
Rapport

Desentralisering og IKT

**Om desentralisering av statlige oppgaver -
bl.a. ved hjelp av informasjons- og
kommunikasjonsteknologi**

Februar 2000

Rapport

Desentralisering og IKT

Om desentralisering av statlige oppgaver - bl.a. ved hjelp av informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Februar 2000

**Rapport fra en embetsmannsgruppe nedsatt av Arbeids- og
administrasjonsdepartementet**

Innhold

1	SAMMENDRAG.....	5
2	BAKGRUNN, MANDAT OG DRØFTING AV MANDAT.....	7
2.1	RAMMENE FOR OPPDRAGET.....	7
2.2	ORGANISERING AV ARBEIDET.....	7
2.3	MANDATET.....	8
2.4	DRØFTING AV MANDATET.....	9
3	MULIGE TILNÆRMINGER TIL TEMAET DESENTRALISERING.....	11
3.1	INNLEDNING.....	11
3.2	UTFLYTTING.....	12
3.3	DESENTRALISERING.....	12
3.4	DESENTRAL SENTRALISERING.....	13
3.5	KOMMUNALISERING.....	14
4	UTVIKLINGSTREKK.....	15
4.1	INGEBRETSSEN- OG GRANDEUTVALGET.....	15
4.1.1	<i>Ingebretsenutvalget.....</i>	<i>15</i>
4.1.2	<i>Grandeutvalget.....</i>	<i>16</i>
4.1.3	<i>Hvorfor ble noen utflyttinger gjennomført?.....</i>	<i>17</i>
4.2	ERFARINGER MED DISTRIKTPLASSERTE SENTRALADMINISTRATIVE FUNKSJONER.....	17
4.2.1	<i>Oppgaver og oppgaveløsning.....</i>	<i>18</i>
4.2.2	<i>Kontaktbehov.....</i>	<i>18</i>
4.2.3	<i>Rekruttering og kompetanse.....</i>	<i>18</i>
4.2.4	<i>Lokaliseringssted og andre forhold.....</i>	<i>19</i>
4.2.5	<i>Incentiver og satsing på effektive organisasjoner.....</i>	<i>20</i>
4.3	STRUKTURELLE ENDRINGER.....	20
4.3.1	<i>Antall ansatte i offentlig sektor.....</i>	<i>20</i>
4.3.2	<i>Utviklingen i regionsentrene.....</i>	<i>23</i>
4.4	OFFENTLIG FORVALTNINGS REGIONALØKONOMISKE BETYDNING.....	24
4.5	ENDREDE RAMMEBETINGELSER.....	25
5	TEKNOLOGISKE MULIGHETER.....	27
5.1	INNLEDNING.....	27
5.2	IKT-INFRASTRUKTUREN.....	28
5.3	PROGRAMVARE OG ANVENDELSER SOM UNDERSTØTTER SAMARBEID OG ARBEIDSDELING.....	31
5.4	UTVIKLING AV ELEKTRONISK SAKSBEHANDLING I OFFENTLIG FORVALTNING.....	32
5.5	MODELLER FOR DESENTRALISERING AV ARBEIDSOPPGAVER VED HJELP AV IKT.....	33
5.6	OPPSUMMERING.....	36
6	KRITERIER FOR DESENTRALISERING.....	38
6.1	OVERORDNEDE PRINSIPPER OG KRITERIER.....	38

6.2	DEPARTEMENTSOPPGAVER OG DIREKTORATSOPPGAVER	38
6.2.1	<i>Departementsoppgaver</i>	38
6.2.2	<i>Direktoratsoppgaver</i>	40
6.3	KRITERIER KNYTTET TIL LOKALISERINGSSTEDET.....	41
7	GJENNOMGANG AV OPPGAVER I SENTRALFORVALTNINGEN	43
7.1	OPPGAVER I DEPARTEMENTER, DIREKTORATER OG ANDRE UNDERLIGGENDE ORGANER.	43
7.2	DIREKTORATSNIVÅET	57
7.3	INTERNADMINISTRASJON	58
8	DRØFTING OG ANBEFALINGER.....	60
8.1	INNLEDNING.....	60
8.2	INCENTIVER	61
8.3	SENTRALADMINISTRATIVE OPPGAVER SOM KAN EGNE SEG FOR DESENTRALISERING.....	62
8.3.1	<i>Departemets- og direktoratsoppgaver</i>	62
8.3.2	<i>Nærmere om internadministrasjon/ fellestjenester</i>	65
8.4	DESENTRALISERING VED HJELP AV IKT.....	65
8.4.1	<i>Særlig om fjernarbeid/hjemmekontor</i>	68
8.5	DESENTRAL SENTRALISERING.....	69
8.6	OPPSUMMERTE TILTAK	70
9	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER.....	71

Særskilt vedlegg: *Desentralisering av statlige oppgaver med IKT*, rapport av Arild Jansen og Geir Schulstad, Høgskolen i Finnmark, og Lars Krogh, Maximite Alta A/S

1 Sammendrag

Embetsmannsgruppen har utredet muligheten for desentralisering av statlige arbeidsplasser bl.a. ved bruk av ny teknologi. Bakgrunnen for oppdraget er bl.a. Voksenåsenreklæringen, der regjeringen påpeker at staten må gå foran når det gjelder å desentralisere virksomhet.

Gruppen har innledningsvis pekt på at utredningene og forslagene til utflytting av statlige institusjoner på 1960 og -70-tallet i relativt liten grad ble fulgt opp. Best erfaring synes en å ha ved store omorganiseringer, nye oppgaver og bruk av incentiver, jf. bl.a. erfaringene ved lokalisering av statlige tjenester til Mo i Rana og Brønnøysund. Samtidig viser statistikken at det har skjedd en faktisk og relativ desentralisering i statssektoren, særlig gjennom overføring av oppgaver til kommunene. Et særlig utviklingstrekk er at regionsentrene har økt sin andel av de statlige stillingene på bekostning av de små kommunene. Den påviser også at andelen statstjenestemenn i Oslo/Akerhus har økt noe i løpet av 1990-tallet.

Gruppen har i denne rapporten i hovedsak vurdert utflytting av oppgaver fra departementene og direktoratene. Pt synes mulighetene for desentralisering fra departementene beskjedne, mens det synes å være et større potensiale i direktoratene. Til sammen utgjør departementene og direktoratene pr. 1999 13.457 tilsatte, hvorav omlag 900 er lokalisert utenfor Oslo.

Som et overordnet prinsipp har gruppen lagt til grunn at forslagene til desentralisering skal innebære kostnadseffektive løsninger og muligheter for mer effektiv bruk av offentlige ressurser. Formålet må være å redusere ressursbruken til administrasjon i forvaltningsapparatet der dette er mulig.

Etter embetsmannsgruppens mening må man satse på ulike typer virkemidler eller tilnærminger for å oppnå desentralisering, og gjerne bruk av flere virkemidler på samme tid. Flere slike virkemidler er beskrevet i rapporten. Etter gruppens mening tilsier tidligere erfaringer at økonomiske incentiver utgjør et særlig kraftfullt virkemiddel. Det foreslås derfor at det opprettes en incentivpott i størrelsesorden 50 millioner kroner.

Med utgangspunkt i gjennomgangen av desentraliseringspotensialet i departementene og direktoratene peker gruppen på en rekke områder som skiller seg ut som interessante for nærmere vurdering. Gruppen har ikke hatt anledning til å foreta inngående analyser av hvert enkelt område og hver enkel oppgave som omtales. Den påpeker derfor behovet for grundigere analyser av hvorvidt desentralisering er hensiktsmessig ut fra økonomiske, administrative og personalmessige hensyn. Gruppen foreslår at det enkelte departement får ansvaret for gjennomgang av sine oppgaver og sine egne etater, men at det også engasjeres profesjonell hjelp til å foreta en grundigere analyse av disse forholdene.

Gruppen mener det er viktig med en resultatorientert tilnærming. Med bakgrunn i tidligere erfaringer bør det videre arbeidet konsentreres om de områdene der mulighetene for desentralisering i utgangspunktet synes å være størst, dvs. ved omfattende omorganisering av statlige oppgaver, nye statlige oppgaver mv. For å sikre framdrift, bør man derfor raskest mulig sjekke ut mindre aktuelle områder. Videre reiser gruppen

spørsmålet om det er hensiktsmessig med en gjennomgang av hele direktoratsnivået med tanke på mulige utplasseringer fra Oslo.

Gruppen mener at den generelle utviklingen innenfor IKT-området kan bidra til å øke potensialet for desentralisering. Den foreslår derfor at det iverksettes konkrete pilotforsøk for å prøve ut ulike modeller og tekniske løsninger for oppgavedeling og samhandling over geografiske avstander. Dette kan gjøres innenfor rammen av bl.a. programmet elektronisk saksbehandling og i samarbeid med regionale og lokale utviklingsmiljøer. Det anbefales videre at det iverksettes pilotforsøk for å teste ut nettverksbasert samhandling innen offentlig forvaltning. En evaluering og systematisering av de erfaringene som statlige virksomheter har gjort ved bruk av hjemmekontor, kan følges opp med retningslinjer og veiledningstiltak samt pilotprosjekter for utprøving av løsninger.

I tillegg foreslår gruppen at det teknologiske aspektet ved ulike ordninger for fjernarbeid/hjemmekontor evalueres og eventuelt forbedres.

Innen området ”desentral sentralisering” viser gruppen til flere oppgaver som den mener bør vurderes organisert som fellesløsninger. Gruppen foreslår videre at arbeidet med offentlige servicekontorer forseres.

Gruppen påpeker til slutt viktigheten av at de økonomiske og administrative konsekvensene beregnes nærmere i hvert enkelt tilfelle, slik at beslutninger om å desentralisere kan skje på basis av så sikre beregninger som mulig.

2 Bakgrunn, mandat og drøfting av mandat

2.1 Rammene for oppdraget

Bakgrunnen for oppdraget er Voksenåsen erklæringen, der regjeringen påpeker at “*staten må gå foran når det gjelder å desentralisere sin virksomhet. Erfaringene med å legge statlige foretak til distriktene er gode. Offentlig virksomhet har bidratt til at det er skapt kreative miljøer og tilført kompetanse som har bidratt til en positiv utvikling i næringsfattige strøk av landet*” og at en “*sentrumsregjering vil nedsette et bredt sammensatt utvalg som skal utrede hvordan en bl.a. ved bruk av ny teknologi kan desentralisere statlig virksomhet* .

Temaet er også tatt opp i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 38 (1998-99) IT-kompetanse i et regionalt perspektiv, der Stortinget ga sin tilslutning til prinsippet om at nye statlige oppgaver skal lokaliseres utenfor Oslo-regionen - fortrinnsvis i distriktene - og at unntak skal begrunnes.

Organisering og lokalisering av statlig tjenesteproduksjon, oppgaver og arbeidsplasser var på 1970- og 80-tallet et aktivt virkemiddel i distriktpolitikken. Innsatsen oppnådde imidlertid begrensede resultater. Når arbeidet nå er tatt opp igjen, bl.a. gjennom dette utredningsarbeidet, er det viktig å lære av erfaringene. Disse viser bl.a. at “*tvangsutflytting*” av eksisterende institusjoner og arbeidsplasser kan være en lite hensiktsmessig vei å gå. Samtidig representerer statlig tjenesteproduksjon og statlige arbeidsplasser en viktig basis i den regionale utviklingen, både ved at det gir nærhet til brukerne og bidrar til å bygge profesjonelle fagmiljøer også utenfor de større byene. Oppdraget fra regjeringen setter derfor søkelys på nye grep for at oppgaver, teknologiske muligheter og organisatorisk nytenkning i forvaltningen kan bli et bidrag til å nå de distrikts- og regionalpolitiske målene.

2.2 Organisering av arbeidet

Til å forestå utredningsarbeidet nedsatte Arbeids- og administrasjonsdepartementet i januar 1999 en embetsmannsgruppe.

Sammensetning

Embetsmannsgruppen, som har vært ledet av AAD, har hatt følgende sammensetning:

Petter Knutzen, Kommunal- og regionaldepartementet

Olve Engebretsen, Nærings- og handelsdepartementet

Finn Melbø, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Dag Sverre Steihaug, - “ -

Terje Dyrstad, - “ - (leder)

Sekretariatet har hatt følgende medlemmer:

Øyvinn Bjørn, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (hovedsekretær)

Kai Ove Nauen - “ -

Ole Magnus Aurdal, Kommunal- og regionaldepartementet
Klara Bøe, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (fra okt –99)

Møter

Embetsmannsgruppen har avholdt åtte møter, hvorav ett møte der Oppgavefordelingsutvalget presenterte sitt arbeid. Det er holdt ett dagsseminar/arbeidsmøte, med innledninger av Roger Jøsevold fra Statskonsult og Arild Jansen fra Høgskolen i Alta. På samme møte presenterte Geir Vik og Jakup Skamsar fra Norsk Hydro en modell for organisering av virksomheter i ulike sentra som hver ivaretar “spesialiserte” funksjoner.

Utredninger

Det har vært satt i gang følgende utredningsarbeid:

- Statskonsult har foretatt et utredningsarbeid som inngår som et grunnlagsdokument for sluttrapporten. I samarbeid med sekretariatet har Statskonsult også innhentet og utarbeidet statistikk for å dokumentere nærmere den relative sentraliseringen av arbeidsoppgaver i statsforvaltningen.
- Arild Jansen og Geir Schulstad ved Høgskolen i Finnmark og Lars Krogh, Maximite Alta A/S, har vært engasjert for å gjennomføre en kartlegging av de muligheter og utfordringer som bruk av ny teknologi gir for desentralisering av arbeidsoppgaver. Deres utredning, *Desentralisering av statlige oppgaver med IKT*, følger som trykt vedlegg til denne rapporten.

2.3 Mandatet

”Embetsmannsgruppen skal utrede muligheter for desentralisering av statlige oppgaver, bl.a. ved bruk av ny teknologi.

Arbeidet med desentralisering av statlige arbeidsoppgaver forankres i de overordnede forvaltningspolitiske målsettingene om å utvikle en rettssikker, brukerorientert, effektiv og politisk styrbar offentlig forvaltning, som bl.a. skal være et konkurransefortrinn for norsk næringsliv.

Arbeidet vil bl.a. omfatte følgende temaer:

- en gjennomgang av arbeidsoppgaver i sentralforvaltningen med sikte på å skille ut oppgaver til regionalt og lokalt nivå, evt. annet brukernært nivå
- vurdering av IT som regionalpolitiske virkemiddel i statsforvaltningen og forslag om forsøk med forvaltning på tvers av organisatoriske og geografiske grenser
- forslag om utprøving av telependling og fjernkontor. Arbeidet må sees i direkte sammenheng med, og koordineres med, arbeidet i den partsammensatte arbeidsgruppen på fjernarbeid som skal settes ned etter gjeldende hovedtariffavtale
- arbeidet vil også inkludere forholdet til viktige forvaltningspolitiske styringsprinsipper, dvs. prinsippene om rammestyring og resultatstyring av statlige virksomheter med tilhørende fullmakter og ansvar for virksomhetsleder, jfr. statens økonomiregelverk
- økonomiske og administrative konsekvenser av anbefalingene.

Det vil bli belyst gjennom statistikk hvorvidt det de senere år har skjedd en relativ sentralisering av arbeidsplasser innenfor statsforvaltningen.”

2.4 Drøfting av mandatet

I henhold til mandatet skal embetsmannsgruppen utrede muligheter for desentralisering av statlige oppgaver, bl.a. ved hjelp av ny teknologi.

Gruppen har tolket mandatet slik at vi i hovedsak skal se på statlige arbeidsoppgaver og i første omgang ikke vurdere utflytting av etablerte institusjoner fra Osloregionen. Vi har først og fremst sett på arbeidsoppgaver som i dag utføres innenfor ordinære statlige forvaltningsorganer, dvs. departementer og direktorater. Vi vil i liten grad berøre statlig forretningsdrift.

Arbeidet skal forankres i de overordnede forvalningspolitiske målsettingene om å utvikle en rettssikker, brukerorientert, effektiv og politisk styrbar offentlig forvaltning, som bl.a. skal være et konkurransefortrinn for norsk næringsliv. Arbeidsgruppen har videre tolket mandatet dithen at gjennomgangen skal forankres i det løpende arbeidet for å effektivisere offentlig sektor blant annet ved hjelp av IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi). Det innebærer at arbeidsgruppen ikke ser det som formålstjenlig å peke på desentraliseringsløsninger som ikke støtter opp om ovennevnte.

Med desentralisering tenker vi først og fremst på utflytting av sentraladministrative oppgaver fra Osloregionen, men det finnes også alternative tilnærminger. Med basis i tidligere erfaringer og mulig utvikling i statlig sysselsetting vil vi legge en noe bredere definisjon til grunn, og også se på de mulighetene som ligger i *desentral sentralisering*. En annen mulighet er å se på virkemidler for å demme opp for eventuelle negative distriktsmessige konsekvenser av planlagte og forestående strukturendringer i statlige etaters lokalkontorer på kommunenivå. Slike endringer kan innebære forringelse av servicetilbudet i de minste kommunene. Opprettelsen av offentlige servicekontorer og aktiv bruk av IKT er sentrale virkemidler i denne sammenhengen. Gruppen vil også se på mulighetene til å etablere løsninger etter mønster fra ulike spesialenheter som allerede i dag finnes i distriktene (f.eks. Statens innkreivingsentraler i Kirkenes og Mo i Rana, Brønnøysundsregistrene og andre).

For at verken avgivende eller mottakende instans skal oppleve delegering og desentrale løsninger som ineffektivt og fordyrende, vil vi prioritere saksfelt der det er et generelt behov for avlastning av departementene, men også se på avlastning av direktoratene. Andre aktuelle områder for desentralisering er områder der det er vekst i oppgavevolumet, behov for å utføre oppgaver på en ny måte eller andre grunner for større endringer.

Gruppen mener at hovedutfordringen i vurderingen av IKT som virkemiddel for desentralisering ligger i å systematisere og fokusere de mulighetene som ny teknologi gir til samhandling og oppgaveløsning på tvers geografiske avstander. Vi vil se på hvordan anvendelse av IKT kan bidra til nye og mer effektive former for desentralisert statlig oppgaveløsning, og hvordan IKT kan bidra til å oppnå en bedre organisatorisk og geografisk fordeling av den statlige oppgaveløsningen.

Når vi bruker begrepet IKT i denne rapporten, legger vi til grunn bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i vid forstand, dvs. teknologi som muliggjør elektronisk informasjonsutveksling og samhandling om oppgaveløsningen ved hjelp av ulike elektroniske medier som håndterer digital informasjon i form av tekst, bilder, lyd og video etc.

Elektroniske informasjonstjenester og nettverksbasert arbeid, for eksempel . telependling, fjernkontor og virtuell organisering, er anvendelser av IKT som gir muligheter for mer fleksibel organisering av arbeidsprosessene og funksjonsfordeling i virksomheten, i tillegg til at arbeidsgiver kan tilby mer fleksible arbeidsordninger. Nettverksbasert arbeid kan bidra å beholde virksomheten sentralt, men samtidig tilrettelegge for at de ansatte kan være bosatt i distriktene, og utføre hele eller deler av arbeidet derfra. Motsatt kan selvfølgelig virksomheten lokaliseres utenfor sentrale strøk og trekke veksler på kompetanse og arbeidskraft sentralt.

Endringer i det statlige styringsregimet, som f.eks. mål og resultatstyring, det nye økonomiregelverket og lederkontrakter har gitt etatslederne større fullmakter, og det er stilt krav om et mest mulig effektivt apparat til å gjennomføre de pålagte oppgaver. Kravet om at forvaltningen skal ha kostnadseffektive organisatoriske løsninger, er også understreket gjennom den økte aktiviteten fra Riksrevisjonen på forvaltningsrevisjonsområdet. Disse endringene vil medføre at det i spørsmål om desentralisering av oppgaver kan bli lagt mer vekt på kostnadseffektive løsninger.

Den største muligheten til å spre offentlige arbeidsplasser ligger trolig i oppgavefordelingen mellom stat og kommune. Oppgavefordelingsutvalget har ansvaret for denne problemstillingen, og embetsmannsgruppen har derfor ikke berørt spørsmålet i denne rapporten.

3 Mulige tilnæringer til temaet desentralisering

For å få et klarere bilde av hva vi legger i begrepet desentralisering og for å målrette det videre arbeidet, har vi i dette kapitlet laget en oversikt over ulike tilnæringsmåter til begrepet desentralisering av statlige oppgaver.

3.1 Innledning

Som vi vil vise i kap 4, har tiltak for å fordele statlige arbeidsplasser til andre deler av landet enn Oslo-regionen vært satt på dagsorden siden begynnelsen av sekstitallet . Dette har vært gjort med ulike vinklinger.. Fra i første omgang å være et tiltak for å redusere presset i Oslo-området, ble begrunnelsene på syttitallet distriktspolitiske, og på slutten av åttitallet ble slike etableringer benyttet som tiltak for å løse punktproblemer på lokale arbeidsmarkeder.

Regjeringen har i dag klare distriktspolitiske mål. Utgangspunktet for gruppens arbeid er at regjeringen ser på desentralisering av statlige virksomheter og oppgaver som et tiltak for å nå disse målene.

Tilnæringsmåte	Fra hvilke organer	Hva kan flyttes	Til hvilke organer
Utflytting	Hvilken som helst institusjon	hele institusjoner	<ul style="list-style-type: none">• Andre eksisterende statlige forvaltningsorganer utenfor Oslo-regionen• Etablere institusjonen for seg selv utenfor Oslo-regionen
Desentralisering	Departement direktorat tilsynsorganer og lignende	myndighet oppgaver	<ul style="list-style-type: none">• Andre eksisterende statlige forvaltningsorganer utenfor Oslo-regionen• Direktorat• Tilsynsorganer• Andre sentraladministrative forvaltningsorganer• Regionale forvaltningsorganer• Lokale forvaltningsorganer• Oppretting av nye statlige forvaltningsorganer lokalisert utenfor Oslo-regionen
Desentral sentralisering	Eksisterende statlige regionale/ lokale forvaltningsorganer	myndighet oppgaver	<ul style="list-style-type: none">• Nyopprettede sentraladministrative forvaltningsorganer utenfor Oslo-regionen• Eksisterende lokale/regionale forvaltningsorganer
Kommunalisering	Departementer, Direktorat, statlige regionale forvaltnings-	myndighet oppgaver	<ul style="list-style-type: none">• Fylkeskommuner• Kommuner

	organer		
--	---------	--	--

For å klargjøre bildet har vi laget denne oversikt over ulike tilnæringsmåter til begrepet desentralisering av statlige oppgaver. Dette bl.a. for å illustrere de ulike innfallsvinklene som kan benyttes i et slikt arbeid.

De ulike tilnæringsmåtene til desentralisering vil på ulikt vis gi muligheter til resultatoppnåelse. Før det igangsettes større arbeider, bør det avklares hvilket ambisjonsnivå man i dag har med hensyn til de muligheter som foreligger. Dette gjelder både mht til mulige avgivere av oppgaver en kan tenke seg desentralisert, og mht spredning/mottak av oppgavene.

Oversikten skulle gi en noenlunde helhetlig oversikt over hvilke muligheter som foreligger. Nedenfor vil vi drøfte nærmere de ulike tilnærmingene.

3.2 Utflytting

Utflytting av hele institusjoner var hovedtanken på seksti- og syttitallet. Dette ble imidlertid ikke fulgt opp med noen massiv gjennomføring til tross for grundig forarbeid og relativt mange forslag (jf kap 4). Embetsmannsgruppen oppfatter mandatet for sitt arbeid slik at man primært ikke ønsker å se nærmere på utflytting av etablerte institusjoner fra Oslo-regionen, men vi vil likevel i kap 7 drøfte noen sider ved en slik problemstilling for den sentrale statsforvaltningens vedkommende.

3.3 Desentralisering

Reformene i statlige styringssystemer de senere årene, f.eks. innføring av virksomhetsplanlegging, mål og resultatstyring og det nye økonomiregelverket, synes å ha falt sammen med en delegering av myndighet fra departementene til ytre instanser og fra etatene til regionalt og lokalt nivå. Denne utviklingen er imidlertid vanskelig å kvantifisere i form av arbeidsplasser. Det samme gjelder arbeidet med å legge enkeltsaksbehandling ut fra departementene. Noe av dette gjenspeiles i det faktum at antallet statlige arbeidsplasser har vokst i regionsentrene, jf kap 4.3.

Det er ikke foretatt noen prinsipiell gjennomgang og analyse av departementenes oppgaveportefølje siden Modalsliutvalget la fram sin innstilling i 1970, selv om man i ulike programmer har vektlagt desentralisering av statlige oppgaver. Jf f.eks. de uttrykte målene i "Fornyelsesprogrammet i staten" fra 1987. Det er i dag store ulikheter mellom departementene når det gjelder oppgavefordeling mellom departement og ytre instanser/andre forvaltningsnivåer. I dette ligger det nok et potensiale for utskilling av oppgaver til eksisterende eller nyopprettede forvaltningsorganer.

Av de store statlige etatene har f.eks. både Skattedirektoratet og Arbeidsmarkedsetaten opprettet desentrale spesialenheter som betjener hele landet. Skattedirektoratet har et brukerstøttesenter for IT i Grimstad, Oljeskattekontoret i Sandnes og Sentralskattekontoret for utenlandssaker i Stavanger. Arbeidsmarkedsetaten har opprettet Arbeidsmarkedsetatens servicesenter i Mo i Rana og arbeidsmarkedsetatens lønnsentral og drift- og brukerstøttesenter i Steinkjer.

Desentralisering av myndighet kan ha sin bakgrunn i en eller flere av følgende målsettinger:

- et ønske om mer lokal innsikt i tilknytning til saksbehandlingen (når man legger sakene til regionale statsorganer)
- et ønske om enklere saksbehandling/effektivisering (for eksempel at sakene kan behandles i færre ledd)
- et ønske om å avlaste en sentraladministrativ institusjon, slik at den kan konsentrere seg om de strategiske oppgavene.

3.4 Desentral sentralisering

Arbeidsgruppen mener at en strategi knyttet til det vi har valgt å kalle *desentral sentralisering*, rommer et visst potensiale. Det er i dag mange oppgaver som er spredt på lokale forvaltningsenheter, og som i disse enhetene utgjør bare en liten bit av den samlede oppgaveporteføljen. I slike tilfeller kan det hentes administrative gevinster ved å rendyrke oppgaver, spesialisere funksjoner og opprette en ny enhet for å ivareta arbeidsområdet. Dette flytter vanligvis ikke oppgaver ut fra Oslo-regionen på samme måte som når man desentraliserer, men man sentraliserer oppgaver som allerede er plassert i og utenfor Oslo-regionen, og lokaliserer dem utenfor Oslo. Ved å opprette slike enheter kan man profesjonalisere oppgaveløsningen. Samtidig kan slike miljøer danne en kime til vekst gjennom å påta seg nye oppgaver innenfor sitt spesialområde. Både Brønnøysundsregistrene og Statens innkrevingsentral har hatt en slik utvikling.

Et annen form for desentral sentralisering har vi sett spirene til under forsøkene med offentlige servicekontorer. Omorganiseringen av Skatteetaten kan over tid innebære en reduksjon av statlig tilstedeværelse i mange små kommuner, bl.a. grunnet IKT-utviklingen. En slik utvikling kan ramme flere statlige etater og vil berøre både arbeidsplasser og tilgjengelighet til tjenesten. Til tross for nye kommunikasjonsmønstre vil mange brukere fremdeles ha behov for direkte kontakt med en lokal tjenestemann. Trykdeetaten vil i overskuelig framtid ha kontorer i alle kommuner, og kan påta seg oppgaver for eksempel likningsetaten, dersom den ønsker å legge ned små kontorer. Men også kommunene kan ta på seg slike "vertskapsoppgaver". På denne måten vil den lokale tilgangen til tjenesten beholdes. Dette er en interessant modell fordi den representerer en mulighet for å trygge statlig tilstedeværelse i de aller minste kommunene.

I forhold til utflytting av oppgaver kan dette muligens oppfattes som et defensivt tiltak, men å demme opp for slike strukturelle endringer kan være mindre konfliktfylt og ressurskrevende, og også gi større effekter, enn utflytting eller utskilling av oppgaver fra sentralt hold.

Et siste område, som kanskje i like stor grad kan plasseres under betegnelsen desentralisering, er å se nærmere på departementsoppgaver på områder hvor det i dag ikke finnes direktoratsorganer. Framfor å beholde oppgaven i departementene, og som et alternativ til plassering i et sentraltadministrativt organ, bør en vurdere mulighetene for å legge den direkte til et eksisterende regionalt organ som kan få landsdekkende ansvar for den aktuelle oppgaven. Eksempler på dette finnes i dag på undervisningsområdet, der

enkelte regionale utdanningskontorer har nasjonalt ansvar for enkelte oppgaver. Også innenfor fylkesmannsembetene arbeides det med slike løsninger. Dette er et alternativ til direktoratsmodellen som kan være interessant for flere departementsområder og regionale organer. I slike tilfeller er det viktig at man har investert i hensiktsmessige IKT-løsninger som forenkler samhandlingen mellom de ulike administrative enhetene.

3.5 Kommunalisering

Å kommunalisere statlige oppgaver representerer kanskje det mest kraftfulle virkemiddelet for styring av offentlig sysselsetting. Oppgavefordelingsutvalget skal avgi sin utredning sommeren år 2000, og embetsmannsgruppen har derfor ikke gått inn i denne problematikken særskilt. Vi vil likevel påpeke at det her fortsatt ligger et stort potensiale for desentralisering.

4 Utviklingstrekk

I dette kapitlet vil vi først gi en oversikt over utflyttingsarbeidet på 1960 og 1970-tallet, illustrert ved hhv. Ingebretsen- og Grandeutvalget. Vi vil deretter se på de erfaringene som er gjort med distriktplasserte sentraladministrative funksjoner. Til slutt vil vi omtale strukturelle endringer, bl.a. utviklingen av antall ansatte i offentlig sektor og rammebetingelsene for offentlige virksomheter. Hensikten er å se på erfaringer og rammebetingelser for desentralisering, før vi tar for oss oppgaver som kan vurderes desentralisert.

4.1 Ingebretsen- og Grandeutvalget

På 1960- og tidlig på 1970-tallet var det et kraftig press på bolig- og arbeidsmarkedet i Oslo-området. Det var en stor økning i antall arbeidsplasser og stor tilflytting. Det dannet seg et opinionspress for å reversere utviklingen. Oslo kommune var en sentral aktør i presset for å flytte ut statsinstitusjoner av Oslo. På 1960-tallet ble Ingebretsenutvalget nedsatt for å utrede en større utflytting av statsinstitusjoner. På 1970-tallet ble Grandeutvalget nedsatt med samme formål. Det synes imidlertid ikke som om resultatene helt stod i forhold til innsatsen som ble lagt ned gjennom mange års utredninger, men et mindre antall institusjoner ble flyttet ut av Oslo-området som et resultat av de to utvalgene.

4.1.1 Ingebretsenutvalget

Ingebretsenutvalget ble nedsatt på nyåret i 1961 og leverte sin utredning 10. mars 1964. De startet sitt utredningsarbeid med å lage en oversikt over alle statsinstitusjoner lokalisert i Oslo. Dette resulterte i en liste som omfattet 181 statsinstitusjoner med om lag 27 000 heltidsansatte og omkring 2500 ansatt på deltid.

Utvalget satt til slutt igjen med 20 institusjoner der man anbefalte utflytting. Regjeringen reduserte antallet institusjoner i sitt forslag til Stortinget til 11 statsinstitusjoner med om lag 500 heltidsansatte. Regjeringen uttalte i den forbindelse følgende til Stortinget: "Forslagene bør imidlertid følges opp senere av ytterligere forslag slik at det på lengre sikt kan bli spørsmål om en mer omfattende utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo" (St.meld. nr. 21 (1966-67), s.23).

Stortinget vedtok å flytte ut åtte av disse institusjonene med totalt 417 heltidsansatte og 300 deltidsansatte. Dette gjaldt Statens sprengstoffinspeksjon, Statskonsulentene under Landbruksdepartementet, Landskogtakseringen, Norges geografiske oppmåling, Norsk Tipping A/S inkl Statskontrollen, Kontoret for landbruksforskning, Statens landbrukskjemiske kontrollstasjon og Norges Banks Seddeltrykkeri. Av disse ble sju gjennomført i perioden 1967-1976.

Regjeringen la hovedvekten på det prinsipielle aspektet ved utflyttingsspørsmålet. Regjeringen fikk for øvrig relativt mye kritikk i Stortinget fordi utflyttingsforslagene var så vidt beskjedne.

4.1.2 Grandeutvalget

Grandeutvalget ble nedsatt ved kgl.res. 7. september i 1973. Mandatet var å utrede i hvilken utstrekning det var mulig å gjennomføre utflytting av eksisterende statsinstitusjoner. Videre skulle et nytt mandat for Plasseringsutvalget¹ utredes.

Grandeutvalget besto av sju medlemmer med bakgrunn fra ulike departementer, direktorater og Oslo kommune.

Bakgrunn for at utflyttingsspørsmålet ble tatt opp igjen, var trolig at regionalpolitiske problemstillinger fikk et gjennombrudd i den offentlige politikken. Dette ble bl.a. synliggjort i St.meld. nr. 27 (1971-72) og St.meld. nr. 13 (1972-73) hvor man var særlig opptatt av hvordan myndighetene ved bruk av ulike virkemidler kunne bedre den regionale balansen i folketall og sysselsetting. En annen viktig årsak var etterspørselspresset på det lokale serviceapparatet i Oslo som var skapt av den sterke veksten i arbeidsplasser. Det ble derfor fra Oslo kommune lagt betydelig press på staten tidlig på 1970-tallet for å få tatt opp igjen utflyttingsspørsmålet.

Grandeutvalget la fram sine utflyttingsforslag i form av tre delutredninger om utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo; NOU 1975:11, NOU 1977:3 og NOU 1979:19. De samlede forslagene fra Grandeutvalgets tre delutredninger dreide seg om å flytte ut 53 hele statsinstitusjoner og deler av ni andre med til sammen nærmere 5000 ansatte. Tretten av institusjonene hadde imidlertid mindre enn 15 ansatte.

Kommunaldepartementet oppsummerte høringsrunden med at de aller fleste høringsinstansene var mot utflytting. Personalorganisasjonene var særlig misfornøyde med at personalmessige forhold ikke skulle være en viktig premiss ved vurdering av utflyttingssaker.

Da Grandeutvalgets andre delutredning ble sendt på høring i 1977, uttalte Oslo kommune: "Under henvisning til arbeidsplassutviklingen mener Oslo bystyre at behovet for utflytting av eksisterende statsinstitusjoner ikke lenger er påtrengende. Oppmerksomheten bør heller konsentreres om å hindre statlige nyetableringer og utvidelser i Oslo". En viktig støttespiller for utflytting falt dermed fra i en tidlig fase av den andre utredningsrunden.

Regjeringen konkluderte med at 10 statsinstitusjoner med totalt 694 ansatte burde flyttes fra Oslo i første omgang. I tillegg mente regjeringen at ytterligere 10 institusjoner med 493 ansatte kunne fungere tilfredsstillende ved lokalisering utenfor hovedstaden.

Saken ble behandlet av Stortinget 10. mai 1979. Det ble ikke foretatt noen formell votering over regjeringens utflyttingsforslag, men ut fra debatten synes det likevel som om Stortingets behandling av saken innebar et klart prinsipielt standpunkt for fortsatt satsing på utflytting av statsinstitusjoner som et distrikts- og regionalpolitisk virkemiddel.

¹ Plasseringsutvalget ble oppnevnt ved Kgl.res. 14.02.69. Utvalget ble foreslått nedlagt i Grandeutvalgets 3. rapport NOU 1979:19 og nedlagt 1.1.83.

Regjeringen forpliktet seg til å flytte ut 20 statsinstitusjoner med omlag 1000 ansatte. Dette var langt færre enn de over 50 institusjonene og rundt 5000 ansatte som Grandeutvalget hadde tilrådd flyttet.

4.1.3 Hvorfor ble noen utflyttinger gjennomført?

For å finne årsaken til at noen utflyttinger ble gjennomført, er det naturlig å ta utgangspunkt i de sju statsinstitusjonene som ble flyttet fra Oslo som et resultat av Stortingets behandling av utflyttingsspørsmålet sommeren 1967 (Statens sprengstoffinspeksjon, Statskonsulentene under Landbruksdepartementet, Landskogtakseringen, Norges geografiske oppmåling, Norsk Tipping A/S inkl Statskontrollen, Kontoret for landbruksforskning, Statens landbrukskjemiske kontrollstasjon). Stortinget behandlet flyttingen av alle disse institusjonene samtidig og som en samlet gruppe. En slik samlet behandling gjorde det trolig lettere å få vedtatt forslaget. Også spørsmålet om *hvor* institusjonene skulle ligge, og *når* flyttingen skulle finne sted, var avklart da de folkevalgte behandlet saken.

Ander eksempler på at det har lyktes å flytte en del institusjoner uten større motstand fra overordnede sektormyndigheter, finner vi innen forsvaret og til en viss grad i Sivilforsvaret. Her skjedde flytting av institusjoner ofte frivillig og på sektormyndighetenes eget initiativ. Grunnen til dette er at flyttingen har hatt en faglig begrunnelse og er blitt gjennomført for å ivareta beredskapsmessige og militærstrategiske hensyn.

Sjansene for å få gjennomført konkrete utflyttingsplaner kan dels ha sammenheng med måten slike forslag forberedes og legges fram for folkevalgte organer på, og dels med i hvilken grad det er mulig å begrunne utflyttingsforslag på en måte som er sammenfallende med institusjonenes grunnleggende sektorinteresser. Sjansene for å lykkes i å flytte institusjoner øker antakelig kraftig når begge disse betingelsene er til stede.

4.2 Erfaringer med distriktplasserte sentraladministrative funksjoner

Vi vil her se nærmere på noen ulike institusjoner som utfører sentraladministrative oppgaver, og som er plassert utenfor Oslo-området. Institusjonene vi har valgt, er Statens innkrevingsentral, NRKs lisenskontor, Posten SDS, Maritimt arbeidstaker- og arbeidsgiverregister, Tolldirektoratets edb-avdeling og Nasjonalbibliotekets avdeling, alle i Mo i Rana, og Brønnøysundsregistrene i Brønnøysund. To av institusjonene, NRKs lisenskontor og Posten SDS er etter etableringen omdannet til aksjeselskaper, men i forhold til de erfaringene vi her er ute etter, har endret selskapsform ingen betydning.

Følgende to årsaker synes å være særlig viktige for at det var mulig å realisere institusjonene i Mo i løpet av relativt kort tid: Det var politisk enighet om og forpliktelse til å erstatte bortfall av arbeidsplasser i den statlige industrien i Rana, og det ble bevilget penger til en omstillingspott som gjorde det mulig for de respektive departementer og institusjoner å få tilskudd til nyetableringer. Stortinget ønsket gjennomføring, og departementene fikk tilgang til penger ut over ordinære budsjetter. I tillegg ble det

gjennomført opplæringstiltak i regi av arbeidsmarkedsetaten gjennom den særskilte satsingen som ble gjort for arbeidsledige i Rana. Disse tiltakene finansierte bl.a. en to-årig IT-utdanning i regi av Høgskolen i Bodø og en to-årig bibliotekarutdanning i regi av Bibliotekhøgskolen i Oslo. I tillegg ble det laget spesielle opplæringsprogrammer rettet mot Statens innkrevingsentral og dens nyutviklede saksbehandlersystemer.

4.2.1 Oppgaver og oppgaveløsning

Et fellestrekk ved de fleste sentraladministrative funksjonene som er plassert i Mo i Rana og i Brønnøysund, er at de, med unntak av NRKs lisenskontor, tidligere var spredd på flere geografiske tjenestesteder. På de tidligere tjenestestedene var disse oppgavene for en stor del sekundære, dvs at andre oppgaver hadde høyere prioritet. Typiske uheldige følger av lav prioritering var mange restanser, lang saksbehandlingstid, lite hensiktsmessige og varierende rutiner og ulik praksis.

Et annet fellestrekk er at oppgavene ikke blir utført på samme måte etter sentraliseringen. Oppgavene løses nå i langt større grad ved hjelp av IKT enn tidligere, og det er også gjennomført endringer mht publikumskontakt og service.

Et tredje fellestrekk er at oppgaveløsningen er blitt mer effektiv. Institusjonene kan vise til betydelige gevinster. Disse er for en stor del en følge av sentraliseringen og nye måter å utføre oppgaven på.

Et fjerde fellestrekk er at oppgavemengden har økt. Det har generelt vært en betydelig vekst i antall deloppgaver og/eller antall henvendelser, antall tilsatte og utgifter og inntekter. Det har vært dynamikk i oppgaveporteføljen. Institusjonene synes også å være svært motivert for å ta imot nye oppgaver for å få utnyttet sin kompetanse, sine data og sitt utstyr enda bedre.

4.2.2 Kontaktbehov

Etatsstyringen og kontakten ellers med overordnet myndighet beskrives som tilfredstillende. Institusjonene har stor grad av uavhengighet, men uten at dette i særlig grad kan tilbakeføres til lokaliseringen. Mål og virksomhetsplaner er lett kvantifiserbare, slik at resultatoppnåelsesgraden er enkel å rapportere.

Direkte kontakt med publikum forekommer bare helt unntaksvis. Det legges opp til at kontakten med publikum via telefon, Internett mm skal være så effektiv og brukervennlig som mulig.

Det er i liten grad behov for løpende kontakt med andre statlige institusjoner enn egen etat/overordnet myndighet.

4.2.3 Rekruttering og kompetanse

Et fellestrekk ved flere av etatene i Mo i Rana er at man har hatt god tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Bl.a. hadde man tidlig et IT-miljø ved Jernverket, og det ble i tillegg satt i gang spesielle utdanningstiltak innen IT i regi av Høgskolen i Bodø. Dette har bidratt til å skaffe kompetent arbeidskraft på IT-området til Nasjonalbiblioteket, Posten SDS og Statens Innkrevingsentral. Utdanningstilbudet var kun midlertidig. Det

synes ikke å ha vært vanskelig å skaffe kompetent arbeidskraft i tråd med ekspansjonen i de statlige virksomhetene i Mo i Rana.

Et annet hovedtrekk er at det ved samtlige virksomheter er meget lav turnover blant de ansatte. Man har med andre ord en meget stabil arbeidsstokk ved disse desentrale virksomhetene. Dette er selvsagt en stor fordel i en oppbyggingsfase, for eksempel for NBR, SI og Posten SDS på 1990-tallet. Det kan imidlertid bli en ulempe på litt lenger sikt, fordi man kan komme til å oppleve mindre innovasjon og nytenkning enn om man har en viss grad av utskifting av personale årlig. De lokale etatene tror imidlertid selv at fordelene ved lav turnover langt overgår ulempene. Dette blir også bekreftet i andre sentrale organer. Bl.a. har Skattedirektoratet stor turnover for noen av sine saksbehandlere, og dette skaper merutgifter og problemer i forhold til saksbehandlingen.

Det har vist seg vanskelig å skaffe sammenlignbar statistikk over lønnsnivået i desentrale statlige etater i forhold til tilsvarende virksomheter i Oslo-området. En gjennomgang av de desentrale direktoratene viser at gjennomsnittlig månedslønn pr. 1998 varierer mellom kr. 21.381 i Fiskeridirektoratet i Bergen og kr. 29.187 i Oljedirektoratet i Stavanger. Tilsvarende varierer det gjennomsnittlige lønnsnivået i direktoratene i Oslo mellom kr. 23.398 i Arbeidsdirektoratet og kr. 25.991 i Statskonsult. Ser vi på direktorater med ytre etater, ligger gjennomsnittslønnen høyere i direktoratet enn i ytre etat. Således har Skattedirektoratet en gjennomsnittlig månedslønn på kr. 24.378 mens tilsvarende tall for ligningskontorene er kr. 20.193. En oversikt over lønnsnivået hos fylkesmennene viser at Fylkesmannen i Oslo og Akershus har den høyeste gjennomsnittslønnen.

For å gi et korrekt bilde må disse tallene imidlertid bl.a. korrigeres mot utdanningsnivå. En oversikt over prosentandel av de sysselsatte i offentlig sektor med høyere utdanning viser at denne varierer mellom 56% i Oslo-regionen, 49% i de andre store byene, 47% i by/tettsted og 36% i periferien. Det synes derfor som om en stor del av lønnsforskjellene kan forklares ut fra forskjeller i utdanningsnivået til arbeidsstokken. Det kan imidlertid nevnes at skatteetatens erfaringer etter at man har oppgradert skattefogdkontorene, er at det er lettere å få høyt kvalifisert personale ute i distriktene. Deres erfaring er også at man må betale mer for å skaffe tilsvarende ekspertise i Oslo.

Når det gjelder utgifter til kontorleie, har vi innhentet anslag fra Norges Næringsmegling og Dagens Næringsliv. Det viser seg at mens gjennomsnittsleien i Oslo pr. 1998 er kr. 1300 pr. m²/år, varierer den mellom kr. 1000 og 850 pr m²/år for Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Ut fra denne oversikten er det klart at Oslo har de høyeste leieprisene, og at en utflytting av oppgaver kan innebære besparelser. Bildet bør for øvrig nyanseres noe, for selv om leieprisen er lavere i distriktet enn i Oslo, er det også eksempler på høy leiepris på små steder med få tilbydere.

4.2.4 Lokaliseringssted og andre forhold

Antakelig vil det være enkelte trekk ved et eventuelt lokaliseringssted som må oppfylles for at man skal kunne legge nye oppgaver/nye virksomheter dit.

Det har vært framhevet av flere av etatslederne i Mo i Rana og ved Brønnøysundregistrene for at det er nødvendig med god kommunikasjon til Oslo-regionen. Dette har vært ivarettatt med flyplass på begge de nevnte stedene. Videre er det behov for annen infrastruktur som veinett og eventuelt togforbindelse av en viss kvalitet.

Gruppen ser det f.eks. slik at områdene rundt Gardermoen har fått et fortrinn etter at den nye hovedflyplassen ble åpnet.

Det er også behov for tilfang av potensielle arbeidstakere med nødvendig kompetanse. I Mo i Rana fikk man for eksempel satt i gang bibliotekarutdanning som igjen gjorde det mulig for NBR å skaffe kvalifiserte medarbeidere lokalt.

Det vil også være av stor betydning at lokale myndigheter aktivt legger forholdene til rette for å kunne ta imot ny, desentralisert virksomhet.

4.2.5 Incentiver og satsing på effektive organisasjoner

Den særskilte innsatsen for etablering av statlige arbeidsplasser i Rana var konsentrert om en kort periode, fra 1988 til 1992. De etablerte institusjonene har i tiden etter 1992 utviklet seg og har i dag mellom 550 og 600 ansatte.

Viktige premisser i "Ranamodellen" var incentiver og en målsetting om bedre service og mer effektiv statlig oppgaveløsning. Man prioriterte ikke å legge statlige arbeidsplasser som ikke hadde slikt potensiale eller som ikke representerte nye oppgaver, til Rana. Dette førte til et lavt konfliktnivå ved lokaliseringen, og selve etableringen var basert på at institusjonene skulle kunne tilføres nye oppgaver. Etableringen av Statens innkrevingsentral er et typisk eksempel på dette. Den førte til en sterk forbedring og profesjonalisering i innkrevingen av bøter og forelegg, samtidig som den bidro til å frigjøre mange årsverk i politiet og lensmannsetaten til andre og høyere prioriterte oppgaver. Innkrevingsentralen har siden etableringen fått tilført flere nye oppgaver.

Totalt ble det benyttet ca. 130 mill. kroner i incentivmidler for å påskynde etableringen av de statlige institusjonene i Rana. Støtten kom fra Næringsdepartementets tilsagnsramme for omstilling i Rana. Midlene ble bevilget bare til etableringsfasen, og til å finansiere utvikling av nye IKT- og administrative systemer og kontorutstyr. Av den samlede støtten ble hele 90 mill. kroner kanalisert til Nasjonalbibliotekavdelingen, da denne krevde betydelige anleggs- og utstyrsinvesteringer, mens 25 mill. kroner ble brukt til etableringen av Statens innkrevingsentral.

Effektiv bruk av IKT var en viktig forutsetning for etablering av de statlige arbeidsplassene. Likevel var de største utfordringene knyttet til organisasjonsmessige forhold. Å legge til rette for gode administrative systemer, effektiv utføring av arbeidsprosessene og å få de nye organisasjoner til å fungere var helt avgjørende. Det ble engasjert profesjonell hjelp til de berørte institusjonene i dette arbeidet. Konsulentene bistod med å identifisere oppgaver/funksjoner som var velegnet for Rana-samfunnet, men arbeidet også kontinuerlig sammen med etatene i organisasjonsoppbyggingen i etableringsfasen, blant annet med å skreddersy effektive IKT-løsninger. Det at man engasjerte hjelp utenfra til å forestå slike oppgaver, synes å ha bidratt til å påskynde etableringen.

4.3 Strukturelle endringer

4.3.1 Antall ansatte i offentlig sektor

Tabellen nedenfor gir en oversikt over antall ansatte i statlig sektor.

Tabell 4.1: Tilsatte i statlig forvaltning fra 1990 til 1998. Tallmaterialet er hentet fra Statens Sentrale Tjenestemannsregister (SST). Antall og procenter.

	1990		1992		1994		1996		1998	
Departementene	3524	2	3388	2	3675	2	3806	2	3933	2
Sentraladm utenfor deptene	10733	6	11136	6	11013	6	9254	6	9524	6
Den sivile ytre etat	41677	23	42889	24	43057	23	43891	26	46740	28
Undervisning og forskning	18634	10	20556	11	23068	13	24839	15	26683	16
Off. næringsdrift og anlegg	74879	41	70316	39	71306	39	56740	34	50782	30
Forsvaret	26505	14	24340	14	24475	13	22260	13	22080	13
Helsevesnet	6488	4	6460	4	6642	4	6800	4	7080	4
Totalt	182440	100	179085	100	183236	100	167590	100	166822	100

Som vi ser av tabellen over, har det skjedd en jevn økning i antall ansatte i departementene fra 1992 til 1998. Fra 1992 til 1994 med 287 tilsatte, fra 1994 til 1996 med 131 tilsatte og fra 1996 til 1998 med 127 tilsatte. Ser vi på de samlede tallene for departementene og sentraladministrative organer utenfor departementene (direktoratene), er det en svak økning fra 1990 til 1994 med 431 tilsatte. Fra 1994 til 1996 reduseres antallet med 1.628 tilsatte, mens det mellom 1996 og 1998 øker igjen med 397 tilsatte. Av de 13.457 tilsatte i departementene og sentraladministrative organer i 1998 er omlag 900 tilsatte lokalisert utenfor Oslo. Vi ser at antallet ansatte i departementene og de sentraladministrative organene er relativt beskjedent i forhold til den sivile ytre etat (som utgjør disse virksomhetenes desentrale apparat) med 46.740 tilsatte.

Tabell 4.2: Sysselsettingsutvikling i offentlig sektor i normalårsverk i perioden 1970 – 1994. Tallmaterialet er hentet fra SSB.

Sektor/år	1970	1985	1994	1998
Stat	107 000	132 000	144 000	143 300
Kommune	136 000	285 000	377 000	409 400

Tabell 4.2 viser hvor veksten i offentlig sektor har vært siden 1970. I statlig sektor har det vært en økning i antall ansatte fra 1970 til 1998 på om lag 35%, mens økningen i antall ansatte i kommunal sektor har vært nær seks ganger sterkere, dvs hele 200%. Tabellen illustrerer at det er kommunene som representerer det offentlige sysselsettingspotensialet i distriktsnorge, ikke staten. Når det gjelder utviklingen i statlig sysselsetting, vil vi komme mer detaljert tilbake til dette nedenfor.

Tabell 4.3: Antall statstjenestemenn fordelt på landsdeler i perioden 1980 - 1998, totaltall og prosentuering. Tallmaterialet er hentet fra Statens Sentrale Tjenestemannsregister (SST)

	1980		1990		1998	
Oslo,Akershus	56042	32	55973	30	54958	33
Hedmark, Oppland	10389	6	10944	6	8031	5
Aust-/Vest-Agder, Rogaland	14073	8	15126	8	13306	8
Østf, Vestf, Buskeud, Telemark	18395	10	20691	11	18188	11
Hordaland, Sogn, Møre	20743	12	22433	12	19697	12
Sør-/Nord-Trøndelag	14169	8	14475	8	13741	8
Nordl, Troms, Finnmark	16693	9	18491	10	16019	10
Uoppgitt kommune	25520	14	26304	14	22607	14
Totalt	176024	100	184437	100	166547	100

Tabell 4.3 gir en oversikt over sysselsettingsutviklingen siste 18 år i statlig sektor. Vi ser at det er en relativt kraftig vekst i sysselsettingen i perioden 1980 - 1990. Da økte antall ansatte i staten totalt med ca 8.000 til over 184.000. Deretter skjer det en kraftig nedgang på hele 18.000 fra 1990 til 1998. Den totale nedgangen kan trolig i hovedsak forklares ved selskapsutskillelser i staten. I 1994 ble Telenor et statlig A/S og gikk dermed ut av dette tallmaterialet. Det samme gjelder statsforetakene Statnett og Statkraft fra 1992. Staten engasjement som eier økte betraktelig gjennom 1990-tallet. Dette illustreres godt av utviklingen i Arbeidsgiverforeningen NAVO, som ved starten i 1993 hadde 37 medlemmer med til sammen 9000 ansatte. I 1999 hadde medlemsmassen økt til 130 med til sammen 37000 ansatte. Det er imidlertid verdt å merke seg at Statens kantiner, Posten Norge BA og NSB BA fortsatt er inkludert i tabellen over for 1998. Disse virksomhetene utgjør totalt 37.400 ansatte. Det betyr at antall ansatte i staten eksklusiv de statlige selskapene utgjør 129.100 i 1998. Prosentueringen viser ellers at antall statstjenestemenn i Oslo/Akerhus som prosent av totalen gikk ned fra 1980 til 1990, mens det fra 1990 til 1998 økte fra 30 til 33 prosent.

Tabell 4.4: Antall statstjenestemenn pr.100 innbygger fordelt på landsdeler i perioden 1980 – 1998. Tallmaterialet hentet fra SST.

	1980	1990	1998
Oslo,Akershus	6,4	6,2	5,6
Hedmark,Oppland	2,8	3	2,2
Aust- og Vest-Agder,Rogaland	2,7	2,7	2,2
Østf, Vestf, Busker, Telemark	2,3	2,5	2,2
Sør- og Nord-Trøndelag	3,5	3,4	3,3
Nordl,Troms,Finnmark	3,5	4,1	3,6
Hordaland,Sogn,Møre og Romsdal	2,7	2,9	2,4
Totalt	4,3	4,4	3,8

Hvis vi ser på tabell 4.4 som viser den relative fordelingen av statstjenestemenn i ulike landsdeler i forhold til innbyggertallet, nyanseres bildet noe. Selv om Oslo/Akershus ved siden av Østfold, Vestfold, Buskerud og Telemark er det området som har beholdt flest statlige stillinger i forhold til 1980, har dette området i samme periode hatt en sterk befolkningsvekst, slik at det har vært en relativ tilbakegang i statlige stillinger. De områdene som har beholdt sin relative andel best, er Trøndelag og de nordligste fylkene samt Østfold, Vestfold, Buskerud og Telemark.

4.3.2 Utviklingen i regionsentrene

Vi vil nedenfor gå nærmere inn i enkeltområder for å finne ut hvordan veksten/nedgangen i antall ansatte har fordelt seg innen de ulike områdene. Vi har tatt for oss 6 fylker (Nordland, Troms, Finnmark, Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland) og sammenliknet utviklingen i de viktigste regionsentrene i disse fylkene med resten av fylket.

Tabell 4.5: Endringer i statlig sysselsetting i 6 fylker (1980-1998) Antall statstjenestemenn. Tallmaterialet er hentet fra SST.

	1980	1990	1998
Nordland (totaltall)	8616	9497	7374
Bodø	1904	2203	2058
Narvik	1316	1060	626
Rana	571	809	981
Troms (totaltall)	5097	5604	5615
Tromsø	2740	3125	3729
Harstad	593	648	570
Lenvik	228	281	218
Finnmark (totaltall)	2980	3390	3030
Alta	339	633	582
Vadsø	603	613	615
Hammerfest	393	434	277
Aust-Agder (totaltall)	2340	2676	2093
Arendal	959	1063	1075
Grimstad	147	389	370
Vest-Agder (totaltall)	3744	3936	3654
Kristiansand	2503	2661	2564
Mandal	171	206	207
Flekkefjord	163	177	148
Rogaland (totaltall)	7989	8514	7559
Stavanger	3314	4107	3843
Sandnes	640	896	666
Haugesund	805	1030	828

Tabell 4.6: Endringer i statlig sysselsetting i 6 fylker (1980-1998). Relative endringer i regionsentrene og utkantkommunene. Tallmaterialet er hentet fra SST.

	1980	1990	1998
Nordland (unntatt regionsentra)	100 %	112 %	77 %
Bodø, Narvik og Rana	100 %	107 %	97 %
Troms (unntatt regionsentra)	100 %	101 %	71 %
Tromsø, Harstad, Lenvik	100 %	114 %	127 %
Finnmark (unntatt regionsentra)	100 %	104 %	95 %
Alta, Vadsø, Hammerfest	100 %	126 %	110 %
Aust-Agder (unntatt regionsentra)	100 %	99 %	53 %

Arendal og Grimstad	100 %	131 %	131 %
Vest-Agder (unntatt regionsentra)	100 %	98 %	81 %
Kr.sand, Mandal, Flekkefjord	100 %	107 %	103 %
Rogaland (unntatt regionsentra)	100 %	77 %	69 %
Stavanger, Sandnes, Haugesund	100 %	127 %	112 %

Hovedtendensen i tabellene 4.5 og 4.6 viser at det har skjedd en regional sentralisering av statlige stillinger i denne perioden. De mellomstore sentrene og regionsentrene med omland har styrket sin stilling relativt sett, selv om det totale antall statsansatte er redusert på 1990-tallet. Utkantkommunene har svekket sin stilling markant mens regionsentrene dels har holdt sin andel og dels har vokst. Det er grunn til å tro at denne tendensen vil fortsette for utkantkommunenes vedkommende. Denne utviklingen har funnet sted i samtlige av de seks fylkene vi har gransket. Uavhengig av om antall statsansatte i det aktuelle fylket har økt eller blitt redusert, har regionsentrene økt sin andel av fylkets totale antall statsansatte.

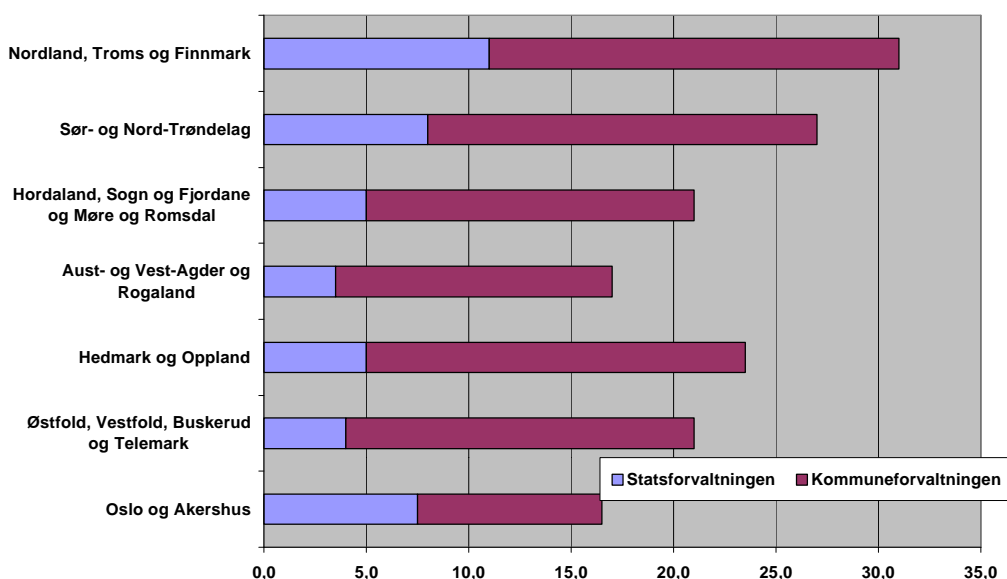
4.4 Offentlig forvaltnings regionaløkonomiske betydning.

For å få en mer allsidig oversikt over statlig sektors betydning i ulike landsdeler har vi tatt fram en oversikt som viser offentlig forvaltnings økonomiske betydning i regionenes totale verdiskaping. Figur 4.1 fra SSB rapport 1996/7 viser hvor stor andel bruttoproduktet i henholdsvis statlig og kommunal forvaltning utgjør av det samlede bruttoproduktet i regionene (bruttoregionproduktet). Målt på denne måten har offentlig forvaltning størst betydning for Nord-Norge, og dernest for Trøndelag, Hedmark og Oppland. Offentlig forvaltnings andel av bruttoregionproduktet er minst i Oslo og Akershus.

Innenfor statsforvaltningen har Oslo og Akershus ikke uventet en høy andel av bruttoregionproduktet, siden mesteparten av sentraladministrasjonen er lokalisert der. Nord-Norge og Trøndelag har imidlertid enda høyere andeler. Forsvarets virksomhet betyr mye for Nord-Norge, ved siden av de statlige undervisningsinstitusjonene som er lagt til landsdelen. For Trøndelag er virksomhet knyttet til Universitets- og høyskolesenteret i Trondheim av stor regionaløkonomisk betydning. Det finnes ellers mange typer statlig virksomhet som har relativt jevn geografisk spredning (politi, rettsvesen, ligningskontor, trygdekontor, arbeidskontor m.v.).

For kommuneforvaltningen finner vi de høyeste andelene av bruttoregionproduktet i Nord-Norge, Trøndelag, Hedmark og Oppland. Noe av forklaringen på dette er at områder med spredt bosetting krever relativt flere sysselsatte i kommunal tjenesteyting for å tilfredsstillte bestemte krav til standard og tilgjengelighet.

Figur 4.1: Stats- og kommuneforvaltningens andel av bruttoregionprodukter (prosent 1992). Figuren er hentet fra SSB rapport 1996/97.



4.5 Endrede rammebetingelser

Det statistisk materialet viser at den statlige sysselsettingsveksten kulminerte rundt 1990, og at det på 1990-tallet har vært tilbakegang. Hovedårsaken til denne utviklingen er at en rekke statsinstitusjoner har blitt fristilt. Det som tidligere var ordinære forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter, er i dag stiftelser, statsforetak og statlige A/S og opererer dermed mer uavhengig av politiske myndigheter.

På mange måter er derfor “staten blitt mindre”. Endringer i tilknytningsform for tidligere forvaltningsbedrifter i retning av stadig løsere forhold til departementene gjør at lokalisering- og desentraliseringssaker i virksomheter som f.eks. NSB, Posten og Telenor ikke lenger legges fram for departement og Stortinget til avgjørelse. Mens slike virksomheter tidligere var en del av forvaltningen og av stor betydning ved vurdering av utflytting og desentralisering, er de nå aktører på et markedet. Statens styring av dem foregår derfor på et overordnet og generelt nivå og innenfor rammer satt av internasjonalt regelverk, der staten må ta hensyn til at den overordnede styringen ikke virker konkurransevridende. Dette har igjen effekt i forhold til mulighetene for politisk styring, og innebærer at situasjonen har endret seg mye siden utflyttingsdiskusjonen på 1960- og -70-tallet.

I de to siste tiårene har det i tillegg skjedd flere endringer i statlige budsjetterings- og styringssystemer, senest gjennom innføring av nytt økonomireglement. Endringene har fulgt to hovedlinjer:

- Økt vekt på rammestyring og delegering. Større disposisjonsfrihet er oppnådd bl.a. ved sammenslåing av kapitler og poster, endringer av postspesifikasjoner og økt adgang til omdisponering mellom poster og budsjetterminer, samt innføring av merinntektsfullmakter. Stillingshjemmelssystemet er forlatt (foreløpig for en

prøveperiode).

- En mer resultatorientert og formålsrettet budsjettering. Dette skjer ved økt bruk av plantall, bedre beskrivelser av mål og resultater i budsjettproposisjoner og mer vekt på å klarlegge økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak.

Én konsekvens er at budsjett- og plandokumenter i dag er langt mindre spesifikke mht. stillinger og organisering. Styring etter antall stillinger og stillingenes geografiske fordeling vil derfor ikke være i tråd med de styringsprinsippene som nå er innført.

Samlet sett har dette redusert statens muligheter for direkte styring og inngripen i hvordan virksomhetene drives, og dermed også redusert muligheten for pålagt desentralisering.

5 Teknologiske muligheter

I dette kapitlet vil vi skissere noen informasjons- og kommunikasjonsteknologiske elementer som, sammen med organisasjonsmessige grep, vil kunne bidra til å styrke desentraliseringen av statlige oppgaver.

5.1 Innledning

Kapitlet bygger på rapporten Desentralisering av statlige oppgaver med IKT og på gruppens egne vurderinger. Desentralisering av statlige oppgaver med IKT ble produsert våren 1999 av Høgskolen i Finnmark ved Arild Jansen og Geir Schulstad og Maximite Alta AS ved Lars Krogh på oppdrag av Embetsmannsgruppen. Den er et vedlegg til Embetsmannsgruppens rapport.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) utnyttes som tidligere nevnt allerede ved lokalisering av særlig informasjonsintensive oppgaver og virksomheter i distriktene, f. eks registrene i Brønnøysund, Mo i Rana og Kirkenes. Noen av disse er eksempler på en såkalt desentralisering, der oppgaveutførelsen tidligere var spredt over hele landet.

Den raske utbredelsen av Internett² har akselerert potensialet for IKT-anvendelser både mht organisatorisk og geografisk desentralisering av oppgaveutførelse og mht tilgjengeligheten til offentlige tjenester for distriktsbefolkningen.

Det antas at mange nye oppgaver og tjenester i statsforvaltningen vil være informasjonstjenester og/eller informasjonsintensive oppgaver som i utgangspunktet har et stort potensiale for desentralisering både organisatorisk og geografisk. Ett eksempel er den tekniske og redaksjonelle driften av Norge.no, som skal være en felles inngangsport til all offentlig informasjon på nettet, og som er uavhengig av brukernes og overordnet myndighets lokalisering.

En regner at innen utgangen av 1999 vil åtte av 10 statlige virksomheter presentere seg ved hjelp av egne hjemmesider på Internett. En av de store utfordringene i utviklingen av offentlige tjenester på nettet er overgangen fra "passive" informasjonstjenester til en dialog- og transaksjonsbasert elektronisk tjenesteyting. Mulighetene for å kunne følge saksgangen tettere, og for at brukerne skal kunne fylle ut og sende elektroniske skjemaer og kommunisere elektronisk med saksbehandler, er eksempler på en interaktiv tjenesteutvikling. Denne kan være særlig viktig for den delen av befolkningen som har store reiseavstander til offentlige kontorer.

Forsøk med telemedisin er et annet eksempel på at avansert bruk av IKT inngår som en viktig forutsetning for tjenesteyting overfor befolkningen i distriktene. Telemedisin

² Iflg. Gallup InterTrac har pr september 99 over 1,9 mill nordmenn (13 år og eldre) tilgang til Internett. 1,4 mill defineres som regelmessige brukere. Det skjer en enormt rask vekst i Internetttilknytninger, særlig fra husholdningene.

innebærer at pasientene kan diagnostiseres og behandles av lokal lege med støtte fra spesialist som er lokalisert et annet sted, ved hjelp av digitaliserte bilder og andre typer data over nett. Telemedisin er et av de strategiske satsningsområdene i helsesektoren. Et annet eksempel er opplæring ved hjelp av systemer for fjernundervisning hvor f. eks bruk av e-post, Internett, videokonferanser og andre multimedieløsninger kan inngå. Felles for disse eksemplene er at det anvendes teknologi som som oftest krever høy kvalitet og kapasitet på nettverket.

Gruppen anser videre at IKT også kan bidra til utviklingen av en mer fleksibel, nettverksbasert forvaltning der det samarbeides om oppgaveløsning på tvers av organisatoriske grenser og geografiske avstander. Fjernkontorløsninger kan gi tilsatte muligheter for samhandling om oppgaveløsning. Stikkord er full aksess til virksomhetens informasjonssystemer, videokonferanser etc. Videre kan den lokale eller regionale statsforvaltningen utføre saksbehandling og andre typer oppgaver for den sentrale enheten eller andre desentrale enheter. En slik organisering av oppgaveløsningen trenger ikke bare være motivert ut fra et ønske om desentralisering, men også ut fra ønske om større fleksibilitet, mer effektiv ressursbruk, mer brukerrettede tjenester etc.

En desentralisert forvaltning må i høy grad være elektronisk og nettverksbasert. En elektronisk forvaltning kjennetegnes ved at IKT og Internett er integrert i all oppgaveløsning og kommunikasjon innad i forvaltningen og utad i forhold til brukerne.

Generelt kan det sies at både infrastrukturutvikling og anvendelsesutvikling på IKT-området skjer med et omfang og en hastighet som gjør mulighetene for å utnytte IKT i desentraliseringssammenheng stadig bedre. En kan således tenke seg ulike situasjoner og modeller for en bevisst desentralisering av hele eller deler av en oppgave ved hjelp av IKT. Eksempler er organisatorisk desentralisering fra sentralt til lokalt eller regionalt nivå innen samme etat/virksomhet og geografisk og tverrorganisatorisk desentralisering som kan innebære samarbeid mellom for eksempel en kommune, en høyskole og et statlig forvaltningsorgan om løsningen av en bestemt oppgave. På samme måte som kunden selv kan utføre banktransaksjoner på Internett uavhengig av tid og rom, kan en tenke seg at brukeren selv kan innhente offentlig informasjon på nettet, og eventuelt fylle ut og sende et "intelligent" elektronisk skjema som avstedkommer en automatisert transaksjon og beslutning i ett eller flere produksjonssystemer. Dette vil kunne være en tjeneste som har høy grad av brukertilgjengelighet og service (døgnaåpen og landsdekkende tjenesteyting), som representerer effektiv ressursbruk for tjenesteyter, og som vil kunne utføres gjennom en rekke desentraliserte funksjoner.

Forutsetningen for en effektiv og brukervennlig nettverksbasert forvaltning er bl.a. at det er utviklet en god og kostnadseffektiv infrastruktur med tilhørende tjenester. Det dreier seg om sikkerhetstjenester, godt utviklede elektroniske tjenester og moderne anvendelser for elektronisk saksbehandling og kommunikasjon. De viktigste teknologiske forutsetningene og ulike modellene for en slik utvikling vil kort bli drøftet i det etterfølgende.

5.2 IKT-infrastrukturen

IKT-infrastruktur defineres her som den delen av IT-ressursene som er ment for felles utnyttelse. Det dreier seg både om selve nettverket og om fellestjenester knyttet til nettverket, f.eks. katalogtjenester, sikkerhetstjenester, basisutstyr og programvare. En grunnleggende forutsetning for gjennomgripende bruk av IKT som virkemiddel i vår sammenheng er at det finnes infrastruktur for elektronisk samhandling på tvers av organisasjonsnivåer og geografiske grenser, og at denne infrastrukturen har tilstrekkelig kapasitet og kvalitet.

Det finnes mange ulike nivåer av infrastruktur som er nødvendig for elektronisk informasjonsutveksling og kommunikasjon. Den fysiske infrastrukturen er en infrastruktur av samband som muliggjør overføring av analoge eller digitale signaler. Tjenestenettene ligger over den fysiske infrastrukturen og er helt nødvendig for kunne etablere en forbindelse mellom brukerne over de fysiske sambandene. Forbindelsen opprettes gjennom såkalte knutepunkter, som organiserer og distribuerer trafikken. I dag er det typisk bygd ut spesialiserte tjenestenett for ulike tjenester, f.eks. tele-, data og kringkastingsnett.

Det er også vanlig å skille mellom ulike deler av infrastrukturen på vegen mellom sender og mottaker. Transportnettene er enkelt sagt "hovedveiene" i nettene, mens aksessnettene er "sideveiene" ut til den enkelte husstand/bedrift.

Fysiske nettverk

De fysiske nettene består i hovedsak av optisk fiber, kobberkabler, radiolink og satellitt. Transportdelen av Telenors landsdekkende jordbundne telenett er typisk bygget ut med høykapasitetssystemer overført på optiske fiberkabler, supplert med digitale radiolinjesystemer. Det er i dag flere aktører som konkurrerer om å tilby transportnett, bl.a. Enitel, Bane Tele og Eltele. Alle disse nettene er digitale og har stor overføringskapasitet. Transportnettene dekker samlet sett dagens etterspørsel og anses også å kunne utvides til å dekke tenkelig etterspørsel i overskuelig framtid.

Aksessdelen av Telenors nett, består i hovedsak av kobberkabler som er optimalisert for taleoverføring og dimensjonert på den analoge telefontjenestens premisser, supplert med enkelttilfeller av høyhastighetssamband til enkelte virksomhetskunder. Tilgjengeligheten til ISDN (kapasitet på 2 x 64 Kbit/s) er på 98 prosent. Som en del av konsesjonsvilkårene skal Telenor tilby leide samband opp til og med 2Mbit/s³ (høyhastighetsnett) til bedrifter og virksomheter over hele landet. Disse tjenestene er videre pålagt en maksimalprisordning.

Både i det tradisjonelle aksessnettet, som i hovedsak er utviklet for telefoni, og i andre alternative infrastrukturer for aksess til tjenester som mobiltelefoni, kabel-tv og kringkasting (infrastruktur for eks. digital TV) pågår det nå en utvikling i retning av å gjøre disse nettene bedre i stand til å håndtere også toveis dataoverføringer som krever høy overføringshastighet.

I tråd med regelverket på telesektoren kan nett og tjenester tilbys av mange konkurrerende aktører med utgangspunkt i ulike teknologier. Den gjeldende politikken

³ 2 megabit pr sekund innebærer grovt sett en overføringskapasitet på 200 000 tegn pr sekund. og regnes pr i dag som høyhastighetsnett.

for nett- og infrastrukturutviklingen innen tele- og dataområdet, jf. St.meld.nr. 24 (1998-99) og Innst.S.nr. 198 (1998-99), er å utnytte markedsmekanismene med utbygging av tilbud i takt med etterspørsel, supplert med konsesjonsvilkår som skal sikre tilgang for alle.⁴ Gruppen har ikke kjennskap til hvorvidt distriktene har mangelfull tilgang til infrastruktur av høy kvalitet/kapasitet og til akseptabel pris, og om dette eventuelt vil kunne være et hinder for desentralisering og nettverksbasert offentlig oppgaveløsning. For å stimulere utviklingen og etterspørselen etter høykapasitetsanvendelser i offentlig sektor har Regjeringen etablert prosjektet HØYKOM med tilskuddsmidler til konkrete delprosjekter i distriktene. NFR har det operative ansvaret for HØYKOM.

Internett

Internett utgjør i dag en viktig del av vår IT-infrastruktur, og en stadig større del av den elektroniske informasjonsutvekslingen i statlig virksomhet vil kunne benytte Internett som kanal etter hvert som nye løsninger for informasjonssikkerhet kommer på plass. (Jfr. eget avsnitt nedenfor).⁵ Internetttilgangen er relativ stor i Norge både når det gjelder husholdninger, private og offentlige virksomheter⁶. Internett vil derfor få en økende betydning som kanal mellom brukerne og forvaltningen, både når det gjelder tilgang til offentlig informasjon, elektronisk kommunikasjon og for interaktiv tjenesteyting. Offentlig tjenesteyting på nettet bringer tjenestene dit hvor brukerne befinner seg og legger grunnlaget for en ”døgnåpen forvaltning”

WAP-telefoni

Enklere publikumstjenester legges i dag i økende tempo ut som tastafontjenester på telefon. Det mest aktuelle nå er såkalt WAP-telefoni (wireless application protocol), hvor enkle informasjonstjenester kan lastes ned på mobiltelefon. Enkelte etater er allerede igang med å utvikle wap-grensesnitt for sine tjenester. Selv om man kan innvende at slike telefontjenester ofte er et dårlig substitutt for personbasert, individuell tjenesteyting, er det en svært kostnadseffektiv metode for å betjene mange brukere samtidig og uavhengig av oppholdssted.

Informasjonssikkerhet

En sentral forutsetning for å bruke åpne nett som Internett til offentlig oppgaveløsning er at det etableres tjenester som ivaretar behovet for nødvendig sikkerhet i informasjonsutvekslingen. Sikkerhetstjenestene skal sørge for nødvendig autensitet, integritet, konfidensialitet og ikke-benekting av informasjonsutvekslingen⁷.

⁴ Regjeringen har satt ned en interdepartemental arbeidsgruppe som skal vurdere behovet for evt. tiltak for forsert utbygging av høyhastighetsnett. Gruppen skal levere sin rapport senest 1. april 2000.

⁵ Internett er ingen egen fysisk infrastruktur, men et tjenestnett som benytter ulike typer infrastruktur som opprinnelig ble bygget ut for andre tjenester.

⁶ Undersøkelser indikerer at nesten annenhver nordmann har tilgang til Internett og hver tredje nordmann anvender Internett regelmessig. Ca. 98% av statlige virksomheter, 90% av kommunene, og 55% av norske bedrifter har tilgang til Internett. 8 av 10 statlige virksomheter har hjemmesider på Internett.

⁷ Med *autensitet* menes at en enhet (person/prosess) virkelig er den som vedkommende utgir seg for å være. Med *integritet* menes at informasjonen ikke er endret under lagring eller transport. Med *konfidensialitet* menes at informasjonen ikke skal komme uvedkommende i hende. Med *ikke-benekting* forstås den egenskap at mottakeren av et dokument har sikkerhet for at den angitte avsender ikke senere kan nekte å ha sendt dokumentet

Gjennom bl.a. nye smartkort- og sikkerhetstjenester, utvikling av felles kravspesifikasjoner for digital signatur⁸ og sertifiseringstjenester i regi av Forvaltningsnettsamarbeidet mellom kommunesektoren og staten tar man i bruk løsninger som gjør det mulig å utnytte åpne nett til offentlig oppgaveløsning på en enkel og sikker måte, heller enn lukkede nett som gjør det vanskeligere å samarbeide. Forvaltningsnettsamarbeidet har avdekket en del problemstillinger knyttet til bruk av digital signatur og en infrastruktur for offentlige nøkler (Public key infrastructure, PKI), og man vil arbeide videre for å frembringe felles retningslinjer.

ASP-teknologien for økt kostnadseffektiv desentralisering av utstyr og personale

En tradisjonell begrensning for en desentral utplassering av tekniske hjelpemidler har vært tilgangen til brukerstøtte og teknisk kompetanse for å vedlikeholde og oppgradere utstyr og programvare. ASP-teknologien⁹ frigjør oss fra en rekke restriksjoner og bindinger som tidligere begrenset handlefriheten i bl.a. lokaliseringsspørsmål, og kan bety et framskritt når det gjelder kostnadseffektiv produksjon og leveranse av IT-baserte tjenester til statsforvaltningen. ASP innebærer at selve tjenesteproduksjonen, med tilhørende administrasjon og kontrollfunksjoner, i prinsippet kan lokaliseres fritt, og uten at det påvirker sluttbrukernes tilgang til tjenestene. Dermed åpner det seg muligheter for fri lokalisering av forskjellige tjenestesentra, som kan betjene store deler av forvaltningen med nyttige og nødvendige fellestjenester fra store sentrale (men geografisk desentrale) servere. Selv om ASP er en ung teknologi, peker utviklingen klart i retning av at de ulike ASP-baserte tjenestene vil kunne aksessereres fra en vanlig Web-leser, enten med generell tilgang over Internett eller over lukkede nettverk. Utover det rent lokaliseringmessige har ASP-teknologien også andre fordeler, som for eksempel økt levetid for PCene, og enklere og rimeligere vedlikehold.

5.3 Programvare og anvendelser som understøtter samarbeid og arbeidsdeling

Det er utviklet ulike typer verktøy og anvendelser som understøtter samarbeid og arbeidsdeling¹⁰. Eksempler er Kontorstøtte-verktøy (Office Automation tools) omfatter IKT-baserte teknikker og verktøy for kontoradministrative oppgaver som dokumentproduksjon, kalender- og e-postsystemer.

⁸ Digitale signaturer er en teknikk som har som hovedoppgave å realisere tjenester som integritet, autentisering og ikke-benektning ved hjelp av et nøkkelpar som ivaretar signerings- og verifiseringsfunksjonene hos avsender og mottaker. En infrastruktur for offentlige nøkler (PKI) kan ses på som de forhold, støttefunksjoner og tjenester som må være til stede for å realisere digitale signaturer og øvrige kryptografiske tjenester, både lokalt, regionalt og globalt. Dette vil være tjenester som håndtering av nøkler, sertifiseringstjenester som kopler nøklene med entydige navn, kryssertifiseringsordninger etc.

⁹ ASP står for 'Application Service Provider' og innebærer at komplette IT-tjenester kan leveres på den enkeltes arbeidsstasjon, for eksempel over Internett, uten installasjon og vedlikehold av programvare lokalt.

¹⁰ Den korte gjennomgangen bygger bant annet på Statskonsult-rapporten "*Innføring av elektronisk saksbehandling*". og vi baserer oss på de definisjonene av begrep som *arbeidsflyt*, *arbeidsprosess*, *elektronisk arkiv* og *saksbehandling* osv som anvendes der. Dette er verktøy som er rettet mot "ustrukturert" saksbehandling og ikke massesaksbehandling.

Datastøttet samarbeid¹¹ brukes som er en fellesbetegnelse på IKT-baserte teknikker og verktøy for samarbeid og kommunikasjon mellom personer i en virksomhet. Formålet med datastøttet samarbeidsverktøy er å redusere de begrensningene i samarbeid som skyldes avstand i tid og/eller rom. Verktøyet kan støtte både interaksjon som foregår samtidig, (synkront) og tidsuavhengig interaksjon (asynkront) mellom enheter/personer som er samlokalisert eller geografisk spredt.

Eksempler på datastøttet samarbeid som anvendes i forvaltningen i dag, er ulike former for elektronisk saksbehandling, telemedisin, prosjektsamarbeid og fjernundervisning. Det er imidlertid viktig å understreke at IKT-støttet verktøy ikke dreier seg om tekniske løsninger alene, men forutsetter strukturerte systemer der de ansatte følger fastlagte normer og rutiner som er en integrert del av organisasjonens regelverk og administrative prosedyrer.

En stadig viktigere forutsetning for datastøttet samarbeid er etablering av felles databaser og informasjonssystemer som sikrer tilgang til felles informasjon og styrker mulighetene for kommunikasjon mellom folk innenfor samme fagfelt, men i forskjellige organisasjoner.

5.4 Utvikling av elektronisk saksbehandling i offentlig forvaltning¹²

Mulighetene for elektronisk saksbehandling er en viktig forutsetning for desentralisering av oppgaveutføringen. Med saksbehandling mener vi i denne sammenheng en prosess som leder frem til en autorisert beslutning. Prosessen kan bestå av f. eks. mottak, klargjøring og innsamling av informasjon, vurdering, avgjørelse/vedtak og ekspedering av vedtak.

Et elektronisk saksbehandlersystem krever at saksunderlaget foreligger i digital form, enten ved at dokumentene er produsert ved hjelp av IKT, eller at papirbasert saksmateriale er innlest og digitalisert ved scanning. Elektronisk flyt av dokumenter forenkler fordeling og gjennomføring av arbeidsoppgaver, men krever høy grad av oppfølging og styring, blant annet ved arkiv-/journalføringssystemer som gir mulighet for sentral oversikt over og styring av saksdokumentene. I den senere tid har vi også fått tilvekst av dokumenthåndterings-, saksbehandler- og felles planleggingssystemer. Slike systemer har ofte ulik innfallsvinkel til saksbehandlerprosessen og understøtter normalt bare deler av denne.

Elektronisk saksbehandling i statlig, og etter hvert også i fylkeskommunal og kommunal forvaltning, følger standarder for hvordan saksgangen skal og kan foregå i henhold til regler og krav til offentlig saksbehandling. Både forvaltningsloven, offentlighetsloven, personregisterloven, sikkerhets- og beskyttelsesinstruksen, datasikkerhetsdirektivet og arkivloven setter krav til saksgang og arkivering. I tillegg kan det finnes spesifikke

¹¹ Den vanlige engelske betegnelsen er CSCW-Computer Supported Cooperative work

¹² For nærmere forklaringer se "Elektronisk saksbehandling. Statens generelle kravspesifikasjon", Statskonsult 1998 og "Innføring av elektronisk saksbehandling", Statskonsult 1998.

reglementer knyttet til den enkelte virksomheten og det enkelte oppgaveområdet. NOARK er en standard for elektronisk journalføring og arkivering. Gjeldende versjon, NOARK-4, gjelder både for statsforvaltningen og kommunesektoren.

Ved arbeidsdeling og desentralisering av saksbehandlingen kreves det større koordinering og bedre kontroll av saksgangen. Dette kan løses gjennom bruk av gruppevare og arbeidsflytsystemer. I tillegg må saksbehandleren ha en arbeidsplass som tilfredsstillende krav til lokal programvare, kommunikasjon med sentrale informasjonsenheter og en integrasjon av disse kravene.

En av de store utfordringene i tiden fremover ligger i å tilpasse og utvikle de organisatoriske aspektene for at forvaltningen skal ta i bruk de teknologiske løsningene som er nevnt foran, i større grad enn hva tilfellet er i dag. Teknologi og løsninger for sikker elektronisk kommunikasjon, - samhandling og – saksbehandling må styrke mulighetene til desentralisering av den statlige oppgaveløsningen og også bidra til en mer effektiv ressursbruk og en omstilling/forenkling av oppgaveløsningen.

5.5 Modeller for desentralisering av arbeidsoppgaver ved hjelp av IKT

I det følgende vil vi knytte en del kommentarer til noen aktuelle modeller for desentralisering av arbeidsoppgaver. Modellene som blir beskrevet, vil i flere sammenhenger kunne være supplerende og komplimentere hverandre, og det vil være likheter og overlapp i beskrivelsene av modellene.

Fjernarbeid -/mobilkontor

Fjernarbeid kan være den enkleste formen for desentralisering av arbeid ved hjelp av IKT. Det kreves i utgangspunktet bare en PC og tilknytningsmuligheter til et kommunikasjonsnett, eks. telenettet via modem, slik at en kan koble seg til virksomhetens datanett. Det ene ytterpunktet i modellene for fjernarbeid er hjemmekontoret nær bedriften, der hjemmekontoret først og fremst anvendes i forbindelse med overtidsarbeid, fleksibel arbeidstid og arbeid hjemme enkelte dager. Det andre ytterpunktet er medarbeideren som sitter adskilt fra moderorganisasjonen over lengre tid av gangen.

Mange tekniske, organisatoriske og formelle spørsmål må løses for at et hjemme- eller fjernkontor skal kunne fungere som en del av virksomhetenes ordinære organisering. Det stilles krav til bedriftens tekniske infrastruktur og til sikkerhetsløsninger, slik at hjemmekontorene blir en del av bedriftens nett og kan trekke på bedriftens informasjonsressurser og datatekniske løsninger. Rettigheter og plikter i forbindelse med arbeid hjemme må avklares.

I dag eksisterer det mange former av fjernarbeid og hjemmekontorløsninger. Med dette stiger også kravene til tekniske løsninger, organisering og formalisering. De tekniske kravene vil avhenge av arbeidets karakter. Enkle og rutinemessige skriveoppgaver som kan deles opp i avgrensede jobber, kan i prinsippet utføres via telenettet uten kontakt med moderorganisasjonen, mens ledelsesoppgaver og deltakelse i virksomhetens

beslutningsprosesser krever stor tilgjengelighet og kan kreve systemer som integrerer lyd- og bildekommunikasjon.

Enkelte steder prøver man ut fjernarbeid over lange avstander ved å etablere såkalte fjernarbeidssentre. Disse skiller seg fra hjemmekontoret ved at flere brukere skal kommunisere med en eller flere bedrifter. Brukerne kan da dra nytte av fellesutstyr, for eksempel telefonsentral, faks, lokalt datanett, ruter, printer og kopimaskin, og slik redusere kostnadene for etablering og drift av kontor. Driftsstøtte for datautstyr kan også være en fellesfunksjon. Etablering av fjernarbeidssentre kan medføre at det utvikles et arbeidsfellesskap lokalt som kan bidra til synergi og ideutveksling mellom dem som inngår i senteret.

En variant av fjernarbeidet er det mobile kontor. Her er ikke poenget at den ansatte har kontor hjemme, men at arbeidet kan utføres hvor som helst i kortere eller lengre tid. Med mobilt utstyr kan man kople seg på bedriftens nettverk fra hvor som helst. Dette er først og fremst en måte å organisere arbeid på som gir større mulighet til å være en del av et arbeidsfellesskap mens en er ute på reiser eller hos kunder. Det gir også en mulighet for å delta i samarbeidsnettverk uavhengig av deltakernes bosted. Det finnes eksempler på at denne mobile arbeidsformen og kravene til fleksibilitet løser opp kontorstrukturen. I stedet satses det på elektronisk dokumenthåndtering, og på at ansatte etablerer ulike arbeidsfellesskap over tid.

En må regne med at disse nye måtene å organisere arbeid på etter hvert også vil slå inn i offentlig sektor og skape nye forutsetninger for desentralisering. Teknologisk vil forutsetningene for dette styrkes gjennom blant annet betydelig økning av overføringshastighetene i mobiltelefonnettet i løpet av få år og gjennom fortsatt utvikling av yteevnen for bærbart utstyr. Utvikling av elektronisk saksbehandling i offentlig sektor vil også øke mulighetene for mobilt arbeid i offentlig forvaltning.

Nettverksorganisasjoner

Slik vi velger å beskrive nettverksorganisasjoner, har de som mål å få personer eller organisasjoner som er fysisk adskilt, til å fungere som én organisasjon når det gjelder å løse bestemte oppgaver. Nettverksorganisasjoner som støtter opp under en tilnærmet fullelektronisk forvaltning, vil etter hvert ha et betydelig potensiale for desentralisering av oppgaver. Dette blant annet fordi slike organisasjoner utvikles for også å kunne ivareta tilstrekkelig fleksibilitet og evne til omstilling. Slike organisasjonstyper stiller imidlertid strenge krav både til kommunikasjonstekniske og sikkerhetsmessige løsninger og innebærer betydelige utfordringer for bl.a. organiseringen av arbeidsprosessen og arbeidsmiljømessige forhold.

Kommunikasjon i nettverksorganisasjoner krever høy tilgjengelighet mellom de samarbeidende partene og lav brukerterskel. Noen nettverksorganisasjoner stiller også store krav til overføring av lyd og bilde, gjerne integrert med avansert datamaskinbehandling. For å sikre tilfredsstillende tilgjengelighet stilles derfor krav om høy overføringshastighet på nettverket og som regel om avansert terminalutstyr. Samtidig stilles krav til ulike typer sikkerhetstiltak avhengig av oppgavetyperne.

Vi vil nevne to typer nettverksorganisasjoner i forbindelse med desentralisering av statlig virksomhet:

For det første kan en organisasjon dele opp sin virksomhet i geografisk adskilte avdelinger som samarbeider ved hjelp av IKT. Denne desentraliseringen fører som regel også til en desentralisering av funksjoner ved at hver avdeling får selvstendig myndighet og ansvar innenfor bestemte områder. Det som skiller denne typen organisasjon fra ordinær filialetablering eller etablering av teknisk/administrative støttesentra, er at nettverket er et samarbeid mellom mer likeverdige enheter hvor de involverte partene produserer likeartede tjenester.¹³

For det andre kan ulike organisasjoner gå inn i et nettverkssamarbeid for å løse bestemte oppgaver. Det er da tale om et samhandlingsnettverk, og de enkelte organisasjonene kan inngå i nettverket med hele eller deler av sin organisasjon. De mulighetene for desentralisering som ligger i en slik organisasjon, kan være at nettverket blir i stand til å levere tjenester som ellers ville bli utført av sentrale organisasjoner.¹⁴

Nettverksorganisasjoner er ennå ikke særlig utprøvet, og det er betydelige utfordringer når det gjelder å få dem til å fungere. Det er ikke bare geografisk avstand som skal overvinnes, men kanskje også organisatorisk, økonomisk og kunnskaps- og kompetansemessig avstand.¹⁵

Nettverksorganisasjoner og samhandlingsnettverk vil etter hvert ta nye former som vi ennå ikke kjenner til. De representerer forsøk på å desentralisere også ledelsesfunksjonene og de strategiske funksjonene i en organisasjon og dermed også nye muligheter for desentralisering av offentlig virksomhet. Dersom en utvikler gode erfaringer på dette feltet, vil en del av motargumentene mot desentralisering svekkes, i og med at desentralisering ikke nødvendigvis behøver å føre til svekkede fagmiljøer.

Desentralisert teknisk/administrativt støttesenter

Enkelte oppgaver innen offentlig virksomhet kan egne seg for utskilling fra organisasjonens hovedbase. Forutsetningen er at produktet av arbeidet lett kan formidles til moderorganisasjonen uavhengig av avstand. Dette vil for eksempel være tilfelle for

¹³ Et eksempel på dette er det at en rekke institusjoner i Nord-Norge har gått sammen og etablert Nordnorsk IT-enhet for funksjonshemmede barn (NONITE), et nettverk som skal forbedre tjenestene til barn som trenger IT-hjelpemidler i landsdelen. I Sør-Norge ble Sunnaas IT-enhet (SUITE) etablert som en annen organisasjonsmodell med samme formål.

¹⁴ I Nord-Norge er det nå lansert et forslag fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om å etablere spesialpedagogiske fagnettverk innen ulike vanskegrupper ved at staten kjøper tjenester fra kommuner som dels leverer spesialiserte tjenester fra sine PP-kontorer og dels organiserer fagnettverk i landsdelen som samhandler om leveranser av tjenester. Arbeidsgruppen forutsetter at slike fagnettverk kan avlaste sentrale spesialpedagogiske kompetansesentra og føre til reduksjoner i disse parallelt med en oppbygging i Nord-Norge. Det antas at i alt 26 årsverk kan overføres i løpet av en 4 årsperiode.

¹⁵ Forsøket "den virtuelle fylkesmannen"¹⁵ der en tenker seg at en del av fylkesmennes oppgaver dekkes i fellesskap av alle de 19 embedene slik at hvert kontor spesialisere seg på bestemte fagområder hvor de har spesiell kompetanse eller forutsetninger for å løse slike oppgaver. Publikum skal derved kunne henvende seg til det kontoret som har best kunnskap på det aktuelle problemområdet. Det enkelte fylkesmannsembete skal ikke måtte ha dyp kompetanse på alle saksområder. En slik "virtuell organisasjon" kan endre karakter og sammensetting etter aktuelle arbeidsoppgaver eller prosjekter. Dette inngår i et mer omfattende prosjekt 'Samhandling uten grenser' - den virtuelle forvaltning', som er finansiert av AAD med sikte på å vise hvordan vi med et teknologisk fundament og nye organisasjons- og samhandlingsformer kan endre holdninger og frigjøre ressurser på tvers av nivå og geografisk skiller.

ulike typer informasjon (kredittvurderinger, likningsresultater, oversikt over tilgodehavender osv), resultater av en standardisert, informasjonsbearbeidende prosess (for eksempel statistiske resultater) eller administrasjon og tekniske oppgaver på tvers av forvaltningsgrensene.

Kravene til teknologi er forholdsvis enkle for denne typen virksomheter, og en har i norsk forvaltning relativt lang og god erfaring med slike sentra.¹⁶ Etablering av slike sentra er ofte en form for desentralisering og kan i noen tilfeller oppfattes som en tilbakegang til de gamle datasentralene. Derfor må en ved etableringen av dem vurdere ønsket om utskilling (avstand fra brukerne) og standardisering opp mot behov for mer kontekstavhengig tjenesteyting og nærhet til brukerne.

Fjerntjenester

Utviklingen av IKT har ført til at stadig nye tjenester kan leveres over avstand. Slike tjenesteleveranser (her kalt fjerntjenester) åpner for desentralisering i den forstand at mer spesialiserte tjenester til brukerne kan ytes lokalt ved hjelp av veiledning over avstand fra spesialister. Det lokale personalet kan gjennom samhandlingen med spesialister gradvis utvikle egen kompetanse, og dermed styrkes de lokale fagmiljøene. På den annen side kan dette føre til at spesialistmiljøene konsentreres ytterligere, fordi det ikke i samme grad blir nødvendig å ha spesialister fysisk til stede i de lokale fagmiljøene.

Service-senter (Call-senter)

Flere virksomheter, eller sammenslutninger av virksomheter, etablerer service-senterfunksjoner der generalist-medarbeidere betjener brukerne pr. telefon, og evt. ruter brukerne til saksbehandler- eller ekspertfunksjonene. Generalist/kundebehandlerfunksjonen forutsetter gode elektroniske informasjonssystemer i forhold til "back-office"-funksjonene. I prinsippet er dette det samme konseptet som ligger til grunn for offentlige servicekontorer, bortsett fra at kundekontakten fra Call-sentrene er basert på telefon, evt. Internett/elektronisk post. Dette betyr at slike servicefunksjoner i prinsippet kan legges ut til distriktene. Gjennom samarbeid mellom flere etater/virksomheter kan slike call-sentra bidra til å forbedre brukerservicen vesentlig, eksempelvis med lengre åpningstider.

5.6 Oppsummering

Vi har i dette kapittelet drøftet noen teknologiske og organisatoriske aspekter som utgjør noen av de grunnleggende forutsetningene for en vellykket desentralisering av statlige oppgaver ved hjelp av IKT.

Det er grunnlag for å påstå at den generelle utviklingen innenfor IKT-området bidrar til å øke potensialet for desentralisering. Dette fordi tyngden av utviklingen skjer innenfor

¹⁶ Eksempler på dette er Brønnøysundregistrene, Nasjonalbibliotekets avdeling i Mo, Arbeidsmarkedsetatens støttesenter i Mo, IT-støttesenteret for likningsetaten i Grimstad og Innkrevingssentralen i Mo i Rana. Likeledes er enheten Statskog Kontraktsservice, som blant annet forestår drift av konsernets festkontrakter i Sør-Norge, en interessant nyskaping. Universitetenes registreringsentraler er eksempler på at en etablerer slike sentra med utgangspunkt i en avgrenset offentlige registreringsoppgaver.

nettverksbasert samhandling og nettverksbaserte anvendelser, jf. tjenesteutviklingen knyttet til Internett.

Det er imidlertid på ingen måte noen automatikk i at muligheter skapt av den teknologiske utviklingen i seg selv vil føre til økt desentralisering av statlige oppgaver. Desentrale eller virtuelle organisasjoner slik vi kjenner dem fra privat sektor, er etablert for å øke konkurransevnen, betjene kundene bedre etc. På tilsvarende måte må det i offentlig forvaltning etableres incentiver for desentralisering. Desentralisering krever i alle tilfeller vilje til omstilling og reorganisering av virksomheter og oppgaveløsning. I enkelte tilfeller vil det her kunne være konflikter mellom ulike mål, som må løses gjennom konkrete avveininger av ulike hensyn. Målet om desentralisering må tilpasses andre mål som effektiv ressursbruk i oppgaveløsningen, åpenhet og innsyn, ivaretagelse av personvernet, rettssikkerhet og likebehandling etc. Desentralisert oppgaveløsning må være ”konkurransedyktig” i den forstand at den ikke representerer en unødig ressursbruk og/eller hindrer utviklingen av brukerrettede tjenester. I motsatt fall kan desentraliserte tiltak vise seg å være svært lite stabile. Som det er vist til andre steder i rapporten, pågår det innenfor flere sektorer og virksomheter en betydelig omstilling og effektivisering av oppgaveløsningen, der teknologien utgjør et av de viktigste virkemidlene. Den betydelige forenklingen av likningsfunksjonen er et aktuelt eksempel på en omstillingsprosess hvor man ved hjelp av ny teknologi og ny organisering av informasjonshåndteringen både gjør oppgaven enklere for brukerne og oppnår mer effektiv ressursbruk i etaten. På den annen side vil denne utviklingen etter hvert redusere bemanningsbehovet både på regionalt og lokalt nivå, fordi brukernes behov for kontakt og veiledning vil avta, og fordi selve oppgaveløsningen forenkles og effektiviseres.

Vi har også forsøkt å vise at selv om teknologien forefinnes, er det ingen automatikk i at den kan bli og blir anvendt på en helhetlig og rasjonell måte. Ett eksempel er at teknologien for en fullelektronisk saksbehandling har eksistert i flere år. Men andre faktorer, bl.a. hensynene til dokumenterbarhet og innsyn (arkivregelverket) og mangelfull integrering av teknologi og organisasjonsutvikling, bremser utviklingen av elektronisk saksbehandling i ulike sektorer og virksomheter.

Å oppnå større grad av **organisatorisk** desentralisering i statlige etater og virksomheter ved hjelp av de nye mulighetene som teknologien gir, vil i mange tilfeller være et sentralt virkemiddel for også å oppnå **geografisk** desentralisering.

En nettverksbasert, eller virtuell, forvaltning forutsetter evne til å ta i bruk ny teknologi ved omstilling og effektivisering av oppgaveløsningen, samt at det er lagt til rette for en felles infrastruktur for sikker og effektiv informasjonsutveksling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Det forutsettes også en tverrsektoriell innsats for å kunne ivareta felles utviklingsbehov når det gjelder nye anvendelser og tilpasning av disse i forhold til regelverk og andre rammebetingelser.

6 Kriterier for desentralisering

Dette kapitlet tar for seg en del sentrale kriterier for å vurdere hvilke oppgaver som egner seg for desentralisering. Kriteriene er ment som en hjelp når man skal gjennomgå arbeidsoppgaver i departementer og direktorater med tanke på å skille ut oppgaver for desentralisering.

6.1 Overordnede prinsipper og kriterier

Arbeidsgruppen legger til grunn at forslagene til desentralisering skal innebære kostnadseffektive løsninger og muligheter for mer effektiv bruk av offentlige ressurser. Formålet må være å redusere ressursbruken til administrasjon i forvaltningsapparatet der dette er mulig. Effektivitetshensyn bør også i stor grad være bestemmende for hvor oppgavene legges. De fleste statlige arbeidsoppgaver kan slik sett løses utenfor Oslo, dersom kravet til brukerorientering, effektivitet og politisk styrbarhet ivaretas. Det finnes imidlertid argumenter for at visse typer arbeidsoppgaver bør være lokalisert til hovedstaden, selv om de også i prinsippet kunne utføres desentralt.

Eksempler på oppgaver som bør ligge i hovedstaden, er:

- Oppgaver som krever hyppig kontakt med de sentrale politiske myndighetene
- Oppgaver som de sentrale politiske myndighetene er avhengig av å være i fysisk nærhet av for å kunne utføre **sine** oppgaver
- Oppgaver som krever tilgang til særskilt kompetanse.

Før man kan si noe nærmere om hvilke oppgaver som evt. kan desentraliseres, er det nødvendig å foreta en nærmere beskrivelse og kategorisering av de særskilte statlige oppgavene.

St.meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk deler statlige sentraladministrative oppgaver inn i fire sentrale funksjoner:

- være sekretariat for politisk ledelse
- forvalte spesialisert kunnskap og ekspertise
- utøve myndighet
- produsere og utføre tjenester for befolkningen.

6.2 Departementsoppgaver og direktoratsoppgaver

6.2.1 Departementsoppgaver

I det følgende vil vi forsøke å kategorisere arbeidsoppgavene slik at man kan identifisere hvilke oppgaver som kan skilles ut av porteføljen og eventuelt desentraliseres. Det finnes flere mulige innfallsvinkler for slik kategorisering:

Én mulig inndeling er den som Statskonsult har brukt i sine departementsgjennomganger. Her gis data om ressursbruk i de departementene som er gjennomgått, på følgende områder:

- Sekretariatsoppgaver for politisk ledelse/politikkutforming
- Oppgaver knyttet til sektorpolitikken
- Forvaltningsoppgaver
- Organisering og styring av sektorene
- Forvaltning av tilskuddsordninger
- Internadministrative funksjoner

Departementsboka (AD P-0811, desember 1994) gjengir bl a følgende alternative inndelinger hentet fra sentrale kilder:

Torstein Eckhoff i Forvaltningsrett:

- Forberedelse av saker som behandles i statsråd
- Utøvelse av selvstendig myndighet bl a til å gi forskrifter og treffe enkeltvedtak
- Planlegge, instruere og kontrollere underordnede forvaltningsorganers virksomhet

NOU 1989:5 En bedre organisert stat (Hermansenutvalget):

- Konstitusjonelle forhold
- Politiske forhold
- Forvaltningsmessige forhold, herunder oppgaver som ved lov er lagt til departementet og som ikke kan delegeres
- Administrative forhold, herunder koordineringsoppgaver ift andre deler av sentralforvaltningen

Gruppen har i gjennomgangen i kapittel 7 ikke valgt én bestemt av disse inndelingene. Inndelingene står ikke i motstrid med hverandre, men har forskjellig perspektiv.

Når det gjelder arbeidsoppgavene i departementene, legger gruppen til grunn at departementene først og fremst skal være et effektivt sekretariat for politisk ledelse, med følgende arbeidoppgaver:

- å forberede politiske saker og sette dem ut i livet etter at beslutning er fattet, herunder å forestå planlegging og budsjettering
- utøve ledelse av sektorpolitikken på departementets ansvarsområde, herunder trekke opp hovedlinjer for arbeidet i ytre etater samt utøve et profesjonelt eierskap
- å være klageinstans på visse områder
- å behandle konkrete henvendelser til politisk ledelse og eget departement.

Grovt sett bør det etter arbeidsgruppens oppfatning anføres som et prinsipp at andre saker enn de som er knyttet til kulepunktene ovenfor, vurderes ført ut av departementene til direktorater og andre sentraladministrative organer eller til statens regionale og lokale organer, forutsatt at dette ivaretar hensynet til effektiv oppgaveløsning. Overføring til fylkeskommuner og kommuner kan også være aktuelt.

Som et utgangspunkt mener arbeidsgruppen at det enkelte departement bare skal behandle følgende saker i de tilfeller der dette kan begrunnes særskilt:

-
- enkeltsaker som ikke er av prinsipiell karakter eller er politisk viktige
 - fordeling av tilskudd som ikke har nasjonal karakter
 - forvaltning av forskrifter som har et teknisk, rutinemessig preg
 - kontroll/tilsyn på et ikke overordnet nivå - eks. tekniske tilsynssaker
 - tilsettingssaker i lavere stillinger i underliggende etater
 - enkelte klagesaker.

6.2.2 Direktoratsoppgaver

De sentraladministrative organene utenfor departementene, f.eks. direktoratene, er direkte underlagt departementene og skal i hovedsak ivareta faglige spesialistfunksjoner og stå for iverksetting av politiske vedtak. (Direktoratsboka, AD P-0026, februar 1993, s 34). Mange av direktoratenes arbeidsoppgaver er knyttet til forvaltningen av regelverk. De skal også gi faglige råd til overordnet departement som premisser for politikktutforming.

Typiske direktoratsoppgaver som departementene kan delegere, er følgende:

- enkeltsaker i første instans
- forvaltning av tilskuddsordninger
- løpende opplysnings- og informasjonsarbeid
- veiledning/rådgivning
- tilsyn med personer, bedrifter og kommuner
- regelverk som har et rutinemessig preg.

Ofte vil det kunne argumenteres for at slike oppgaver bør bero i departementet fordi de støtter opp under kjerneoppgaver. Men det kan også argumenteres for at desentralisering og delegering avlaster departementet. Valget vil i praksis ofte basere seg på hva som er mest hensiktsmessig.

Direktoratene kan pålegges utredningsoppgaver, saksbehandling o.l. for å avlaste departementet. Slik oppgaveoverføring vil vi betrakte som et ledd i den løpende oppgavefordelingen mellom departement og underliggende virksomhet, og ikke som delegering/desentralisering.

På samme måte som for departementene er det viktig at man også for de sentraladministrative organene vurderer saksområdet kritisk. Etter arbeidsgruppens mening bør det kunne begrunnes særskilt i hvert enkelt tilfelle om sentraladministrative organer fortsatt skal behandle saker som:

- har en sterk lokal eller regional karakter og som ikke er av prinsipiell eller nasjonal betydning
- krever direkte tilgjengelighet fra publikum
- driver løpende forretningsvirksomhet
- administrative støttefunksjoner som ikke krever fysisk tilstedeværelse

I en rekke tilfeller vil disse organene ha et ytre apparat eller en etat med regionale og lokale ledd. Vi vil som prinsipp legge til grunn at disse etatene, så lenge oppgavene kan utføres effektivt og uten økte kostnader, bør delegere alle oppgaver som ikke må ligge sentralt, f. eks. førstehåndsbehandling, til sitt ytre apparat.

Det finnes til sammen ca 70 direktorater. Av disse ligger følgende utenfor Oslo-området:

- Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern – Tønsberg (103 tilsatte)
- Oljedirektoratet – Stavanger (364 tilsatte)
- Fiskeridirektoratet – Bergen (164 tilsatte)
- Direktoratet for naturforvaltning – Trondheim (160 tilsatte)
- Statens medieforvaltning – Fredrikstad (15 tilsatte)

(Tall hentet fra "Gul bok" (1999-2000))

Det hører med i dette bildet at mange av direktoratene har store regionalt plasserte enheter, og at det også finnes større forvaltningsorganer, f.eks. Norges geologiske undersøkelser (NGU), som er plassert utenfor hovedstaden.

Vi har ikke registrert problemer i forbindelse med beliggenheten til disse etatene når lokaliseringen først er foretatt. Det er derfor rimelig å anta at overføring av flere oppgaver til disse direktoratene eller til nye virksomheter utenfor hovedstadsområdet ikke vil by på problemer som har med selve beliggenheten å gjøre. Selve utskillingen av oppgaver, omorganiseringen og flytteprosessen kan være problematisk, men vil ofte være av forbigående karakter.

6.3 Kriterier knyttet til lokaliseringsstedet

Hvordan en velger å desentralisere, vil legge klare føringer på det videre arbeidet for hvor oppgavene skal lokaliseres. Dersom et departement delegerer oppgaver til en underliggende etat, gir den eksisterende organisasjonsstrukturen klare rammer for stedsvalget. Er det derimot snakk om å opprette en **ny** virksomhet, står en mye friere i valg av sted.

Arbeidsgruppen anser at følgende momenter vil være viktige når det gjelder valg av lokalisering:

a) Publikums behov for personlig fremmøte for å få utført tjenesten

Det er naturlig å skille mellom virksomheter som har direkte publikumskontakt, og virksomheter der publikum ikke har behov for personlig fremmøte. Eksempler på den første kategorien er trygdekontor og lensmannskontor, mens direktorater og nasjonale registre vil være eksempler på virksomheter i den andre kategorien. Stedsvalget for virksomheter i den siste kategorien vil således i stor grad bestemmes ut fra andre kriterier enn publikums behov for personlig fremmøte.

b) Fordeler ved lokal kunnskap/vinkling ved utøvelse av tjenesten

Enkelte sakstyper krever god lokalkunnskap, bl.a. fordi det utøves stor grad av skjønn i saksbehandlingen. For eksempel er det en fordel at arbeidsmarkedsetaten har god kunnskap om det regionale arbeidsmarkedet. Likeså er både de regionale landbruks- og miljøvernmyndighetene avhengige av god innsikt i lokale forhold i sitt arbeid. Det finnes derfor argumenter for at virksomheter/oppgaver av denne typen lokaliseres nær det "markedet" de skal betjene.

c) Kompetansekrav til dem som skal utføre arbeidsoppgavene

Hvilken mulighet virksomheten har til å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft, vil være en viktig lokaliseringsbetingelse. Det vil for eksempel være naturlig at en virksomhet som krever en utstrakt grad av spesialkompetanse for å utføre sine kjerneoppgaver, vil stille andre lokaliseringskrav enn en virksomhet som etterspør en mer standard kompetanse som allerede kan finnes i det lokale/regionale arbeidsmarkedet.

d) Virksomhetens/oppgavens krav til infrastruktur, nærhet til andre fagmiljøer, offentlige myndigheter mv.

Enkelte virksomheter/oppgaver stiller bestemte krav til infrastruktur. Eksempler på dette kan være nærhet til flyplass, jernbane, telekommunikasjoner mv. Noen virksomheter vil også ha større behov enn andre for nærhet til andre offentlige myndigheter, forskningsmiljøer osv.

Generelt sett vil embetsmannsgruppen påpeke at punktene a-d over er viktige forhold som må vurderes i alle konkrete tilfeller. I de forslagene som gruppen senere lanserer som mulige kandidater for desentralisering, har det imidlertid ikke vært anledning til å foreta en grundig vurdering i forhold til disse momentene. I den videre oppfølgingen av dette arbeidet må derfor disse momentene vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

7 Gjennomgang av oppgaver i sentralforvaltningen

I det følgende vil vi gjennomgå arbeidsoppgaver i departementer og underliggende organer, med særlig vekt på direktorater og andre større underliggende etater. Hensikten er å beskrive de delene av oppgaveporteføljen både i departementene og i direktoratene som eventuelt kan egne seg for desentralisering. På bakgrunn av det generelle mandatet og av kapasitetsgrunner er gjennomgangen bred og relativt summarisk. Fakta er i stor grad hentet fra offisielle dokumenter som for eksempel St.prp. nr 1, men også fra Statskonsults undersøkelser av enkeltdepartementer. I gjennomgangen er områder under omstilling særskilt framhevet, fordi det erfaringsmessig er lettere å oppnå desentralisering av oppgaver på områder som allerede er til diskusjon også i andre sammenhenger. Utvalget ønsker imidlertid ikke å ta konkret stilling til hvorvidt desentralisering er ønskelig eller hensiktsmessig i disse tilfellene, men nevner dem som eksempler som kan vurderes nærmere.

7.1 Oppgaver i departementer, direktorater og andre underliggende organer

Med utgangspunkt i hvert enkelt departements oppgaveportefølje vil vi se på oppgavefordelingen mellom departement og underliggende etater, i første rekke direktoratene. Der det er naturlig, baserer vi oss på den enkelte departementsavdelings oppgaveportefølje. Det finnes totalt ca 90 departementsavdelinger. I praksis vil disse ofte svare til inndelingen i statsbudsjettets programkategorier, dvs at man fanger opp sektorene i statsforvaltningen. Departementenes internadministrative oppgaver, som er relativt like fra departement til departement, er behandlet separat i punkt 7.3.

Omtalen i dette kapitlet er i høy grad *beskrivende*. Vi peker imidlertid på områder der vi ser muligheter for desentralisering, og rent generelt på områder under omstilling, uten å ta stilling til hvorvidt disse områdene bør desentraliseres. Tallmaterialet er hentet fra St.prp. nr1 (1999-2000).

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)

AAD har 204 ansatte fordelt på sju avdelinger; Administrasjonsavdelingen, Inntektsavdelingen, Arbeidsgiveravdelingen, Arbeidsavdelingen, Avdeling for forvaltningspolitikk, Statsforvaltningsavdelingen og Konkurransopolitisk avdeling.

AADs oppgaver er knyttet til inntektspolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, arbeidsgiverpolitikk herunder forhandlinger om hovedtariffavtalen, drift av Statens Sentrale Tjenestemannsregister, forvaltningspolitikk rettet mot fornying, omstilling og effektivisering av statlig sektor, samordning og administrativ styring av fylkesmannsembetet, koordinering av forvaltningens bruk av IKT, samt konkurransepolitikk.

Det er særlig ett område hvor det kan tenkes foretatt endringer i departementets portefølje: Det gjelder drift av Statens Sentrale Tjenestemannsregister. Spørsmålet om å

legge ut driften av registeret er nå under utredning. Det vurderes om Statistisk Sentralbyrå kan overta denne oppgaven.

Direktorater mv.

AADs underliggende virksomheter er Arbeidsmarkedsetaten (A-etaten) (bestående av Arbeidsdirektoratet , Oslo, 266 tilsatte¹⁷, fylkesarbeidskontorene 455 tilsatte, arbeidskontorene 2 867 tilsatte, arbeidslivstjenesten i fylkene 88 tilsatte og arbeidsrådgivningskontorene 131 tilsatte) Statens informasjonstjeneste (Oslo, 41 tilsatte), Statens forvaltningstjeneste (Oslo, 381 tilsatte), Fylkesmannsembetene 1155 ansatte (18 embeter: Oslo/Akershus samt for hvert av de øvrige fylkene), Statsbygg (hovedkontor Oslo, 764 tilsatte, hvorav 242 på hovedkontoret, 86 tilsatte på regionkontorene og 420 tilsatte knyttet til drift, vedlikehold og renhold av eiendommene), Statskonsult (Oslo, 128 tilsatte), Konkurransetilsynet (hovedkontor Oslo med 150 tilsatte samt regionene med 150 tilsatte), Statens Pensjonskasse (Oslo, 249 tilsatte), og Slottsforvaltningen (Oslo, 29 tilsatte).

Av disse er det særlig i A-etaten det skjer store endringer. A-etaten har siden 1995 redusert antall årsverk i etaten med 404, fra 4077¹⁸ årsverk pr. 1. oktober 1995 til 3673¹⁹ årsverk pr. 1. mars 1999. Antall arbeidskontor har i samme periode blitt redusert fra 170 til 129. A-etaten har samtidig benyttet seg av den mulighet ny teknologi gir når det gjelder desentralisering. I Mo i Rana er arbeidsmarkedsetatens servicesenter (AMS), som består av Grønn linje og meldekortsentralen, etablert. Likeledes har A-etaten etablert arbeidsmarkedsetatens lønnsentral og arbeidsmarkedsetatens drift- og brukerstøttesenter i Steinkjer.

Det kan videre nevnes at Statens pensjonskasse (SPK) kan ha oppgaver og funksjoner som er egnet for desentralisering. Statskonsult har vært engasjert av AAD for bl.a. å vurdere SPKs tilknytningsform. I tillegg kan det være grunn til å se nærmere på enkelte funksjoner innen Statens forvaltningstjeneste, som offentlige innkjøp og lønns- og regnskapsfunksjonen.

Barne- og familiedepartementet (BFD)

BFD har 153 ansatte fordelt på fire avdelinger; Administrasjonsavdelingen, Forbruker- og produktsikkerhetsavdelingen, Barne- og ungdomsavdelingen og Familie- og barnehageavdelingen. Statskonsults analyse av ressursbruken i BFD (SK rapp 1998:19) viste at 28 % av ressursene ble brukt til sekretariatsfunksjoner for politisk ledelse, 17 % til sektorpolitikk, 10 % til forvaltningsoppgaver, 6 % til styring av underliggende virksomheter, 7 % til tilskuddsordninger og 32 % til internadministrasjon.

BFD har oppgaver knyttet til forbrukerpolitikk, barne- og ungdomsarbeid samt familie- og barnehagespørsmål.

BFD bruker relativt store ressurser på forvaltningsoppgaver og behandler mange enkelthenvendelser. En forklaring på dette er at departementet mangler egnede

¹⁷ Denne oversikten over tilsatte bygger på Statens Sentrale Tjenestemannsregister pr. 1.3.99 og omfatter både heltids- og deltidsansatte.

¹⁸ Statens Sentrale Tjenestemannsregister

¹⁹ St. prp. nr 1 (1999-2000)

underliggende organer som kan ivareta slik saksbehandling. Videre bruker BFD også relativt mye ressurser på forvaltning av tilskuddsordninger samt på internadministrasjon.

Direktorater mv

BFDs underliggende etater og tilknyttede organer er Barneombudet (Oslo, 9 tilsatte), Fylkesnemndene for sosiale saker (56 tilsatte), Forbrukerrådet (sekretariat/hovedkontor Bærum 71 tilsatte og forbrukerrådene i fylkene 96 tilsatte), Forbrukerombudet (Bærum, 22 tilsatte), Statens institutt for forbruksforskning (Bærum, 54 tilsatte), Statens ungdoms- og adopsjonskontor (Oslo 27 tilsatte), Kompetansesenter for likestilling (Oslo 7 tilsatte), og Likestillingsombudet (Oslo, 10 tilsatte).

I organisasjonsgjennomgangen av BFD i 1998 (SK rapp.1998:19) anbefalte Statskonsult bl.a. at man bør vurdere om tilskuddsordningene til storbytiltak for ungdom, til offentlige og private organisasjoner, billighetserstatning og tilskudd til barne- og ungdomsvernet og eventuelt tilskudd til familiepolitiske organisasjoner bør legges til Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK). SUAKs organisasjon må i så fall tilpasses dette og bør også endre navn, for eksempel til Statens barne- og ungdomsdirektorat. SUAK er allerede lokalisert i Oslo. Det vil derfor ikke være noen distriktsgevinst å hente i å legge de foreslåtte oppgavene til SUAK.

Også på barnehageområdet finnes det mindre tilskuddsordninger som kan vurderes lagt ut av departementet. I all hovedsak er det imidlertid fylkesmannsembetene som forvalter tilskuddene til drift av kommunale og private barnehager.

For øvrig vil organiseringen av forbrukerapparatet bli tatt opp i en stortingsmelding i 1999 på bakgrunn av NOU 1995:21 Organisering av forbrukerapparatet.

Finansdepartementet (FIN)

FIN har 286 ansatte fordelt på seks avdelinger; Administrasjonsavdelingen, Finansavdelingen, Skatte- og avgiftslovavdelingen, Økonomiavdelingen, Finansmarkedsavdelingen og Skatteøkonomisk avdeling.

Statskonsults kartlegging av FINs ressursbruk i 1997 (SK rapp 1997:9) avdekket at FIN fordelte sine ressurser som følger: Sekretariatsfunksjoner for politisk ledelse utgjorde 37 % av ressursbruken, gjennomføring av sektorpolitikk 19 %, forvaltningsoppgaver 12 %, styring av etater, selskaper, fond m.m. 6 %, tilskuddsordninger 0 % og internadministrasjon 26%.

FIN har oppgaver knyttet til forberedelse, koordinering, utarbeiding og oppfølging av statsbudsjettet. Videre har departementet ansvaret for skatte- og avgiftssystemet, skatte- og avgiftslovgivningen samt tollsystemet og tollforvaltningen. FIN utarbeider og samordner den økonomiske politikken og har ansvaret for utarbeiding av regjeringens årlige økonomiske planer, herunder Nasjonalbudsjettet og Revidert nasjonalbudsjett m.v. FIN har også ansvaret for struktur- og lovgivningsspørsmål i finansmarkedene samt for strukturpolitiske spørsmål i tilknytning til den alminnelige økonomiske politikken og for de årlige skatte- og avgiftsoppleggene, økonomiske analyser vedrørende skatter, avgifter og overføringer på statsbudsjettet og analyser av inntektsfordelingen.

Innen FINs portefølje ser utvalget ett område som bør kunne vurderes i desentraliseringssammenheng: Den sentrale regnskapsfunksjonen knyttet til statsregnskapet.

Direktorater mv.

FINs underliggende etater er Statistisk sentralbyrå (SSB) med 863 tilsatte fordelt på Oslo og Kongsvinger, Kredittilsynet (Oslo, 145 tilsatte), Regaliekommisjonen, Skattevesenet (Skattedirektoratet, Oslo 546 tilsatte, Sentralskattekontoret for utenlandssaker, Sandnes, 81 stillinger, Sentralskattekontoret for storbedrifter, Moss, 51 tilsatte, Fylkeskattekontorene, 1248 tilsatte, Skattefogdkontorene, 584 tilsatte, Likningskontorene og folkeregistrene 4 302 tilsatte), og Toll- og avgiftsadministrasjonen (Toll- og avgiftsdirektoratet, Oslo 240 tilsatte, og tollvesenets distriktsadministrasjon med 1 530 tilsatte (11 tolldistrikter).

Det er foreslått endringer i likningsetaten som innebærer at en del av de minste kommunene kan miste sine ligningskontorer, mens kontorene på de større tettstedene i distriktene vil i så fall bli styrket.

Tollvesenet har et sentralt direktorat og en distriktsforvaltning. Tollvesenets lokalforvaltning er imidlertid i en omorganiseringsfase, og distriktsstrukturen vil bli endret.

Fiskeridepartementet (FID)

FID har 79 ansatte fordelt på fire avdelinger; Administrasjonsavdelingen, Avdeling for kystforvaltning, Ressurs- og utredningsavdelingen og Avdeling for havbruk, industri og eksport. Statskonsults analyse av Fiskeridepartementet i 1996 (SK rapp 1996:5) viste at FID brukte 18,9 % av ressursene på sin sekretariatsfunksjon for politisk ledelse, 24,9 % på sektorpolitikken, 15 % på forvaltningsoppgaver, 8,8 % på styring av underliggende etater, 2,8 % på forvaltning av tilskuddsordninger og 30,7 % på internadministrasjon.

FID arbeider med forsknings- og utviklingstiltak på fiskeri- og havbruksområdene, ressursforvaltning bl.a. ved hjelp av lovgivning, utforming av lovgivning vedrørende eksport av fisk og fiskevarer og tiltak overfor oppdrettsnæringen.

Direktorater mv.

FID har et stort ytre apparat. Bl.a. har Fiskeridirektoratets hovedkontor i Bergen 164 tilsatte, og Fiskeridirektoratets ytre etat har 348 tilsatte, Ernæringsinstituttet i Bergen har 52 tilsatte, Havforskningsinstituttet, Bergen har 306 tilsatte, Kystdirektoratet, hovedkontor i Oslo har 76 tilsatte og Kystverket sentralt (Oslo) og dets distriktsadministrasjonen (5 kystdistriktskontorer med underliggende operative enheter i Arendal, Haugesund, Stadt, Kabelvåg og Honningsvåg har til sammen 1007 tilsatte). Andre etater/institusjoner er Garantikassen for fiskere (Trondheim) og Fiskerinæringens Felles Kompetansestyre.

Som det framgår har FID allerede en rekke virksomheter lokalisert utenfor Oslo. Kystverksutvalget foreslår også i NOU 1999:5 "Det nye Kystverket" at det bør organiseres en egen produksjonsenhet i Kystverket direkte underlagt kystdirektøren. Produksjonsenheten skal ha ansvaret for utføring av tyngre vedlikeholds- og produksjonsoppgaver. Enheten foreslås finansiert gjennom inntekter av oppdrag fra

Kystverket og evt andre oppdragsgivere. Det foreslås videre lokalisering av "hovedkontoret" for en slik produksjonsenhet på et kommunikasjonsmessig sentralt sted, om mulig i tilknytning til et av distriktskontorene. Midt- eller Nord-Norge synes å være mest naturlig. Det er imidlertid verdt å gjøre oppmerksom på at de fleste stillingene i en ny produksjonsenhet allerede ligger i de ulike distriktskontorene. Kun et fåtall vil bli overført fra Kystverket sentralt.

Forsvarsdepartementet (FD)

FD har 184 ansatte fordelt på fire avdelinger; Fellesavdelingen, Plan- og økonomiavdelingen, Sikkerhetspolitisk avdeling og Ressursavdelingen.

Forsvarsdepartementets oppgaver dreier seg om politikktutforming og om organisering og styring av forsvarssektoren. FD har bl.a. viktige beredskapsfunksjoner ift. det sivile samfunn, ansvar for sikkerhetspolitikk og utvikling av Forsvaret og skal følge opp Forsvarets krigsstruktur og fredsorganisasjon, samt styre materiellinnkjøp m.m.

Direktorater mv

FDs viktigste underliggende etat er Forsvarets overkommando (FO), som styrer forsvarssektoren. FO er lokalisert i Oslo og har 862 ansatte inkludert fellesinstitusjoner som er underlagt FO. Forsvarssjefen er lederen for FO. FD har også tre frittstående underliggende virksomheter som ikke styres av FO; Forsvarets bygningstjeneste (Oslo-373 tilsatte), Forsvarets tele- og datatjeneste (Oslo) og Forsvarets forskningsinstitutt (Kjeller, -552 tilsatte). Sistnevnte er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Forsvaret har gjennomført omfattende omstillinger i perioden 1994-99 for å tilpasse organisasjonen til endringene i krigsstrukturen og fredstidsoppgavene. Bl.a. er hærens krigsstruktur halvert gjennom en bemanningsreduksjon fra 180.000 til 100.000 personer. I forsvarets fredsorganisasjon har man sentralisert organisasjonen innenfor de enkelte landsdeler og distrikter. Man arbeider for å oppnå en samlet driftsreduksjon på minst 25%. Det kan man først og fremst oppnå gjennom organisatoriske endringer og reduksjon av antall tjenestesteder.

Justisdepartementet (JD)

Justisdepartementet har 420 tilsatte og pr. november 1999 ni avdelinger; Plan- og administrasjonsavdelingen, Domstolsavdelingen, Kriminalomsorgsavdelingen, Lovavdelingen, Polaravdelingen, Politiavdelingen, Rednings- og beredskapsavdelingen, Sivilavdelingen og Utlendingsavdelingen. JD har også en såkalt frittstående enhet, Informasjonsenheten.

"Justisdepartementet har både ordinære departementsfunksjoner og den direkte administrasjonen av domstolene og ytre etater. Med unntak av Sivilforsvaret, som blir styrt av et direktorat, ligger den sentrale administrasjonen av domstolene og etatene i departementet. Denne kombinasjonen stiller store krav til departementet og representerer en viktig forskjell mellom Justisdepartementet og de fleste andre departementer. Dette gjør oppgavene særlig krevende for departementet. Som sekretariat for politisk ledelse ivaretar departementet sentrale oppgaver som har økt betydelig de senere år." (St.prp. nr. 1 for 1999)

Antall enkeltsaker er høyt: I 1998 journalførte JD 113 028 dokumenter, hvorav ca 45.000 var knyttet til departementets rolle som forvaltningsorgan. Gjennomsnittet blant departementene for journalførte dokumenter var 38.895. Ressursbruken til forvaltningsoppgaver er således høy, mens relativt ressursbruk til oppgaven som sekretariat for politisk ledelse og gjennomføring av sektorpolitikken må antas å ligge under gjennomsnittet.

Antall ansatte i departementet har fra 1970 blitt nær firedoblet, og departementet er nå det største av de departementene som bare har én statsråd. Bl.a. på bakgrunn av dette ble det i desember 1998 etablert et strategiprojekt for m.a. å se på departementets organisasjon, størrelse og struktur, herunder eventuell utskilling og delegering av oppgaver og en utredning har vært ute på høring.

Domstolsavdelingen: Det er ventet at Domstolkommisjonen avslutter sitt arbeid i løpet av 1999. Kommisjonen skal bli utrede fordeler og ulemper ved dagens organisering av den sentrale domstolsadministrasjon. Hvis en frittstående sentral domstolsadministrasjon blir konklusjonen etter behandlingen av kommisjonens rapport og strategiprojektet, kan denne vurderes lagt utenfor Oslo. Det kan i tillegg nevnes at "domstolsstrukturutvalget" har foreslått forenklinger i førstelinjedomstolene.

Politiavdelingen: Opprettelse av et politidirektorat har vært utredet flere ganger. Det er også foreslått i Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) "Om lov om endring av politiloven", som nå er til behandling i Stortinget. Vedr. plassering sies det her at det er tungtveiende hensyn som tilsier lokalisering i Oslo. Dette begrunnes med at et politidirektorat ut fra sin funksjon som sentral politiledelse vil ha behov for nært samarbeid med departementet, riksadvokaten, politiets særorganer ol.

Kriminalomsorgsavdelingen/Fengselsstyret: Fengselsvesenet er delt inn i ni administrative enheter - fire fengselsdistrikter og fem sentralanstalter. Kriminalomsorg i frihet har ett hovedkontor i hvert fylke, med unntak av Oslo, hvor det er tre hovedkontorer. De fleste fylkesenheter har tilknyttede underkontorer. Det har vært foreslått to forskjellige endringer i strukturen: I St.meld. nr. 27 (1997-98) foreslås opprettelse av *et* nytt regionalt *nivå* der hensikten er å samordne administrasjonen av kriminalomsorg i anstalt (fengslene) og kriminalomsorg i frihet. Meldingen henviser til desentralisering som noe av bakgrunnen for forslaget. Det foreslås at visse oppgaver delegeres til regionene og at også en del stillinger overføres til regionene. Stortinget har gitt sin tilslutning til ordningen, som JD tar sikte på å gjennomføre 1.1.2001. Endringer i Fengselsstyrets organisering ble sist lagt fram for Stortinget i Ot.prp. nr. 40 1988-89 om endringer i fengselsloven. Stortinget vedtok ikke-behandling (se Direktoratets boka s 30). Neste Ot.prp om endringer i fengselsloven inneholdt intet om endringer i Fengselsstyrets organisering. Nevnte strategiprojekt i JD vil bli å se på den sentrale organiseringen av kriminalomsorgen. Opprettelse av et direktorat kan være et mulig neste steg etter at regionene er etablert, men det er ikke tatt standpunkt til direktoratstanken. Etter embetsmannsgruppens mening bør det vurderes nærmere om et selvstendig fengselsdirektorat med desentral lokalisering eller en regionkontorløsning med overføring av direktoratsoppgaver fra departementet er hensiktsmessig.

Rednings- og beredskapsavdelingen er en relativt liten avdeling med redningsentralene og Direktoratet for sivilt beredskap som underliggende organ. Direktoratet har en

desentral etat (Sivilforsvaret) knyttet til seg. Politiet, fylkesmannen og kommunene har viktige sivile rednings- og beredskapsoppgaver. Sivilforsvaret er under et visst press for å tilpasse etaten til de senere års organisatoriske endringer og senke kostnadene. Det skal forsøksvis avhendes flere sivilforsvarsanlegg. Pga. økt kommunalt ansvar mht beredskap vil det være naturlig at Oppgavefordelingsutvalget ser på sektoren.

Polaravdelingen er en svært liten "geografisk" avdeling (ingen sektoravdeling) med sysselmannen (Svalbard- 27 ansatte) som underliggende organ.

Utlendingsavdelingen vil bli sterkt redusert ifm. at klagesakene overføres til ny utlendingsnemnd. Lokaliseringen vil sannsynligvis måtte være i Osloområdet pga. kravet til personlig oppmøte for UDI-tilsatte og asylsøkere fra transittmottaket på Onsrud ved Gardermoen. Lov- og forskriftsarbeid, dvs typiske departementsoppgaver, vil bli igjen, men vil trolig bli overflyttet til et annet departement (KRD) som følge av forslag fra strategiprojektet. Utlendingsdirektoratet (UDI) behandler enkeltsaker i første instans. UDI er nærmere behandlet under KRD.

Lovavdelingen er en "funksjonsavdeling" og er, i likhet med Plan- og administrasjonsavdelingen, ikke vurdert nærmere.

Sivilavdelingen behandler juridiske enkeltsaker etter diverse lover, samt tilskuddssaker og lignende av forskjellig karakter.

En eller flere av disse avdelingene kan bli berørt av strategiprojektet, der det også tanken om et sivilrettsdirektorat er luftet. Saken bør etter gruppens mening "holdes til observasjon". Hvis et sivilrettsdirektorat skulle bli konklusjonen, bør det vurderes om dette er egnet for plassering utenfor Oslo.

Lotterisaker: Regjeringen har fremmet forslag om opprettelse av et lotteritilsyn (Ot.prp. nr. 84 1998-99). Lotteritilsynets lokalisering vil bli avgjort etter at opprettelsen av tilsynet er avklart. Etter vår mening bør det vurderes om dette kan plasseres desentralt, gjerne samlokalisert med et annet tilsynsorgan.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF)

KUF har 371 tilsatte og sju avdelinger; Administrasjonsavdelingen, Grunnskoleavdelingen, Avdeling for videregående opplæring, Avdeling for voksenopplæring og utdanningsfinansiering, Universitets- og høyskoleavdelingen, Forskningsavdelingen og Kirkeavdelingen.

KUF har overordnet ansvar for store sektorer, men har få direktoratslignende organer. Av hensiktsmessighetsgrunner vil derfor underliggende organer bli omtalt under de departementsavdelingene som har sektoransvar. Det er opprettet en rekke mindre organer som kan avlaste departementet noe (Norgesnettrådet, Statens utdanningskontorer (i alle fylker) administrasjonen i de 9 bispedømmene.) Antall enkeltsaker og forvaltningsoppgaver i departementet er høyt.

Det operative ansvaret for sektorene er delvis lagt på kommunenivå (f eks grunnskolene), delvis på fylkeskommunenivå (f eks videregående skoler) og delvis på statlig nivå (f eks universiteter og høyskoler, Den norske kirke). Statskonsults

kartlegging og analyse av ressursbruken i KUF (SK rapp 1998:5) viste følgende ressursbruk: 19 pst til sekretariatsfunksjonen for politisk ledelse, 20 pst til gjennomføring av sektorpolitikken, 14 pst til forvaltningsoppgaver, 14 pst til etatsstyring mv, 4 pst til tilskuddsforvaltning og 28 pst til internadministrasjon.

Grunnskoleavdelingen og Avdeling for videregående opplæring: KUF har planlagt å gjennomgå oppgaveporteføljen i de to avdelingene, bl a med henblikk på delegering til underliggende organer. Statens utdanningskontorer (SUK) med 359 ansatte er regionale organer direkte underlagt departementet, og kan være et alternativ til et evt Utdanningsdirektorat. Hvert fylke har et utdanningskontor. Noen av kontorene har fått direktoratsoppgaver (hele landet som virkefelt) i tillegg til oppgavene i eget fylke. (SK rapport 1999:10, s. 46-47).

Avdeling for voksenopplæring og folkeopplysning er en relativt liten avdeling som bl.a. har oppgaver med tilskuddsforvaltning. Sektoren er ikke nærmere vurdert.

Universitets- og høgskoleavdelingen har ansvar for universiteter (Oslo 4002 ansatte, Bergen 2880 ansatte, Trondheim 3605 ansatte og Tromsø 1654 ansatte) og 26 statlige høyskoler med i alt 8780 ansatte, statlige kunstakademier og kunsthåndverkshøgskoler (5), vitenskapelige høgskoler (6), Statens lånekasse for utdanning 313 ansatte, Norgesnettrådet, Lærerutdanningsrådet og Riksbibliotekjentesten. Statskonsults gjennomgang viste at avdelingen har stor portefølje bl.a. knyttet til et høyt antall enkeltsaker, enkelthenvendelser og direkte etatsstyring av et høyt antall virksomheter. Norgesnettrådet avlaster bare i begrenset grad departementet.

Det bør vurderes om en del av universitets- og høgskolesakene kan flyttes ut av departementet, og legges desentralt eller alternativt som et eget universitets- og høgskoledirektorat.

Forskningsavdelingen er en relativt liten avdeling som bl.a. har ansvar for koordinering av statsforvaltningens forskningspolitikk og overordnet ansvar for Norges forskningsråd (Oslo, ca 300 ansatte) og Det norske meteorologiske institutt (Oslo, 498 ansatte).

I Fra Kirkeavdelingen vil det være mulig løpende å vurdere å legge oppgaver til bispedømmene. Et eventuelt direktorat vil bli svært lite og vil komme mellom departementet og bispedømmene. Drift av kirkebygg og tilsetting i de lavere stillingene i kirken er et kommunalt ansvar.

Regjeringen har foreslått å opprette et nytt organ under KUF: Nasjonalt læremiddelsenter (St meld nr 28 (1998-99)). Oppgaver vil bli overført fra Eksamenssekretariatet, Nasjonalt læremiddelsenter og departementet (Rapport 1999:10 s. 41). Videre framgår det av St prp nr 1 (1998-99) at regjeringen vil opprette et teknologiråd. Sekretariatsfunksjonen tenkes lagt til Norges forskningsråd, dvs til Oslo. Vi mener det bør vurderes på ny om sekretariatet kan plasseres utenfor Oslo.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)

KRD har 272 tilsatte og seks avdelinger; Plan- og administrasjonsavdelingen, Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen, Bolig- og bygningsavdelingen, Regionalpolitisk avdeling, Kommunalavdelingen og Urfolks- minoritets- og innvandrersavdelingen. Ut fra

foreliggende beskrivelser av departementets arbeidsoppgaver ser det ikke ut til at det finnes særlig mange typiske direktoratsoppgaver i departementet. Også i KRDs tilfelle finner vi det hensiktsmessig å behandle underliggende organer under de departementsavdelingene som har sektoransvar.

Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen: Arbeidsforskningsinstituttet (48 ansatte - Oslo) er evaluert av KRD og NFR. Evalueringen kan ha betydning for valg av framtidig strategi, bl a når det gjelder tilknytningsform, organisering og rammer for virksomheten. Produkt- og elektrisitetstilsynet (Oslo-76 ansatte) skal vurderes i en egen rapport om desentralisert (lokalt) tilsyn (Statskonsultrapport 1999:10 s. 59). Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (103 ansatte) er lagt til Tønsberg. Arbeidstilsynet (534 ansatte) har et desentralt apparat.

Avdeling for urbefolkning, minoriteter og innvandring har ansvaret for Utlendingsdirektoratet (UDI - Oslo 332 ansatte). UDI har nylig flyttet fra Bærum til Oslo sentrum. UDI har et regionkontorapparat (14 ansatte), men dette apparatet håndterer bare en begrenset del av UDIs ansvar. Enkeltsaker etter utlendings- og statsborgerloven behandles i sin helhet i Juridisk avdeling i UDI (politidistriktene kan på visse vilkår fatte vedtak). Fullmakter og funksjonsfordeling mellom UDI og politidistriktene har bl a vært vurdert nylig ifm overføring av ansvar for asylintervju fra politiet til UDI.

Kommunalavdelingen: KRD har foreslått å gjøre Kommunalbanken om til et statsaksjeselskap med virkning fra oktober 1999 (jf SK rapp 1999:10 side 25). Avdelingen har for øvrig, så vidt vi forstår, oppgaver av mer politisk karakter, som det er uaktuelt å legge til et direktorat.

Regionalpolitisk avdeling: Avdelingen har ansvar for tilskuddsordninger som muligens kan vurderes som interessante for desentral behandling.

Kulturdepartementet (KD)

KD har 114 ansatte fordelt på fire avdelinger; Administrasjons- og økonomiavdelingen, Kulturavdelingen, Medieavdelingen og Idrettsavdelingen.

KD skal utvikle og tilrettelegge den nasjonale kulturpolitikken og forvalte og styre de statlige organene og institusjonene på feltet. Videre arbeider KD med norske og internasjonale mediespørsmål, idrettsspørsmål, fordeling av spillemidler til idrettsanlegg og fordeling av statlige midler til lokale og regionale kulturbygg m.m.

Det kan finnes oppgaver i KD som kan være egnet til å legge til underliggende virksomheter, f. eks i Idrettsavdelingen (17 ansatte). Avdelingen har et Teknisk kontor som fordeler spillemidler til idrettsanlegg, fordeler statlige midler til lokale og regionale kulturbygg, rådgir og veileder ved planlegging, bygging og drift av idrettsanlegg og lokale og regionale kulturbygg, forhåndsgodkjenner større idrettsanlegg, fastsetter normer og krav til anlegg samt informerer og veileder i tekniske spørsmål. Avdelingens Idrettskontor har bl.a. ansvar for fordeling og forvaltning av andelen av overskuddet fra statlige spill til idrettsformål. Ingen av disse oppgavene kan etter embetsmannsgruppens mening sies å være typiske departementsoppgaver. Det kan derfor vurderes om de kan eller bør desentraliseres.

Direktorater mv

KD har ca 35 underliggende etater av forskjellig størrelse og tilknytningsform, for eksempel Norsk Tipping A/S (Hamar), Norsk kulturråd (Oslo - 29 ansatte), Statens bibliotektilsyn (Oslo -18 ansatte), Norsk filminstitutt (Oslo - 81 ansatte), Nasjonalbiblioteket (Oslo og Mo i Rana-308 ansatte), Statsarkivene i åtte norske byer, Rikskonsertene (50 ansatte -Oslo) og Museet for samtidskunst (Oslo - 36 ansatte). En del av virksomhetene er plassert utenfor Oslo, som Norsk Tipping A/S på Hamar, Nasjonalbiblioteket avdeling Mo i Rana, Statsarkivene i Tromsø, Hamar, Kongsberg, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Arkeologisk museum i Stavanger (74 ansatte).

Landbruksdepartementet (LD)

LD har 195 ansatte fordelt på fem avdelinger samt en informasjonsenhet. Avdelingene er Administrasjons- og økonomiavdelingen, Landbrukspolitisk avdeling, Skogavdelingen, Avdeling for matproduksjon og helse og Avdeling for arealforvaltning. Statskonsults gjennomgang av oppgaveporteføljen i LD våren 1999 viser at LDs ressursbruk fordeler seg med 20% av ressursene på sekretariatsfunksjon for politisk ledelse, 22 % på sektorpolitikken, 11 % på forvaltningsoppgaver, 10 % på styring av underliggende virksomheter, 4 % på forvaltning av tilskuddsordninger og 32 % på intern administrasjon.

LDs oppgaver dreier seg om jordbruks- og reindriftsforhandlingene, skogforvaltning og internasjonalt samarbeid på skogområdet, ivaretagelse av matvarekvalitet, dyrehelse og plantehelse. LD har også saker etter konsesjonsloven og jordloven og administrasjon av Jordskifteverket.

Direktorater mv

LD har en rekke underliggende virksomheter med ulike styrings- og tilknytningsformer, for eksempel fylkesmennes landbruksavdelinger (553 ansatte fordelt på FM-embetene), Statens landbrukstilsyn (Ås-145 ansatte), Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (Oslo-74 ansatte), Planteforsk (Ås-361 ansatte), Norsk institutt for skogforskning (Ås-156 ansatte), Veterinærinstituttet (Oslo- 217 ansatte), Veterinærinstituttet har også en distriktsadministrasjon med 46 ansatte fordelt på Harstad, Sandnes, Bergen og Trondheim. Statens dyrehelsetilsyn (Oslo-276 ansatte), Jordskifteoverrettene (Eidsivating, Agder, Gulating, Frostating og Hålogaland), Reindriftsforvaltningen (Alta- ca 12 ansatte), Statens kornforretning (Oslo- ca 130 ansatte) og Statens næringsmiddeltilsyn (Oslo-81 ansatte).

I år 2000 vil det bli opprettet et nytt landbruksdirektorat. Direktoratet vil bestå av Statens kornforretning, deler av Landbruksbanken, Omsetningsrådet og Fraktkontoret for slakt. Regjeringen foreslo å plassere direktoratet utenfor hovedstaden, men Stortinget vedtok å lokalisere det i Oslo-området.

Miljøverndepartementet (MD)

MD har 249 faste tilsatte samt 40 med løsere tilknytning. Avdelingene er Avdeling for organisasjon og økonomi, Avdeling for miljødata-, forurensing og miljøeffektivitet,

Avdeling for regional planlegging, areal og kartpolitikk, Avdeling for internasjonalt samarbeid, klima og polarsaker og Avdeling for biomangfold, friluftsliv og kulturminner.

Statskonsults gjennomgang av MD (rapport 1997:7) viste at ressursbruken (personalet) fordelte seg med 19 pst på sekretariat for politisk ledelse, 26 pst på sektorpolitikk, 13 pst på forvaltningsoppgaver, 5 pst på etatsstyring mv, 4 pst på tilskuddsordninger og 33 pst på internadministrasjon. Det er gjennomført en større strategi- og utviklingsprosess for hele miljøforvaltningen. Overføring av oppgaver til et mer desentralt nivå kan skje gjennom skrittvis justeringer.

Direktorater mv

MDs direktorater dekker nesten hele bredden i departementets arbeid. Riksantikvaren (113 ansatte) og SFT (287 ansatte) ligger i Oslo, og Norsk Polarinstitutt (121 ansatte), Direktoratet for naturforvaltning (160 ansatte) og Statens kartverk (691 ansatte) i hhv. Tromsø, Trondheim og Hønefoss. Det finnes også et regionalt apparat i miljøavdelingen hos fylkesmannen (276 ansatte). Statsforvaltningens driftsutgifter på miljøområdet fordeler seg med 23 pst på departementsnivå, 57 pst på direktoratsnivå og 20 pst på fylkesmannsnivå (SK rapp1997:7).

Det faller utenfor vårt mandat å svare på om en slik statlig flernivåadministrasjon er optimal når det gjelder effektivitet. Det synes imidlertid klart at MD har etablert en struktur som gjør det mulig å overføre oppgaver fra departement til direktorat og fra direktorat til miljøavdelingene hos fylkesmannen. Således har miljøforvaltningen en nesten forbilledlig struktur for å kunne vurdere og gjennomføre en mer desentral oppgaveløsning.

Kommunal sektor er blitt stadig sterkere involvert på miljøsektoren. Oppgavefordelingsutvalget vil rimeligvis ta for seg arbeidsdelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune på miljøsektoren, herunder vurdere om kommunenivået bør ha ansvar for flere oppgaver.

I teorien er det mulig å tenke seg overføring av oppgaver fra de direktoratene som er lokalisert i Oslo, til de direktoratene som befinner seg utenfor Oslo. Slike overføringer vil imidlertid neppe kunne ha andre begrunnelser enn selve desentraliseringen av arbeidsplasser, og vil medføre ulemper knyttet til koordinering, styring og effektivitet. I realiteten vil dette innebære en delvis utflytting av en statsinstitusjon, og være i grenselandet for vårt mandat.

Nærings- og handelsdepartementet (NHD)

NHD har 201 tilsatte fordelt på fire avdelinger; Administrativ- og juridisk avdeling, Næringspolitisk avdeling, Avdeling for forskning, teknologi og kompetanse og Avdeling for internasjonalisering, veiledning og skipsfart.

Departementets ressursbruk er i hovedsak knyttet til sekretariatsfunksjoner for politisk ledelse og etatsstyring. NHD forvalter i svært liten grad egne tilskuddsmidler utover de midlene som disponeres av ytre etater og institusjoner som f.eks. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og Norges Forskningsråd mv.

Direktorater mm

Under NHDs Avdeling for internasjonalisering, veiledning og skipsfart hører Skipsregistrene (Bergen, ca 10 tilsatte) og Sjøfartsinspektørene (regionale, ca. 10 tilsatte). Avdelingen har også ansvaret for Sjøfartsdirektoratet (Oslo-196 ansatte) med Skipskontrollen (111 ansatte regionalt), der det pågår endringsarbeid både sentralt, regional og lokalt. Det er foreslått å slå sammen Skipskontrollen Oslo med Inspeksjonsavdelingen i direktoratet (SK rapport 1999:10, s. 48). Lokalisering av en av skipskontrollstasjonene er under utredning (Rapport 1999:10, s. 59). Vurdering av desentralisering kan eventuelt foretas løpende innenfor den eksisterende hovedstrukturen.

Organene under Avdelingen for forskning, teknologi og kompetanse er Statens veiledningskontor for oppfinnere (Bærum, 8 tilsatte), og Patentstyret, (Oslo, 209 tilsatte) Patentstyret avgjør søknader om patent og er avhengig av kompetanse innen bl a kjemi, fysikk, teknikk og patentjus. All saksbehandling og alt arkivmateriale skal gjøres tilgjengelig on-line, etter hvert også for utenforstående (SANT-programmet, jf SKrapp 1999:10 s. 53). Videre har avdelingen ansvar for Justervesenet på Kjeller (96 tilsatte), som har ansvar for måleteknikk og –standarder, herunder akkreditering. Både når det gjelder Patentstyret og Justervesenet antar vi at hensyn til rekruttering, kompetanse og fagmiljø gjør opprettelse av regionkontorer lite hensiktsmessig. Oppgavene medfører ikke direkte publikumskontakt eller behov for lokalkunnskap. Vi antar at lokaliseringen av Justervesenet til Kjeller bl a er begrunnet i det forskningsmiljøet som finnes der.

Under Næringspolitisk avdeling sorterer Garantiinstituttet for Eksportkreditt (GIEK), Oslo (46 tilsatte), Bergvesenet (14 tilsatte) og Norges geologiske undersøkelse (219 tilsatte). De to siste er lokalisert til Trondheim. Oppgaveløsningen er sannsynligvis avhengig av sin nåværende samlokalisering med NTNU pga. rekruttering, kompetanse og fagmiljø.

SND er et statsforetak knyttet til NHD med distriktskontorer i hvert fylke.

Olje- og energidepartementet (OED)

OED har tre avdelinger og 128 tilsatte. Avdelingene er Administrasjons- og økonomiavdelingen, Energi- og vassdragsavdelingen og Olje- og gassavdelingen.

Vi antar at departementet hovedsakelig bruker sine ressurser på funksjonene som sekretariat for politisk ledelse og etatsstyring, mens relativt lite ressurser medgår til behandling av enkeltsaker og tilskuddsforvaltning (konsesjonssakene i departementet kan for så vidt ses på som enkeltsaker, men disse er så store og har slike virkninger at de også kan betraktes som politiske saker).

Direktorater mv

Oljedirektoratet i Stavanger har 364 tilsatte. En intern omorganisering er nylig gjennomført/pågår der færre ledernivåer og flatere struktur er ett av målene. (SK rapp 1999:10, side 48). Selv om Oljedirektoratet muligens har saker av regional/lokal karakter og at man av den grunn kunne vurdere å opprette et regionalt apparat under direktoratet, vil vi anta at hensyn til rekruttering, kompetanse og fagmiljø vil gjøre dette vanskelig. Vi viser til at lokaliseringen av Oljedirektoratet til Stavanger er begrunnet nettopp i disse hensynene.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har 400 tilsatte. NVEs hovedkontor er i Oslo, med regionkontorer i Tønsberg, Hamar, Førde, Trondheim og Narvik. Direktoratet har mao et regionalt apparat. Ytterligere desentralisering kan vurderes løpende innenfor den eksisterende hovedstrukturen.

Samferdselsdepartementet (SD)

SD har 134 ansatte fordelt på fire avdelinger, Informasjonskontoret og Havarikommisjonen for sivil luftfart²⁰. Avdelingene er Administrasjons- og økonomiavdelingen, Transportavdelingen, Avdeling for veg- og miljø og Post- og teleavdelingen. Statskonsult kartla og analyserte ressursbruken i SD i 1997 (SK rapp 1997:8). SD brukte 27% av ressursene på sekretariatsfunksjon for politisk ledelse, 26% på sektorpolitikk, 11% på forvaltningsoppgaver, 6 % på etatsstyring, 2% på tilskuddsordninger og 28% på internadministrasjon.

SDs arbeidsområde er luftfart, bane, veg- og sjøtransport, kollektivtransport, veg, trafikksikkerhet og miljøspørsmål knyttet til samferdsel og miljø. SD arbeider videre med langtidsplanlegging på tvers av transportsektorene og med post- og telespørsmål.

Direktorater mv

Samferdselsdepartementet har flere store underliggende etater/institusjoner. Disse er Jernbaneverket (3743 ansatte), Luftfartsverket (Oslo-438 ansatte.) Luftfartsverket har for øvrig 11 regionale kontorer med 1.836 ansatte, NSB BA, Post- og teletilsynet (Oslo-129 ansatte), Post- og teletilsynet har også et regionalt apparat med 37 ansatte. Posten Norge BA, Postbanken BA, Telenor A/S, Statens Jernbanetilsyn (Oslo-5 ansatte) og Statens vegvesen med 10.293 ansatte. Vegvesenet består av Vegdirektoratet (Oslo-587 ansatte), vegkontorene i fylkene med 7.400 ansatte, inklusive vegoppsyn og vegarbeidere.

De store samferdselsvirksomhetene som Posten Norge BA, Telenor A/S og NSB BA er viktige virksomheter med mange ansatte fordelt over hele landet. I rapporten har vi vært forsiktige med å omtale statlig eide selskaper siden de ikke styres på samme måte som ordinære forvaltningsorganer.

Eventuelle desentraliseringstiltak ville derfor fortrinnsvis måtte gjelde forvaltningsorganene Jernbaneverket, Luftfartsverket (p.t. forvaltningsbedrift), Statens Jernbanetilsyn, Post- og teletilsynet eller Statens vegvesen. I den forbindelse vil vi nevne at Statens vegvesen trolig står overfor store omstillinger.

Sosial- og helsedepartementet (SHD)

SHD har 313 tilsatte og sju avdelinger; Administrasjons- og budsjettavdelingen, Sosialavdeling 1, Sosialavdeling 2, Trygdeavdelingen, Forebyggings- og utviklingsavdelingen, Helseavdelingen og Sykehusavdelingen.

Departementet kjennetegnes ved at det operative ansvaret for de ulike sektorene er lagt til forskjellige forvaltningsnivåer: Trygdesektoren er statlig, helsesektoren er både statlig,

²⁰ Stortinget har besluttet at Havarikommisjonen for sivil luftfart etableres som et eget forvaltningsorgan fra 01.07.99.

kommunal og fylkeskommunal, og sosialsektoren er primært kommunal. Helse- og trygdesiden er organisert med egne direktorater, mens sosialsektoren er organisert med flere små underliggende organer samt en sosialavdeling hos fylkesmannen (enheten kan være organisert noe ulikt). SHD er det departementet som har flest styrer og råd. Noen av de Oslo-baserte rådene er samlet i Etat for rådssekretariater. Fagorganene på helsesiden er direkte underlagt departementet (og ikke Statens helsetilsyn) iht. den såkalte to-nivåmodellen. Statskonsults analyse av ressursbruken i SHD (rapport 1996:6) viste at 27 pst av personalressursene gikk til sekretariatsfunksjonen for politisk ledelse, 20 pst til gjennomføring av sektorpolitikken, 12 pst til forvaltningsoppgaver, 6 pst til etatsstyring, 8 pst til tilskuddsforvaltning og 27 pst til internadministrasjon. Også for SHDs vedkommende velger vi å omtale de underliggende etatene under de respektive fagavdelingene.

Sosialavdelingen og Pleie- og omsorgsavdelingen: Spørsmålet om opprettelse av et Sosialdirektorat har vært utredet tidligere. Dette vil eventuelt innebære at statlig sentral sosialforvaltning blir mer lik helse- (Statens helsetilsyn) og trygdesektoren (Rikstrygdeverket (RTV)). Et eventuelt direktorat ville delvis bygge på eksisterende "smådirektorater". Det som bør vurderes er om det er mulig å desentralisere en del av oppgavene innenfor dette området fra Sosial- og helsedepartementet.

Helseavdelingen: Statens helsetilsyn (Oslo-180 ansatte) har fylkeslegene som regionalt apparat. Desentralisering kan skje innenfor nåværende struktur.

Sykehusavdelingen har ansvar for de 10 statssykehusene.

Trygdeavdelingen er relativt liten ift det store underliggende apparatet, RTV, som har et regionalt og lokalt apparat (trygdekontorene), og som deltar aktivt i det tverretatlige prosjektet Offentlige servicekontorer.

Trygdeetaten består av følgende apparat: Rikstrygdeverket (Oslo) med 472 ansatte, Fylkestygdekontorene med 746 ansatte, Hjelpemiddelsentralene med 760 ansatte, Trygdekontorene med 5506 ansatte og Folketrygdkontoret for utenlandssaker med 275 ansatte.

Forebyggings- og utviklingsavdelingen har ansvar for helsefremmende og forebyggende arbeid og har etatsstyringsansvar for underliggende virksomheter på dette området. "Norbomutvalget" (styringsgruppe nedsatt av Sosialdepartementet november 1990) utredet samordning av Statens helseundersøkelser (Oslo-78 ansatte), Statens ernæringsråd (Oslo-14 ansatte, Rusmiddeldirektoratet (Oslo 54 ansatte) og Statens tobakkskaderåd (Oslo-14 ansatte). Utvalget anbefalte samlokalisering med felles administrative tjenester. Forslaget fikk ikke tilslutning.

Utenriksdepartementet (UD)

UD har 650 tilsatte (samt 540 tilsatte på utenriksstasjonene) og ti avdelinger. Avdelingene er Administrativ avdeling, Avdeling for Europa og bilaterale forbindelser med Nord-Amerika, Avdeling for sikkerhetspolitikk og bilaterale forbindelser med SUS-landene, Avdeling for saker vedrørende Afrika, Asia, Latin-Amerika, Midt-Østen og Oceania, samt etatsstyring av NORAD, Avdeling for globale spørsmål, Handelspolitisk

avdeling, Avdeling for presse, kultur og informasjon, Protokollavdelingen, Rettsavdelingen og Ressurs- og miljøavdelingen.

UDs inndeling i avdelinger er delvis gjort etter funksjon og delvis etter geografi. Departementet har en rekke tjenester som er spesielle: Døgnskuttid drift, sambandscenter, kurértjeneste mv. Pga. nødvendig intern kontakt og kontaktmønstre ift resten av forvaltningen og andre lands ambassader anses utskilling av oppgaver som uaktuelt, med mulig unntak for visse internadministrative oppgaver og eventuelt enkelte saksbehandlingsoppgaver knyttet til bistand (NORAD). Pga sin store internforvaltning vedrørende departementet selv og utenriksstasjonene ville UD veie tungt om eventuelle administrative funksjoner ble samlet og lagt desentralt, jf omtalen av internadministrasjon under punkt 7.3.

Direktorater mv

Departementet har én underliggende etat, NORAD, plassert i Oslo. NORAD har 400 ansatte.

7.2 Direktoratsnivået

I følge mandatet skal gruppen i hovedsak se på desentralisering av statlige oppgaver. Vi mener imidlertid at det er naturlig i denne forbindelsen også å knytte noen tanker til selve direktoratsstrukturen.

Et sentralt spørsmål vil være om det er hensiktsmessig eller nødvendig at direktoratene er plassert i Oslo, og om det er slik at direktoratene for å kunne ivareta sine funksjoner må være plassert fysisk nær departementene.

Arbeidsgruppen finner få prinsipielle argumenter for at direktoratene *må* ligge i Oslo. Det er riktignok vanskelig å flytte hele institusjoner, men det er ingen vektige argumenter for at de *skal* plasseres samme sted som overordnet departement. Viktige direktorater er i dag plassert utenfor Oslo. Tidligere utflyttinger ser ikke ut til å ha medført spesielle langvarige problemer, og det er heller ikke registrert spesielle negative erfaringer med de direktoratene som ligger utenfor Oslo. Vi ville ha vanskeligheter med å finne gode argumenter for eventuelt å flytte dem til Oslo. Etter vår mening er det ikke noe i selve direktoratsfunksjonen som i utgangspunktet nødvendiggjør at direktoratene skal ligge i Oslo.

Hvis man tenker seg at direktoratene skulle flyttes ut fra Oslo, kan flere kriterier legges til grunn. For det første kan man legge dem til områder, byer eller distrikter som har passende miljøer som kan videreutvikles. Det kan da argumenteres for at f.eks. Skattedirektoratet bør legges til Bergen som har et sterkt økonomisk miljø, oppgaver av mer teknisk art til Trondheim, maritime saker til Haugesund eller Arendal osv.

Ved å spre institusjonene på denne måten kan man utnytte de komparative fordelene som finnes i de enkelte distriktene. Forutsetningen er imidlertid at det allerede er et visst miljø der, og at det er gode muligheter for rekruttering osv, slik at kravene om effektivitet og rasjonalitet innfris. Meningen med denne korte drøftingen er imidlertid

ikke å komme med konkrete forslag om flytting av enkeltinstitusjoner, men å reise problemstillingen på et mer prinsipielt grunnlag.

Et annet forhold er at direktoratene med underliggende virksomhet gjennomgående er vesentlig større enn departementene både mht ansatte og arbeidsoppgaver. En del av oppgavene på direktoratsnivå kan være bedre egnet for desentralisering enn departementenes oppgaver. Gruppen har, i henhold til sitt mandat, imidlertid ikke foretatt noen systematisk gjennomgang av direktoratsnivået, men stiller spørsmål om det vil være hensiktsmessig å gjøre dette. En slik gjennomgang kan i så fall forankres i programmet “Et enklere Norge”, der en mer effektiv offentlig forvaltning, effektiv bruk av IKT og brukerforankring er viktige elementer. Det kan i denne forbindelse nevnes at enkelte direktorater med høyt kvalifiserte saksbehandlere sliter med stort merarbeid og merkostnader som følge av høy turnover. For slike virksomheter kan en alternativ mulig løsning være å bygge opp spesialfunksjoner utenfor Oslo, dersom dette gjør det lettere å kunne beholde høyt kvalifiserte medarbeidere. Dette forutsetter at det er mulig å knytte til seg eller bygge opp slik spesialkompetanse på mindre steder utenfor Oslo. Det forutsetter trolig også en mer utstrakt bruk av ny teknologi.

Når det gjelder departementene, taler de fleste forhold for at de bør eller må ligge i Oslo. Sentrale argumenter i denne sammenhengen er at regjeringen som kollegium må kunne utøve sine oppgaver effektivt, og medlemmene må lett kunne samles. I tillegg må man legge vekt på god tilgang til embetsverket, nærheten til Stortinget, øvrige politiske organer og kongehuset, og hensynet til internasjonale samarbeidspartnere osv. Gruppen vil derfor holde fast ved at selve departementene bør forbli i hovedstaden, men at det er oppgaver i deres portefølje som kan vurderes flyttet.

7.3 Internadministrasjon

I kapittel 6 har vi pekt på at departementenes oppgaver kan grupperes som sekretariatsoppgaver for politisk ledelse/politikkutforming, oppgaver knyttet til sektorpolitikken, forvaltningsoppgaver, organisering og styring av sektorene, forvaltning av tilskuddsordninger samt internadministrative funksjoner. Med bakgrunn i gjennomgangen foran mener vi det er grunn til å omtale de internadministrative funksjonene noe nærmere. Dette både fordi de har et relativt stort omfang, og fordi de ofte egner seg for fellesløsninger.

Statskonsult oppsummerte i 1999 tidligere gjennomganger av sju departementer og kartla bl.a. hvor stor andel av personalressursene som brukes til internadministrasjon, og hvordan den fordeler seg på ulike typer oppgaver (SK1999:1). Gjennomgangen viser at departementene bruker i størrelsesorden 30 pst av sine personalressurser til internadministrasjon. Arbeidsgruppen antar at denne gjennomgangen er representativ for alle departementene, og vi kan videre anta at den samme fordelingen gjelder for direktoratene.

Departementene har ca 4000 tilsatte. Av disse er da, om vi legger Statskonsults tall til grunn, ca 1200 (30%) disponert til internadministrasjon. Fordelingen på delfunksjoner blir som vist i tabellen.

Tabell 7.1: Beregnet ressursbruk til internadministrasjon i departementene

DELFUNKSJON	PST	ANTALL PERSONER
Økonomiforvaltning	10	120
Personalforvaltning	10	120
Arkiv	20	240
IKT	5	60
VP	5	60
Opplæring/egenutvikling	10	120
Forværelsestjenester	15	180
Annet/dep-spesifikt	25	300
SUM	100	1200

Kilde: Statskonsults departementsgjennomganger, notater/rapporter 1996-99. Bak gjennomsnittstallene for delfunksjonene skjuler det seg store variasjoner.

Halvparten av denne ressursbruken står administrasjonsavdelingene for, mens resten fordeler seg på felles-/adm.-seksjonene og fagseksjonene i fagavdelingene.

En del av det administrative arbeidet må fysisk finne sted i departementet, mens annet arbeid kan utføres andre steder. Noe av det arbeidet som bør vurderes utlokalisert, kan med begrunnelse i effektivisering og stordriftsfordeler samles for flere departementer, men man kan også tenke seg desentraliserte løsninger for det enkelte departement. Det siste vil være tilfellet når ett departement alene har et stort omfang av en viss type internadministrativt arbeid, eller når arbeidet er særegent for ett departement.

8 Drøfting og anbefalinger

Gruppen vil i dette kapitlet gå nærmere inn på de ulike aktuelle tilnæringsmåtene til desentralisering. Først vil vi drøfte muligheten for å etablere økonomiske incentiver for desentralisering. Deretter vil vi ta for oss departementenes faglige oppgaver samt oppgavene i direktoratene, særlig oppgaver under omstilling. Vi vil også ta for oss de internadministrative oppgavene og se på desentralisering ved bruk av IKT. Vi drøfter mulighetene for bruk av fjernarbeid/hjemmekontor. Til slutt vurderer vi desentralisering bl.a. gjennom offentlige servicekontorer.

8.1 Innledning

Embetsmannsgruppen har tidligere pekt på at de mange forslagene om utflytting av statlige institusjoner på 60- og 70-tallet i liten grad ble fulgt opp. Samtidig viser statistikken at det har skjedd en faktisk og relativ desentralisering, særlig gjennom overføring av oppgaver til kommunene. Men ett utviklingstrekk er at veksten er størst i regionsentrene, mens det er en nedgang i statlige arbeidsplasser i de minste kommunene.

Spørsmålet er da hvorvidt den utviklingen som har skjedd, er et resultat av utredninger og konkrete politiske tiltak eller er et resultat av den generelle samfunnsutviklingen.

Embetsmannsgruppen har lagt vekt på at arbeidet med desentralisering av statlige oppgaver skal være forankret i de forvaltningspolitiske målene. Brukerorientering, forenkling og effektivisering av offentlig sektor er sentrale perspektiver. Ved å forankre desentraliseringsarbeidet i disse perspektivene vil man kunne sikre at konkrete løsninger er fremtidsrettede, kostnadseffektive og robuste. Samtidig støtter vi opp under mandatets forutsetning om at arbeidet skal sikre løsninger som kan være et konkurransefortrinn for norsk næringsliv.

Gruppen har også pekt på at statens struktur og styringssystemer er endret, bl.a. ved at antall selskaper har økt, og at antall ansatte i sentralforvaltningen har blitt redusert. Pr. oktober 1999 synes mulighetene for desentralisering av departementenes oppgaver å være små, mens det synes å være et større potensiale i direktoratene.

Det er altså ingen grunn til å overvurdere det totale potensialet, særlig vurdert i forhold til de andre store strukturendringene som skjer i næringslivet, som i enkelte tilfeller kan omfatte bortfall av hundrevis av tilsatte i enkeltbedrifter. Antall ansatte i departementene og sentraladministrative organer utenfor departementene utgjør pr. oktober 1998 13.457 tilsatte. Av disse er i overkant av 900 tilsatte lokalisert utenfor Oslo. Ønsker man å benytte desentralisering av statlige arbeidsplasser som et distriktpolitisk virkemiddel, er det begrenset hva som kan oppnås så lenge man ikke flytter ut hele institusjoner. Dette er grunnen til at vi også har drøftet mulighetene for en vurdering av direktoratsnivået som sådan. Tidligere erfaringer viser imidlertid at rene "tvangsutflyttinger" er lite hensiktsmessige om ikke vedkommende institusjon ser utviklings- og forbedringsmuligheter i desentralisering. Incentivene blir derfor viktige.

Gruppen har kommet fram til at den beste strategien vil være å satse på ulike typer virkemidler eller tilnærminger i det videre arbeidet, og gjerne bruk av flere virkemidler på samme tid. I denne forbindelsen vil vi peke på at erfaringene bl.a. fra Rana og Brønnøysund viser at økonomiske incentiver er et særlig kraftfullt virkemiddel som bør tillegges særlig vekt. Samtidig som man bør se spesielt på områder som gjennomgår nødvendig omstilling, har man også muligheten til å utnytte det potensialet som ligger i bruken av ny teknologi. Bruker man økonomiske incentiver som et ytterligere virkemiddel, kan effekten bli enda større.

8.2 Incentiver

Vi har forsøkt å vise at en kan tilnærme seg spørsmålet om desentralisering ved hjelp av ulike strategier. En tilnærming ut fra de strategiene vi har gjennomgått foran, kan lett skape motstand. Tidligere erfaringer viser at rene “tvangsutflyttinger” er lite hensiktsmessig. For å redusere motstanden er det viktig å skape en positiv holdning hos de berørte, og vedkommende institusjoner må kunne se utviklings- og forbedringsmuligheter. Erfaringer fra omstillingsprosessen i Rana og Brønnøysund, som bl.a. resulterte i flere statlige etableringer, viser at bruk av incentiver derfor er viktig.

I første rekke ser vi økonomiske incentiver som de mest hensiktsmessige. Det bør således avsettes egne midler som kan tildeles de virksomhetene som har desentraliseringsprosjekter som de kan tenke seg å gjennomføre. Parallelt med dette bør det utvikles informasjonsmaterieell beregnet på aktuelle beslutningstakere, som oppsummerer de positive erfaringene som mange desentrale institusjoner har med hensyn til effektiv og kostnadsmessig gunstig oppgaveløsning.

En evt. incentivpott bør etter embetsmannsgruppens mening disponeres av en tverrdepartemental gruppe sammensatt av sentrale departement som FIN, KR D og AAD for å sikre at både den finansielle, den organisatoriske og den distriktsmessige siden blir representert når søknader og henvendelser fra etatene skal behandles. For å sette søkelys på tiltaket bør en tenke gjennom hvordan ordningen kan markedsføres overfor virksomheter, sektorer og departementer. En bør også vurdere andre former for oppfølging, f.eks. gjennom budsjettprosessen, tildelingsbrevene og som tema på etatsstyringsmøter.

Gruppen har vurdert størrelsen på en slik eventuell incentivpott, og ut fra tidligere erfaringer anslår vi behovet i første omgang til 50 millioner kroner.

Om det besluttes å etablere en slik øremerket fellespott, må det utarbeides retningslinjer for bruken av den. Vi ser at det i hvert fall kan være behov for to ulike støtteordninger:

- støtte til utredningsarbeid og konkretisering av beslutningsgrunnlag for etableringer i distriktet
- støtte til investeringer og etablering i forbindelse med gjennomføring av utflytting

8.3 Sentraladministrative oppgaver som kan egne seg for desentralisering

8.3.1 Departemets- og direktoratsoppgaver

Gjennomgangen av departementene og direktoratene i kapittel 7 viser at nedenstående områder og oppgaver skiller seg ut som interessante i desentraliseringssammenheng. Dels er dette områder som allerede er under vurdering for desentralisering, dels er det områder som er under omorganisering, men ikke nødvendigvis ut fra desentraliseringstenkning. Og dels er det områder som embetsmannsgruppen ser som interessante, og der vi vil anbefale at det gjøres en grundigere analyse.

Vi vil poengtere at gruppen ikke har hatt mulighet til å foreta inngående analyser av hvert enkelt område og hver enkelt oppgave som er omtalt nedenfor. I den videre behandlingen er det derfor behov for grundigere analyser av i hvilken grad desentralisering er egnet utfra økonomiske, administrative og personalmessige hensyn. Slike vurderinger må i alle tilfeller skje i nært samarbeid med det enkelte departement og den enkelte etat.

Fra AADs område

- Vedlikehold og datainnsamling til Statens sentrale tjenestemannsregister. Kan for eksempel vurderes plassert i SSB

Arbeidsdirektoratet

- Arbeidsmarkedsetaten har hatt store reduksjoner i antall årsverk, men har samtidig gjennomført flere desentraliseringstiltak. Dette tyder på at etaten er bevisst de muligheter som finnes for gjennomføring av desentraliseringstiltak. Etatens erfaringer gir den et godt grunnlag for å vurdere eventuelt ytterligere oppgaver som er egnet for desentralisering.

Statens pensjonskasse (SPK)

- SPKs tilknytningsform er under vurdering. Det bør vurderes om det her finnes oppgaver og funksjoner som er egnet for desentralisering.

Statens forvaltningstjeneste

- Plasseringen av oppgaver som offentlig innkjøp og den sentrale lønns- og regnskapsfunksjonen bør vurderes nærmere med tanke på desentralisering.

Fra BFDs område:

- Det bør vurderes å delegere ytterligere oppgaver innen tilskuddsforvaltningen på barnehagesektoren.

Fra FINs område:

- Det bør vurderes om den sentrale regnskapsfunksjonen som er knyttet til statsregnskapet kan desentraliseres

Tollvesenet

- Tollvesenets lokalforvaltning er i en omorganiseringsfase, og distriktsstrukturen vil bli endret. Denne bør vurderes ut fra desentraliseringsperspektiv.

Fra FIDs område:

Kystverket

- Kystverksutvalget foreslår i NOU 1999:5 "Det nye Kystverket" at det bør organiseres en egen produksjonsenhet i Kystverket direkte underlagt kystdirektøren.

Den nye enheten kan bli lagt til et av distriktskontorene. Kun et fåtall stillinger vil imidlertid bli overført fra Kystverket sentralt.

Fra FDs område:

- Ved evt. ytterligere organisatoriske endringer og reduksjon av antall tjenestesteder i forsvaret bør også desentraliseringshensyn vurderes. Dette ut fra tanken om at man i omstillingsprosesser også skal vurdere desentralisering.

Fra JDs område:

- Hvis en frittstående sentral domstolsadministrasjon blir konklusjonen etter behandlingen av Domstolskommisjonens rapport og strategiprojektet, bør det vurderes om den kan legges utenfor Oslo.
- Et selvstendig fengselsdirektorat med desentral lokalisering eller en regionkontorløsning med overføring av direktoratsoppgaver fra departementet bør vurderes
- Hvis et sivilrettsdirektorat skulle bli opprettet, bør det etter vår mening vurderes om dette kan plasseres utenfor Oslo.
- Det nye Lotteritilsynet bør vurderes plassert utenfor Oslo, gjerne samlokalisert med et annet tilsynsorgan.

Fra KUFs område:

- Det bør vurderes om en del av universitets- og høgskolesakene kan flyttes ut av departementet og legges desentralt eller alternativt som et universitets- og høgskoledirektorat.

Fra KRDs område:

- Produkt- og elektrisitetstilsynet skal vurderes i en egen rapport om desentralisert (lokalt) tilsyn.

Fra KDs område:

- KDs Tekniske kontor fordeler spillemidler til idrettsanlegg og statlige midler til lokale og regionale kulturbygg, rådgir og veileder ved planlegging, bygging og drift av idrettsanlegg og lokale og regionale kulturbygg, forhåndsgodkjenner større idrettsanlegg, fastsetter normer og krav til anlegg og informerer og veileder i tekniske spørsmål. Disse oppgavene kan vurderes lagt ut av departementet.
- Idrettskontoret har ansvaret for fordeling og forvaltning av andelen av overskuddet fra statlige spill til idrettsformål. Det bør vurderes om oppgavene kan legges ut av departementet.

Fra NHDs område:

Sjøfartsdirektoratet

- Lokalisering av en av skipskontrollstasjonene er under utredning

Fra SDs område:

- Gruppen har ingen forslag til tiltak på SDs område. Men de aktuelle etatene for eventuelle desentraliseringstiltak er Jernbaneverket, Luftfartsverket, statens Jernbanetilsyn, Post- og teletilsynet eller statens Vegvesen, som alle allerede har en desentral struktur.

Fra SHDs område:

Det bør vurderes om det er mulig å desentralisere en del av oppgavene innenfor Sosialavdelingen og Pleie- og omsorgsavdelingens saksområde fra Sosial- og helsedepartementet.

Oppsummering

Etter gruppens vurdering bør man med bakgrunn i tidligere erfaringer konsentrere det videre arbeidet om områder hvor mulighetene for desentralisering i utgangspunktet synes å være størst, dvs. ved omfattende omorganisering av statlige oppgaver, ved etablering av nye statlige oppgaver med videre. For å sikre framdrift bør man derfor så raskt som mulig avklare mindre aktuelle områder, slik at man ikke bruker unødvendig oppfølgingsressurser på disse.

Ut fra gjennomgangen foran vil embetsmannsgruppen fremheve enkelte forslag og betydningen av at disse vurderes nærmere for plassering utenfor Oslo:

- Ny domstolsadministrasjon
- Fængselsdirektorat eller en regionkontorløsning
- Sivilrettsdirektorat
- Lotteritilsynet
- Utskilling av universitets- og høgskolesaker
- Idrettsforvaltning
- Kystverkets produksjonsenhet

Disse saksområdene er allerede under omstilling eller vurdering og, som allerede nevnt, er det gruppens vurdering at omstilling gir et eget momentum i prosessen som vil kunne gjøre desentralisering enklere. Siden de fleste av disse institusjonene allerede er i gang med omstillinger, vil en eventuell desentralisering ikke i samme grad føles som et ytre press. I tillegg vil det på områder der det foregår store endringer, som i justissektoren, være mulig å vurdere flere oppgaver og institusjoner i sammenheng. Dette vil gjøre det enklere å skape smidige ordninger, slik at man kan unngå oppsigelser eller uønsket flytting av personale. Det kan også gjøre det lettere å skape hensiktsmessige organisatoriske løsninger.

Gruppen mener derfor at det er viktig at desentraliseringsperspektivet bringes inn i de aktuelle omorganiseringsprosjektene tidligst mulig. Vi vil imidlertid påpeke at når plassering utenfor Oslo bringes inn som tema på et tidlig stadium i behandlingen, kan dette slå begge veier fordi det gir anledning til å bringe inn argumenter både for og imot i saksbehandlingen.

Det kan i tillegg være naturlig at AAD ifm Forvaltningsnettprosjektet og i samarbeid med Forvaltningstjenesten ser på mulige løsninger for å flytte internadministrative oppgaver ut av departementene. Aktuelle områder er nevnt nedenfor under omtalen av internadministrative oppgaver. Det er trolig hensiktsmessig at også direktoratene leverer fra seg oppgaver på dette området, bl a for å gi større volum. Direktoratene har imidlertid ofte et regionalt nivå, og det kan i slike tilfeller være mer aktuelt å sentralisere forskjellige internadministrative oppgaver til ett av regionkontorene utenfor Oslo.

8.3.2 Nærmere om internadministrasjon/ fellestjenester

Vi har lagt Statskonsults gjennomgang av sju departementer (SK1999:1) til grunn for beskrivelsen av hvordan ressursbruken til internadministrasjon er fordelt. I det følgende vil vi, bl.a. med utgangspunkt i gjennomgangen av departementene i kapittel 7, gi noen eksempler både på arbeid som fortsatt bør bli utført i departementet, og arbeid som kan utføres på annet sted. Desentral plassering vil være avhengig av gode IKT-løsninger, jf også rapporten Desentralisering av statlige oppgaver med IKT (pkt. 2.2.)

Økonomiforvaltning. Attestasjon av regninger bør utføres i departementet. Imidlertid kan regnskapsføring, innkjøpsfunksjonen, regnskapsrapporter og analyse av disse samles for flere departementer og legges utenfor Oslo. Lokalisering kan kombineres med sted for oppbevaring av regnskapsmaterieill iht. ØR-fk 6-4.

Personalforvaltning. Lønnsfunksjonen kan vurderes samlet for flere departementer og legges utenfor Oslo. Her vil gruppen bemerke at lønnsfunksjonen i departementene de seneste par årene er “desentralisert” fra Forvaltningstjenesten til det enkelte departement. Enkelte har satt spørsmålstejn om effektiviteten av dette. Spørsmålet er om det kan være mer hensiktsmessig å resentralisere tjenesten og deretter legge den utenfor Oslo.

IKT. Brukerstøtten må utføres i departementet. Imidlertid kan det vurderes om maskin- og nettverksovervåking samt brukerstøtte over telefon kan samles for flere departementer og legges utenfor Oslo.

Under annet/departementsspesifikt finner vi bl a spesialiserte støttetjenester for det enkelte departement. Utenriksdepartementet har en del slike tjenester, hvorav f eks oversettelsestjenesten kan vurderes lagt desentralt. Mottak og formidling av tekster til oversetting kan skje elektronisk.

Gruppen antar altså at det er en del fellestjenester i departementene som kan gjøres mer effektive ved å samles i større enheter. Dette må imidlertid vurderes grundigere. I slike vurderinger må man ta sikte på å avdekke mulige effektiviseringsgevinster og samtidig se hen til faren for dobbeltarbeid, hensynet til personalets behov for varierte arbeidsoppgaver og forholdet til den løpende driften i departementene, herunder behovet for nærhet i oppgaveløsningen.

8.4 Desentralisering ved hjelp av IKT

Som det fremgår av IKT-omtalen foran (kap. 5), vil bruk av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologiske løsninger kunne utgjøre et økende potensiale for desentralisering av statlige arbeidsoppgaver og funksjoner i takt med utviklingen av en elektronisk forvaltning.

Begrepet elektronisk forvaltning brukes om en forvaltning som er kjennetegnet ved at den har tatt i bruk IKT og Internett som virkemiddel i all oppgaveløsning og til informasjonsutveksling innad i forvaltningen og utad i forhold til brukerne. I tillegg vil et kjennetegn være at IKT utnyttes planmessig som drivkraft for omstilling og fornyelse av forvaltningen. Både effektivisering av eksisterende arbeidsrutiner og en mer

grunnleggende omlegging av oppgaveløsningen handler således i stor grad om omstillingsprosesser. Prosessene vil bestå av en blanding av teknologiske og organisatoriske forutsetninger som må utvikles og løses for å nå målet om økt desentralisering og andre forvaltningspolitiske mål som f.eks. effektiv ressursbruk, åpenhet og brukerrettede tjenester.

IKT vil i varierende grad være et virkemiddel for desentralisering innenfor følgende modeller og forutsetninger:

Desentralisering av eksisterende, sentraliserte oppgaver

Dette gjelder eksisterende oppgaver og funksjoner som bl.a. av koordinerings- og styringshensyn tradisjonelt er lagt sentralt i en virksomhet, men som ved hjelp av moderne IKT-anvendelser kan desentraliseres på en kostnadseffektiv måte. Eksempler på dette er administrative funksjoner som økonomi og regnskap, registerbaserte funksjoner og register- og datasentralfunksjoner. Gruppen legger vekt på at den generelle forståelsen for å utnytte teknologiens muligheter til større grad av desentralisering bør styrkes i sektorenes og virksomhetenes løpende omstillings- og utviklingsarbeid. Teknologi- og kommunikasjonsfaktorene må vurderes i alle omstillings- og utviklingsprosjekter med tanke på hvilke oppgaver som kan desentraliseres organisatorisk og geografisk. Myndigheter og enheter som har samordningsoppgaver innen regionalpolitikken, forvaltningspolitikken og IKT-politikken, vil her ha et særlig ansvar for å formidle teknologi- og omstillingspotensialet til sektorer og virksomheter under omstilling. Den enkelte virksomheten må imidlertid sørge for at virksomheten implementerer IKT-systemer som er kompatible, både på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Dette gjelder både ved nyinvesteringer og ved oppgradering av eksisterende utstyr.

Nye oppgaver og virksomheter

Det er allerede lagt til grunn at nye statlige oppgaver/tjenester som hovedregel skal legges utenom pressområdene. Det antas at en økende andel av nye oppgaver og tjenester i statsforvaltningen vil være informasjonsintensive tjenester hvor grunnlaget og bearbeidingen skjer på elektronisk/digital basis. Som nevnt foran skjer det en rask utvikling hvor også offentlig forvaltning på linje med f.eks. banksektoren legger til rette for interaktive tjenester på Internett, der brukerne kan hente informasjon, kommunisere elektronisk, foreta transaksjoner som registreringer mot databaser og fylle ut søknader ved hjelp av elektroniske skjemaer etc. Det er i utgangspunktet et stort potensiale for desentralisering av både utviklingen og driften av slike tjenester.. Et eksempel på dette er den tekniske og redaksjonelle driften av Norge.no, som skal være en felles inngangsport til all offentlig informasjon og tjenesteyting på nettet, og som er lagt til Sogn og Fjordane med fylkesmannen som ansvarlig instans.

Samhandling om oppgaveløsningen mellom geografisk spredte aktører.

Det fremgår av denne rapporten at en nettverksorganisert forvaltning gir betydelig mulighet for fleksibel organisering og løsning av oppgaver på tvers av organisasjonsgrenser og mellom geografisk spredte aktører. Gjennom bl.a. fjernkontorløsninger og nettverksbasert oppgaveutførelse knyttet til deler av en funksjon på permanent basis og/eller avlastning av oppgaveutførelse på sentralt nivå, gis det muligheter både for større fleksibilitet i virksomhetens oppgaveløsning og større grad av delegasjon og desentralisering. Realiseringen av dette desentraliseringspotensialet er nært knyttet til utviklingen av elektronisk forvaltning hvor bl.a. moderne bruk av

elektroniske informasjonstjenester, elektronisk saksbehandling og datautveksling inngår. Gruppen legger til grunn at på noen års sikt vil en slik nettverksbasert forvaltning hvor det samhandles om oppgaveløsningen via geografisk spredte nettverk, representere det største desentraliseringspotensialet.

Felles for alle modellene er at viktige teknologiske forutsetninger, som nett og infrastruktur med høy grad av sikkerhet og tilstrekkelig kapasitet, må være til stede. Løsningene må videre være kostnadseffektive, og det må være utviklet funksjonelle verktøy og løsninger for elektronisk samhandling.

Når det gjelder behovet for en kostnadseffektiv infrastruktur med tilstrekkelig kapasitet, er det høsten 1999 nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe som bl.a. skal vurdere situasjonen når det gjelder etterspørsel og tilgjengelighet til høykapasitetsnett, prisstruktur og –variasjoner over hele landet. HØYKOM-prosjektet, som gjennomføres i regi av Norges forskningsråd og som har som formål å stimulere etterspørslen innen offentlig sektor etter høykapasitets-anvendelser, er også et viktig tiltak som allerede er etablert. Embetsmannsgruppen mener at dette arbeidet er viktig, og at det bør intensiveres.

En annen viktig felles forutsetning er utviklingen av IKT-kompetansen i regionene og lokalt. Etablering av regionale og lokale nettverk på tvers av kommunale, statlige og private virksomheter er tiltak som har vært svært vellykket bl.a. i Sogn og Fjordane. Andre tiltak som stimulerer til utvikling av kompetansenettverk og konkrete samarbeidstiltak mellom store, sentrale kompetanseinstitusjoner må videreutvikles. Eksempler på slike er det planlagte IT-kompetansesentret på Fornebu og regionale/lokale kompetansemiljøer.

For å understøtte sektorens og virksomhetens utviklingsarbeid når det gjelder å ta i bruk moderne IKT, er det under handlingsplanen for "Elektronisk forvaltning – tverrsektoriell IT-utvikling", bl.a. iverksatt arbeid med nett og infrastrukturutvikling, herunder sikkerhet og sårbarhet knyttet til elektronisk informasjons- og dokumentutveksling, tiltak for bedre tjenesteutvikling på Internett og flerårige programsatsinger på elektronisk saksbehandling, elektronisk datautveksling og elektronisk handel i offentlige innkjøp.

Innenfor rammene av handlingsplanen for elektronisk forvaltning anbefales det at oppfølgingen av arbeidet med desentralisering ved hjelp av IKT blir innarbeidet som konkrete aktiviteter knyttet til de tverrsektorielle innsatsområdene og utviklingsprogrammene:

- Det bør innenfor rammen av bl.a. programmet elektronisk saksbehandling og i samarbeid med regionale- og lokale utviklingsmiljøer iverksettes konkrete pilotforsøk som er rettet inn på å prøve ut ulike modeller og tekniske løsninger for oppgavedeling og samhandling over geografiske avstander.
- Det bør vurderes å iverksette pilotforsøk for å teste ut nettverksbasert samhandling innen offentlig forvaltning i ett fylke i samarbeid med pågående regionale/lokale utviklingsaktiviteter, f.eks. i regi av IT-forum i Sogn og Fjordane.
- Det teknologiske aspektet ved ulike ordninger for fjernarbeid/hjemmekontor, herunder den inngåtte rammeavtalen for hjemmekontorløsninger i forhold til departementenes IT-systemer, evalueres og forbedres eventuelt.

8.4.1 Særlig om fjernarbeid/hjemmekontor

Hjemme- og mobilkontorløsninger med mulighet for å kunne knytte seg til virksomhetens informasjonssystemer gir arbeidstakerne muligheter til å kunne arbeide hjemmefra eller på reiser på en funksjonell måte. Slike ordninger utvikler seg raskt i statsforvaltningen, uten at det finnes noen samlet oversikt hvor mange virksomheter og arbeidstakere som pr i dag har avtalt slike ordninger, andelen av arbeidstiden som brukes til fjernarbeid, funksjonaliteten og sikkerheten i de tekniske løsningene etc. Utover de tekniske og funksjonelle problemstillingene finnes det problemstillinger av arbeidsrettslig art, ledelsesutfordringer, kulturelle og miljømessige forhold etc., som må avklares og tilpasses for at fjernarbeidsordninger skal kunne brukes i større skala.

I regi av programmet Nasjonalt Informasjonsnettverk (NIN) under Norges forskningsråd har det pågått et flerårig forskningsprosjekt om fjernarbeid/telependling hvor formålet har vært å fremskaffe kunnskap om hvordan fjernarbeid kan etableres som en god arbeidsform i norsk arbeidsliv. Hovedtemaene som har vært utredet, er arbeidsrett og arbeidsavtaler, fjernarbeid og skatt, teknologi og sikkerhet. Forskningsprosjektet har bl.a. resultert i erfaringsrapporter om fjernarbeid i norske bedrifter og i en håndbok i fjernarbeid.

På bakgrunn av protokolltilførsel nr.5 i Hovedtariffavtalen for perioden 1998 – 2000 har en arbeidsgruppe bestående av representanter for Arbeidsgiveravdelingen i AAD og hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag arbeidet med problemstillingen fjernarbeid i - det statlige tariffområdet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i denne sammenheng utarbeidet utkast til retningslinjer for fjernarbeid for arbeidstakere i statlig sektor. Utkastet peker på viktige problemområder og hensyn som må ivaretas ved inngåelse av individuelle avtaler om fjernarbeid, og er ment som det første sentrale innspill i en løpende dialog med arbeidsgivere, arbeidstakere og tillitsvalgte på dette området som er i så rask utvikling. Utkastet vil bli sendt på høring til departementene ved årsskiftet 1999/2000.

Det er ikke foretatt en systematisk erfaringsinnhenting av bruk av hjemmekontorordninger i statsforvaltningen, men i likhet med i privat sektor er det mye som tyder på at hjemmekontorordninger så langt har vært mest aktuelt for dem som har bosted i dagpendleravstand fra arbeidsplassen. Hjemmekontorordninger vil dermed ikke ha så stor betydning for en mer permanent desentralisering av oppgaveløsningen. Imidlertid vil fjernarbeidsordninger (hjemme-/mobilkontor) få stadig økende betydning når det gjelder fleksibilitet og effektivitet i arbeidet. Mange av de teknologiske og organisatoriske/ledelsesmessige problemstillingene vil være de samme som for den mer permanente nettverksbaserte (virtuelle) samhandlingen om oppgaveløsningen over geografisk avstand, og for elektronisk forvaltning generelt.

Embetsmannsgruppen tilrår at utviklingen av fjernarbeids- og hjemmekontorløsninger i statsforvaltningen må følges opp av Arbeids- og administrasjonsdepartementet både i et arbeidsgiver- og personalpolitisk perspektiv og i et teknologisk og organisasjonsutviklingsperspektiv. Det er viktig å få en bedre oversikt over og en systematisering av erfaringer som statlige virksomheter har gjort ved bruk av hjemmekontor, og ut fra disse erfaringene følge opp med retningslinjer og veiledningstiltak samt konkrete pilotprosjekter for videre utprøving av løsninger.

8.5 Desentral sentralisering

Desentral sentralisering er et annet virkemiddel for desentrale løsninger. Dette kan gjøres:

- a) Ved å opprette spesialenheter for oppgaveløsning der arbeidet i dag er spredt på mange enheter og der oppgavene ikke tilhører virksomhetens primæroppgaver. Det vil i praksis kunne dreie seg om enheter som likner Brønnøysundsregistrene, Statens innkrevingssentral, Trygdeetatens innkrevingssentral, arbeidsdelingen mellom skattefogdene osv.

Uten å gå konkret inn i den enkelte løsning, vil vi videre vise til noen av de forslagene vi har nevnt i punkt 8.3.2. Nærmere om internadministrasjon/fellestjenester. Disse kan vurderes organisert innenfor en slik modell dels som enkelttjenester og dels som interne statlige fellestjenester.

Det kan samtidig nevnes at Statens forvaltningstjeneste og skattefogdkontorene tilbyr regnskaps- og personaltjenester til statlige virksomheter. Skattefogdkontorene utfører for eksempel desentralt slike tjenester for etater i Oslo.

- b) Gjennom å iverksette tiltak for å demme opp mot nedlegging av statlige kontorer i de minste kommunene, som bl.a. vil være en konsekvens av Skattedirektoratets alternative forslag til fremtidig organisasjonsmodell. Sikring av lokal tilgang til etatene i fremtiden kan sannsynligvis best gjøres gjennom opprettelsen av Offentlige servicekontorer (OSK) med personell som utfører oppgaver for flere etater. Embetsmannsgruppen foreslår at dette arbeidet forseres, da slike kontorer vil ha en distriktsmessig positiv virkning.

AAD har nedsatt en arbeidsgruppe som skal utrede innføring av offentlige servicekontorer som en permanent ordning. Hensikten er å etablere OSK som en generell ordning basert på lokalt initiativ. Dette skal gi brukerne av offentlige tjenester en samordnet og god service og tilgjengelighet til tjenestene. Siktemålet er at OSK skal bygges rundt en eksisterende statlig etat eller rundt kommunale ordninger.

Trygdeetaten og likningsetaten søker i dag bedre måter å utnytte de samlede ressursene på gjennom å endre oppgavefordelingen på lokalt nivå. For likningsetaten er utfordringen å kunne utnytte den arbeidsbesparelsen som det er lagt grunnlag for gjennom innføring av ny teknologi, til å sette flere ressurser inn mot tyngre skattespørsmål t. Dette innebærer at man vil samle likningsarbeidet i større enheter og legge ned de minste likningskontorene. Gjennom etablering av offentlige servicekontorer vil man kunne sikre at den lokale offentlige servicen videreføres og forbedres i form av et bemannet kontor der publikum kan kontakte etaten og få svar på de vanligste spørsmålene og hjelp til de vanligste sakene. Etatens egne beregninger viser at ca 90 % av publikumshenvendelsene til likningskontoret kan løses av servicekontorene. I et distriktperspektiv vil det viktigste være at det er mulig å nå etatene på et lokalt kontor, men i tillegg vil servicekontorløsninger i sum bety at arbeidsplasser som ellers vil bli borte i de minste kommunene, bevares.

8.6 Oppsummerte tiltak

Vi har i kap. 8.3 pekt på en rekke oppgaver som vi mener bør vurderes flyttet ut. Det dreier seg om oppgaver i departementene og direktoratene. I tillegg har vi har sett særskilt på oppgaver av internadministrativ karakter som kunne være egnet for utflytting. Vi har også i kap. 8.2, 8.4 og 8.5 drøftet andre virkemidler for desentralisering

Embetsmannsgruppen har forsøkt å vurdere omfanget av de foreslåtte tiltakene, selv om dette på det nåværende tidspunkt bare kan bli anslag. Etter gruppens mening kan den samlede mengde utflyttbar oppgaveportefølje i departementer og direktorater, jf. kap 8.3, dreie seg om 1000-1500 årsverk, dersom alle antydde forslag skulle bli gjennomført. Det knytter seg imidlertid stor usikkerhet til mange av forslagene, og tallfestingen har derfor mer teoretisk enn praktisk interesse.

I den videre prosedyren i dette arbeidet mener gruppen at hvert departementsområdes oppgaveportefølje må gjennomgås grundig med tanke på desentraliseringstiltak. Det vil være det enkelte departements ansvar å foreta gjennomgangen, og å lede arbeidet med gjennomgangen i sine underliggende etater.

For å kunne gjennomføre en sortering av mulige oppgaver som kan desentraliseres raskt, vil gruppen foreslå at det engasjeres ekstern profesjonell hjelp til å bistå i gjennomgangene, enten fra Statskonsult eller fra private konsulentfirmaer. Slike konsulenter står selvsagt fritt i sin rådgivning, mens endelige beslutninger om eventuell utflytting av oppgaver forberedes og avgjøres i linjen.

I en slik gjennomgang bør de forslagene som er lansert i denne rapporten, gjennomgås. Samtidig bør det foretas en generell gjennomgang ut fra de kriteriene som er omtalt i kapittel 6. Videre bør man vurdere å foreta en egen gjennomgang av hele direktoratsnivået, med tanke på utflytting fra Oslo, jf. kap. 7.2. Dette vil i tilfelle kreve en mer omfattende utredning, og også her bør det vurderes om man skal trekke inn ekstern kompetanse.

Embetsmannsgruppen vil foreslå at det opprettes en egen tverrdepartemental gruppe til å følge opp arbeidet og gjennomgå forslagene. I denne gruppen bør både Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet delta.

Embetsmannsgruppen vil imidlertid understreke at desentralisering må skje fortløpende, og at det er de enkelte myndigheters linjeansvar å desentralisere statlige oppgaver. Denne rapporten viser at det finnes et slikt potensiale for desentralisering, særlig ved hjelp av IKT.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Mandatet for embetsmannsgruppen var å utrede muligheten for desentralisering av statlige oppgaver, bl.a. ved bruk av ny teknologi. I mandatet ble det også presisert at de økonomiske og administrative konsekvensene av anbefalingene skulle beregnes.

Embetsmannsgruppen har i kapittel 8, i tillegg til å foreslå en incentivpott, nevnt en rekke oppgaver som den mener bør vurderes desentralisert. Dette omfatter både oppgaver i departementene og i sentraladministrative organene utenfor departementene. I tillegg har gruppen foreslått utviklingstiltak innen IKT-området, at arbeidet med fjernkontor og hjemmearbeid følges opp, og at OSK-arbeidet forseres.

Siden gruppen stort sett anbefaler at de foreslåtte oppgavene utredes nærmere med tanke på desentralisering, bl.a. ved en grundigere gjennomgang av oppgavene i departementene og direktoratene, har det i denne omgang vært vanskelig å gjøre eksakte konsekvensvurderinger.

Gruppen vil imidlertid peke på at de fleste av de foreslåtte desentraliseringstiltakene vil få store administrative og økonomiske konsekvenser. Gruppen har forutsatt at hensynet til kostnadseffektive og robuste løsninger bør ligge til grunn for vurderingene, og vi vil også understreke nødvendigheten av at administrative og økonomiske konsekvenser utredes for hvert forslag, slik at eventuelle beslutninger om desentralisering kan skje på basis av så sikre beregninger som mulig.

Gruppen foreslår at det opprettes en incentivpott på 50 millioner kroner. Denne vil måtte settes av på statsbudsjettet, men vil trolig på lengre sikt kunne gi gevinst.

Ved utflytting av oppgaver har gruppen forutsatt at ressursene må følge oppgavene. Det betyr at eksisterende eller nyopprettede enheter som blir tildelt oppgaver, også får overført ressurser knyttet til oppgaveløsningen. Det vil også være kostnader forbundet med flytting og etablering. Det må også regnes inn kostnader knyttet til paralleldrift i overgangstiden og til ansettelse og opplæring i forbindelse med kompetanseheving. Vi har i kap. 4.2 vist at det i noen tilfeller kan være innsparinger gjennom lavere husleie i distriktene. I tillegg er trolig lønnsnivået i enkelte tilfeller lavere i distriktene. Vi har ikke funnet belegg for å hevde at lik kompetanse lønnes lavere i distriktene enn i Oslo, men det finnes indikasjoner på at så kan være tilfelle. Sikkerhet for dette vil man bare kunne få via en grundigere analyse enn det gruppen har kunnet gjennomføre. For oppgaver som organiseres som fellesløsninger, kan det ligge betydelige innsparinger i stordriftsfordeler. At turnovern er lavere i distriktene, vil også kunne gi gevinster når oppgaver legges ut. På den annen side kan for lav turnover over tid skape rigide og lite dynamiske organisasjoner. Det er også viktig når man f.eks. eventuelt skiller ut internadministrative oppgaver som fellesløsninger, at oppgavene som velges, er tilstrekkelig varierte til at de gir meningsfulle arbeidsplasser. Å bare flytte ut små sårbare funksjoner, som f.eks. reisebestillinger, vil trolig ha flere negative enn positive konsekvenser.

For at embetsmannsgruppens forslag skal kunne følges opp på en rask og samordnet måte, foreslås det at det enkelte departement får ansvar for å gjennomgå sine egne oppgaver med tanke på desentralisering, og også leder arbeidet med å gjennomgå sine

underliggende etater. Det enkelte departement må sette av ressurser til dette arbeidet. I tillegg vil det være aktuelt å engasjere ekstern hjelp til å foreta grundige analyser av disse forholdene, enten gjennom Statskonsult eller private konsulentfirmaer. Arbeidet må vies stor politisk oppmerksomhet. Det må også avsettes midler til ekstern hjelp.

Som gruppen har påpekt, vil desentraliseringspotensialet være nært knyttet til utviklingen av elektronisk forvaltning. For å utnytte det potensialet som ligger i IKT, foreslår gruppen at det igangsettes konkrete pilotforsøk for å prøve ut modeller og løsninger for oppgavedeling og samhandling over geografiske avstander. Likeledes anbefaler gruppen at det iverksettes pilotforsøk for å teste ut nettverkbasert samhandling innen offentlig forvaltning i ett fylke. Det bør bevilges egne midler til et slikt arbeid.

For å styrke oppfølgingen av arbeidet bør det opprettes en tverrdepartemental gruppe. Hvem som skal lede gruppen, bør avgjøres når mandatet er klart. Denne gruppen bør foruten å følge opp framdriften i arbeidet og evaluere forsøk og erfaringer, også ta initiativ til nye tiltak for og forslag til desentralisering. En viktig oppgave vil være å følge opp at arbeidet med å vurdere oppgavene skjer ut fra de kriteriene embetsmannsgruppen har utarbeidet. Gruppen bør også ha ansvar for incentivpotten og fordelingen av midlene fra denne potten. Til å lede dette arbeidet vil vi anslå at det må avsettes midler i størrelsesordenen 1-2 årsverk.