om utforming av tiltak, endring av lov eller anna. Nokre kollegiale organ har kompetanse til å ta avgjerder, slik som styra for forretningsverksemdar, styra for ulike institusjonar eller ulike klagenemnder. Ofte er kollegiale organ sette saman av ulike partar som har interesse i dei sakene kollegiet handsamar, eller dei kan vere sette saman av personar med ein særleg kompetanse innafor feltet. I denne samanhengen er det korleis regjeringa og departementa bruker kollegiale organ som vert drøfta, sjølv om òg Stortinget nemner ut kollegiale organ.

Kollegiale organ gir forvaltninga tilgang på spesialisert kompetanse og gjer det mogleg å trekkje

lekmenn inn i avgjerder. Å ta enkeltpersonar og organiserte interesser med på råd og avgjerder gir andre innsyn i sakshandsaming og gjer forvaltninga meir open. Synspunkta til brukarar og andre partar kan kome fram samtidig som partane kan få betre innsikt i korleis forvaltninga arbeider, og kva for omsyn forvaltninga må avvege. På den andre sida vil det å trekkje enkelte partar tettare inn i sakshandsaminga gjere at statsforvaltninga vert tettare knytt til visse partsinteresser enn til andre. Bruk av kollegiale organ kan òg gi lengre sakhandsamingstid. Det har vore eit ønske om å redusere bruken av kollegiale organ, og talet har gått ned frå i alt 1039 registrerte kollegiale organ i 1980 til 378 i 2007.

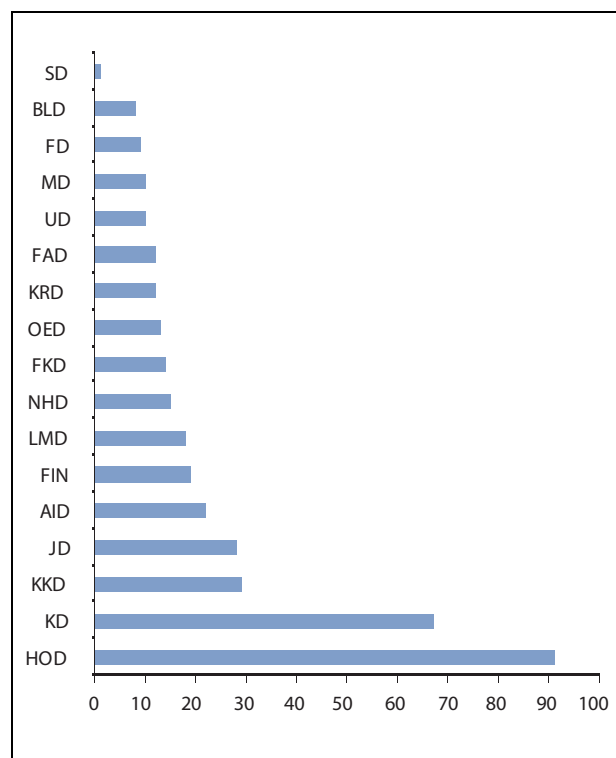
Det finst ulike typar kollegiale organ:

- *Nemnd*: *Domstolsliknande nemnder* løyser rettslege konflikhtar gjennom bindande avgjerder. Statlege fylkesnemnder for barnevernssaker, Forbrukartvistutvalet og Klagenemnda for likestilling er døme på domstolsliknande nemnder. Nemndene kan vere *interessebaserte*, med representasjon av partar, og oppgåvene kan vere å utøve avgjerdsrett ut over å løyse rettslege konflikhtar. Rikslønsnemnda er eit døme på ei interessebasert nemnd.
- *Styre*: Eit styre er eit kollegialt organ på nivå over den administrative leiinga og med full-



Figur 5.5 Samla tal for statlege kollegiale organ over tid.

Kjelde: Database for styrer, råd og utvalg.



Figur 5.6 Tal for kollegiale organ pr. departement i 2007.

Kjelde: Database for styrer, råd og utvalg.

Boks 5.5 Bruk av styre i staten

Av 231 forvaltningsorgan er det 79 som har styre. 13 departement har underliggjande forvaltningsorgan med styre. Kunnskapsdepartementet med 53 og Kultur- og kyrkjedepartementet med 11 har langt dei fleste av forvaltningsorgana med styre. 15 av organa med styre har ikkje økonomisk eller fagleg sjølvstende ut over det normale for forvaltningsorgan. Kategoriseringa i tabellen under er noko usikker.

Tabell 5.3 Forvaltningsorgan med styre

Departement	Forvaltningsorgan med styre	Økonomisk sjølvstende ¹⁾	Fagleg sjølvstende fastsett i lov
AID	Pensjonstrygda for sjømenn	Nei	Ja
BLD	Forbrukarrådet	Ja	Nei
FAD	Statens pensjonskasse	Ja	Ja
FD	Forsvarsbygg	Ja	Nei
FD	Forsvarets forskingsinstitutt	Ja	Nei
FIN	Statistisk sentralbyrå	Nei	Ja
FIN	Kredittilsynet	Nei	Ja
FKD	Havforskningsinstituttet	Nei	Nei
FKD	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning – NIFES	Nei	Nei
JD	Politihøgskolen	Nei	Nei
KD	Meteorologisk institutt	Ja	Nei
KD	Norsk utanrikspolitisk institutt (NUPI)	Ja	Nei
KD	Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	Ja	Nei
KD	Statens lånekasse for utdanning	Nei	Ja
KD	Noregs forskingsråd	Ja	Nei
KD	NOKUT	Nei	Ja
KD	Universitet (7)	Ja	Ja
KD	Samordna opptak	Nei	Ja
KD	Senter for internasjonalisering av høgare utdanning	Ja	Ja
KD	Artsdatabanken	Nei	Ja
KD	BIBSYS	Nei	Ja
KD	Norgesuniversitetet	Nei	Ja
KD	Sameskolen i Midt Norge	Nei	Ja
KD	Samisk vidaregåande skole i Karasjokk	Nei	Ja
KD	Samisk vidaregåande skole og reindriftsskole, Kautokeino	Nei	Ja
KD	Statens gartner- og blomsterdekoratørskole, VEA	Nei	Ja
KD	Statlege høgskular (24)	Ja	Ja
KD	Vitskapelege høgskular (7)	Ja	Ja
KKD	ABM utvikling	Nei	Nei
KKD	Språkrådet	Nei	Nei
KKD	Norsk lokalhistorisk institutt	Nei	Nei
KKD	Kunst i offentlege rom (KORO)	Nei	Nei
KKD	Norsk kulturråd	Nei	Nei ²⁾
KKD	Rikskonsertane	Nei	Nei
KKD	Riksteatret	Nei	Nei
KKD	Norsk filminstitutt	Nei	Nei
KKD	Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider	Nei	Nei
KKD	Det praktisk-teologiske seminar	Nei	Nei ³⁾
KKD	Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond	Nei	Nei
KRD	Husbanken	Nei	Nei
LMD	Norsk institutt for skog og landskap	Ja	Nei
NHD	Garantiinstituttet for eksportkreditt GIEK	Ja	Nei
NHD	Norsk romsenter	Ja	Nei
UD	Fredskorpset ⁴⁾	Nei	Nei

¹⁾ Økonomisk sjølvstende betyr at eit forvaltningsorgan har fullmakter ut over det normale, til dømes som forvaltningsbedrift eller forvaltningsorgan med særskilde fullmakter.

²⁾ Fagleg sjølvstende gitt i forskrift.

³⁾ Fagleg sjølvstende gitt i forskrift.

⁴⁾ Frå 1.mai 2009 vert styret for Fredskorpset avvikla.

makter frå departementet og regjeringa til å styre og kontrollere den administrative leiinga. Eit styre har relativt generelle og vidtgåande fullmakter. Styret står ansvarleg overfor departementet. Nemninga styre bør berre brukast når desse krava er oppfylte. Er til dømes styret si rolle avgrensa til å handsame og uttale seg om eit avgrensa saksfelt, eller det berre skal vere rådgivande, bør det heller kallast eit råd.³ Delar av ei verksemd kan òg ha eit styre som tek avgjerder på avgrensa område. Programstyra i Noregs forskingsråd er døme på ei slik ordning.

- *Råd:*
 - *Sjølvtendige råd med eige sekretariat* har gjerne avgjerdsrett og forvaltningsoppgåver dei skal ta seg av i tillegg til rådgiving og informasjonsoppgåver. Eit døme er Kulturrådet.
 - *Fagleg sjølvtendige råd med sekretariat lagt under ein vertsinstitusjon* vil administrativt sett stå under leiinga i vertsinstitusjonen, og sekretariatsmedlemene kan ha andre oppgåver enn det som gjeld rådsorganet. Slike organ kan likevel ha avgjerdsrett eller innstillingsrett og vil då vere å rekne som eit eige forvaltningsorgan. Statens råd for funksjonshemma, som har sekretariatet sitt i Helsedirektoratet, er eit døme på det.
- *Institusjonstilknytte kollegiale organ:* Institusjonstilknytte kollegiale organ er gjerne sette saman av ekspertar og interesse- eller brukarrepresentantar og gir råd til ein bestemt institusjon, eventuelt innafor eit avgrensa saksfelt. Slike råd har ikkje avgjerdsrett og er ikkje eigne forvaltningsorgan. Den institusjonen dei er knytte til, har sekretariatsfunksjonen. Slike institusjonstilknytte organ kan vere:
 - *Formaliserte rådsorgan* med eit særskilt mandat eller vedtekter, formelt oppnemnd leiar og faste representantar, fast møtesyklus og offisielle referat. Slike rådsorgan kan ha nemningar som fagråd, fagleg utval eller brukarråd.
 - *Ulike fora utan formelt mandat* kan ha dei same funksjonane, men har ikkje den same formelle stillinga eller arbeidsforma.

Det er stort sett sjølvtendige rettssubjekt, som statsaksjeselskap, statsforetak, særlovsselskap som har styre. Normalt har det lita mening å ha eit styre for eit forvaltningsorgan med mindre styret

reelt sett skal avgjere budsjett og verksemdsplan og tilsetje og avsetje dagleg leiar. Statsråden står normalt ansvarleg for verksemda til forvaltningsorganane, og eit styre med dei fullmaktene eit styre bør ha, vil gjere det uklart kva statsråden har ansvar for. I dei tilfella der ansvaret til statsråden er avskore gjennom lov, er dette gjort for å gi forvaltningsorganet særskilt sjølvstende i desse sakene. Fornying- og administrasjonsdepartementet har i ei eiga rettleiing om *Bruk av styre i staten* generelt rådd frå å bruke styre i forvaltningsorgan.⁴

5.7 Regional stat

5.7.1 Regional statsforvaltning og regional inndeling av staten

Regional statsforvaltning er ei samlenemning for statlege verksemdar som er inndelte på eit lågare nivå enn nasjonalstaten, og med oppgåver som dei skal utføre innafor ein geografisk avgrensa region.

Regional statsforvaltning har ei sentral rolle i dialogen og i læringssystemet mellom staten og kommunesektoren. Regional stat er ein viktig reiskap i utforminga og iverksetjinga av statleg politikk på område der nasjonale omsyn veg tungt, men der det samtidig er viktig å ta omsyn til lokal variasjon.

Det er i dag om lag 40 verksemdar innafor ein slik definisjon av regional stat. Nokre ligg rett under departementet, som Fylkesmannen, andre er regionale kontor for underliggjande verksemdar, til dømes regionane i Statens vegvesen.

Staten har dei siste 20 åra teke over oppgåver som tidlegare låg under kommunar eller fylkeskommunar, til dømes spesialisthelsetenesta, barnevernsinstitusjonar og funksjonar som i dag ligg i Mattilsynet. I tillegg er det oppretta nye statlege verksemdar på regionalt nivå, som regionane i Utlendingsdirektoratet. Andre sektorar har avvikla dei regionale ledda sine, som Konkurransetilsynet, medan andre har endra den geografiske inndelinga si, som skatteetaten. I sum har det vorte fleire verksemdar som høyrer inn under nemninga «den regionale staten».

Dei aller fleste verksemdene har ei regional inndeling som er større enn fylka. Kommunane og fylkeskommunane opplever den regionale staten som kompleks og lite samordna. Ei undersøking NIBR gjorde i 2006, viser at ulik geografisk inndeling av dei statlege verksemdene på regionalt nivå ikkje er den viktigaste årsaka til samordningsproblema innafor den regionale staten.⁵ Ulik organisa-

³ Henta frå NOU 1991:26 *Om bruk av styrer i statlige virksomheter*.

⁴ «Bruk av styrer i staten» 2006 (P-0928B/P-0928N).

sjonsform og ulik etatskultur skal vere vel så viktig, ifølgje denne undersøkinga. Ulik lokalisering av regionkontora gjer i tillegg samordning vanskelegare.

Den regionale inndelinga av statsforvaltninga er i hovudsaka fastsett etter det som er mest rasjonelt for sektoren, kvar enkelt verksemd og dei oppgåvene ho skal ta seg av. Fleire omsyn går inn i vurderinga av kva som er den beste regioninndelinga. Fleire tidlegare stortingsmeldingar⁶ har trekt opp prinsipp og kriterium for inndeling av den regionale statsforvaltninga:

- *Kostnadseffektivitet*: Inndelinga av og talet på regionar må ta omsyn til effektiv løysing av dei oppgåvene den regionale verksemda skal ta seg av.
- *Brukarretting*: Inndelinga må vere slik at tenestene er tilgjengelege for brukarane.
- *Kompetanse*: Verksemda må vere stor nok til å kunne utvikle tilstrekkeleg spesialisert kompetanse.
- *Samordning*: Når oppgåvene krev samarbeid med andre statlege verksemdar og med kommunesektoren, skal inndelinga ta omsyn til dette.

Regional stat må vere organisert slik at interessene til staten så vel som til innbyggjarane, næringslivet og kommunesektorens vert tekne vare på. I Stortingsmelding nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* la regjeringa til grunn at inndelinga av den regionale statsforvaltninga ikkje skapar så store problem at det er nødvendig med ei full harmonisering av den geografiske inndelinga av dei statlege verksemdene, og at det ikkje er grunn til å gjere om på den inndelinga som allereie finst.

Ved framtidige omorganiseringar som får konsekvensar for den regionale inndelinga, legg *Regjeringa* vekt på at fleire omsyn skal telje med, jf. og St.meld. nr. 25 (2004–2005) *Om regionalpolitikken*:

- Kvar enkelt sektor har ansvar for å gjere ei brei vurdering av dei samla konsekvensane av endringar i den regionale inndelinga, mellom anna regionalpolitiske konsekvensar og konsekvensar for kommunane det gjeld, næringslivet, innbyggjarane og andre statlege verksemdar.

- Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet har eit særleg ansvar for å samordne vurderingane av framtidige omstruktureringar i den regionale statsforvaltninga, jf. Utgreiingsinstruksens punkt 2.3.2. Desse to departementa skal derfor på eit tidleg tidspunkt vere informerte om slikt reformarbeid.
- Dei statlege regionane skal ikkje gå på tvers av fylka slik at ein del av fylket tilhøyrer éin region, medan ein annan del av fylket tilhøyrer ein annan. Statlege oppgåver som er særleg retta mot kommunane, bør organisatorisk vere knytte til fylkesmannsembeta, jf. og Stortingsmelding nr. 34 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*.

Regjeringa ønskjer ei regional statsforvaltning som er samordna, effektiv og tydeleg, og vil sjå til at informasjonen om den regionale staten og korleis han er organisert, vert betre og meir samordna. Direktoratet for forvaltning og IKT utviklar derfor ei samla elektronisk oversikt over den regionale staten med opplysningar om kor lokal- og regionkontora er plasserte, korleis ein kjem i kontakt med verksemdene og med elektroniske lenkjer til heimesidene til verksemdene. Oversikta skal vere ferdig utvikla og lagd som ei teneste på Noreg.no i 2009.

5.7.2 Rolla til Fylkesmannen

Fylkesmennene – eller fylkesmannsembeta – er regionale statlege forvaltningsorgan. Det finst eit fylkesmannsembete i kvart fylke, med unntak for Oslo og Akershus, som har felles fylkesmann. Fylkesmannen er eit viktig bindeledd mellom den sentrale statsforvaltninga og kommunane. Eit særtrekk ved fylkesmannsembeta er at dei utfører fagoppgåver for fleire departement og direktorat, samtidig som dei har eit samordnande ansvar for statleg aktivitet i fylket. Etter instruksjonen sin (fastsett ved kgl res 7.8.1981) er Fylkesmannen Kongen og regjeringa sin representant i fylket og skal arbeide for at den politikken Stortinget har fastsett, vert sett ut i livet. Administrativt er fylkesmennene underlagde Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Kvart departement har likevel direkte fagleg instruksjonsmakt over Fylkesmannen på fagområda sine.

Fylkesmannen har desse hovudfunksjonane:

- vere statleg sektorstyresmakt på viktige samfunnsområde der nasjonale omsyn veg tungt (miljø, landbruk, helse, utdanning, samfunnstryggleik og sårbarheit)

⁵ Hansen, T., m.fl. (2006): *Den regionale stat, enhet og mangfold. Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne*. NIBR-rapport 2006:9.

⁶ Stortingsmelding nr. 35 (1994-1995) *Om kommune- og fylkesinndelingen*; Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling* og Stortingsmelding nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*.

- samordne kommunane og regional statsforvaltning
- føre tilsyn med og vere klageinstans for kommunale tenester og vedtak etter særlovgivinga
- vere eit knutepunkt for informasjon mellom sentrale og lokale styresmakter; her spelar Fylkesmannen ei viktig rolle som rådgivar og ressursbank, ikkje minst overfor små kommunar.

I rolla som staten sin fremste representant i fylket skal Fylkesmannen fremme likskap og likehandsaming, uavhengig av kvar det er i landet. Samstundes skal Fylkesmannen vere fleksibel og lydhør for dei særlege lokale og regionale forholda og støtte opp under prinsippet om lokalt og regionalt folkestyre. Denne rollesamansetjinga er eit særleg kjenneteikn for Fylkesmannen og kan gi opphav til spenningar. I nokre tilfelle må embetet vege dei ulike rollene mot kvarandre. På den andre sida kan dette mangfaldet ved fylkesmannsrolla i praksis gi Fylkesmannen fleksibilitet til – i samarbeid med kommunane – å finne fram til gode lokale løysingar der det kan vere konflikt mellom nasjonale og lokale interesser. Dette krev likevel at Fylkesmannen heile tida er tydeleg på kva rolle embetet har i ulike samanhengar.

Slik *Regjeringa* ser det, er det viktig å halde fast på den rolla Fylkesmannen har som knutepunkt mellom stat og kommune, særleg for å samordne og formidle statleg politikk til kommunane på område der nasjonale omsyn veg tungt. I tillegg har fylkesmennene ei viktig oppgåve i å ta vare på omsynet til rettstryggleiken gjennom handsaming av klager og gjennom tilsynsfunksjonane embetet har i høve til kommunane. Fylkesmennene er òg viktige ved at dei sender signal frå kommunane til departementa.

Gjennom handsaminga av St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* har Stortinget slutta opp om sentrale premissar for fylkesmannsrolla i forvaltninga:

- Fylkesmannen skal vere Kongen og regjeringa sin representant i fylket og arbeide for å følgje opp vedtak, mål og retningslinjer frå Stortinget og regjeringa. Fylkesmannen skal formidle nasjonale mål og rettleie kommunane.
- Fylkesmannen skal utvikle seg vidare som instans for rettstryggleik. Innbyggjarane får nye rettar, særleg når det gjeld velferdstenester. Fylkesmannen står sentralt i arbeidet for å sikre desse rettane i ei forvaltning med desentraliserte tenester. Fylkesmannen skal på regionalt nivå hjelpe til med at innbyggjarane får dei tenestene og vert handsama på den måten dei etter lova har krav på, og at kommunar og

fylkeskommunar følgjer lover og regelverk. Fylkesmannen har ansvar for å handsame klager på kommunale enkeltvedtak og for tilsyn med kommunane på dei ulike fagområda. Fylkesmannen har òg ansvaret for kontroll med at kommunale vedtak er i tråd med lova. Skal Fylkesmannen utøve desse funksjonane på ein god og truverdig måte, må embeta ha god juridisk kompetanse og kompetanse innafør fagområda og sektorane.

- Fylkesmannen har ei viktig samordningsrolle overfor kommunane. Både fylkesmennene og fylkeskommunane har oppgåver retta mot kommunane. Det trengst derfor gode rutinar for samhandling regionalt.

Forvaltningsreforma fører til endringar i oppgåvene til Fylkesmannen, jf. Ot. prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringar i forvaltningslovgivinga (gjennomføring av forvaltningsreforma)*. Samstundes har Stortinget, gjennom handsaminga av St. meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, slutta seg til at kjernen i den rolla Fylkesmannen har som staten sin fremste representant i fylket, skal liggje fast.⁷ Generelle samfunnsmessige utviklingstrekk vil òg verke inn på Fylkesmannen si rolle og funksjon i framtida. Rolla og funksjonen til Fylkesmannen må utvikle seg slik at offentleg sektor på regionalt og lokalt plan vert best mogleg i stand til å møte framtidige utfordringar. Vidare er det viktig å utvikle fylkesmannsrolla som statleg partner i kommunal og regional utvikling generelt og i arbeidet med kommune- og fylkesplanlegginga spesielt. Som administrativt ansvarleg departementet for Fylkesmannen har Fornyings- og administrasjonsdepartementet ansvar for dette. Departementet vil gå gjennom korleis mellom anna forvaltningsreforma og samfunnsutfordringar påverkar hovudfunksjonane og rollene til fylkesmannsembeta. Eit viktig siktemål med arbeidet er å klargjere Fylkesmannen si rolle og utviklingsretning i tida framover.

5.8 Verksemdar utafør staten – selskap og stiftingar

5.8.1 Organisering som selskap

Statlege verksemdar som er organiserte som selskap eller føretak, kan grovt sett delast i to hovudkategoriar⁸:

- Verksemdar der meir *generelle næringspolitiske eller regionalpolitiske omsyn og mål* gjer at sta-

⁷ Innst S nr. 166 (2006-07).

ten bør vere engasjert. Staten vil opptre som andre eigarar som krev tilfredsstillande lang-siktig avkastning på kapitalen. Styret og den daglege leiinga har fullmakter på line med det som gjeld i ei privat bedrift. I slike tilfelle vil aksjeselskapsforma egne seg.

- Verksemdar med *sektorpolitiske oppgåver*, men der omsynet til effektivitet og nærleik til brukarane og marknaden gjer at dei bør vere organiserte som selskap eller føretak.

Selskap som for ein stor del konkurrerer i ein marknad, men som leverer enkelte tenester som har stor sektorpolitisk interesse, kan kome i ein mellomkategori. Selskap og føretak med statleg eigarskap opererer i marknader med ulik grad av reell konkurranse. Enkelte slike selskap er heilt eller delvis finansierte over statsbudsjettet.

I selskap som først og fremst skal drive forretningsmessig, vil staten styre slik at selskapa kan ha ei god industriell utvikling og gi marknadsmessig avkastning på kapitalen. Dette vil gjelde uavhengig av om staten er einaste eigar, eller om selskapa òg har private eigarar. I eigarskapsmeldinga (St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap*) har regjeringa sett opp nokre hovudprinsipp for god statleg eigarskap. Prinsippa er i tråd med allment aksepterte prinsipp for eigarstyring og med aksjelova, OECDs retningslinjer for statleg eigarskap og den norske tilrådinga for eigarstyring og selskapsleiing.

Statleg eigarskap kan vere eitt av fleire viktige verkemiddel for å påverke utviklinga i ein sektor, og fleire statlege selskap og føretak er oppretta for å nå politiske mål (slik som for eksempel statsføretaket SIVA og særlovsselskapet Vinmonopolet AS). Selskap med sektorpolitiske oppgåver finst i dag både som aksjeselskap, statsføretak og særlovsselskap.

Slike selskap og føretak vert dels styrte gjennom regulering, dels gjennom finansieringsordningar og kjøp av tenester og dels gjennom eigarstyring. Sektorregulering gjennom lover og forskrifter gjeld alle selskapa og føretaka innafør sektoren, også dei som er privat eigde. I mange høve er slik styring eit meir effektivt verkemiddel i sektorstyringa enn eigarstyring av dei føretaka og selskapa staten eig.

⁸ Regjeringa har i eigarpolitikken valt å ha ei noko anna kategorisering med fire kategoriar: selskap med forretningsmessige mål, selskap med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovudkontor, selskap med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål og selskap med sektorpolitiske mål.

Boks 5.6 Statens prinsipp for god eigarskap

1. Alle aksjonærar skal stille likt.
2. Staten skal vere open om eigarskapen i selskapa.
3. Når eigaren tek avgjerder, skal det skje på generalforsamlinga.
4. Staten, eventuelt saman med andre eigarar, set resultatmål for selskapa. Styret er ansvarleg for å nå måla.
5. Kapitalstrukturen i selskapet skal vere tilpassa formålet med eigarskapen og situasjonen for selskapet.
6. Styresamansetjinga skal vere kjenneteikna av kompetanse, kapasitet og mangfald ut frå eigenarten til kvart enkelt selskap.
7. Løns- og insentivordningar bør vere utforma slik at dei fremmar verdiskapinga i selskapa og verkar rimelege.
8. Styret skal på vegner av eigarane ha ein uavhengig kontrollfunksjon overfor leiinga i selskapet.
9. Styret bør ha ein plan for arbeidet sitt og arbeide aktivt med eiga kompetanseutvikling. Verksemda til styret skal evaluerast.
10. Selskapet skal vere medvite om samfunnsansvaret sitt.

Kjelde: Nærings- og handelsdepartementet

Regjeringa vil vurdere bruken av ulike verkemiddel som staten har til rådvelde for å styre heileigde statlege selskap og føretak som utfører sektorpolitiske oppgåver, slik som finansiering, regulering og kontraktstyring. I ei slik vurdering vil regjeringa òg sjå på konsekvensar av eventuelt å følgje opp forslaga frå fleirtalet i Sand-utvalet (NOU 2003:34), som mellom anna foreslo enkelte justeringar av informasjons- og framleggingsplikta overfor det departementet som har eigarposisjonen i statsføretaket.

Regjeringa legg til grunn at verksemdar med sektorpolitiske oppgåver for framtida normalt bør organiserast som statsføretak. Dette må vurderast med utgangspunkt i situasjonen, oppgåvene og formålet til kvart enkelt selskap. Å bruke ei meir lik organisasjonsform vil gjere det enklare for omverda å forstå når staten opptre som ordinær investor (der avkastning på kapital er målet), og når staten har andre mål for verksemda.

Offentlege utval (Reinertsen-utvalet, NOU 2004:7 og Sand-utvalet NOU 2003:34) har peika på at bruken av særlovsselskap er uheldig. Likevel er fleire særlovsselskap etablerte dei siste åra, slik som NORFUND og Innovasjon Norge. Sand-utvalet meinte at dei særlege omsyna som har lege til grunn for opprettinga av særlovsselskap, kunne ha vore tekne vel vare på gjennom vedtektene i eit statsføretak.⁹

5.8.2 Stiftingar

Stiftingar er sjølvvegande og sjølvstyrte verksemdar. Staten kan likevel ha interesse knytt til stiftingar:

- Staten kan ha vore blant dei som etablerte stiftinga. Staten har då vore med og bestemt vedtektene og kan, om vedtektene gir rom for det, nemne opp styremedlemer (ikkje alle).
- Staten gir tilskot til stiftinga fordi ho har oppgåver som er viktige i sektorpolitikken.

Forvaltninga av stiftinga ligg til styret. I lova om stiftingar frå 2005 er sjølvstendet til stiftingane skjerpa mellom anna ved at stiftaren ikkje kan nemne ut alle styremedlemene. Stiftaren kan ikkje endre vedtektene eller leggje ned stiftinga. Det er Stiftelsestilsynet som godkjenner omdanning og eventuelt nedlegging.

Statens styring med stiftingar er på «armlengds avstand» og avgrensa til å gi tilskot, ha styreprerentasjon og bruke lovreguleringar. Ei kartlegging som Statskonsult gjorde i 2005–2006, viser at det er vanleg at staten bruker kombinasjonen av styreoppnemning og tilskot i styringa av kultur- og forskingsstiftingar, medan kombinasjonen lovregulering og tilskot er vanleg for stiftingar innafor utdannings- og helsesektoren.

Å setje krav til bruk av tilskot er eit effektivt styringsverkemiddel. Men staten bør ikkje bruke stiftingar som organisasjonsform på område der staten ønskjer styring, eller i framtida kan ha interesse av tettare styring.

Riksrevisjonen gjekk gjennom bruken av stiftingar i 1999 (Dokument 3:6 1998–99). Fleire av dei stiftingane som Riksrevisjonen trekte fram som døme på ei uheldig organisering, er no organiserte som ein del av forvaltninga eller som selskap eller særlovsselskap (til dømes er Norges Eksportråd

no ein del av særlovsselskapet Innovasjon Norge, Norsk Romsenter er omdanna til forvaltningsorgan, og Universitetsstudia på Svalbard er omdanna til aksjeselskap). Sjølv om stiftingsforma framleis er brukt i ulike typar verksemdar der staten har klare interesser, er det no sjeldan at staten opprettar nye stiftingar. Dette heng mellom anna saman med at det no er fleire organisasjonsformer å velje mellom i dei tilfella der staten ønskjer å gi sjølvstende til verksemda, til dømes forvaltningsorgan med særskilde budsjettfullmakter. I tillegg har ordinære forvaltningsorgan fått noko meir sjølvstende enn dei hadde for nokre tiår sidan. Endringa i lova om stiftingar har òg gjort det mindre aktuelt for staten å bruke denne forma. Dei fleste nye stiftingane der staten har vore involvert i opprettinga, er resultat av omorganisering eller samanslåing av eksisterande stiftingar. Nasjonalmuseet for kunst,¹⁰ som vart etablert i 2003, er eit døme på det. Likevel finst det òg døme på at fleire

Boks 5.7 Om stiftingar innafor dei enkelte departementsområda

Kartlegginga som Statskonsult gjorde i 2005–2006, viste at staten har interesser i om lag 110 stiftingar. Då er stiftingar med mindre enn fem millionar kroner i tilskot frå staten ikkje rekna med. Av dei 110 stiftingane ligg 27 under Kyrkje- og kulturdepartementet, 23 under Nærings- og handelsdepartementet og 21 under Kunnskapsdepartementet. Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Miljøverndepartementet har òg ein del stiftingar innafor sine område. Ein stor del av stiftingane er opphavleg etablerte av private, men i fleire tilfelle har departement anten aleine eller i samarbeid med andre, vore involverte i opprettinga.

Alle dei store orkestra og dei fleste musea er organiserte som stiftingar. Etatismusea er vanlegvis organiserte som sjølvstendige forvaltningsorgan eller er underlagde eit direktorat. Stiftingane under Nærings- og handelsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Miljøverndepartementet er hovudsakleg forskingsinstitusjonar, og mykje av finansieringa er kanalisert gjennom Noregs forskingsråd. Innafor helsesektoren er det tradisjon for frivillig arbeid, mellom anna gjennom ulike organisasjonar. Desse har ofte organisert institusjonane sine som stiftingar.

⁹ Utvalet held helseføretaka og organiseringa av universitets- og høgskulesektoren utafor tilrådinga om ikkje å bruke særlovorganisering.

departement har gått saman i oppretting av nye stiftingar.¹¹

5.9 Tiltak for å sikre betre organisering av statleg verksemd

5.9.1 Prinsipp for organisering av statleg verksemd

Når statlege verksemdar vert oppretta, splitta eller slått saman, er det gjerne ut frå ei førestelling om at visse oppgåver, funksjonar og roller bør organiserast saman, og at andre bør vere skilde frå kvarandre. Kor tett den politiske styringa skal vere, er ei viktig vurdering når ein vel organisasjonsform. Dette er drøfta i avsnitta under. Det er teke utgangspunkt i inndelinga av statlege oppgåver slik det er gjort greie for i NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*.

Å styre samfunnsutviklinga og utøve avgjerdsrett

- Utgreiings- og analysearbeid som ledd i politikkutforminga kan gjerast av verksemdar eller andre utafør statsråden sin instruksjonsrett, men departementet bør gi rammer og mandat og skal alltid ta hand om den endelege utforminga av forslag til statsråden. Underliggjande verksemdar bør ha stor fridom til å leggje fram kunnskap innafor sitt forvaltningsområde. Dei bør òg spele ei aktiv rolle i den faglege meiningsdanninga og, innafor lojalitetsplikta, delta i ei fagleg meiningsutveksling òg i det offentlege rommet.¹²
- Utforming av meir detaljert regelverk, som forskrifter, kan delegerast til underliggjande verksemdar, men dei er då under statsråden sin instruksjon.
- Å utøve avgjerdsrett i form av enkeltvedtak og bruk av tvangsmakt må liggje til staten som rettssubjekt. Avvik frå dette bør ha ein god grunn. Med klare rettsreglar der omsynet til likehandsaming står sterkt, kan utøving av

avgjerdsrett leggjast til underliggjande organ der instruksjonsretten til statsråden er avskoren. Det same gjeld klagehandsaming, sjå òg kapittel 4.3. Domstolar og påtalemakt skal vere uavhengige av andre statsmakter og ikkje vere under politisk instruksjon.

- Tilskotsforvaltning kan delegerast til underliggjande verksemdar. Om statsråden sin instruksjon skal vere avskoren eller ikkje i slike tilfelle, må vurderast i kvart tilfelle.

Å forvalte kunnskap, verdiar og kultur

- Institusjonar på område som forskning, religionsutøving, kultur og kunnskap der staten tek ansvaret, bør organiserast med stor grad av fagleg sjølvstende, sjølv om dei er ein del av staten som rettssubjekt. I nokre tilfelle kan omsynet til fagleg sjølvstende òg tale for at verksemda bør ha større økonomiske og administrative fullmakter enn det eit ordinært forvaltningsorgan med fagleg sjølvstende har. Dette gjeld særleg verksemdar som samtidig driv tenesteyting, slik som universitet og høgskular. I nokre tilfelle kan slik verksemd organiserast utafør staten som rettssubjekt, slik tilfellet er til dømes med stiftingar og selskap innafor kulturområdet. Oppgåver som departementa vil ha styring over, no eller i framtida, bør ikkje leggjast til stiftingar.

Å fordele gode og byrder

- Verksemdar som fordeler gode og byrder basert på plikter og rettar overfor staten, slik som skatt, trygd og pensjon, skal vere ein del av staten og under politisk styring. Statsrådets innverknad på korleis enkeltsaker skal handsamast, vil likevel ofte vere avgrensa til utforming av regelverk og handsaming av klager.

Eigenadministrasjon og fellestenester

- Det er gjerne eit praktisk og økonomisk spørsmål korleis ein vil organisere staten sine eigne administrative tenester. Ansvaret for visse tenester er lagt lokalt til verksemdene sjølve, andre til felles sentrale verksemdar, slik som Servicesenteret for departementa og Statsbygg. Nokre av tenestene vert produserte innomhus, andre vert kjøpte i marknaden, slik som kantinedrifta og leige av ordinære kontorlokale.
- Om tenestene er nært knytte til kjerneoppgåvene, som til dømes spesialiserte bygg for statleg verksemd, bør statsforvaltninga sjølv ta hand om dei. Om det ligg til rette for å hente ut stordrifts- eller samdriftsfordelar, talar det for

¹⁰ Nasjonalmuseet for kunst er organisert slik at det er staten som eig kunstsamlingane og eigedomane, medan driftsorganisasjonane er organiserte som stiftingar. Nasjonalmuseet fekk i 2007 90 prosent av driftsinntektene sine som tilskot over statsbudsjettet.

¹¹ Døme på dette er Office for Contemporary Art Norway (Kultur- og kyrkjedepartementet og Utariksdepartementet), INTSOK (Olje- og energidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet) og PETRAD (Olje- og energidepartementet og Utariksdepartementet/NORAD).

¹² Det er ikkje mogleg ein gong for alle og for alle situasjonar å definere kor grensa går mellom det å få fram fagleg kunnskap og ta del i ei fagleg meiningsdanning på den eine sida og lojalitetsplikta på den andre. Ethiske retningslinjer for statstenesta gir nokre føringar, jf. kapittel 3.

at oppgåvene vert løyste i fellesskap mellom fleire delar av statsforvaltninga, slik økonomi-tenestene (rekneskap og løn) i Senter for statleg økonomistyring (SSØ) er eit døme på. IKT er òg eit døme på tenester som er nært knytte til kjernefunksjonane.

Å yte tenester

- Den overordna politiske styringa frå departementet er gjerne knytt til fordeling, omfang og kvalitet på tenestene og kor mykje dei skal koste. Ein må avgjere i kvart enkelt tilfelle om tenestene skal produserast av statlege verksemder som er ein del av staten, eller av statlege verksemder som er organiserte utfor staten som rettssubjekt, eventuelt av private tilbydarar i ein marknad. Kva slags tenester det er, kva for fordelingsverknader dei har, og om vilkåra for ein velfungerande marknad er til stades, vil verke inn på om tenestene skal vere eit statleg ansvar, og kor tett den politiske styringa skal vere. *Regjeringa* går imot meir konkurranseutsetjing og privatisering innafor viktige velferdsområde som utdanning, helse og omsorg.

Å drive næringsverksemd

- I all hovudsak er statleg næringsverksemd organisert som eigne rettssubjekt. Om produksjonen er eit viktig verkemiddel i sektorpolitikken, vil det i mange tilfelle trekkje i retning av at verksemda bør vere organisert i statsføretak eller forvaltningsbedrifter som gir departementet og statsråden større innverknad enn i eit deleigd aksjeselskap.

Korleis statsforvaltninga er organisert, er regjeringa sitt ansvar. Verksemdene avgjer i stor grad sjølve korleis dei internt skal organisere seg. Det er opp til regjeringa og Stortinget å velje organisasjonsform på meir overordna nivå, til dømes om det skal vere eit forvaltningsorgan eller ikkje, og om det i tilfelle skal ha fagleg sjølvstende eller budsjettmessig fridom i form av særlege budsjettfullmakter. *Regjeringa* meiner at organisasjonsform må veljast etter ei vurdering av dei oppgåvene verksemda skal utføre, og av rammevilkåra i sektoren der dei opererer. Eit sentralt spørsmål for val av organisasjonsform er kor tett den politiske styringa skal vere, og kor stort fagleg, økonomisk eller administrativt sjølvstende den underliggjande verksemda i tilfelle treng. Dette er overordna forvaltningspolitiske spørsmål som rører ved statsrådsansvaret overfor Stortinget og den demokratiske kontrollen med dei fellesressursane som forvaltninga rår over.

Prinsippa for organisering skal gjere det enklare for fagdepartementa å ta stilling til kva for oppgåver, funksjonar og roller som bør vere organiserte kvar for seg, eller som med fordel kan organiserast saman. Målet er at staten skal vere organisert på ein ryddig, samordna og effektiv måte, og at det skal vere lett å finne fram for innbyggjarar og næringsliv. Forvaltninga skal fremme lik bruk av nemningar som gjer det enklare for folk å vite kva for type verksemd dei har med å gjere. Utgreiingane før regjeringa og eventuelt Stortinget tek stilling til organisasjonsform, bør på vanleg måte vise kva omsyn som er lagde til grunn for val av organisasjonsform.

For å lette utgreiingsarbeidet i departementa, vil Fornyings- og administrasjonsdepartementet utarbeide rettleiingsmateriale om statleg organisering basert på prinsippa for organisering.

For å vege opp fristillinga, betre den politiske styringa og få ein betre organisert stat vil *Regjeringa* leggje følgjande prinsipp til grunn:

- *Organisasjonsformene* må veljast etter ei konkret vurdering av formål, oppgåver, målgrupper, kjenneteikn ved dei omgivnadene verksemdene skal rette seg mot, og av kva for økonomiske og administrative rammevilkår som vil sikre best mogleg måloppnåing for verksemda.
- *Statlege verksemder* som opererer i ein marknad i konkurranse med andre, bør organiserast som selskap. Statlege verksemder som opererer i ein marknad, og som òg skal fremme viktige sektorpolitiske omsyn, bør organiserast som statsføretak.
- *Utøving av avgjerdsrett og samfunnsstyring* er oppgåver som i hovudsaka bør organiserast som ein del av staten.
- *Avgjerdsrett i enkeltsaker* må sikre rettstryggleik og likehandsaming. Det kan, som i dag, i nokre tilfelle tale for at enkeltvedtak vert gjorde med fagleg sjølvstende gitt i lov. Dette er særleg viktig i tilfelle der staten sjølv er part, til dømes som næringsaktør.
- *Ombodslignande funksjonar* bør organiserast med fagleg sjølvstende gitt i lov. Om desse funksjonane er lagde til verksemder som òg skal vere ein del av apparatet for iverksetjing av statlege mål, bør verksemdene vere ein del av statsforvaltninga.
- *Statlege oppgåver knytte til kunnskapsutvikling*, bør i hovudsaka organiserast som ein del av staten, men slik at verksemdene har stort fagleg sjølvstende gitt i lov.
- *Staten skal unngå å bruke stiftingar* og organisering i form av *særlovselskap*, med mindre det er særlege grunnar til det.

- *Forvaltningsorgan* skal ikkje ha styre eller råd med mindre det er særlege grunnar for det (til dømes at verksemda har stort fagleg sjølvstende gitt i lov).
- *Val av regional inndeling* av statlege verksemder må ta omsyn til korleis det regionale leddet til andre offentlege verksemder som dei skal samarbeide med, er inndelte. Den statlege regionale inndelinga bør ikkje gå på tvers av fylkesgrenser.

5.9.2 Organisering bygd på kunnskap

Omorganisering kan stå fram som – og vere – eit kraftfullt, synleg og nødvendig verkemiddel. Men det er normalt omfattande kostnader knytte til større omorganiseringar. Rutinane må ofte leggjast om, det må investerast i nye tekniske system, og systema for sakshandsaming, budsjett, rekneskap og arkiv må leggjast om. I tillegg må verksemda gjerne bruke mykje tid og ressursar på leiarutvikling, organisasjons- og kompetanseutvikling. Omorganisering tek tid for både leiarar og medarbeidarar, og dei vert gjerne meir opptekne av endringa enn dei andre oppgåvene dei er sette til å utføre.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Senter for statleg økonomistyring (SSØ) har laga ei rettleiing om korleis vurderingar av kostnad og vinst ved omorganisering kan verte betre.

Avgjerder om omorganisering og val av organisasjonsform må vere tufta på solid kunnskap om korleis ulike organisasjonsformer eignar seg for ulike formål og oppgåver, og på kunnskap om dei omgivnadene verksemdene rettar seg mot. Organisasjonelle reformer bør vere forankra i kunnskap og erfaringar om korleis organisatoriske tiltak faktisk verkar. Det trengst derfor meir læring på tvers av verksemdene og departementsområda og meir forskningsbasert kunnskap om organisering og omorganisering av så komplekse organisasjonar som statsforvaltninga er. Omorganiseringar skal sjølvstendig òg følgje Hovudavtalen og prinsippa i plattform for leiing i staten. Medråderett og medverknad er særleg viktig for å få til ei vellukka omorganisering.

Boks 5.8 Krav til avgjerdsunderlag ved organisering og omstilling

Før det vert gjort vedtak om organisering og omstilling, må ein drøfte formål og oppgåver og ha svar på grunnleggjande spørsmål som må vere avklara for å sikre ei best mogleg måloppnåing:

- Kva for roller og funksjonar bør sjåast i samanheng, og kva for roller og funksjonar bør haldast skilde frå kvarandre?
- Kva talar for, og kva talar mot å leggje (den nye) verksemda til ein eksisterande organisasjon?
- Vil valet av organisatorisk løysing verke inn på folks rettar og rettstryggleiken på ein utilsikta måte?
- Kor stor fridom trengst det fagleg, økonomisk og administrativt, og korleis skal dette vegast opp mot den politiske styringa og statsrådsansvaret?
- Er det teke nok omsyn til samhandling med andre aktørar, for eksempel når det gjeld valet av geografisk inndeling?
- Kva er vinstane og kostnadene ved omstillinga, og kva kan gjerast for at vinsten vert større og kostnadene mindre enn med den løysinga som er vald?
- Er dei tilsette trekte nok med i vurderingsprosessane, slik Hovudavtalen krev?

Regjeringa vil

- sikre at omorganiseringar vert meir systematisk evaluerte, og at resultata av dei er ope tilgjengelege
- sikre spreining av systematisk kunnskap om organisering og styring
- sikre eit godt underlag for avgjerder om omorganiseringar ved å setje klare krav til kva som skal vere utgreidd før det vert teke avgjerd om omorganiseringar og omstillingar (sjå boks 5.8)
- sikre at omorganiseringar skjer i tråd med Hovudavtalen og prinsippa for leiing i staten.

Boks 5.9 Medråderett ved omstillingar

Statstilsette er sikra ein omfattande medråderett under omstilling og omorganisering gjennom organisasjonane sine. Dette går fram av lov- og avtaleverket og statens leiar- og personalpolitikk elles.

Hovudavtalen er den viktigaste reiskapen for medråderett i staten og dessutan ein reiskap for omstilling, organisering og fornying av statleg sektor. Han skal sikre dei tilsette reell påverknad på korleis arbeidsplassen deira skal organiserast (§ 1), mellom anna ved at organisasjonane har medråderett gjennom forhandlingar ved interne organisasjonsendringar.

Intensjonserklæring om omstilling under trygghet frå regjeringa Harlem Brundtland i 1992 er seinare følgd opp av andre regjeringar og teken med som vedlegg i Hovudtariffavtalen. Her heiter det at regjeringa vil leggje til rette for eit godt

samarbeid mellom partane og ein inkluderande personalpolitikk ved omstilling og omorganisering. Ulike verkemiddel som stimulerer til å fortsetje i aktivt arbeid må takast i bruk, mellom anna seniorpolitiske tiltak og kompetanseutvikling som lettar overgangen til ny jobb, jf. intensjonane om eit inkluderande arbeidsliv.

Plattform for leiing i staten set krav til leiarar i staten om at dei som arbeidsgivarar tek ansvar i avgjerdsprosessane, involverer medarbeidarar og tillitsvalde og gjennom desse prosessane sikrar legitimitet for gjennomføringa av avgjerdene.

Gjennom retningslinene som Fornyings- og administrasjonsdepartementet har gitt i *Personalpolitikk ved omstillingsprosessar*, er det fastsett prosedyrar for medråderett og medverknad ved ulike former for omstilling.

6 Styring og samordning



Figur 6.1

Foto: Paal Audestad

6.1 Innleiing og samandrag

Kvar underliggjande verksemd, kvart departement og til slutt kvar statsråd har ansvar for god måloppnåing innafor sitt ansvarsområde. Det krev klare ansvarsliner og eit godt styringssystem der måla er så klare som mogleg, og der det vert sett krav til resultat. Dei fleste av måla som statsforvaltninga skal nå, krev eit tett samarbeid mellom sektorar og at verkemidla er samordna. God måloppnåing på eitt område skal ikkje utilsikta føre til dårlegare måloppnåing på eit anna. Dette gjer samordning til ei viktig oppgåve for forvaltninga. Samordning skal òg vere ei arbeidsform.

For å oppnå god samla måloppnåing legg *Regjeringa* vekt på følgjande:

- *Styring for god måloppnåing*: Mål- og resultatstyring skal sikre at tiltak og verkemiddel er i

samsvar med politiske vedtak og mål, og at dei politiske styresmaktene får eit godt grunnlag for å revurdere verkemiddelbruken. Før tiltak vert sette i verk, må ein ha ei oppfatning av kva for verkemiddel som verkar best. Dette krev kjennskap til årsakssamanhengar og evne til å evaluere tiltak. Om resultata ikkje er i samsvar med dei politiske måla, skal ein revurdere tiltaka. Overordna departement og underliggjande verksemdar må kome fram til ei felles forståing av mål og ønskte resultat og kva som kan skape risiko for at ein ikkje når måla. Styringsdialogen skal leggje til rette for at departementa og verksemdene tek omsyn til mål og verkemiddel som verkar inn på måloppnåinga hos andre.

- *Måling, evaluering og kvalitet*: Departementa og underliggjande verksemdar må med jamne

mellomrom sørge for at tiltak vert evaluerte. Det er nødvendig for å vurdere om ein bør endre den overordna strategien, setje inn andre tiltak eller bruke ressursane på andre måtar. Kunnskap om statens ressursbruk og resultat skal vere offentleg tilgjengeleg.

- *Samordning*: Organisering, arbeidsdeling, styringssystem og arbeidsformer må leggje til rette for å samordne dei politikkområda og verkemidla som må sjåast i samanheng – også om dei ligg til ulike departement eller ulike underliggjande verksemder.
- *Informasjonsteknologi*: På den eine sida gjer informasjonsteknologi det enklare å samarbeide og dele informasjon. På den andre sida krev ei effektiv utnytting av informasjonsteknologien at offentlege verksemder held seg til ein felles IKT-arkitektur og ser til kvarandre når dei investerer i nye system. IKT-investeringar er ei av dei store samordningsutfordringane i statsforvaltninga.

6.2 Styring for god måloppnåing

6.2.1 Mål- og resultatstyring og økonomiregelverket

Mål- og resultatstyring har vore det overordna styringsprinsippet i staten sidan slutten av 1980-talet. Mål- og resultatstyring skal sikre at ressursane vert brukte til aktivitetar som gir gode resultat, og at verksemda når dei måla som er sette. Alle statlege verksemder skal analysere resultatane sine og vurdere om det trengst andre prioriteringar. Med jamne mellomrom skal måloppnåinga vurderast i eit meir langsiktig perspektiv og helst samanliknast med det andre verksemder har fått til.

Rettsstatsprinsipp, offentleglova og reglane for sakshandsaming i forvaltningslova set krav til kva for framgangsmåte og prosedyre verksemda skal bruke i løysinga av oppgåvene sine. Lover og reglar slår ikkje berre fast kva eit offentleg organ skal gjere, men òg i mange tilfelle *korleis* dei skal løyse oppgåvene. Regelstyring skal sikre likehandsaming og at det skal vere mogleg å kjenne til rettsstillinga si på førehand. Det er ein av dei mest sentrale verdiane i ein demokratisk rettsstat, jf. kapittel 4. Det er derfor ikkje ein motsetnad mellom regelstyring og målstyring. Departementa og dei underliggjande verksemdene må sjå på regelstyring og målstyring ikkje som alternativ, men som supplerande styringsformer. Departementa må vere medvitne om når dei nyttar regelstyring i staden for mål- og resultatstyring som verkemiddel.

Mål- og resultatstyringa har vakse fram gjennom reformer av budsjettssystemet, økonomiforvaltninga, etatsstyringa, løns- og personalpolitikken og krav om årleg intern planlegging i verksemdene. Mål- og resultatstyringa er forankra i stortingsreglementet for løyvingar og reglementet for økonomistyring i staten, som saman med andre reglar utgjer økonomiregelverket.

Stortinget trekkjer opp hovudlinene for verksemdene gjennom handsaminga av statsbudsjettet. Dei meir konkrete måla og krava til verksemdene vert så arbeide fram gjennom styringsdialogen mellom departementet og den underliggjande verksemda. Tildelingsbrevet formaliserer styringsdialogen og syner verksemdene kor stort budsjettet er for komande år, mål, resultatkrav og kva slags tilbakemelding og rapportering departementet vil ha. Departementet rapporterer vidare til Stortinget gjennom budsjettproposisjonen.

Økonomiregelverket omfattar *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Regelverket formaliserer mål- og resultatstyringa og koplar henne saman med økonomiforvaltninga. Økonomiregelverket omhandlar statsbudsjettet og korleis det skal setjast ut i livet, rekneskap og iverksetjing av vedtak Stortinget har gjort om utgifter og inntekter. I *Rundskriv til forvaltninga* presiserer Finansdepartementet økonomiregelverket og gir nokre utdjupande pålegg. Dette er forvaltninga sitt eige regelverk og gjeld for alle statlege forvaltningsorgan, også for departementa.

Finansdepartementet innhenta i 1999–2000 erfaringar med økonomiregelverket. Konklusjonen var at styringsdokumenta var på plass og i bruk, at styringsdialogen hadde utvikla seg positivt, og at fleirtalet av leiarane i staten såg samanhengen mellom dei ulike delane av styringsprosessen. Samstundes peika Finansdepartementet på at det bør vere ei betre kopling mellom den langsiktige og den kortsiktige styringa og mellom mål- og resultatstyringa og økonomistyringa. Departementa kan verte betre til å bruke resultatinformasjonen i styringa av verksemdene.

På grunnlag av desse erfaringane vart økonomiregelverket revidert i 2003. Regelverket er no mindre omfattande og mindre detaljert. Det viser tydelegare kor Finansdepartementet har sett felles krav, og kor fagdepartementa og verksemdene sjølv kan velje eigne løysingar. Styring og kontroll skal vere tilpassa særtekka til verksemdene. Risikoen for manglande måloppnåing skal òg vurderast. Finansdepartementet legg vekt på at departementa og verksemdene i staten må få rettleiing, informasjon, opplæring og råd. Etableringa av Sen-

Boks 6.1 Utviklinga i mål- og resultatstyringssystemet

Budsjettssystemet i Noreg har utvikla seg dei siste femti åra. Vi finn igjen prinsippa heilt tilbake til 1960-talet.

- 1962–65: Finanspolitisk komité (Kleppekomiteen) vurderte budsjetthandsaminga i staten og meinte det var ei utfordring å få klare mål og prioriteringar mellom ulike oppgåver. Program- og prestasjonsbudsjettering vart òg teke opp. Dessutan foreslo komiteen 4-års langtidsbudsjett for verksemda i staten.
- 1964–1966: Ein reglements komité vart oppnemnd av regjeringa for å arbeide med utviklinga av regelverket for organisering og sakshandsaming, for personalforvaltning og for økonomiforvaltning. Arbeidet førte fram til *Reglement for økonomiforvaltning i departementene*, som var gjeldande fram til 1997.
- St. meld. nr. 39 (1966–67) Om statens budsjettbehandling støtta forslaget om å innføre eit rullerande 4-års langtidsbudsjett. I Innst.S. nr. 116 (1967–68) slutta Stortinget seg til forslaget om å innføre eit langtidsbudsjett for staten. I perioden 1970–1985 vart det presentert fleirårige budsjett i Gul bok. Det vart ikkje knytt stortingsvedtak til budsjetta, som var på eit aggregert nivå.
- 1971–72: Eit offentleg utval såg på former for programbudsjettering i staten (NOU 1972:5).
- 1974: Det vart innført ei prøveordning med programbudsjettering.
- 1973: Stortingsmelding om den vidare utviklinga av budsjettssystemet i staten (St. meld. nr. 37 (1973–74)) foreslo meir informasjon om oppgåver og mål for statens verksemd, programbudsjett og programrekneskap og utvikling av programdokument.
- 1983–85: Eit offentleg utval (Haga-utvalet) greidde ut reformer i budsjettssystemet som skulle auke produktiviteten, og foreslo at budsjettet skulle vise samanhengen mellom ressursar og produktivitet.
- 1985: Stortinget vedtok endringar i løyvingreglementet (Innst.S. nr. 135 (1984–85) og gjorde mål- og resultatstyring til eit berande prinsipp for statleg økonomistyring i tråd med arbeidet til Haga-utvalet.
- 1987: Regjeringa vedtok fornyingsprogrammet *Den nye staten*, der statlege verksemdar vart pålagde å innføre verksemdsplanlegging og å bruke mål- og resultatstyring som styringsprinsipp før utgangen av 1990.
- 1987–89: Eit offentleg utval (Hermansen-utvalet) foreslo mellom anna å oppheve systemet for stillingsheimlar og at det i større grad skulle vere mogleg for verksemdene å overføre ubrukte midlar til året etter (NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*).
- 1990–94: Løyvingreglementet vart endra slik at det gav auka rom for omdisponering av budsjettmidlar og sette krav om resultatmål i budsjettproposisjonane. Kvart departement får bindande budsjetttrammer tidlegare i budsjettprosessen, kombinert med større rom for omprioriteringar innafor rammene.
- 1996–97: Eit utval nedsett av presidentskapet i Stortinget foreslo meir oversiktlege og resultatorienterte budsjettproposisjonar, og at finanskomiteen skulle setje bindande ramar for dei andre komiteane i budsjetthandsaminga.
- 1997: Gjennom ei endring av løyvingreglementet skal ikkje Stortinget lenger handsame stillingsheimlane.
- 1996–97: Eit nytt økonomireglement for staten vart fastsett ved kongeleg resolusjon og gjort gjeldande frå 1.1.1997.
- 1999–2000: Eit prosjekt vurderte erfaringar med økonomiregelverket.
- I 2001 vart Statsbudsjettutvalet nedsett med mandat til å vurdere prinsippa for arbeidet med statsbudsjettet og føringa av statsrekneskapen. Utvalet leverte innstillinga si til Finansdepartementet 27. januar 2003.
- 2004: Revisjon av økonomiregelverket.

Boks 6.2 Verdistyring i Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet arbeider med å utvikle verdistyring som arbeidsform og som supplement til regelstyring og mål- og resultatstyring.

Verdistyring er definert som kontroll av åtfærd gjennom dei verdiane eller normene som er utvikla i organisasjonskulturen til departementet. Verdistyringa byggjer mellom anna på at

- normene i ein organisasjon, både dei formelle og uformelle, set grenser for akseptabel åtfærd og regulerer handlingsrommet for leiarar og medarbeidarar
- dei etiske retningslinene for statstenesta legg føringar for korleis leiarar og medarbeidarar skal samarbeide, utøve avgjerdsmakta si og møte brukarane
- det er med på å auke tilliten og betre omdømmet til forvaltninga at styring av verksemda er prega av respekt og ærlegdom, og at åtfærd og avgjerder skjer ut frå felles normer og verdiar

- verksemdar som leverer profesjonsbaserte tenester, ofte må utøve skjøn. I mange høve kan det vere vanskeleg å måle resultat nøyaktig og lage reglar for korleis saka skal løysast. I slike tilfelle er det nødvendig å vere merksam på kva for verdiar som skal vere styrande for korleis dei tilsette løyser oppgåvene, og å vurdere og kontrollere resultat ut frå desse verdiane.

Verdistyringa i Helse- og omsorgsdepartementet betyr mellom anna

- å utvikle felles etiske verdiar som skal vere styrande for praksis i heile departementet
- at personalpolitikken er i samsvar med dei etiske verdiane og måla til departementet
- at mynde og ansvar er klart definert slik at dei rette personane tek avgjerder og gjennomfører dei
- at tilsette og leiarar skaper eit klima av gjensidig tillit og informasjonsutveksling slik at dei tilsette kan bidra formålstenleg og effektivt til å nå dei måla departementet har sett seg.

ter for statleg økonomistyring (SSØ) som statens ekspertorgan på økonomistyring er eit ledd i dette.

Forvaltninga treng å systematisere og presentere gode eksempel på styringspraksis med sikte på betre erfaringsutveksling og felles læring i staten. Det er mellom anna etablert fleire nettverk der tilsette i statlege verksemdar kan utveksle erfaringar, formidle gode eksempel og gi og få anna fagleg påfyll.

6.2.2 Nokre utfordringar for mål- og resultatstyring

Forvaltninga skal nå dei måla og resultatata som Stortinget fastset og løyver pengar til i dei årlege budsjetta. Departementa og etatane skal sørgje for at løyvingvedtaka, tildelingsbrev og interne planar og strategiar i verksemdene heng saman. Det gjeld å få til samheng mellom styringsdokumenta, styringsdialogen og styringspraksisen og at prosessane er prega av mål- og resultatstyring.

For mange verksemdar vil det vere vanskeleg å setje opp klare mål for kva dei skal oppnå. Det kan òg vere vanskeleg å slå presist fast kva verknader

arbeidet i verksemdene har for samfunnet og brukarane. Dette gjeld særleg der målet er å skape eller tryggje eit kollektivt gode. Det vil seie at godet er tilgjengeleg for alle (udeleleg), og at den brukten ein person gjer av det, ikkje reduserer den nytta andre personar har av det (ikkje-ekskluderande). Samfunnstryggleik, eit godt miljø eller lågare kriminalitet kan vere eksempel på slike gode. For offentlege verksemdar må ein derfor ofte setje mål som verksemda kan påverke gjennom dei verkemidla ho har til disposisjon, og som det er gode grunnar til å tru samvarierer med dei overordna måla eller dei samfunnseffektane ein ønskjer å oppnå.

Det må vere eit krav til offentlege verksemdar, anten det er eit departement eller underliggjande organ, at dei er medvitne om korleis deira eigen ressursbruk og val av verkemiddel påverkar den overordna politiske måloppnåinga. Sjølv om det er vanskeleg å setje mål og måle presist verknadene av tiltaka, har offentlege organ ansvar for å vise dei politiske styresmaktene at dei ressursane dei bruker, og dei tiltaka dei set i verk, har positiv innverknad på måla som er sette for verksemda. Departe-

Boks 6.3 Gangen i etatsstyringa

År «0»

Januar – september: Departementet utarbeider tekst til St.prp. nr. 1 (Statsbudsjettet) for komande år.

September – desember: Departementet utarbeider utkast til tildelingsbrev for komande år på grunnlag av tekst i St.prp.nr.1.

November – desember: Utkast til tildelingsbrev. «Førebels» tildelingsbrev kan eventuelt leggast fram for den underliggjande verksemda til kommentar og innspel.

År «1»

Januar: Tildelingsbrevet vert sendt til verksemda. Departement og den underliggjande verksemda har etatsstyringsmøte i løpet av året. Etatsstyringsmøta tek oftast utgangspunkt i tertial- eller halvårsrapportane.

På etatsstyringsmøte nr. 1 gjennomgår ein gjerne årsrapporten for førre året.

På siste etatsstyringsmøtet i året er det vanleg å drøfte planar for neste års arbeid.

Sentrale tema på etatsstyringsmøta er budsjettstatus, rapport om oppnådde resultat og risikovurdering.

Leiarsamtale eller kontraktssamtale mellom leiinga i departementet og leiaren for verksemda vert halden i løpet av året.

År «2»

Vinteren/våren: Årsmelding/årsrapport vert sendt til departementet på nyåret og handsama på første etatsstyringsmøte.

menta og dei underliggjande verksemdene må prøve å få fram kunnskap om samanhengen mellom mål og verkemiddel. Ressursar som vert brukte til tiltak som ein veit ikkje bidreg til å nå måla, må kunne brukast til noko anna.

Det politiske ansvaret omfattar òg kva for verkemiddel verksemda tek i bruk, og kva for arbeidsformer ho vel. Attåt resultatstyring vil derfor eit departement bruke fleire verkemiddel i styringa si, til dømes aktivitetsstyring.

6.2.3 Etatsstyring

Nemninga etatsstyring vert brukt om den samla styringsdialogen mellom eit departement og underliggjande verksemd. Om verksemda ikkje er ein del av staten som juridisk person, men til dømes eit selskap, kallar vi det eigarstyring eller tilskotsforvaltning. Ein mykje brukt definisjon på etatsstyring er *systematiske aktivitetar av fagleg og administrativ karakter for å påverke og følgje opp oppgåveløysinga og resultatata til underliggjande verksemdar*. Etatsstyring er ei av hovudoppgåvene for eit departement.

Etatsstyring er regulert i økonomiregelverket. Det skal vere mogleg å dokumentere styringsdialogen, og instruksar som gjer greie for korleis avgjerdsamt og ansvar er fordelt mellom departementet og verksemda, skal vere på plass. Det reelle styringsforholdet mellom eit departement og ei underliggjande verksemd er ikkje avgrensa til dei formelle og planlagde aktivitetane, som brev og formelle møte. Det er likevel viktig at det er avtala rutinar for styring, samordning og kommunikasjon. Samtidig er uformell dialog og fagleg meningsutveksling på like fot viktig for å få ei felles forståing mellom departement og underliggjande verksemdar.

I samråd med verksemda skal departementet bestemme form og innhald i styringsdialogen (styringsdokument, møtefrekvens, rapporteringskrav o.a.). Det er departementet som ber hovudansvaret for at styringsdialogen har ei føremålstenleg form og fungerer godt, sjølv om verksemdene òg har ei viktig rolle i å skape ein god styringsdialog. Departementet må ha ei god forståing av eigenarten og oppgåvene til verksemda og tilpasse styringa til situasjonen. Departementet har mellom anna overordna ansvar for

- at verksemda gjennomfører aktivitetar i tråd med Stortinget sine vedtak og føresetnader og dei måla og prioriteringane departementet har sett
- at tildelte ressursar vert utnytta effektivt
- at verksemda held seg innafør dei lovene, reglane og rammene som er sette for henne
- at verksemda rapporterer relevant og påliteleg resultatinformasjon
- at verksemda har forsvarleg internkontroll og risikostyring, og at det vert gjennomført evalueringar
- at verksemda utnyttar og utviklar det potensialet organisasjonen har.

Det er viktig at departementet og verksemda avklarar rollene sine. Departementet må formidle til

verksemda kva for informasjon departementet til ulike tider treng i rolla si som rådgivar for den politisk leiinga, både som overordna faginstans og i etatsstyringa. Verksemda må på si side ha forståing i departementet for si rolle som nøytral fagleg rådgivar.

Etatsstyringsoppgåvene i eit departement fell innafør tre hovudtypar:

- *Tilretteleggjande etatsstyringsoppgåver*, som går ut på å utvikle prinsipp, standardar og rutinar for styringa av verksemdene, det vil seie eit felles rammeverk for etatsstyringa i departementet.
- *Koordinerande etatsstyringsoppgåver*, som er knytte til budsjett- og rekneskapsarbeidet i departementet. Dette omfattar òg koordinering av faglege og administrative styringssignal til underliggjande verksemdar, eventuelt òg styringssignal frå andre departement i tilfelle der fleire departement har styringsinteresser.
- *Utøvande etatsstyringsoppgåver*, som går ut på å fastsetje mål, tildele ressursrammer, setje opp resultatkrav og delegere fullmakter. Departementet må òg setje krav til resultatinformasjon og rapportering og ta initiativ til evalueringar av meir langsiktige og samansette verknader. Departementet skal setje saman, tolke og analysere resultatinformasjonen og gjere han til grunnlag for vidare rapportering og systematisk tilbakemelding. I tillegg skal departementet overvake at arbeidet i verksemda er i samsvar med lover og reglar og med krava til god sakshandsaming m.m. Departementet skal sørge for tilfredsstillande kontroll med rekneskapen og med økonomiforvaltninga. Departementet skal drive risikostyring for mellom anna å sikre at verksemda har kompetanse, system og rutinar på plass.

Økonomiregelverket set krav om at styringsdialogen mellom departementet og verksemda skal vere skriftleg og dokumentert. Dette gjeld for den strategiske, langsiktige styringa som går ut på å definere konkrete mål, utforme organisasjons- og styringsstruktur, ta avgjerd om større investerings- og utviklingsoppgåver o.a. Det gjeld òg for den daglege operative styringa mellom departement og verksemda. Økonomiregelverket slår fast at departementet skal leggje opp til ei styring som både er eittårig og fleirårig. Dei strategiske planane for verksemda vert gjerne sende til departementet til orientering, sjølv om det er interne dokument.

Innafor kvart budsjettår er budsjettproposisjonen, tildelingsbrevet og periodiske rapportar frå verksemda dei viktigaste styringsdokumenta. Tildelingsbrevna skal innehalde overordna mål og ein omtale av dei strategiske utfordringane i tillegg til styringsparametrar som skal gjere det mogleg å vurdere måloppnåing og resultat. I budsjettproposisjonen rapporterer departementet om resultatata frå året før, gjer greie for mål og planar for verksemda og kjem med forslag om løyvingar for året som kjem.

Tildelingsbrevet er eit hovuddokument i styringa. Departementet tek her utgangspunkt i Stortinget sitt vedtak og konkretiserer for verksemda kva mål, krav og ressursar som er fastsette for henne i det komande året. Verksemda skal svare på tildelingsbrevet gjennom periodiske og årlege rapportar der ho viser korleis ressursane har vore brukte, og kva for resultat aktiviteten har gitt. Periode- og årsrekneskapen vert òg rapportert til statsrekneskapen. Departementet skal i samråd med verksemda finne ut kva slag rapportering departementet treng, og definere innhaldet i og omfanget av rapporteringa.

Det følgjer av økonomireglementet at det må haldast minst eitt etatsstyringsmøte i året, men mange har to eller fleire slike møte kvart år. Dette er formelle møte der leiinga i verksemda møter leiarnivået i departementet, og der ein mellom anna drøftar resultat og budsjettsituasjonen. Faglege kontaktmøte og meir uformelle møte kjem i tillegg til dette.

Ved hjelp av evalueringar skal departementet sørge for å få informasjon om effektivitet, måloppnåing og resultat innafør heile eller delar av ansvarsområdet til departementet. Dette er eit supplement til informasjonen som departementet får frå verksemdene gjennom rapporteringsrutinane. Evalueringar kan gå djupare inn på aktivitetar, produkt og tenester og kva for effektar verksemda har for brukarar og samfunnet.

Etatsstyringa gjeld forvaltningsorgana. Måten departementa styrer verksemdar som er organiserte som føretak på, minner om etatsstyringa, men har òg sine særdrag. Eit døme på dette er eigarstyringa av helseføretaka, sjå tekstboks 6.4.

6.2.4 Nokre utfordringar i etatsstyringa

Utfordringane i etatsstyringa speglar utfordringane for mål- og resultatstyringa generelt. Styringa av underliggjande verksemdar er eit fagområde i stadig utvikling og endring. Kvar sektor har sine særtrekk. Det er derfor ingen fasit for kva som er god etatsstyring, og heller ingen tydeleg modell for

kva som er beste praksis på området. Departementa og verksemdene må finne fram til gode, fagleg akseptable og praktiske løysingar på styringsdialogen, tilpassa eigenarten ved departementet og dei underliggjande verksemdene. Nettverk med utveksling av erfaringar kan vere nyttige for å utvikle kvaliteten på etatsstyringa. Det er viktig å unngå at styringsdialogen vert for mykje rutine og ritual, og å kople økonomi og fagleg styring på ein god måte.

Etatsstyringa skal vere basert på ei vurdering av eigenart, risiko og kor viktige sakene er. Verksemdene må gjennomføre regelmessige og overordna risikovurderingar og sende dei til departementet. Risikovurderinga er ein del av styringsdialogen og viser kva tema departementet og verksemda må vere særleg merksame på. Gode risikovurderingar bidreg til at styringa vert meir presis, føremålstenleg og strategisk.

Mål- og resultatstyringa er innretta slik at det først og fremst vert lagt vekt på kva kvar einskild verksemd kan oppnå av resultat. Det inneber at styringa kan verte sektororientert, og at det vert lagt for lita vekt på kva sidestilte verksemdar kan oppnå saman, særleg der dei er avhengige av kvarandre. Leiinga i verksemdene er oppteken av kva ho kan påverke, og kva ho kan ta ansvar for. Det er forståeleg, men kan samstundes føre til at ein ikkje får dei rette resultatane. I dei tilfella der det trengst samarbeid mellom fleire verksemdar for å nå felles

mål, bør tildelingsbrev og leiarkontraktane synleggjere dette.

Erfaringar tyder på at det framleis er utfordringar knytte til detaljeringsgraden i etatsstyringa. Dersom styringa skjer på eit svært detaljert nivå (aktivitetsstyring), reduserer det handlingsrommet for verksemdene unødig og svekkjer arbeidet med langsiktige problemstillingar.

Verksemda vil ofte ta hand om den strategiske planlegginga for sin eigen del. Styringsdialogen er i praksis bunden tett opp til den årlege budsjettssyklusen, og tildelingsbrev gjeld for eitt år om gongen. Dette kan føre til at styringa vert kortsiktig, og at departementet vert for lite opptekte av langsiktige, strategiske spørsmål. Sjølv om dei interne strategiske prosessane i verksemda skal vere forankra i signal frå overordna departement, må departementet og verksemda sjå til at dei saman får drøfta dei meir langsiktige utfordringane.

Verksemda har djupare innsikt i sine egne aktivitetar og resultat enn det departementet kan ha. Departementet kan verte for avhengig av informasjon frå verksemda for å kunne utforme styrings-signala og resultatkrava på ein god måte. Verksemda kan òg påverke informasjonen på ein måte som er gunstig for henne sjølv. Departementet kan prøve å motverke dette ved å hente informasjon frå andre kjelder og ved rett bruk av risikovurderingar og evalueringar.

Boks 6.4 Styringa av helseføretaka

Landet er delt inn i fire helseregionar. I kvar helseregion er det oppretta eit regionalt helseføretak som har ansvar for å organisere spesialisthelsetenesta i regionen. Helse- og omsorgsdepartementet styrer dei regionale helseføretaka gjennom m.a. lov, vedtekter, føretaksmøte og oppdragsdokument. Departementet peikar ut styre for dei regionale helseføretaka. Styra tilset dagleg leiar.

Det rettslege grunnlaget for organiseringa følgjer av lov om helseføretak og vedtekter som regulerer verksemda til dei regionale helseføretaka. Innafor sine område skal dei regionale helseføretaka organisere verksemda i helseføretaka. Det regionale helseføretaket peikar ut styre for helseføretaka og fastset vedtektene for verksemda deira.

Helseministeren styrer dei regionale helseføretaka i føretaksmøtet. Tilsvarande styrer dei regionale helseføretaka sine i

føretaksmøtet. Eigaren kan ikkje utøve eigarstyring i føretaket utanom føretaksmøtet. Likevel er det jamleg kommunikasjon mellom departementet og dei regionale helseføretaka som ikkje inngår i den formelle utøvinga av eigarstyringa.

Departementet kan utanom føretaksmøtet setje vilkår for løyvingar til dei regionale helseføretaka. Dette vert gjort i oppdragsdokumenta som vert laga ein gong årleg etter at Stortinget har vedteke budsjettet i slutten av desember. Oppdragsdokumenta inneheld krav frå departementet om kva oppgåver som skal utførast i det følgjande året.

Dei regionale helseføretaka rapporterer til departementet på krav som er sette i oppdragsdokumentet og føretaksmøte, innan 1. mars følgjande år. Departementet rapporterer til Stortinget i St.prp. nr. 1 om måloppnåinga til helseføretaka.

Rapporteringa frå verksemda har ofte preg av faktainformasjon, produksjonsoversikter og statistikk. Det er mindre vanleg med inngåande analysar av årsakssamanhengar som kan vere nødvendige for å måle, vurdere og følgje opp resultat. Særleg når måla for verksemda står i motsetnad til kvarandre, treng ein god kunnskap om samanhengen mellom tiltak og verknad. Departementet må i samråd med verksemda finne fram til gode styringsparametrar. Slike parametrar gir ein peikepinn om kva for resultat som er nådde, men må likevel tolkast og vurderast kvalitativt. På vanskelege område kan det vere at det trengst eigne evalueringar for å finne svar på om resultatet er godt eller ikkje, og kva årsaka kan vere om resultatet ikkje er i samsvar med forventningane.

Regjeringa vil at kunnskapen om offentleg sektor skal vere lett tilgjengeleg for alle, og slik at flest mogleg kan forstå og bruke kunnskapen, jf. fornyingsstrategien. Fornyingsstrategien slår fast at evalueringar, brukarundersøkingar, målingar av ressursbruk og resultat i staten skal vere tilgjengelege på nettstaden til verksemdene. Det bør normalt òg gjelde sentrale styringsdokument som tildelingsbrev og årlege rapportar, forutan lover, forskrifter og instruksar som er styrande for verksemda. Ein slik praksis vil gjere forvaltninga endå meir open.

Når fleire departement styrer ei og same verksemd, er det særleg viktig at departementa er samordna og kan gi klare, tydelege og balanserte styringssignal slik at ikkje summen av forventningane vert større enn det dei økonomiske rammene gjer det mogleg å innfri. Økonomiregelverket strekar under kravet til samordning (jf. kap. 1 – 1.4 i Bestemmelser om økonomistyring i staten). Nokre departement samordnar seg berre gjennom teknisk koordinering av tildelingsbrev, medan andre arbeider tett saman om utforminga av tildelingsbrevet og har over lang tid fått til gode samordningsrutinar.

6.3 Måling, evaluering og kvalitet

6.3.1 Rapportering og evaluering av resultat

Det er ikkje berre sluttresultata av det forvaltninga gjer som skal ha god kvalitet. Ei god saksførebuing og gode avgjerder krev òg at prosessane som fører fram til ei avgjerd, er gode. Leiarar og medarbeidarar, gjerne saman med eksterne, bør gå gjennom erfaringane og bruke dei til forbetring av arbeidet. I løpet av 1990-talet oppretta om lag halvparten av departementa og ei rekkje direktorat eigne stillingar som kontrolldirektør, revisjonsdirektør, kvali-

tetsrådgivar eller liknande. Dei skal ikkje drive uavhengig internrevisjon, men vere støttespelarar i arbeidet med kvalitetsstyring og oppfølging av resultat. Det finst òg eigne metodar for kvalitetsforbetring som forvaltninga nyttar:¹

Økonomireglementet krev at det vert ført rekneskap over ressursbruken. Departementa og verksemdene skal gi årlege rapportar om verksemda og om kva for resultat dei har nådd. Tidle-gare var rekneskapar og resultatrapportar noko som vart sett meir eller mindre kvar for seg, medan dei no er meir integrerte. Ved å sjå faktisk ressursbruk i samheng med resultat er det mogleg å finne systematiske samanhengar som kan nyttast i arbeidet med å forbetre verksemda.

Utgreiingsinstruksen og økonomireglementet set krav til at verksemdene sjølve eller forskings- og utgreiingsmiljø evaluerer tiltak som vert sette i verk. Evalueringane kan gå under ulike namn, som organisasjonsgjennomgang, effektivitetsanalyse, kvalitetsundersøking og konsekvensanalyse. Felles for dei er at dei skal danne grunnlag for læring og utvikling av verksemda, til dømes gjennom endringar i ressursbruken, overordna strategi, og kompetansebygging blant dei tilsette. Slike evalueringar skal òg brukast for å finne ut kor produktiv verksemda er, og kva verknader det har for brukarane og samfunnet, jf. den såkalla resultatkjeda. Resultatmålingar langt ut i resultatkjeda tek sikte på å dokumentere verknadene for samfunnet. Samstundes kan slike målingar vere usikre fordi endringar blant brukarar og i samfunnet kan henge saman med tilhøve som verksemda ikkje rår over eller påverkar gjennom tiltaka sine.

Den høge endringstakta i forvaltninga dei siste åra gjer at det trengst meir evaluering og meir kunnskap om kva for effekt endringane har hatt, ikkje minst dei mange organisatoriske endringane. Det er fagdepartementa og verksemdene som har ansvaret for at også slike tiltak vert evaluerte. Evalueringane bør vere alminneleg tilgjengelege i forvaltninga. Det fremmar læring på tvers og opnar for at ein sektor kan dra nytte av dei erfaringane andre sektorar har gjort.

I alt evalueringsarbeid er det krevjande å utvikle gode kriterium for resultatmåling. For forvaltninga, som ikkje skal eller kan måle seg etter omsetning, overskot eller aksjekurs, er det kanskje endå vanskelegare å finne fram til metodar og kriterium for å måle aktivitet, kvalitet og effektivitet:

– Nokre få indikatorar viser sjeldan heile biletet.

Det er ein fordel med eit sett med indikatorar

¹ Sjå òg Berg, A.M. og Laudal, T (2001): *Kvalitetsarbeid i staten*, Rapport 1/2001, Arbeidsforskningsinstituttet.

som kan vise både kvalitet og effektivitet og dermed måloppnåing.

- Kvalitet kan vere vanskeleg å måle, men det er mogleg å få indikasjonar på kvalitet gjennom til dømes brukarundersøkingar, jf. kapittel 4.
- Rapportering krev ressursar og kan stele tid frå kjerneoppgåvene. Ein må derfor vere kritisk til kva som skal rapporterast, og flink til å utnytte dei data som allereie finst.
- Nokre samanlikningar kan vere urimelege fordi mange oppgåver forvaltninga skal utføre, er unike for verksemda det gjeld. Om ein skal samanlikne fleire verksemder, bør ein vurdere fleire indikatorar samla og gjere andre undersøkingar i tillegg.
- Kjenneteikn på gode indikatorar er at dei er relevante, ikkje gir feil incentiv, kan påverkast av verksemda, er klart definerte, vert hyppig oppdaterte med nye tal, er pålitelege og etterrettelege og kan samanliknast over tid eller på tvers.

6.3.2 Resultat av statleg innsats – StatRes

StatRes vart lansert hausten 2007 og er eit system som skal synleggjere ressursbruk og resultat i staten. Nettstaden www.ssb.no/statres syner indikatorar for statleg ressursbruk, aktivitet, kvalitet, effektivitet og resultat. StatRes skal på denne måten medverke til eit betre faktagrunnlag, betre analysar, meir læring og ein meir opplyst debatt om korleis staten kan verte betre.

Utvikling og val av indikatorar skjer i nært samarbeid med departement, verksemder og aktuelle

fagmiljø. StatRes skal byggje på eksisterande data og medverke til å hindre dobbeltrapping.

StatRes viser data for staten på overordna nivå for desse tre pilotområda: spesialisthelsetenesta, universitet og høyskular og statleg barnevern. Nyleg er det òg lagt ut data frå politiet og påtalemakta, domstolane, kriminalomsorga, toll- og avgiftsetaten og Jernbaneverket.

I løpet av 2012 skal systemet omfatte heile staten. StatRes har ei syster i KOSTRA, som dekkjer kommunesektoren. Desse to databasane skal etter kvart gi det offentlege tilgang til indikatorar og nøkkeltal for heile den offentlege forvaltninga. Systemet vert utvikla av Statistisk sentralbyrå på oppdrag frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

StatRes byggjer på ein fagleg modell som mellom anna følgjer ressursane via aktivitetar og tenester/produksjon til resultat for individ og samfunn.

Aktuelle brukarar av StatRes er politikarar, offentleg tilsette, innbyggjarar, forskarar, presse og andre. StatRes skal gi enkel tilgang til relevante tal, slik at forvaltninga kan lære av ulike sektorar og få eit betre inntrykk av kva som er bra, og kva som kan bli betre. Sidan mykje av det som skjer i staten er vanskeleg å måle, vil tal aleine sjeldan vise heile biletet. StatRes gir heller ingen fasit for kva som vert gjennomført, og tala må nyttast med kritisk sans. Men dei som til dømes har interesse for det statlege barnevernet, kan her finne ut kor mange barn det er sett i verk ulike tiltak for i dei ulike regionane.

Boks 6.5 Eksempel på metodar for kvalitetsforbetring

- *EFQM-modellen* er eit verktøy som verksemdene sjølve kan bruke til å evaluere kvaliteten på det dei gjer. Modellen omfattar verkemiddel, resultat og samanhangen mellom dei. Han vart utvikla for privat sektor, men vert òg brukt i offentleg sektor, men meir i andre land enn i Noreg.
- *CAF* (Common Assessment Framework) er utvikla i EU som ein felles europeisk modell for kvalitetsvurderingar i offentleg sektor. Modellen er brukt til eigenvurdering og fungerer òg som eit rammeverk for kvalitetsarbeid i offentleg sektor. Han gjer det mogleg å samanlikne tenester og verksemder i eitt land med tenester og verksemder i andre land.
- *ISO-standardar* er verktøy for kvalitetskontroll og kvalitetsforbetring. Nokre statlege verksemder har vorte sertifiserte etter desse standardane, medan mange bruker dei til å forbetre arbeidsprosessane og leveransane sine.
- *Samanlikningar av verksemder kan skje med ulike metodar. Benchmarking*, som kom i bruk i offentleg sektor på slutten av 90-talet, samanliknar to eller fleire verksemder. Samanlikningane kan danne grunnlag for styring og kvalitetsforbetring. *Beste praksis-metoden* er ein variant av dette, der verksemder som kan vise til vellukka resultat, er inspirasjonskjelder for andre som ønskjer å verte betre.



Figur 6.2 StatRes: www.ssb.no/statres/

6.4 Samordning

6.4.1 Kva er samordning?

Organisatorisk spesialisering er nødvendig for å sikre spisskompetanse, hindre dobbeltarbeid og sikre effektiv måloppnåing, jf. kapittel 5. Med arbeidsdeling trengst det òg samordning. Realiseringa av overordna politiske mål – som kriminalitetsforebygging eller berekraftig utvikling – krev samarbeid mellom ulike einingar slik at verkemidla deira vert sette i samanheng. Fleire av dei større omorganiseringane i statsforvaltninga dei seinare åra har kome som eit svar på behovet for meir samordning. Dette gjeld så ulike verksemdar som til dømes Mattilsynet og Arbeids- og velferds-etaten. Samordning på statleg nivå kan verke inn på oppgåvefordelinga mellom stat og kommune og kor enkelt det er å få til samordning på kommunalt nivå. Kva for saksområde som heng saman med eit anna, varierer over tid og endrar seg med endringane i samfunnet og etter kvart som vi får ny kunnskap og ei ny forståing av samanhengen mellom ulike verkemiddel. Det er derfor ikkje mogleg å løyse alle samordningsoppgåver gjennom organisatoriske inndelingar. Samordning må til *innafør* dei organisatoriske rammene som til kvar tid gjeld.

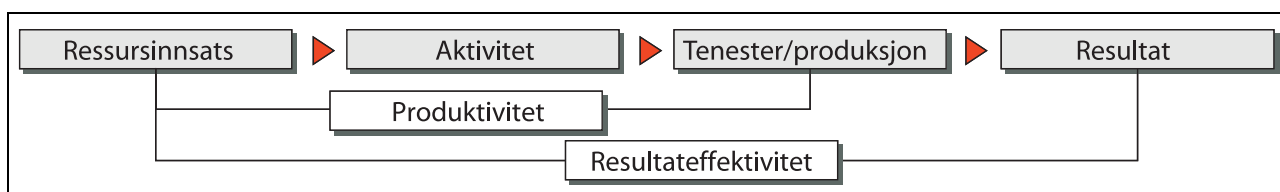
Samordning krev tid og administrative ressursar. Samordning krev at organisasjonen vrir noko

av merksemda si bort frå kva dei sjølv kan gjere for å nå måla sine, over på kva dei kan gjere for at *andre* skal nå sine mål. Samordning er ønskjeleg om dei måla ein medverkar til at andre når, er viktigare enn dei resultatane ein kan oppnå kvar for seg. Om det ikkje er tilfellet, vert måloppnåinga mindre for dei som bruker tid og ressursar på samordning. Det vil i neste omgang kunne gå ut over den samla måloppnåinga.

Ein samordna innsats kan gjere at alle som samarbeider, når måla sine meir effektivt enn om dei ikkje hadde samordna seg. I slike tilfelle er samordning lite kostbart, og mange vil av seg sjølv finne fram til korleis dei kan samordne verkemidla sine. Det er mange døme på slikt samarbeid, mellom anna blant dei som lokalt arbeider tett opp mot utsette grupper, barn og unge. Samordning mellom fleire involverte kan tilføre dei tilsette auka kompetanse og gi meir nøgde brukarar.

Samordning er særleg viktig når ulike statlege verkemiddel vert retta inn mot dei same målgruppene eller brukarane, utan at nokon tek ansvaret for dei samla verknadene av verkemidla. Årsaka til manglande samordning kan vere at vinsten ved ei samordning ikkje er openberr, at det ligg budsjettmessige eller styringsmessige hindringar i vegen, at eit gammalt lovverk er til hinder for det, eller at presset på organisasjonen for å nå visse mål skuggar for dei måla som krev samordning med andre. Felles IKT-utvikling og -finansiering kan vere eit døme på eit mogleg samordningsområde der vinsten finst, men der det likevel ikkje skjer samordning. Det er særleg slike situasjonar som er reelle *samordningsproblem*, og som krev god overordna styring og eventuelt endringar i måten forvaltninga samarbeider på.

I nokre tilfelle kan effektiv måloppnåing på eitt område redusere måloppnåinga på eit anna. I slike tilfelle vil det som oftast ikkje hjelpe med samordning av verkemiddelbruken. Problemet har ikkje si rot i manglande samordning, men kjem av at måla står i konflikt med kvarandre. Vi står då overfor ein målkonflikt som skal avklarast på politisk nivå. Forvaltninga har eit ansvar for å gjere greie for målkonfliktane og for alternative løysingar. Det er ikkje verksemdene som skal vege slike mål mot



Figur 6.3 Den faglege modellen for StatRes

kvarandre, sjølv om dei òg i det daglege har ansvar for å sjå til at verkemiddelbruken deira ikkje står i motsetnad til måloppnåinga på andre saksområde. I slike situasjonar er det i røynda ikkje spørsmål om samordning, men om politisk prioritering.

Vi kan ut frå dette sjå på samordning ut frå to ulike omsyn:

- *Omsynet til politiske avgjerder og effektiv verkemiddelbruk*

Politikk må formast ut frå kunnskap om korleis tiltak i ein sektor påverkar måloppnåinga i ein annan. Kriminalpolitikk og politikk for gode oppvekstvilkår er eit døme. Om ein ikkje ser slike samanhengar, kan ein få verknader som ein ikkje ønskjer (uintenderte effektar). Det er ei viktig oppgåve for forvaltninga å dokumentere slike samanhengar og gjere dei politiske styremaktene merksame på dei.

- *Omsynet til innbyggjarane og ei brukarvenleg forvaltning*

For innbyggjarar og næringsliv er det viktig at samhandlinga med det offentlege er så lite tid- og ressurskrevjande som mogleg, anten dei skal oppfylle pliktene sine, ta vare på rettane sine eller få tilgang til offentlege gode. Dette krev at staten må opptre samordna i møtet med brukarar og andre innbyggjarar, sjølv om ansvaret eller oppgåvene er plasserte i ulike organisatoriske einingar eller tilhøyrer ulike saksområde.

Rammestyling av underliggjande verksemder har gjerne vore grunngitt med at verksemdene er nærast til å sikre at dei gjennomfører oppgåvene sine på den mest *kostnadseffektive* måten. Innafor overordna rammer som departementet og statsråden har trekt opp, skal verksemdene finne fram til dei verkemidla som mest effektivt fører til at ein når dei politiske måla (*formåls effektivitet*). Rammestyling og delegering krev at underliggjande verksemder er medvitne om at deira eiga ressursfordeling påverkar *prioriteringseffektiviteten* innafor sektoren. Kva for mål som skal prioriterast, og den innbyrdes «rangordninga» mellom dei på overordna samfunnsnivå er eit politisk spørsmål. Denne avveginga er det regjeringa som står for i den årlege budsjettprosessen, og til slutt Stortinget når det vedtek budsjettet. Budsjettprosessen er dermed den viktigaste prioriterings- og samordningsmekanismen i det politiske systemet vårt.

I tillegg har vi samordning ved hjelp av andre tiltak enn dei som er knytte til tildeling av ressursar eller samordning av verkemiddel. Dette kan dreie

seg om einsarta bruk av nemningar og omgrep, gjennomgripande krav til sakshandsaminga, standardisering av tekniske løysingar og læring og erfaringsutveksling på tvers av sektorar.

6.4.2 Verkemiddel for samordning

Samla rår Stortinget, regjeringa og forvaltninga over mange verkemiddel som kan gi betre styring og samordning. Det gjeld mellom anna desse verkemidla:

Organisasjonsendringar:

- *Slå saman einingar eller verksemder* som i stor grad har ansvar for dei same brukarane, eller har ansvar for overlappende saksområde.
- *Leggje verksemder* under det same departementet slik at den overordna styringa vert samordna.
- *Samlokalisere* verksemder som skal ha eit tett samarbeid.

Oppretting av samordningsorgan og møteplassar:

- *Opprette faste organ eller ad hoc-organ* med samordningsoppgåver.
- *Faste kontaktmøte* eller *kontaktutval* for regelmessig informasjonsutveksling om saker av felles interesse og for å sjå samanhengen mellom verkemidla som er retta mot ei felles målgruppe.
- *Etablere felles møteplassar for utveksling av kunnskap og erfaringar* (til dømes *toppleiarforum*).

Regelverk og rutinar:

- *Harmonisere regelverket* for å sikre lik praksis.
- *Felles standardar* som til dømes felles IKT-løysingar som gjer det lettare å utveksle informasjon.
- *Fastsetje prosesskrav og prosedyrereglar* som sikrar lik handsaming av saker og at dei rette instansane og personane vert trekte med i avgjerdene. Utgreiingsinstruksen er eit døme på dette.

Informasjon, rettleiing, opplæring og utgreiing

- *Gi rettleiingar og standardisere flyten av informasjon* mellom ulike sektorar eller einingar.
- *Felles opplæring og kompetanseutvikling på tvers av verksemder*.
- *Setje ned offentlege utval* med mandat til å greie ut saksområde som gjeld fleire sektorar.
- *Gjennomføre evalueringar* som dekkjer fleire sektorar.

6.4.3 Lineansvar og samordning

Regjeringa som den viktigaste samordningsinstansen

Statsrådene er konstitusjonelt ansvarlege for områda sine, for departementet sitt og dei saksområda som er lagde til departementet, og for dei organa som ligg under departementet. I Noreg står dette ansvarsprinsippet sterkt. Regjeringa kan ikkje formelt ta avgjerder i regjeringskonferansen. Avgjerdene må anten følgjast opp med vedtak i departementet eller av Kongen i statsråd.

Likevel er regjeringa den mest sentrale instansen for samordning. Alle viktige saker skal leggjast fram for regjeringa av den statsråden som er ansvarleg. Saker som har økonomiske eller administrative konsekvensar, som er politisk vanskelege, eller der det er usemje mellom ulike statsråder, skal takast opp i regjeringa. Regjeringa set òg ned regjeringsutval, til dømes regjeringa sitt forsk-

ingsutval og regjeringa sitt distrikts- og regionalpolitiske utval, med statsråder som medlemmer, statssekretærutval og interdepartementale arbeidsgrupper med embets- og tenestemenn.

Fagstatsrådene har ansvaret for å førebu sakene for regjeringa og sørge for at alle relevante sider ved ei sak kjem fram. For å sikre dette er det etablert fleire reglar og prosedyrar for korleis saksførebuinga skal vere. Ein av dei mest sentrale er kravet om at saka skal leggjast fram for dei statsrådene som kan ha interesse av henne. Om saka har økonomiske konsekvensar, skal ho alltid leggjast fram for finansministeren. Om saka har administrative konsekvensar, skal ho fram for fornyings- og administrasjonsministeren. Om saka har økonomiske eller administrative konsekvensar for kommunesektoren, skal ho alltid leggjast fram for kommunal- og regionalministeren. I realiteten inneber det at saka vert handsama i departementet til fleire av statsrådene. Dersom saka krev det, er det òg

Boks 6.6 Samordning for næringslivet – Brønnøysundregistra som knutepunkt

Brønnøysundregistra ligg under Nærings- og handelsdepartementet, men utfører i tillegg oppgåver som sorterer fagleg under ni andre departement. Verksemda er med i ei rekkje internasjonale og nasjonale kontaktgrupper, utval, råd og ulike samarbeidsprosjekt. Dette kontaktnettet har innverka på dei samordningsløysingane som Brønnøysundregistra forvaltar i dag. Mange av løysingane byggjer på kvarandre.

- *Einingsregisteret* (opprett i 1995) tilbyr eit felles nummersystem for identifisering av alle næringsdrivande og andre juridiske einingar til bruk i privat sektor og i forvaltninga (organisasjonsnummer). Etatssamarbeid om grunndata frå Einingsregisteret har spart private verksemder for mykje innrapportering til andre etatar.
- Felles nummer gjer det òg mogleg å utveksle data etatane imellom, om det er kjent kva for informasjon som er kor. *Oppgåveregisteret* (1997) gir ei slik oversikt.
- For næringslivet er det viktig å få tilgang til skjema på éin stad. *Altinn* (2003) samlar i dag skjematjenester for 22 etatar. Altinn starta som eit samarbeid mellom skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistra. Desse tre var òg blant dei viktigaste aktørane ved utviklinga av Einingsregisteret.

- Mange rapporteringsplikter vert utløyste av interne hendingar i verksemda slik at etatane ikkje kan varsle om dei i kvart enkelt tilfelle. Kjennskap til skjema og reglar er avgjerande for at krava vert etterlevde. Internett-tenesta *Spør OSS* gir overordna informasjon om reglar. Det er òg eit samarbeid mellom Brønnøysundregistra, skatteetaten, Statistisk sentralbyrå, Arbeidstilsynet og Arbeids- og velferdsetaten. Spør OSS vart lagt inn i Altinn i 2007. Med det er det etablert eit bindeledd mellom ei emne-/hendingssortert regeloversikt og det skjemaet som følgjer av regelen.
- Med Spør OSS-tenesta i Altinn er grunnlaget lagt for ei ytterlegare *samordning av nettstader med næringsinformasjon*. Dette arbeidet starta i 2008 og vil gjere Altinn til den kanalen næringslivet skal bruke i *all* samhandling med det offentlege. Her kan bedriftene ikkje berre levere oppgåvene sine, men også få hjelp til å orientere seg i alt relevant regelverk og alle relevante støtteordningar og dessutan få generell rettleiing om korleis ein startar og driv ei bedrift. Med dette byggjer Altinn opp eit godt grunnlag for å oppfylle kravet i tenestedirektivet om eitt nasjonalt kontaktpunkt for samhandlinga mellom næringslivet og det offentlege.

vanleg at fagdepartementa innhentar synspunkt frå eigne underleggjande verksemdar. Dette inneber at regjeringshandsaminga er ein omfattande og formalisert prosess med samordning og avveging av ulike interesser.

Det ligg visse prinsipp til grunn for korleis departementa arbeider, som òg gjeld for statsforvaltninga generelt:

- Dei som har interesse av ei sak, skal høyrast og ha høve til å leggje fram sitt syn. Om det er usemje, skal det kome fram.
- Om eit departement og ein statsråd vil foreslå ei reform, ei endring av etablert praksis eller av eit regelverk, ei omorganisering eller på annan måte vil endre det som gjeld, skal departementet alltid vurdere dei økonomiske og administrative konsekvensane av framlegget.
- Dei som foreslår ei endring, skal alltid vurdere om det finst betre alternativ.

Det sentrale er at saksframlegga som ligg til grunn for politiske avgjerder, alltid skal vere tufta på den best moglege kunnskapen om samanhengen mellom mål og verkemiddel. For å få dette fram, vert det sett krav om kva for konsekvensar som skal vere utgreidde, og dessutan om kven som skal takast med i vurderinga før det vert teke avgjerd i ei sak. Desse krava er nedfelte mellom anna i Utgreiingsinstruksen som er fastsett av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og i retningslinjer for førebuing av saker som skal til regjeringa og til statsråd, «Om r-konferansar» og «Om statsråd», fastsette av Statsministerens kontor. Statsministerens kontor har òg fastsett retningslinjer for arbeidet i departementa med EØS-saker, og UD vil fastsetje retningslinjer for arbeidet med folkerettslege avtalar. Finansdepartementet har fastsett retningslinjer for budsjetthandsaming og resultatrapportering o.a. Alle desse dokumenta skal sikre ei god sakførebuing, at politiske avgjerder er tufta på den beste kunnskapen, og at alle relevante motførestellingar og alternativ er kjende når avgjerdene vert tekne.

Nokre departement og Statsministerens kontor har eit særleg samordningsansvar:

- *Statsministerens kontor* er det administrative apparatet statsministeren nyttar i arbeidet med å leie og samordne verksemda i regjeringa og med å førebu saker til Kongen i statsråd.
- *Finansdepartementet* samordnar arbeidet med statsbudsjettet i regjeringa og departementa, har ansvaret for skatte- og avgiftspolitikken og ser til at statsbudsjettet samla sett er i tråd med den overordna økonomiske politikken til regjeringa og innafor forsvarlege økonomiske ram-

mer. Arbeidet med statsbudsjettet er den viktigaste samordningsprosessen i regjeringa. I tillegg har Finansdepartementet ansvaret for den overordna økonomistyringa i staten.

- *Fornyings- og administrasjonsdepartementet* har ansvaret for den overordna forvaltningspolitikken, IKT-politikken og den statlege arbeidsgivarpolitikken, og samordnar fornyingsarbeidet til regjeringa. I tillegg har departementet ansvaret for dei fleste fellestenestene for departementa. Departementet har òg ansvaret for fylkesmennene, som er den viktigaste instansen for statleg samordning på regionalt nivå. Fylkesmannen har ei særleg rolle som samordningsstyresmakt overfor kommunane. I kapittel 5.7.2 er gjort nærare greie for samordningsrolla til Fylkesmannen.
- *Justisdepartementet* gir råd om og kvalitetssikrar lov- og forskriftsarbeidet. Departementet har gitt ut fleire rettleingar om lov- og forskriftsarbeid, som *Lovteknikk og lovforberedelse* (G-0027 B) og *Veileder i forskriftsarbeid for kommuner* (G-0318). Justisdepartementet har i tillegg forvaltningsansvaret for lover som gjeld uavhengig av saksområde, slik som forvaltningslova, personopplysningslova, offentleglova og ei rad andre lover. Lovavdelinga uttalar seg òg i spørsmål om tolking av gjeldande rett. Justisdepartementet har i tillegg eit samordningsansvar for arbeidet i departementa med samfunnsstryggleik og beredskap i sivil sektor, der føremålet er å sikre ein heilskapleg og koordinert beredskap.
- *Kommunal- og regionaldepartementet* har eit overordna samordningsansvar for distrikts- og regionalpolitikken. Departementet skal sikre god samordning i arbeidet med reformer, nye ordningar, regelverk og tiltak som har konsekvensar for kommunar og fylkeskommunar.
- *Miljøverndepartementet* har ansvar for å samordne miljøpolitikken til regjeringa og sjå til at dei miljøpolitiske måla vert nådde, på tvers av departementsområda.
- *Nærings- og handelsdepartementet* har samordningsoppgåver mellom anna for gjenbruk av opplysningar og elektronisk kommunikasjon, forenklingstiltak for næringslivet og statens eigarskapspolitikk.
- *Utariksdepartementet* skal sikre god samordning av utarikssaker og har eit særleg ansvar for å bidra til at konstitusjonelle og folkerettslege krav til avtalar som Noreg inngår, vert oppfylte. Utariksdepartementet leier koordineringsutvalet for EØS.

Boks 6.7 Oppfølging av miljøomsyn i offentleg verksemd

Miljøverndepartementet har ansvar for å samordne miljøpolitikken til regjeringa og sjå til at dei miljøpolitiske måla vert nådde på tvers av departementsområda. Samstundes har alle delane av staten eit ansvar for å prioritere miljøomsyn innafor sine område. Staten medverkar til klimagassutslepp gjennom eiga drift og egne innkjøp, som forbrukar, som produsent, som tiltakshavar og som eigedomsforvaltar. Staten påverkar til dømes val av transport- og energiløysingar og medverkar til produksjon av organisk restavfall. Forvaltninga skal organisere verksemda og velje arbeidsformer som er ressursvenlege og minst skadelege for miljøet.

I arbeidet med miljøomsyn i offentlege innkjøp har Regjeringa retta merksemda mot tiltak knytte til klima og energi, helse og miljøfarlege kjemikal og biologisk mangfald. Avfallsførebygging og effektiv ressursutnytting er delar av dette. Statsforvaltninga og heile den offentlege sektoren skal gå føre og vise veg når dei sjølv handlar på marknaden. Produksjon og forbruk av varer og tenester skal vere berekraftig. Forvaltninga skal bruke ressursar effektivt og skape tillit når dei gjer sine kjøp.

Regjeringa har laga ein handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlege innkjøp med konkrete tiltak for å fremme etterspørsel etter miljøvenlege varer og tenester som er tilverka etter høge etiske og sosiale standardar. Panelet for miljøbevisste offentlege innkjøp som er oppretta av Miljøverndepartementet, utarbeider rettleiande miljøkriterium for prioriterte produktgrupper. Miljøleiing i statlege verksemdar (Grøn stat) vert ført vidare gjennom handlingsplanen, og miljøpolitikken for statlege innkjøp er ein obligatorisk del av miljøleiingsystemet.

I Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) er det oppretta ei eiga avdeling for å sikre at offentlege innkjøp vert betre, mellom anna gjennom tiltak som kan auke kompetansen blant leiarar og tilsette.

I miljøsamanheng vert bygg-, anleggs- og eigedomsnæringa (BAE-næringa) ofte kalla 40 prosent-næringa. Det er fordi miljøpåverknaden frå denne næringa utgjer 40 prosent av den samla miljøpåverknaden i landet. Til dømes går omtrent 40 prosent av alt energiforbruk i Noreg med til oppføring og drift av bygningar, og 40 prosent av avfallet kjem frå verksemd relatert til næringa.

Som ein av Noregs største tiltakshavarar og eigedomsforvaltarar medverkar Statsbygg til å redusere miljøpåverknadene frå bransjen. Derfor har Statsbygg vedteke ein miljøpolitikk med miljømål for å forbetre miljøprestasjonen sin.

Statsbygg skal mellom anna

- velje produkt og materialar som fører til minst mogleg miljøskade
- redusere miljøskadane i samband med avfallsproduksjon og -handtering
- redusere energiforbruket i bygga
- alltid oppfylle miljøkrava i lover og forskrifter
- setje tydelege miljøkrav ved innkjøp av varer og tenester og følgje opp desse krava
- utnytte produkt, materialar og energi betre
- arbeide aktivt for å førebyggje forureining
- medverke aktivt til ei utvikling som fremmar miljøvenlege løysingar
- informere oppdragsgivarar og brukarar om miljøkonsekvensane av vala dei gjer.

Utgreiingsinstruksen som instrument for gode og samordna avgjerder

Utgreiingsinstruksen (kongeleg resolusjon av 18. februar 2000) er bindande for departementa og dei underliggjande verksemdene i arbeidet med utgreiingar, forskrifter, reformer og tiltak og for arbeidet med meldingar og proposisjonar til Stortinget. Instruksen (med rettleiinga) skal sikre ei god saksførebuing og ein god kvalitet på utgreiing-

gane, mellom anna at økonomiske, administrative og andre vesentlege konsekvensar av forslag er utgreidde på ein skikkeleg måte.

Konsekvensar offentlege reguleringar har for statleg, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for næringslivet og innbyggjarane, er nemnde særskilt. Det er òg eit krav at dei som foreslår nytt regelverk, skal vurdere om det finst gode alternative tiltak for å nå dei same måla. Kva for andre konsekvensar det kan vere aktuelt å vurdere, varierer

frå sak til sak. Instruksen nemner nokre døme, som konsekvensar for miljø, distrikt og likestilling, for folkehelse, for målet om eit enklare regelverk og ei enklare forvaltning og konsekvensar i høve til menneskerettane. Dei som føreslår eit tiltak, skal så langt som mogleg greie ut og talfeste konsekvensane. Dei siste åra er det lagt vekt på at forvaltninga skal vurdere totale kostnader ved ulike tiltak og ikkje berre kostnadene for enkeltsektorar. Instruksen inneheld reglar for samarbeid og koordinering og om at dei som har interesse av ei sak, skal få kome til orde med sitt syn. Når saka kjem til regjeringa, skal dei departementa som har interesse av henne, uttale seg. Det sikrar god samordning av den politiske avgjerdsprosessen.

I tillegg til rettleiinga til sjølve Utgreiingsinstruksen er det laga rettleingar på saksområdet til fleire departement, sjå tekstboks 6.8.

6.4.4 Lineansvaret i kombinasjon med nye arbeidsformer

Departementa og resten av forvaltninga er inn-delte etter eit byråkratisk prinsipp. Kjenneteikn på eit byråkrati er arbeidsdeling, hierarkisk oppbygging, regelstyring og lineansvar. Ei byråkratisk organisering skal sikre klare ansvarslinjer:

- *Klare grenser mellom organisasjonen og omverda.* Dei tilsette opptrer på vegner av organisasjonen, og ikkje på egne vegner.
- *Sentralisering og hierarki.* Leiaren kan delegere oppgåver og retten til å ta avgjerder i avgrensa tilfelle, men det er leiaren, og i siste instans statsråden, som normalt er ansvarleg for dei avgjerdene organisasjonen og dei underordna tek. Dette krev rutinar for rapportering og informasjon.
- *Spesialisering.* Det er arbeidsdeling mellom einingar og avdelingar internt i verksemda. Det legg til rette for spesialisert kompetanse og hindrar at ansvaret er uklart.

Framleis er byråkratiet referansemodell i offentlege verksemdar og i private selskap. Likevel har fleire departement og verksemdar i statsforvaltninga dei siste tiåra funne fram til arbeidsformer og samarbeidsmønster som i nokre tilfelle er betre eigna til å handtere oppgåver som krev samordning og samarbeid på tvers av saks grensene. Nye krav frå innbyggjarane og innføring av ny teknologi krev og legg til rette for nye arbeidsmåtar og måtar å organisere verksemdene på. Det er vanleg med tidsavgrensa prosjekt, arbeidsgrupper på tvers av etablerte einingar og å byggje opp meir eller mindre permanente fagnettverk på tvers av ulike departe-

ment og verksemdar. Det gjer det enklare å få til samarbeid, raske avgjerdsprosessar og betre flyt av informasjon. Dei tilsette får meir innverknad på korleis arbeidsoppgåvene vert løyste. Alternative måtar å organisere arbeidet på krev samstundes at medarbeidarane tek initiativ, kan gjere seg nytte av ulike ressursar og at dei kan samarbeide.

Samarbeid i nettverk, prosjekt- og teamorganisering og meir delegering av resultatansvar nedover i organisasjonen gjennom mål- og resultatstyring har modifisert særtekkja ved ei typisk byråkratisk organisering.² Alternative og meir fleksible arbeids- og organisasjonsformer har ikkje rokka ved dei grunnleggjande trekkja ved den hierarkiske lineorganisasjonen, men dei har ført til meir delegering og medverknad nedafrå. Noka skarp grense mellom 'gamle' og 'nye' organisasjonsformer er det neppe mogleg å trekkje.

Spesialisering og klar arbeidsdeling legg til rette for utvikling av spisskompetanse. Team-, prosjekt- og prosessorganisering prøver å ta vare på dette og på same tid fremme samarbeid, samordning og fleksibel oppgaveløysing. Det formelle ansvaret for å ta avgjerder må framleis liggje i lina. Det er nødvendig for å sikre overordna koordinering og at dei lovpålagde og meir rutineprega oppgåvene vert tekne vare på. Lineorganiseringa ligg til grunn, sjølv om det vert sett krav om kvalitet og effektivitet til prosjekt og team. Det kan ha den ulempa at prosjektet eller teamet får ansvar for noko dei ikkje fullt ut kan påverke, og dei lineansvarlege får mindre ansvar for konsekvensane av sine egne avgjerder.

Ofte rapporterer medarbeidarar i team og prosjekt til fleire fagansvarlege. Det gir doble rapporteringslinjer. Om teamorganisering òg fører til at ansvaret vert fragmentert, kan det gjere organisasjonen mindre handlekraftig. Alternative og meir fleksible organisasjonsformer krev derfor meir målretta og medviten leiing enn den tradisjonelle byråkratiske organiseringa gjer. Leiarane må rydde opp i overlappande ansvarsforhold, vere gode til å sjå og handtere interessekonfliktar og må ha evne til å setje saman arbeidslag med rett kompetanse. Leiarane må avklare forholdet til lineorganisasjonen, som til vanleg står for kvalitetssikringa, slik at det ikkje går ut over kvaliteten og samanhenggen med resten av oppgaveporteføljen. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) arbeider for å samle erfaringar om og styrkje kompetansen i bruk av alternative arbeidsformer.

² Basert på Colbjørnsen, T. (2002): *Fleksibilitet og forutsigbarhet*, Universitetsforlaget.

Boks 6.8 Utgreiing av konsekvensar på ulike sektorar

Ulike departement og direktorat har utarbeidd retningslinjer og rettleiingar for utgreiing av konsekvensar innafør sine sektorar. Det gjeld mellom anna

- Kommunal og regionaldepartementet (1998): Rettleiing om vurdering av konsekvensane for den regionale utviklinga mellom anna når det gjeld talet på arbeidsplassar, vilkåra for produksjon og verdiskaping, tenestetilbodet og busetjinga
- Barne- og likestillingsdepartementet (1999): Rettleiing om konsekvensar for likestilling
- Kommunal og regionaldepartementet (2000): Rettleiing for departement og etatar om reformer og tiltak innafør sektorar der kommunar og/eller fylkeskommunar har ansvar
- Nærings- og handelsdepartementet (2000): Rettleiing om næringsøkonomiske konsekvensar
- Miljøverndepartementet (2000): Miljøvurderinger etter Utgreiingsinstruksen, rettleiar
- Sosial- og helsedirektoratet (2003): Rettleiing om samspelet mellom miljøet i vid forstand og helse
- Jernbaneverket (2003): Rettleiing med analyseverktøy for å vurdere alternative trasear osv.
- Statens vegvesen (2006): Handbok om konsekvensanalysar ved investeringar i veg og tiltak for kollektivtrafikk

- Avinor (2006): Rettleiing om samfunnsøkonomiske analysar innan luftfart
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2008): Rettleiing om vurdering av personvernkonsekvensar
- Noregs vassdrags- og energidirektorat: Rettleiing om vurdering av samfunnsmessige verknader av nye tiltak i energisektoren.

Finansdepartementet innførte i 2000 ei ordning med ekstern kvalitetssikring når det skal takast avgjerd om store statlege prosjekt med pårekna kostnad over 500 mill. kroner. Det overordna formålet er at ordninga skal gi meir vellykka prosjekt, reduserte kostnader for staten og meir nytte for kvar krone. Kvalitetssikringa skjer på to stadium i ein tidleg fase av prosjektet:

- kvalitetssikring av konseptval (KS1) ved avslutninga av forstudiefasen (innført i 2005)
- kvalitetssikring av styringsunderlaget og kostnadsoverslaget (KS2); denne gjennomgangen skjer normalt på grunnlag av eit ferdig forprosjekt.

Føremålet med KS1 er å sikre reell politisk styring av konseptvalet. Føremålet med KS2 er å få kvalitetssikra prosjektet gjennom ein uavhengig analyse før Stortinget vert bede om å løyve pengar til det første gongen. Kontrollomsynet er det dominerande. Over 100 prosjekt har så langt vore gjennom ekstern kvalitetssikring.

Dei seinare åra har såkalla nettverksstyring (governance) fått mykje merksemd. I norsk samanheng, der staten og det offentlege tek eit stort ansvar for samfunnsstyringa, vert nettverksbaserte styringsformer eit alternativ til både hierarkiet og til marknaden. Det er ei styringsform som legg til rette for samarbeid mellom mange aktørar. Det er viktig at dette skjer utan at ansvaret for dei politiske avgjerdene forvitrar eller flyttar ut til arenaer som ikkje er opne for demokratisk innsyn og kontroll.

Det er i dag stor etterspurnad etter god fagkunnskap som grunnlag for politikkkutforming og verkemiddelbruk. Forvaltninga treng både eigen kompetanse, gode faglege nettverk og effektive arbeidsformer som gjer ho i stand til å få fram

kunnskap, ofte på kort varsel. Relevant kunnskap frå mange kjelder må koplant saman for å utvikle treffsikre verkemiddel. Offentlege verksemdar må ofte nytte kunnskap frå fleire disiplinane. Forvaltninga treng handlingsretta kunnskap som ikkje nødvendigvis har noko klart motstykke i dei ulike fagdisiplinane. Mange sektorar, til dømes helsesektoren, bruker vitenskapleg kunnskap om kva som verkar, såkalla evidensbasert kunnskap. I alle sektorar er det ei sentral utfordring å nytte all tilgjengeleg kunnskap i oppgaveløysinga. Dette krev at verksemdene systematiserer eigne erfaringar, utviklar aktive dialogar med brukargrupper og aktuelle interessentar og bruker kunnskap basert på forskning om kva for tiltak som har den verknaden ein er ute etter. Ofte kan faglege perspektiv og

oppfatningar sprike i ulike retningar. Forvaltninga treng både fleire kunnskapskjelder og open meiningautveksling om dei faglege vurderingane.

Forvaltninga må vere lærande organisasjonar som evnar å utvikle felles språk, verdiar og forståing mellom ulike aktørar, og som ser sin eigen innsats i lys av den innsatsen andre gjer i arbeidet med å realisere politiske mål. Dette må skje gjennom systematisk kunnskapsutvikling, kunnskapsdeling og nyskaping, men òg gjennom involvering av brukarar og innbyggjarar som kan utfordre fag- og profesjonsinterne standardar og forståingsformer.

6.5 IKT for samordning og samordning av IKT

6.5.1 E-forvaltning og fornying

Digital utveksling av informasjon med og mellom offentlege verksemdar er i dag det normale. Det gjer òg at offentlege verksemdar ikkje i like stor grad treng å spørje innbyggjarane om informasjon

som dei allereie har gitt til ein annan offentleg instans, og som dei kan få derifrå – så framtidig utvekslinga av informasjon held seg innafor personvernreglane. Det gjer òg at sakshandsaminga kan gå raskare. Både innbyggjarane og næringslivet krev at meir av kontakten med det offentlege skal skje ved hjelp av elektroniske tenester, jf. kapittel 4.

Offentlege verksemdar samarbeider stadig meir med styresmakter og organisasjonar i andre land, også om bruk av felles IKT-løysingar. Næringsliv og privatpersonar kjøper tenester og produkt frå andre land over Internett. Nordmenn krev òg at offentlege tenester skal vere tilgjengelege over Internett. Arbeidet med IKT i norsk offentleg forvaltning må ta omsyn til utviklinga av standardar i EU og anna internasjonalt standardiseringsarbeid. Eit døme er EUs arbeid med eJustice.

Digitaliseringa av informasjonshandsaminga i offentleg sektor gjer at det trengst meir samhandling på tvers av organisatoriske grenser. Dette gjeld både horisontalt på tvers av sektorar og verti-

Boks 6.9 Alternative arbeidsformer

Prosessorganisering: Organiseringa tilpassar seg etter stega i «produksjonsprosessen», til dømes planlegging, produksjon og tenestelevering. Tilnæringsmåten er henta frå næringslivet og nyttar omgrep som «just in time», «total kvalitetsleiing», «business process reengineering» og «prosess eigarskap». I offentleg forvaltning har dette særleg vore brukt i samband med innføring av elektroniske støttesystem for økonomisk-administrative funksjonar og saks-handsaming. Det same gjeld ein del verksemdar der tilbagemeldingar frå brukarane er ein sentral del av styringssystemet.

Teamorganisering og prosjekt: Ei organisering med færrest mogleg hierarkiske nivå skal gi betre flyt av informasjon, leggje til rette for samarbeid og delegering og motivere medarbeidarane. Dei skal ta meir ansvar og sjølv velje korleis dei vil løyse oppgåvene. Denne måten å arbeide på skal leggje grunnlaget for læring og tverrfagleg samarbeid og vil særleg egne seg for samansette oppgåver under usikre og vekslende rammer. Nemninga prosjekt vert gjerne brukt om ei samansett gruppe som skal løyse ei spesiell oppgåve med ei klar tidsramme. Fleire departement og etatar har dei siste fem til ti åra hausta erfaringar med teamorganisering, mellom andre Kyrkje- og undervisningsdeparte-

mentet / Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Justisdepartementet, Oljedirektoratet og Statens vegvesen.

Nettverk: Det er etablert fleire meir eller mindre formelle nettverk i forvaltninga. Til dømes har forskrifta om samordna tilsyn når det gjeld helse, miljø og tryggleik, ført til at fleire tilsyn samarbeider. Dette har danna modell for andre. «Oljedirektoratsmodellen» legg opp til at tilsyn med petroleumsverksemda vert samordna av Petroleumstilsynet. Arbeidet med lokal kriminalitetsførebygging har ført til at det har vakse fram nettverk mellom politiet, barnevernet og fleire kommunale instansar som arbeider med barn og unge. Såkalla nettverksstyring er teken i bruk i arbeidet med rehabilitering. Rehabilitering involverer stat, region og kommune og fleire sektorar og faggrupper. Brukarane og organisasjonane deira er involverte. I fleire høve er også private aktørar med. Nettverksstyring betyr i praksis at politisk styring gjennom lovverk, budsjett og styringsdialog vert supplert med innspel gjennom andre kanalar, med kvalitetsindikatorar, vurderingssystem og handsamingmetodar. I eit slikt styringssystem har dei involverte aktørane stort sjølvstende, men er på same tid avhengige av kvarandre.

kalt på tvers av forvaltningsnivå. IKT kan òg gjere det enklare å gjennomføre omstillingar og endringar i korleis verksemda er organisert og i korleis personalet er samansett. Til dømes gjorde digitaliseringa det mogleg å fornye ulike register og effektivisere handteringa av informasjonen i skatteetaten. Det førte til endringar i organiseringa og annan bruk av dei tilsette. Informasjonsteknologi i forvaltninga kan òg gjere det enklare å ta i bruk nye arbeidsformer.

Maktutøvinga og tenesteytinga i forvaltninga er heimla i eit lov- og regelverk som har vakse fram over lang tid. Ikkje alle desse lovene og reglane er tilpassa bruken av ny teknologi og nye informasjonssystem.³ Ofte kan det vere lovregulert korleis verksemdene skal vere organiserte, og korleis dei skal yte tenestene sine. Slike presiseringar i lovverket gjer det nødvendig med lov- eller regelendringar for å organisere verksemda annleis og arbeide

Boks 6.10 IKT i offentleg forvaltning – nokre internasjonale trekk

I 2002 kom OECD-rapporten *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, og i 2006 *Digital Era Governance* av Dunleavy, P., m.fl. (Oxford University Press).

Dei to publikasjonane tek for seg mange av dei same landa (USA, Japan, Storbritannia, Canada, Australia, Nederland og New Zealand) og peikar på at sjølv om det er store variasjonar mellom dei, er det visse dominerande fellestrekk: IKT-kompetansen i forvaltninga har vorte uthola. Endringane i bruken av IKT har i stor grad vore styrte av kvar einskild sektor ut frå interne behov. Svakare sentral samordning og manglande IKT-kapasitet i forvaltninga har gjort det vanskelegare å få til heilskapleg styring og utnytte potensialet som ligg i IKT effektivt. Dette har bremsa utviklinga mot ein samla strategi på IKT-området. Nedbemanning innafor IKT-funksjonane i forvaltninga har svekt rekrutteringsgrunnlaget og gjort det vanskelegare å oppretthalde nødvendig IKT-ekspertise. Dette har òg gjort forvaltninga meir avhengig av den globale IKT-industrien og har auka kostnadene. Forskingsresultat tyder på at auka bruk av utviklingskontraktar med eksterne leverandørar har gjort det vanskelegare for det offentlege å utvikle ei uavhengig og heilskapleg elektronisk forvaltning («eGovernment»).

på ein annan måte slik at teknologien kan nyttast på ein effektiv måte. Lovteknikken må i større grad enn til no ta omsyn til at datateknologiske forhold endrar seg. Omgrep i lovgivinga bør vere felles og ikkje stå i vegen for elektronisk samarbeid. *Regjeringa* meiner at desse omsyna skal med når særlover vert reviderte.

E-forvaltning inneber nye måtar å løyse offentlege oppgåver og levere tenester på. Om det er «hol» i tryggleiken, eller det oppstår skadar eller feil, kan det gå ut over tilliten til forvaltninga. *Regjeringa* vil i 2009 etablere ei felles løysing for sikker pålogging til offentlege elektroniske tenester. Utviklinga skal skje i tett dialog med dei som driv tenestene, leverandørane og brukarane.

6.5.2 Heilskap, samarbeid og felles tiltak

Staten må sikre god utnytting av dei store IKT-investeringane. IKT-systema må leggje grunnlaget for enklare samhandling og utveksling av informasjon. Gode verkemiddel er gjenbruk og fleirbruk av IKT-løysingane i forvaltninga og standardisering av mellom anna format og protokollar. I tillegg er det viktig å ha nokre felles prinsipp å halde seg til i utviklinga av nye IKT-løysingar i staten eller når eksisterande system skal byggjast om. Felles prinsipp sikrar at dei IKT-løysingane som kvar etat eller sektor kjøper, utviklar og nyttar, vert underlagde sentrale krav om betre brukarorientering og meir samordning på tvers av offentlege einingar. Einsarta prinsipp for forvaltninga kan over tid gjere forvaltninga meir endringsdyktig ved at data-system i verksemdene i større grad vert sette i samanheng med systema i andre verksemdar. Det gjer integrering av systema enklare.

Prinsippa vil vere eit rammeverk for ein felles IKT-arkitektur i offentleg sektor. Denne arkitekturen må ha ein fornuftig balanse mellom universelle og lokale løysingar og ha respekt for at delar av forvaltninga treng spesialisert teknologi og eigne program for å få utført oppgåvene sine slik lovverket krev og dei politiske styresmaktene forventar.

Regjeringa legg til grunn at statlege verksemdar skal nytte følgjande prinsipp i planlegginga av nye IKT-løysingar eller ved vesentleg ombygging av eksisterande løysingar:

- *Tenesteorientering*: IKT-system skal byggjast opp som ei samling avgrensa delsystem som legg til rette for mest mogleg gjenbruk.

³ Sjø t.d. Schartum, D.W. (2006): Elektronisk forvaltning som utfordring for forvaltningsretten i: *Forvaltningsrettslige perspektiver*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag, side 581-620.

Boks 6.11 IKT og effektivitet og samordning i skatteetaten

Skatteetaten har digitalisert sine egne kjerneprosesser, sjølvmeldinga og momsinnrapporteringa. Desse elektroniske tenestene gav store innsparingar både for sluttbrukarane og for skatteetaten.

Utan IKT-støtte måtte skatteytarane framleis ha fylt ut sjølvmeldinga si for hand i januar og fått tilbakemeldinga i oktober eller november. No får dei sjølvmeldinga ferdig utfylt i mars og skal berre kontrollere og eventuelt levere ho tilbake før utgangen av april. I 2008 vart det innført leveringsfritak dersom ein godtek den ferdig utfylte meldinga. Resultatet kjem i juni, for eksempel i form av ei utbetaling direkte til konto. Skatteetaten gjorde ei uhøgtidleg utrekning som viste at om etaten skulle ha fått til like rask sakshandsaming på gamlemåten, ville verksemda ha trunge om lag 35 000 tilsette. Skattedirektoratet ville hatt behov for om lag 10 000 tilsette berre for å rekne ut trekk og skrive ut skattehorta i same tempo som i dag.

Raskare handsaming av likninga og bortfall av manuelle rutinar bana òg vegen for nye måtar å organisere skatteforvaltninga på. Etaten trong ikkje lenger å vere til stades i kvar kommune. Arbeidsoppgåver som tradisjonelt vart utførte av mange kontor, er no spesialiserte og sentraliserte i nasjonale einingar. Medviten innføring av IT har vore med på å endre skatteetaten frå å vere ei verksemd med tre forvaltningsnivå (likningskontor, fylkesskattekontor/skattefufkontor og eit sentralt direktorat) til i dag å ha to forvaltningsnivå (fem regionar og direktoratet). Talet på fysiske kontoreiningar har gått ned frå om lag 470 til om lag 250.

Tidlegare var det fastset i lova at det skulle vere likningskontor i alle kommunane. Den teknologiske utviklinga gjorde at dette vart både unødvendig og ineffektivt. Lovverket vart endra slik at skatteetaten kunne tilpasse organisasjonen sin til den nye teknologien. Tilsvarende hinder kan liggje i lovverket på andre sektorar.

- *Interoperabilitet:* IKT-system må kunne utveksle og dele data og informasjon med andre system gjennom standardiserte grensesnitt.
- *Tilgjenge:* Elektroniske brukartenester skal vere universelt utforma, og brukarane skal kunne nytte dei utan omsyn til tid, stad og kanal.
- *Tryggleik:* Informasjon og tenester skal tilfredsstille krav til konfidensialitet, kvalitet og tilgjenge.
- *Openheit:* Offentlege IKT-system skal vere baserte på opne eller godkjende standardar. Systema skal ikkje setje spesielle krav til teknologi hos brukarane.
- *Fleksibilitet:* Forvaltninga skal etablere og utvikle IKT-system på ein slik måte at dei er førebudde på endringar i bruk, innhald, organisering, eigarskap og infrastruktur.
- *Skalerbarheit:* IKT-system skal vere førebudde på endringar i talet på brukarar, datamengd og livslengda til tenesta.

Det er opna for at prinsippa kan fråvikast om dei gir store og utilsikta konsekvensar, men unnatak må ha ein særskild grunn. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal forvalte prinsippa og utvikle tenlege modellar for innføring og etterleving av prinsippa.

Offentleg forvaltning er ikkje berre ein viktig brukar av IKT. Staten har òg eit viktig ansvar for å leggje til rette for framføring og vidare utbygging av elektronisk kommunikasjon over heile landet, både som planstyresmakt og som grunneigar. Offentlege verksemder rår over eigedomar og areal som er viktige ressursar for framføring av til dømes fiberliner, mobilkommunikasjon og kringkasting. Gjennom å spele ei aktiv rolle som tilretteleggjar for framføring av elektronisk kommunikasjon kan offentlege verksemder medverke til at Noreg får ei rask og samfunnsøkonomisk gunstig utbygging av gode, rimelege og framtidsretta elektroniske kommunikasjonstenester. Raske og pålitelege kommunikasjonstenester er ein føresetnad både for fornying, utvikling av e-forvaltning og ikkje minst for at innbyggjarane skal kunne utnytte det elektroniske tenestetilbodet.

Ein studie frå Statistisk sentralbyrå i 2008 viser ein klar samanheng mellom bruk av IKT og produktivitet i norske verksemder⁴, jf. òg Stortingsmelding nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*, kapittel 3. Felles IKT-prosjekt på tvers av einingar krev felles investering. Sjølv om felles investering i utgangspunktet kan vere lønsamt for alle partar, kan det vere vanskeleg å få til. Det kan

⁴ Statistisk sentralbyrå (2008): *Økonomisk analyse* 5/2008.

i nokre tilfelle kome av at nytta ikkje er likt fordelt mellom dei som skal samarbeide om investeringane. I andre tilfelle kan nytta for éin part liggje lenger fram i tid enn for ein annan. Innafor knappe budsjetttrammer kan det vere vanskeleg å finne rom for investeringar som gir vinst på lang sikt, særleg om ein òg ser at investeringa først vert nødvendig om nokre år. Å rekne ut fordelinga av vinstane og verte einige om fordelinga av kostnadene med, ansvaret for og eigarskapen til komponentane vert i slike tilfelle vanskeleg.⁵

Det er risiko ved all utvikling. Risikoen vert ikkje mindre av at gjennomføringa er avhengig av ein samordna innsats frå aktørar som har ulike styringslinjer, lovkrav, finansieringsmodellar og ikkje minst ulikt syn på kva som trengst. *Regjeringa* legg likevel vekt på at ein skal sjå investeringar i ei verksemd i samanheng med investeringar andre verksemder gjer. Det er ulik kompetanse i verksemdene når det gjeld å skaffe og utvikle IKT. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal lage eit rettleingsopplegg for planlegging og kvalitetssikring av IKT-prosjekt i staten.

Omfattande datautveksling på tvers krev at partane forpliktar seg til å finne fram til felles metodar og modellar for kjerneprosessane. Verksemdene er innretta på å løyse kjerneoppgåvene sine på den mest effektive måten. Store investeringar for å hente ut moglege samordningsvinstar på lengre sikt kjem ofte lenger ned på prioriteringslista. Det kan i slike tilfelle vere nødvendig for overordna departement å sjå til at verksemdene samordnar seg. St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjons-samfunn for alle* peikar på at felles løysingar på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivå må støtte opp under det desentraliserte ansvaret for utvikling av elektroniske tenester.

Riksrevisjonen har peika på at verksemdene har manglande forståing for elektronisk samhandling, og at verksemdene ikkje opplever Fornyings- og administrasjonsdepartementet og heller ikkje fagdepartementa som pådrivarar i utviklinga (Dokument nr. 3:12 (2007–2008) og Innst.S. nr. 22 (2007–2008)).

I St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjons-samfunn for alle* skisserte Fornyings- og administrasjonsdepartementet ei rekkje tiltak for å auke bruken av IKT i utviklinga av offentleg sektor. I desember 2007 gav departementet ut den første versjonen av den såkalla Referanse katalogen, som inneheld obligatoriske og tilrådde standardar for

IKT-løysingar i offentleg sektor. Regjeringa har fastsett at statlege verksemder skal leggje denne katalogen til grunn når dei vel løysingar. I tillegg arbeider departementet med ei forskrift til forvaltingslova med sikte på å gjere katalogen gjeldande for kommunal sektor òg. Arbeidet med katalogen er forankra i Standardiseringsrådet for offentleg forvaltning, som er breitt samansatt av statlege og kommunale verksemder. Opprettinga av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har òg gitt departementsfellesskapet eit verkemiddelapparat i arbeidet med IKT i forvaltninga.

Innbyggjarportalen Miside og næringslivsportalen Altinn er òg døme på utvikling av digitale tenester som krev samordning og utvikling av informasjon på tvers. Strategien regjeringa har valt for elektronisk identifikasjon i offentlege tenester på nett, er døme på eit samordning som legg til rette for auka bruk av eksisterande tenester og utvikling av nye og meir avanserte tenester. Etablering av eit samtrafikknav for eID og elektronisk signatur står sentralt i strategien. Samtrafikknivet skal gjere det mogleg for offentlege verksemder å ta i bruk felles offentleg eID og godkjende eID frå marknaden på ein enkel og kostnadseffektiv måte. For innbyggjarane betyr navet ein enklare kvardag ved at dei kan logge seg på mange tenester med same eID, uavhengig av kor tenesta kjem frå.

Det er mogleg å kjøpe spesialisert IKT-kompetanse i marknaden. IKT-prosjekt krev likevel at verksemda har kunnskap om og erfaring med å styre omfattande og langsiktige kontraktar. Toppleiarane har det overordna ansvaret og må sjølv kunne sjå potensialet som ligg i IKT, og i å samarbeide med andre om gode løysingar. Leiinga bør ha ei forståing av kva ulike alternativ inneber, og sjå til at utviklinga av IKT-løysingane i verksemda vert knytt til det overordna strategiske arbeidet i verksemda.

Det sit fleire hundre leiarar rundt i ulike verksemder med dei same utfordringane: Dei møter krav og forventningar frå næringsliv og andre brukarar om elektronisk utveksling av informasjon og betre tenester. Sjølv om verksemdene hadde hatt tilgang til dei økonomiske midlane som investeringane krev, hadde oppgåvene vore så mange at det ikkje hadde vore nok kvalifisert arbeidskraft til at verksemdene kan løyse dei kvar for seg. Det trengst gjenbruk og felles løysingar. Men felles tiltak dreg med seg nye utfordringar knytte til eigarskap, finansiering og deling av ansvaret om det vert gjort feil.

Den daglege drifta er avhengig av medarbeidarar med høg IKT-kompetanse. Dei er òg ofte pådrivarar for betre tekniske og operative løysingar.

⁵ Jf. *Bedre samordning og styring av store og/eller strategisk viktige IKT-prosjekt i staten*, Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2008.

Mange verksemdar strevar med å få tak i folk med god kunnskap om IKT. Dette gjer at det i åra som kjem, kan verte endå meir nødvendig å utnytte knappe ressursar på ein god måte på tvers av organisatoriske grenser.

Forventningane om god informasjonstilgang og -deling, mobilitet og fleksible arbeidsformer vil setje nye krav til arbeidsprosessane og nye krav til informasjonstryggleik og -kontroll og rutinar for kvalitetssikring.

7 Arbeidsgivarpolitikk og leiing



Figur 7.1

Foto: Paal Audestad

7.1 Innleiing og samandrag

Forvaltninga skal ha høg kompetanse, god medarbeidarskap og ein leiarskap som gir retning og motiverer til innsats. Samfunnet og staten er i endring, og det krev at tilsette og leiarar kan løyse nye oppgåver. Utvikling og fornying vil vere ein naturleg og nødvendig del av kvardagen til dei statstilsette. Arbeidstakarane i staten ønskjer å utvikle seg og ta ansvar, og dei har krav på og plikt til å medverke til effektiv organisering og gode arbeidsprosessar. Dette set krav til ein aktiv arbeidsgivarpolitikk sentralt og i verksemdene.

Leiarar og medarbeidarar har saman og kvar for seg ansvar for å strekkje seg etter ny kunnskap og betre måtar å løyse oppgåvene på. Medråderett for organisasjonane og medverknad frå dei tilsette gir rom for kreative og sjølvstendige arbeidstaka-

rar. Det er avgjerande for kvalitet og nytenking og for å rekruttere og halde på motiverte og fagleg sterke medarbeidarar.

Forvaltninga si rolle som utøvande apparat for regjeringa set særskilde krav til dei tilsette og til leiarskapen i staten. Plattform for leiing i staten frå 2008 slår fast at leiarane skal forvalte og utvikle ressursane til fellesskapet, vere ein reiskap for folkevalde styresmakter, samarbeide på tvers av verksemdar og sektorar og skape attraktive arbeidsplassar. Derfor må staten ha ein god og samordna arbeidsgivarpolitikk. Statlege verksemdar har ulike oppgåver, ansvar, storleik og samansetning av arbeidsstokken. Den statlege arbeidsgivarpolitikken må spegle dette. Verksemdene må utvikle arbeidsgivarpolitikken i pakt med dei overordna verdiane og rammene som gjeld for staten.

Regjeringa vil i arbeidsgivarpolitikken leggje vekt på

- *Leiing:* Leiarane i staten skal medverke til å nå politiske mål og til å utvikle ein sterk og effektiv offentlig sektor. Dei skal vere pådrivarar for å oppnå gode resultat på sine eigne ansvarsområde og på tvers av sektorar og nivå. Leiarane har ansvar for å fordele oppgåver og utnytte ressursar effektivt. Det krev at dei er tydelege, har vilje til å prioritere og har handlekraft, slik at avgrensa ressursar vert brukte målretta. Leiarane skal synleggjere forvaltningsverdiane og setje dei ut i livet, leggje til rette for medråderett og medverknad frå dei tilsette og arbeide for god medarbeidarskap i staten. Plattform for leiing i staten skal liggje til grunn for all leiarsskap og arbeid med å utvikle leiarskapen i staten.
- *Medråderett og medarbeidarskap:* Leiarane og medarbeidarane har saman eit ansvar for utviklinga av arbeidsplassen sin, for at verksemda når måla sine, og for at kvar enkelt får teke i bruk kunnskapen sin. Ut frå lov- og avtaleverket, plattform for leiing, etiske retningslinjer og andre overordna føringar skal verksemdene utforme ein lokal arbeidsgivar- og leiarpolitikk som gir dei tilsette medråderett gjennom organisasjonane, individuell medverknad og som fremmar god medarbeidarskap.
- *Rekruttering av kompetente og motiverte medarbeidarar:* Statsforvaltninga er avhengig av å trekkje til seg og halde på kompetente og engasjerte medarbeidarar. Statlege arbeidsplassar skal vere prega av ordna og trygge arbeidstilhøve. Staten skal by på utfordrande arbeidsoppgåver, gode og fleksible arbeidsordningar og ein konkurransedyktig personalpolitikk. Innafor kollektive ordningar og avtalar skal arbeidsgivarpolitikken leggje til rette for individuelle tilpassingar slik at dei tilsette kan utføre arbeidet sitt på ein god måte i alle livsfasar og livssituasjonar. Staten har eit særleg ansvar for å gå føre og synleggjere at mangfald er mogleg og verdfullt.
- *Kompetanseutvikling og livslang læring:* Kompetansepolitikken skal ha som mål å auke erfaringsgrunnlaget, tilføre nye faglege perspektiv og oppdatere kunnskapen hos dei tilsette. Tilbod om kompetanseutvikling for leiarar i staten skal gjere kvar enkelt til ein betre leiar og styrkje den felles leiarskapen i verksemdene. Statleg arbeidsgivarpolitikk skal leggje til rette for og oppmuntre dei tilsette og leiarane til å ta ansvar for eiga læring, jobbutvikling og jobbframtid.

7.2 Ansvar og samspel

7.2.1 Arbeidsgivaransvaret

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ansvaret for den overordna arbeidsgivarpolitikken i staten og for felles tiltak som gjeld alle statlege verksemdar og tilsette. Departementet er ansvarleg for å utvikle arbeidsgivarpolitiske strategiar, gi dei lokale arbeidsgivarane gode verkemiddel i utøvinga av arbeidsgivarpolitikken sin, vere rådgivar for verksemdene og innhente erfaringar med korleis sentralt utforma ordningar fungerer.

I overkant av 137 000 tilsette får løns- og arbeidsvilkåra sine fastsette etter hovudtariffavtalen i staten. Fornyings- og administrasjonsdepartementet forhandlar om løns- og arbeidsvilkåra for desse arbeidstakarane med dei fire hovudsamanlutningane LO Stat, YS-Stat, Unio og Akademikerne og dessutan den frittstående organisasjonen Norges Farmaceutiske Forening. Om lag 300 leiarar, hovudsakleg toppleiarar, får løns- og arbeidsvilkåra sine fastsette gjennom eigne avtalar. Det same gjeld om lag 550 dommarar.

Om lag 1500 statleg tilsette følgjer ikkje hovudtariffavtalen i staten, men er lønte etter eigne overenskomsttar med det departementet eller den verksemda dei er tilsette i. Fornyings- og administrasjonsdepartementet forhandlar ikkje for desse verksemdene. Den overordna arbeidsgivarpolitikken til staten gjeld likevel for verksemdene der dei overeinskomstlonte er tilsette. Selskap eller føretak som er skilde ut frå staten, høyrer ikkje lenger inn under Hovudtariffavtalen i staten. Ei rad statleg eigde og deleigde selskap og føretak, mellom anna helseføretaka, NRK, NSB og Posten, har Arbeidsgiverforeningen Spekter som sin sentrale arbeidsgivarinstans. Til saman er det føretak med om lag 175 000 tilsette som er organiserte i Spekter.

Staten har andre rammevilkår og utfordringar enn andre arbeidsgivarar. Staten må utvikle løns- og forhandlingsordningane sine ut frå eigne føresetnader og særtrekk. Staten som arbeidsgivarpart er i ei særstilling fordi

- regjeringa har eit overordna nasjonalt ansvar for lønsutviklinga og sysselsetjinga, og tariffoppgjera i staten er ein del av den generelle inntektspolitikken til regjeringa
- omfanget av statlege tenester vert fastsett gjennom politiske avgjerder, og dei statlege tenestene vert i hovudsaka ikkje omsette i ein marknad
- verksemdene varierer i storleik og har eit breitt spekter av oppgåver.

Noreg har ein liten og open økonomi der eit stort varebyte med utlandet er avgjerande for velferda vår. Dette gjer at omsynet til utviklinga i den konkurransesette sektoren må vere avgjerande for lønnsveksten i samfunnet. I utgangspunktet skal staten ikkje vere lønsleiande. Samstundes er det viktig at staten har eit samla tilbod om løn, fagleg og personleg utvikling, sosiale ordningar og pensjon som sikrar at staten kan konkurrere om arbeidskrafta.

Lønspolitikken er ein del av arbeidsgivarpolitikken. Han skal vere klar og open, og dei tilsette skal oppfatte han som rettferdig. Lønspolitikken skal gjere det mogleg å rekruttere og halde på kvalifiserte og motiverte medarbeidarar og er eit viktig grunnlag for arbeidet for ein effektiv statleg sektor. Den statlege lønspolitikken må leggje til rette for stabile rammevilkår slik at statlege verksemdar kan drive ein langsiktig arbeidsgivarpolitikk. Lønspolitikken skal fremme reell likeløn mellom kvinner og menn.

Statlege verksemdar har forskjellige oppgåver, ansvar, storleik og samansetning av arbeidsstokken. Den statlege arbeidsgivarpolitikken må spegle dette og leggje til rette for at verksemdene kan bruke ulike verkemiddel som er tilpassa desse skilnadene.

Verksemdene har ansvaret for å utvikle arbeidsgivarpolitikken sin innafor dei overordna verdiane og rammene som gjeld for staten. Arbeidsgivaren har rett til å leie, fordele og kontrollere arbeidet og til å tilsetje og seie opp arbeidstakarar. Sjølv om statleg forvaltning er regulert av eit omfattande lov- og avtaleverk, i tillegg til personalpolitiske føringar frå sentralt hald, gir styringsretten til arbeidsgivaren ein fleksibilitet som kvar lokal arbeidsgivar skal utnytte for å nå dei måla som er sette for verksemda.

Styringsretten i staten er ikkje vesentleg forskjellig frå den som gjeld i kommunal og privat sektor. Delegering innafor budsjett og økonomi, administrasjon, løns- og personalpolitikk o.a. har gitt dei lokale arbeidsgivarane i statlege verksemdar vidare fullmakter enn før. Ei undersøking som Statskonsult gjorde i 2007, kan tyde på at dei fleste leiarar i statlege verksemdar meiner at dei har tilstrekkelege fullmakter.¹ Men verksemdar med store løyvingar til investeringar eller som har store variasjonar i inntektene frå eitt år til eit anna, ønskjer seg utvida fullmakter.

Regjeringa har styrkt dei tilsette sine rettar til å ytre seg og til å varsle om kritikkverdige forhold

internt i verksemda, jf. arbeidsmiljølova §§ 2–4, 2,5 og 3–6. Arbeidsgivaren skal sørge for at verksemda har rutinar for varsling av kritikkverdige forhold. Desse skal følgje *Retningslinjer for utarbeiding av lokale varslingsrutinar i staten*, utgitt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2007.

7.2.2 Medraderett og medverknad

Medraderett og medverknad på arbeidsplassen er nedfelt i Grunnlova § 110, som slår fast at dei tilsette skal ha «Medbestemmelsesrett paa sin arbeidsplads». Medraderett i staten er i tillegg forankra i Hovudavtalen og i reglar i tenestemannslova og arbeidsmiljølova.

Hovudavtalen er ein sentralt framforhandla særavtale som regulerer samarbeidsforholda på kvar arbeidsplass. Avtalen heimlar medraderett for representantane til organisasjonane. Medraderetten skal ikkje gripe inn i politiske avgjerder. Tilsette i offentleg sektor skal ikkje ha større innverknad på politiske avgjerder enn andre innbyggjarar. Medraderetten til organisasjonane er derfor retta inn mot det administrative og ikkje det politiske systemet.

Organisasjonane har etter tenestetvistlova rett til å forhandle om løns- og arbeidsvilkår. I tillegg skal dei tillitsvalde og organisasjonane til dei tilsette ha medraderett ved avgjerder som har innverknad på arbeidstilhøva til dei tilsette. Dei har rett til informasjon, drøfting og forhandling i tråd med Hovudavtalen og avtaleverket elles.

Det representative demokratiet i arbeidslivet skal ta vare på interessene til kvar enkelt. Hovudavtalen er ei ramme for dialog og samarbeid og fastset prosedyrar for konflikthandtering på arbeidsplassen. Partssamarbeidet legg til rette for å utvikle felles normer, gjensidig kunnskap og konsensus i mange saker. Statlege arbeidsgivarar skal leggje til rette for representativ medraderett i samsvar med avtaleverket. Dei skal møte dei tilsette og organisasjonane deira som likeverdige og med respekt. Hovudavtalen er eit sikringsnett med generelle rammer og minstekrav. Verksemdene og dei lokale arbeidsgivarane skal praktisere medraderett ut frå intensjonane og formålet i avtalen og skal ut frå lokale forhold lage sin eigen tilpassingsavtale om medraderett, slik Hovudavtalen slår fast.

I tillegg skal lokale arbeidsgivarar leggje til rette for medverknad frå dei tilsette i oppgaveløysinga og i planlegginga av arbeidet. God kvalitet på oppgaveløysinga krev at både leiarar og medarbeidarar engasjerer seg i arbeidsplassen sin, slik at den samla kompetansen vert utnytta til å skape

¹ Statskonsult (2007): *Bruk og utnytting av fullmakter i statlig forvaltning*, Rapport 2007:8.

resultat av god kvalitet. Både direkte medverknad på eigen arbeidsplass og reell medråderett gjennom organisasjonane er naudsynt for å utvikle verksemdene.

Regjeringa og organisasjonane ønskjer å vidareføre medråderetten for og medverknaden frå dei tilsette. Partane har i Hovudtariffavtalen sett av pengar til å styrkje kunnskapen om samarbeid og medråderett. Midlane går til felles opplærings- og utviklingstiltak for leiarar og tillitsvalde. Partane har mellom anna arrangert regionale konferansar for arbeidsgivarar og tillitsvalde frå nord til sør. I forlenginga av dette er det sett i verk lokal opplæring. Eit nettverk av kontaktpersonar i regionane skal spreie kunnskapen lokalt.

Regjeringa har sett ned eit offentleg utval som skal vurdere dei ulike reglane for medverknad og medråderett i arbeidslivet og kome med framlegg til korleis ordningane kan utviklast vidare. Utvalet er samansett av representantar for partane i arbeidslivet. Utvalet skal kome med utgreiinga si innan utgangen av 2009.

Departementet vil støtte opp under kunnskapspreiing om avtaleverket og gi døme på god praksis. Medarbeidarundersøkingar med jamne mellomrom vil òg gi kunnskap om dei tilsette sin medverknad og medråderett på arbeidsplassen. Departementet vil i tillegg gjennomføre ei undersøking om medråderett og samarbeid i verksemdar under omstilling.

Departementet si medarbeidarundersøking frå 2007 viste at dei statstilsette meiner dei har god innverknad på arbeidsoppgåvene dei skal løyse. Dei er derimot mindre tilfredse med endringar som følgjer av omorganisering og omstilling. Levekårsundersøkinga frå året før viste òg at statstilsette i mindre grad enn dei tilsette i privat sektor meiner at dei kan påverke avgjerder som er viktige for arbeidet deira.

For å lukkast med omstillingsarbeid er det viktig at leiarar og tillitsvalde har god felles forståing av kva slags endring som trengst, og korleis dei skal gjennomførast. Dette må til for å skape den tryggleiken og aksepten for omstillingane som er naudsynt for at omstillingsprosessane skal gå bra. Når fleire verksemdar er med i ein omstillingsprosess, set det spesielle krav til samarbeidet. Reglane i Hovudavtalen må då utfyllast med ein eigen omstillingsavtale, som mellom anna må klargjere kven som skal vere partar i samarbeidet, og korleis medverknaden skal vere.

Det er derfor eit særleg leiaransvar å formidle og klargjere det overordna målet med omstillinga og leggje til rette for ei god gjennomføring saman med dei det gjeld. Omstillingar gjer ofte dei som

arbeider i organisasjonen utrygge. Leiaren må handtere dette på ein open måte overfor dei tilsette og invitere dei og organisasjonane deira med på avgjerdene. Det er ei særleg utfordring å ta vare på arbeidsmiljøet når omstillingsprosessen er i gang. Departementet er pådrivar for at omstillingane i staten skal skje så smidig og effektivt som mogleg, og har i samarbeid med hovudsamanslutningane laga retningsliner som gjeld personalpolitikk ved omstillingsprosessar, med rettleiing. Desse vart reviderte i 2008. Her finn ein mellom anna eit kapittel om juridiske problemstillingar ved slike prosessar. Ein finn vidare mal for omstillingsavtale og verkemiddel til bruk ved omstilling i staten.

Regjeringa legg stor vekt på samarbeid og dialog med dei tilsette og organisasjonane deira under endringsprosessar. Å møte kvarandre på ein open måte og ha vilje til å spele på lag er naudsynt for å få til eit godt samarbeid.

7.2.3 Medarbeidarskap

Medarbeidarskap handlar om at leiarar og medarbeidarar tek eit felles ansvar for arbeidsmiljøet og for måla til verksemda. Det krev ein leiarskap som spelar på lag med dei tilsette og organisasjonane deira, inkluderer dei tilsette i avgjerdsprosessane og gir kvar enkelt tilsett rom for å hente det beste ut av seg sjølv.

Norske leiarar har ofte ein uformell, involverande, støttande og lite autoritær leiarstil. Medarbeidarane er gjennomgåande høgt motiverte for å bruke dei faglege ressursane sine. Leiarane skal delegere oppgåver, rettleie og følgje opp medarbeidarane, og dei skal setje krav til resultat. Medarbeidarane har krav på fagleg utvikling, tilbakemeldingar, effektiv organisering og gode arbeidsprosessar. God medarbeidarskap kjem til uttrykk når medarbeidarane engasjerer seg i arbeidsplassen sin, tek ansvar for arbeidsmiljøet og gjer sitt beste for å få ei betre oppgåveløysing. Medarbeidarskap krev ein tydeleg leiarskap som motiverer og gir retning. Kvar leiar, og leiarane som gruppe, har eit særleg ansvar for å få fram resultat til beste for fellesskapet i samsvar med grunnleggjande verdiar i samfunnet og dei politiske prioriteringane, slik det er understreka i Plattform for leiging.

Medarbeidarskap tek medråderetten på alvor og respekterer styringsretten til arbeidsgivaren. Medarbeidarskap krev at dei tilsette tek i bruk kunnskapen sin i utviklinga av arbeidsplassen. Leiarar og medarbeidarar har ulike roller og ulikt ansvar. Likevel må begge partar strekkje seg etter nye mål og utvikle seg i fellesskap. Begge partar har ansvar for å byggje og dele kompetanse og for

å løyse motsetnader på ein konstruktiv måte. Dette set store krav til arbeidsgivarpolitikken, til dei tilsette og til leiarskapen i staten.

7.3 Rekruttering av kompetente og motiverte medarbeidarar

7.3.1 Færre og eldre tilsette, men fleire med høgre utdanning

Frå 1992 til 2008 har talet på statstilsette gått ned frå 179 000 til 136 500². Den største nedgangen kjem av at store verksemdar i post-, telekommunikasjons- og samferdslesektoren er skilde ut frå staten. I den same perioden har det òg skjedd andre endringar i samansetninga av arbeidsstyrken i staten. Gjennomsnittsalderen og kvinndelen har auka både blant leiarar og medarbeidarar. Det er få tilsette igjen innan næringsdrift og anlegg, kontorstillingane er nesten borte, og over halvparten av dei tilsette har i dag høgre utdanning. Talet på tilsette med innvandrarbakgrunn aukar.

Dei aller fleste statstilsette er tenestemenn. Dei fleste sivile embetsmenn er å finne i departementa. I tillegg er embetssjiktet for det meste samansett av dommarar, politiembetsmenn, embetsmenn i påtalemakt, militære embetsmenn og geistlege i Den norske kyrkja. Talet på embetsmenn er meir enn halvert i løpet av 20 år. Dei fleste toppleiarar er embetsmenn utnemnde av Kongen i statsråd, medan dei andre er tenestemenn som vert tilsette i toppleiarstillingar i det ytre apparatet. Av dei om lag 10 000 leiarane i staten er likevel om lag 80 prosent tenestemenn.

Embetsmennene sin status er verna av Grunnlova. Eit hovudformål med det særskilte rettslege vernet for embetsmennene, som utgjorde det store fleirtalet av dei statstilsette i 1814, er å sikre at dei er uavhengige. Dei skal kunne fremme saklege motførestellingar utan å risikere stillinga si av den grunn. I dag er det mange embetsmenn som kan få avskil etter ei administrativ avgjerd, til dømes embetsmenn i departementa. Det er liten røyning forskjell i rettsvernet for desse embetsmennene og statstenestemenn.

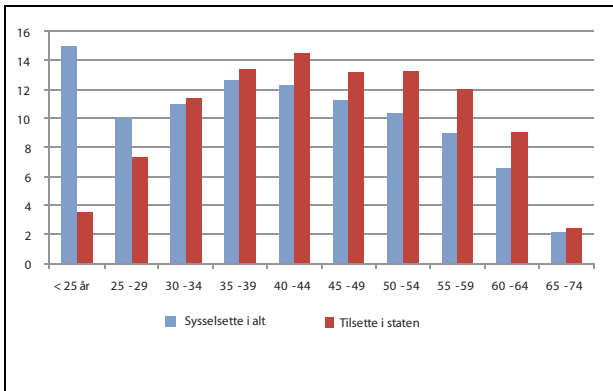
Alderssamansetjinga i det statlege tariffområdet skil seg ut frå samansetjinga i arbeidslivet generelt. Det statlege tariffområdet har færre tilsette under 30 år og fleire tilsette i aldersgruppene 35 år og over enn arbeidslivet totalt. Delen av til-

sette over 50 år er høgre i staten enn i privat sektor. Medarbeidarundersøkinga i 2007 viser at særleg unge medarbeidarar under 35 år reknar med å forlate arbeidsplassen innan to år. Årsakene til det er, i tillegg til lønsforventningar, særleg ønsket om å lære noko nytt, ønsket om i høgare grad å sjå resultat av det ein gjer, og ønsket om karriereutvikling.

Boks 7.1 Statens tilsette

- Medan 16 prosent av dei statstilsette var over 54 år i 1992, var 23 prosent over 54 år i 2008. Gjennomsnittsalderen for nyttilsette hadde òg auka noko (frå 33 år i 1992 til 35 år i 2008). Dei nyttilsette hadde ein gjennomsnittsalder som låg berre åtte-åtte år under gjennomsnittsalderen for alle tilsette.
- 22 prosent av dei statstilsette hadde høgre utdanning i 1992. I 2007 hadde 57 prosent det. Blant dei nyttilsette hadde 67 prosent høgre utdanning
- Kvinndelen hadde auka frå 43 prosent i 1992 til 48 prosent i 2008. Staten hadde langt på veg like mange menn som kvinner tilsette, men det var store variasjonar mellom ulike fag- og yrkesgrupper.
- Medan mange (41 prosent) av dei statstilsette i 1992 arbeidde innan næringsdrift og anlegg, var det berre 6 prosent som gjorde det i 2007.
- Over 15 000 arbeidde i kontorstillingar i 1992. I 2008 var det under 1500 tilsette i slike stillingar (fullmektig, sekretær o.a.).
- I 2006 utgjorde tilsette med innvandrarbakgrunn frå Aust-Europa utanom EU, Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika 2,4 prosent. I 2007 hadde talet auka til 2,8 prosent.
- I 1998 var hovudtyngda av leiarane i aldersgruppa 40–49 år, i 2007 var ho i aldersgruppa 50–59 år. 75 prosent av toppleiarane var over 50 år i 2007. Blant dei nyttilsette toppleiarane var gjennomsnittsalderen 50 år.
- Prosentdelen for kvinnelege leiarar i staten hadde auka frå 24 prosent i 1997 til 37 prosent i 2007. Blant statens toppleiarar var kvinndelen komen opp i 27 prosent. Dette var meir enn ei fordobling.

² Talet for 2008 omfattar ikkje tilsette i statlege grunnskular, vidaregåande skular og kompetansesenter. Dette er gjort for at talet skal kunne jamførast med 1992-talet.



Figur 7.2 Aldersfordeling for tilsette i staten samanlikna med sysselsatte i Noreg i alt i 2008 (i prosent)

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (SSB) og Statens sentrale tenestemannsregister (SST)

7.3.2 Staten som attraktiv arbeidsgivar

Den globale finanskrisa vil truleg føre til auka arbeidsløyse på kort sikt. Men som mange andre arbeidsgivarar må staten vere budd på at arbeidsmarknaden i åra framover kjem til å vere prega av mangel på arbeidskraft.³ Konkurransen om arbeidskrafta vert etter alt å dømme hardare på grunn av den demografiske utviklinga, utviklinga i etterspurnaden etter private og offentlege tenester som følgje av auka inntekt og dessutan auka behov for tilsette i helse- og omsorgssektoren. Dette set krav til verksemdene om ein best mogleg bruk av dei ressursane dei har til disposisjon. Mellom anna kan ikkje den ordinære statlege forvaltninga rekne med at ho skal vere eit prioritert område for sysselsetjingsvekst.

Ei undersøking som Universum gjorde i 2008⁴ blant studentar innan økonomi, teknologi, IKT og jus, viser at det har skjedd ei markant endring i karrierepreferansane til studentane dei siste ti åra. For få år sidan var det høg løn, aksjeopsjonar og sjansar til karriereopptrykk som stod høgst på ønskelista. No er dei fleste meir opptekne av balanse mellom arbeid og privatliv, jobbtryggleik og faglege utfordringar. Dei ønskjer seg arbeidsgivarar som kan tilby fagleg utvikling og interessant arbeid. I tillegg legg dei vekt på støttande leiingar og eit dynamisk arbeidsmiljø. Dei studentane som er interesserte i

å jobbe i offentleg sektor, legg større vekt på høg etisk standard på arbeidsplassen enn dei som ikkje har tenkt seg ein karriere i offentleg sektor. Dei er òg meir opptekne av godt omdømme, samfunnsansvar og likestilling enn dei andre.

Staten skulle slik sett ha eit godt utgangspunkt for å vere ein attraktiv arbeidsgivar. I medarbeidarundersøkinga i 2007 seier 80 til 90 prosent av dei spurde at arbeidet deira har eit samfunnsmessig og klart formål, og at deira eigen innsats har stor innverknad på kvaliteten på oppgåveløyinga. Tre av fire er svært motiverte i arbeidet, og over 80 prosent er tilfredse med jobben. Dette er fortrinn som staten må utvikle vidare og synleggjere i rekrutteringsarbeidet.

Staten som arbeidsplass kan og skal mellom anna tilby

- meningsfylte, interessante og samfunnsnyttige oppgåver innafor viktige samfunnssektorar
- utfordrande arbeidsoppgåver i sterke og kompetente kunnskapsorganisasjonar der arbeidstakarane kan bruke utdanninga si, få rom for fagleg utvikling og veksle mellom oppgåver og stillingar i inn- og utland
- eit godt arbeidsmiljø og ordna og trygge arbeidstilhøve, gode og fleksible arbeids- og permisjonsordningar og gode pensjonsordningar.

Verksemdene bør leggje til rette for og stimulere til rekruttering av unge som er på veg inn i arbeidslivet, til dømes ved å tilby praksisplassar i siste del av studiet.

Mange statlege verksemdar gjer med jamne mellomrom undersøkingar blant medarbeidarane og brukarane for å kartleggje både dei interne forholda og forholdet til omverda. Slike undersøkingar gir viktig styringsinformasjon som verksemdene må følgje opp. Departementet vil i samarbeid med Direktoratet for forvaltning og IKT arbeide fram malar for medarbeidarundersøkingar og ulike IKT-baserte verktøy i personal- og arbeidsgivarpolitikken.

7.3.3 Ein livsfasetilpassa arbeidsgivarpolitikk

Arbeidsgivarpolitikken i staten skal ta omsyn til at dei tilsette er i ulike livssituasjonar. Arbeidsgivaren må leggje til rette for at dei tilsette skal kunne utføre arbeidet sitt på ein god måte i alle livsfasar. Staten skal tilby individuelle tilpassingar av arbeidstida og tilbod om fjernarbeid der det er i tråd med avtaleverket og mogleg for verksemda.

³ Børring, P. og Næss, T. *Arbeidsmarkedet for statsansatte Tilgang og etterspørsel etter arbeidskraft 2006 – 2030*, NIFU-STEP Rapport 49/2008.

⁴ Universum (2008): *Arbeidsgiverprofilering i statlige virksomheter. Norske studenters holdninger og karrierepreferanser*, Universum.

Regelverk og sentrale føringar regulerer arbeidsvilkåra og rettane til gravide kvinner og småbarnsforeldre. Alt i dag har tre av fire statstilsette fleksible arbeidstider som gjer det lettare å sameine arbeid med familie og fritid, ifølgje Medarbeidarundersøkinga frå 2007. Men det trengst òg lokal tilrettelegging for denne gruppa og andre grupper av arbeidstakarar, til dømes dei som har omsorg for gamle foreldre.

Å støtte opp under balansen mellom arbeid og fritid er prioritert i det europeiske rammeprogrammet for likestilling mellom kjønna. Som ledd i dette programmet er departementet og partane i arbeidslivet med og finansierer ei undersøking i regi av Arbeidsforskningsinstituttet av kva syn kvinnelege toppleiarar i offentleg og privat sektor har på balansen mellom arbeid og fritid. Formålet er å finne fram til verkemiddel som kan leggje til rette for kvinner som ønskjer å vere leiarar eller representantar i styre, råd og utval.

Avtalen om eit inkluderande arbeidsliv (IA-avtalen) legg opp til at kvar enkelt arbeidsplass skal førebyggje sjukefråværet, auke rekrutteringa til arbeidslivet av personar som ikkje har eit arbeidsforhold, og leggje til rette for at arbeidstakarar står lengre i arbeid. Den gjeldande avtalen frå 2005 legg endå meir vekt enn den førre avtalen på at det vert tilsett personar med låg funksjonsevne, og på å auke pensjonsalderen. Partane har presisert at arbeidet skal skje ute på arbeidsplassane. Godt IA-arbeid krev god balanse mellom felles, sentral politikk i staten og lokal eigarskap.

Sjukefråværet i det statlege tariffområdet har i IA-avtaleperioden vore mellom 1,3 og 2 prosentpoeng lågare enn fråværet i arbeidslivet under eitt. Det legemelde og eigenmelde sjukefråværet har stort sett variert mellom 5 og 5,6 prosent i åra 2004–2008.

Det er eit godt utgangspunkt at dei aller fleste verksemdene i staten har inngått samarbeidsavtale med arbeidslivssentra til NAV. For å lukkast med målet om redusert sjukefråvær i andre kvartal i 2009 må verksemdene ha engasjement og lokalt ansvar for framdrift og resultat i IA-arbeidet. Utfordringa er å få til forankring i leiinga og gode interne rutinar. Det same gjeld målet om å auke rekrutteringa av personar med redusert funksjonsevne og langtidsledige seniorar.

Staten skal ha ein seniorpolitikk som i praksis viser at det er fornuftig og effektivt å dra nytte av kompetansen og erfaringa til seniorane. Staten har i dei seinare åra derfor konsentrert innsatsen sin om tiltak for å halde seniorane lenger i arbeidslivet. På sentralt hald har partane vorte einige om mellom anna desse verkemidla:

- ekstra fridagar, eventuelt kronebeløp, for personar over 62 år
- tilrettelegging av ein fleksibel overgang mellom jobb og pensjon (delpensjon og AFP), både gjennom økonomiske verkemiddel, tilpassing av arbeidstida og ved å leggje til rette jobbinnhaldet
- kompetansetiltak.

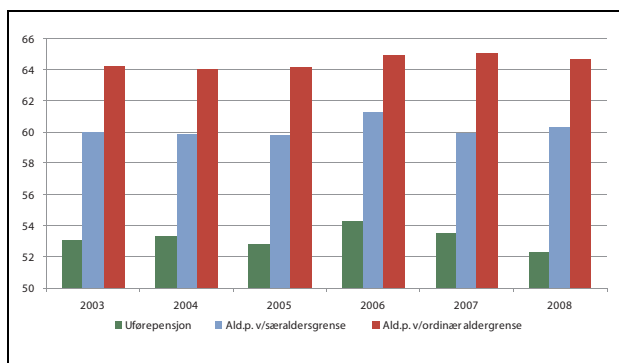
For at seniorane skal bli verande i jobb, og for at dei som er utafor, skal kunne kome attende til arbeidslivet, må dei vite at dei er ønskte, og at dei får bruke og utvikle kompetansen sin. Kompetanseutvikling er ikkje berre viktig for unge arbeidstakarar. I tillegg er det andre gode grunnar til at staten må ta seniorpolitikken på alvor:

- seniorane har kompetanse og erfaring. Tidlegpensjonering er kunnskapslekkasje
- innbyggjarane vert eldre. Ein aukande del av arbeidsstyrken – særleg i staten – er seniorar, og tilgangen på ny og yngre arbeidskraft er ikkje stor nok til å dekkje den arbeidskrafta vi treng om nokre år
- pensjonsutgiftene – også for staten som arbeidsgivar – aukar sterkt, særleg når mange vel tidlegpensjonering.

Regjeringa har gjennom prosjektet *Arbeidstid 2009* innhenta kunnskap om 6-timarsdagen. Prosjektet omfattar forskning på mellom anna arbeidstid nasjonalt og internasjonalt, ein makroøkonomisk analyse av konsekvensane av redusert arbeidstid og eit forsøk for eit utval tilsette i alderen 62+. Delta-karane har fått tilbod om å arbeide 80 prosent med full lønskompensasjon. Forsøket starta i august 2007 og skal vare i to år. Det er òg omfattande følgjeforskning knytt til forsøket, som er det første i sitt slag i norsk arbeidsliv.

Ein analyse utarbeidd av Statistisk sentralbyrå viser at kortare arbeidstid reduserer veksten i verdiskapinga til ein viss grad samanlikna med om ein ikkje reduserer arbeidstida. Analysen tek utgangspunkt i ein utviklingsbane for norsk økonomi utan arbeidstidsreduksjonar, der verdiskapinga i Fastlands-Noreg aukar med 124 prosent frå 2009 til 2050. Dersom vi til dømes reduserer arbeidstida med 10 prosent frå 2010, vert veksten på 118 prosent. Dette vil føre til redusert timeverksbruk i offentleg forvaltning og ein viss reduksjon i konkurransevna til industrien.

Statens personalpolitikk må ta omsyn til at dei tilsette er i ulike livssituasjonar. Det er ei oppgåve for leiarane å leggje til rette for at arbeidstakarane er så lenge som mogleg i arbeidslivet, mellom anna ved å sikre fagleg utvikling også for eldre tilsette.



Figur 7.3 Gjennomsnittleg avgangsalder ved alders- og uførepensjon 2003–2008

Kjelde: Statens pensjonskasse

7.3.4 Ein mangfoldig arbeidsplass

Mangfold er ønskeleg, og staten har eit særleg ansvar for å gå føre og gjere det synleg at mangfold er mogleg. Det er viktig for statens legitimitet at forvaltninga så langt som mogleg speglar mangfaldet i folket. Staten som arbeidsgivar treng til dømes personar med innvandrarbakgrunn, personar med nedsett funksjonsevne og ei balansert alders- og kjønnsamansetning. Arbeidsgivarane må sjå til at dei metodane dei nyttar i tilsetjingsprosessane, ikkje fører til diskriminering.

Likehandsaming og ikkje-diskriminering er sentrale verdiar som arbeidsgivarpolitikken skal støtte opp under. Diskriminering, mobbing og seksuell trakassering skal ikkje tolererast. Statlege leiarar, medarbeidarar og tillitsvalde har eit ansvar for å følgje opp dette.

Ledige embete og stillingar i staten skal som hovudregel kunngjerast offentleg. Statlege stillingsannonser skal innehalde ei oppmoding til alle kvalifiserte kandidatar om å søkje. Den statlege arbeidsstyrken skal i størst mogleg grad spegle mangfaldet i samfunnet og utnytte den samla kompetansen i befolkninga. Staten oppmodar derfor kvalifiserte kandidatar med ulik utdanning, arbeids- og livserfaring til å søkje jobb i staten. Avgjerder om tilsetjing i offentlege stillingar er enkeltvedtak. Offentleglova og forvaltningslova gir rett til innsyn i søkjarlistene, slik at allmenta og kvar enkelt søkjar kan kontrollere at det ikkje vert teke utanforliggjande eller usaklege omsyn ved tilsetjingar i staten.

Rekrutteringa i staten skjer etter det såkalla kvalifikasjonsprinsippet. Dette prinsippet kan berre fråvikast med heimel i lov. Prinsippet inneber at verksemda er forplikta til å tilsetje den søkja-

ren som står fram som best kvalifisert etter ei samla vurdering av formell kompetanse, relevant arbeidserfaring og personlege eigenskapar og kvalifikasjonar. Kvalifikasjonsprinsippet gjeld òg for embete og andre stillingar som ein vert utnemnd til i statsråd.

Staten kan likevel fråvike kvalifikasjonsprinsippet ved særreglar, til dømes for statstilsette som vert oppsagde fordi arbeidet fell bort. Dei har på visse vilkår fortrinnsrett til ledige stillingar i verksemda eller andre stader i staten. Fortrinnsrett kan ikkje nyttast for embete eller stillingar som ein vert utnemnd til av Kongen i statsråd.

Det er òg andre unntak frå kvalifikasjonsprinsippet. Om det blant dei kvalifiserte søkjarane er personar med funksjonshemming eller yrkeshemming som er eller vil verte utan arbeid, skal den statlege arbeidsgivaren innkalle minst ein av desse søkjarane til intervju. Staten kan tilsetje ein slik søkjar, sjølv om det finst betre kvalifiserte søkjarar.

Dei statlege verksemdene skal òg innkalle minst ein kvalifisert søkjar med innvandrarbakgrunn til jobbintervju om det finst slike søkjarar. Av søkjarar med innvandrarbakgrunn som vart innkalla til intervju, fekk 22 prosent stillinga i 2005–2006. Året etter auka dette til 32 prosent. Det er avgjerande at statlege verksemdar praktiserer kvalifikasjonskrava slik at søkjarar med utradisjonelle, men naudsynte og relevante kvalifikasjonar i praksis slepp til.

Statlege verksemdar skal sjå til at dei tilset fleire med minoritetsbakgrunn og funksjonshemmingar. I dag har staten relativt få arbeidstakarar med nedsett funksjonsevne og færre med bakgrunn frå Aust-Europa utanom EU, Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika enn andre sektorar. I 2008 sette regjeringa i gang eit toårig forsøk i 12 statlege verksemdar der søkjarar med slik bakgrunn med tilnærma like kvalifikasjonar som den best kvalifiserte søkjaren kan få tilsetjing. Moderat kvotering har til no vore eit uprøvd verkemiddel for denne målgruppa, og forskarar følgjer forsøket. Moderat kvotering er i tråd med kvalifikasjonsprinsippet i og med at den som vert tilsett, skal vere blant dei best kvalifiserte etter ei samla vurdering. Moderat kvotering er innafor det «skjønnsrommet» som arbeidsgivaren har etter kvalifikasjonsprinsippet.

I 2004 innførte regjeringa Bondevik ein tiltaksplan for rekruttering av personar med nedsett funksjonsevne. Målet var at minst 5 prosent av dei nyttilsette i perioden 2004–2006 skulle vere frå målgruppa. Regjeringa Stoltenberg har halde fast ved dette målet. Departementet har innhenta rapportar frå statlege verksemdar om kor mange frå målgruppa dei har tilsett. Sjølv om målet i planen ikkje

er nådd, har dei fleste statlege verksemder tilsett personar med nedsett funksjonsevne dei siste fem åra. Eit eige panel har følgd arbeidet med planen og vurdert verknadene av tiltaka.

Det er i tillegg gjennomført eit trainee-program i departementa for høgt utdanna personar med nedsett funksjonsevne. I februar 2008 vart dette programmet avslutta. Resultata frå evalueringa av programmet er positive. Evalueringa syner mellom anna at funksjonsnedsetjing hadde liten verknad på korleis arbeidet vart utført.⁵ Hausten 2008 starta eit liknande trainee-program i statlege verksemder med 19 deltakarar, etter initiativ frå Helse-direktoratet.

Departementet vil kartleggje korleis kvalifikasjonsprinsippet vert praktisert i statlege verksemder, og kva for erfaringar statlege verksemder har med dei ulike verkemidla for auka mangfald.

7.3.5 Leiarrekruttering

I 2007 var det om lag 10 000 leiarar i staten. Dette talet omfattar leiarar på alle nivå i departementa og underliggjande verksemder. I to studiar⁶ av leiarrekruttering og tenestetid basert på eit utval departementsrådar og ekspedisjonssjefar (som berre utgjør eit lite mindretal av leiarane i staten) kom mellom anna følgjande fram:

- Toppleiarar vert rekrutterte frå eit relativt avgrensa miljø.
- Bakgrunn frå eins eige eller eit anna departement er vurdert som mest relevant ved tilsetjing av ekspedisjonssjefar.
- Det ser ut til å vere same rekrutteringskulturen i alle departementa.
- Kravspesifikasjon var i liten grad brukt ved rekruttering av departementsrådar og ekspedisjonssjefar, men noko meir ved rekruttering av etatsleiarar.
- Nokre funn tyder på at lønsnivået til ein viss grad er eit hinder for å få eit breiare tilfang av søkjarar.

Gjennomsnittsalderen for leiarar i staten har auka svakt dei seinare åra, og hovudtyngda av leiarane i staten var i 2007 i aldersgruppa mellom 50 og 59 år.

Gjennomsnittsalderen for nyttilsette leiarar er 46 år og for nyttilsette toppleiarar 50 år.

Fleire tidlegare studiar tyder på at leiarmobiliteten mellom privat og offentleg sektor er gjennomgåande låg, men at han varierer. Det er lite rekruttering direkte frå privat sektor, og rekruttering til statlege leiarstillingar skjer i stor grad frå egne rekkjer. Ein studie frå 2008⁷ viser likevel at mange statlege toppleiarar har erfaring frå andre sektorar enn det offentlege. 44 prosent av toppleiarane har erfaring frå både privat og offentlig sektor eller har all si tidlegare erfaring frå privat sektor.

Talet på kvinnelege leiarar aukar og er no nær målet på 40 prosent, men det er framleis store skilnader mellom dei ulike departementsområda. Ei spørjeundersøking⁸ som vart gjort for departementet i 2005, viste mellom anna følgjande:

- Kvinnelege leiarar i staten er like karriereorienterte som mannlege leiarar. 34 prosent av kvinnene og 29 prosent av mennene ønskjer å avansere til eit høgare nivå.
- Kvinnene ønskjer i like høg grad som mennene å verte toppleiarar. 40 prosent av kvinnene og 43 prosent av mennene svarar at dei kunne tenkje seg å verte toppleiar i staten, no eller seinare. Kvinnene følgjer i like stor grad som menn oppfordringar frå leiinga om å søkje leiarstillingar.
- Kvinnene arbeider like mykje som mennene og har like godt sjølvbilete.
- Blant dei som ikkje ønskjer å verte toppleiarar, er det like mange menn som kvinner som seier at omsynet til familien er grunnen.

Denne undersøkinga viser altså at kvinner og menn har like store ambisjonar om å verte leiarar.

Undersøkinga tyder òg på at mange mellomleiarar er mogne for større oppgåver, uavhengig av kjønn. Ei evaluering frå 2007⁹ av eit coachingprosjekt for kvinnelege mellomleiarar i departementa viste at deltakarane opplevde coachinga som verdi-full, og at ho gav god motivasjon for å søkje toppleiarstilling. Hovudnytta av ordninga var at ho gjorde deltakarane meir medvitne om egne verdiar, sterke og svake sider og ønske for vegen vidare.

⁵ Arbeidsforskningsinstituttet, upublisert rapport.

⁶ Statskonsult (2003): *Rekruttering av toppledere*, Rapport 2003:9; Statskonsult (2004): *Toppledere i staten – rekruttering*, Rapport 2004:9.

⁷ Bragelien, I. og Mjøs, A (2008): *En gjennomgang av statens lederlønnssystem*, (utkast) SNF

⁸ Størvik, A. E. (2005): *Kjønn, ledelse og rekruttering i staten*. Institutt for samfunnsforskning, ISF paper 2005:8.

⁹ Njaa, N. (2007): *Coaching for kvinnelige søkere til statlige topplederstillinger*, Avslutningsrapport, Administrativt forskningsfond.

7.4 Kompetanseutvikling og livslang læring

7.4.1 Kompetanse og læring

Staten er ein kunnskapsintensiv organisasjon med leiande kompetansmiljø på mange fagområde. Staten har gjennom lang tid investert mykje i opplæringstiltak. Eit arbeidsliv i endring og nye forventningar til forvaltninga krev at arbeidstakarane kan løyse nye typar oppgåver, og at dei kan skifte ansvarsområde og utvikle kompetansen sin gjennom heile yrkeslivet. Forventningane både frå omverda og frå dei tilsette gjer at statlege verksemder må skape arbeidsmiljø som er prega av ein felles læringskultur. Statlege arbeidsgivarar og kvar enkelt medarbeidar må saman og kvar for seg sørge for at kvar enkelt utnyttar, held ved like og vidareutviklar sin eigen kompetanse.

Kompetanseheving krev både tradisjonelle opplæringstiltak for kvar enkelt, eit kritisk blick på flyten i arbeidet og arbeidsprosessane og at forvaltninga tek i bruk nye arbeidsformer som supplement til den tradisjonelle lineorganiseringa, jf. kapittel 6. Mellombels organisering av prosjektgrupper som er samansette av folk med ulike kompetanse, og oppretting av fagnettverk på tvers av den vanlege arbeidsinndelinga legg forholda til rette for læring. Dei tilsette får rom til å finne nye måtar å løyse arbeidsoppgåvene på, og medarbeidarane kan dra nytte av kompetansen hos fagfolk som dei til vanleg ikkje arbeider tett saman med.

Hovudprinsippet er at ansvaret for kompetanseutvikling ligg i verksemdene. Fornyings- og administrasjonsdepartementet tilbyr gjennom Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) opplæring i felles statlege regelverk og andre sektorovergripande tema. Det gjer òg Senter for statleg økonomistyring (SSØ). Verksemdene og kvar enkelt medarbeidar vil få oversikt over og tilgang til kompetanseutviklingstilbod. For å støtte verksemdsinterne tiltak og effektivisere opplæringa i staten vil departementet i samarbeid med Difi og andre kompetansmiljø i og utanfor staten, ta initiativ til ein infrastruktur for e-læring. Ved å satse meir systematisk på nettbaserte læringsformer som supplement til tradisjonell læring kan fleire gjere seg nytte av opplæringstilboda.

Medarbeidarar med låg formalkompetanse deltek mindre i opplæring enn dei med høg formell kompetanse. Arbeidsgivaren må oppmode og stimulere alle medarbeidarane til læring og utvikling uavhengig av noverande kompetansenivå. I ein mangfaldig arbeidsstokk gjeld det å sjå og dyrke talentet til kvar enkelt. Kvar og ein bør få utfordrin-

gar og ansvar i tråd med ambisjonar og kompetanse. Opplæringa bør så langt som mogleg gi formell kompetanse. At medarbeidarane slik kan synleggjere kompetansen sin, gir sjølvtilitt og tryggleik i nye arbeidssituasjonar og gjer arbeidstakaren meir attraktiv i arbeidsmarknaden. Det er òg med på å hindre at arbeidstakarar vert støytt ut av arbeidsmarknaden i samband med omstillingar. Dermed er kompetansetiltak òg eit bidrag til å realisere intensjonane om inkluderande arbeidsliv og høgare pensjoneringsalder.

Ifølgje Medarbeidarundersøkinga i 2007 er det innhaldet i arbeidet som har mest å seie for om dei tilsette trivst og er motiverte. Etter innhaldet i arbeidet er det den faglege utviklinga som tel mest. Dei spurde seier til dømes at dei har varierte arbeidsoppgåver, at dei vert utfordra fagleg, og at dei får utnytta evnene sine i arbeidet. På den andre sida er dei mindre nøgde med karriereutsiktene på eigen arbeidsplass. Det er særleg dei med høgare utdanning som er nøgde med korleis arbeidsplassen gir rom for fagleg og personleg utvikling. Andre undersøkingar viser òg at dei som har høg utdanning, er meir motiverte for og deltek oftare i formell og uformell kompetanseutvikling. Dei har i tillegg oftare enn tilsette med låg utdanning arbeidsoppgåver som dei oppfattar som utviklande.

Kompetanseutvikling vert ei av dei viktigaste oppgåvene innafor arbeidsgivarpolitikken i tida som kjem. Statleg arbeidsgivarpolitikk skal leggje til rette for individuell meistring og oppmuntre dei tilsette til å ta ansvar for eiga læring, jobbutføring og jobbframtid. Det er òg avgjerande for å rekruttere og halde på inspirerte og fagleg sterke medarbeidarar. Kreative og sjølvstendige arbeidstakarar vil ta ansvar og ha rom til å utvikle seg fagleg. Nytenking og endring krev fagleg fordjuping og samarbeid mellom arbeidstakarar som kan, og som har trua på at dei kan.

7.4.2 Leiing og leiarskapsutvikling

Kvart år vert mellom 800 og 1500 tilsette som leiarar i staten; av desse vert om lag 40–50 tilsette som nye toppleiarar. Mange av dei har solid leiarkompetanse og har vore med på ulike leiarutviklingstiltak.

Staten har tilsette med høg fagkompetane på viktige samfunns- og fagområde. God kunnskap om det fagområdet ein er sett til å leie, er likevel ikkje nok for å vere ein god leiar. Leiarfagleg kompetanse må òg til. Det er avgjerande at leiarane i staten følgjer opp det ansvaret dei har som personaleiarar. I plattformen for leiing i staten og denne

meldinga er det klare forventningar til statlege leiarar og dokumenta fastset nokre overordna retningslinjer for utvikling av leiarar og utvikling av den samla leiarskapen i verksemdene. På dette grunnlaget skal dei statlege verksemdene sjølve utvikle lokale prinsipp for leiarskap.

Medarbeidarundersøkinga frå 2007 viser at dei største leiarutfordringane er å motivere medarbeidarane og utvikle kompetansen og talentet deira. Undersøkinga peikar òg på at leiarane i staten treng trening og oppfølging i personalleiing, medverknad og medråderett. Dette vert følgt opp, mellom anna med opplæringstilbod i regi av Difi og gjennom oppfølging frå departementet si side, med utgangspunkt i plattformen for leiing i staten.

Leiaren skal vere ein fagleg og strategisk samtalepartnar og meir ein som motiverer enn som kontrollerer. Leiaren skal gi medarbeidarane eigarskap til måla for verksemda ved å gjere det synleg korleis kvar enkelt bidreg til å nå dei overordna

måla. Leiaren lukkast best om han har eit godt forhold til medarbeidarane som han er sett til å leie.¹⁰

I plattformen for leiing i staten kjem det fram at ein statleg leiar treng

- kunnskap om leiing generelt og om det spesielle med leiing i staten
- verktyø for leiarutøvinga og trening i å bruke dei formålstenleg
- medvit om eigne verdiar og haldningar
- tilbagemelding på eiga leiaråtfærd og stimulans til å utvikle åtfærd til beste for verksemda, dei tenestene verksemda skal levere, medarbeidarane og leiaren sjølv.

Plattformen slår fast at leiargruppa samla og individuelt bør ha

- strategisk kompetanse, inkludert kompetanse når det gjeld endring og fornying
- driftsmessig kompetanse, mellom anna kunnskap om økonomiregelverket i staten og innkjøpsreglementet
- relasjonell kompetanse, særleg når det gjeld rolla som personalleiar og ansvaret for å samordne arbeidet med andre
- informasjons- og kommunikasjonskompetanse, både internt og mot innbyggjarane.

Ei undersøking som Statskonsult gjorde for departementet i 2006 om resultatoppfølging av mellomleiarar i departementa, viser at resultatoppfølging vert oppfatta som ein heilt sentral del av leiarrolla i offentleg verksemd. Denne oppfølginga skjer gjennom tradisjonelle kanalar som medarbeidar-samtale, årlege og meir jamlege rapporteringar og anna oppfølging. Undersøkinga etterlyste større systematikk i resultatoppfølginga.

I Medarbeidarundersøkinga i 2007 vart det stilt spørsmål til leiarane om kva dei treng for å fylla leiaroppgåvene sine betre. Dei tiltaka flest leiarar nemner, er utvikling gjennom dei daglege leiaroppgåvene og gjennom deltaking i nettverk med andre leiarar og i felles leiarutviklingstiltak.

I ei undersøking departementet gjorde i 2007 svarte 2 av 3 toppleiarar i staten at krav og forventningar til dei hadde auka dei siste tre åra. Toppleiarane meiner at utfordringane deira er størst innafor strategisk styring, mål- og resultatoppnåing og i forholdet til media. Det daglege samspelet med leiargruppa og medarbeidarane er viktigast for deira eiga leiarutvikling. I tillegg meiner dei at kontakt og involvering av brukarane og det å ha ein

Boks 7.2 Leiarskapen i staten – leiarplakaten

Ein leiar i staten

- *forvaltar og utviklar fellesressursar.* Leiarar i staten er forplikta på demokratiske og rettsstatlege verdiar ubunde av kven som sit med makta. Leiarane forvaltar ressursane på vegner av dagens og morgondagens innbyggjarar og oppnår resultat til beste for fellesskapet.
- *er reiskap for folkevalde styresmakter.* Leiarar i staten er lojale mot politiske avgjerder, samtidig som dei har lojalitet i forhold til innbyggjarane. Leiarane tek hand om fagleg integritet og medverkar til opplyste og kunnskapsbaserte avgjerder.
- *sørgjer for openheit og involvering.* Leiarar i staten sørgjer for at kontakt med innbyggjarar og brukarar byggjer på openheit, dialog og klart språk. Leiarane stimulerer til medråderett og medverknad for dei tilsette og organisasjonane deira.
- *samarbeider på tvers av etatar og sektorar.* Leiarar i staten utviklar forvaltninga slik at ho vert prega av ein løysingsorientert kultur for samarbeid og endring.
- *skaper attraktive arbeidsplassar.* Leiarar i staten bruker, held ved like og vidareutviklar kompetanse og mangfald i verksemdene sine. Leiarane tek i bruk ny teknologi og varierte arbeidsformer.

¹⁰ Martinsen, Ø.L. (2005): *Lederskap – spiller det noen rolle?* Forskningsrapport 5/2005, Handelshøyskolen BI, Institutt for ledelse og organisasjon.

god samtalepartnar – mentor eller coach – er viktig for leiarutviklinga.

Undersøkingane viser at både medarbeidarar og leiarar i staten trekkjer fram utvikling gjennom det daglege arbeidet som viktig. I tillegg ønskjer leiarane møteplassar der dei kan lære av erfaringane til andre leiarar, og eigne opplæringstilbod retta mot dei særlege oppgåvene dei er sette til å ta vare på som leiarar.

Dette gjer at utviklingstilbodet til leiarar i staten både må ha som mål å heve den individuelle dugleiken til kvar enkelt leiar og å utvikle ein felles leiarskap i verksemdene. Verksemdene bør nytte seg av verksemdstilpassa kurs og utviklingsprogram som det er tilbod om frå ulike høgskular og andre fagmiljø i og utafør staten. For å støtte opp under den lokale leiarskapen vil departementet i samarbeid med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

- vidareutvikle tilbodet om ulike kartleggingsverktøy, organisasjonsanalysar og brukar- og medarbeidarundersøkingar
- utvikle og tilby metodar for leiarevaluering og leiaroppfølging med vekt på resultatansvar,

personaloppfølging og ansvar for overgripande mål som miljø, mangfald og eit inkluderande arbeidsliv

- tilby nettverk for erfaringsutveksling, individuell rådgiving og tilbod om mentorar og leggje til rette for at leiarar på ulike nivå kan etablere eigne fagnettverk for samarbeid og erfaringsutveksling på tvers av forvaltningsområde.

Det er utvikla ei rekkje opne program og kurs for statlege leiarar på ulike nivå. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har ansvaret for dei fleste av desse, men òg Senter for statleg økonomistyring (SSØ) har tilbod om kurs på ansvarsområdet sitt. Dette er kurs som har allmenn interesse for alle statlege verksemdar. Dei omfattar mellom anna etikk, endringsleiing, planlegging og personalleiing og dessutan innkjøpsreglementet. Kursa er innretta slik at dei er med på å verkeleggjere dei politiske ambisjonane knytte til miljø, mangfald, brukarretting og ei open forvaltning. Desse tiltaka skal førast vidare og skal basere seg på plattformar for leiing i staten.

Boks 7.3 Syn på leiarskap

I Medarbeidarundersøkinga frå 2007 er tilsette spurde om dei er meir eller mindre nøgde med ulike forhold. Leiarane i utvalet er spurde om utfordringar i leiarjobben, bakgrunnen for å søkje ein leiarjobb og kva slags utviklingstiltak dei ønskjer.

Undersøkinga viser følgjande:

- *Leiaren som motivator:* Den næraste leiaren er viktig for kor motiverte og tilfredse medarbeidarane er. Dei tilsette er generelt sett berre litt meir fornøgde enn misfornøgde med næraste leiaren sin. Dei er mest fornøgde med leiaren si evne til å stimulere og med den generelle personalleiinga. Dei er noko mindre fornøgde med leiaren si målstyring og tilbakemeldingane han/ho gir. Medarbeidarane er minst fornøgde med planlegginga av kompetanseutvikling.
- *Utfordringar som personalleiar:* Av ei liste over dei viktigaste utfordringane dei komande tre åra, peikar flest leiarar (86 prosent) på det å motivere og engasjere medarbeidarane som viktig. 82 prosent seier det er å utvikle medarbeidarane sin kompetanse, og 64 prosent peikar på sikring av resultat og verknader.

- *Grunnar til å ønskje leiarjobb:* Dei vanlegaste grunnane for å verte leiar er faglege utfordringar (50 prosent peikar på det), personleg utvikling (48 prosent) og leiingsutfordringar (41 prosent). Berre 8 prosent peikar på ønsket om personalleiing som viktigaste årsak. Faglege utfordringar er særleg motiverande for mannlege leiarar, mellom- og lineleiarar og dei som er under 35 år. Personleg utvikling er den vanlegaste grunnen blant yngre leiarar, mannlege leiarar, mellom- og lineleiarar med mindre enn fem års leiarerfaring. Kvinner meir enn menn trekkjer fram leiingsutfordringar. Det påpeikar òg leiarar med mellomlang eller lang ansiennitet og leiarar i direktorat, tilsyn eller ytre etat.
- *Tiltak for leiarutvikling:* 90 prosent er heilt samde eller litt samde i at det trengst utvikling gjennom dei daglege leiaroppgåvene, 76 prosent i at det trengst deltaking i nettverk med andre leiarar, og 70 prosent at det trengst felles tiltak for leiarutvikling.

Departementet meiner statsforvaltninga treng eit leiarfagleg miljø med høg kompetanse som, med utgangspunkt i leiarplattforma, kan vere pådriver i arbeidet med å utvikle leiarskapen i staten. Dette miljøet skal byggje på det som allereie finst i Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), og skal knyte til seg fagmiljø ved universitet, høgskular og konsulent- og andre ressursmiljø i og utafor staten. Leiarar i staten skal få tilbod om eit rammeprogram for leiarutvikling der kvar deltakar sjølv kan velje modular. I samarbeid med toppleiarane sjølve skal det utviklast eigne tilbod retta særskilt mot denne gruppa.

Dei fleste som sluttar som leiarar, gjer det fordi dei går av med pensjon ved oppnådd aldersgrense. Det må leggjast betre til rette for leiarar som ønskjer å ta fatt på andre arbeidsoppgåver. Det skal ikkje vere eit nederlag å trekkje seg som leiar. Dette må òg vere ein del av seniorpolitikken til verksemdene. Statlege verksemdar har dessutan eit ansvar for leiarar som av ein eller annan grunn ikkje strekk til. Departementet vil greie ut eit felles opplegg for korleis forvaltninga kan nytte seg av kunnskapane og erfaringane til leiarar som vel å gå av.

7.4.3 Mobilitet

Mobilitet som kompetansestrategi

Oppgåvene som forvaltninga skal løyse, vert meir samansette. Det aukar kravet til fagleg oppdatering og spisskompetanse. Samstundes aukar krava om å sjå dei ulike løysingane i samanheng og på tvers av sektorgrensene. Mobilitet er ein måte å møte desse krava på. Når tilsette og leiarar flyttar på seg, får dei breiare erfaringsgrunnlag, nye faglege perspektiv og kunnskap om fleire institusjonar og arbeidsprosessar. Det kan òg gi kvar enkelt eit breiare nettverk og auka motivasjon.

Dei fleste skiftar jobb på eige initiativ, særleg i første del av karrieren. Arbeidsgivarstyrt mobilitet går ut på å opprette ulike ordningar for hospitering, utveksling og utestasjonering og bør vere ein del av arbeidsgivarpolitikken i verksemdene. Mobilitet må verte ein integrert del av kompetanse- og karrierpolitikken. Mobilitet må planleggast. Det er eit arbeidsgivaransvar å følgje opp og verdsetje kvar enkelt arbeidstakar som flyttar på seg, slik at den nyvunne kunnskapen og erfaringa vert nytta i verksemda. For mange verksemdar krev dette at dei endrar rutine sine og aktivt leitar etter måtar å fremme og verdsetje jobbotasjon på. Fornying- og administrasjonsdepartementet har teke initiativ til eit tilbod om karriererettleiing.

Meir internasjonalt samarbeid innafor alle sektorar set nye krav til kompetanse i forvaltninga. Kunnskap om institusjonar og arbeids- og avgjerdsprosessar, meistring av framandspråk, deltaking i faglege nettverk og tverrkulturell kompetanse er avgjerande for at Noreg skal kunne fange opp utviklingstrekk og påverke avgjerder som er viktige for oss og det internasjonale samfunnet.

Å utvikle, bruke og verdsetje brei kompetanse og erfaring frå ulike departement, forvaltningsnivå og sektorar må inn i dei strategiane verksemdene lagar for kompetanseutvikling og individuell karriereutvikling. Internasjonal utveksling og ute-stasjonering må inn som ein naturleg del av karriereplanlegging og strategiar. Fornying- og administrasjonsdepartementet vil støtte arbeidet med dette i verksemdene.

Åremål

Fast tilsetjing er det normale både i staten og i arbeidslivet elles. Men arbeidsmiljølova, tenestemannslova og kommunelova opnar for bruk av åremål, det vil seie stillingar der arbeidstakaren er tilsett for ei avgrensa tid. I følgje forskrift¹¹ til tenestemannslova § 3 kan mellom anna «den øverste administrative leder for en virksomhet tilsettes på åremål når lederoppgavene krever at vedkommende i særlig grad må ha evner og muligheter for faglig eller administrativ nyorientering.». Forskrifta presiserer òg at åremål ikkje må nyttast når verksemda i hovudsaka har kontrollerrande funksjonar overfor arbeids- eller næringslivet, eller når det elles er særleg viktig at leiaren har ei uavhengig stilling.

Tidlegare kunne ikkje embetsmenn ha ei slik tidsavgrensa tilsetjing. Etter endring av Grunnlova i 1992 kan òg embetsmenn utnemnast på åremål, der dette er fastsett i lov. Hovudregelen er likevel at både embetsmenn og tenestemenn er fast tilsette, berre eit mindretal er på åremål. Dei aller fleste er lønte innafor Hovudtariffavtalen. Utanom åtte fylkesmenn og 20 politimeistrar er berre ei handfull embetsmenn utnemnde på åremål. Av dei noko over 100 toppleiarane på åremål har om lag 50 leiarlønskontrakt.

Åremålsordninga og ordninga med leiarkontraktar vart innførte mellom anna for å sikre høgare mobilitet i statlege leiarstillingar og for å stimulere til fagleg eller administrativ fornying, jf. kapittel 2.4.9 og 7.4.4. Åremål vert òg nytta for andre enn leiarstillingar, særleg innafor universitets- og høg-

¹¹ Forskrift til lov om statens tjenestemenn m.m. § 3 nr. 1. Paragrafen opnar for åremålstilsetjing i nokre fleire stillingar.

skulesektoren (utdannings- og forskingsstillingar).

Talet på årsmål har auka dei seinare åra. Det har skjedd mellom anna ved at heimlar for bruk av årsmål er tekne inn i fleire særlover. Endringa av universitets- og høgskulelova har opna for meir bruk av årsmål. Departementet har merka ein viss pågang frå statlege verksemder som ønskjer å få høve til å bruke årmålstilsetjing i fleire stillingar.

Standardlengda på årmålsperioden er seks år. Hovudregelen er at årsmål kan fornyast éin gong, etter offentleg kunngjering og vanleg tilsetjingsprosess. Årmålsperioden er kortare enn seks år for enkelte stillingar, mellom andre for statlege stillingar på Svalbard.

Årmålstilsette har rett til venteløn (etterløn) på 80 prosent av løna vedkomande har når han eller ho sluttar. Ordninga er avgrensa til ein periode på opptil to år etter at årmålsperioden er over. Dette gjeld òg om arbeidsforholdet vert avslutta tidlegare enn avtala og det ikkje har sin grunn i klanderverdige forhold eller at den årmålstilsette sjølv har sagt opp. Venteløn gjeld så fram det ikkje i staden er gjort avtale om retrettstilling. Arbeidstakaren og arbeidsgivaren har då avtala at arbeidstakaren etter avslutta årsmål har rett til å gå over i ei stilling i til dømes fagdepartementet. Retrettstilling er særleg aktuelt der vedkomande leiar har få år igjen av yrkeskarrieren etter at årmålet er slutt.

Direktoratet for forvaltning og IKT utførte hausten 2008 ei avgrensa kartlegging i departementa av kva erfaringar dei hadde med årmålsordninga. Årsmål har vist seg nyttig ved store omstillingar i staten dei siste åra, til dømes ved utskiljing av fagområde frå departementa til nye direktorat eller ved samanslåing av eksisterande statlege verksemder. Verksemdene kan trenge ulik leiarkompetanse alt etter om dei er i ein startfase, under omstilling eller i ordinær drift. Ordninga kan gjere det lettare å velje leiarar som har ein kompetanse som eignar seg i ulike situasjonar. Fleire peikar likevel på at det kan vere vanskeleg å finne høvelege retrettstillingar etter avslutta årsmål. Nokre meiner ein i større grad bør bruke andre verkemiddel enn årsmål for å sikre leiarmobilitet i staten.

Årsmål kan òg gi legitimitet til å avslutte ei leiartilsetjing som ikkje fungerer tilfredsstillande, til beste både for leiaren og for departementet som arbeidsgivar. Men fleire departement ser ikkje den store skilnaden mellom årsmål og fast tilsetjing. Uansett må det departementet som er arbeidsgivar, gripe inn om leiaren ikkje fungerer.

Dei som er kritiske til ordninga med å nemne opp same person på nytt i ei årmålsstilling, meiner

ho kan freiste ein som er tilsett i sin første periode, til å opptre taktisk for å sikre seg ein ny periode, og at det kan gå ut over integriteten og sjølvstendet til stillinga. Slike argument gjeld særleg for embetsstillingar som skal vere uavhengige. Det kan derfor vere uheldig å kombinere årsmål med eit embete. Andre hevdar at ein får færre søkjarar til årsmål enn til faste stillingar, og at staten dermed ikkje får så mange kvalifiserte søkjarar som ein elles kunne fått.

Departementet er oppteke av å utvikle gode rammevilkår for rekruttering og oppfølging av leiarar. Erfaringa viser at årsmål kan vere eit godt verkemiddel for å sikre rotasjon i toppleiarstillingane og for at toppleiarar ikkje vert sitjande for lenge. Av omsyn til kontinuiteten må årmålsperioden likevel ikkje vere for kort. *Departementet* vil gå gjennom årmålsordningane med sikte på ei harmonisering av årmålsperiodane til seks år.

7.4.4 Leiarkontraktar

Lønssystemet for toppleiarar i staten vart innført mellom anna for å gjere det lettare å rekruttere frå privat sektor, halde på dyktige leiarar og leggje til rette for større mobilitet. Systemet opna for lønsfastsetjing over eit større spenn og med individuelle tillegg basert på prestasjonar og resultat.

Etter revisjonen av standarden for leiarkontraktane i 2006 finst det ulike leiarkontraktar for dei fast tilsette embetsmennene og embetsmenn på årsmål og for dei fast tilsette tenestemennene og tenestemenn på årsmål. Kontraktane består av éin del som omfattar dei alminnelege arbeidsvilkåra for stillinga, og éin del som omfattar dei særlege stillings- og resultatkrava. Dei nye leiarlønskontraktane er ryddigare og lettare å forstå.

Arbeidsgivaren og leiaren er forplikta til å drøfte stillings- og resultatkrava ein gong kvart år. Det er ønskeleg at partane kan få ei mest mogleg felles forståing av kva resultat leiaren skal oppnå. Ein leiar som oppfyller eller overgår krava, kan få individuelle lønstillegg. Om leiaren ikkje oppnår godt nok resultat, kan arbeidsgivaren krevje at dei individuelle tillegg vert mindre eller fell heilt bort, eller eventuelt omplassere han eller ho.

Tenestemannslova § 12 a opnar for omplassering av embets- og tenestemenn på leiarlønskontrakt dersom dei avtalefesta stillings- og resultatkrava ikkje vert innfridde.¹² Eit alternativ til omplassering kan vere å redusere eller fjerne eit

¹² Embetsmenn som kjem inn under GrL § 22 andre ledd, dei såkalla "uavsetjelege", til dømes dommarar, kan ikkje omplasserast etter tenestemannslova § 12 a.

individuell tillegg. Omplussing kan føre til at arbeidstakaren mistar leiaroppgåvene og det individuelle lønstillegget, men ikkje resten av løna. Om arbeidstakaren sjølv seier opp kontrakten, vert det rekna som ein søknad om avskil. Om arbeidstakaren søker og aksepterer ei anna stilling, fell leiarkontakten bort ved overgangen.

Det har vore få omplussingar på grunn av manglande resultat. Det kan kome av at resultatkrava stort sett vert innfridde, men òg at stillings- og resultatkrava ikkje er utforma på ein slik måte at dei er lette å måle. I tillegg kan eventuelle manglande resultat henge saman med forhold som verken arbeidsgivaren eller leiaren har hatt herredøme over, som skiftande politiske prioriteringar, endringar i budsjett eller liknande.

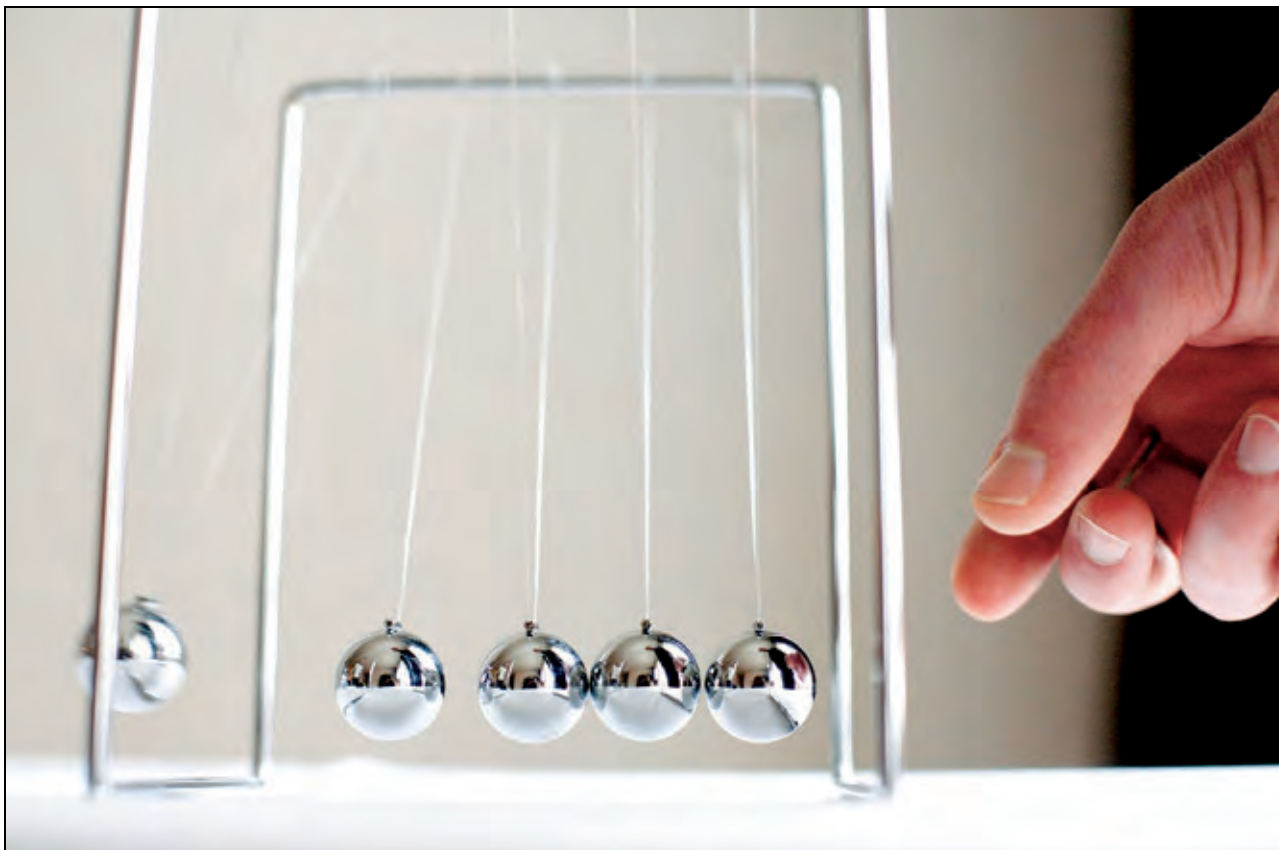
Ei gjennomgang av leiarlønsordninga som vart utført for departementet i 2008¹³, viste at leiarane som har leiarlønskontrakt, er nøgde med ordninga. Det gjeld òg dei som har oppfølgingsansvar for andre leiarar på leiarlønskontrakt. Leiarar på leiarlønskontrakt i departementa var noko meir nøgde med ordninga enn leiarar i dei underliggjande verksemdene.

¹³ Bragelien, I. og Mjøs, A. (2008): *En gjennomgang av statens lederlønnssystem*. Samfunns- og næringslivsforskning as (utkast).

Leiarane var mindre nøgde med måten ordninga vert praktisert på. Det er stort rom for å tilpasse bruken til lokale tilhøve, og det har mellom anna ført til skilnader i kriteria for tildeling av individuelle tillegg og i opplegg for korleis leiarane vert evaluerte. Sjølv om desse skilnadene er godt grunngitte, kan dei òg vere ein grunn til at mange av leiarane er misnøgde med praktiseringa av ordninga.

Departementet ser på leiarlønsordninga som ei god ordning for leiing og kommunikasjon mellom leiarar på ulike nivå. Det er ei fleksibel ordning som kan ta omsyn til særdraga i dei ulike sektorane. Men ordninga burde fungere betre når det gjeld oppfølging av felles, sektorovergripande mål i staten. Kvart enkelt fagdepartement kan utnytte ordninga meir som eit personalpolitisk verktøy og eit instrument i styringa. Presise mål og krav og grundige resultatvurderingar som gir ei god oppfatning av kva eventuelle avvik mellom mål og resultat kjem av, er naudsynt for å utøve god styring, med eller utan leiarkontrakt. Skal leiarlønsordninga fungere som eit godt verktøy for styring og personaladministrasjon, er det viktig at det er eintydige rammer for leiarevaluering og klare kriterium for tildeling av individuelle tillegg, slik at ordninga er føreseieleg for leiarane.

8 Økonomiske og administrative konsekvensar



Figur 8.1

Foto: Paal Audestad

8.1 Innleiing

Statsforvaltninga er både saksførebuar og gjennomfører for det politiske systemet. Statsforvaltninga skal i tillegg ta vare på interessene og rettane til folk mellom anna gjennom handheving av lover og reglar. Mange av dei oppgåvene forvaltninga utfører, er nært knytte til grunnverdiar som rettstryggleik og demokratisk deltaking. Det er ikkje mogleg å rekne seg fram til nytta av å realisere slike verdiar. Det er likevel mogleg å forbetre arbeidet med å realisere dei. Dei statlege verksemdene¹ har i 2009 til saman driftsutgifter på 131 milliardar kroner (St.prp. nr. 1 (2008–2009)). Om berre ein liten del av desse ressursane vart vridne

over på auka innsats for å betre styringssystema og arbeidsprosessane, kunne forvaltninga løyse oppgåvene sine med høgare kvalitet og større effektivitet.

Denne stortingsmeldinga gjer greie for den politikken Regjeringa vil føre for å få ei meir open, meir brukarretta, betre organisert og meir effektiv statsforvaltning. Meldinga inneheld tiltak for å forbetre korleis forvaltninga er organisert, korleis ho fungerer, og kva arbeidsprosessar ho nyttar. Fleire av dei tiltaka meldinga gjer greie for, er under gjennomføring. På andre område inneber meldinga ei forsterking av den forvaltningspolitikken denne regjeringa står for. Dette kapitlet gjere greie for nokre konsekvensar av desse tiltaka, endå fleire av dei er ei forlenging eller ei forsterking av tiltak som Regjeringa allereie har sett i verk. Det er vanskeleg å rekne seg fram til kva for samfunnsøkonomiske

¹ Det vil seie alle verksemdene som er ein del av staten som rettssubjekt.

konsekvensar kvart enkelt av tiltaka i forvaltningspolitikken har. Korleis statsforvaltninga fungerer, har likevel store konsekvensar for einskildmeneska, næringsverksemdene og andre samfunnsaktørar.

Privatpersonar, organisasjonar og næringsverksemdar er avhengige av at statsforvaltninga er kompetent og effektiv. Til dømes kan eit betre språk, betre brukarretting og meir oversiktlege elektroniske tenester spare tid for innbyggjarane. Om kvar innbyggjar bruker gjennomsnittleg eitt minutt mindre i året på å få tak i den informasjonen han eller ho treng frå statsforvaltninga, inneber det sparte tidskostnader som svarar til om lag ni millionar kroner i året.² Arbeidet med å samordne og forenkle oppgåveplikter (innrapporteringsplikter) som statlege verksemdar pålegg næringslivet, førte i løpet av ein 10-årsperiode til ein netto reduksjon i oppgåvepliktene for næringslivet på vel 1000 årsverk. Ei samla effektivisering på berre 1 prosent på driftsbudsjetta til dei statlege verksemdene vil frigjere ressursar tilsvarende 1,3 milliardar kroner.

Dei aller fleste forvaltningspolitiske tiltaka – som til dømes betre samordning, meir openheit, betre språk og god saksutgreiing – krev forbetring av dei daglege rutineane i verksemdene. Kostnadene med dette skal verksemdene dekkje innafor sine egne eksisterande budsjетtrammer. Men ofte fører forvaltningspolitiske tiltak til utviklingskostnader og krev eit sentralt forvaltningspolitisk apparat som kan samle og spreie kunnskap, kartlegge utviklingstrekk, identifisere forbettringsområde innafor og på tvers av sektorar og gjennomføre fellestiltak der det er naudsynt. Kostnadene med desse aktivitetane vert dekte innafor dei ordinære budsjетtrammene til Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) når ikkje anna er særskilt nemnt i dette kapitlet. Slik denne regjeringa ser det, er eit velfungerande forvaltningspolitisk apparat ein føresetnad for kontinuitet og systematikk i arbeidet med forbetring og fornying av forvaltninga på tvers av sektorane.

² Overslaget byggjer på talet på innbyggjarar som er 18 år eller eldre, og legg til grunn at kvar innbyggjar sparer 1 minutt i gjennomsnitt. Alternativkostnaden på fritid er løn etter skatt, og det er lagt til grunn at personar over 70 år har same alternative kostnad på fritid som dei yrkesaktive. Timar per årsverk er 1725. Gjennomsnittsløna etter skatt er sett til 250 000 kroner per år.

8.2 Ei open og brukarretta forvaltning for breiare deltaking

Betre kunnskap

Systematisk innsamling av kunnskap om korleis ulike tenestemottakarar og andre oppfatar oppgåveløysinga i forvaltninga, er nødvendig for å sikre at tenestetilbodet vert utforma i tråd med det brukarane treng. Ei meir aktiv involvering av brukarane og innbyggjarane i tenesteutforminga vil heve kvaliteten på tenestene, gjere dei meir treffsikre og støtte opp under den demokratiske forpliktinga forvaltninga har overfor innbyggjarane. Dei fleste, men ikkje alle statlege verksemdar gjennomfører allereie i dag tiltak for å få meir kunnskap om kva brukarane meiner om tenestene, og kva dei meiner dei treng. Betre rettleiing kan redusere kostnadene for verksemdene i gjennomføringa av tiltaka for brukarretting. Rettleiingsmateriell og felles fora for læring kan òg harmonisere brukarrettingsarbeidet mellom verksemdene, leggje grunnlaget for utvikling av høgare faglege standardar for arbeidet og leggje til rette for læring mellom verksemdene.

Innbyggjarundersøkingar vil gi viktig informasjon til verksemdene, til forvaltninga meir generelt, til allmenta og til dei som tek politiske avgjerder. Metoden for innbyggjarundersøkingar som no er utvikla, kan gjere det mogleg å identifisere kva for forhold som påverkar folk si oppfatning av offentleg sektor. Dette vil gi viktig informasjon i arbeidet for å forbetre offentleg sektor. Det same gjeld StatRes, eit system for å hente inn og spreie informasjon om statleg ressursbruk og resultat i ulike sektorar.

Betre tenester og forvaltning for innbyggjarar og næringsliv

Dei sentrale tiltaka for betre informasjon om statleg ressursbruk, resultat og korleis brukarane oppfatar tenestene, som rettleiing i brukarretting, felles fora for kunnskapsutvikling og innbyggjarundersøkingar, fører til små kostnader. Men når denne kunnskapen vert teken i bruk for å gjennomføre konkrete tiltak for brukarretting og fornying av offentlege tenester, får det økonomiske og administrative konsekvensar.

Rettstryggleik og gode avgjerder

Reglar for sakshandsaming og avgjerdsprosessar er fastsette i forvaltningslova og i interne retningslinjer i forvaltninga, som til dømes dei etiske ret-

ningslinene for statstenesta. Meldinga legg vekt på at verksemdene med jamne mellomrom bør gjennomføre opplæringstiltak og evalueringar av rutinane slik at dei sikrar at retningsliner og andre reglar vert etterlevde på ein god måte. Slike tiltak fell innafor det ansvaret verksemdene har for å sikre ei forsvarleg sakshandsaming, og skal dekkjast innafor dei ordinære budsjetta. Godt og systematisk arbeid for å sikre at lover, reglar og andre reguleringar vert utforma slik at dei er enkle og verkar etter intensjonen, vil ha store positive økonomiske og administrative konsekvensar for næringsliv og enkeltpersonar. Gode konsekvensutgreiingar i samband med utforming av lover og reglar vil redusere faren for utilsikta verknader. Betre samfunnsøkonomiske vurderingar av dei verknadene reguleringar har, kan potensielt gi stor samfunnsøkonomisk vinst.

Betre språk

Arbeidet for klart og enkelt språk i staten krev tid. Kostnadene med arbeidet er særleg knytte til kompetansetiltak, dialog med brukarane (til dømes for å teste brev og skjema) og interne kvalitetssikringssystem. Vinsten er at eit enklare og klarare språk reduserer faren for mistydingar, som fører til spilt tid for forvaltninga sjølv og dei ho skriv til. Klart språk er ein føresetnad for god kvalitet på tenestene, gir betre kommunikasjon med innbyggjarane, støttar opp under dei demokratiske verdiane, gir innbyggjarane større tillit til forvaltninga og – ikkje minst – sparer tid og pengar. I verste fall kan eit dårleg språk føre til mistydingar som igjen kan gi forvaltningsvedtak bygde på feil faktum. Det har store konsekvensar for enkeltmenneske, gir grunnlag for klage og krev ny sakshandsaming.

Openheit og betre utveksling av informasjon

Den nye offentleglova gjeld frå 1. januar 2009. Offentleg elektronisk postjournal skal vere på plass i løpet av 2009. Begge delar kan føre til at fleire ber om innsyn i dokumenta til forvaltninga. Om innsynskrava aukar sterkt, kan dei administrative konsekvensane verte store.

Digitalisering av forvaltninga vil leggje til rette for meir effektiv sakshandsaming og ressursparande arbeidsprosessar i forvaltninga. Betre og sikrere utveksling av informasjon, sjølvbeteningsløysingar og elektronisk kommunikasjon med dei som får sakene sine handsama av forvaltninga, gjer det enklare å få fram nødvendig informasjon og eit solid grunnlag for avgjerder. Det er til fordel både for forvaltninga og for dei som har med forvalt-

ninga å gjere. Kortare sakshandsamingstid reduserer tidskostnadene og legg grunnlaget for effektivisering i forvaltninga til beste for dei enkeltmenneska og næringsverksemdene som er avhengige av vedtak i forvaltninga.

Oppgradering av IKT-system og innføring av nye fører med seg store kostnader. Det finst ikkje noka samla oversikt over kor mykje forvaltninga årleg investerer i IKT. Statistisk sentralbyrå har rekna ut at statlege verksemdar brukte totalt 4,7 milliardar på kjøp av programvare og datautstyr og utvikling av programvare til eige bruk i 2006. Med unntak av investeringar i samband med større systemomleggingar er dette kostnader som er knytte til den ordinære drifta av verksemdene, og som dei dekkjer innafor eksisterande budsjetterammer. Tiltak som Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Servicesentret for departementa (DSS) arbeider med for å betre utnyttinga av IKT i forvaltninga, vert dekte innafor budsjetta til Departementet og desse verksemdene.

Felles elektronisk identitet (eID) og elektronisk signatur er ein føresetnad for effektiv utnytting av IKT i forvaltninga, mellom forvaltninga og innbyggjarane og i samfunnet elles. Ei langsiktig satsing på felles løysingar krev omfattande investeringar sentralt, med tilsvarende innsparingar for verksemdene. Samla sett vil staten spare på at ulike verksemdar ikkje innfører eigne løysingar for eID. Utvikling og auka bruk av nye elektroniske tenester, som eID legg grunnlaget for, vil òg føre til effektivisering.

Den nye tilgjengelova krev at informasjonssystema skal vere lagde til rette for alle frå 2010. Det inneber mellom anna krav om at det skal vere enkelt å ta seg fram på offentlege nettstader også for dei med nedsett funksjonsevne. Ein reknar med at kostnadene med slik tilrettelegging vil vere 1 til 2 prosent av kostnadene med å utvikle nye nettstader.

8.3 Ein godt organisert stat

Prinsipp for organisering

Meldinga skisserer nokre prinsipp for korleis staten bør vere organisert. Ein gjennomtenkt bruk av dei ulike organisasjonsformene i staten vil gi ei meir oversiktleg forvaltning. Gode prinsipp og framgangsmåtar for vurdering av organisering kan spare tid i utgreiingsfasen og gi eit betre grunnlag for avgjere organisasjonsform i kvart enkelt tilfelle. Betre måloppnåing og meir effektiv styring er eit mål for arbeidet med organisasjonsprinsippa, men det er ikkje mogleg å seie på generelt grunnlag kor

stort effektiviseringspotensial dette verkemiddelet vil ha. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal ha ei sentral oppgåve i å samle erfaringar, gjere dei tilgjengelege og gi råd og rettleiing til departementa og andre i val av organisasjonsform. Slike aktivitetar fell innafør det noverande ansvarsområdet til Difi.

Regional stat

Fleire statlege verksemder med regionale ledd har delt inn den regionale organisasjonen sin på ulike måtar. Det fører til at regional stat ikkje har samanfalle regional inndeling. For kommunar og fylkeskommunar kan det vere ei ulempe, særleg om inndelinga går på tvers av grensene til desse forvaltningsnivåa. Den vurderinga Norsk institutt for by- og regionalforskning (NIBR) har gjort av dette, tyder likevel på at dette ikkje er den viktigaste hindringa for god regional samordning. Verksemdene skal organisere seg slik at dei politiske måla dei er sette til å realisere, vert nådde på den mest effektive måten. Denne meldinga slår fast at ved organisering av det statlege regionale leddet bør ein ta omsyn til kva for organisasjonsinndeling som vil vere til fordel for samarbeidspartnarane. Desse omsyna må vurderast opp mot andre omsyn i kvart enkelt tilfelle.

Meldinga tek til orde for betre informasjon til innbyggjarane om regional organisering og for at Fylkesmannen skal utvikle rolla si som regional statleg samarbeidspartnar med fylkeskommunane. Betre tilgang på informasjon vil spare tid for innbyggjarane. Kostnadene med å betre informasjonen til innbyggjarane om regional organisering vert dekte innafør dei ordinære budsjetttrammene. Det er ikkje mogleg å vurdere potensiell vinst ved at Fylkesmannen vert ein meir aktiv samarbeidspartnar lokalt og regionalt utan å vurdere eventuelle konkrete regionale tiltak og initiativ som det kan føre til. Ein kan likevel gå ut frå at ein meir samordna innsats for regional utvikling kan føre til positive økonomiske verknader for regionane.

8.4 Styring og samordning

God styring og måloppnåing

Forvaltningspolitikken skal betre styringssystema og arbeidsprosessane slik at forvaltninga kan løyse oppgåvene sine med høg kvalitet og større effektivitet. Mål- og resultatstyring er vel etablert som prinsipp i statsforvaltninga. Eit velfungerande sty-

ringssystem er eit av dei viktigaste verkemidla for å få god måloppnåing, fornuftig ressursutnytting og effektiv politisk styring.

Samordning av IKT-investeringar

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi er ein viktig faktor bak den sterke produktivitetsutviklinga i næringslivet sidan 1990-talet. Det finst ikkje tilsvarende tal for effekten i offentleg sektor. Men i ei kartlegging av IKT-utgifter i staten som Statistisk sentralbyrå gjennomførte i 2008³, opplyste eit fleirtal av dei statlege verksemdene at gjennomførte eller pågåande IKT-prosjekt hadde ført til ganske store eller svært store endringar i tenestekvaliteten, betre grunnlag for avgjerder og forenkling av arbeidsrutinar. Rett bruk av IKT vert ein viktig føresetnad for effektive og brukarretta offentlege tenester i åra framover.

Det er krevjande å få god effekt ut av IKT-investeringane. IKT-prosjekt kan by på kompliserte tekniske problemstillingar, krev spesialisert kompetanse og kan føre med seg leverandørbindingar. IKT-løysingar som er felles for nokre eller alle verksemder, kan gi store effektiviseringsvinstar. Felles IKT-utvikling er krevjande å få til, mellom anna fordi kostnadene kan hamne i ein sektor og vinsten i ein annan. Men kostnadene ved ei investering kan verte mindre eller vinsten større om verksemdene tek omsyn til kva dei andre delane av staten gjer. Ei betre samordning av offentleg IKT-utvikling kan derfor ha store positive verknader. Det kan gi stor økonomisk og administrativ vinst om nye IKT-system kan samhandle med andre. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal, i samråd med Senter for statleg økonomistyring (SSØ), etablere dei rettleiings- og pådrivaraktivitetane som er naudsynte for å få til meir samhandling.

Eit felles program for IKT-infrastruktur i staten, som Fornyings- og administrasjonsdepartementet arbeider med, skal identifisere og greie ut moglege IKT-investeringar som bør vere felles. Etableringa av programmet vil krevje administrative ressursar i departementet og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), men vil ikkje ha økonomiske og administrative konsekvensar elles. Dei konkrete forslaga til felles tiltak som programmet fører til, skal vurderast på vanleg måte i samband med den ordinære budsjettprosessen.

³ Statistisk sentralbyrå (2008): *Bruk av IKT i staten*, 2. kvartal 2007 tabell 3, <http://www.ssb.no/emner/10/03/iktbruks/tab-2008-02-14-03.html>

Felles IKT-arkitektur i staten

Felles arkitekturprinsipp i staten skal sikre at dei IKT-løysingane som kvar etat eller sektor kjøper, utviklar og nyttar, er i samsvar med sentrale krav om auka brukarorientering og samhandling på tvers. Det vil over tid leggje til rette for gjenbruk av løysingar. Arkitekturprinsippa er utforma slik at når dei vert lagde til grunn i utviklinga av nye IKT-system, vert det mindre naudsynt med store endringar i IKT-systema om verksemdene går gjennom organisatoriske endringar. Dei vil òg kunne gjere forvaltninga meir endringsdyktig ved at data-system i verksemdene enklare kan integrerast med systema i andre verksemdar. Prinsippa skal gjelde for nye IKT-system og ved vesentleg ombygging av eksisterande system. Vidareutvikling av prinsippa vil ha marginale kostnader knytte til sakshandsaming og rettleiing. Å følgje prinsippa kan få økonomiske og administrative konsekvensar. På kort sikt kan det auke utviklingskostnadene. På lengre sikt og etter kvart som fleire verksemdar tek dei i bruk, kan ein spare store beløp. Statlege verksemdar kan fråvike prinsippa om det er gode grunner til det, til dømes om vinsten ved samordning er klart mindre enn kostnadene.

8.5 Arbeidsgivarpolitikk og leiing

Eit godt kunnskapsgrunnlag

Meldinga gjer greie for fleire tiltak som Fornyings- og administrasjonsdepartementet gjennomfører for å skaffe seg eit godt kunnskapsgrunnlag for ein aktiv arbeidsgivarpolitikk. Tiltaka går mellom anna ut på å spreie kunnskap om avtaleverket, gjennomføre undersøkingar om medråderett og samarbeid i verksemdar under omstilling og gjennomføre medarbeidarundersøkingar med jamne mellomrom. Difi skal utvikle malar for IKT-baserte verk-tøy på arbeidsgivarområdet. Alle desse tiltaka er dekte innafor dei ordinære budsjetttrammene til departementet og direktoratet. Tiltaka har kvar for seg små kostnader, men kan leggje grunnlaget for ein meir kunnskapsbasert arbeidsgivarpolitikk som på sikt kan få positive administrative konsekvensar.

Mangfald og seniorpolitikk

Meldinga tek til orde for ein meir inkluderande rekrutteringspolitikk i staten der statlege verksemdar i større grad enn i dag aktivt dreg nytte av mangfaldet i samfunnet. Gjennomføringa av dette

kan leggje beslag på ein del administrative ressursar i verksemdene. I tillegg kjem inkludering av personar som treng særskild tilrettelegging, til å koste verksemdene noko. På den andre sida kan inkludering av arbeidstakarar som elles ville ha vorte ståande utafør arbeidslivet, få store positive samfunnsøkonomiske konsekvensar.

I samband med pensjonsreforma vart det lagt til grunn at ein auke i den gjennomsnittlege avgangsalderen vil gi store samfunnsøkonomiske vinstar. Statistisk sentralbyrå har rekna ut at tilpassingar i heile økonomien i retning av lengre gjennomsnittleg arbeidstid og utsetjing av pensjone-ringsalderen kan medverke til å auke arbeidstilbødet målt i timeverk med over 10 prosent i 2060. Ein slik oppgang i arbeidstilbødet i økonomien kan auke disponibel reallinntekt i 2060 med vel 8 prosent, jf. Perspektivmeldinga 2009. Dei tilsette i staten er i gjennomsnitt noko eldre enn tilsette i arbeidslivet elles, og frå 2001 til 2008 auka den forventede avgangsalderen i staten frå 61,3 til 62,4 år. Ein god seniorpolitikk som får dei tilsette i statsforvaltninga til å stå lenger i jobb, vil føre til store positive samfunnsøkonomiske verknader. Kvar verksemd har ansvaret for å gjennomføre tiltak for ein god seniorpolitikk.

Kompetanseutvikling og livslang læring

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal utvikle ein infrastruktur for e-læring. Dette vil medverke til ei effektivisering av opplæringa i staten, mellom anna ved at opplæringstilboda vert betre utnytta. Kostnadene ved dette skal dekkjast innafor budsjettet. Meldinga tek til orde for større mobilitet i staten. Fornyings- og administrasjonsdepartementet skal sjå nærare på korleis departementet kan leggje til rette for frivillig mobilitet og rotasjon. Ein breiare erfaringsbakgrunn for dei som arbeider i forvaltninga, kan ha fordelar som det er vanskeleg å rekne seg fram til. Auka mobilitet og rotasjon medfører visse transaksjonskostnader.

Difi skal samle og utvikle det leiarfaglege miljøet sitt slik at det, i samarbeid med andre leiarfaglege miljø i og utafør staten, kan tilby leiarar i staten mellom anna eit modulbasert rammeprogram og eit tilbod til toppleiarane, i samsvar med Plattform for leiing i staten. Kostnadene med å tilby leiarar i staten kompetansehevande tiltak vil variere alt etter kor stor etterspurnaden vert. Det er grunn til å tru at kostnadene samla sett vil verte lågare enn om verksemdene kvar for seg skulle kjøpe desse tenestene i marknaden.

Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet av 3. april 2009 om Ei forvaltning for demokrati og fellesskap vert send Stortinget.

Offentlege institusjonar kan tinge fleire eksemplar frå:
Servicesenteret for departementa
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysningar om abonnement, laussal og pris får ein hjå:
Akademika AS
Avdeling for offentlege publikasjonar
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengeleg på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Paal Andestad

Trykk: 07 Gruppen 03/2009

