



Innst. S. nr. 222

(2002–2003)

**Innstilling til Stortinget
fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen**

St.meld. nr. 17 (2002-2003)

**Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen
om statlige tilsyn**



Innst. S. nr. 222

(2002–2003)

**Innstilling til Stortinget
fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen**

St.meld. nr. 17 (2002-2003)

**Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen
om statlige tilsyn**

INNHold

1. Sammen drag	5
1.1 Innledning og sammen drag	5
1.1.1 Utfordringer ved dagens tilsynsorganisering	5
1.1.1.1 Rolleklarhet	6
1.1.1.2 Legitimitet	6
1.1.1.3 Forholdet til næringslivet	6
1.1.2 Idealer for organisering og utføring av tilsynsvirksomhet	7
1.1.2.1 En klar og tydelig rolle for tilsynene	7
1.1.2.2 Klare og tydelige formål for tilsynene	8
1.1.2.3 Økt faglig uavhengighet i forhold til departementene	8
1.1.2.4 Styrket fagkompetanse i tilsynene	8
1.1.3 Sammen drag av meldingens konkrete endringer for enkelte tilsyn	8
1.1.3.1 Tilsyn på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet	8
1.1.3.2 Tilsyn på transport- og trafikksikkerhetsområdet	9
1.1.3.3 Tilsyn på markeds- og konkurranseområdet	9
1.1.3.4 Tilsyn på medieområdet	9
1.2 Internasjonale utviklingstrekk	9
1.3 Tilsynsrollen	10
1.3.1 Nærmere om tilsynsrollen	10
1.3.2 Beslektede oppgaver	10
1.3.3 Dagens organisering - forholdet mellom tilsynsoppgaver og andre statlige oppgaver	10
1.3.4 Utvikling av tilsynsmetodikk og økt bruk av alternativer til statlig tilsyn	10
1.4 Forholdet mellom departement og tilsyn	10
1.4.1 Behovet for større uavhengighet	10
1.4.2 Oppgavetyper	11
1.4.3 Oppgaver og grad av uavhengighet	11
1.4.4 Forvaltningsorgan - behovet for ytterligere uavhengighet	11
1.4.5 Adgang til å opprette uavhengige tilsyn og statsrådenes ansvar	11
1.4.6 Virkemidler for å sikre en uavhengig stilling	11
1.4.6.1 Delegering av beslutningsmyndighet	11
1.4.6.2 Begrensninger i Kongens instruksjonsmyndighet ved enkeltvedtak	11
1.4.6.3 Klagebehandling	12
1.4.7 Sikring av overordnet styring ved en uavhengig organisering	12
1.4.8 Styring av tilsyn med større uavhengighet	12
1.4.9 Oppsummerende vurdering av virkemidler for å sikre uavhengighet	12
1.5 Organisatoriske endringer innen helse, miljø og sikkerhet (HMS)	13
1.5.1 Generelt om tilsyn på HMS-området	13
1.5.2 Klarere skiller mellom tilsynsoppgaver og andre oppgaver	13
1.5.2.1 Oljedirektoratet	13
1.5.2.2 Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Arbeidstilsynet	13
1.5.3 Klarere og enklere grenseflater mellom tilsynene	14
1.5.3.1 Koordinering av næringslivsrettet tilsyn	14
1.5.3.2 Det nye Petroleumstilsynet - helhetlig tilsyn med petroleumsvirksomheten på land og på sokkelen	14
1.5.3.3 Det nye direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet - koordinering av tilsyn med virksomheter med storulykkespotensial	14
1.5.3.4 Næringslivets sikkerhetsorganisasjon	14
1.5.3.5 Koordinering av øvrig næringslivsrettet tilsyn - et nytt arbeidslivstilsyn	14
1.5.3.6 Øvrige oppgaver og ansvar som foreslås endret	15
1.5.4 Tilsynenes legitimitet og autoritet	15
1.5.5 Oppsummering	15
1.6 Organisatoriske endringer på transport- og trafikksikkerhetsområdet	15
1.6.1 Generelt om tilsyn på transport- og trafikksikkerhetsområdet	15
1.6.2 Nærmere om de enkelte tilsyn	15
1.6.2.1 Sjøfartsdirektoratet	15
1.6.2.2 Luftfartstilsynet	15
1.6.2.3 Jernbanetilsynet	16

1.6.3	Oppsummering	16
1.7	Organisatoriske endringer på markeds- og konkurranseområdet	16
1.7.1	Innledning	16
1.7.2	Problembeskrivelse	16
1.7.3	Styrking av konkurransepolitikken	17
1.7.4	Nærmere om det enkelte tilsyn	17
1.7.4.1	Konkurransetilsynet	17
1.7.4.2	Post- og teletilsynet	18
1.7.4.3	Kredittilsynet	18
1.7.5	Norges vassdrags- og energidirektorat	18
1.7.6	Organisasjonsendringer m.m.	18
1.7.6.1	Vertikal ansvarsfordeling	18
1.7.6.2	Horisontal funksjonsfordeling	18
1.7.6.3	Forenkling og nedbygging av adferdskontroll	18
1.7.6.4	Ny konkurranselovgivning	18
1.7.7	Oppsummering	19
1.8	Organisatoriske endringer på medietilsynsområdet	19
1.8.1	Spesielt om tilsynene på medieområdet	19
1.8.1.1	Statens medieforvaltning	19
1.8.1.2	Statens filmtilsyn	19
1.8.1.3	Eierskapstilsynet	19
1.8.2	Konkurranseloven og medieeierskapsloven	19
1.8.3	Sammenslåing av tilsyn på mediefeltet	19
1.9	Lokalisering av tilsyn	20
1.9.1	Tidligere utlokaliseringsinitiativer og erfaringer fra utflyttingsprosesser	20
1.9.2	Argumenter for og imot utflytting	20
1.9.2.1	Tilgang til høyt kompetent arbeidskraft	20
1.9.2.2	Tilgang til kompetansemiljøer	20
1.9.2.3	Styrking av regionale sentra	21
1.9.2.4	Endring i kompetanse og arbeidsmåter	21
1.9.2.5	Kontaktkostnader	21
1.9.2.6	Kostnadsbesparelser	21
1.9.2.7	Hensyn til de ansatte	21
1.9.3	Forslag til lokalisering av tilsyn	22
1.9.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	23
1.9.4.1	Omstillingskostnader	24
1.9.4.2	Kostnader og besparelser av varig art	24
1.9.4.3	Nettoeffekt for staten	24
1.9.4.4	Samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader	24
2.	Komiteens merknader	25
2.1	Utfordringer for tilsynsordningen	26
2.2	Instruksjonsmyndighet og klagebehandling	28
2.3	Forslag til endringer - konsekvenser	29
2.3.1	Innledning	29
2.3.2	Flytting av tilsynsenheter fra Oslo	29
2.3.3	De ulike forslag til endringer	30
2.3.3.1	Tilsyn på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet (HMS-området)	30
2.3.3.2	Tilsyn på transport- og sikkerhets-området	32
2.3.3.3	Tilsyn på markeds- og konkurranseområdet	33
2.3.3.4	Om Post- og teletilsynet og Luftfartstilsynet	34
2.3.3.5	Tilsyn på medieområdet	35
2.4	De ansattes vilkår og rettigheter	35
2.5	Kostnader	36
2.6	Konkurranseutsetting og privatisering	36
2.7	Partssamarbeid i Arbeidstilsynet	36
2.8	Andre forhold på tilsynsområdet	36
3.	Forslag fra mindretall	36
4.	Komiteens tilråding	37
Vedlegg	38



Innst. S. nr. 222

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen

St.meld. nr. 17 (2002-2003)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning og sammendrag

Det er nær førti statlige organer som fører tilsyn med at private og offentlige aktører i Norge holder seg innenfor regler fastsatt i lover og forskrifter. Områdene det føres tilsyn med, spenner fra produktkvalitet og arbeidsmiljø til transportsikkerhet, mediemangfold og konkurranse, og arbeidsoppgavene omfatter utarbeidelse av forskrifter, behandling av konsesjons- og dispensasjonssøknader, direkte inngrep, kontroller, og aktivt forbedringsarbeid overfor dem man fører tilsyn med.

Det er tilsynenes rolle som korrektiv og kvalitetsgarantist i et samfunn med økt vekt på desentralisering og styring via markeder, som er bakgrunnen for at Regjeringen med dette fremlegger en egen melding om statlige tilsyn. Gitt tilsynenes økte betydning, er det nødvendig å vurdere om de har de rammevilkår og den selvstendighet som er nødvendig for å fylle oppgaven. Det er i den forbindelse også naturlig å vurdere om vi har de rette tilsynsenhetene og om avgrensningen mellom dem er hensiktsmessig. Videre bør det vurderes om oppgavefordelingen mellom tilsynsenheter på den ene side, og departementer og direktorater på den annen side, er i samsvar med de respektive roller ulike deler av forvaltningsapparatet skal ha. Det er disse spørsmålene som utgjør hovedtemaet i meldingen.

I tilknytning til disse spørsmålene tar meldingen også opp spørsmålet om hva tilsynsambisjonen skal være og hvordan tilsynsfunksjonen skal utøves. Det er viktige og vanskelige avveininger her. På den ene side skal statlige tilsyn være et korrektiv overfor næringsli-

vet og andre aktører. På den annen side må ikke tilsynene utgjøre en hemsko for innovasjoner og utvikling i næringsliv og offentlig tjenesteytelse. Målet må være å utvikle en tilsynsfilosofi som gjør at disse to hensynene i minst mulig grad kommer i konflikt med hverandre.

Med rundt 7 000 årsverk utgjør statlige tilsyn en betydelig del av sentralforvaltningen. Regjeringen har som mål å trekke på kompetansen i alle deler av landet og i den forbindelse å legge flere statlige arbeidsplasser utenfor Oslo-området. Det er i den sammenheng naturlig å vurdere lokaliseringen av statlige tilsyn, blant annet fordi tilsynsenhetene har mindre behov enn andre deler av sentralforvaltningen for å ligge nær regjeringsapparatet. I meldingen drøftes derfor også lokaliseringsspørsmålet.

1.1.1 *Utfordringer ved dagens tilsynsorganisering*

Når Regjeringen, som del av sitt program for modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor, fremmer en stortingsmelding om statlige tilsyn, er det ikke begrunnet i at dagens tilsyn generelt er kjennetegnet av alvorlig funksjonssvikt. Etter Regjeringens vurdering er det en svakhet ved deler av dagens tilsynsorganisering at den langt på vei er et produkt av praktiske ad hoc-vurderinger knyttet til etablering av de enkelte tilsynsorganer. Dagens tilsynsstruktur er vokst frem over lang tid og fremstår på mange måter som uoversiktlig og komplisert.

I en situasjon hvor de fleste er enige om at offentlig sektor står under et betydelig press for å styrke sin legitimitet i befolkningen, stiller dette tilsynene overfor nye utfordringer med hensyn til en bedre tilpasning både til dagens, men ikke minst fremtidens krav om en mer funksjonsdyktig offentlig sektor.

Regjeringen ønsker å gjennomføre forenkling og avregulering på en rekke sektorer. Dette må iverksettes parallelt med større delegering og desentralisering av offentlig myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon.

De viktigste utfordringene er knyttet til

- Klarhet i tilsynenes rolle
- Tilsynenes legitimitet overfor borgere og tilsynsobjekter
- Virkningene for næringslivet av tilsynenes organisering og arbeidsform

1.1.1.1 ROLLEKLARHET

En av de største utfordringene knytter seg til selve tilsynsrollen. Det har sammenheng med tre forhold.

For det første er det ikke alltid klare ansvarsforhold hva gjelder oppgavefordelingen mellom de ulike tilsynene. Dette har sitt opphav i at flere tilsyn kan sies å føre kontroll med samme overordnede formål, men hvor tilsynene er hjemlet i forskjellige regelverk og forvalter ulike virkemidler.

For det andre er det i mye av tilsynsarbeidet en sammenvevning av politikk og fag. Politikk dreier seg i stor grad om å avveie ulike samfunnshensyn. En slik avveining er politisk av natur og knyttet opp til behovet for at demokratisk valgte politiske myndigheter står ansvarlig for slike valg og prioriteringer. Utfordringen i et demokrati- og rettssikkerhetsperspektiv, er at det må komme klart frem hvem som foretar disse avveiningene og hvordan de foretas. Saksang og beslutninger bør være etterprøvbare for en kritisk offentlighet.

Det er en utfordring å unngå at håndteringen av slike avveininger skjer implisitt og skjult. I dag er langt de fleste tilsynsorganer underlagt departemental styring og kontroll på linje med andre typer forvaltningsoppgaver. Det er viktig å unngå en uryddig sammenblanding av politiske og faglige hensyn. De politiske hensyn bør først og fremst komme til uttrykk gjennom den generelle normsetting i lover og forskrifter. Politisk overprøving av enkeltavgjørelser som i utgangspunktet er faglig baserte, kan være legitimt og nødvendig i enkelte tilfeller. Da er det imidlertid viktig at det nettopp er politiske myndigheter som foretar en slik overprøving, og det bør fremgå klart at det er det som skjer.

For det tredje er det i dag mange tilsyn som har en blanding av direktorats-, tjenesteprodusents- og tilsynsoppgaver. Ved slike oppgavekombinasjoner kan man komme i skade for å la én oppgave man er tillagt påvirke måten man utfører de andre oppgavene på. Samtidig kan det oppstå vertikal uryddighet om et tilsyn er premissleverandør for et departement som man samtidig skal utføre kontrolloppgaver for.

For å unngå de rolleklarheter som slike forhold fører med seg er det behov for en klarere rolle- og oppgavedeling mellom de ulike tilsynene, innenfor hvert tilsyn og mellom tilsynene og deres overordnede departement.

Samtidig bør tilsynsfunksjonen i større grad rendyrkes for å unngå at de ulike rollene kan komme i konflikt med hverandre og bidra til at det stilles spørsmål ved tilsynets legitimitet.

Når det gjelder forholdet mellom tilsynene og deres overordnede departement, er det også her behov for en gjennomgang. Tilsynets oppgave bør være å utøve tilsyn innenfor fastsatte regler og forskrifter og gjøre faglige vurderinger. Det bør være et mål at tilsynene ikke foretar avveininger som er politiske i sin karakter. Slike

avveininger bør gjøres av regjeringen eller av departementene.

1.1.1.2 LEGITIMITET

For at tilsynene skal kunne utøve sin rolle er det helt avgjørende at de har tillit og troverdighet i forhold til offentligheten. For å øke tilsynenes legitimitet og gjennomslagskraft er det viktig å styrke deres faglige kompetanse, å øke deres uavhengighet og å synliggjøre hvordan avveininger foretas. Det er særlig viktig at tilsynene har en kompetanse som kan skape tiltro til at de gjør gode faglige vurderinger og at de er i stand til å møte partene i deres faglige argumentasjon.

Skal tilsynene få økt legitimitet og gjennomslagskraft, må det ikke skapes usikkerhet i forhold til hvilke vurderinger som ligger til grunn for tilsynenes beslutninger. Allmennheten må ha tiltro til at tilsynene har høy faglig integritet, og at ikke særinteresser eller andre utenforliggende interesser påvirker de vedtak som fattes.

Også uavhengigheten i forhold til de politiske myndigheter bør styrkes, og muligheten til å overprøve tilsynenes vedtak reduseres.

For å skape økt legitimitet er det også viktig at avveiningen mellom ulike hensyn, faglige og/eller politiske, gjøres eksplisitte og skjer på politisk nivå i departementene eller i regjeringen.

1.1.1.3 FORHOLDET TIL NÆRINGSLIVET

Et sentralt mål med meldingen er å legge til rette for at styrking av tilsyn skal gå hånd i hånd med en dynamisk næringslivsutvikling.

Mange av tilsynsobjektene - ikke minst i næringslivet - opplever ofte tilsynsmyndighetene og regulerende myndigheter som en hemsko for egen utvikling.

Selv om det sannsynligvis alltid vil være uenighet mellom tilsynsobjektene og myndighetene om hvor lang saksbehandlingstiden ideelt sett bør være, er lang behandlingstid et problem, særlig tatt hensyn til at vedtak i disse sakene ofte har betydelige økonomiske implikasjoner. Slike problemer har sin årsak i det regelverket som ligger til grunn for tilsynet. Problematikken må således ses i forbindelse med regjeringens igangsatte regelforenklingsarbeid. Målsetningen med tilsynsreformen er å styrke håndhevingen, men med et mindre detaljert regelverk og mer funksjonelle krav. Det vil videre være et mål å avvikle tradisjonelle statlige tilsynsordninger på de områder hvor dette med fordel kunne erstattes, eller i det minste reduseres, ved alternativer som for eksempel akkreditering og sertifisering.

For å legge til rette for dynamisk næringsutvikling er det derfor et viktig mål at fokuset dreies fra adferdsregulering over til strukturregulering, og at tilsynene i sitt arbeid er løsningsorientert snarere enn forbuds- og påbudsorientert.

Tilsynsvirksomheten på områder som HMS (helse, miljø og sikkerhet) bør tilsvarende i større grad dreies fra detaljerte pålegg til å rette fokus mot en styrket internkontroll utført av bedriftene selv. Det bør vurderes om enkelte av dagens mange tilsynsordninger kan

avvikles. På andre områder bør det etableres sterkere samarbeid mellom tilsynene med sikte på å samordne kontrollvirksomheten. Videre er det et mål at bedriftene ikke skal trenge å forholde seg til flere tilsynsmyndigheter enn det som er strengt nødvendig.

For å legge best mulig til rette for en høyest mulig verdiskapning er det nødvendig at næringslivet opplever tilsynsvirksomheten som forutsigbar. Det bør være et mål med forhåndsdefinerte saksbehandlingsfrister ved saksbehandling i et tilsyn.

En del tilsynsetater utarbeider regelverk i tillegg til å ivareta tilsynsfunksjoner. For bedriftene krever det en betydelig administrativ kapasitet å sette seg inn i og holde seg oppdatert om gjeldende bestemmelser. Det vil derfor bli lagt vekt på at tilsynene bestreber seg på å gjøre regelverket så enkelt og oversiktlig som mulig, og med en viss stabilitet over tid.

Tilsynsvirksomhet kan finansieres enten av staten eller av de som er målgruppen for tilsynsvirksomheten. Annen virksomhet som tilsynet eventuelt driver bør finansieres på ordinær måte av staten.

I og med at tilsynene vil være i en monopolsituasjon, er en ikke sikret at de tilpasser seg på en samfunnsøkonomisk optimal måte. For å sikre en optimal drift av tilsynene vil det derfor være nødvendig at ansvarlig departement med jevne mellomrom foretar analyser av dette i samarbeid med de aktuelle tilsyn.

1.1.2 Idealer for organisering og utføring av tilsynsvirksomhet

Med bakgrunn i utfordringene beskrevet ovenfor, ønsker Regjeringen med fremleggelsen av St.meld. nr. 17 (2002-2003) å legge grunnlaget for en kvalitetsreform for de statlige tilsynene og sette dem bedre i stand til å møte kravene om en mer funksjonsdyktig offentlig sektor.

De generelle idealer for organiseringen av tilsynsfunksjonen tar utgangspunkt i de utfordringer og mål for tilsynsreformene som er beskrevet ovenfor. Organisering av tilsyn kan knyttes til to hoveddimensjoner; den horisontale organisering og den vertikale organisering. Den horisontale dimensjonen dreier seg om hvordan oppgaver og myndighet er fordelt mellom ulike myndigheter. Den vertikale dimensjonen dreier seg om relasjonen mellom underordnet og overordnet myndighet, dvs. spørsmål om grad av delegering av myndighet og faglig uavhengighet.

Den horisontale organiseringen kan baseres på ulike prinsipper eller modeller. En rendyrket funksjonsspesialisert modell ville tilsi at de enkelte tilsyn var organisert og spesialisert etter én bestemt funksjon eller formål og med alle sektorer eller bransjer som gjenstand for regulering og kontroll av dette formålet. En rendyrket sektorspesialisert modell ville tilsi at de enkelte tilsyn var organisert og spesialisert etter sektor og bransje, hvor ett tilsyn har et samlet ansvar for oppfølging av myndighetskrav og -regulering av den spesifikke sektor eller bransje. I de fleste tilfelle er dagens tilsyn organisert etter en blanding av disse to spesialiseringsprinsippene.

I den vertikale dimensjonen kan graden av delegert myndighet til et tilsyn, og graden av faglig uavhengighet i forhold til overordnet departement, tenkes innplassert på en glidende skala fra en modell hvor tilsynene var gitt fullstendig faglig autonomi, innen rammene av lovene, i forhold til departementene. I den andre enden av skalaen vil tilsyn være fullt ut underlagt departemental styring, kontroll og instruksjon. Med andre ord som et ordinært forvaltningsorgan. I dag er de fleste tilsyn organisert nærmere den siste modellen.

Utstrakt delegering og faglig uavhengighet kan gi raske og effektive beslutninger i tilsynene, og kan være særlig fordelaktig der rask saksbehandling tillegges stor vekt.

En rendyrket funksjonsspesialisert modell kan gi klare og entydige målsettinger og mulighet for faglig spesialisering, men på den andre siden vil en slik modell kunne medføre at den enkelte sektor og bransje får et større antall tilsyn å forholde seg til med den samordningsproblematikk det vil reise.

En rendyrket sektorspesialisert modell kan oppfattes som en fordel sett fra den enkelte virksomhets (tilsynsobjekts) side ved at man får et svært begrenset antall tilsyn å forholde seg til. På den andre siden vil en slik modell kunne føre til at tilsynsmyndigheten får en uheldig identifikasjon med bransjens interesser og mister de overordnede, samfunnsmessige målene av syne.

Organiseringen i den horisontale og den vertikale dimensjonen henger sammen ved at tilsyn som bør gis større faglig uavhengighet i forhold til departementene, også bør være organisert slik at de har klare og entydige målsettinger.

Nøytralitet og objektivitet i saksbehandlingen må uansett være et grunnleggende krav til offentlig sektor. Dette innebærer at organiseringen ikke må være egnet til å svekke allmennhetens tillit til at tilsynsrollen utøves uten uberettiget påvirkning fra andre offentlige roller.

Med dette utgangspunkt vil Regjeringen fremlegge fire idealer for organisering og utføring av tilsynsfunksjonen. Ved å benevne dette med idealer, fremfor prinsipper eller retningslinjer, vil Regjeringen understreke at intensjonen er å angi en generell retning som tilsynsreformene bør bevege seg mot.

1.1.2.1 EN KLAR OG TYDELIG ROLLE FOR TILSYNENE

Innen forvaltningen er rollekonflikt, i betydningen kryssende forventninger til den som innehar en rolle, et nokså alminnelig fenomen. Det kan endog hevdes at dette er et særpreg for forvaltningen, og som ofte begrunner at oppgavene nettopp er forvaltningsoppgaver: det skal avveies mellom ulike hensyn. Regjeringens vurdering er at den norske forvaltningstradisjonen i for stor grad har integrert ulike roller og formål i samme forvaltningsorganer.

For å styrke tilsynsfunksjonen og sikre allmennhetens og tilsynsobjektene tillit til myndighetene, bør det tilstrebes visse organisatoriske skiller mellom tilsynsrollen og andre roller. En avveining av hvilke rollekonflikter som er problematiske, må foretas for det enkelte tilsyn.

Den mest åpenbare rollekonflikten finner sted der- som tilsynsorganet, i tillegg til å kontrollere, også står for kommersiell tjenesteproduksjon overfor tilsynsobjektene. Tilsynsrollen kan være problematisk å kombinere med øvrige forvaltningsoppgaver. Andre typer forvaltningsoppgaver som ligger i dagens tilsyn, bør vurderes ut fra om de forårsaker problematiske rollekonflikter fra tilsynsobjektene eller allmennhetens perspektiv. Hensynet til rolleavklaring må tillegges stor vekt.

1.1.2.2 KLARE OG TYDELIGE FORMÅL FOR TIL-SYNE

Endringer i tilsynsorganiseringen må ta sikte på at samme tilsyn normalt ikke skal ivareta formål som kan stå i konflikt til hverandre. Slike avveininger vil ofte være av politisk karakter og bør ikke foretas av tilsynene. Formålet til lovene det skal føres tilsyn etter utgjør mål for tilsynet. En gjennomgang av lovgrunnlaget til de ulike tilsynene er ønskelig.

En bedre koordinering av tilsyn med samme formål vil bidra til enkelhet og klarhet i forhold til brukerne og allmennheten. Det vil bidra til å realisere Regjeringens mål om et enklere og ryddigere samfunn gjennom å redusere belastningene for tilsynsobjektene.

1.1.2.3 ØKT FAGLIG UAVHENGIGHET I FORHOLD TIL DEPARTEMENTENE

Regjeringen mener en økt faglig uavhengighet for tilsynene kan styrke deres faglige legitimitet og autoritet. En økt faglig uavhengighet innebærer at muligheten til politisk overprøving av tilsynene i enkeltsaker reduseres.

Det bør være et ideal at arbeidsdelingen mellom departement og regjering på den ene siden og tilsynene på den andre, er slik at det fremstår som klart for allmennheten om en beslutning er fattet på et politisk eller faglig grunnlag.

Sektororganiseringen av forvaltningen medfører også at et tilsyns overordnede departement i mange tilfeller også vil være ansvarlig for tjenesteproduksjon, iverksetting og øvrig forvaltning på tilsynsområdet. En slik organisering kan svekke tilliten til at det underordnede tilsynets oppgaveutførelse ikke ledes av andre hensyn enn de som ligger i tilsynsfunksjonen. En slik uavhengighet kan styrkes ved at tilsynet overføres til et annet departement enn det som har ansvaret for virksomheten det føres tilsyn med. Regjeringen anser imidlertid at tilsynsansvar er en viktig del av fagdepartementenes oppgaver, og at hensynet til tilsynenes faglige legitimitet og autoritet kan ivaretas gjennom økt uavhengighet fra nåværende sektordepartementer.

1.1.2.4 STYRKET FAGKOMPETANSE I TILSYNENE

Høy faglig kompetanse er en viktig forutsetning for at tilsynene kan gis en mer uavhengig rolle og få nødvendig tillit og legitimitet. Det er derfor viktig at tilsynene er i stand til å konkurrere om kvalifisert arbeidskraft. I mange tilfeller kan andre arbeidsmarkeder enn

det generelt pressede Oslo-området by på gode rekrutteringsmuligheter.

Enkelte tilsyn synes å være tilbakeholdne med å gi råd og veiledning til tilsynsobjektene i konkrete saker. Andre tilsyn synes å drive nokså utstrakt faglig veiledning av sine tilsynsobjekter. Det må selvsagt ikke være tvil om at ansvaret for at man opptrer i forhold til et regelverk til syvende og sist ligger hos tilsynsobjektet.

Hvis tilsynsfunksjonen også skal legge grunnlaget for et dynamisk næringsliv, bør tilsynene, etter regjeringens vurdering, også kunne gi faglig veiledning til tilsynsobjektene.

1.1.3 *Sammendrag av meldingens konkrete endringer for enkelte tilsyn*

1.1.3.1 TILSYN PÅ HELSE-, MILJØ- OG SIKKERHETSOMRÅDET

De tilsynene som vurderes konkret, er Arbeidstilsynet, Oljedirektoratet og Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Videre er enkelte forhold knyttet til opprettelsen av det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet omtalt.

De konkrete endringer som legges frem på HMS-området er:

- Det opprettes et eget petroleumstilsyn med utgangspunkt i sikkerhets- og arbeidsmiljødelen av Oljedirektoratet og supplert med ressurser fra Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Arbeidstilsynet. Det nye Petroleumstilsynet lokaliseres i Stavanger og skal koordinere tilsyn mot petroleumsvirksomheten på sokkelen og i enkelte anlegg på land.
- Det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet erstatter Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Direktoratet for sivilt beredskap. Det nye direktoratet lokaliseres i Tønsberg og skal koordinere tilsynet med virksomheter med storulykkespotensial.
- Arbeidstilsynet omgjøres til et arbeidslivstilsyn og utpekes som koordinerende for tilsyn med øvrig næringslivsrettet virksomhet. Arbeidslivstilsynets hovedkontor, direktoratet, lokaliseres i Trondheim.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementets mulighet til å instruere Petroleumstilsynet og Arbeidslivstilsynet ved utformingen av enkeltvedtak, avskjæres ved de nødvendige lovmessige endringer, og det etableres en uavhengig klagenemnd.
- I saker eller på områder der nærmere spesifiserte viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det, bør det i lovgivningen åpnes for at Kongen i statsråd kan omgjøre tilsynenes og eventuelt klagenemndens vedtak.
- Arbeidstilsynets partssammensatte styre avvikles.
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjons organisatoriske statlige forankring av myndighetsutøvelsen tillegges det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet under Justisdepartementet.

1.1.3.2 TILSYN PÅ TRANSPORT- OG TRAFIKKSIKKERHETSOMRÅDET

I meldingen vurderes organisering og lokalisering for Sjøfartsdirektoratet, Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn.

De konkrete endringer som legges frem på transport- og trafikksikkerhetsområdet er:

- Det gjennomføres en lovmessig avskjæring av Samferdselsdepartementets og Nærings- og handelsdepartementets mulighet til å instruere egne tilsyn ved utformingen av enkeltvedtak.
- Samferdselsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet skal ikke være klageinstans for tilsynenes vedtak. Det etableres en felles uavhengig klagenemnd for transport- og trafikksikkerhetstilsynene.
- I saker der nærmere spesifiserte viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det, bør det imidlertid i lovgivningen åpnes for at Kongen i statsråd kan omgjøre tilsynenes og eventuelt klagenemndens vedtak.
- Luftfartstilsynet lokaliseres i Bodø og Sjøfartsdirektoratet i Haugesund. Statens jernbanetilsyn vil fortsatt bli lokalisert i Oslo.

1.1.3.3 TILSYN PÅ MARKEDS- OG KONKURRANSEOMRÅDET

De konkrete endringer som legges frem på markeds- og konkurranseområdet er:

- Det foretas en klarere avgrensning av oppgaver mellom Konkurransetilsynet og sektortilsyn som Kredittilsynet, Post- og teletilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat slik at Konkurransetilsynets overordnede ansvar for konkurranse på alle sektorer kommer tydeligere frem, og slik at sektortilsynenes konkurransemessige ansvar begrenses til å supplere det generelle konkurransetilsyn i den grad spesielle sektorhensyn gjør det nødvendig, herunder at det generelle konkurransetilsyn ikke er tilstrekkelig for å skape virksom konkurranse.
- Det gjennomføres en mer omfattende delegering av førsteinstansbehandling av saker på markeds- og konkurranseområdet. Statsrådenes ansvar bør omfatte saker av større betydning og av prinsipiell interesse. Dette må det tas hensyn til når det gjelder delegering av avgjørelsesmyndighet og avskjæring av instruksjonsmyndighet i forholdet mellom departement og tilsyn.
- Som en naturlig oppfølging av handlingsplanen for styrking av konkurransepolitikken, foretas det en gjennomgang med sikte på nedbygging av unødige konkurransebegrensende adferdsreguleringer i enkeltsektorer, hensyn tatt til forpliktelsene etter EØS-avtalen. Dette gjelder bl.a. for reguleringene i finansnæringen og post- og telesektoren. For telesektoren vil nedbyggingen skje i samsvar med intensjonene i det kommende EØS-harmoniserte regelverket for elektronisk kommunikasjon.

- Konkurransetilsynet gis større uavhengighet ved å avskjære departementets instruksjonsrett i enkelt saker og ved at behandlingen av klagesaker legges til en uavhengig klageinstans, jf. imidlertid nest siste strekpunkt. Kongen i statsråd kan, der det foreligger tungtveiende samfunnsmessige hensyn, omgjøre tilsynets, eventuelt klagenemndens, vedtak.
- For saker som berører flere tilsyn, bør det så vidt mulig være parallell saksbehandling i de berørte tilsyn, og sakene bør førsteinstansbehandles på tilsynsnivå, jf. annet strekpunkt. De aktuelle departementer får melding om slike avgjørelser. Slike saker skal kunne tas opp av de aktuelle departementene av eget tiltak og avgjøres av Kongen i statsråd. Saksforberedelse skal i så fall foretas i fellesskap av de berørte departementer.
- I større oppkjøps- og fusjonssaker innen finansnæringen med konkurransemessig betydning, behandles sakene parallelt i Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet og fremmes som kongelig resolusjon av finansministeren. I slike saker skal ikke Konkurransetilsynets avgjørelse kunne overprøves av en klagenemnd.
- Konkurransetilsynet lokaliseres i Bergen. Kredittilsynet vil fortsatt bli lokalisert i Oslo.

1.1.3.4 TILSYN PÅ MEDIEOMRÅDET

De konkrete endringer som legges frem på medieområdet, er:

- Statens medieforvaltning, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet slås sammen til ett nytt medietilsyn. Det nye tilsynet lokaliseres i Fredrikstad.
- Eierskapstilsynet og til dels Statens filmtilsyn er i dag uavhengige i utøvelse av tilsynsvirksomheten. Regjeringen vil komme tilbake til hvordan denne uavhengigheten skal ivaretas for det nye medietilsynet.
- En proposisjon med endringer i medieeierskapsloven planlegges fremlagt høsten 2003.

1.2 Internasjonale utviklingstrekk

Internasjonale rammebetingelser og utviklingstrekk har innvirkning på utformingen og organiseringen av tilsyn i Norge. Dette kan for det første skje ved internasjonale avtaler som binder staten, og for det andre ved at internasjonale erfaringer og føringer i form av rådgivningsvirksomhet etc. fra internasjonale organisasjoner legges til grunn ved utformingen av nasjonale regler og organisasjonsformer.

Bindinger som følge av internasjonale avtaler og annen internasjonal utvikling representerer en type føringer som har stor betydning for norske tilsyn. Det er særlig EØS-avtalen som har og vil ha innvirkning på norsk utvikling innenfor tilsyn, regelverk og forvaltning. Meldingen går særskilt inn på utviklingen i EU/EØS-området og konsekvenser for tilsynsmetodikk og -organisering. I den senere tid har også Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), foku-

sert på reguleringsformer, forvaltningsorganisering og styring. Meldingen omtaler også dette arbeidet og eventuell innvirkning for norsk forvaltnings organisering.

1.3 Tilsynsrollen

1.3.1 Nærmere om tilsynsrollen

Meldingen omfatter bare statlig tilsyn, det vil si tilsyn som utøves av eller på vegne av staten, i motsetning til privat eller kommunalt tilsyn. Kjernen i tilsynsrollen er den konkrete kontrollen av pliktsubjektene etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.

Ut fra en slik forståelse av tilsynsbegrepet er tilsyn for det første kontroll av at de som er underlagt krav fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, dvs. tilsynsobjektene, etterlever dette.

Ut fra en slik avgrenset definisjon av tilsynsbegrepet, fremgår det at lovhjemmel normalt er nødvendig for å drive tilsynsvirksomhet overfor rettssubjekter utenfor staten, jf. legalitetsprinsippet.

1.3.2 Beslektede oppgaver

I tillegg til tilsyn som kontroll og reaksjoner på avvik, innebærer også tilsynsrollen å gi tilsynsobjektene generell informasjon om reguleringsformål, om regelverkets krav og lignende temaer av betydning for dem regelverket retter seg mot.

En annen type informasjonsarbeid som kan utøves i nær sammenheng med tilsynsrollen, er områdeovervåking i betydningen av å samle inn og systematisere ulike former for kunnskap av betydning for reguleringsområdet.

Mange tilsynsorganer fatter også normerende vedtak. Slike vedtak gir forbud eller påbud, som tilsynsobjektene plikter å følge opp.

Tilsyn i snever betydning og normerende vedtak kan betegnes som kjernen i myndighetsutøvelsen. Normerende vedtak og tilsyn innebærer også informasjon og veiledning overfor dem som myndighetsutøvelsen rettes mot. Samtidig genererer etatens tilsyns- og reguleringsarbeid en innsikt i problemstillinger på området.

1.3.3 Dagens organisering - forholdet mellom tilsynsoppgaver og andre statlige oppgaver

Tilsynene ovenfor er i hovedsak organisert som ordinære forvaltningsorganer.

Det vil være vanskelige begrepsavklaringer og grenseflater mellom tilsyn, tjenesteproduksjon og forvaltning. Snarere enn å problematisere hvorvidt rollene kan og bør kombineres, bør spørsmålet om hensiktsmessigheten av oppgavekombinasjoner for hvert enkelt tilsyn vurderes. Tilsynsrollen er koblet til de to andre rollene ved at det føres tilsyn med tjenesteproduksjon og forvaltning. Dette kan gi grunnlag for rollekonflikter dersom oppgavene er organisatorisk nært koblet. Meldingen vurderer håndteringen av mulige rollekonflikter.

1.3.4 Utvikling av tilsynsmetodikk og økt bruk av alternativer til statlig tilsyn

Styrkingen av det statlige tilsynet skal også bidra til å understøtte en dynamisk næringsutvikling. Regelverket skal forenkles samtidig som tilsynet med at bestemmelsene blir overholdt, skal styrkes. Regelverket bør på mange områder endres slik at det i større grad angir målsetninger som skal realiseres uten detaljregulering som angir hvordan målene skal oppnås. I forlengelsen av en slik endring er det også grunnlag for sterkere fokus på prinsippet om internkontroll. Samlet vil disse målsettingene gi tilsynsobjektene større rom for innflytelse til å velge virkemidler som er mest mulig tilpasset virksomhetens karakter, men som også gir økt ansvar for å følge opp lovgivningens formål.

Det bør også vurderes om enkelte tilsynsordninger kan avvikes, eller om andre alternativer enn statlig tilsyn kan gi en mer effektiv målrealisering - både for staten og tilsynsobjektene. En reform av det statlige tilsynsapparatet bør også være et bidrag til en produktivitet- og effektivitetsfremmende offentlig sektor.

1.4 Forholdet mellom departement og tilsyn

1.4.1 Behovet for større uavhengighet

Økt uavhengighet for tilsynene kan styrke deres faglige legitimitet og autoritet. Tilsyn bør for det første ha høy integritet og uavhengighet i forholdet til tilsynsobjektene. Det er av stor betydning for håndheving av lovverket at tilsynet ikke identifiserer seg med tilsynsobjektene interesser og klarer å møte partene i deres faglige argumentasjon. På den annen side må ikke tilsynene utgjøre en hemske for ønsket innovasjon og utvikling hos tilsynsobjektene og i samfunnet for øvrig.

Tilsynene bør for det andre ha en mer uavhengig stilling i forhold til sine overordnede departementer for å sikre tydeligere roller og en klarere arbeidsfordeling og gjennom det gi tilsynene større legitimitet og troverdighet. Det er denne problemstillingen som er tema i dette kapitlet.

Politisk virksomhet er først og fremst knyttet til å avveie ulike samfunnshensyn og gi dette uttrykk i normerende vedtak i form av lover, forskrifter, konsesjoner med videre. Tilsynenes hovedoppgaver er knyttet til oppfølgingen av slike vedtak. Slik oppfølging bør i utgangspunktet baseres på et faglig skjønn ut fra gjeldende regler og derfor gis en uavhengig organisering.

En slik styrking av uavhengigheten må imidlertid balanseres mot behovet for å sikre demokratisk styring med de samfunnsmessige prioriteringene. Der tilsynene gis økt uavhengighet, vil det også være av særlig betydning å vurdere nye mekanismer for å sikre demokratisk kontroll.

I de tilfeller hvor samme statsråd har ansvar for regulering/tilsyn og offentlig tjenesteproduksjon innen en sektor, kan dette gi særskilte tillits- og troverdighetsproblemer som taler for uavhengighet. Der hvor offentlige og private tjenestetilbydere kan stå i et konkurransemessig forhold, blir hensynet til tilsynenes faglige autoritet og legitimitet enda viktigere. Dette er et spør-

mål om å sikre borgernes tiltro til at ikke staten blander sine ulike roller på en tilslørende måte.

1.4.2 Oppgavetyper

Det er hensiktsmessig å skille mellom tre typer av myndighetsoppgaver som er utbredt i mange tilsyn. Dette gjelder kontroll og sekundære vedtak ut fra tidligere fastsatte normer, konsesjonsgiving med tilhørende vilkår og utferdigelse av forskrifter.

Hovedprinsippet for tenkningen om uavhengighet bygger på et skille mellom kontrollerende og normgivende virksomhet. Forvaltningen har i hovedsak to muligheter for fastsettelse av normer. Enten lager man generelle normer ved å gi forskrifter, eller man vedtar individuelle normer for den private part i form av en konsesjon eller annen type tillatelse med tilhørende vilkår. Kontroll og sekundære vedtak er knyttet til oppfølgingen av generelle eller individuelle normer.

1.4.3 Oppgaver og grad av uavhengighet

Det er først og fremst når det gjelder kjernen i tilsynsfunksjonen, kontroll og sekundære vedtak at Regjeringen ser tungtveiende grunner til å gi tilsynene økt uavhengighet. Dette er etterfølgende kontroll av normerende vedtak som allerede er fattet av statlige myndigheter og derfor er viktige for oppfølgingen av demokratisk forankrede rettsnormer. Det anses å være en styrke for regeloppfølgingen at de som fører tilsyn har en uavhengig posisjon i forhold til de som er ansvarlig for gjennomføringen av regelverket i form av tjenesteproduksjon og øvrig forvaltning det føres tilsyn med.

Der det beror på skjønn om f.eks. konsesjoner skal gis, eller at det på skjønnsmessig grunnlag kan knyttes ulike vilkår til konsesjonen, må det vurderes mer inngående om slik konsesjonsgiving bør gis en uavhengig organisering. Ved et stort og lite lovstyrt skjønnsmessig handlingsrom er det betenkelig å plassere myndigheten til å vedta slike normer i et uavhengig tilsyn med stor avstand til statens egentlige lovgiver, Stortinget.

Et unntak er situasjoner der departementet som er ansvarlig for konsesjonen også eier eller er ansvarlig for virksomhet som har interesser i bestemte typer vedtak. Regjeringen ønsker et enklere og ryddigere samfunn. Økt uavhengighet i konsesjonsgivningen vil skape økt trygghet for at staten ikke blander rollene sine på en tilslørende måte i en slik situasjon. Dette er av særlig stor betydning der det er konkurranse mellom offentlige virksomheter under vedkommende departement og private virksomheter.

Når det gjelder utferdigelse av forskrifter, bør hovedmønsteret være at dette er en oppgave som tilligger departementene.

1.4.4 Forvaltningsorgan - behovet for ytterligere uavhengighet

Det har tradisjonelt vært to hovedbegrunnelser for opprettelsen av forvaltningsorganer under departementene. For det første kan forvaltningsorganer under

departementene bidra til en mer hensiktsmessig og effektiv arbeidsdeling i forvaltningen.

For det andre kan opprettelse av forvaltningsorganer gi virksomheten økt legitimitet gjennom autonomi og faglig uavhengighet fra de politiske prosessene som foregår i et departement.

De fleste av de virksomhetene som i meldingen er definert som tilsyn ut fra sin oppgaveportefølje, er forvaltningsorganer. En slik organisering med departemental instruksjonsmyndighet og klagebehandling i alle sakstyper gir derfor ikke den uavhengighet som er ønskelig for å styrke tilsynsfunksjonen. Større uavhengighet forutsetter at det er lagt rettslige skranker på regjeringens eller departementets organisasjons- og instruksjonsmyndighet. I det følgende vurderes virkemidler for å sikre økt uavhengighet for tilsynsoppgaver.

1.4.5 Adgang til å opprette uavhengige tilsyn og statsrådenes ansvar

Regjeringen har vurdert uavhengighet i forhold til Grunnloven og statsrådenes ansvar. Ut fra en vurdering av gjeldende statsrett er det etter Regjeringens oppfatning ikke i strid med grunnloven og med utgangspunktet om ansvar for den enkelte statsråd at forvaltningsoppgaver mv. legges til organer som statsråden ikke kan instruere.

Dersom tilsynene skal sikres uavhengighet fra Kongen og vedkommende statsråd, er det en betingelse at reglene som skal bidra til uavhengighet, også binder disse. Slike vedtak må på denne bakgrunn treffes av Stortinget i lovs form eller i plenum. I slik form kan Stortinget for eksempel bestemme at et forvaltningsorgan helt eller delvis skal være unndratt fra Kongens eller departementets instruksjons- og organisasjonsmyndighet.

1.4.6 Virkemidler for å sikre en uavhengig stilling

Målsetningen om at tilsynene skal sikres økt uavhengighet kan oppnås ved hjelp av ulike virkemidler. Gitt ulikheten mellom tilsynsområdene mener Regjeringen at det ikke er hensiktsmessig å fremme en bestemt modell for organisering av uavhengige statlige tilsyn, men velge tilpassede løsninger ut fra hvilke modeller som passer best i den enkelte sektor og for de ulike sakstyper.

1.4.6.1 DELEGERING AV BESLUTNINGSMYNDIGHET

En forutsetning for mer uavhengige tilsyn er at de tildeles beslutningskompetanse. Dette kan skje direkte i lov, eller ved at myndigheten delegeres der lovgivning legger myndighet til Kongen eller departementet.

Selv om overordnet departement har instruksjonsmyndighet, bidrar en delegering av beslutningskompetanse til økt uavhengighet.

1.4.6.2 BEGRENSNINGER I KONGENS INSTRUKSJONS- MYNDIGHET VED ENKELTVEDTAK

Stortinget la i 1972 føringer på i hvilken grad adgangen til å organisere forvaltningsorganer uavhengig av regjeringen bør benyttes. Hovedregelen ble at regjerin-

gen og departementene skal ha instruksjons- og kontrollmyndighet.

Regjeringen anser at særlige hensyn knyttet til legitimitet og autoritet på tilsynsområdet, tilsier en organisering som avviker fra hovedmønsteret i forvaltningsloven. Avskåret instruksjonsmyndighet i enkeltvedtak innebærer at Regjeringen ikke kan påvirke det enkelte vedtakets innhold direkte før det er fattet av tilsynet. Avskåret instruksjonsmyndighet vil være et naturlig utgangspunkt i alle tilfeller der en ønsker at tilsynsorganeringen skal ha en bestemt grad av uavhengighet. En formalisering av instruksjonsmyndigheten kan imidlertid sikre en ryddigere situasjon også på områder der en velger å beholde muligheten for slike inngrep. I henhold til meldingen er det grunnlag for å kreve at instruksjoner fra departementet må foreligge skriftlig for å ha gyldighet, samt at de skal være offentlige.

1.4.6.3 KLAGEBEHANDLING

Hovedregelen er ifølge forvaltningsloven at klage over enkeltvedtak avgjøres av overordnet forvaltningsorgan. Klagebehandlingen følger således instruksjonsmyndigheten. Hvis behovet for uavhengighet tilsier at klagesaker ikke bør behandles av overordnet departement, blir neste spørsmål hvordan uavhengig klagesaksbehandling kan organiseres. Organiseringen av klagesaksbehandlingen kan løses ved etablering av klagenemnder som ikke kan instrueres av overordnet departement eller av Kongen i statsråd. De vedtak som klagenemnden fatter, bør innenfor en slik ramme ikke kunne påklages videre til departementet.

Regjeringen vil gå inn for at det opprettes færre, men større nemnder som knyttes til flere tilsyn.

1.4.7 Sikring av overordnet styring ved en uavhengig organisering

Regjeringen erkjenner at det for enkelte typer saker eller i bestemte situasjoner kan være nødvendig å sikre innflytelse også der hovedprinsippet skal være at tilsynsoppgaven gis en uavhengig stilling i form av avskåret instruksjonsmyndighet og uavhengig klagebehandling.

Et alternativ ut fra en hovedmodell med avskåret instruksjonsmyndighet, vil være å opprettholde instruksjonsmyndigheten for saker med bestemte egenskaper.

Vide unntaksbestemmelser vil imidlertid kunne medføre at en nærmer seg dagens hovedmodell med full instruksjonsmyndighet i praksis. På områder hvor det er vanskelig å angi mer bestemt hvilke type saker det er behov for instruksjonsmyndighet i, vil en mulighet være å gi Kongen i statsråd instruksjonsmyndighet.

Departementet kan i stedet for å gis instruksjonsmyndighet, gis adgang til å ta over behandlingen av saker som ligger til tilsynet.

En viktig forskjell mellom klagebehandling på den ene side og instruksjonsmyndighet, samt uthenting av saker på den andre side, er at et vedtak allerede er fattet ut fra tilsynsorganets myndighet og faglige kompetanse i klagesaker der førsteinstansbehandlingen er lagt til tilsynet. Det kan slik sett argumenteres for at avskå-

ret instruksjonsmyndighet, men klagebehandling i overordnet departement, styrker den faglige uavhengigheten ved å synliggjøre motsetningen mellom faglige og politiske vurderinger.

En omgjøringsadgang for vedtak fattet i tilsynet og klagenemnden vil gi departementet eller Kongen en mulighet til å gripe inn i alle typer vedtak som er fattet på området. Omgjøringsvedtakene kan enten gå ut på å endre et vedtak eller oppheve vedtaket uten at det erstattes av et nytt.

Dette kan være et vidtfaavnende inngrep i uavhengigheten slik at det er hensiktsmessig med enkelte begrensninger i omgjøringsadgangen.

1.4.8 Styring av tilsyn med større uavhengighet

Etatsstyringen av tilsyn blir noe annerledes enn for andre forvaltningsorganer i den grad tilsynene er mer eller mindre uavhengige. Avskjæring av instruksjonsmyndighet i enkeltsaker øker betydningen av å følge utviklingen på sektoren og å initiere endringer i generelle regler på basis av de vedtak i enkeltsaker som foretas i tilsynet.

Departementenes ansvar for utarbeiding av budsjett-rammer, angivelse av prioriteringer og fastlegging av overordnede standarder for sikkerhets- eller kvalitetsnivå, må beholdes.

1.4.9 Oppsummerende vurdering av virkemidler for å sikre uavhengighet

Når det gjelder utferdigelse av forskrifter, vil dette ikke underlegges noen form for uavhengig organisering. Her vil forutsetningen hele tiden være at styringskjeden i forhold til landets lovgivende myndighet, Stortinget, må være intakt.

For kontroll og sekundære vedtak bør avskjæring av instruksjonsmyndighet og uavhengig klagebehandling basert på nemnder være utgangspunktet. På enkelte områder kan imidlertid skjønnsutøvelsen innebære en åpen, lite lovstyrt avveining mellom ulike typer hensyn, eller vedtakene kan være av en slik karakter at det foreligger viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnmessige hensyn. I slike tilfeller vil ulike virkemidler for sikring av politisk innflytelse være nødvendige.

På enkelte sektorer gjør særskilte tillits- og troverdighetsforhold seg gjeldende som må ha konsekvenser for graden av uavhengighet. Dette gjelder der et tjenesteproduserende tilsynsobjekt ligger under samme departement som tilsynet, og særlig der den statlige tjenesteprodusenten er konkurranseutsatt. På slike områder må det sikres en særskilt stor grad av uavhengighet ved at departementet ikke har instruksjonsmyndighet, omgjøringsadgang eller er klageinstans.

Der politisk skjønn skal være en del av prosessen, er det sentralt at dette gjøres på en tydelig måte slik at politiske prioriteringer ikke fremstår som faglige vurderinger.

Når det gjelder å sikre uavhengighet, vil hovedtiltakene være avskåret instruksjonsmyndighet overfor til-

synet og opprettelsen av klagenemnder med tilsvarende uavhengig stilling.

Å basere sikringen av politisk innflytelse på klagebehandling, kan være problematisk. Sikringen av den politiske innflytelsen blir redusert til saker der parter med klageinteresse faktisk klager. Også vedtak som ikke påklages, kan være problematiske og bør derfor i prinsippet kunne underkastes en overprøving.

Dette taler for at slike sikringsmekanismer må inneholde en omgjøringsadgang der det er nødvendig. To forhold er her av betydning. For det første påvirkes uavhengigheten av hvor klare saklige grenser det settes for muligheten til inngrep. Inngrepshjemler som for eksempel "viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn" eller "saker av større betydning eller prinsipiell interesse" tydeliggjør at tersklene for inngrep bør være høye. For det andre har valget mellom å legge inngrepskompetansen til departementet eller Kongen i statsråd betydning for uavhengigheten. Å legge kompetansen til Kongen i statsråd vil understreke at terskelen for omgjøring skal være høy.

Regjeringens vurdering er at statsrådenes konstitusjonelle ansvar med hensyn til budsjettammer, prioriteringer, administrative- eller organisatoriske forhold i tilsynene ikke bør endres som følge av en mer uavhengig organisering. Det samme gjelder det politiske ansvaret for fastsetting av generelle normer, gjennom forskrifter eller andre generelle retningslinjer.

For visse tilsyn og for visse typer enkelt saker bør det i lovs form foretas en hel eller delvis avskjæring av statsrådenes instruksjonsmyndighet. I utgangspunktet bør instruksjonsmyndigheten avskjæres for enkeltvedtak som gjelder den påfølgende kontrollen av at tillatelser oppfylles, eller en kontroll av at en virksomhet skjer innenfor rammene av det generelle regelverket, med mindre tungtveiende hensyn skulle tilsi noe annet.

Statsrådenes ansvar bør omfatte saker av større betydning og av prinsipiell interesse.

Der lovmessig avskjæring er innført, bør det opprettes uavhengige klagenemnder for behandling av klagesaker på tilsynenes vedtak. Det bør da vurderes om ikke nemndene også skal gis en bredere kompetanse til å omgjøre tilsynets vedtak på eget initiativ.

Der lovmessig avskjæring er innført bør det på enkelte områder eller der det foreligger viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn, åpnes for at Kongen i statsråd kan omgjøre tilsynets og klagenemndens vedtak.

1.5 Organisatoriske endringer innen helse, miljø og sikkerhet (HMS)

1.5.1 Generelt om tilsyn på HMS-området

På HMS-området er det tatt utgangspunkt i de etatene som sorterer under Arbeids- og administrasjonsdepartementet og noen nært beslektede tilsyn som sorterer under andre departementer. Videre ble det i St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet, Veien til et mindre sårbart samfunn, foreslått opprettet et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet. Felles-

nevneren for tilsynsvirksomheten på dette området er at det retter seg mot forholdene i arbeidslivet.

De mest sentrale tilsyn på feltet i dag er Arbeidstilsynet, Direktoratet for brann- og elsikkerhet, Oljedirektoratet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon og Statens forurensningstilsyn.

1.5.2 Klarere skiller mellom tilsynsoppgaver og andre oppgaver

1.5.2.1 OLJEDIREKTORATET

Regjeringen ønsker å legge økt vekt på ryddighet i det offentliges roller. Oljedirektoratet er administrativt underlagt Olje- og energidepartementet og rapporterer dit med hensyn til ressursforvaltning. Direktoratet rapporterer til Arbeids- og administrasjonsdepartementet med hensyn til tilsyn og regelverk innenfor sikkerhet og arbeidsmiljø på kontinentalsokkelen. Direktoratet fører tilsyn med sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten. Oljedirektoratet er koordinerende myndighet overfor Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn i petroleumsvirksomheten.

Oljedirektoratet utfører andre oppgaver utenom de rene HMS-tilsynsoppgaver rettet mot petroleumindustrien. At det kan ligge en rollekonflikt i direktoratets nåværende helhetlige oppgaveportefølje, er reflektert gjennom at direktoratet i dag rapporterer til to departement.

Regjeringen går inn for å skille ut tilsynet med sikkerhet og arbeidsmiljø som et eget tilsyn. Det nye Petroleumstilsynet vil ha utgangspunkt i sikkerhets- og arbeidsmiljødelen av Oljedirektoratet. Ved opprettelsen av Petroleumstilsynet vil ressursdelen av Oljedirektoratet forbli et direktorat underlagt Olje- og energidepartementet.

1.5.2.2 DIREKTORATET FOR BRANN- OG ELSIKKERHET OG ARBEIDSTILSYNET

Arbeidstilsynet fremstår som en tilsynsetat uten andre oppgaver. Direktoratet for brann- og elsikkerhet har gjennom 1990-årene ved flere anledninger gått gjennom sin organisasjon og foretatt endringer med tanke på rendyrking av tilsynsrollen. Det må ses på om det er oppgaver i disse tilsynene som like gjerne kan utføres av andre.

På bakgrunn av utredningen om modeller for organisering av de lokale eltilsyn og for å rydde opp i mulige rollekonflikter og få dette tilsynet under nødvendig strategisk styring og kontroll, har departementet bestemt at det i første omgang skal foretas en utskilling av myndighetsfunksjonene fra de lokale eltilsyn. Disse vil bli lagt inn i det regionale myndighetsbaserte eltilsynet i nåværende Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Det som gjenstår å se nærmere på, er hvordan man mest hensiktsmessig kan organisere den tekniske tilstandskontrollen som i dag ligger til de lokale eltilsyn. Departementets intensjon i den sammenheng vil være å foreta en konkurranseutsetting av denne oppgaven.

For å få en mer effektiv utnyttelse av knappe tilsynsressurser skal det gjennomføres en ny organisering av Arbeidstilsynet som innebærer etablering av region-

modell og en styrking av distriktsapparatet gjennom en overføring av ressurser fra direktoratet.

For at Arbeidstilsynet skal kunne treffe sine avgjørelser mest mulig uhildet og ut fra en faglig vurdering, avvikles etatens styre. Arbeidet i direktoratet skal renyrkes og konsentreres om oppgaver som er av overordnet styringsmessig art og som tilhører kjernen av direktørens resultatansvar. I samarbeid mellom departementet og etaten vil det tidlig i 2003 bli satt i gang et omfattende omstillingsprosjekt.

1.5.3 Klarere og enklere grenseflater mellom tilsynene

1.5.3.1 KOORDINERING AV NÆRINGS- LIVSRETTET TILSYN

Det er et kjennetegn ved HMS-tilsynene at kravene de fører tilsyn etter stort sett retter seg mot de samme tilsynsobjektene. HMS-etatene har imidlertid hver sine spesialiteter.

Det at etatene på land har samme målgruppe, men med forskjellig ansvarsområde, ville kunne føre til at virksomhetene det føres tilsyn med får besøk av ulike etater til ulike tider og uten at disse er samordnet.

1.5.3.2 DET NYE PETROLEUMSTILSYNET - HELHET- LIG TILSYN MED PETROLEUMSVIRKSOM- HETEN PÅ LAND OG PÅ SOKKELEN

I St.meld. nr. 7 (2001-2002) om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, ble det foreslått at Oljedirektoratet skulle ta over ansvaret for koordinering av tilsynet med petroleumsanleggene på land. I Innst. S. nr. 169 (2001-2002) sluttet kommunalkomiteen seg til dette, og pekte samtidig på at det er viktig at tilsynet tar utgangspunkt i samme lovgivning for hele området, slik at industrien får samme regelverk å forholde seg til på land og sokkel.

En arbeidsgruppe har på vegne av Arbeids- og administrasjonsdepartementet vurdert de praktiske sidene ved å gjennomføre en tilsynsordning der Oljedirektoratet (Petroleumstilsynet) overtar ansvaret fra Arbeidstilsynet og Direktoratet for brann- og elsikkerhet for petroleumsanleggene på land. Arbeidsgruppen har konkludert med at dette krever en del organisatoriske, regeltekniske og praktiske endringer, slik at en ny tilsynsordning på dette feltet først kan være på plass fra 1. januar 2004. Dersom en slik endring i tilsynsregimet gjennomføres, vil det føre til at petroleumsindustrien får færre tilsynsmyndigheter å forholde seg til.

For Arbeidstilsynet har det vært vanskelig å prioritere oppfølging av denne typen industri. En endring på dette området, der tilsynsansvaret overføres til én myndighet, vil kunne gi grunnlag for et styrket og helhetlig tilsyn med operatørs styring av petroleumsvirksomheten uavhengig av om den foregår på land eller i havet. Operatørens utfordringer er de samme og håndteres i dag allerede etter de samme prinsipper. På denne bakgrunn har Regjeringen bestemt seg for å legge ansvaret for tilsyn med enkelte petroleumsanlegg på land til det nye Petroleumstilsynet. Det nye tilsynet må suppleres med nødvendige ressurser fra dagens Direktoratet for

brann- og elsikkerhet og Arbeidstilsynet, eventuelt at det får faglig bistand fra disse. Arbeids- og administrasjonsdepartementet tar sikte på å få etablert den nye ordningen fra 1. januar 2004.

1.5.3.3 DET NYE DIREKTORATET FOR BEREDSKAP OG SAMFUNNSSIKKERHET - KOORDINERING AV TILSYN MED VIRKSOMHETER MED STOR ULYKKESPOTENSIAL

Som oppfølging av St.meld. nr. 17 (2001-2002), vil det bli opprettet et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet. Dette nye direktoratet skal omfatte Direktoratet for sivilt beredskap og hele Direktoratet for brann- og elsikkerhet, med unntak av de oppgaver og ressurser som overføres til det nye Petroleumstilsynet. Det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet vil da bli underlagt Justisdepartementet faglig og administrativt. Dette innebærer at det nye direktoratet bør omfatte det samlede ansvaret for brann (og ikke bare tilsynet med brannvesen) sammen med ansvaret for storulykker.

Den organisatoriske statlige forankringen av myndighetsutøvelsen av Næringslivets sikkerhetsorganisasjon vil tillegges Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet. Justisdepartementet tar sikte på etablering av det nye direktoratet sommeren 2003.

1.5.3.4 NÆRINGS- LIVETS SIKKERHETSORGANISASJON

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon utøver tilsyn med beredskapskrav i visse virksomheter. Justisdepartementet har det overordnede faglige ansvar, mens Næringslivets Hovedorganisasjon har det administrative ansvar for Næringslivets sikkerhetsorganisasjon.

Til sammen er det i dag nesten 23 000 ansatte i bedriftene som har særskilt beredskapskompetanse. Beredskapsorganisasjonen i disse virksomhetene betegnes som "Industrivernet". Industrivernet er i dag en totalberedskapsorganisasjon som ivaretar beredskap mot alle typer trusler og uavhengig hvorfra de kommer. Justisdepartementet legger til grunn at Næringslivets hovedorganisasjons ansvar videreføres, og at basis for Næringslivets sikkerhetsorganisasjons fremtidige tilsynsfunksjon klarlegges sammen med Næringslivets hovedorganisasjon, gjennom arbeidet med etablering av det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet.

1.5.3.5 KOORDINERING AV ØVRIG NÆRINGS- LIVSRETTET TILSYN - ET NYTT ARBEIDSLIVSTILSYN

På bakgrunn av den sentrale rolle Arbeidstilsynet har hatt i næringslivsrettet HMS-tilsyn på landsiden, vil Regjeringen gjennom en egen kongelig resolusjon etter at meldingen er behandlet, utpeke Arbeidstilsynet som koordinerende etat for øvrig næringslivsrettet tilsyn.

Gjennom dette vil det kunne opprettes tre sterke tilsynskoordineringsmiljøer i Norge. Det nye Petroleumstilsynet vil koordinere tilsyn med petroleumssektoren, og det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet vil koordinere tilsyn med virksomheter med storulykkespotensial, herunder beredskaps-

krav. Arbeidslivstilsynet vil koordinere tilsyn med øvrig næringslivsvirksomhet.

1.5.3.6 ØVRIGE OPPGAVER OG ANSVAR SOM FORESLÅS ENDRET

Departementsansvaret for tilsyn med produkters fysiske/mekaniske, termiske og brannmessige egenskaper samt forbrukertjenester etter produktkontroll-loven, ligger i dag i Barne- og familiedepartementet. Tilsynsansvaret er lagt til Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Ved opprettelsen av det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet vil tilsynsansvaret på dette området bli tillagt det nye direktoratet, og departementsansvaret bli overført til Justisdepartementet.

Departementsansvaret for tilsyn med tivol- og fornyelsesinnretninger, heiser og rulletrapper, ligger i dag under Kommunal- og regionaldepartementet. Tilsyn med skiheiser, taubaner og lignende er underlagt Samferdselsdepartementet. Under arbeidet med tilsynsmeldingen har Regjeringen bestemt seg for å flytte departementsansvaret for disse områdene. Den konkrete plasseringen av departementsansvaret vil imidlertid bli vurdert av de berørte departementer etter at meldingen er fremmet, og vil måtte ses i sammenheng med opprettelsen av det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet under Justisdepartementet.

1.5.4 Tilsynenes legitimitet og autoritet

På HMS-området er det et sentralt prinsipp at ansvaret for forebyggende sikkerhet og beredskap ligger hos virksomhetene selv. Tilsyn med at virksomhetene følger opp sitt ansvar for sikkerhet og arbeidsmiljø, er imidlertid et myndighetsansvar. For å sikre nødvendig integritet for tilsynsorganene har det vært viktig på HMS-området å unngå at tilsynene er underlagt et departement som enten eier virksomheter det skal føres tilsyn med, sitter med ansvaret for investeringene eller har det næringspolitiske ansvaret for sektoren. Større legitimitet og autoritet på HMS-området vil derfor ikke kunne oppnås gjennom endringer i departementstilknytningen for disse etatene. Det må derimot ses på andre virkemidler for å gjøre tilsynene mer uavhengige. Det vil i den forbindelse være naturlig å se på klagesaksbehandling og departementets mulighet til å gripe inn i enkelt saker.

1.5.5 Oppsummering

De konkrete endringer på HMS-området vil etter dette være:

- Det opprettes et eget petroleumstilsyn med utgangspunkt i sikkerhets- og arbeidsmiljødelen av Oljedirektoratet og supplert med ressurser fra Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Arbeidstilsynet. Det nye Petroleumstilsynet skal koordinere tilsyn mot petroleumsvirksomheten på sokkelen og i enkelte anlegg på land.
- Det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet erstatter Direktoratet for brann- og elsik-

kerhet og Direktoratet for sivilt beredskap. Det nye direktoratet skal koordinere tilsynet med virksomheter med potensial for store ulykker, herunder storulykkesforskriften (Seveso-direktivet).

- Arbeidstilsynet omgjøres til et arbeidslivstilsyn og utpekes som koordinerende for tilsyn med øvrig næringslivsrettet virksomhet.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementets mulighet til å instruere Petroleumstilsynet og Arbeidslivstilsynet ved utformingen av enkeltvedtak, avskjæres ved de nødvendige lovmessige endringer, og det etableres en uavhengig klagenemnd.
- I saker eller på områder der nærmere spesifiserte viktige prinsipielle, eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det, bør det i lovgivningen åpnes for at Kongen i statsråd kan omgjøre tilsynenes og eventuelt klagenemndas vedtak.
- Arbeidstilsynets partssammensatte styre avvikles.
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjons organisatoriske statlige forankring av myndighetsutøvelsen tillegges det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet under Justisdepartementet.

1.6 Organisasjonelle endringer på transport- og trafiksikkerhetsområdet

1.6.1 Generelt om tilsyn på transport- og trafiksikkerhetsområdet

I denne sammenheng legges det til grunn at tilsynene på dette området omfatter Statens Jernbanetilsyn, Luftfartstilsynet og Sjøfartsdirektoratet.

Jernbanetilsynet og Luftfartstilsynet er underlagt Samferdselsdepartementet, mens Sjøfartsdirektoratet er underlagt Nærings- og handelsdepartementet.

1.6.2 Nærmere om de enkelte tilsyn

1.6.2.1 SJØFARTSDIREKTORATET

Sjøfartsdirektoratet er tilsyn for arbeidet med sikkerhet om bord i skip. Det er administrativt og i hovedsak faglig underlagt Nærings- og handelsdepartementet. I saker som gjelder forurensning fra skip og vern av det marine miljø, er direktoratet delegert myndighet fra Miljøverndepartementet. Sjøfartsdirektoratet bistår også Oljedirektoratet i tilsynet med faste og flyttbare innretninger i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Tilsynsansvaret for fritidsfartøyer er også lagt til Sjøfartsdirektoratet med Barne- og familiedepartementet som overordnet departement.

Virksomheten er de senere år dreid mot overordnet tilsyn, hvor store deler av kontrolloppgavene med skip er delegert til godkjente classeselskap og akkrediterte tekniske kontrollorgan som foretar typegodkjenning av skipsutstyr. I all hovedsak fremstår Sjøfartsdirektoratet som en tilsynsetat med vekt på tilsyn med sikkerheten om bord i skip og på flyttbare innretninger.

1.6.2.2 LUFTFARTSTILSYNET

Luftfartstilsynet er underlagt Samferdselsdepartementet, og ble opprettet i 2000, etter en utskillelse av myndighetsfunksjonen fra Luftfartsverket for å skille den forretningsmessige driften av infrastruktur og tje-

nesteyting på luftfartsområdet fra tilsynet med sikkerheten.

I all hovedsak fremstår Luftfartstilsynet som en ren tilsynsetat med fokus på tilsyn med sikkerheten.

1.6.2.3 JERNBANETILSYNET

Statens Jernbanetilsyn ble etablert i 1996 som ordinært forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet, og er organisatorisk skilt fra forretningsmessig drift av infrastruktur og transportutøvelse. Tilsynet skal ivareta det offentliges interesser i tilknytning til sikkerhetsspørsmål mv. ved anlegg og drift av private og offentlige jernbaner, herunder bl.a. sporveier.

1.6.3 Oppsummering

De konkrete endringer på transport- og trafikksikkerhetsområdet bør etter dette være:

- Det gjennomføres en lovmessig avskjæring av Samferdselsdepartementets og Nærings- og handelsdepartementets mulighet til å instruere egne tilsyn ved utformingen av enkeltvedtak.
- Samferdselsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet skal ikke være klageinstans for tilsynenes vedtak. Det etableres en felles uavhengig klagenemnd for transport- og trafikksikkerhetstilsynene.
- I saker der nærmere spesifiserte viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det, bør det imidlertid i lovgivningen åpnes for at Kongen i statsråd kan omgjøre tilsynenes og eventuelt klagenemndens vedtak.

1.7 Organisatoriske endringer på markeds- og konkurranseområdet

1.7.1 Innledning

På markeds- og konkurranseområdet eksisterer det i dag en rekke tilsyn. Noen er sektorspesifikke, slik som Kredittilsynet, Post- og teletilsynet, Norges vassdrags- og energidirektorat og til en viss grad Eierskapstilsynet, og fører tilsyn med markeds- og konkurranseforhold innenfor bestemte markeder eller næringsområder. Konkurransetilsynet er derimot funksjonsrettet, og har ansvaret for tilsyn med konkurranse- og markedsforhold i samfunnet generelt.

1.7.2 Problembeskrivelse

Spørsmålet om konkurranse- og markedstilsynenes uavhengighet (vertikal ansvarsfordeling mellom tilsyn og departement) og forholdet mellom de ulike tilsyn (horisontal funksjonsfordeling mellom Konkurransetilsynet og de ulike sektortilsyn) er nært knyttet til Regjeringens mål om å styrke konkurransepolitikken. Det er viktig å effektivisere konkurransemyndighetenes arbeid ved å gi Konkurransetilsynet større uavhengighet og ved en best mulig samordning av de konkurransepolitiske oppgavene.

Når det gjelder organiseringen av Konkurransetilsynet, er dette tilsynet i dag organisert som et ordinært

forvaltningsorgan. Når det gjelder sektortilsynene, er det ulik uavhengighet for de ulike tilsyn.

Et tilsyns troverdighet og legitimitet i samfunnet kan bli svekket dersom tilsynets vedtak ofte blir overprøvd av departementet. Dette kan tale for større uavhengighet for tilsynene, også slik at departementet ikke behandler klager på tilsynets vedtak, men at dette skjer i et uavhengig klageorgan.

På den annen side vil det ofte være ulike politiske hensyn som gjør seg gjeldende i konkurransesaker. Da vil en løsning med full uavhengighet uten klagebehandling i departementet kunne være problematisk i forhold til å avveie slike ulike politiske hensyn mot hverandre. Slike avveininger bør skje på departements-/regjeringsnivå og ikke på tilsynsnivå.

Sektormyndighetene har i større eller mindre grad et ansvar for å legge til rette for virksom konkurranse. Slik sett er deres ansvarsområde overlappende med Konkurransetilsynets.

På enkelte av sektorene er omfanget av bestemmelser som regulerer aktørenes adferd betydelig. Det kan i den sammenheng reises spørsmål om omfanget av adferdsreguleringer er uhensiktsmessig eller unødig stort og i seg selv reiser et konkurransemessig problem.

Både oppgaver og ansvarsområde kan være overlappende mellom Konkurransetilsynet og sektortilsynene. Når det gjelder fordeling av ansvaret for de konkurransepolitiske oppgaver, kan det i prinsippet stilles opp tre alternativer:

- a) Funksjonsrettet eller sentralisert konkurransemyndighet. Ansvaret for konkurranseoppgavene legges til Konkurransetilsynet alene.
- b) Sektorisert eller desentralisert konkurransemyndighet. Ansvaret for konkurranseoppgavene legges til sektortilsynene der hvor slike finnes, og ellers til Konkurransetilsynet.
- c) Overlappende eller konkurrerende konkurransemyndighet. Dette er i realiteten en kombinasjon av alternativ a og b, der Konkurransetilsynet og sektormyndighetene deler ansvaret for konkurransepolitikken.

Gjeldende ordning for tilsynene på konkurranse- og markedsområdet er i hovedsak i overensstemmelse med alternativ c. I Regjeringens handlingsplan for styrking av konkurransepolitikken, er det imidlertid signalisert at det bør legges økt vekt på funksjonsretting av tilsynet på dette området.

Det kreves omfattende ekspertise for å drive konkurransepolitikk. Å etablere og vedlikeholde en så omfattende ekspertise, innebærer at det er vesentlige stor driftsfordeler i konkurransepolitikken, noe som isolert sett taler for å samle de konkurransepolitiske oppgaver hos én myndighet (alternativ a).

En overgang til én sentral konkurransemyndighet vil kunne innebære at samme saksforhold behandles av både Konkurransetilsynet, med fokus på konkurranseforhold i henhold til konkurranseloven, og av et sektortilsyn med hensyn til andre forhold som reguleres av sektorlovgivningen. En modell med delt beslutnings-

ansvar vil virke konserverende på det eksisterende regelverk og begrense omfanget av inngrep.

En tilsynsorganisering som innebærer at ansvaret for konkurranseoppgaver på særskilte markedsområder legges eksklusivt til sektortilsyn (alternativ b), vil kunne ha betydelig innvirkning på prioritering mellom ulike målsettinger.

I forhold til sektorisert konkurransemyndighet (alternativ b) vil overlappende konkurransemyndighet (alternativ c) ha fordeler. En sektorbasert konkurransemyndighet som skal avveie ulike hensyn, vil kunne medføre at myndigheten har incitament til å fremlegge mer ensidig informasjon som styrker dens sak. Med flere forvaltningsenheter kan man oppnå en fruktbar rivalisering som kan gi et bedre grunnlag for beslutninger.

En sektorbasert konkurransemyndighet (alternativ b) vil også kunne være mer utsatt for å komme i en posisjon som forsvarer av særinteresser, mer enn å være et redskap for de politiske myndigheter. Sektormyndigheter er mer utsatt enn myndigheter med mer omfattende ansvarsområder.

Vurderingene viser at ulike hensyn står mot hverandre ved valget av organiseringsmodell for konkurranse- og reguleringsmyndighetene, og at ingen av de skiserte modeller kan løse alle problemer. Delegering gir raskere og mer effektive beslutninger, men gjør det samtidig vanskeligere å få til de nødvendige avveininger mellom ulike mål. Funksjonsfordeling gir spesialiseringsgevinster og entydige incitament, men gjør det umulig å desentralisere alle beslutninger. Overlappende ansvar gir mindre rom for feil og misbruk av makt og myndighet, men medfører samtidig en kostbar duplisering av ekspertise.

På denne bakgrunn er følgende problemstillinger særlig aktuelle:

- I varierende grad kan vedtak som tilsynsorganene fatter, bli overprøvd av vedkommende departement. Det er i tråd med de generelle prinsippene for tilsynsorganisering at avveining av ulike politiske og samfunnsmessige hensyn foretas på departements-/regjeringsplan. Dette må imidlertid avveies mot faren for vilkårlighet, utilsiktede presedensvirkninger og faren for å undergrave tilsynenes legitimitet overfor omverdenen. Politisk overprøving bør også på disse områdene som en hovedregel bare skje i saker der det foreligger tungtveiende samfunnsmessige hensyn.
- I noe varierende grad er det omfattende og detaljerte reguleringer på de aktuelle områdene som påvirker aktørenes markedsadferd. Det reiser spørsmål om det er for stor grad av adferdsregulering på disse områdene.
- Regelverk som skal ivareta ulike sektorspesifikke hensyn som soliditet og sikkerhet, har også bestemmelser som ivaretar markeds- og konkurransehensyn. Dette innebærer i varierende grad overlappende kompetanse mellom konkurransemyndigheter og sektormyndigheter, og aktualise-

rer behovet for en klarere rolle- og oppgavefordeling mellom Konkurransetilsynet og de ulike sektortilsyn. I tråd med Regjeringens handlingsplan for styrking av konkurransepolitikken, bør det vurderes om det bør legges økt vekt på funksjonsretting av tilsynet på dette området, jf. modell a) ovenfor. Herunder er det viktig at Konkurransetilsynet øker sin ekspertise på de ulike fagfelt, slik at konkurransepolitikken får et sterkere fundament.

- Beslutningsprosessene er forskjellige på de ulike områder. Asymmetri i saksbehandling og beslutningsprosess mellom konkurransemyndigheter og sektormyndigheter vil kunne føre til ulik vektlegging og avveining mellom ulike hensyn, og vil også være uheldig i forhold til markedsaktørene som berøres av regelverket. Beslutningsprosessene på markeds- og konkurranseområdet må så langt som mulig gjøres lik på de ulike områder og i tråd med de generelle prinsippene som er trukket opp i meldingen.

1.7.3 Styrking av konkurransepolitikken

HANDLINGSPLANEN FOR STYRKING AV KONKURRANSEPOLITIKKEN

Regjeringen vedtok i november 2001 en handlingsplan for styrking av konkurransepolitikken. En viktig målsetting med handlingsplanen er at konkurransehensyn skal tillegges større vekt på alle politikkområder. Planen har følgende fem hovedpunkter:

1. Styrke konkurransemyndighetene.
2. Gjennomgang av offentlige reguleringer og avtaler som kan virke konkurransebegrensende.
3. Sikre at offentlige innkjøp bidrar til å stimulere konkurranse og etableringsmuligheter.
4. Påse at salg av statlige selskaper ikke bidrar til konkurransebegrensninger.
5. Sørge for at offentlig virksomhet blir organisert og drevet på en måte som fremmer konkurranse.

1.7.4 Nærmere om det enkelte tilsyn

1.7.4.1 KONKURRANSETILSYNET

Konkurransetilsynet, som er et forvaltningsorgan underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, har et generelt ansvar for løpende tilsyn og kontroll med konkurranseforholdene i alle deler av samfunnet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er klageorgan for tilsynets enkeltvedtak.

Konkurranseloven gjelder generelt, og gjelder således parallelt med sektorlovgivningen. Loven viker ikke for annen lov, med mindre det fremgår eksplisitt av vedkommende særlov eller Kongen fastsetter det.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet kan i henhold til den alminnelige forvaltningsordningen i staten instruere tilsynet i enkeltsaker, men dette gjøres sjelden eller aldri. Derimot er det en del eksempler på at det er gitt dispensasjoner fra lovens forbudsbestemmelser ved at departementet, etter klage, har omgjort tilsynets vedtak i dispensasjonssaker.

1.7.4.2 POST- OG TELETILSYNET

Post- og teletilsynet er et forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet og har ansvaret for løpende kontroll- og tilsynsvirksomhet for post- og televirksomhet i Norge.

Oppgavedeling mellom Post- og teletilsynet og Samferdselsdepartementet er i utgangspunktet slik at prinsipielle og politisk relaterte beslutninger, herunder ansvaret for lov og overordnede forskrifter, ligger til Samferdselsdepartementet. Tekniske forskrifter blir fastsatt av Post- og teletilsynet.

Post- og teletilsynet er sikret uavhengighet gjennom at Samferdselsdepartementet har delegert avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker til Post- og teletilsynet. I tillegg er departementets instruksjonsadgang i enkeltsaker avskåret i teleloven. På teleområdet er det etablert et uavhengig klageorgan (Statens teleforvaltningsråd). For telepolitiske eller prinsipielle saker går klagen videre til Samferdselsdepartementet, etter at Rådet har avgitt sin innstilling.

Konkurranseloven gjelder parallelt med teleloven. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet for å sikre en hensiktsmessig behandling av saker på teleområdet.

Den nye direktivpakken fra EU på området elektronisk kommunikasjon som erstatter gjeldende teleregulering, skal implementeres i Norge sommeren 2003.

Det nye regelverket for elektronisk kommunikasjon tar sikte på at den sektorspesifikke konkurransereguleringen begrenses til områder hvor det ikke er virksom konkurranse, det vil si på markeder hvor det er en eller flere virksomheter med en sterk markedsstilling, og hvor konkurranselovgivningen ikke er tilstrekkelig til å løse problemet.

Post- og teletilsynet vil samarbeide nært med tilsvarende tilsynsmyndigheter i hele EØS-området for å sikre en harmonisert praktisering av regelverket i Europa. I forbindelse med forslaget til ny lov om elektronisk kommunikasjon vil det bli foreslått opprettet en uavhengig klagenemnd for elektronisk kommunikasjon.

1.7.4.3 KREDITILSYNET

Kredittilsynet er et forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet. For nærmere redegjørelse vises det til meldingen.

1.7.5 Norges vassdrags- og energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorat er et forvaltningsorgan underlagt Olje- og energidepartementet. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom Norges vassdrags- og energidirektorat og Konkurransetilsynet for å sikre en hensiktsmessig behandling av saker på kraftsektoren. Det vises for øvrig til meldingen.

1.7.6 Organisasjonsendringer m.m.

1.7.6.1 VERTIKAL ANSVARSFORDELING

OECD har flere ganger påpekt at Norge burde vurdere å gjøre Konkurransetilsynet mer uavhengig av

departementet, for eksempel ved å etablere en uavhengig klageordning.

Departementet vil legge opp til at statsrådets instruksjonsrett i enkeltsaker avskjæres og at det etableres en uavhengig klageinstans for avgjørelser i enkeltsaker. Det vil imidlertid bli foreslått at Kongen i statsråd skal kunne omgjøre vedtak som tilsynet eller klageinstansen har fattet, dersom tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det. Departementet antar at en behandling av klager i en uavhengig klageinstans vil være det normale.

1.7.6.2 HORIZONTAL FUNKSJONSFORDELING

Tendensen til å nedprioritere konkurransehensyn vil kunne bli enda sterkere dersom ansvaret for konkurransepolitikken deles med Konkurransetilsynet. I så fall vil sektormyndigheten måtte ta det fulle ansvar for sviktende kvalitet, mens det bare delvis kan lastes for sviktende konkurranse.

Det vil bli foretatt en klarere avgrensning av oppgaver mellom Konkurransetilsynet og sektortilsyn som Kredittilsynet, Post- og teletilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat, slik at Konkurransetilsynets overordnede ansvar for konkurranse på alle sektorer kommer tydeligere frem, og slik at sektortilsynenes konkurransemessige ansvar begrenses til å supplere det generelle konkurransetilsyn i den grad spesielle sektorehensyn gjør dette nødvendig, herunder at det generelle konkurransetilsyn ikke er tilstrekkelig for å skape virksom konkurranse.

Selv om det i praksis ikke har vært store konflikter i enkeltsaker etter henholdsvis sektorlovgivningen og konkurranselovgivningen, er det klare potensielle konfliktområder som følge av overlappende kompetanse mellom Konkurransetilsynet og de ulike sektortilsyn.

Dersom det oppstår uenighet mellom sektormyndighet og Konkurransetilsynet i en konkret sak hvor begge myndigheter har kompetanse, forutsetter samarbeidsordningene at saken da skal bringes opp og løses på departementalt nivå. Hittil har det ikke oppstått slike saker.

1.7.6.3 FORENKLING OG NEDBYGGING AV ADFERDSKONTROLL

Generelt er forenkling og nedbygging av adferdskontrollen viktig for å unngå overregulering av bransjer. Adferdsreguleringer må begrenses til de som er nødvendige for å sikre effektive markeder, herunder sikre hensynet til brukerne. Reguleringer som har mistet sin aktualitet, må løpende avvikles.

1.7.6.4 NY KONKURRANSELOVGIVNING

Konkurranselovutvalget skal legge frem forslag til ny konkurranselov i april 2003. Utvalget er gitt i mandat å utforme de materielle atferdsreglene; dvs. forbud mot konkurranseregulerende samarbeid og misbruk av dominerende stilling, i den nye konkurranseloven etter mønster av EØS-avtalens tilsvarende regler.

Utvalget er videre bedt om å legge frem forslag til organisering av konkurransemyndighetene, herunder beslutningsprosessen samt utrede et alternativ som

innebærer at klageordningen for vedtak etter konkurranseloven endres slik at departementet som hovedregel ikke skal være klageinstans for Konkurransetilsynets vedtak.

1.7.7 Oppsummering

- Det foretas en klarere avgrensning av oppgaver mellom Konkurransetilsynet og sektortilsyn som Kredittilsynet, Post- og teletilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat slik at Konkurransetilsynets overordnede ansvar for konkurranse på alle sektorer kommer tydeligere frem, og slik at sektortilsynenes konkurransemessige ansvar begrenses til å supplere det generelle konkurransetilsyn i den grad spesielle sektorhensyn gjør det nødvendig, herunder at det generelle konkurransetilsyn ikke er tilstrekkelig for å skape virksom konkurranse.
- Det gjennomføres en mer omfattende delegering av førsteinstansbehandling av saker på markeds- og konkurranseområdet. Statsrådenes ansvar bør omfatte saker av større betydning og av prinsipiell interesse. Dette må det tas hensyn til når det gjelder delegering av avgjørelsesmyndighet og avskjæring av instruksjonsmyndighet i forholdet mellom departement og tilsyn.
- Som en naturlig oppfølging av handlingsplanen for styrking av konkurransepolitikken, foretas det en gjennomgang med sikte på nedbygging av unødig konkurransebegrensende adferdsreguleringer i enkeltsektorer, hensyn tatt til forpliktelsene etter EØS-avtalen. Dette gjelder bl.a. for reguleringene i finansnæringen og post- og telesektoren. For telesektoren vil nedbyggingen skje i samsvar med intensjonene i det kommende EØS-harmoniserte regelverket for elektronisk kommunikasjon.
- Konkurransetilsynet gis større uavhengighet ved å avskjære departementets instruksjonsrett i enkelt saker og ved at behandlingen av klagesaker legges til en uavhengig klageinstans, jf. imidlertid strekpunkt 6 nedenfor. Kongen i statsråd kan, der det foreligger tungtveiende samfunnsmessige hensyn, omgjøre tilsynets, eventuelt klagenemndens, vedtak.
- For saker som berører flere tilsyn, bør det så vidt mulig være parallell saksbehandling i de berørte tilsyn, og sakene bør førsteinstansbehandles på tilsynsnivå, jf. strekpunkt 2. De aktuelle departementer får melding om slike avgjørelser. Slike saker skal kunne tas opp av de aktuelle departementene av eget tiltak og avgjøres av Kongen i statsråd. Saksforberedelse skal i så fall foretas i fellesskap av de berørte departementer.
- I større oppkjøps- og fusjonssaker innen finansnæringen med konkurransemessig betydning, behandles sakene parallelt i Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet og fremmes som kongelig resolusjon av finansministeren. I slike saker skal ikke Konkurransetilsynets avgjørelse kunne overprøves av en klagenemnd.

1.8 Organisatoriske endringer på medietilsynsområdet

1.8.1 *Spesielt om tilsynene på medieområdet*

På mediefeltet er det i dag tre tilsyn, Statens medieforvaltning, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet. Alle tre tilsynene er underlagt Kultur- og kirkedepartementet.

1.8.1.1 STATENS MEDIEFORVALTNING

Statens medieforvaltning ble opprettet i 1994 i forbindelse med en omorganisering av daværende Nærkringkastingsnemnda. Samtidig ble ansvaret for den praktiske forvaltningen av pressestøtten lagt til det nye organet.

Statens medieforvaltning tildeler bl.a. konsesjoner til å etablere og drive lokalkringkasting, satellittkringkasting og til anlegg for kringkasting.

1.8.1.2 STATENS FILMTILSYN

Statens filmtilsyns hovedoppgaver er vurdering og registrering av film og videogram. Statens filmtilsyn skal vurdere filmer etter lov om film og videogram og etter straffeloven.

En uavhengig klagenemnd for film og videogram behandler klager over enkeltvedtak fattet av Statens filmtilsyn etter film- og videogramloven.

1.8.1.3 EIERSKAPSTILSYNET

Eierskapstilsynet har til oppgave å føre tilsyn med eierskap i mediene for å sikre ytringsfrihet og mediemangfold. Eierskapstilsynet er uavhengig i utøvelsen av sine oppgaver. Departementets instruksjonsmyndighet er avskåret i loven, og en uavhengig klagenemnd behandler klager på vedtak fattet av tilsynet.

1.8.2 *Konkurranseloven og medieeierskapsloven*

Begrunnelsen for en egen medieeierskapslov er bl.a. at konkurranselovgivningen ikke er tilstrekkelig for å ivareta de spesielle hensyn som gjelder for mediefeltet.

Dersom Konkurransetilsynet skal forvalte medieeierskapsloven, vil Konkurransetilsynet få to lovverk og to departementer å forholde seg til. Det vil være vanskelig å forene de hensyn som medieeierskapsloven og konkurranseloven bygger på.

For Eierskapstilsynet er konkurransen et virkemiddel, ikke formålet. Det er Regjeringens vurdering at Eierskapstilsynets formål og kompetanse ligger nærmere de andre tilsynene på mediefeltet enn Konkurransetilsynet, og at det derfor er naturlig at Eierskapstilsynet ses i forhold til de andre tilsynsoppgavene på mediefeltet.

1.8.3 *Sammenslåing av tilsyn på mediefeltet*

Regjeringen vil slå sammen de tre tilsynene til ett nytt medietilsyn. Begrunnelsen for sammenslåing er at et samlet tilsyn vil være bedre i stand til å ivareta både eksisterende og nye tilsynsoppgaver på mediefeltet.

Tilsynene ivaretar mange av de samme overordnede hensyn som ytringsfrihet, mediemangfold samt rådgivende oppgaver på området. Konvergensutviklingen

på medieområdet er i ferd med å gjøre de tradisjonelle grensene mellom medier mindre relevante. Ved å slå sammen de tre tilsynene til ett organ, vil det bli et faglig sterkere og tyngre organ enn dagens løsning. Ved å opprette et samlet medietilsyn, vil det være lettere å allokere nye oppgaver på medieområdet, og tilsynet vil være bedre egnet for omstilling. Sammenslåingen vil videre innebære en administrativ forenkling.

Eierskapstilsynet og til dels Statens filmtilsyn er i dag uavhengige i utøvelse av tilsynsvirksomheten. Regjeringen vil komme tilbake til hvordan denne uavhengigheten skal ivaretas for det nye medietilsynet.

På bakgrunn av behandlingen av Innst. S. nr. 142 (2001-2002) skal det foretas en gjennomgang av medieeierskapsloven. En proposisjon planlegges fremlagt høsten 2003.

1.9 Lokalisering av tilsyn

De prinsippene som må tillegges størst vekt når det gjelder lokalisering av tilsynene, er at de må ligge på steder der det (a) finnes et tilstrekkelig stort og velfungerende arbeidsmarked for den type personer som tilsynene har behov for og (b) er faglige basismiljøer av høy nasjonal, og helst også internasjonal klasse - i undervisnings- og forskningsinstitusjoner eller i næringslivet - på tilsynenes områder.

Det er imidlertid ikke nok at tilsynene har tilgang til relevant kompetanse - de må også være konkurransedyktige. Mange statlige tilsyn, og spesielt de som er lokalisert til Oslo, har problemer både med å få tak i gode fagfolk og med å beholde dem. Ved å lokalisere tilsyn og andre deler av statlig virksomhet som krever høyt kvalifisert arbeidskraft til andre deler av landet enn Oslo, vil man kunne få en dobbel gevinst: De virksomhetene som flyttes, vil kunne få bedre tilgang på kvalifiserte personer; samtidig vil det bli lettere for resten av sentralforvaltningen, næringslivet og organisasjonene å få tak i dyktige folk i Oslo.

For noen av tilsynene er det et tilleggsproblem at man har problemer med å holde på dyktige medarbeidere fordi tilsynsobjektene ønsker å ansette personer med bakgrunn fra tilsynene.

En problemstilling som har stått sentralt i denne meldingen, har vært å øke tilsynenes uavhengighet. Når tilsynene får en mer uavhengig stilling, vil geografisk nærhet til overordnet departement ikke lenger være en like sterk begrunnelse for lokalisering i Oslo-regionen.

Disse hensynene, som i mange tilfeller taler for å lokalisere tilsyn utenfor Oslo, må i hvert enkelt tilfelle ses i forhold til to andre hensyn. Det ene er behovet for nærhet til den virksomheten man skal føre tilsyn med. Det andre er de økonomiske konsekvensene. Et siste, viktig hensyn er den regionale utvikling. Ved å lokalisere tilsyn i byer som er viktige for den regionale utvikling, kan de bidra til å styrke både arbeidsmarkeds- og kompetansebasen andre steder i landet enn i Oslo.

Det vil alltid kunne fremføres sterke argumenter for lokalisering til Oslo av det enkelte tilsyn. Ser man statlig virksomhet under ett, vil man imidlertid i henhold til meldingen komme til en annen konklusjon. Skal staten som helhet kunne skaffe seg god og nok kompe-

tanse i konkurranse med andre, må staten trekke vekslene på fag- og kompetansemiljøene over hele landet. Siden tilsyn har mindre behov for løpende nærhet til sentralforvaltningen enn andre deler av forvaltningen, er dette et tungtveiende argument for å plassere tilsyn andre steder i landet. Av samme grunn er det viktig å se lokalisering av tilsyn som en helhet og unngå for sterk fokusering på det enkelte tilsyn og det enkelte lokaliseringsvalg.

1.9.1 Tidligere utlokaliseringsinitiativer og erfaringer fra utflyttingsprosesser

Meldingen inneholder en oversikt over institusjoner som har flyttet ut av Oslo, samt redegjørelse om erfaringer fra utflyttingsprosesser i Norge, så vel som i Sverige.

1.9.2 Argumenter for og imot utflytting

I gjennomgangen av argumenter for og imot utflytting er det viktig å ta hensyn til at det i valg av steder ikke står mellom lokalisering i sentrale strøk eller i distriktene. Tvert imot er det valg mellom ulike sentrale steder, med Oslo-regionen på den ene siden med ca. 40 000 statlige arbeidsplasser og andre sentrale byer eller tett befolkede områder på den annen.

1.9.2.1 TILGANG TIL HØYT KOMPETENT ARBEIDSKRAFT

For det enkelte tilsyn vil en sentral lokalisering i de største regionssentra ha åpenbare fordeler i form av tilgang til et bredt og differensiert arbeidsmarked. På den annen side kan et stramt lokalt arbeidsmarked bidra til merkostnader i form av høyere lønninger og at tilsynet ikke evner å rekruttere og beholde ønsket kompetanse. For mange tilsyn lokalisert i Oslo-området kan det være vanskeligere å rekruttere og beholde erfarne kvalifiserte medarbeidere i et presset arbeidsmarked.

Vanskeligheter med å beholde de mest kompetente medarbeiderne har tre uheldige effekter. For det første blir det vanskeligere å bygge opp tilsynenes legitimitet når unge og til dels uerfarne medarbeidere får hånd om og forbereder viktige saker med stor grad av skjønnsmessige vurderinger. Tilsynene blir videre svært sårbare for tap av nøkkelpersoner. Sist men ikke minst må det tas hensyn til kostnadene ved å drive hyppigere nyrekruttering i form av lettekostnader og opplæringskostnader.

1.9.2.2 TILGANG TIL KOMPETANSEMILJØER

Tilgang til kompetansemiljøer er viktig ut fra flere hensyn. For det første representerer kompetansemiljøene viktige rekrutteringsbaser for de ulike tilsynene. Med bakgrunn i variasjoner i lokale arbeidsmarkeder anser derfor Regjeringen at tilsynenes lokalisering i forhold til relevante utdannings- og forskningsinstitusjoner er en viktig faktor for å sikre tilsynene medarbeidere med ønsket utdanningsbakgrunn og resultater.

Et annen viktig grunn til lokalisering nær relevante forsknings- og universitetsmiljøer er tilsynenes behov

for faglig oppdatering og dialog om faglige problemstillinger.

Det er en viss overførbarhet mellom kompetanse i tilsynene og kompetanse i forskningsmiljøene. Tilsynene kan på den ene side velge å gjøre alt selv eller å sette mye av arbeidet bort eksternt. Det å finne en god balanse mellom den kompetansen en bygger internt og den kompetansen en bruker eksternt vil være viktig for ethvert tilsyn, og det å få til et godt samvirke mellom forskningsinstitusjonene og tilsynene er derfor svært viktig.

1.9.2.3 STYRKING AV REGIONALE SENTRA

Regjeringen har som mål å bygge vekstkraftige regioner og styrke regionsentraenes rolle. Dette vil bidra til å utvikle større sammenhengende arbeids-, bo- og serviceområder, og vil også kunne avlaste presset i Oslo-regionen.

Tidligere har en i utlokaliseringssaker i større grad vært opptatt av å styrke utviklingen i distriktene. Statlige tilsyn krever tilgang på høyt kompetent arbeidskraft, nærhet til relevante fagmiljø og et arbeidsmarked av en viss størrelse. Det er derfor naturlig å lokalisere denne typen arbeidsplasser til byer og større regionsentra. Regjeringen mener derfor at et rendyrket distriktpolitisk perspektiv ikke er i overensstemmelse med målsetningen om å styrke tilsynsfunksjonen.

Prioritering av andre landsdelssentre kan bidra til å bygge opp sterke alternativ til Osloregionen. Det kan også bidra til å styrke de største byene som motorer for regional utvikling i sine landsdeler. Regjeringen anser også at en ved å flytte flere beslektede statsinstitusjoner til samme sted, kan oppnå gunstige koblingsgevinster i form av at en bygger opp geografisk avgrensede kompetansemiljøer som kan tilføre hverandre søkere med relevant arbeidserfaring. En slik klyngetenkning kan innebære å lokalisere flere statlige arbeidsplasser til samme sted.

Ut fra en samlet vurdering vil Regjeringen legge ovennevnte hensyn til grunn når det gjelder lokaliseringen av det enkelte tilsyn.

1.9.2.4 ENDRING I KOMPETANSE OG ARBEIDSMÅTER

I enkelte tilsyn vil det uavhengig av flytting være behov for endringer i kompetansen og i måten tilsynet utfører sin reguleringsvirksomhet på. Noen av tilsynene kan ha behov for å fornye noe av sin kompetanse, og denne utskiftingen kan bli lettere å få til gjennom en flytteprosess. En omlokalisering vil også kunne danne grunn for endring i arbeidsmåter fordi organisasjonen får tilførsel av nye medarbeidere og fordi endring i seg selv vil kunne skape vilje til å se på virksomheten med nye øyne.

På den annen side kan det argumenteres for at et større lokalt arbeidsmarked gir større muligheter for fornyelse i arbeidsstokken og for å kunne få til omorganiseringer. Dette er argumenter som taler for at en legger tilsynene til større steder, og at flere statlige arbeidsplasser bør konsentreres om noen få større byer.

1.9.2.5 KONTAKTKOSTNADER

Omlokalisering fra Oslo til andre større byer eller sentra kan øke kontaktkostnadene ved at tidsbruk og kostnader knyttet til reiser øker, og kontakter kan gå tapt som følge av at avstandene blir for store.

I forkant av Kystdirektoratets flytting til Ålesund, ble det sett på betydningen av uformelle nettverk, opparbeidet gjennom studier og arbeidsliv. Studien viste at nesten alle benyttet uformelle nettverk i gjennomføringen av sine arbeidsoppgaver. Slike nettverk ble ofte benyttet i forbindelse med løpende enkeltsaker som trengte en rask løsning. De fleste ga uttrykk for at nettverket var bygget opp gjennom arbeidet i Kystverket og på mange måter kunne ses på som en naturlig del av arbeidet.

Ser vi på de berørte myndighetene som ble omlokalisert på 1970-tallet i Sverige, mener de at den mest negative konsekvensen av omlokaliseringen var forandringene i kontaktmønsteret. Særlig kontakten med myndighetene i Stockholm ble dårligere.

Regjeringen antar at utviklingen i informasjonsteknologien vil redusere økningen i kontaktkostnader som følge av eventuelle utlokaliseringer fra Oslo, men det er urealistisk å tro at IKT helt vil kunne erstatte behovet for fysisk tilstedeværelse, og noe økte kostnader må derfor påregnes.

Fysisk avstand vil medføre at kontakten mellom tilsynene og de sentrale myndighetene formaliseres og reduseres, og slik sett støtte opp under de legale tiltakene for å øke tilsynenes uavhengighet.

1.9.2.6 KOSTNADSBESPARELSER

Erfaringer fra Sverige og Storbritannia peker i retning av at de største besparelsene ved å utlokalisere fra hovedstadsområdet, er knyttet til reduserte kostnader knyttet til lokaler og mindre utskifting av personalet. Økte reisekostnader reduserer gevinstene.

1.9.2.7 HENSYN TIL DE ANSATTE

For de fleste statlige virksomheter som flytter ut av Oslo, vil virksomhetens "tapte" kompetanse på lengre sikt være mulig å erstatte på steder med et stort og differensiert arbeidsmarked. Det som kan gå tapt, er i særlig grad historikk, og kjennskap til virkemidlenes utvikling over tid og de ansattes faglige nettverk.

Regjeringen ser at flytting på kort sikt har negative implikasjoner for bevaring av den kompetansen som er ervervet gjennom arbeid i tilsynet og sikring av en stabil tilsynsfunksjon i en overgangsfase. Regjeringen legger imidlertid avgjørende vekt på at erfaringer med utlokalisering i et lengre tidsperspektiv synes å være gode. Det må imidlertid understrekes at det er nødvendig med hensiktsmessige tiltak for å sikre stabil drift og de ansattes interesser i overgangsperioden.

Regjeringen har lagt vekt på å få til en rask politisk prosess for å legge frem forslag til hvilke konkrete endringer som bør gjennomføres. Implementeringen av de organisatoriske endringene bør imidlertid gjennomføres over tid.

Det er særdeles viktig at ikke tilsynsfunksjonene blir vesentlig svekket i en lengre periode. Det må derfor

legges opp en prosess i omlokaliseringene som gir en gradvis nedbygging på det ene stedet og en gradvis oppbygging av aktiviteten i det tilflyttede området.

En omorganisering av tilsyn må ha et fokus på at de ansatte skal ledes ut i aktivt arbeid, og ikke bli passive mottagere av ventelønn eller førtidspensjonering. For å lykkes med dette må staten som arbeidsgiver påta seg å lage individuelle karriereplaner for alle de ansatte som ikke ønsker å følge med i flytteprosessen og ta på seg en aktiv rolle i å hjelpe de ansatte over i nytt arbeid.

Det er også svært viktig at prosessen legges opp slik at en sikrer tilgangen til sentral kompetanse for tilsynene. Dette kan dels sikres gjennom en gradvis nedbemanning og dels ved å tidlig få rekruttert høy kompetanse på de stedene tilsynene flytter til.

Det legges opp til at omstillingsperioden normalt skal foretas over en treårsperiode.

1.9.3 Forslag til lokalisering av tilsyn

Innenfor rammen av tilsynsmeldingen har det ikke vært mulig å gjøre en konkret vurdering av samtlige tilsyn. Lokalisering er konkret vurdert for:

- Det nye Arbeidslivstilsynet
- Det nye Direktoratet for beredskap og samfunnsikkerhet
- Det nye Petroleumstilsynet
- Luftfartstilsynet
- Statens Jernbanetilsyn
- Sjøfartsdirektoratet
- Konkurransetilsynet
- Kredittilsynet
- Post- og teletilsynet
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Det nye medietilsynet

Regjeringens utgangspunkt for de konkrete vurderinger av lokaliseringer er en målsetting om å ta landets samlede ressurser i bruk på en best mulig måte. Regjeringen legger stor vekt på at de enkelte tilsyn lokaliseres på steder med et tilstrekkelig stort og velfungerende arbeidsmarked og relevante faglige basismiljøer. Det må understrekes at når Regjeringen har vurdert fremtidig lokalisering for elleve eksisterende og nye tilsyn, har man lagt avgjørende vekt på å se disse virksomhetene og de ulike regionssentra i en helhetlig sammenheng.

Meldingen inneholder en gjennomgang av relevante fagmiljøer i de byene som er aktuelle i forbindelse med flyttingen av tilsyn. Etter en helhetlig vurdering av de aktuelle tilsyn og landets ulike regionssentra, har Regjeringen trukket følgende konklusjoner med hensyn til fremtidig lokalisering.

DET NYE ARBEIDSLIVSTILSYNET

Regjeringen vil lokalisere Direktoratet (hovedkontoret) for det nye Arbeidslivstilsynet i Trondheim. Det er lagt vekt på det sterke fagmiljøet i Trondheim innen helse, miljø og sikkerhetsstyring og -ledelse og at en slik lokalisering vil styrke den regionale utviklingen i Midt-Norge. Samtidig med etableringen i Trondheim

vil det i den forbindelse også bli foretatt organisasjonsendringer ved at nødvendige ressurser og personell blir overført fra det nåværende direktoratet i Oslo og ut til de respektive nye regionkontorene. Arbeidet i direktoratet (hovedkontoret) skal etter dette konsentreres om oppgaver av overordnet styringsmessig karakter, samt de oppgaver der departementet er oppdragsgiver. Regjeringen har tidligere bestemt at direktoratets behandling av lønnsgarantisaker skal flyttes til Vardø.

DET NYE DIREKTORATET FOR BEREDSKAP OG SAMFUNNSSIKKERHET

Som oppfølging av St.meld. nr. 17 (2001-2002), vil det bli opprettet et nytt direktorat for beredskap og samfunnsikkerhet. Det nye Direktoratet for beredskap og samfunnsikkerhet vil erstatte dagens Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann- og elsikkerhet (Tønsberg).

Etter Regjeringens vurdering vil det være av avgjørende betydning at det nye direktoratet blir samlokalisert, både ut fra personalmessige og styringsmessige forhold og de faglige gevinstene man vil kunne oppnå ved dette. På grunn av det nye direktoratets oppgaver i krisesituasjoner bør direktoratet være lokalisert med kort avstand til relevante sentrale myndigheter i Oslo. En plassering sentralt i Vestfold vil tilfredsstille dette behovet. Regjeringen vil lokalisere det nye Direktoratet for beredskap og samfunnsikkerhet til Tønsberg, og legger i den sammenheng vekt på at lokalisering av et nytt og større direktorat med bredt sikkerhetsfaglig miljø vil bidra til en styrking av regionen. Justisdepartementet tar sikte på formell etablering av det nye direktoratet sommeren 2003.

DET NYE PETROLEUMSTILSYNET

Det skal etableres et eget tilsyn for petroleumsvirksomheten, med utgangspunkt i sikkerhets- og arbeidsmiljødelen av Oljedirektoratet. Regjeringen mener det er viktig å opprettholde det petroleums- og sikkerhetsfaglige miljøet som er bygget opp i Stavanger-regionen og vil således lokalisere det nye Petroleumstilsynet i Stavanger.

LUFTFARTSTILSYNET

Luftfartstilsynet er i dag lokalisert i Oslo. Regjeringens vurdering er at fagmiljøet i Bodø har gode forutsetninger for å kunne videreutvikles gjennom en utlokalisering av Luftfartstilsynet. Regjeringen legger i den sammenheng også stor vekt på å styrke Bodø som regionssenter, slik at Bodø kan få en forsterket rolle som motor for videre utvikling i regionen. Regjeringen vil på denne bakgrunn lokalisere Luftfartstilsynet til Bodø.

STATENS JERNBANETILSYN

Statens Jernbanetilsyn er plassert i Oslo. Tilsynsvirksomheten er blant annet kjennetegnet av at den retter seg mot et begrenset antall virksomheter, hvor de aller fleste befinner seg i Oslo-regionen. Det jernbanefaglige miljøet i Norge er lite og i hovedsak konsentrert til Oslo-området. Regjeringen har også lagt noe vekt på at

Statens Jernbanetilsyn er et tilsyn med få ansatte, og at et slikt tilsyn vil være ekstra sårbart i forbindelse med en utlokalisering da det kun finnes få personer med nødvendig kompetanse innen hvert fagområde. Regjeringen har derfor besluttet at Statens Jernbanetilsyn fortsatt skal være lokalisert i Oslo.

SJØFARTSDIREKTORATET

Ut fra kompetansemessige hensyn mener Regjeringen at en lokalisering av Sjøfartsdirektoratet til det sterke teknisk-maritime miljøet i Haugesund, vil være hensiktsmessig. En flytting av Sjøfartsdirektoratet til Haugesund vil bety at virksomheten forankres i et av de sterkeste teknisk-maritime og skipsfartsfaglige miljøene i landet. En lokalisering i Haugesund vil også innebære at Sjøfartsdirektoratet blir lokalisert nær det nye Petroleumstilsynet og offshoremiljøet i Stavanger. Regjeringen vil derfor lokalisere Sjøfartsdirektoratet til Haugesund.

KONKURRANSETILSYNET

Tilsynets kompetansebehov er hovedsakelig økonomisk og juridisk fagkompetanse med vekt på konkurranse og regulering. Bergen har et av de sterkeste og faglig mest relevante økonomifaglige miljøer i landet, og dessuten et sterkt juridisk fagmiljø. Allerede i dag benytter Konkurransetilsynet seg av kompetansemiljøet i Bergen. Regjeringens vurdering er at en lokalisering i Bergen vil gi Konkurransetilsynet en sterk faglig forankring og et godt rekrutteringsgrunnlag. Det er videre lagt vekt på å kunne styrke den regionale utviklingen på Vestlandet med utgangspunkt i Bergensregionens kompetansemessige fortrinn. Regjeringen vil derfor lokalisere Konkurransetilsynet til Bergen.

KREDITILSYNET

I noen grad er Kredittilsynets kompetansebehov av samme type som Konkurransetilsynet, med unntak av den spesifikke bransjekunnskap om finansmiljøene. Av de større regionsentrene utenfor Oslo ville Bergen antakelig være det mest aktuelle lokaliseringsalternativet for Kredittilsynet på grunn av økonomimiljøet der. Bergen har imidlertid i mindre grad et finansmiljø som i hovedstadsregionen. Regjeringen har derfor besluttet at Kredittilsynet fortsatt skal være lokalisert i Oslo.

POST- OG TELETILSYNET

I forhold til regionsentrene utenfor Oslo er det Regjeringens vurdering at det først og fremst er Agderbyen som fremstår som et kompetansemessig aktuelt lokaliseringsalternativ for Post- og teletilsynet. En lokalisering innen dette området vil gi mulighet til å trekke veksler på både det sterke IKT- og telefaglige kompetansemiljøet i Grimstad og det økonomiske fagmiljøet i Kristiansand. En lokalisering av en stor virksomhet som Post- og teletilsynet vil også bety et vesentlig bidrag til videre utvikling av denne regionen med utgangspunkt i dens kompetansemessige fortrinn. Regjeringen vil derfor lokalisere Post- og teletilsynet innen Agderbyen, og vil på et senere tidspunkt ta stilling til stedsvalg innen denne regionen.

NORGES VASSDRAGS- OG ENERGIDIREKTORAT

Norges vassdrags- og energidirektorat er i meldingen regnet som et tilsynsorgan innen konkurranse- og markedsområdet. Hoveddelen av denne etatens arbeid er imidlertid ikke knyttet til markeds- og konkurransetilsyn, men å utføre direktoratsoppgaver for Olje- og energidepartementet.

DET NYE MEDIETILSYNET

Regjeringens forslag om å slå sammen Statens medieforvaltning, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet til et nytt medietilsyn, medfører at lokaliseringsspørsmålet for disse tilsynene må vurderes samlet. Regjeringen har i vurderingen lagt vekt på at Statens medieforvaltning i dag er lokalisert i Fredrikstad og ser det ikke som hensiktsmessig i et regionpolitisk perspektiv at denne virksomheten flyttes. Snarere bør dette fagmiljøet i Fredrikstad videreutvikles og støttes gjennom en lokalisering av det nye Medietilsynet i Fredrikstad. Fredrikstad-Sarpsborg-regionen har relevante kompetansemiljøer knyttet til Høgskolen i Østfold, Institutt for journalistikk og NRKs Distriktskontor. Regjeringen vil derfor lokalisere det nye Medietilsynet i Fredrikstad.

1.9.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Flytting av statlige tilsyn vil i første omgang føre til ekstra kostnader knyttet til etablering på et nytt sted, flytting av utstyr, ekstra personalkostnader i overgangsperioden, mv. I neste omgang vil nyetablering kunne gi lavere kostnader som følge av den effektivisering som er mulig når man kan bygge virksomheten opp på nytt. Etablering utenfor Oslo vil også normalt gi lavere husleiekostnader og lavere gjennomstrømning i staben, og med det lavere opplæringskostnader og høyere produktivitet. Mot dette kommer ekstra reisekostnader knyttet til løpende kontakt med tilsynsobjekter, sentrale myndigheter og eventuelt internasjonale organisasjoner.

Både kostnader og gevinster ved omlokalisering avhenger kritisk av hvordan omstillingsprosessene i de enkelte tilsyn legges opp og gjennomføres. Dette er først og fremst en utfordring til ledelsen, men rammene som legges opp av Regjeringen og de berørte fagdepartementer er også viktige. Det er hovedgrunnen til at Regjeringen har valgt å gjennomføre omlokalisering over en periode på rundt tre år. Ved på den måten å gi tilsynene god tid på planlegging og gjennomføring av flyttingen, vil ledelsen for hvert enkelt tilsyn kunne legge opp prosessen på en måte som både sikrer virksomheten i flytteperioden og gjør kostnadene så lave, og gevinstene så store, som mulig. Regjeringen legger samtidig opp til at tilsynene, i samarbeid med Omstillingsavdelingen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, skal utarbeide individuelle karriereplaner for hver enkelt tilsatt i de tilsynene som skal flytte. Dette, sammen med en lang flytteperiode, vil bidra til at de ansatte som ikke måtte ønske å flytte med, hjelpes over i annet arbeid, slik at man unngår utstøting fra arbeidslivet med de menneskelige påkjenninger og ekstra kostnader det fører med seg.

I forbindelse med budsjettarbeidet vil det for hvert enkelt tilsyn bli beregnet de ekstra drifts- og investeringsutgifter som vil påløpe i forbindelse med flyttingen, og i den sammenheng vil det samtidig bli anslått hva slags gevinster man kan påregne på lengre sikt. Realiseringen av disse gevinstene vil bli fulgt opp av Regjeringen og de ansvarlige departementene.

1.9.4.1 OMSTILLINGSKOSTNADER

Omstillingskostnader kan deles i tre kategorier; personalkostnader, husleiekostnader og investeringskostnader.

I en flytteprosess må en regne med økte personalkostnader som følge av at produktiviteten faller i en periode. Det er flere årsaker til at produktiviteten normalt vil falle i flytteprosesser. For det første vil det være sannsynlig at produktiviteten reduseres fordi en del av tilsynenes medarbeidere slutter og det vil ta tid å erstatte disse fullt og helt. Videre er det normalt at den enkelte ansattes produktivitet faller som følge av svak motivasjon for jobben generelt og stor oppmerksomhet rettet mot selve omstillingen fremfor det å skjønne daglige oppgaver.

Beregningen av produktivitetstapet bør ta utgangspunkt i behovet for å øke bemanningen i omstillingsperioden. Et utgangspunkt for beregninger kan være at det er behov for å ha 10 pst. økt bemanning i en treårsperiode.

Ved siden av produktivitetstap vil det være direkte personalkostnader som følge av omstillingen av personalet. Det vil påbeløpe kostnader knyttet til pendling, tidsbegrenset dekning av barnehageutgifter og lønnstilskudd for å beholde nøkkelpersonell i en overgangsperiode. Videre må det påregnes utgifter til bonusordninger eller andre sluttpakker og ventelønn dersom ikke andre virkemidler har fungert. Når 75-90 pst. av staben velger å ikke flytte med, må en regne med kostnader i forbindelse med å rekruttere og lære opp nye medarbeidere.

I omstillingsperioden må en som et minste estimat regne økte husleiekostnader tilsvarende det som følger av nødvendig økt overgangsbemanning.

Det må regnes investeringsutgifter i forbindelse med at ikke all infrastruktur, kontormøbler etc. vil kunne flyttes med. For utstyr som kan medflyttes må det regnes flyttekostnader.

1.9.4.2 KOSTNADER OG BESPARELSER AV VARIG ART

Både norske og svenske erfaringer viser at kontaktkostnadene øker når statsinstitusjonene lokaliseres utenfor hovedstaden. Den teknologiske utviklingen gjør at en i økende grad kan erstatte deler av det fysiske kontaktbehovet mellom tilsynene og den øvrige forvaltningen med elektronisk kommunikasjon. Det er realistisk å legge til grunn at kontaktkostnadene generelt og de direkte kostnadene knyttet til kontakt mellom tilsyn og sentrale myndigheter spesielt, vil øke.

Lokalisering i byer utenfor Oslo vil gi besparelser i form av lavere husleiekostnader og noe lavere generelt lønnsnivå. De største potensielle gevinstene ligger imidlertid i at virksomheten vil kunne bli mer effektiv,

og at personalkostnadene vil kunne bli lavere fordi gjennomstrømmingen i staben blir mindre.

Når et tilsyn skal bygges opp på et nytt sted, vil det være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster som vanskelig kan hentes ut om virksomheten ikke flyttes. I og med at det erfaringsmessig bare er 10-25 pst. av de ansatte som flytter med, vil man i praksis bygge opp tilsynet nesten fra grunnen av, og med det har man effektiviseringsmuligheter man ellers ikke ville ha hatt.

Et annet stort innsparingspotensial ligger i muligheten til redusert turnover av personalet. Varig lavere turnover over tid vil kunne gi store produktivetsgevinster.

Det kan også være et innsparingspotensial i at lønnsnivået ligger noe lavere i byer med et gjennomgående mindre stramt arbeidsmarked enn i hovedstadsområdet. Særlig vil det gjelde dersom det, som for de foreslåtte lokaliseringsstedene, er god tilgang på den type akademisk og spesialutdannet arbeidskraft som det enkelte tilsyn trenger.

Husleienivået for kontorlokaler ligger høyere i hovedstadsområdet enn i andre byer.

1.9.4.3 NETTOEFFEKT FOR STATEN

Omstillingskostnadene innebærer at omlokalisering av statlige tilsyn i første omgang kommer til å bety en netto økonomisk belastning for staten. Beregningene for Konkurransetilsynet indikerer at kostnadene over en treårsperiode vil beløpe seg til rundt 500 000 kroner pr. årsverk. I sum for alle de berørte tilsynene gir det omstillingskostnader på rundt 150 mill. kroner pr. år i treårsperioden for omlokalisering.

For Konkurransetilsynet tyder tallene på at disse engangskostnadene mer enn oppveies av gevinstene på lang sikt. Etter at flyttingen er gjennomført, vil staten derfor hvert år kunne realisere besparelser som mer enn forrenter den investering omstillingskostnadene i virkeligheten representerer.

Både omstillingskostnadene og effektiviseringsmulighetene avhenger som nevnt av hvor stor del av staben som velger å flytte med.

1.9.4.4 SAMFUNNSØKONOMISKE GEVINSTER OG KOSTNADER

De samfunnsøkonomiske virkningene av omlokalisering består, i tillegg til virkningene for staten, av konsekvensene for tilsynsobjektene og for de innbyggerne - brukere, borgere og arbeidstagere - som tilsynene er til for.

For tilsynsobjektene må man regne med at lokalisering av tilsyn utenfor Oslo i mange tilfeller vil føre til økte kostnader, i og med at tilsynsobjektene for mange tilsyn er konsentrert i det sentrale Østlandsområdet. Det innebærer at kontaktkostnadene blir høyere.

For brukere, borgere og arbeidstagere er virkningen først og fremst knyttet til kvaliteten på tilsynsarbeidet. I og med at tilsynene lettere kan hevde seg i konkurransen om godt kvalifiserte medarbeidere om de ligger utenfor Oslo, og i og med at de vil bli mer uavhengige av tilsynsobjektene, er det grunn til å tro at innbygger-

nes interesser vil bli minst like godt ivaretatt etter omlokaliseringen som før.

I tillegg til slike direkte virkninger, kommer den samfunnsøkonomiske gevinsten som følger av at staten på den ene side i mindre grad belaster markedet for høyt kvalifisert arbeidskraft i Oslo-området, og på den annen side bidrar til å styrke fagmiljøer og kompetansebase i byer som betyr mye for den regionale utvikling i resten av landet.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Eirin Faldet, Trond Giske og Torny Pedersen, fra Høyre, Afshan Rafiq, lederen Sonja Irene Sjøli og Olemic Thommessen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen og Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Eli Sollied Øveraas, ser det som positivt at Regjeringen har fremmet en melding for Stortinget med gjennomgang av ordningen med statlige tilsyn og foreslår ulike organisatoriske endringer. Flertallet vil understreke viktigheten av en moderne og effektiv forvaltning, og at det er nødvendig med sterkt og aktivt tilsyn fra fellesskapet side for å sikre at varer og tjenester er trygge for brukere og forbrukere.

Flertallet er enig i at tilsynenes rolle som korrektiv og kvalitetsgarantist blir stadig viktigere i et samfunn som blir mer mangfoldig og i større grad basert på markeder og desentraliserte styringsmodeller. På denne bakgrunn ser flertallet nødvendigheten av å vurdere om tilsynene har de rammebetingelser og den selvstendighet som må til for å fylle disse oppgavene. Viktig vil det også være å vurdere om oppgavefordelingen mellom tilsynsenheter og departementer med underliggende etater er i samsvar med de respektive roller ulike deler av forvaltningen skal ha.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til Regjeringens mål om å utnytte den kompetanse som befinner seg i alle deler av landet ved å legge flere statlige arbeidsplasser utenfor Oslo-området. Dette flertallet viser i denne sammenheng til at utflytting av statlige virksomheter fra hovedstadsområdet har vært tema i en lang rekke utredninger og stortingsdokumenter de siste 40 år, men at få virksomheter i realiteten er blitt flyttet ut. Tatt i betraktning det store antall nye statlige arbeidsplasser som er opprettet i Oslo-området i samme tidsperiode, mener dette flertallet det nå er maktpåliggende å komme over fra ord til handling. Dette flertallet vil derfor understreke viktigheten av å la de overordnede og mer langsiktige perspektivene veie svært tungt når det skal tas stilling til evt. nylokalisering av statlige arbeidsplasser.

Dette flertallet vil peke på det faktum at det rundt i landet finnes en rekke steder med tilstrekkelig

befolkningsgrunnlag, infrastruktur og tilfang av spesialkompetanse til at de vil være godt egnet som utgangspunkt for lokalisering av statlige tilsynsenheter. I de fleste tilfelle vil en slik relokalisering forutsette til dels betydelig rekruttering av fagpersonell så vel fra nær-området som fra andre deler av landet. Erfaringer fra tidligere etableringer viser imidlertid at søkertilgangen har vist seg å være meget god i ulike deler av landet. Eksempler på dette er opprettelse av henholdsvis ny domstolsadministrasjon i Trondheim og Lotteritilsyn i Førde. I førstnevnte tilfelle meldte det seg 550 søkere, derav ca. 100 jurister, til 39 stillinger, i det andre hadde man 30 søkere i snitt til hver stilling. Fra etableringen av Kystdirektoratet i Ålesund (2002) rapporteres det om tilsvarende erfaringer.

Dette flertallet vil imidlertid på ingen måte undervurdere de ulemper en flytting av virksomheter medfører for de ansatte, og kanskje spesielt de som av ulike grunner ikke vil kunne flytte med til et nytt sted. Noen har kanskje tatt spesialutdanning med sikte på denne jobben, etablert seg med familie, omgangskrets, faglig nettverk, bolig osv., og tanken på at arbeidsplassen vil bli flyttet virker skremmende. Dette flertallet mener derfor det er viktig at hensynet til de ansatte blir ivaretatt på en måte som gjør at de ikke blir skadelidende.

Dette flertallet har notert seg at deler av landet ikke er tatt med i Regjeringens utflyttingsplaner. Særlig gjelder dette den såkalte innlandsregionen, Hedmark og Oppland. Det er viktig å sikre arbeidsplasser og næringsutvikling også i de fylker som ikke er tilført statlige arbeidsplasser i denne omgang.

Dette flertallet vil peke på at Regjeringen tidligere har uttalt det skal satses spesielt i innlandet og at innlandet ved senere plasseringer av statlige arbeidsplasser utenfor Oslo, bør vurderes.

Et tredje flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser videre til at de statlige tilsyn med sine rundt 7 000 årsverk utgjør en betydelig del av sentralforvaltningen. Dette flertallet er enig i Regjeringens vurdering av at tilsynsenhetene har mindre behov enn andre deler av sentralforvaltningen for å ligge nær regjeringsapparatet, og at det derfor er særlig naturlig å vurdere lokaliseringen av statlige tilsyn i tilknytning til en mer generell gjennomgang av tilsynsordningen.

Komiteens medlem fra Senterpartiet er svært tilfreds med Regjeringens forslag om utflytting av statlige arbeidsplasser fra Oslo og ut i landet. Dette medlem viser til at Senterpartiet gjennom mange år har ivret for og pekt på de mulighetene som ligger i å lokalisere statlige arbeidsplasser utenfor Oslo. Med bakgrunn i Senterpartiets engasjement og i Voksenåsenrklæringen, påbegynte daværende statsråd Odd Roger Enoksen et utredningsarbeid under den forrige regjeringen Bondevik med formål å desentralisere statlig virksomhet. Det er opplagt god samfunnsøkonomi å benytte den kompetansen som finnes utenfor Oslo. Tilsynene vil også kunne profitere på tilgang

til kompetansemiljøer som finnes i andre deler av landet, både utdannings-/forskningsinstitusjoner og bedrifter. Tilfang av nye kompetansearbeidsplasser vil også kunne styrke de regionale sentrene som får tilført tilsyn. Dette medlem mener relokalisering ut av Oslo i sum vil gi en mer effektiv bruk av offentlige ressurser og ikke minst gi verdifull stimulans til de regioner som får tilført tilsynsoppgaver.

Dette medlem viser til at det årlig etableres i underkant av 1 000 nye statlige arbeidsplasser i Oslo. Dette medlem mener det er viktig at det ved etablering av nye statlige virksomheter og arbeidsplasser blir vurdert å lokalisere disse utenfor Oslo-området. Dette medlem viser for øvrig til meldinga og støtter denne.

Dette medlem har registrert at de ansatte i de tilsyn som i meldinga foreslås relokalisert, reagerer kraftig på det de oppfatter som en mangelfull prosess der de ansatte opplever ikke å ha blitt tilstrekkelig inkludert og informert underveis. Dette medlem vil understreke nødvendigheten av inkluderende prosesser i slike saker som i så sterk grad berører de ansatte.

2.1 utfordringer for tilsynsordningen

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at begrunnelsen for å legge fram en stortingsmelding om statlige tilsyn ikke er at dagens tilsyn generelt kjennetegnes av funksjonssvikt, men at deler av tilsynsorganiseringen i for stor grad er preget av å være et produkt av ad hoc-vurderinger knyttet til opprettelse av de enkelte tilsynsorganer. Dagens tilsynsstruktur er vokst fram over lang tid og fremstår på mange måter som uoversiktlig og komplisert.

Flertallet er enig i at det er viktig at tilsynene gis mulighet og forutsetninger for å kunne ivareta rollen som brukernes og forbrukernes garantister for at statlig myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon svarer til de normer og standarder som til enhver tid settes av regjering og storting. Flertallet er derfor enig i at dette stiller dagens tilsynsstruktur og de enkelte virksomheter overfor betydelige utfordringer og endringsbehov. Dette særlig knyttet til en klargjøring av tilsynenes rolle samt deres legitimitet overfor borgere og tilsynsobjekter.

Flertallet viser til at det har skjedd en utvikling innenfor tilsynsmetodikken de senere årene med en gradvis overgang fra tradisjonell detaljkontroll, til vektlegging av virksomhetenes egenansvar for å dokumentere at det er etablert systemer som gir sikkerhet for at fastsatt regelverk respekteres. Med denne økte vektlegging på å ansvarliggjøre den enkelte virksomhet ved hjelp av intern kontroll og systemrevisjon, flyttes fokus i noen grad fra tilsynsmyndigheten over til virksomhetenes egne styringssystemer. Flertallet konstaterer at dette endrede fokus derved også endrer tilsynsenhetenes rolle fra å være garantister for kvalitet på tjenester og produkter til i større grad å være garantister for at virksomhetene selv holder orden i eget hus.

Flertallet er enig i at dette i noen grad vil kunne avlaste tilsynene, men samtidig føre til en viss byråkra-

tisering i virksomhetene. Flertallet mener derfor det må være tilsynenes ansvar å "se til" at virksomhetenes styringssystemer ikke blir tungrodd og ineffektive, men i større grad baseres på praktiske innretninger. Flertallet vil derfor understreke nødvendigheten av at "tilsynet" i noen tilfelle heller bør prioritere informasjon, veiledning og dialog med tanke på å finne løsninger, fremfor kontroll og reaksjoner på avvik. Dette må imidlertid etter flertallets oppfatning ikke på noen måte bidra til å så tvil om hvor ansvaret for å opptre i samsvar med regelverket til syvende og sist ligger, nemlig hos virksomheten.

På samme tid ser flertallet også at det i andre tilfelle fortsatt vil være behov for mer detaljert og hyppig kontrollvirksomhet. Ikke minst har eksempler fra næringsmiddelområdet i det siste vist nødvendigheten av dette.

Flertallet viser til at meldingen foretar en mer prinsipiell gjennomgang og vurdering når det gjelder hvordan tilsynsvirksomheten i Norge bør organiseres og utføres i tiden fremover. Meldingen skisserer fire "idealer" som angir en retning for hvor tilsynsreformene bør bevege seg, og hvor hensikten er å legge grunnlaget for en kvalitetsreform for de statlige tilsynene og sette dem i stand til å møte kravene fra en mer funksjonsdyktig offentlig sektor.

Flertallet vil også understreke at høy faglig kompetanse er en viktig forutsetning for at tilsynene kan gis en mer uavhengig rolle og få nødvendig tillit og legitimitet, og at det derfor er viktig at tilsynene er i stand til å konkurrere om kvalifisert arbeidskraft.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er enig i at det er viktig både å avklare og tydeliggjøre rollen for hvert enkelt tilsyn, på samme måte å definere tydelige formål og bidra til økt faglig uavhengighet i forhold til departementene. Det siste må ikke minst avveies mot behovet for å sikre en politisk demokratisk styring med de samfunnsmessige prioriteringene.

Et tredje flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener en generell diskusjon om de ulike prinsippsspørsmålene er både faglig og politisk viktig og må videreføres, men innser samtidig også at den har sine begrensninger på grunn av det betydelige mangfold som preger tilsynsordningen både hva formål, funksjon og departemental tilknytning angår, og de mange praktiske avveiningene som må foretas i hvert enkelt tilfelle. Den endelige avklaring av disse forhold kan først finne sted i den videre omstillingsprosess innenfor hvert enkelt tilsyns-område. Dette flertallet viser til de prinsipielle betraktninger som fremkommer i St.meld. nr. 17 (2002-2003) om disse spørsmålene og legger dette til grunn for den videre behandling av saken.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti Magnar Lund Berg og May Hansen, viser til at det er bred enighet om at folkestyret skal være grunnlaget for

styringssystemet. Dette forutsetter at folket sier sin mening gjennom valg og at folkets representanter står ansvarlige for de vedtak som fattes. Dette innebærer igjen at Stortinget må kunne føre kontroll med at statsråden og forvaltningen handler i samsvar med Stortingets vedtak og intensjoner. Statsråden har, og skal ha, det konstitusjonelle ansvaret overfor Stortinget.

Disse medlemmer mener imidlertid ikke at statsråden skal gripe inn i store og små saker. Det er i tilfellene hvor det er tale om saker av samfunnsmessig viktighet at statsrådets rett til å gripe inn skal komme til anvendelse.

Disse medlemmer vil understreke at samfunnsinteressene alltid vil være avveininger mellom ulike forhold. Det som rent faglig kan være gode løsninger, kan fra et samfunnssynspunkt være uheldig.

Etter disse medlemmers syn er spørsmålet om hvilke funksjoner tilsynene skal fylle i samfunnet, et vesentlig tema. Likeledes er det viktig å ta stilling til hvilke oppgaver de skal utføre, og hvorledes oppgavene skal fordeles mellom ulike tilsyn.

Meldingen gir ikke etter disse medlemmers syn utfyllende eller tilstrekkelige svar på disse grunnleggende spørsmålene.

Disse medlemmer vil likevel understreke at de fleste av dagens tilsyn nyter stor respekt og anerkjennelse for det arbeid som utføres.

Disse medlemmer viser også til at meldingen forutsetter at man vedtar regelverk og oppgaver for tilsynene og at Stortinget gjennom lovregulering reduserer det politiske handlingsrommet. Disse medlemmer mener det er viktig at man ikke forsterker den utvikling i retning av å redusere politikernes innflytelse, som Maktutredningen på en utmerket måte redegjør for.

Disse medlemmer vil understreke betydningen av en løpende vurdering av tilsynenes rammebetingelser, retningslinjer og funksjoner. I en så omskiftelig tid som nå, er det både av uvurderlig verdi og en nødvendighet å sikre fleksibilitet og evne til å tilpasse tilsynene til nye utfordringer. Tilsynene skal ivareta viktige oppgaver på vegne av fellesskapet. Det er de helhetlige samfunnsmessige vurderinger som er viktige, ikke bare de rent faglige. Dette er vurderinger som politikerne må ha ansvaret for. På denne bakgrunn vil disse medlemmer understreke behovet for at statsrådets ansvar for klagebehandlingen av vedtak fattet av tilsynene, opprettholdes.

Disse medlemmer vil påpeke at i de sektorer som ennå ikke er markedsregulert, ønsker Regjeringen å organisere tilsynene slik at de er tilpasset det framtidige markedet, uten at konsekvensene av dette er utredet i meldingen. Det foreslås flere alternativer til statlig tilsyn i form av ulike sertifiserings- og akkrediteringsordninger, delegering til private institusjoner, forsikringsordninger, og utstedelse av tilstandssertifikater ved kjøp og salg etc. Etter disse medlemmers oppfatning er det ikke vurdert i hvilken grad disse forslagene er gjennomførbare eller medfører ønskede konsekvenser, og i hvilken grad det kan oppstå monopolsituasjoner hvor en eller noen få godkjenningsinsti-

tusjoner dominerer markedet. Disse medlemmer har merket seg at det har kommet flere innspill på å se hvilken konsekvens det vil være for samfunnet å etablere uavhengige tilsyn. Disse medlemmer har fått innspill på at der andre land har innført uavhengige tilsyn har det blitt forsøkt å sikre den demokratiske kontroll, rettssikkerhet og legitimitet gjennom andre mekanismer. Det kan være gjennom parlamentshøringer, offentliggjøring av premisser for vedtak og ved å gi domstolene en utvidet rolle i forhold til overvåkning av tilsynenes virksomhet.

Disse medlemmer ser at med uavhengige tilsyn kan en stå overfor en ny risiko dersom rammebetingelsene for tilsynsvirksomheten ikke blir lagt godt nok til rette. Etter disse medlemmers oppfatning kan det være en fare for at det oppstår for tette bånd mellom tilsynet og tilsynsobjektene, og at tilsynet kan være i fare for å bli fanget av sektorinteresser.

Disse medlemmer vil bemerke at i de siste årene har det skjedd en utvikling hvor forvaltningsoppgaver overføres til organer utenfor det politiske system. Det kan stilles spørsmål om det i et demokratisk samfunn kan forsvares at offentlig myndighet og makt blir utøvd av organer som ikke er underlagt politisk kontroll. Disse medlemmer viser til avtalen og flertallsmerknader om disse spørsmålene.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at meldingen ikke foreslår tiltak som fratar statsråden og Stortinget mulighet for oppfølging av tilsynene, videre at all generell regelutvikling og normerende vedtak i enkelt saker fortsatt skal skje under vanlig departemental styring, og at Regjeringen (Kongen i statsråd) i praksis vil kunne gripe inn i nær sagt alle typer enkeltsaker som gjelder kontroll og sanksjonsvedtak.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at Regjeringen har vært helt klar på at myndighetsoppgaver ikke skal eller kan konkurranseutsettes eller privatiseres, videre til flertallsmerknader fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, hvor dette flertallet slutter seg til Regjeringens forutsetning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at meldingen er til dels preget av sterk fokus på enkelte problemstillinger, til fortrenghet for andre. Disse medlemmer er også sterkt kritiske til det som synes som mangelfull utredning når det gjelder kostnader ved gjennomføring av de foreslåtte tiltak. Dette har blant annet vist seg å medføre korreksjoner fra statsråden. Det vises til brev fra statsråd Victor D. Norman til Stortinget 25. mars 2003 (vedlegg).

Disse medlemmer mener at meldingen burde ha gått dypere inn i hva som ligger i uavhengige tilsyn. Det burde vært klargjort at i land der en har etablert uavhengige tilsyn, har en søkt å sikre demokratisk kontroll, rettssikkerhet og legitimitet gjennom nye mekanismer, blant annet parlamentshøringer, offentliggjø-

ring av premisser for vedtak og ved å gi domstolene en viktig rolle i overvåking av tilsynenes virksomhet. Sider ved tilsynsvirksomhet som drøftes svært lite i meldingen, er blant annet konsultasjon, innsyn og informasjon (også til tredje part), samt etterlevelse og sanksjoner ved brudd på regler. Slike forhold påvirker tilsynenes legitimitet og effektivitet, men nevnes ikke i meldingen. I meldingen fremstår legitimitet som et spørsmål utelukkende om kompetanse og uavhengighet fra politiske myndigheter.

Disse medlemmer gir sin tilslutning til ønsket om et klart skille mellom fagtilsyn og politisk overordnet myndighet. Det er gunstig at det strammes til på politikernes rett til å overprøve vedtak i altfor mange enkeltsaker. Samtidig ser disse medlemmer behovet for å beholde en politisk sikkerhetsventil. Det gis tilslutning til modellen med

- lovmessig avskjæring av statsrådenes instruksjonsrett i enkeltsaker,
- uavhengige klagenemnder,
- at vedtak i saker av stor prinsipiell eller samfunnsmessig betydning skal kunne overprøves av Kongen i statsråd.

Disse medlemmer ønsker at tilsynene i så stort omfang som mulig får lik organisering og administrativ oppbygning.

Disse medlemmer merker seg at noen tilsyn i mange år har lagt større og større vekt på rutiner for internkontroll hos tilsynsobjektene og sertifiseringsordninger. Sammen med informasjon og veiledning har internkontroll og sertifiseringsordninger vist seg å være langt mer kostnadseffektive virkemiddel for å oppnå mål om bedre sikkerhet, etc. Arbeidstilsynet har for eksempel gått så langt at de har nedfelt som en bærebjelke i sin strategi at de skal ha et aktivt samarbeid med partene i arbeidslivet. I enkelte næringer, slik som sjøfart, har sertifiseringsordninger vært viktige i mange år. Også private aktører, slik som Det Norske Veritas, står for slike sertifiseringer, og er del av en sterk internasjonal trend i kvalitetssikring av næringslivet.

Disse medlemmer ønsker at trenden mot sterkere vekt på internkontroll, sertifiseringsordninger og veiledning, fortsetter. Samtidig vil disse medlemmer være kritisk til enhver ordning som innebærer mer papir og administrasjon for private virksomheter. Det er viktig å merke seg at noen ordninger for internkontroll har fått berettiget kritikk for å være byråkratiserende papirmøller uten nevneverdig positiv effekt. Spesielt for små og mellomstore bedrifter føles ofte slike ordninger som altfor omfattende, og som om de mer er myntet på større virksomheter med mange ansatte. Kanskje er dette også tilfellet. Disse medlemmer mener det må legges stor vekt på at de nye arbeidsmetodene ikke skal føre til et u håndterlig nytt skjemavelde.

Disse medlemmer foreslår følgende:

"Stortinget ber Regjeringen påse at de nye arbeidsmetodene for tilsynene ikke fører til et utvidet skjemavelde for private virksomheter."

Disse medlemmer mener at produksjon og tilsynsaktiviteter må skilles på en tilfredsstillende måte. Meldingen drøfter den blanding av direktoratsoppgaver, tjenesteproduksjon og tilsynsoppgaver mange tilsyn i dag har. Disse medlemmer merker seg at meldingen ønsker å unngå slike rolleklarheter og sammenblandinger i fremtiden og støtter dette. Med et slikt ønske i meldingen er det overraskende at dette ikke følges tilstrekkelig opp i forslag til tiltak. Disse medlemmer ser at oppgaver som foreslås lagt sammen, kan føre til nettopp en slik sammenblanding.

Disse medlemmer foreslår følgende:

"Stortinget ber Regjeringen legge til grunn for det videre arbeidet med tilsynene at man skal få et mer markant skille mellom tjenesteproduksjon og tilsynsoppgaver."

Disse medlemmer synes det er en svakhet at meldingen ikke drøfter behovet for tilsyn på nye områder, eventuelt opprettelsen av nye avdelinger i eksisterende tilsyn eller nye tilsyn. Det bebudes heller ikke at slike drøftelser vil komme i noen ny melding, eller i den bebudede meldingen om tilsyn som retter seg mot kommunesektoren.

Disse medlemmer foreslår følgende:

"Stortinget ber Regjeringen utrede opprettelse av barneverntilsyn, polititilsyn, tilsyn for kommunale tjenester og skoletilsyn."

2.2 Instruksjonsmyndighet og klagebehandling

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener det er viktig at så vel de politiske organer som tilsynsorganene i størst mulig grad er i stand til å skille mellom faglige vurderinger på den ene side, og vurderinger som krever politisk skjønnsutøvelse på den annen, og at tilsynsvirksomheten organiseres slik at den fremmer en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom faglig tilsyn og politisk styring.

Flertallet viser til at St.meld. nr. 17 (2002-2003) varsler at det i det videre arbeid skal sees nærmere på tilsynenes oppgaver og oppgavefordeling og forutsetter at større endringer og endringer av prinsipiell betydning blir lagt fram for Stortinget.

Flertallet er derfor enig i at det i det videre arbeid foretas en gjennomgang med tanke på en nærmere klargjøring av tilsynenes rolle i forhold til vedtatte lover og regelverk, samt å tydeliggjøre deres stilling vis-à-vis politiske myndigheter. I denne sammenheng vil det ikke minst være viktig å sette rammer for tilsynenes selvstendighet på en måte som ikke kommer i strid med behovet for politisk styring.

Flertallet viser til at meldingen åpner for at det foretas lovmessig avskjæring av statsrådenes instruksjonsmyndighet for visse tilsyn. For slike tilsyn kan det også være aktuelt å etablere uavhengige klagenemnder. Flertallet legger til grunn at Stortinget vil ta stilling til hvilke tilsyn dette skal gjelde for ved behandling av

Regjeringens forslag til lovendringer på de enkelte tilsynsområder.

Flertallet vil understreke at statsrådene uansett vil ha ansvar for spørsmål av større betydning og av prinsipiell interesse. Flertallet mener dessuten at den enkelte statsråd uansett skal ha anledning til å pålegge tilsyn på sitt område å behandle spesifikke saker.

Flertallet legger videre til grunn at der lovmessig avskjæring av statsrådenes instruksjonsmyndighet innføres, skal det i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning være hjemmel for at Kongen i statsråd kan omgjøre tilsynets og klageinstansens vedtak.

Flertallet er enige om at det i innværende stortingsperiode ikke skal vedtas endringer i klagebehandlingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ønsker ikke uavhengige klagenemnder opprettet for grupper av tilsyn, slik som foreslått i meldingen. Meldingen legger opp til at de uavhengige klagenemndene skal ha ansvar for flere tilsyn. Faglig innsyn i problemstillinger som legges frem vil derfor kunne bli skadelidende. Disse medlemmer mener at det bør være egen klagenemnd for hvert tilsyn, slik at det sikres at nemndene har faglig kompetanse.

Disse medlemmer foreslår følgende:

"Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at det etableres separat klagenemnd for hvert tilsyn."

2.3 Forslag til endringer - konsekvenser

2.3.1 Innledning

Komiteen viser til at Regjeringen har lagt frem forslag til konkrete endringer for deler av tilsynsvirksomheten og at dette berører fire ulike områder, HMS-området, transport- og trafikksikkerhetsområdet, markeds- og konkurranseområdet og medieområdet. Forslaget omfatter endringer som angår organisering, oppgavefordeling og geografisk plassering ved at åtte tilsyn som i dag er lokalisert i hovedstaden, foreslås flyttet til ulike deler av landet.

Komiteen konstaterer at det er den geografiske flyttingen av ulike tilsyn som er gjenstand for størst oppmerksomhet, og at det er betydelig motstand mot slik utflytting innenfor enkelte virksomheter. Komiteen mener alt må gjøres for å legge til rette slik at de ansatte ikke blir skadelidende i forbindelse med flyttingen.

2.3.2 Flytting av tilsynsenheter fra Oslo

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, viser til de argumenter i meldingen som taler for og mot en utlokalisering av statlige tilsyn fra hovedstaden, og konstaterer at en slik avgjørelse fordrer en grundig avveining av ulike forhold i hvert enkelt tilfelle. Flertallet vil imidlertid legge til grunn at de statlige tilsyn må utgjøre høyt utviklede kompetansemiljøer bestående av erfarne fagpersoner som kan være minst på høyde med tilsvarende miljøer i de virksomheter tilsynene retter seg mot.

I et langsiktig perspektiv mener derfor et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, det kan være hensiktsmessig å fordele ulike tilsyn rundt til de større regionsentrene, både for å trekke veksler på den kompetanse som finnes i de deler av landet, men ikke minst også fordi mulighetene der antas å være større for å beholde erfarne fagpersoner over lengre tid i virksomheten. Dette flertallet har i den forbindelse merket seg at det iht. meldingen ikke er vanskelig å rekruttere nyutdannede i Oslo, men at det i mange tilsyn lokalisert til Oslo-området har vist seg vanskelig å rekruttere og beholde erfarne kvalifiserte medarbeidere. Det vises til at erfarne medarbeidere i tilsynene er svært attraktive ved ansettelser hos tilsynsobjektene og at mange etter en tid derfor fristes til å skifte arbeidsplass, og at dette problemet erfaringsvis er langt mindre i andre deler av landet.

Dette flertallet viser til de innvendinger som er kommet mot flytting av enkelte tilsyn ved at det kan oppstå vanskeligheter med å opprettholde en tilfredsstillende kompetanseberedskap i overflyttingsfasen, jf. Luftfartstilsynet, Post- og teletilsynet o.fl. Dette flertallet ser denne utfordringen og understreker viktigheten av tiltak som forebygger dette.

Dette flertallet vil derfor sterkt understreke det ansvar det enkelte departement har på sitt område for å sikre tilstrekkelig kontinuitet i beredskapen ved at overflyttingen foretas gradvis, at etableringen på det nye lokaliseringsstedet starter i god tid før beredskapen bygges ned på det gamle, og at det i noen grad sørges for dobbeltbemanning. Dette flertallet vil i denne sammenheng likevel understreke at det ikke er tilsynet, men virksomhetene selv som sitter med det endelige ansvar for sikkerhet og kvalitet, og at tilsynets ansvar i første rekke er å "se til" at kontrollsystemene fungerer og at regelverk overholdes.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har foretatt en nøye vurdering av de forslag om flytting av tilsyn som Regjeringen har lagt frem i St.meld. nr. 17 (2002-2003).

Disse medlemmer mener at hovedprinsippet i en vurdering av flytting må være om dette er rent faglig forsvarlig - i tillegg til at man må legge stor vekt på en kost-/ nyttevurdering. I denne sammenheng har disse medlemmer vurdert en rekke forhold. Disse er blant annet:

- Tilgang til kompetent arbeidskraft
- Tilgang til kompetansemiljøer
- Styrking av regionale sentra
- Endring i kompetanse og arbeidsmåter
- Kontaktkostnader
- Kostnadsbesparelser
- Hensyn til de ansatte
- Tilsynets effektivitet i forhold til avstand til sine tilsynsobjekter og disses geografiske spredning
- Kontinuitet i tilsynets arbeid

Disse medlemmer mener at St.meld. nr. 17 (2002-2003) er mangelfull på en rekke områder. Særlig har disse medlemmer merket seg at meldingen i sin argumentasjon for flytting av tilsyn, gjør det til et hovedpoeng at tilsynenes legitimitet er avhengige av distanse til de viktigste av sine tilsynsobjekter - i de fleste tilfeller tunge næringslivsaktører - og andre offentlige aktører, slik som overordnet departement. Stortingsmeldingen tar i svært liten grad en bredere diskusjon om legitimitet, og det kan virke som om man har "hengt seg opp" i argumentet om økt distanse (fra Oslo). Et annet hovedpoeng er meldingens argumentasjon for en ny type distriktpolitikk. Denne distriktpolitikken tar utgangspunkt i at for å få en best mulig total ressursutnyttelse i landet, må en del statlige funksjoner lokaliseres spredt. Meldingen tar for gitt at også relokalisering kan forsvares for å sikre en slik spredt ressursutnyttelse. Det meldingen i liten grad underbygger, er i hvilken grad de totale samfunnsmessige fordelene forholder seg til kostnadene ved slike flyttinger.

Disse medlemmer viser til at et hovedargument Regjeringen bruker for flytting, synes å være at det er et gunstig distriktpolitisk virkemiddel og vil kunne styrke den regionale utviklingen i Norge. Det er dog ikke vist hvordan en regiontenkning eller en styrking av enkelte byer og tettsteder med noen statlige arbeidsplasser vil gi gevinster for landet som helhet, eller hvor stor en slik gevinst vil bli. Disse medlemmer vil bemerke at den usikkerhet som knytter seg til slike potensielt positive regionale virkninger, ikke kan ansees som spesielt vektige. Disse medlemmer mener at man også har lagt for liten vekt på økt avstand til tilsynets samarbeidende parter og de det skal føres tilsyn med. Dette vil bli en betydelig kostnad.

Disse medlemmer viser til at det ser ut til å være stor uenighet om hva flyttekostnadene vil bli. De laveste anslagene (Regjeringen) er på 500 000 kroner pr. arbeidsplass, mens de enkelte tilsyn/ansattes organisasjoner har estimert kostnadene pr. arbeidsplass fra 800 000 kroner til over 2 mill. kroner. Det synes klart at det her dreier seg om en milliardregning. Et ikke ubetydelig beløp i en tid hvor Regjeringen advarer mot økt pengebruk.

Disse medlemmer vil også vise til at anslagsvis 90 pst. av de ansatte vil fratrukke ved flyttingen. Det dreier seg derfor ikke om en egentlig flytting, men en nedleggelse av virksomhetene i Oslo for deretter å bygge dem opp fra grunnen av på et nytt sted. For kontinuitet og opparbeidet faglig kompetanse er dette svært uheldig. I mange tilfeller tror disse medlemmer konsekvensene kan være enorme.

2.3.3 De ulike forslag til endringer

2.3.3.1 TILSYN PÅ HELSE-, MILJØ- OG SIKKERHETSOMRÅDET (HMS-OMRÅDET)

Oljedirektoratet

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har merket seg Regjeringens begrunnelse for de endringer som nå vil bli gjennomført på HMS-området, nemlig at dette er endringer

som faktisk vil føre til en mer effektiv utnyttelse av de statlige ressursene og en enklere hverdag for dem det skal føres tilsyn med.

Disse medlemmer viser til at det opprettes et eget petroleumstilsyn med utgangspunkt i sikkerhets- og arbeidsmiljødelen av Oljedirektoratet og at det nye tilsynet lokaliseres i Stavanger. Disse medlemmer er enig i at Stavanger-regionen har spesielle fortrinn når det gjelder tung kompetanse innen petroleumsteknologi. Disse medlemmer mener det er viktig å opprettholde det petroleums- og sikkerhetsfaglige miljøet som er bygget opp i denne regionen, og at Stavanger naturlig utpeker seg som lokaliseringssted for det nye petroleumstilsynet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener de deler av meldingen som omhandler Oljedirektoratet (OD) er for dårlig utredet. En utskilning av Petroleumstilsynet fra OD vil kreve tilføring av ressurser, både til det nye Petroleumstilsynet som foreslås opprettet, og til det gjenværende OD for å kunne ivareta de oppgaver OD skal behandle.

Disse medlemmer mener også at det må avsettes tid til å utrede konsekvensene av en deling sett i lys av sikkerhetsmessige og ressursforvaltningsmessige oppgaver som må ivaretas i begge etatene.

Disse medlemmer mener at tilsynsmeldingen for ODs del reiser forskjellige problemstillinger fra det som gjelder for de andre tilsynene. De andre tilsynene skal ikke splittes, men flyttes. Denne beslutningen bygger på en begrunnelse skrevet på en halv side i meldingen, uten at de relevante fagmiljøene i direktoratet eller i oljesektoren har blitt rådspurt. Petroleumssektoren er motoren i Norges økonomi. Det er viktig for samfunnet hvordan forvaltningen og tilsynet skal skje.

Disse medlemmer påpeker den potensielle problemstillingen mellom ressursforvaltning og sikkerhet. Disse forhold kan komme i konflikt med hverandre, slik at miljøene må skilles.

Disse medlemmer er enige i at dette er et viktig moment i hvordan organiseringen av den statlige forvaltningen av petroleumssektoren skal organiseres. Men erfaringen viser også at dersom den statlige forvaltningen skal fungere tilfredsstillende, slik den har gjort siden OD ble opprettet for 30 år siden, er det nødvendig med høy fagkompetanse og tilstrekkelige ressurser til å utføre arbeid som holder høyt faglig nivå.

Disse medlemmer noterer seg at svært mange av ODs oppgaver i dag krever fagkunnskap innen både sikkerhet og ressursforvaltning. OD jobber i dag integrert med sikkerhetsoppgaver og forvaltning av petroleumssressursene, og rapporterer til både OED og AAD.

Disse medlemmer mener at det er viktig å skille ressursforvaltning og sikkerhetstilsyn tydeligere enn tidligere. Dette vil kreve tilstrekkelige ressurser.

Disse medlemmer understreker at for å gjøre denne delingen på en fornuftig måte må man ha tilstrekkelig tid og planleggingsressurser fram til iverksettelse. Dersom den nye organisasjonen skal fungere i praksis rimelig snart etter oppstart, bør flere forhold

være avklart. Det bør være avklart hvem som skal ansettes hvor, og det må foreligge klare samarbeidsavtaler mellom etatene. I tillegg kommer at OD/Petroleumstilsynet overtar ansvar på land. I forbindelse med at det skjer en betydelig regelverksutvikling, må det også avklares hvilke ressurser som må tilføres for å holde en realistisk tidsplan.

Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet skal erstatte Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Direktoratet for sivilt beredskap og foreslås lokalisert til Tønsberg. Direktoratet skal koordinere tilsynet med virksomheter med storulykkespotensial. Flertallet har merket seg Regjeringens vurdering av at en plassering av direktoratet i Tønsberg både tilfredsstillende behøver av nærhet til relevante sentrale myndigheter, samtidig som en samlokalisering av direktoratet gir så vel klare faglige gevinster som viktige personellmessige og styringsmessige fordeler.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til behandlingen av Sårbarhetsmeldingen. Justis- og forsvarskomiteen var i denne forbindelse opptatt av å sikre et robust samfunn som avverger trusler og overvinner kriser. Dette betinger ressurser og fasiliteter som kan være fleksible, det betinger et helt nytt sivilt-militært samarbeid, og det betinger klare kommandolinjer og klart sentralt definert ansvar. De nevnte komiteene mente rammebetingelsene for sårbarhetsforebyggende tiltak og antiterrorberedskap måtte være mer spesifikke enn det meldingen la opp til. Dette basert på en helhetlig sikkerhetspolitisk tenkning. De samlede ressurser innen sivilt beredskap, politiet og Forsvaret skal sikre at samfunnet er rustet til å møte utfordringene som moderne terrorisme og naturkatastrofer representerer.

Disse medlemmer mener derfor at et totalkonsept for samfunnet må styrke samarbeidet mellom sivilt og militær beredskap og definere vanskelige gråsoner i akutte situasjoner.

Disse medlemmer har merket seg at det overordnede styringsansvaret i krisesituasjoner er organisert på forskjellige måter i de ulike land. Et gjennomgående trekk er imidlertid at ved kriser er det det sentrale koordineringsansvaret som har sviktet. Sårbarhetsutvalget (Willoch-utvalget) gikk inn for ett overordnet innenriksdepartement.

Disse medlemmer vil peke på at regjeringen Stoltenberg, ved daværende statsråd Jørgen Kosmo, arbeidet med å utvikle Arbeids- og administrasjonsdepartementet til et slikt overordnet sikkerhetsdepartement og gjøre Direktoratet for sivilt beredskap om til et slagkraftig beredskapsdirektorat. Det viktige var å ha klare sentrale kommandolinjer og et klart definert ansvar for et mangfoldig lokalt sivilt beredskap som består av Sivilforsvaret, kommunenes nødetater og frivillige organisasjoner i samarbeid med Forsvaret som operativ ressurs.

Disse medlemmer har notert seg at regjeringen Bondevik II valgte å la sivilt beredskap ligge i Justisdepartementet, der området drukner i alle de øvrige saksfeltene til departementet. Stortinget ba under behandlingen Regjeringen legge fram et forslag til en krisehåndteringsenhet som ved kriser skal ha koordineringsansvar av departement og etater som må være operative i beredskapsarbeidet. I tillegg ble det understreket i stortingsbehandlingen at det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet reelt sett måtte være et nytt direktorat og utvikles til en bred og slagkraftig beredskapsorganisasjon. Disse medlemmer understreket at det er viktig at direktoratet har felles myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå innen sivilt beredskap.

Justis- og forsvarskomiteene mente at de tiltak som skal iverksettes, må koordineres med klare sentrale kommandolinjer. Direktoratet må ha et felles operativt og samordnet fagmiljø og ha et tverrsektorielt perspektiv med vekt på ekstraordinære situasjoner hvor det offentlige må ha en beredskap. Direktoratet skal se på den samlede skolevirksomheten og kompetanseutviklingen innen sivilt beredskap, og skal naturligvis ha hovedansvaret for administrative og praktiske oppgaver på beredskapsområdet. Direktoratet skal utvikle og arbeide innenfor et totalkonsept for samfunnssikkerhet (totalforsvaret) og balansere i de vanskelige gråsonene mellom sivilt og militært beredskap.

Disse medlemmer ber derfor Regjeringen legge fram en egen melding for Stortinget med arbeidsoppgaver og organisering av Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet. Denne meldingen må legges fram som et grunnlag for Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet får sin endelige form.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Stortinget i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet - veien til et mindre sårbart samfunn, sluttet seg til en sammenslåing av Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Direktoratet for sivilt beredskap til et nytt Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet.

Disse medlemmer viser til at beredskapsoppgaver knyttet blant annet til krisehåndtering har lite med tilsyn å gjøre, og finner derfor ikke grunnlaget for at tilsynsmeldingen skulle gå nærmere inn på det.

Disse medlemmer minner om at Stortinget har understreket behovet for rask fremdrift i etablering av det nye direktoratet, og disse medlemmer mener derfor fremleggelse av en ny melding om dette vil forsinke prosessen og åpne for omkamp om beslutninger Stortinget har fattet.

Arbeidslivstilsyn

Komiteen viser til at Arbeidstilsynet skal omgjøres til et Arbeidslivstilsyn, og således står foran en omfattende omstillingsprosess, som innebærer en gjennomgang og utvikling av etatens strategi, organisering og effektivitet. Komiteen har merket seg at det skal gjennomføres en ny organisering gjennom etablering

av en regionmodell og en styrking av distriktsapparatet gjennom en overføring av ressurser fra dagens direktorat.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, har også merket seg at hovedkontoret for det nye Arbeidstilsynet legges til Trondheim og at Regjeringen bl.a. begrunner dette med å vise til Trondheims sterke tekniske og ingeniørfaglige kompetanse- og forskningsmiljø og den store bredde som finnes relatert til ulike aspekter av arbeidsmiljøet. Flertallet merker seg Regjeringens understrekning av at Trondheim har særlige kvaliteter som gjør at byen peker seg ut som lokaliseringssted for det nye Arbeidstilsynet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti noterer at stortingsmeldingen tar opp og reiser flere spørsmål som angår Arbeidstilsynet.

Disse medlemmer vil understreke at kontakten med arbeidstakernes organisasjoner er helt avgjørende for å sikre at forholdene ligger til rette for at Arbeidstilsynet skal kunne fungere best mulig. Dette innebærer å utvikle og kontrollere et regelverk som sikrer en best mulig standard innen helse og miljø for arbeidstakerne.

Disse medlemmer mener det i de senere år har pågått en prosess i regi av departementet og etatene selv for å tilpasse og harmonisere de lover som ligger til grunn for HMS-området, slik at det er mulig å sikre at reaksjoner er balanserte mellom etatene, og at forholdene ligger til rette for en balanse mellom etatene (reaksjonsmidler, muligheter for utvikling av formelt samarbeid m.m.).

Disse medlemmer er av den formening at denne prosessen nå er kommet dit at lovgrunnlaget er ferdigbehandlet, og at den pågående prosess er preget av diskusjoner om en videreutvikling av samarbeid.

Disse medlemmer vil understreke at Arbeidstilsynet er en sentral instans i denne sammenheng, da det er de som har ansvaret for å legge forholdene til rette i arbeidslivet slik at folk ikke skades, fysisk eller psykisk, slik at de i verste fall støtes ut av arbeidslivet. Arbeidstilsynet trenger derfor ressurser nok til å kunne opprettholde et godt samarbeid med partene i arbeidslivet, for å kunne fylle sin funksjon med å informere om regler og sikre overholdelse.

Det er disse medlemmers inntrykk at det er viktig for Arbeidstilsynet å kunne bruke partene/organisasjonene i arbeidet med å utvikle informasjonsmaterieil, og samarbeide om kampanjer i arbeidslivet for å bedre forholdene. Her må en huske på at partene, og da særlig fagbevegelsen, har sett det som en viktig oppgave å bidra til, i samarbeid med Arbeidstilsynet, å spre informasjon og jobbe for et bedre og sikrere arbeidsliv.

Disse medlemmer har i de gjennomførte og avsluttede forhandlinger understreket at styret har vært viktig, først og fremst for å sikre det som stortingsmeldingen selv fremhever som viktig: Å sikre et høyest mulig nivå i utforming av regelverk for en best mulig HMS-standard, samtidig som det balanserer hensynet

til økonomiske rammebetingelser for næringene og offentlige tjenesteprodusenter.

Disse medlemmer ser det derfor som viktig at denne funksjonen ivaretas på en hensiktsmessig måte i den videre prosessen. Det er sentralt i denne sammenheng at det ikke er bare i selve styret at dette hensynet avbalanseres, men også i den forutgående behandlingen i Arbeidstilsynet. Uten et partssamarbeid på strategisk nivå vil det være vesentlig vanskeligere å sikre en slik avbalansert prosess, da partene ikke vil ha samme forpliktelse til å finne frem til de gode løsningene. Det vises i denne sammenheng til LO og NTLs uttalelser i forbindelse med Stortingets åpne høring.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet går imot lokalisering av det nye Arbeidstilsynet til Trondheim (i realiteten en flytting av det gamle Arbeidstilsynet).

Disse medlemmer vil særlig vise til at tilsynet har hatt et aktivt partnerskap med partene i arbeidslivet (fagforeninger, næringslivsorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner etc.) som en viktig bærebjelke i sitt arbeid. At dette samarbeidet blir gjort vanskelig, vil være et betydelig hinder for et effektivt tilsyn.

Disse medlemmer foreslår:

"Arbeidstilsynet (Arbeidstilsynet) flyttes ikke."

Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet som en del av behandlingen av stortingsmeldingen om samfunnsikkerhet, har gitt signaler om at partiet støtter opprettelse av et nytt sikkerhetsdirektorat, lokalisert til Vestfold. Disse medlemmer viser også til at arbeidet med dette er kommet svært langt. Disse medlemmer har ingen øvrige merknader på dette felt.

Disse medlemmer viser til at det nye Petroleumstilsynet er foreslått lagt til Stavanger. I praksis består det nye tilsynet av gamle enheter i Oljedirektoratet, som også ligger i Stavanger. Disse medlemmer ser på denne bakgrunn dette som uproblematisk. Disse medlemmer har ingen øvrige merknader på dette felt.

2.3.3.2 TILSYN PÅ TRANSPORT- OG SIKKERHETS-OMRÅDET

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Regjeringen har vurdert organisering og lokalisering for Sjøfartsdirektoratet, Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn, og at de to første legges til henholdsvis Haugesund og Bodø, mens Jernbanetilsynet fortsatt vil bli lokalisert til Oslo. Flertallet har merket seg begrunnelsen for valget av Haugesund som lokaliseringssted. Haugesund og Haugaland/Stord-regionen med sin rederivirksomhet og offshorerettet industri har ett av de tyngste maritim-tekniske miljøene i landet og antas å være den fremste skipsfartsbyen i Norge utenom Oslo og Bergen. I begrunnelsen for valg av Bodø som lokaliseringssted for Luftfartstilsynet, fremhever Regjeringen at det flyfaglige miljøet i områ-

det regnes som ett av de sterkeste i landet utenom Oslo-Gardermoen. Flertallet finner at det i begge disse regionene er gode muligheter for videreutvikling og at utlokalisering av de nevnte tilsyn vil bidra til en verdifull styrking av de aktuelle regionene.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener Sjøfartsdirektoratet har en høyt spesialisert kompetanse bygd opp gjennom et godt samspill mellom profesjoner som sivilingeniører, ingeniører, sjøkyndige og jurister. Det vises i denne sammenheng til høringsuttalelsene fra de ansattes representanter i Sjøfartsdirektoratet.

Dette flertallet vil peke på at Sjøfartsdirektoratets deltagelse i internasjonale fora må videreføres. Evnen til å styre og prege den internasjonale dagsorden, hvor premisene for sikkerhet til sjøs og beskyttelse av det marine miljø legges, må ikke gå tapt.

Dette flertallet har merket seg at Sjøfartsdirektoratet i dag er en pådriver i det internasjonale arbeidet innfor IMO (FNs sjøfartsorgan), ILO og EU. Norske synspunkter har stor påvirkningskraft internasjonalt takket være den ekspertise og respekt direktoratet har opparbeidet seg over mange år.

Dette flertallet vil understreke at evnen til å forvalte og videreutvikle et svært omfattende og krevende regelverk, som i stor grad baserer seg på internasjonale konvensjoner fra EU, ILO og IMO, ikke må falle bort.

Dette flertallet understreker videre at evnen til å drive et målrettet forebyggende strategisk arbeid for å hindre skipsforlis, arbeidsulykker og miljøkatastrofer ikke må bli svekket, og at flytteprosessen ikke må føre til økt behandlingstid, forskjellsbehandling og lavere kvalitet på saksbehandling for nybygg, ombygginger, innkjøp av skip, sertifikater til sjøfolk og skip, refusjonsordningen for sjøfolk, fastsetting av minstebemanning, godkjenningsordningen for fritidsbåter m.m.

Dette flertallet viser til at Luftfartstilsynet er et tilsyn som i stor grad er styrt av internasjonale krav. Dette omfatter hva det skal føres tilsyn med, og dette tilsynsansvaret baserer seg på det internasjonale regelverket som Norge som luftfartsnasjon har sluttet seg til. Reglene for hva som skal utøves tilsyn på, er detaljert nedfelt i dette internasjonale regelverket, og disse er igjen implementert i norske forskrifter, JAR-BSL, vedtatt av Luftfartstilsynet. Gjennom ratifisering av konvensjonene til ICAO og Eurocontrol, gjennom medlemskapet i JAA (de felleseuropeiske luftfartsmyndigheter), og gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre dette regelverket fullt ut.

Dette flertallet har merket seg at skal flyselskapene kunne drive med flyvedlikehold, er de avhengig av godkjennelser og sertifikater som utstedes av Luftfartstilsynet. Regelverket både for å utføre flyvedlikeholdsoppgaver og tilsyn med dette, reguleres gjennom felleseuropeiske bestemmelser fastsatt av JAA. JAA stiller årlig krav til kompetanse og prosedyrer, dette gjelder både tilsyn og vedlikeholdsbase. Dette regelverket sluttet Norge seg til i 1991.

Dette flertallet frykter at konsekvensene av eventuell manglende kompetanse i Luftfartstilsynet vil være at flyvedlikeholdsbase ikke får utstedt nødvendige godkjennelser og sertifikater. Dette vil igjen kunne føre til nedlegging av spesielt tungt flyvedlikehold og tap av flere hundre arbeidsplasser og verdifull kompetanse i Norge.

Dette flertallet understreker derfor at det er avgjørende at flytting av Luftfartstilsynet til Bodø gjennomføres på en slik måte at det ikke får negative konsekvenser for kompetansen innen Luftfartstilsynet, for gjennomføringen av Luftfartstilsynets primær oppgaver, eller for de internasjonale sertifiseringer Luftfartstilsynet innehar i dag. Det vises i denne sammenheng til høringsuttalelsene fra de tillitsvalgte i Luftfartstilsynet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er imot forslaget om å flytte Sjøfartsdirektoratet fra Oslo til Haugesund. Disse medlemmer har hatt kontakt både med rederinæringen og de ansattes representanter for å få deres vurderinger av planene. Av disse har vi mottatt en omfattende dokumentasjon som ganske entydig argumenterer imot flytting til Haugesund. Det ser ut til at den eneste delen av næringen som er tilhengere av flytting, er de med en tilknytning til Haugesund.

Disse medlemmer vil vise til sine generelle merknader om flytting, og vil derfor foreslå:

"Sjøfartsdirektoratet flyttes ikke."

2.3.3.3 TILSYN PÅ MARKEDS- OG KONKURRANSE-OMRÅDET

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Konkurransetilsynet samt Post- og teletilsynet ifølge stortingsmeldingen vil bli relokalisert til henholdsvis Bergen og Agderbyen. Valg av Bergen som lokaliseringssted for Konkurransetilsynet begrunnes bl.a. ut fra at Bergen har et av de sterkeste og mest relevante økonomifaglige miljøer i landet, samt et sterkt juridisk fagmiljø. En lokalisering til Bergen antas å ville gi tilsynet en sterk faglig forankring og et godt rekrutteringsmiljø.

Flertallet har merket seg Regjeringens vurdering av Agderbyen som lokaliseringssted for Post- og teletilsynet, at det først og fremst er Agderbyen av regionsentrene utenfor Oslo som med sitt IKT- og telefaglige kompetansemiljø peker seg ut som lokaliseringssted for Post- og teletilsynet. Flertallet har merket seg at Regjeringen mener at en lokalisering av en stor virksomhet som Post- og teletilsynet, også vil bidra betydelig til videre utvikling av denne regionen med utgangspunkt i dens kompetansemessige fortrinn.

Flertallet har likeså merket seg at Regjeringen ved valg av Lillesand har tatt stilling til stedsvalg innen denne regionen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ser at stortingsmeldingen legger opp til vesentlige endringer i hvordan tilsynsoppgavene skal utføres i fremtiden. Regjeringen har som en målsetning å overlate en større del av tilsynenes oppgaver til det private næringsliv. Dette skal gjøres ved å deregulere områder/markeder hvor det tradisjonelt har vært ført offentlig tilsyn; eksempelvis ved å la private selskaper utstede bevis på at den enkelte bedrift eller husholdning tilfredsstiller et gitt regelverk, fremfor offentlig tilsyn.

Disse medlemmer stiller spørsmål ved om denne filosofien kan være i strid med en av Konkurransetilsynets kjerneoppgaver: avdekking og etterforskning av økonomisk kriminalitet i form av pris- og anbudsamarbeid. Dette er politilignende oppgaver som ikke kan overlates til private aktører.

Disse medlemmer har notert seg at det etter fremleggelsen av stortingsmeldingen om tilsyn, har kommet et forslag til ny konkurranselov, NOU 2003: 12 Ny konkurranselov. Forslaget innebærer økt fokus på etterforskning av økonomisk kriminalitet, og sterkt fokus på avdekking av karteller vil trolig medføre en omlegging i tilsynets oppgaver og arbeid fra tradisjonelle tilsynsoppgaver i retning av mer politilignende oppgaver.

Disse medlemmer tror derfor forslagene til ny tilsynsmetodikk/tilsynsfilosofi i svært liten grad vil kunne gjøres gjeldende for Konkurransetilsynet. Tilsynsmeldingen forbigår i stor grad også en av tilsynets viktigste funksjoner: Håndheving av konkurransekriminalitet. Det er verdt å merke seg at Konkurransetilsynet i 2002 anvendte i overkant av 20 pst. av sine samlede faglige ressurser til avdekking av kartellvirksomhet. Denne andelen vil trolig øke vesentlig med en ny og forbudsbasert lovgivning. Det skjer dessuten et løpende og helt nødvendig samarbeid med tilsynets øvrige fagavdelinger, hvor markedsmessige og juridiske vurderinger for tilsynets videre arbeid og prioritering av sakene foretas. I bevissikringsfasen av sakene er som regel et stort antall av tilsynets saksbehandlere involvert. Det vises i denne sammenheng til de uttalelser tilsynets tillitsvalgte kom med i forbindelse med Stortingets åpne høring.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, understreker at Konkurransetilsynet må få opprettholdt tilstrekkelige ressurser til også å bekjempe økonomisk kriminalitet, samt å drive forebyggende arbeid.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet tror Bergen vil kunne gi et godt faglig miljø og kompetent personale til bemanning av Konkurransetilsynet. Det er imidlertid et uomtvistelig faktum at de virksomheter tilsynet skal føre kontroll med, i hovedsak er konsentrert til det sentrale Østlandet. Det er således også politi og rettsapparat i og rundt hovedstaden tilsynet skal forholde seg til. Dette vil gi en

mengde praktiske problemer og betydelige reisekostnader.

Disse medlemmer mener man må forutsette at et sterkt og effektivt Konkurransetilsyn er til hele samfunnets beste. Tilsynet bør ikke bli et virkemiddel for annet enn sitt eget formål - et effektivt marked for forbrukernes beste.

Disse medlemmer foreslår:

"Konkurransetilsynet flyttes ikke."

2.3.3.4 FREMSKRITTPARTIETS MERKNADER VEDRØRENDE POST- OG TELETILSYNET OG LUFTFARTSTILSYNET

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil uttrykke stor skepsis til forslaget om å flytte de to tilsynene som dekker samferdsel. Dette gjelder Post- og teletilsynet og Luftfartstilsynet, som foreslås flyttet til henholdsvis "Agderbyen" (Lillesand) og til Bodø.

Disse medlemmer vil vise til at disse to statlige tilsynene er opprettet for å fylle svært viktige kontroll- og tilsynsoppgaver ved virksomhet som er helt vital for Norge. Tilsynene skal leve i en ressuroptimal hverdag, der det skal produseres så mye sikkerhet og tilsynstjenester som mulig innenfor den bevilgningsrammen som til enhver tid står til rådighet.

Post- og teletilsynet og Luftfartstilsynet har i dag tilhold i sentrum av Oslo. Ut fra de målene som gjelder for virksomheten i de to tilsynene, har det aldri vært fremmet noen påstander om at beliggenheten på noen måte ikke er hensiktsmessig, eller at det hadde vært bedre for tilsynenes utførelse av sine oppgaver om de var blitt flyttet til en annen del av landet.

Disse medlemmer viser til at signaler og erfaringer tyder på at de fleste ansatte i tilsynene vil slutte ved flytting. I denne sammenheng må det pekes på at det er lite personell med relevant utdannelse i Lillesand/Agderbyen og i Bodø som ikke allerede er i arbeid. Bodø kommune skriver i sin rapport til Stortinget at "Luftfartstilsynet i Bodø må rekruttere sine medarbeidere nasjonalt". Det vil si at om de ikke får de nåværende ansatte i Luftfartsverket til å flytte, så må de finne noen andre som er villige til det. Lillesand skriver i sin rapport at arbeidskraften må komme fra Grimstad og Kristiansand. Det er åpenbart at personell vil bli et stort problem for begge tilsynene.

Disse medlemmer mener meldingen generelt ikke gir noen god beskrivelse av de økonomiske sidene ved driften av tilsynene etter at flyttingen er gjennomført. Dette gjelder spesielt for Post- og teletilsynet og Luftfartstilsynet. Disse medlemmer mener at det er åpenbart at en flytting vil føre til mer reising og dermed høyere kostnader for de enkelte av tilsynenes aktiviteter. Av det totale antallet avganger og landinger foregår 60 pst. på flyplasser sør for Dovre, mens 28 pst. skjer til og fra nordnorske flyplasser. Dette har sammenheng med at flytrafikken i Nord-Norge bærer preg av mange flyavganger med få passasjerer. Halvparten av alle flypassasjerer tar av eller lander ved Oslo Luft-

havn Gardermoen, som naturlig nok er et viktig tilsynsobjekt for Luftfartstilsynet.

Når det gjelder Post- og teletilsynet, er en overveiende del av tilsynsobjektene lokalisert i Oslo-området. De viktigste av disse er Posten AS, Telenor og Net-Com. Disse medlemmer vil også vise til at en samlet bransje har gått imot flytting av Post- og Teletilsynet og Luftfartstilsynet, og særlig under henvisning til de store omveltninger og vanskelige konkurranseforhold som eksisterer i sektoren. Det er også klart at post- og telesektoren i de kommende år står overfor store utfordringer - blant annet som følge av nye EU-direktiver - og at dette vil kreve at tilsynet til enhver tid er 100 pst. "oppe og går".

Disse medlemmer foreslår følgende:

"Luftfartstilsynet flyttes ikke".

"Post- og teletilsynet flyttes ikke."

2.3.3.5 TILSYN PÅ MEDIEOMRÅDET

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Regjeringen nå planlegger sammenslåing av Statens medieforvaltning, Statens filmtilsyn og Eierskaps-tilsynet, og at det nye tilsynet skal lokaliseres til Fredrikstad.

Flertallet viser videre til at Regjeringen tidligere har foreslått å igangsette et arbeid med sikte på sammenslåing av Eierskaps-tilsynet og Konkurransetilsynet og at Stortinget tidligere hadde gitt dette sin tilslutning, jf. St.meld. nr. 57 (2000-2001) og Innst. S. nr. 142 (2001-2002). Flertallet konstaterer imidlertid at man senere er kommet til at eierskapsregulering på mediefeltet bør gjennomføres på et helt annet grunnlag enn ut fra konkurranselovens formål, og at Eierskaps-tilsynets formål og kompetanse i stedet tilsier en nærmere tilknytning til de andre tilsynene på mediefeltet. Flertallet slutter seg til dette.

Flertallet merker seg at Regjeringen vil komme tilbake til bl.a. hvordan uavhengigheten skal ivaretas for det nye medietilsynet, og at det varsles fremlegging av en proposisjon med endringer i medieeierskapsloven høsten 2003, som også omhandler sammenslåingen av tilsyn og nødvendige lovendringer.

Flertallet deler Regjeringens syn på viktigheten av å videreutvikle det kompetansemiljøet på medieområdet som allerede finnes i Fredrikstad gjennom samlokalisering av film- og eierskaps-tilsynene med Statens medieforvaltning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at før man tar stilling til spørsmålet om lokalisering av et medietilsyn, må man vurdere den foreslåtte sammenslåingen av Eierskaps-tilsynet, Medieforvaltningen og Filmtilsynet inn i det nye Medietilsynet.

Disse medlemmer mener en sammenslåing av de tre virksomhetene ikke løser noen administrative eller mediepolitiske problem. Det er sannsynlig at en slik sammenslåing tvert imot kan føre til en rekke nye

problemer, og vil dermed være et tilbakeskritt både administrativt og faglig.

Disse medlemmer foreslår:

"Stortinget ber Regjeringen skrinlegge forslaget om en sammenslåing av Filmtilsynet og Eierskaps-tilsynet til et nytt medietilsyn."

2.4 De ansattes vilkår og rettigheter

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke at det må legges sterk vekt på de ansattes interesser og rettigheter ved omorganiseringen av tilsynene.

Flertallet viser til at Regjeringens mål er at flest mulig ansatte skal velge å flytte med i de tilfeller der tilsynene skal omlokaliseres, og at det derfor legges opp til ekstra stimuleringstiltak for å få dette til. Flertallet er enig i dette.

Flertallet vil videre understreke at ansatte som ikke ønsker å flytte til et nytt arbeidssted, må gis all nødvendig bistand for å sikres fortsatt arbeid. Fortsatt arbeid er den beste sikkerhet for å opprettholde inntekt og sosial sikkerhet. Flertallet mener det må gjennomføres tiltak for å imøtekomme den engstelse en del føler med tanke på at de ikke vil kunne få nytt arbeid og kanskje må leve med redusert inntekt i framtiden.

Flertallet mener at ved gjennomføringen av St.meld. nr. 17 (2002-2003) skal de ansattes interesser ivaretas gjennom:

- Fritak fra flytteplikt etter gjeldende kriterier og forvaltningspraksis
- Aktiv bruk av fortrinnsrett til andre statlige stillinger og slik at denne ordningen er reell
- Sluttvederlag eller ventelønn etter gjeldende regler og forvaltningspraksis

Flertallet ser at tidligere statlige omstillingsprosesser har medført uheldige konsekvenser for de ansatte. Blant annet viste omstillingsprosessene i Posten at mange av de overtallige i ettertid ble arbeidsledige eller uføretrygdet. Det er en forutsetning at dette ikke blir resultatet etter flytte- og omstillingsprosessen av de statlige tilsynene.

Flertallet vil i denne sammenheng påpeke de langsiktige samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til arbeidsledighet og uførepensjon. Derfor må det bevilges økonomiske rammer som sikrer personellmessige tiltak og som samtidig ivaretar tilsynenes oppgaver før, under og etter en flytte- og omstillingsprosess.

Flertallet vil understreke betydningen av et nært samarbeid mellom departement og de ansattes organisasjoner i gjennomføringen av flytteprosessen, og det oppmuntres til varierte personalpolitiske tiltak for å sikre tilsynsfunksjonen før, under og etter flytteprosessen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til inngått avtale mellom de fire partiene og til felles-

merknader i innstillingen og fremmer sammen med Senterpartiet følgende forslag:

"Stortinget gir sin tilslutning til Regjeringens planer om omlokalisering av åtte statlige tilsyn, jf. St.meld. nr.17 (2002-2003), i tråd med de fellesmerknader som ligger i innstillingen."

2.5 Kostnader

Komiteen viser til at det er kommet ulike beregninger av flyttekostnader fra flere av tilsynene, og at disse avviker svært mye i forhold til de kostnader departementet opererer med i stortingsmeldingen.

Komiteen vil videre påpeke at en naturlig følge av målet om sterke, robuste tilsyn også er at tilsynene tilføres de nødvendige økonomiske ressurser både i en omstillingsfase og på lang sikt. Tilsynene må etter komiteens mening fortsatt ha budsjettansvar, herunder ansvar for flytte- og omstillingskostnadene, men ser det samtidig hensiktsmessig at det utarbeides egne budsjettposter for flytte- og omstillingskostnader, for derved å unngå at disse mer temporære utgiftene belastet det løpende driftsbudsjettet. På denne måten vil også flytteprosessen reelle kostnader bli avdekket.

Komiteen mener det er viktig at et tilsyns driftsmidler ikke blir brukt til å dekke tilsynenes flytte- og omstillingskostnader, men at disse blir dekket av statlige bevilgninger som tildeles i tillegg til tilsynenes driftsbudsjetter.

Komiteen vil videre understreke at tilsynene må gis vilkår som setter dem i stand til å utføre sine oppgaver på en minst like god måte under og etter flytteprosessen, som før flytteprosessen startet. Det er komiteens mening at hvert enkelt tilsyn må få tilført økonomiske midler slik at de kan ivareta sine tilsynsoppgaver både under og etter flytteprosessen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser videre til departementets brev til komiteen, datert 17. mars 2003, der det bl.a. underbygges med erfaringstall fra tidligere overflyttinger at de reelle kostnadene pr. arbeidsplass vil ligge om lag på det samme nivå som anslaget i meldingen.

Flertallet er innforstått med at de tall departementet har holdt seg til i meldingen, kun dreier seg om foreløpige anslag, og at kostnadene vil være noe ulike hva de ulike tilsyn angår. Flertallet imøteser mer detaljerte kostnadsanslag og viser til at dette er varslet fremlagt i forbindelse med statsbudsjettet for 2004.

2.6 Konkurransetsetting og privatisering

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at de ulike tilsynene utfører viktige myndighetsoppgaver på vegne av forbrukere, familier, organisasjoner, næringsliv og samfunnet for øvrig. Flertallet vil i denne sammenheng understreke at tilsyns- og forvaltningsoppgaver ikke

kan konkurranseutsettes eller privatiseres, men fortsatt skal være et offentlig ansvar.

Flertallet mener det er viktig at den kontrollen som utføres av tekniske kontrollorgan eller andre sertifiseringsorganer, ikke erstatter eller overtar det arbeid som skal utføres av de offentlige myndighetene. Det er fortsatt tilsynsmyndighetene som skal føre tilsyn med at virksomhetene følger norsk regelverk.

Flertallet legger til grunn at nye områder som er aktuelle for akkreditering og sertifisering, blir konsekvensutredet på forhånd for å hindre at det skjer en svekkelse av den offentlige tilsyns- og forvaltningsfunksjonen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener tilsynene har ansvaret for en meget viktig myndighetsoppgave i samfunnet vårt. Dette er etter disse medlemmers syn et ansvar som verken kan eller bør privatiseres. Disse medlemmer vil imidlertid understreke at man er positive til at private firmaer kan bidra innen kontroll og sertifisering, innenfor et rammeverk lagt av det offentlige.

2.7 Partssamarbeid i Arbeidstilsynet

Komiteen har merket seg at departementet i forbindelse med omorganiseringen av Arbeidstilsynet foreslår å avvikle styreordningen, bl.a. for å kunne konsentrere tilsynets arbeid i større grad om oppgaver av overordnet styringsmessig karakter.

Komiteen viser imidlertid også til at arbeidsmiljøområdet er et felt som i særlig grad forutsetter nær kontakt mellom arbeidslivets parter og offentlige myndigheter. Komiteen vil påpeke at et slikt trepartssamarbeid er vanlig i de fleste land og at Norge også har forpliktet seg til dette gjennom internasjonale avtaler i ILO.

Trepartssamarbeidet er etter komiteens oppfatning viktig med tanke på å skape et godt arbeidsmiljø gjennom et felles ansvar hos bl.a. bransjeorganisasjoner, fagforeninger og myndigheter, og ikke minst for å kunne nå ut til virksomheter og arbeidstakere med informasjon.

Komiteen vil derfor understreke at partssamarbeidet på strategisk nivå må videreføres innenfor det nye arbeidslivstilsynet, og forutsetter at departementet i samråd med partene finner en hensiktsmessig måte å organisere dette samarbeidet på.

2.8 Andre forhold på tilsynsområdet

Komiteen slutter seg videre til at Taubanetilsynet flyttes til et annet offentlig tilsyn med tilsynskompetanse og mener denne tilsynsfunksjonen kan legges til det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet.

Komiteen understreker nødvendigheten av at kontrollen med bl.a. skiheisene overlates til akkrediterte kontrollorgan som gjennomfører den tekniske tilstandskontrollen i stedet for dagens periodiske tilsyn.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at det etableres separat klagenemnd for hvert tilsyn.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen påse at de nye arbeidsmetodene for tilsynene ikke fører til et utvidet skjema-velde for private virksomheter.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen legge til grunn for det videre arbeidet med tilsynene at man skal få et mer markant skille mellom tjenesteproduksjon og tilsynsoppgaver.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen utrede opprettelse av barneverntilsyn, polititilsyn, tilsyn for kommunale tjenester og skoletilsyn.

Forslag 5

Arbeidslivstilsynet (Arbeidstilsynet) flyttes ikke.

Forslag 6

Sjøfartsdirektoratet flyttes ikke.

Forslag 7

Konkurransetilsynet flyttes ikke.

Forslag 8

Luftfartstilsynet flyttes ikke.

Forslag 9

Post- og teletilsynet flyttes ikke.

Forslag 10

Stortinget ber Regjeringen skrinlegge forslaget om en sammenslåing av Filmtilsynet og Eierskapstilsynet til et nytt medietilsyn.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding til vedtak I og II fremmes på vegne av Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet.

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

I

Stortinget gir sin tilslutning til Regjeringens planer om omlokalisering av åtte statlige tilsyn, jf. St.meld. nr. 17 (2002-2003), i tråd med de fellesmerknader som ligger i Innst. S. nr. 222 (2002-2003).

II

St.meld. nr. 17 (2002-2003) - om statlige tilsyn - vedlegges protokollen.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 22. mai 2003

Sonja Irene Sjøli
leder

Ola T. Lånke
ordfører

Vedlegg 1

Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 17. mars 2003

Svar på Familie-, kultur- og administrasjonskomiteens spørsmål vedrørende St.meld. nr 17 (2002-2003) Statlige tilsyn

Det vises til Familie-, kultur- og administrasjonskomiteens spørsmål vedrørende St.meld. nr 17 (2002-2003) Statlige tilsyn, oversendt Arbeids- og administrasjonsdepartementet 3. mars d.å.

Spørsmål nr. 1

"Fra flere hold er det kommet frem ulike beregninger av flyttekostnader som avviker til dels kraftig fra Regjeringens eksempel i meldingen. Komiteen er klar over at Regjeringen i meldingen beskriver at Stortinget vil få anledning til å komme tilbake til nærmere fastsettelse av flyttekostnader for tilsynene i de kommende års statsbudsjett. Komiteen vil likevel be departementet gi utfyllende opplysninger om beregning av flyttekostnader."

Svar:

Svaret på komiteens spørsmål er utarbeidet i samråd med samferdselsministeren og nærings- og handelsministeren.

Det er riktig at det har fremkommet beregninger av flyttekostnader som avviker fra de anslag som er gitt i meldingen. De alternative beregningene er utarbeidet for eller av de berørte tilsyn, og som sådan er det grunn til å anta at beregningene er påvirket av motstand mot flyttingen og ønsker om størst mulige budsjetter. Det er derfor grunn til å ha et kritisk forhold til tallene.

Regjeringen har i Stortingsmeldingen varslet at den vil komme tilbake med detaljerte kostnadsanslag i forbindelse med Statsbudsjettet for 2004. Departementet finner det ikke riktig å forskuttere budsjettbehandlingen ved på det nåværende tidspunkt å fremlegge omfattende beregninger av flyttekostnader for hvert enkelt tilsyn. I meldingen er flyttekostnadene anslått til rundt 500.000 kroner pr. arbeidsplass, og det er gitt en begrunnelse for, og illustrasjon av, hvordan dette anslaget er fremkommet. Jeg skal nedenfor begrunne hvorfor det i de alternative beregningene som foreligger ikke er noe som rokker ved anslaget i meldingen. Samtidig vil jeg benytte anledningen til å knytte kostnadsanslaget i meldingen til faktiske erfaringer med tidligere flytteprosesser.

I. Erfaringer fra tidligere prosesser

Tidligere erfaringer med flytting av statlig virksomhet har vist at det er fullt mulig å gjennomføre flytting innenfor forsvarlige og akseptable økonomiske rammer, og at kostnadene i så fall kan holdes på det nivået som er anslått i Stortingsmeldingen om statlige tilsyn. To nylige eksempler på dette er flyttingen av Kystdirektoratet til Ålesund og etableringen av Domstolsadministrasjonen i Trondheim.

Flyttingen av Kystdirektoratet til Ålesund

Stortinget bevilget 63,6 mill. kroner som tilleggsbevilgning da Kystdirektoratet flyttet til Ålesund. Bevilgningen inkluderte bl.a. midler til IT-investeringer som det ville vært behov for uavhengig av om direktoratet skulle flyttes eller ikke. Korrigerer vi for disse utgjorde tilleggsbevilgningen 524 000 kroner per ansatt. Dette harmonerer godt med det anslaget som er gitt i tilsynsmeldingen.

Det viktig å merke seg at tilleggsbevilgningen sammen med den videreførte driftsbevilgningen ga tilstrekkelig budsjettmessig dekning, slik at flytteprosessen ble gjennomført innenfor den bevilgningsramme Stortinget ga.

Etableringen av Domstolsadministrasjonen i Trondheim

44 ansatte i Justisdepartementets Domstolsavdeling ble berørt da Domstolsadministrasjonen ble vedtatt etablert i Trondheim. Gjennom personalmessige tiltak som bonusordninger for nøkkelpersonell, etterlønn, kurs til jobbsøking med videre var Domstolsavdelingen fullt ut operativ til 1.11.2002 da Domstolsadministrasjonen ble formelt etablert i Trondheim. Kostnadene til disse tiltakene var om lag 5, 8 mkr. Til etableringen av Domstolsadministrasjonen i Trondheim påløp det ekstra kostnader på om lag 8,8 mkr., knyttet blant annet til nytt IT utstyr, møbler etc. Dette tallet inkluderer også ca 1 mkr til rekruttering av 40 medarbeider. I alt kostet flyttingen ca 14, 6 mkr. Det gir en kostnad på rundt 365 000 kr per ansatt.

II. Vurderinger av de beregningene som er fremlagt av tilsynene

De tilsynene som har utarbeidet egne kostnadsberegninger - Sjøfartsdirektoratet, Arbeidstilsynet, Luftfartstilsynet og Post- og Teletilsynet - kommer til flyttekostnadsanslag på fra 1,1 til 2,2 millioner kr. pr. arbeidsplass. Siden hovedtyngden av kostnadene er personalkostnader av ulike slag, vil jeg innledningsvis peke på tre forhold som det er viktig å ha klart for seg.

For det første vil det være en betydelig del av de ansatte som uavhengig av flytting, og som del av naturlig turnover i staben, vil slutte i løpet av en tre års periode. Hvor stor denne andelen er vil variere fra tilsyn til tilsyn, men ut i fra erfaringstall kan andelen i gjennomsnitt anslås til opp mot 30%. For denne kategorien vil det ikke påløpe ekstra kostnader relatert til selve flyttingen, verken til rekruttering, flytting eller andre personalpolitiske virkemidler.

For det andre vil en del av de ansatte flytte med. Vi har på nåværende tidspunkt ikke sikkert grunnlag for å anslå hvor stor denne andelen vil bli. Tilsynene viser i sine beregninger til spørreundersøkelser blant de ansatte like etter at flyttevedtaket ble kjent. Disse viser

gjennomgående at svært få melder at de vil ønske å flytte med. En slik måling i en fase hvor de ansattes frustrasjon over flyttingen er høy, kan ikke uten videre tas som et realistisk anslag på hvor mange som vil flytte.. Som påpekt i meldingen har det vært få som har flyttet med ved flytting av statlig virksomhet i Norge, mens andelen har vært høyere ved flyttinger i Sverige. Det har bl.a. sammenheng med at man i Sverige i større grad har flyttet virksomhet til regionsentra. Jeg har derfor som mål at andelen som flytter med skal bli opp mot 30%. I meldingen er det noe mer forsiktig anslått et tall på mellom 10 og 25%. For denne kategorien vil det påløpe kostnader til selve flyttingen: Dekning av utgifter i forbindelse med kjøp av nye bolig, velferdspolisjoner, barnehagedekning, pendlerutgifter etc. Beløpsmessig vil imidlertid ikke dette utgjøre de helt store tall.

Resten av staben, i størrelsesorden 40 - 60%, er personer som må hjelpes over i annet arbeid og som må erstattes med nyrekrutterte på tilflyttingsstedet. I denne gruppen finner vi også nøkkelpersonell som ikke vil flytte med, og som det kan være aktuelt å gi bonusordninger for å la være å slutte tidlig. Det er i tilknytning til denne gruppen de største omstillings- og rekrutteringskostnadene oppstår.

I de beregningene tilsynene har fremlagt, er det alvorlige svakheter knyttet til kostnadene for alle de tre nevnte gruppene. Alle tilsynene har unnlatt å ta hensyn til den naturlige gjennomstrømning i staben, og har derfor regnet som flyttekostnad ordinære rekrutteringskostnader knyttet til turnover. Man har også overvurdert kostnadene knyttet til de 40-60% som ikke vil flytte med. Derimot har man regnet med at andelen som flytter med blir lavere enn hva jeg anser som realistisk, og med det undervurdert kostnadene knyttet til denne gruppen.

Konkret kan svakheter i beregningene sammenfattes i tre hovedkategorier:

1. Tilsynenes beregninger inkluderer kostnader som ikke kan relateres direkte til flyttingen

Det er lagt inn tunge kostnadskomponenter i beregningene som ikke er direkte relatert til flyttingen. Eksempelvis har:

- Luftfartstilsynet kalkulert inn behov for rekruttering uten at det gjøres fradrag for naturlig turnover. Luftfartstilsynet har således beregnet et behov for å rekruttere 135 personer til en kostnad av i overkant av 20 mkr. Legger vi i tråd med det ovenstående til grunn et rekrutteringsbehov pga flyttingen på 40-60%, og en gjennomsnittskostnad pr rekruttering på 50.000 kr, blir kostnaden bare 3-4 mkr.
- Sjøfartsdirektoratets antatt at rekrutteringskostnader i forbindelse med flyttingen vil koste 18,4 mkr. Direktoratets tall forutsetter 250 nyansettelser, det vil si 90% som ikke flytter med, samt 10% ekstra bemanning i flytteperioden. Legger vi samme forutsetning til grunn her som ovenfor, blir kostnaden 5-7 mkr.

- Sjøfartsdirektoratet regnet med at flytting og bortsetting av arkiv vil koste 29,8 mkr. Bortsetting av arkiv til Riksarkivet er ikke en flytteavhengig kostnad som det vil være riktig å ta med i et kostnadsanslag her. Beløpet må derfor reduseres vesentlig, jf at overføring av arkivet for Domstolsavdelingens 44 ansatte beløp seg til ca 0,4 mkr.
- Sjøfartsdirektoratet lagt inn utskifting av kontormaskiner og telefonsystemer med 3,6 mkr. Dette vil i så fall innebære en standardheving av direktoratets utstyr, som ikke kan relateres til flyttingen i seg selv. En flytting av dagens utstyr vil koste vesentlig mindre.
- Luftfartstilsynet lagt til grunn at svært lite av dagens utstyr og innredning i Oslo skal flyttes med til Bodø. Her er anslaget til engangskostnader hele 19,8 mkr. En flytting av dagens utstyr fra lokalene i Oslo vil utgjøre en brøkdel av dette beløpet.

2. Tilsynenes beregninger tar ikke høyde for at enkelte av forutsetningene vil medføre innsparinger innenfor nåværende budsjettamme

Kontorplass i Oslo vil bli frigjort etter hvert som virksomheten og de ansatte flytter. Tilsynene holder alle til i attraktive lokaler i Oslo sentrum, med høy alternativverdi. Man kan derfor ikke regne inn en kostnad for tomme lokaler i større grad enn det som allerede er tilfellet innenfor statlig eiendomsforvaltning.

- Sjøfartsdirektoratet forutsetter dobbel husleie i to år fra medio 2005 til medio 2007. Kostnaden er anslått til 25,6 mkr. Staten kan nyttiggjøre seg lokalene etter hvert som de frigjøres og frem til direktoratets leieavtale utløper i juli 2007. I verste fall er det derfor tale om dobbel husleie i ett år.
- Luftfartstilsynet har lagt til grunn en kostnad på 60% av dagens husleie i Oslo i tre år etter at lokalene er fraflytte og virksomheten overført til Bodø.
- Arbeidstilsynet har forutsatt en kostnad på 5 mkr ved avvikling av dagens leiekontrakt i helt nye lokaler i Oslo sentrum. Staten kan om ønskelig nyttiggjøre seg lokalene etter hvert som de frigjøres.
- Sjøfartsdirektoratet har beregnet 7,9 mkr til vikarer for ubesatte stillinger. Det er ikke klart hvorfor vikarkostnader ikke kan dekkes gjennom ubrukte lønnsmidler for de ubesatte stillingene.

3. Tilsynenes beregninger bygger på kostnadsdrivende forutsetninger som ikke er nærmere begrunnet eller dokumentert.

- Luftfartstilsynet legger til grunn en ekstra bemanning på hele 34% i snitt over tre år. Kostnaden er beregnet til 120 mkr. En slik ekstra bemanning er langt over erfaringsmessige behovet ved andre flytteprosesser og ligger også langt høyere enn de øvrige tilsynenes beregnede behov. Regjeringen har i tilsynsmeldingen lagt til grunn et behov for dobbeltbemanning på i gjennomsnitt 10% pr år for den enkelte virksomhet.

- Arbeidstilsynet har beregnet i snitt et produktivitetstap på 30% av 108 årsverk, i tillegg til at det er lagt inn ekstra bemanningskostnader med 13 %. Produktivitetstapet er beregnet til en kostnad på 35,8 mkr. Kostnaden ved redusert produktivitet regnes her med to ganger. Man kan forutsette at produktivitetstapet som følge av flyttingen skal kompenseres med den ekstra bemanningen.
- Luftfartstilsynet forutsetter et behov for 135 nyrekrutteringer i Bodø. Det er lagt til grunn at disse vil ha behov for permanent å oppholde seg i Oslo omstillingsperioden, selv etter at virksomheten er flyttet til Bodø.
- Sjøfartsdirektoratet har forutsatt at de personene som skal rekrutteres ekstra og utgjøre en nødvendig ekstra bemanning i overgangsperioden må gis en lønn som er 25 prosent over gjennomsnittet for ansatte i direktoratet.
- Arbeidstilsynet har beregnet kostnaden for bonusordninger for nøkkelpersonell til i alt 7, 8 mkr. Dette er basert på 40 stillinger over tre år. Omstillingsavtalen hjemler kun bonuslønn i 18 måneder, og beløpet bør beregnes i henhold til dette.
- Sjøfartsdirektoratet har beregnet kostnaden for bonusordninger til i alt 23, 4 mkr. Dette er også beregnet over tre år, og bør korrigeres i henhold til Omstillingsavtalens bestemmelser.
- Luftfartstilsynet har lagt til grunn at hele 120 personer av totalt 145 ansatte i Luftfartstilsynet er nøkkelpersonell og må tilbys bonusordninger tilsvarende 56 mill. kroner. Det er uklart hvorfor nesten alle medarbeidere skal ha slik tilleggsbonus, når mange gjennom flytte uavhengig turn over likevel kommer til å slutte. Behovet for bonuser på ca 150 000 kr pr person pr år over 3 fremstår som udokumentert. Legges forutsetningene om bruk av bonus til nøkkelpersoner fra flyttingen av Kystdirektoratet til grunn, blir tilsvarende tall ca. 1/5 av dette.
- Både Arbeidstilsynet og Sjøfartsdirektoratet har beregnet at nøkkelpersoner skal pendle over en toårsperiode. Omstillingsavtalen hjemler pendling bare over 6 måneder og beløpet bør beregnes i henhold til dette.
- Sjøfartsdirektoratet opererer med en gjennomsnittskostnad på 74 000 kr pr rekruttering. Luftfartstilsynet opererer med en kostnad på 150 000 kr og Arbeidstilsynet med hele 350 000 kr. Selv Sjøfartsdirektoratets tall er høyt, og det er uansett høyst uklart hvorfor rekruttering til Arbeidstilsynet skulle koste nesten fem ganger så mye. Det kan i den forbindelse nevnes, som påpekt ovenfor, at rekrutteringskostnadene for Domstolsadministrasjonen i Trondheim beløp seg til 25.000 pr. ansatt.
- Arbeidstilsynet har beregnet 6,5 mkr i flyttekostnader for utstyr til Trondheim. Dette fremstår som meget høyt i forhold til at markedet synes å operere med ca 5 000 kr pr. arbeidsplass, pluss forsikring.

Når det korrigeres for disse og tilsvarende svakheter, gir kostnadsberegninger basert på tilsynenes egne opp-

legg kostnadsanslag av samme størrelsesorden som det som er presentert i Stortingsmeldingen. Konkret får man da anslag på flyttekostnader, inklusive ventelønnskostnader, på mellom 400.000 og 600.000 kr. pr. arbeidsplass.

Når det gjelder varige kostnader og besparelser, kan det gjøres tilsvarende innsigelser mot tilsynenes beregninger på kostnadssiden - spesielt tar de ikke hensyn til de innsparingsmuligheter som ligger i bruk av IKT som alternativ til reiser og møtevirksomhet. Mer alvorlig er det imidlertid at de ikke gjør noe forsøk på å tallfeste gevinstene ved effektivisering og lavere gjennomstrømning i staben. Flytting muliggjør en effektivisering som vanskelig lar seg gjennomføre på annen måte, og lavere gjennomstrømning i staben gir varige og store gevinster i form av lavere, løpende rekrutterings- og opplæringskostnader. Som det fremgår av meldingen, vil slike besparelser etter all sannsynlighet mer enn oppveie summen av flyttekostnader og varige merkostnader til reiser.

Spørsmål nr. 2

"I høringen og i opinionen for øvrig er det fremsatt relativt alvorlige påstander om fare for svikt i flysikkerheten dersom Luftfartstilsynet flyttes til Bodø. Hvordan vurderer departementet disse påstandene, og hvordan vil Regjeringen bidra til å opprettholde flysikkerheten under og etter en eventuell flytteprosess?"

Svar:

Svaret på komiteens spørsmål er utarbeidet i samråd med Samferdselsministeren.

Det er aktørene i luftfarten som selv har det primære ansvaret for sikkerheten i sin egen virksomhet. Luftfartstilsynets rolle er å etablere standarder innen luftfart gjennom regelverksutvikling og føre tilsyn med at disse ivaretas. Det forutsettes at flysikkerheten opprettholdes, og det legges opp til å benytte omfattende personalpolitiske virkemidler for å få det til.

Akkrediteringer er en forutsetning for at tilsynet skal kunne foreta sertifiseringer (godkjenninger) av personell og utstyr hos norske operatører som blir internasjonalt akseptert. Hvis tilsynet skulle miste sine akkrediteringer, vil slik sertifisering måtte skje hos andre lands tilsynsmyndigheter og enkelte operatører har da truet med å flagge sin virksomhet ut fra Norge.

Regjeringen vil se det som en alvorlig og svært beklagelig situasjon dersom Luftfartstilsynet skulle miste sine internasjonale akkrediteringer. Foreløpig er det ingen indikasjoner på at dette vil skje, men situasjonen vil bli fulgt nøye opp fra Samferdselsdepartementets side under omstillings- og flytteprosessen.

Regjeringen vil sørge for å gjennomføre flytteprosess slik at Luftfartstilsynet i Bodø kan bidra til å opprettholde flysikkerheten på en fullt ut forsvarlig måte og kan beholde akkrediteringene, på samme måte som i Oslo.

I tråd med forutsetningene i tilsynsmeldingen vil det derfor bli lagt opp til

- en gradvis oppbygging av Luftfartstilsynet i Bodø, samtidig som virksomheten i Oslo bygges ned, og med en kompensasjon i form av økt bemanning i overgangsfasen.
- Det vil bli gjort proaktiv bruk av alle tilgjengelige personalpolitiske virkemidler
 - for å beholde nøkkelpersonale,
 - for å rekruttere nye medarbeidere
 - for opplæring av nye medarbeidere

Effekten av ulike tiltak vil bli fortløpende vurdert slik at en er sikker på at de fungerer som forutsatt.

Hvis det underveis i prosessen skulle bli klarlagt og dokumentert at det må iverksettes ytterligere tiltak, vil dette bli gjennomført.

Spørsmål nr. 3

"Post- og teletilsynet (PT) står foran krevende oppgaver med blant annet nye konkurranseforhold, rask teknologisk utvikling og konvergens, og implementering av nye EU-regelverk for telekom-bransjen. Fra flere hold, og ikke minst fra telekom- og IKT-bransjene, bes det derfor om at en eventuell flytting av PT til Lillesand forskyves i tid, helst til 2006 eller senere. Hvilke konsekvenser ser Regjeringen ved en eventuell utsettelse av flyttingen av PT?"

Det hevdes også at en eventuell flytting vil svekke konkurransen i telemarkedet, gjennom at de store, etablerte aktørene vil måtte bruke en relativt mindre del av sine ressurser på å forholde seg til et relokert PT enn utfordrerne i bransjen må. Hvordan vurderer departementet denne problemstillingen?"

Svar:

Svaret på komiteens spørsmål er utarbeidet i samråd med Samferdselsministeren.

Forskyvning i tid av flyttingen av PT

Uavhengig av flyttetidspunkt vil det alltid være utfordringer knyttet til regelverksutvikling og -implementering på teleområdet. Regjeringen vil i inneværende sesjon legge frem en Ot.prp. med utkast til ny lov om elektronisk kommunikasjon. Planlagt ikrafttredelse vil være fra 25. juli i år, samtidig med at EU implementerer tilsvarende regelverk.

Det nye regelverket vil innebære nye og utvidete plikter og arbeidsoppgaver for PT knyttet til blant annet markedsanalyser, måling og informasjon om kvalitet på nett og tjenester og konsultasjonsprosedyrer i forbindelse med håndhevingen av EØS-regelverket. Implementering av ny lov om elektronisk kommunikasjon sommeren 2003 krever at man bygger på den eksisterende juridiske og økonomiske kompetanse i tilsynet. I løpet av flytteperioden vil det ble lagt til rette for erfaringsoverføring og kompetanseoppbygging i Lillesand. Det forutsettes således at loven kan forvaltes profesjonelt under og etter flytteperioden.

Generelt vil en forskyvning av flytteprosessen med rundt tre år gi en negativ effekt ved langvarig uro og slitasje på organisasjonen. Det legges derfor til grunn at en forskyvning av tidspunktet for flyttingen til 2009/2010 neppe vil påvirke implementeringen av den nye

loven i særlig grad verken i positiv eller negativ retning, men derimot vil kunne lede til en lengre fase med uro og effektivitetstap i organisasjonen enn hvis flytteprosessen går med det tempoet som er planlagt. En forskyvning vil derfor være dårlig ressursbruk.

Konkurransforholdene

Regjeringen arbeider målbevisst for å styrke konkurransen på teleområdet. Dette skjer gjennom forbedret lovregulering og gjennom å sikre sterke og uavhengige tilsyn. Styrkingen av Konkurransetilsynet og konkurranselovgevingen er også viktig for teleområdet.

Det er fremsatt en påstand om at den fysiske avstanden fra Oslo til PT i Lillesand vil svekke konkurransen ved at de nye og mindre aktørene vil ha forholdsvis mindre anledning og større utgifter ved personlig fremmøte i tilsynet.

Det legges til grunn at PT i likhet med andre forvaltningsorganer, uavhengig av lokalisering følger alminnelige saksbehandlingsregler med høye krav til saksforberedelse, herunder innehentning av partenes synspunkter skriftlig eller muntlig i den grad det kreves til forberedelse av den enkelte sak. Post- og teletilsynets meklingsarbeid, og arbeidsgrupper der Post- og teletilsynet og bransjen i fellesskap finner løsninger på ulike faglige utfordringer, forutsettes videreført som i dag.

Spørsmål nr 4

"En eventuell flytting av Direktoratet for sivil beredskap til Tønsberg har fått enkelte til å reagere på at Regjeringen samtidig arbeider for å flytte Forsvarets Overkommando fra Huseby-leiren like utenfor Oslo Sentrum til en ny felles lokalisering med Forsvarsdepartementet i nærheten av Akershus Festning midt i Oslo Sentrum. Hvordan vil departementet kommentere denne sammenligningen?"

Svar:

Svaret på komiteens spørsmål er utarbeidet i samråd med justisministeren.

Det skal opprettes et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet. Det nye direktoratet skal bestå av Direktoratet for brann- og elsikkerhet som allerede ligger i Tønsberg og av Direktoratet for sivilt beredskap som i dag er lokalisert i Oslo. Det nye direktoratet vil bli lokalisert i Tønsberg. Hensikten med opprettelsen av det nye direktoratet er å styrke beredskaps- og samfunnssikkerhetsområdet totalt sett. Det er regjeringens vurdering at de oppgavene som Direktoratet for sivilt beredskap har utført fra Oslo kan utføres like godt fra Tønsberg.

Flyttingen av Forsvarets Overkommando fra Huseby til Oslo sentrum og flyttingen av Direktoratet for sivilt beredskap til Tønsberg gjelder to helt ulike problemstillinger uten naturlig sammenheng. Forsvarets Overkommando skal flyttes til Oslo sentrum fordi overkommandoen skal integreres med Forsvarsdepartementet.

I St.meld. nr. 17 (2001-2002) om samfunnssikkerhet gikk regjeringen inn for å etablere et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet under Justisdeparte-

mentet bestående av Direktoratet for brann- og elsikkerhet (med unntak av den næringsrettede delen av tilsynsvirksomheten) og Direktoratet for sivilt beredskap. Regjeringen gikk videre inn for at ytterligere styrking av direktoratet og spørsmål om lokalisering skulle avklares som ledd i regjeringens gjennomgang av tilsyn.

Ved behandlingen av stortingsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 9 (2002-2003) sluttet forsvarskomiteen og justiskomiteens flertall seg til opprettelsen av et nytt direktorat. Komiteene understreket at det reelt sett måtte være et nytt direktorat som skulle utvikles til en bred og slagkraftig beredskapsorganisasjon. Flertallet gav sin tilslutning til de ansvarsområder som det nye direktoratet skulle omfatte, og understreket at det nye direktoratet skulle etableres så raskt som mulig. Flertallet merket seg videre at regjeringen ville komme tilbake til spørsmålet om lokalisering i tilsynsmeldingen, og ba om at dette ikke burde forsinke arbeidet med å få etablert det nye direktoratet.

I forbindelse med etableringen og lokaliseringen av det nye direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i Tønsberg, har det blant annet vært vektlagt å bygge videre på det gode fagmiljøet som nylig er etablert i Direktoratet for brann- og elsikkerhet etter at Direktoratet for brann og eksplosjonsvern og Produkt- og el-tilsynet ble slått sammen og integrert i Tønsberg så sent som 1. januar 2002.

Når det gjelder spørsmålet om nasjonal krisehåndtering ble dette behandlet i St meld nr 17 om samfunnssikkerhet. Gjennom Innst. S. nr. 9 ble regjeringen bedt om å legge frem forslag om en sentral krisehåndteringsenhet som ved kriser skal ha koordineringsansvar av departement og etater som må være operative i beredskapsarbeidet. Dette arbeidet er et av flere oppfølgingspunkter etter St.meld. nr. 17 om samfunnssikkerhet. Det anses som naturlig at et slikt arbeid forankres i departementene. Rådgiverrollen som DSB har i forbindelse med å støtte opp under Justisdepartementets samordnings- og tilsynsrolle kan i fremtiden for eksempel ivaretas gjennom en liasonordning i en krisesituasjon. En viktig oppgave som DSB har i dag og som vil bli videreført i det nye direktoratet består i å innhente situasjonsrapporter fra fylkesmennene og viderefremme beslutninger til disse fra sentralt nivå. Dette vil kunne ivaretas like godt fra Tønsberg som fra Oslo.

I forbindelse med etableringen av det nye direktoratet i Tønsberg har Justisdepartementet etablert et eget omstillingsprosjekt. Arbeidet vil også omfatte gjennomgang av dagens oppgaver som utføres av de to direktoratene og fremtidige felles satsingsområder og hovedoppgaver. Det vil i forbindelse med dette arbeidet bli vurdert om enkelte oppgaver kan ivaretas av andre, for eksempel av Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) som nylig er etablert som et eget direktorat administrativt underlagt Forsvarsdepartementet med faglig rapporteringslinje i sivil sektor til Justisdepartementet og i militær sektor til Forsvarsdepartementet.

Oppgavene som Sivilforsvarets øverste ledelse vil sannsynligvis ikke medføre behov for tidskritisk nær-

het til sentralforvaltningen i dagens trusselbilde. Sivilforsvaret vil i en krisesituasjon være under operativ ledelse av politi, brannvesen eller fylkesmann. Det er nylig startet opp et arbeid med gjennomgang og revisjon av Sivilforsvarsloven.

Spørsmål nr. 5

"En ber om utdypning av hvordan departementet har involvert de ansatte i tilsynene og de ansattes organisasjoner i prosessen rundt St.meld. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn, og hvordan Regjeringen ser for seg at de ansatte og deres organisasjoner skal sikres medvirkning i den videre prosessen?"

Svar:

I det følgende vil departementet orientere nærmere om hvordan de ansattes organisasjoner er blitt trukket med i prosessen så langt, hvordan de ansattes medvirkning og medbestemmelse vil bli ivaretatt i gjennomføringen av flyttingen og den individuelle oppfølgingen av de ansatte.

Informasjon i forkant av den politiske beslutningen

De ansattes medbestemmelsesrettigheter er regulert i hovedavtalen i staten (HA). Den skiller mellom rettigheter før og etter en politisk beslutning. De ansattes og de ansattes organisasjoner har ingen formelle medvirkningsrettigheter i prosessen før en politisk beslutning er fattet.

Selv om de ansattes organisasjoner således ikke har noen rettigheter til å medvirke i den politiske beslutningsprosessen med utarbeidelsen av stortingsmeldingen, har departementet likevel lagt vekt på å informere hovedsammenslutningene også i denne fasen. Allerede våren 2002 ble hovedsammenslutningene i staten invitert til et informasjonsmøte i AAD, hvor de ble orientert om de grunnleggende problemstillingene, målsettingene med meldingen og organiseringen av arbeidet. Etter sommeren ble hovedsammenslutningene igjen invitert til møte, hvor arbeids- og administrasjonsministeren gikk gjennom problemstillinger, utfordringer og nevnte de hovedområdene hvor meldingen ville være mer spesifikk. Hovedsammenslutningene ble blant annet opplyst om at meldingen ville vurdere, og ta stilling til, lokalisering for en del av tilsynene. Det ble i den forbindelse presisert at det ville bli lagt opp til en lang gjennomføringstid av vedtaket; ikke minst for å sikre en best mulig håndtering av personalet som ville bli berørt. Hovedsammenslutningen ble lovet et nytt orienteringsmøte så snart det forelå endelige avklaringer ift. de personalmessige sidene ved tilsynsmeldingen, det vil si umiddelbart etter at meldingen ville bli fremlagt. For å sikre at de ansatte og de ansattes organisasjoner skulle være de første til å bli informert om hvilke tilsyn som ville bli foreslått utflyttet, valgte regjeringen å orientere hovedsammenslutningene allerede i 5. desember 2002 om utflyttingsvedtaket før meldingen formelt ble lagt frem 24. januar 2003.

Aktiv medvirkning og medbestemmelse i den videre flytteprosessen

Når det gjelder medvirkning i gjennomføringen av de videre omstillings- og flytteprosesser, vil den være basert på de rettigheter hovedavtalen (HA) gir de ansatte gjennom sine tillitsvalgte i virksomheten. HA regulerer bl.a. tjenestemannsorganisasjonenes rett til informasjon (HA § 11), drøfting (HA § 12) og forhandling (HA § 13) av det som ikke er politisk bestemt. I saker hvor arbeidssituasjonen til arbeidstakere i flere virksomheter vil bli berørt, skal det inngås avtaler om hvordan medbestemmelse skal utføres, jf. HA § 2 nr.2. Dette vil være aktuelt ved f.eks. sammenslåing av tre tilsyn til ett nytt medietilsyn. Avtalen inngås i det nevnte tilfellet mellom fagdepartementet og de aktuelle tjenestemannsorganisasjoner.

AAD har sammen med hovedsammenslutningene drøftet frem en mal til omstillingsavtale som skal legges til grunn ved større omstillingsprosesser. Denne vil bli gjennomgått på nytt, for å se om det er behov for tilpasninger til den type flytteprosesser tilsynene står overfor.

Individuell oppfølging

Det vil bli lagt stor vekt på at flytting av statlige tilsyn skal gjennomføres med tett oppfølging av den enkelte ansatte. AAD vil tilrettelegge for en proaktiv bruk av alle tilgjengelige personalpolitiske virkemidler for omstillingsprosesser. AAD vil på sentralt nivå ha dialog med hovedsammenslutningene når det gjelder bruk av tilgjengelige virkemidler og vurdere behov for eventuelt ytterligere virkemidler. Informasjon til den enkelte ansatte vil være viktig. AAD har derfor etablert en egen hjemmeside (<http://www.dep.no/aad/norsk/omstilling/index-b-n-a.html>), der de ansatte får oppdatert og løpende informasjon om personalmessige forhold i tilknytning til tilsynsmeldingen.

Det er den enkelte virksomhetsleder som har ansvar for å se til at de ansatte får informasjon, samt å tilpasse bruken av de konkrete virkemidlene. Virkemidlene skal bidra til at tilsynene gjennom hele prosessen har den kompetanse de trenger for å være fullt operative både faglig og operasjonelt, og at alle ansatte blir godt ivaretatt. Det vil bli lagt vekt på å få flest mulig til å flytte med, men de som av personlige eller karriere-messige grunner ikke ønsker å flytte, skal få hjelp til å komme over i annet arbeid. Det vil bli lagt til rette for

at det blir utarbeidet individuelle karriereplaner og nødvendige støttetiltak for alle ansatte.

Den individuelle karriereplanen skal ta utgangspunkt i en dialog mellom den enkelte ansatte og leder. Gjennom karriereplanleggingen skal en avklare nærmere den enkeltes ønsker og bistandsbehov i forbindelse med flyttingen som grunnlag for bl.a. å vurdere bruk av personalmessige virkemidler, jf. nedenfor. Ansatte som ikke velger å flytte med, vil få hjelp til å skaffe seg nytt arbeid i Oslo; bl.a. vil en bruke fortrinnsretten til nye stillinger i statsforvaltningen som et viktig virkemiddel i denne sammenheng. Målet er ingen skal støtes ut av arbeidsmarkedet som følge av flyttingen.

AAD har, i samråd med hovedsammenslutningene, utarbeidet en rekke virkemidler som virksomhetene kan bruke når de står overfor større og/eller kompliserte omstillinger. Bruken av dem skjer innenfor de budsjetttrammer virksomheten til enhver tid har. Det er viktig å understreke at det er virksomhetslederen som etter å ha drøftet det med de tillitsvalgte - bestemmer om, og i så fall hvilke, virkemidler som er nødvendige for å gjennomføre flyttingen. I henhold til avtalen med hovedsammenslutningene skal virksomhetslederen således foreta en grundig individuell vurdering før virkemidlene tas i bruk. Ingen har krav på å bli tilbudt bestemte virkemidler og dette er heller ikke tema for forhandlinger.

Det vises til vedlegg for oversikt over aktuelle personalpolitiske virkemidler som arbeidsgiver, etter en individuell vurdering, kan ta i bruk.

Flytting og konsekvenser for ventelønn

Gjennom tett oppfølging og hjelp til den enkelte ansatte og ved aktiv og målrettet bruk av de virkemidlene som er til disposisjon, vurderer departementet det slik at flyttingen av tilsynene ikke skal medføre økt antall personer på ventelønn.

Statistikken viser at de som i dag mottar ventelønn, i hovedsak kommer fra statlige virksomheter som er omdannet til aksjeselskap og opererer i et marked (Telenor, Posten m.v)

Tilsynene er ordinære forvaltningsorganer. Erfaringer fra tidligere store omstillingsprosesser som har medført overtallighet er at disse, der man har gått inn med aktive virkemidler, i liten grad har bidratt til å øke antall ventelønnsinntakere. I den store omstillingsprosessen i Forsvaret som omfattet en nedbemanning på ca.2700 årsverk, er det bare 45 personer på ventelønn.

Vedlegg 2

Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 25. mars 2003

Korreksjon til svar på familie-, kultur og administrasjonskomiteens spørsmål vedrørende St. meld. nr. 17 (2002-2003) Statlige tilsyn - Spørsmål nr. 1.

Jeg er blitt oppmerksom på at det i mitt brev til komiteen av 17.3.03 dessverre er gitt ufullstendige opplysninger om kostnadene ved flytting av Kystverket til Ålesund. I brevet tok jeg utgangspunkt i de tilleggsbevilgninger på 65 mill. kroner som ble gitt av Stortinget i 2001 og 2002 i forbindelse med flyttingen - tilleggsbevilgninger som, når man korrigerer for ikke-flytterelaterte kostnader bl.a. til IT, ville gitt en flyttekostnad pr. ansatt på 524.000 kroner. Jeg overså da at Stortinget senere har gitt ytterligere tilleggsbevilgninger på 25,7 mill. kroner, slik at kostnadene til flyttingen må anslås til 846.000 kr. pr. ansatt. Jeg må bare si meg oppriktig lei for feilen.

Samtidig vil jeg presisere at erfaringstallene for Kystverket ikke rokker ved konklusjonene i meldingen når det gjelder kostnader ved, og behovet for god økonomisk styring av, flytteprosesser.

Når det gjelder historiske erfaringer, er det de siste årene gjennomført tre større flyttinger ut av Oslo av

direktorater og tilsyn i sivil sektor - Kystverket, Domstolsadministrasjonen og Produkt- og eltilsynet. For Kystverket, med 84 ansatte, ble altså flyttekostnadene 846.000 kr. pr. ansatt. For Domstolsadministrasjonen, med 44 ansatte, ble (som opplyst i brevet av 17.3.) kostnaden ved flytting til Trondheim 365.000 kr. pr. ansatt. For Produkt- og eltilsynet, som ved flyttingen hadde 43 ansatte, opplyser direktøren i notat av 11.10.02 at kostnadene ved flytting til Tønsberg og fusjonering med Direktoratet for Brann- og Eksplosjonsvern beløp seg til 380.000 kr. pr. ansatt. Samlet innebærer det at de tre flyttingene har gitt en kostnad på i overkant av 600.000 kr. pr. ansatt på flyttetidspunktet; altså i tråd med det kostnadsanslaget på 400-600.000 pr. ansatt som jeg regner som realistisk ved de omløsliseringer av tilsyn som regjeringen legger opp til.

Som nevnt både i meldingen og i mitt brev til komiteen er det nødvendig med klare budsjettrammer og streng kostnadskontroll for å holde flyttekostnadene innenfor akseptable økonomiske rammer. Også det illustreres av erfaringene fra de tre enhetene.

Vedlegg 3

Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 7. april 2003

St.meld. nr. 17 (2002- 2003) om Statlige tilsyn - nye spørsmål fra Stortingets Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen

Jeg viser til spørsmål vedrørende stortingsmeldingen om statlige tilsyn oversendt pr brev av 31.03.03.

Spørsmål nr 1

"I meldingen blir det ofte vist til overflyttingen av domstolsadministrasjonen til Trondheim som eksempel på en vellykket flytteprosess. Det ville være ønskelig å få kjennskap til de avtaler som ble inngått med de ansatte i forbindelse med denne flyttingen. Er disse eventuelt sammenlignbare med de avtaler som er inngått vedrørende tilsynene?"

Spørsmålet om erfaringene fra etablering av Domstolsadministrasjonene i Trondheim er forelagt Justisdepartementet, som har gitt følgende svar:

"Vedlagt følger den omstillingsavtale som ble inngått med tjenestemannsorganisasjonene i forbindelse med opprettelsen av Domstoladministrasjonen i Trondheim. Pr. 1. november 2002 sto 8 personer i den tidligere Domstolavdelingen uten annet arbeid. Alle disse ble

tilbudt jobb i Justisdepartementet (JD), enten fast eller midlertidig, avhengig av hvilken type kontrakt de hadde på det tidspunkt. Fem av disse valgte imidlertid en etterlønsavtale som beskrevet i omstillingsavtalen. Etterlønsavtalen innebar lønn i 6 mnd (frem til 1. mai 2003), med 20% reduksjon hver andre måned."

Når det gjelder den forestående flyttingen av tilsyn vil det bli inngått egne omstillingsavtaler. Hver avtale må tilpasses den enkelte omstillingsprosess, men de vil ta utgangspunkt i den malen for slike avtaler som tidligere er oversendt komiteen som vedlegg til mitt brev av 17.03.

Avtalene skal inngås mellom de aktuelle tjenestemannsorganisasjoner og virksomhetens ledelse, og det vil være opp til disse partene å initiere sine egne forhandlinger. Hvor flere virksomheter under samme departement slås sammen (f.eks. Medietilsynet) vil fagdepartementet være part på arbeidsgiversiden, og det er naturlig at departementet tar initiativ til å innlede forhandlinger med disse virksomhetene.

Foreløpig er det ikke inngått omstillingsavtaler for tilsynene, i og med at meldingen ligger til behandling i Stortinget.

Spørsmål nr 2

"I komiteens utspørring 25. mars 2003 understreket statsråd Victor Norman at det ikke var meningen å effektivisere tilsynene gjennom nedbemanning, snarere tvert om. På side 79 i meldingen står det imidlertid at "Lavere personalbehov gir samtidig behov for 20% mindre lokaler." Hvordan skal dette tolkes?"

Regjeringens mål er sterke og aktive statlige tilsyn. Effektiviseringsgevinsten ved flytting gir bedre mulighet til å nå målene i meldingen. Regjeringen har lagt til grunn at det ved flytting etter hvert kan realiseres en effektiviseringsgevinst på om lag 10%. Når tilsynene etableres på et nytt sted, vil man kunne skreddersy lokaler og fysisk infrastruktur, forenkle arbeids- og rapporteringsrutiner og effektivisere kontakt med tilsynsobjektene.

Effektiviseringsgevinsten kan man velge å ta ut på ulike måter. Gevinsten kan brukes til å styrke tilsynene faglig. Gevinsten kan sette tilsynene i stand til å håndtere økt saksmengde eller nye oppgaver innen dagens ressursramme. I forhold til dagens oppgaver og saksmengde for tilsynene, kan gevinsten realiseres ved en lavere bemanning enn dagens. For Konkurransetilsynet er det i meldingen en illustrerende beregning av kostnader og gevinster ved flytting. På gevinstsiden er det lagt til grunn en mulighet for lavere husleiekostnader, knyttet til lavere leiepriser og en mulighet for at tilsynet kan greie seg med et mindre areal i Bergen. Det er her lagt inn en forutsetning om 20% reduksjon av leievolumet, som kan være basert både på en mulighet for å skreddersy mer arealeffektive lokaler og på en mulighet for lavere bemanningsbehov. Reduksjonen på 20% må imidlertid ikke tas som uttrykk for en konkret, fremtidig bemanningsplan.

Spørsmål nr 3

"Mange ansatte er urolige for at de kanskje heller ikke er ønsket med i flyttingen og hvilke rettigheter de egentlig sitter igjen med. Vil det bli gitt tydelig informasjon til de ansatte om deres rettigheter og på hvilken måte?"

Det er regjeringens klare ønske at hver enkelt ansatt blir med til ny lokalisering. Selv om alle er ønsket med, tas det i meldingen hensyn til at mange av f.eks. familiære hensyn vil velge å bli igjen i Oslo området. En slik realistisk tilnærming må ikke tas til inntekt for at de ansatte ikke er ønsket på ny lokalisering. For å understreke at alle er ønsket legges det opp til individuelle samtaler med hver enkelt ansatt.

Det er allerede gitt informasjon om rettigheter for de ansatte som berøres. Informasjon til de ansatte er primært et ansvar for den lokale ledelse. AAD avholdt 9. januar en heldagskonferanse for samtlige berørte etatsledere og deres personalsjefer, og ledere i de aktuelle fagavdelinger i departementene. Her ble bl.a. gjeldende regelverk og tilgjengelige virkemidler gjennomgått. Det ble samtidig informert om en egen side på internett (på AADs hjemmeside) som ble lansert samme dag, hvor regelverk og virkemidler er beskrevet. De ansatte kan når som helst gå inn på denne siden og lese om sine rettigheter. I tillegg sendte AAD i februar brev til alle de berørte departementer og tilbød at AAD kunne besøke alle departementer og tilsyn/direktorater og informere direkte.

Gjennom individuelle samtaler med hver enkelt ansatt vil det gis ytterligere informasjon om rettigheter og avklare forhold som gjelder den enkelte. I tillegg vil det være ønskelig med et nært samarbeid med de ansattes organisasjoner for løpende å sikre tilstrekkelig informasjon og vurdere ulike informasjonstiltak.

I tillegg til generell og individuell informasjon om rettigheter, vil jeg understreke at målet med tiltakene for de ansatte som ikke velger å flytte med, er ny jobb. Ett middel for å nå dette, er individuelle karriereplaner. AAD har invitert alle tilsynene / direktoratene til en samling for å drøfte med virksomhetene selv hvordan karriereplanleggingen skal praktiseres.

Et annet middel for å nå målet om at alle skal få ny jobb, er den eksterne fortrinnsretten. Dette er en rett til å få stillinger man søker på – og er kvalifisert for - i staten. Fortrinnsretten følger automatisk av et eventuelt flyttefritak, dersom man har to års fast eller fire års midlertidig tjeneste i staten.

Vedlegg 4

Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 11. april 2003

St.meld. nr. 17 (2002- 2003) Om statlige tilsyn

Jeg viser til komiteens brev av 3.4.03 hvor jeg blir bedt om å kommentere fire påstander som er fremkommet i debatten om stortingsmeldingen.

1.

"En sterk vektlegging av overordna tilsyn/internkontroll vil føre til en svekkelse av kompetansen i tilsynene. I denne sammenhengen vises til Veritas' rapport laget på bestilling fra Sjøfartstilsynet."

Kommentar:

Internkontrollbasert tilsyn innebærer at det er bedriftene som har ansvaret for å planlegge og gjennomføre aktiviteter på en forsvarlig måte, i samsvar med det regelverket som gjelder. Til en viss grad skal disse tiltakene være dokumentert. Bedriftene har også ansvaret for å etterkontrollere at virksomheten gjennomføres som forutsatt.

Myndighetenes oppfølging tar utgangspunkt i bedriftens egen beskrivelse av hvordan virksomheten plan-

legger for og kontrollerer etterlevelse av regelverket (internkontrollsystemet). Tilsynsmyndigheten følger opp bedriftenes egen beskrivelse av hvordan virksomheten styres, men foretar samtidig stikkprøvekontroller for å sjekke ut at det er samsvar mellom den dokumenterte og faktiske tilstand. En slik tilnærming krever større, og i noen grad annen, kompetanse hos tilsynsmyndighetene enn den som er nødvendig for et mer tradisjonelt og detaljert kontrollarbeid. Tilsynsmyndighetene må ha god systemforståelse og kunne se sammenhengen mellom den metodiske tilnærmingen og det fagområdet det føres tilsyn med. Tilsynsmyndighetene må derfor oppdatere sin fagkunnskap kontinuerlig for å kunne gjennomføre de nødvendige faglige stikkprøvekontrollene.

På flere områder er det i tråd med internkontrollmetoden utarbeidet såkalte funksjonelle forskrifter, der myndighetene tar utgangspunkt i hvilke mål som skal oppnås. Det blir så i stor grad opp til virksomhetene selv å velge de løsninger som best oppnår disse. Dette fordrer at tilsynsmyndighetene holder seg kontinuerlig faglig oppdatert for å kunne følge med på den tekniske og organisatoriske utviklingen. I de tradisjonelle tilsyns- og regelverksmiljøene ble lite overlatt til virksomhetene selv, og det var således lite behov for skjønnsutøvelse fra de enkelte tilsynsinspektører. Internkontroll som tilsynsmetode fordrer derfor større kompetanse med hensyn til at tilsynsinspektørene både skal vurdere virksomhetens system for styring av bedriften og oppfølgingen av funksjonelle krav på tekniske områder, der det kreves stor fagkompetanse for å kunne gjøre skjønsmessige vurderinger av bedriftens valg av løsning.

På sikkerhets- og arbeidsmiljøområdet har myndighetene arbeidet med internkontrollbasert tilsyn i lengre tid. Dette ble først innført i petroleumsvirksomheten på 80-tallet, og erfaringene fra dette var så gode at man bestemte seg for å innføre det samme for landbasert næringsliv på 1990-tallet. Det er utarbeidet en egen forskrift om internkontroll på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet der Arbeidstilsynet, Direktoratet for brann- og elsikkerhet, Statens forurensingstilsyn og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon har tilsynsansvar. I tillegg er Statens næringsmiddeltilsyn (Mattilsynet) og Statens helsetilsyn inne i forskriften og benytter denne som grunnlag for sitt tilsynsarbeid. På det maritime området er det også egne regler om redernes plikt til internkontroll som følges opp av Sjøfartsdirektoratet.

2.

"Forslaget til lokalisering av tilsynene sementerer på viktige områder og i mange år framover en fragmentert tilsynsstruktur som hindrer en samordning av ulike tilsyn innenfor enkeltområder som for eksempel transportsektoren og HMS området."

Kommentar:

Av hensyn til tilsynsobjektene er det helt nødvendig med dialog og samarbeid mellom beslektede tilsynsmyndigheter. Det er allerede opprettet gode samar-

beidsformer mellom flere av tilsynsetatene, særlig på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. Dette kan imidlertid forbedres, og gjennom etableringen av tre sentrale tilsynskoordineringsmiljøer på HMS-området, slik regjeringen foreslår i stortingsmeldingen, tas det nettopp sikte på å etablere en forbedret samordning av tilsyn.

Dagens teknologi tilsier også at det kan etableres gode samarbeidsløsninger uavhengig av geografisk plassering. Eksempelvis har Oljedirektoratet ivaretatt en koordinerende rolle overfor petroleumsindustrien helt fra 1985, uavhengig av de øvrige tilsynenes geografiske plassering. På landsiden blir det faktiske tilsynet på HMS-området i stor grad utført av regionale/lokale enheter slik at hovedkontorenes plassering i og for seg ikke har så stor betydning for koordineringen av det praktiske tilsynsarbeidet.

Hva angår samordning innen transportsektoren er spørsmålet forelagt Samferdselsdepartementet som har gitt følgende svar:

"En arbeidsgruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet konkluderte i 2001 med at tilsynsarbeidet innen for jernbane og luftfart best kunne ivaretas innenfor separate tilsynsorganer. Dette hadde blant annet sin bakgrunn i at regelverktutviklingen og selve tilsynsarbeidet er svært sektorspesifikt og at man derfor så få synergier i en formalisert samordning. Utviklingen bl.a. i EU-regelverk på sikkerhetsområdet er også i stor grad sektorspesifikt."

Vi regner med at disse forholdene også vil gjelde for tilsyn innenfor øvrige deler av transportsektoren. I utredningen ble det imidlertid lagt vekt på at det ville være nyttig for tilsynsarbeidet innenfor ulike sektorer med et utvidet samarbeid og informasjonsutveksling. En lokalisering av de ulike transporttilsynene på geografisk atskilte steder er derfor i utgangspunktet uproblematisk, men vil kunne gjøre det noe mer ressurskrevende å få til et utvidet samarbeid."

3.

"Regjeringen undervurderer konsekvensene av de internasjonale rammevilkår og føringer på tilsynsområdet."

Kommentar:

I stortingsmeldingen er det fremhevet at internasjonale rammebetingelser og utviklingstrekk har innvirkning på organiseringen av tilsyn i Norge. For å belyse dette nærmere, er det et eget kapittel 2 i meldingen om relevante internasjonale utviklingstrekk. For Norge er det særlig utviklingen i EU/EØS området som er relevant. Det er regjeringens vurdering at utviklingen her nettopp understreker behovet for organisatoriske reformer av den norske tilsynsorganiseringen med hensyn til klarere roller og formål for tilsynene, samt økt faglig uavhengighet i forhold til departementene. I meldingen er det her særlig vist til EUs hvitbok om europeisk forvaltning (European Governance) fra juli 2001 og Komisjonens tiltaksplan for bedre reguleringer fra juni 2002 (The Better Regulation Action Plan)

Innenfor enkelte sektorer stilles krav om nasjonale reguleringsorganer, såkalte National Regulation Authorities (NRA) som skal være rettslig og organisatorisk uavhengige av forvaltningen av tjenestproduksjon og eierinteresser.

Den nevnte hvitboken om styringsformer i EU slår fast at nasjonale tilsyn spiller en stadig viktigere rolle i iverksettelsen og håndhevingen av EUs regelverk. Etableringen av tilsyns- og overvåkingsorganer på EU-nivå har foreløpig skjedd i begrenset omfang, men hvitboken signaliseres en økt bruk av slike organer, blant annet på områdene flysikkerhet, sjøsikkerhet og mat-sikkerhet.

Kommisjonen ønsker å etablere tilsyn med myndighet til å fatte beslutninger i enkeltsaker ut fra EU-regler. Tilsynet skal utøves med en viss grad av uavhengighet og innenfor klart lovavgrensede rammer. Kommisjonen stiller i hvitboken opp et sett av betingelser for opprettelsen av slike organer. For det første skal de kun behandle enkeltsaker, ikke vedta generelle forskrifter. Videre er det først og fremst på områder der en enkelt almen interesse er fremherskende og hvor oppgavene krever særskilt teknisk ekspertise at opprettelsen av slike organer er aktuell. Det slås videre fast at organer ikke kan få beslutningskompetanse på områder der de må avveie mellom motstridende samfunnsinteresser, fatte politiske valg eller utføre kompliserte økonomiske vurderinger. For å understreke at slike organer skal være uavhengige, er det for eksempel i forordningen om opprettelse av luftfartssikkerhetsbyrået sagt at direktoratet ikke må motta instruksjoner fra noen av EUs organer eller medlemsstaters regjeringer.

En økt interesse for organiseringen av organer på fellesskapsnivå utenfor Kommisjonen kan også forstås ut fra et erklært ønske om å tydeliggjøre skillet mellom fagkyndighet og politisk autoritet. Kommisjonen er opptatt av at det i visse tilfelle kan være uklart om det er politiske myndigheter som tar beslutningen eller fagekspertisen, og opplever at en bedre opplyst befolkning i stigende grad setter spørsmålsteget ved innholdet og uavhengigheten i ekspertrådgivning. Behovet for en slik tydeliggjøring har da også i økende grad blitt aktuell, blant annet som følge av matvaresikkerhetssakene i EU.

Målsetningen fra Kommisjonen om å styrke tilsynsfunksjonene på nasjonalt nivå og fellesskapsnivå og ønsket om å skille tilsyn fra de politiske myndigheter vil kunne ha implikasjoner for hvordan Norge utformer tilsynsfunksjonen. Organiseringen bør være mest mulig robust i forhold til mulige fremtidige krav som følge av EØS-avtalen. Dette har regjeringen lagt vekt på, både i utformingen av de generelle idealer for tilsynsorganisering og i de konkrete organisatoriske endringer som er foreslått innen visse sektorer.

4.

"Plassering av Konkurransetilsynet på avstand fra Oslo virker hemmende på tilsynets arbeid, for eksempel i forbindelse med etterforskning av kartellvirksomhet og samtidig også fordyrende fordi langt de fleste virksomheter har sine sentralavdelinger i Oslo."

Kommentar:

Lokalisering av Konkurransetilsynet i Bergen vil innebære økte reisekostnader fordi de fleste virksomheter har sine sentralavdelinger på Østlandsområdet. De næringsdrivende vil få noe økte reiseutgifter i forbindelse med eventuelle møter med Konkurransetilsynet i etterforskningssaker og i andre saker. Jeg mener likevel at dette ikke vil bli noe vesentlig problem, bl.a. fordi fysiske møter i noen grad kan erstattes av annen form for kommunikasjon (e-post, telefonmøter, videokonferanser).

Videre vil Konkurransetilsynet få noe økte reiseutgifter bl.a. i forbindelse med enkelte faser i etterforskningen av kartellvirksomhet. Departementet har i sine beregninger av flyttekostnadene for Konkurransetilsynet lagt til grunn Konkurransetilsynets egne forutsetninger om omfanget av stedlig bevissikring, og ut fra det beregnet merkostnadene som følger av en lokalisering i Bergen, jf. boks 9.1. i St. melding nr. 17 (2002-2003). Departementet har også tatt hensyn til økte reiseutgifter i tilknytning til øvrig møtevirksomhet i sin beregning av flyttekostnader. Departementets beregninger viser likevel en positiv nåverdi for flytting av Konkurransetilsynet til Bergen. Beregningene viser at besparelsene ved lokalisering i Bergen mer enn oppveier merutgifter til økt reisevirksomhet m.m.

I Konkurransetilsynets resultatrapport for 2002 beskrives arbeidet med etterforskning av kartellvirksomhet. Det fremgår av tilsynets rapport at til sammen 99 saker vedrørende overtredelse av forbudsbestemmelsene ble behandlet i 2002. I kun 4 av disse sakene gjennomførte tilsynet stedlig bevissikring med hjemmel i konkurranseloven § 6-2 etter kjennelse fra forhørsretten. Tilsynet skriver at "til sammen ble det gitt 10 beslutninger om bevissikring i enkeltbedrifter og fem beslutninger om bevissikring på bopel". Konkurransetilsynet benyttet 9 av beslutningene for enkeltbedrifter. Kun 2 av beslutningene ble anvendt mot privatbolig.

Store bransjeomfattende kontroll saker er meget ressurskrevende, og selve kontrollaksjonen kan involvere opp til 30-35 av tilsynets medarbeidere. Etterforskningen av kartellvirksomhet er likevel organisert slik at selve bevissikringen ved besøk i enkeltbedrifter eller privatboliger, i de få sakene der dette er påkrevet, utgjør en mindre del av tilsynets ressursbruk i disse sakene. Både forberedelser til stedlige besøk og gjennomgangen av innhentet materiale når bevissikringen er gjennomført, vil skje i tilsynets lokaler. Det samme gjelder den økonomiske analyse og juridiske gjennomgang som er nødvendig for å vurdere om et etterforsket forhold skal anmeldes til Økokrim. Denne vurderingen involverer alltid tilsynets markedsavdelinger og tilsynets ledelse.

På bakgrunn av ovennevnte er jeg ikke bekymret for at lokalisering i Bergen vil virke hemmende for tilsynets arbeid. I de få sakene der stedlig bevissikring er nødvendig, vil lokalisering i Bergen riktignok medføre økt tidsbruk i denne fasen av arbeidet. Stedlig bevissikring utgjør imidlertid en mindre del av tilsynets totale ressursbruk i saker der brudd på konkurranselovens

forbudsbestemmelser etterforskes. Konkurransetilsynet må dessuten også i dag koordinere utreisen til enkeltbedrifter og privatboliger der bevissikring skal foregå. Det er således kun reisen fra Bergen til Østlandet, når det er her de etterforskede bedrifter holder til,

som vil måtte planlegges ekstra i forhold til i dag. Slik departementet ser det, vil ikke dette i vesentlig grad virke hemmende for tilsynets arbeid med etterforskning av brudd på konkurranselovens bestemmelser.

Vedlegg 5

Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet v/statsråden til komiteen, datert 11. april 2003

Stortingsmelding nr 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn

Jeg viser til spørsmål vedrørende stortingsmeldingen oversendt pr brev av 3.4.03.

Spørsmål 1a

"Hva er grunnen til at statsråden har avvirket styret i Arbeidstilsynet pr 5. mars, og ikke avvirket stortingsbehandlingen?"

Spørsmål 1b

"Vurderer statsråden samme fremgangsmåte på andre deler av innholdet i St.meld. nr 17?"

Svar

Departementet legger stor vekt på, og har tydelig formidlet at det fortsatt er av stor betydning at Arbeidstilsynet har et nært samarbeid med arbeidslivets parter. Det var derfor meningen å avvete den praktiske avviklingen av Arbeidstilsynets styre inntil det var nærmere avklart hvordan det fremtidige samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og partene skulle videreføres i en annen form, både sentralt og lokalt. Imidlertid nedla flertallet av styrets medlemmer, herunder styrelederen, sine verv som følge av fremleggelsen av stortingsmeldingen. Av hensyn til saksbehandlingen i Arbeidstilsynet, bl.a. i forbindelse med fastsettelsen av forskrifter, ble det derfor nødvendig formelt å nedlegge styret før det videre samarbeidet var nærmere avklart. Jeg kan imidlertid opplyse om at det var et møte mellom departementet og partene i arbeidslivet (Arbeidspolitisk råd) 10. april i år, hvor det framtidige samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og partene var satt på dagsordenen.

Jeg vurderer ikke å gjennomføre andre endringer innen mitt ansvarsområde for tilsynene før Stortinget har tatt stilling til meldingen i løpet av mai.

Spørsmål 2

"Statsråden peker på at flytting vil koste om lag kr 500 000 pr. ansatt i tilsynene som eventuelt skal flyttes ut. Vil denne kostnaden bli dekket som en ekstrabevilgning, eller skal deler av denne summen dekkes gjennom en forventet effektiviseringsgevinst? Vi vil gjerne ha svar for hvert enkelt tilsyn."

Svar

Regjeringen har lagt opp til at det enkelte tilsyn skal få dekket netto merkostnader ved flyttingen. I dette lig-

ger at man har tatt hensyn til en fremtidig effektiviseringsgevinst.

De budsjettmessige konsekvensene for de enkelte tilsyn vil Regjeringen komme tilbake til i forbindelse med budsjettbehandlingen for 2004.

Spørsmål 3

"Hvordan vil statsråden ivareta at sikkerheten i luften og på sjøen ikke blir svekket i flytteperioden? Vi vil gjerne ha svar for de impliserte tilsyn."

Svar

Når det gjelder forholdet til sikkerheten i luften, viser jeg til mitt tidligere svar av 17.3 til komiteen (svar på spørsmål 2).

Når det gjelder sikkerheten på sjøen er svaret utarbeidet i samråd med nærings- og handelsministeren. For sikkerhet på sjøen vil mange av de samme momenter som for sikkerhet i luften gjøre seg gjeldende. Sjøfartsdirektoratet har ansvaret for regelverk og tilsyn på sjøsikkerhetsområdet, men det er aktørene selv som har det primære ansvaret for sikkerheten i egen virksomhet. I tråd med forutsetningene i meldingen vil det også her bli lagt opp til en gradvis oppbygging av virksomhet i Haugesund, samtidig som virksomheten i Oslo bygges ned, samt at det kan ytes en kompensasjon i form av økt bemanning i perioden. Alle tilgjengelige personalpolitiske virkemidler vil bli benyttet, og Nærings- og handelsdepartementet vil følge prosessen nøye.

Hva angår arbeidet med sjøsikkerheten vil jeg også minne om at Sjøfartsdirektoratet har et ytre apparat (distriktene og stasjonene) som utøver mye av den daglige, fysiske inspeksjonen. Det ytre apparatet er ikke planlagt endret i flytteperioden, og dette vil ytterligere bidra til at en forsvarlig tilsynsvirksomhet kan opprettholdes i flytteperioden.

Spørsmål 4a

"Hvilke konsekvenser vil en plassering av Konkurransetilsynet i Bergen ha for bekjempelsen av økonomisk kriminalitet, i og med at de fleste større bedrifter har hovedkontor i Oslo?"

Spørsmål 4b

"Hvordan vil regjeringen løse utfordringen med at verneting for de fleste større bedrifter blir i Oslo?"

Svar

Arbeidet med å avdekke brudd på konkurranselovens forbudsbestemmelser skjer i stor grad i tilsynets lokaler. Tilsynets arbeid tar utgangspunkt i innhentet informasjon om konkret forhold i markedet. Denne informasjonen innhentes enten skriftlig per brev, e-post mv. eller muntlig over telefon eller i møter. En viktig kilde til informasjon vil være tips fra konkurrenter eller kunder som mener at de blir skadelidende av visse markedsaktørens eventuelle konkurranseskadelige handlinger.

I all hovedsak foregår møtevirksomheten i tilsynets lokaler. Flyttingen av tilsynet til Bergen kan medføre behov for å erstatte fysiske møter med annen form for kommunikasjon og informasjonsinnhenting. Jeg kan ikke se at dette vil gjøre det vanskeligere for tilsynet å få innhentet nødvendig informasjon for å avdekke økonomisk kriminalitet som følger av brudd på konkurranselovens bestemmelser. Analyse og vurdering av innhentet informasjon vil, uavhengig av lokalisering, skje i tilsynets lokaler.

På grunnlag av vurdering og analyse av den informasjon som tilsynet har innhentet eller mottatt, avgjør tilsynet om det er grunnlag for å foreta kontrollbesøk i bedrifter med mer, for å avdekke og fremskaffe beviser for brudd på konkurranselovens forbudsbestemmelser slik som forbud mot prissamarbeid, anbudssamarbeid og markedsdeling med mer. Slike kontroller skjer normalt i et svært begrenset antall saker per år.

Lokalisering av Konkurransetilsynet i Bergen vil, etter min vurdering, ikke være til hinder for å gjennomføre stedlig bevissikring i de få sakene som krever denne form for informasjonsinnhenting. Lokalisering i Bergen vil riktignok medføre noe økt tids- og ressursbruk i denne fasen av arbeidet med avdekkingen av økonomisk kriminalitet. Dette har imidlertid departementet tatt høyde for i sine beregninger av kostnader og besparelser knyttet til flytting av Konkurransetilsynet til Bergen.

Jeg viser for øvrig til svar på spørsmål 4 i en annen henvendelse fra komiteen til departementet datert 3. april 2003.

Vernetingsreglene har betydning for domstolenes stedlige kompetanse. Nåværende konkurranselov har ingen regler om tvunget vernetting. I utgangspunktet gjelder derfor reglene i tvistemålsloven og straffeprosessloven. Sivile saker kan således etter reglene om alminnelige vernetting reises i den rettskrets der ervervsdrivende har hjemting (tvml. §§ 17, jf. 21), dvs. der en person har bopel eller der et foretak har hovedkontor eller styret har/sist hadde sitt sete. Videre er det etter tvml. § 27 særskilt vernetting for fast forretningssted. Hovedforhandling i straffesak skal som hovedregel holdes der den straffbare handling antas foretatt (strprl. § 10). Påtalemyndigheten fører saken, og Konkurransetilsynets medvirkning er begrenset.

Konkurransetilsynet har frem til i dag ikke benyttet hjemmelen i krrl. § 6-5 til å utferdige forelegg på vinningsavståelser. Det har, så vidt jeg kjenner til, heller ikke vært sivile saker med prøving av tilsynets forvaltningsvedtak.

Departementet har ingen oversikt over antall bevissikringskjennelser fra forhørsretten. Begjæring om slike beslutninger kan bringes inn på det stedet hvor det mest praktisk kan skje, uavhengig av hvor aktuelle foretak har hjemting. Foretak som er gjenstand for beslutningen involveres ikke i saken.

I perioden 1986-2002 anmeldte Prisdirektoratet/Konkurransetilsynet 39 saker til påtalemyndigheten, dvs gjennomsnittlig 2-3 anmeldelser pr. år. Av disse er 8 helt eller delvis behandlet av domstolene.

Som det fremgår av ovenstående er vernetingsreglene av mindre betydning under prisloven og nåværende konkurranselov. Regjeringen vil for øvrig ta stilling til vernetingsproblematikken i forbindelse med utarbeidelsen av Odelstingsproposisjonen om ny konkurranselov som planlegges oversendt Stortinget i høstsesjonen 2003. I den forbindelse vil departementet vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av sitt forslag, herunder eventuelle regler om vernetting

Spørsmål 5

"Etter en eventuell flyttebeslutning kan man risikere at de enkelte tilsyn tappes for kompetanse. Hvordan vil statsråden møte de utfordringer dette medfører? Vi ber om en vurdering av hvert enkelt tilsyn."

Svar

Jeg oppfatter dette spørsmålet som i all hovedsak sammenfallende med spørsmål som tidligere er blitt stilt av Arbeiderpartiets stortingsgruppe om hvordan kompetanse og kvalitet vil bli ivaretatt etter flytting, samt hvordan bl.a. nyrekruttering og opplæring av ansatte ville påvirke virksomhetenes muligheter for å utføre sine oppgaver i omstillingsperioden. Disse spørsmålene har jeg tidligere besvart i brev av 21.03.03 til Arbeiderpartiets stortingsgruppe. Jeg siterer nedenfor fra svaret:

"Innledningsvis viser jeg til mitt svar på spørsmål nr. 1 til Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, jf. vårt brev av 17.03.03.

Spørreundersøkelsene som tilsynene har gjort blant sine ansatte, bør ikke vurderes som en prediksjon på hvor mange som til slutt vil flytte, men må vurderes i lys av at dette kommer som en reaksjon blant de ansatte på vedtaket. Jeg vil påpeke at det ennå er svært tidlig i en prosess som er forutsatt å kunne strekke seg over flere år, dvs. frem til høsten 2006. Fokuset til samtlige berørte virksomheter vil derfor i denne fasen være å sikre at viktig kompetanse blir i virksomheten. Først når man har fått en oversikt over hvilket nøkkelpersonell som ønsker å bli med gjennom prosessen, kan man lage mer detaljerte planer for rekruttering m.m. Det blir derfor viktig å kartlegge kompetanse - særlig nøkkelpersonell - i virksomhetene, for å sikre at flest mulig av disse blir lengst mulig i virksomheten. Til dette finnes det flere virkemidler, bl.a. bonus for å stå i stilling i en gitt periode og lønnsøkning etter Hovedtariffavtalen pkt. 2.3.4.

Nedenfor gis en nærmere omtale av den enkelte virksomhet. Svarene er utarbeidet i samråd med de ansvarlige statsråder.

Konkurransetilsynet

Det antas at lokaliseringen i Bergen vil gi Konkurransetilsynet en mer stabil arbeidsstokk enn tilfelle er i dag i Oslo, bl.a. fordi tilbudet av alternative jobber er mindre enn i Oslo. Lokaliseringen bidrar således til å heve gjennomsnittskompetansen og kvaliteten i forhold til hva som har vist seg mulig i Oslo. Videre er det lagt opp til en langvarig flytteprosess som vil bidra til å sikre kompetansen og kvaliteten bl.a. gjennom kompetanseoverføring fra Oslo til Bergen.

Det er lagt til grunn for regjeringens beslutning og senere presisert i bl.a. tildelingsbrevet for 2003 til Konkurransetilsynet at konkurransedirektøren har ansvar for at tilsynet fungerer godt i omstillingsperioden. I vurderingen av kostnadene ved flyttingen til Bergen er det beregnet et behov for dobbelbemanning i flytteperioden tilsvarende 10 % av arbeidsstokken ved tilsynet. Dette er gjort for å sikre at de ordinære arbeidsoppgavene blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte og for å sikre kompetanseoverføring fra Oslo til Bergen.

Det anses som lett å rekruttere fagfolk med høy kompetanse i Bergen.

Arbeidstilsynet

Trondheim gir Arbeidstilsynet svært gode muligheter til å rekruttere fagfolk med høy og relevant kompetanse.

Det bør bemerkes at Arbeidstilsynet i tillegg til direktoratet består av 11 distriktskontor og 29 underliggende avdelingskontorer spredt over hele landet. Direktoratet i Oslo styrer etatens overordnede strategi, planer og kommunikasjon med sentrale samarbeidspartnere. Lokal veiledning, informasjon og tilsyn med den enkelte virksomhet foretas av distrikts- og avdelingskontorene. Den praktiske tilsynsvirksomheten vil således ikke bli direkte berørt av planene om å flytte direktoratet til Trondheim. Arbeidstilsynet har for øvrig også fra før et eget distriktskontor i Trondheim (ca. 30 ansatte).

Arbeidstilsynet skal også - uavhengig av flyttingen - gjennomføre en omfattende omstillingsprosess som innebærer en gjennomgang og utvikling av etatens strategi, organisering, kompetanse og effektivitet. Det skal herunder gjennomføres en ny organisering gjennom etablering av en regionmodell og en styrking av distriktsapparatet gjennom en overføring av ressurser fra direktoratet. Omstillingsprosjektet er pr. i dag i oppstartfasen, og det er på nåværende tidspunkt for tidlig å si noe om hvilke oppgaver som skal tilligge direktoratet eller hvor stort det skal være, og således hvilken kompetanse det helt konkret vil være behov for. Disse spørsmålene vil være nærmere avklart når rapporten fra omstillingsprosjektet foreligger vinter/vår 2004.

Luftfartstilsynet

I tråd med forutsetningene i tilsynsmeldingen vil det bli lagt opp til en gradvis oppbygging av Luftfartstilsy-

net i Bodø, samtidig som virksomheten i Oslo bygges ned, og med en kompensasjon i form av økt bemanning i overgangsfasen. For å sikre kompetanse vil det bl.a. legges opp til en dublering av inntaket på den 2 årige etatsutdanningen. Det vil i overgangsperioden forsøksvis bli gjennomført etatsutdanning både i Oslo og i Bodø, sistnevnte for å sikre stabil rekruttering fra regionen.

Luftfartstilsynet vil ha mulighet til å rekruttere fagkompetanse både lokalt og nasjonalt. Det er også et mulig rekrutterings grunnlag fra privat sektor, da det er muligheter for at flyfaglig arbeid av teknisk karakter i SAS og Braathens vil bli vurdert overført til Sverige og Danmark i tiden som kommer. Det vil mao på sikt kunne antas å bli en større "bevegelse" i det flyfaglige arbeidsliv enn det som har vært vanlig, noe som kan bidra til en lettet tilgang på ny og kompetent arbeidskraft til Luftfartstilsynet.

Post- og teletilsynet

Kompetansen i PT skapes i stor grad i egen organisasjon gjennom opparbeidelse av regulatorisk forståelse og samspill mellom fagområder som jus, økonomi og teknikk. Derfor rekrutteres det folk med en grunnkompetanse som deretter læres opp gjennom praktisk arbeid i etaten. PT vil iverksette tiltak for å beholde folk lengst mulig i jobben med tanke på opplæring. Aktuelle tiltak i denne sammenheng er i første rekke bindingstid med lønnskompensasjon. Videre må man ha en viss grad av dobbeltbemanning i flytteperioden.

PT vil i Lillesand ha svært gode muligheter for å rekruttere høyt kvalifiserte fagfolk med økonomi- og teknologibakgrunn.

Sjøfartsdirektoratet

I Haugesund vil Sjøfartsdirektoratet ha mulighet til bred rekruttering fra et stort og kompetent maritimt miljø av internasjonal klasse.

Sjøfartsdirektoratet har et ytre apparat, hvor landet er delt i fire distrikter (med distriktsjefer i Oslo, Bergen, Ålesund og Tromsø), og totalt 19 stasjoner (bl.a. i Oslo og Haugesund) under disse. Det er disse distriktene og stasjonene som utøver mye av den daglige fysiske inspeksjon, selv om de er avhengige av Sjøfartsdirektoratet på flere områder. Sjøfartsdirektoratet vil vurdere hvordan det ytre apparat kan brukes aktivt til å avhjelpe direktoratet sentralt på flere områder i flytteperioden.

Det legges opp til å sikre direktoratets evne til internasjonal regelutviklingsarbeid i IMO, EU og ILO og derigjennom påvirkningsmuligheter, implementering og forenkling av regelverk. Det er også viktig å sikre at direktoratet i flytteperioden fortsatt har kapasitet til å opprettholde tilsynsnivå så vel som motivasjons- og informasjonsarbeid rettet mot næringen.

Medietilsynet

Statens Medieforvaltning ligger allerede i Fredrikstad. Avstanden til Fredrikstad gjør det videre mulig med daglig pendling fra Oslo, og det antas derfor at en større andel av de ansatte velger å følge med, i alle fall i en overgangsperiode. Vi legger til grunn at en flytting

av de to virksomhetene kan skje gradvis ved at det bygges opp kompetanse i Fredrikstad samtidig som bemanningen i Oslo gradvis reduseres. Pga. den korte avstanden, vil det kunne være aktuelt at de som i dag er ansatt i Oslo tilbringer noe tid i Fredrikstad under oppbyggingen av det nye tilsynet. På enkelte områder er det i dag noe overlappende kompetanse, særlig for Statens Medieforvaltning og Eierskapstilsynet. Dette gjør at det nye tilsynet lettere kan bygge ut kompetansen på dette området, selv om ansatte i Eierskapstilsynet velger å ikke flytte med.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Dagens Direktorat for brann- og elsikkerhet er lokalisert i Tønsberg. En relativt stor andel av de ansatte i Direktoratet for sivilt beredskap vil, pga. den korte avstanden fra Oslo til Tønsberg, kunne påregnes å følge med. Det vil også være mulig for de aller fleste å dagpendle i en overgangsperiode."

Spørsmål 6

"I St.meld. nr 17 slås det fast at 10 pst. dobbeltbemanning er tilstrekkelig i flytteperioden. Står statsråden fast på at 10 pst. dobbeltbemanning er tilstrekkelig? Vi ber om en vurdering av hvert enkelt tilsyn."

Svar

I stortingsmeldingen side 78 står det "Et utgangspunkt for beregninger kan være at det er behov for å ha 10 pst. økt bemanning i en treårsperiode." Det er naturlig at bemanningsbehovet vil variere noe mellom de enkelte tilsyn som er omtalt i meldingen. Jeg fastholder imidlertid at 10% vil være et rimelig utgangspunkt for gjennomsnittlig bemanningsøkning i tilsynene totalt sett. Regjeringen vil komme tilbake med nærmere vurdering for hvert enkelt tilsyn i forbindelse med forslag til statsbudsjett for 2004.

Spørsmål 7

"Statsråden antar i et tidligere svar til Arbeiderpartiet at det vil bli større "bevegelse" i det flyfaglige arbeidsliv enn det som har vært vanlig. Hva bygger statsråden dette på?"

Svar

Sammenhengen fremkommer i mitt brev av 21.03.03 til Arbeiderpartiets stortingsgruppe der jeg blant annet skrev:

"Luftfartstilsynet vil ha mulighet til å rekruttere fagkompetanse både lokalt og nasjonalt. Det er også et mulig rekrutteringsgrunnlag fra privat sektor, da det er muligheter for at flyfaglig arbeid av teknisk karakter i SAS og Braathens vil bli vurdert overført til Sverige og Danmark i tiden som kommer. Det vil mao på sikt kunne antas å bli en større "bevegelse" i det flyfaglige arbeidsliv enn det som har vært vanlig, noe som kan bidra til en lettet tilgang på ny og kompetent arbeidskraft til Luftfartstilsynet."

I den siste setningen ligger det ikke mer enn det som fremkommer fra sammenhengen ovenfor. Jeg sitter ikke med nærmere informasjon om hva de pågående forhandlinger mellom ledelse og ansatte i SAS-konsernet vil føre til.

Spørsmål 8

"Statsråden holdt redegjørelsen "Fra ord til handling" i Stortinget 24. januar 2002. Fra redegjørelsen viser vi til følgende setning: "Alvoret i det ansvar det offentlige har påtatt seg, og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved offentlig ressursbruk tilsier en gjennomgang og klargjøring av hvor grensene for det offentlige ansvaret bør gå". Har det blitt gjort en slik "gjennomgang og klargjøring" i forbindelse med innholdet i St.meld. nr 17, og i så fall, hva viser denne? Vi ber om mulig om svar for hvert enkelt tilsyn."

Svar

Jeg antar at spørsmålet kan ha sammenheng med spekulasjoner om at regjeringen tar sikte på en større privatisering av de statlige tilsynsoppgavene. Dette har jeg tidligere kommentert blant annet i mitt brev av 21.03.03 til Arbeiderpartiets stortingsgruppe. Jeg siterer nedenfor fra svaret:

"Jeg vil innledningsvis presisere at regjeringens grunnleggende målsetting med tilsynsreformene er å styrke tilsynenes rolle og funksjon som korrektiv og kvalitetsgarantist slik at almene samfunnsmessige hensyn og individuelle rettigheter blir ivaretatt på best mulig måte. Regjeringen arbeider for større desentralisering av myndighet og dette vil øke kravene til sterke tilsyn. Det er fremsatt påstander om at regjeringen vil "svekke tilsynene", og åpne for privatisering. Det er feil. Regjeringen vil styrke tilsynene. Statlige tilsyn skal fortsatt være et statlig ansvar."

I meldingens kapittel 3.6, side 26 står det:

"Det bør også vurderes om enkelte tilsynsordninger kan avvikles, eller om andre alternativer enn statlig tilsyn kan gi en mer effektiv målrealisering - både for staten og tilsynsobjektene. En reform av det statlige tilsynsapparatet bør også være et bidrag til en produktivtets- og effektivitetsfremmende offentlig sektor. Det bør også vurderes om enkelte tilsynsordninger kan avvikles, eller om andre alternativer enn statlig tilsyn kan gi en mer effektiv målrealisering - både for staten og tilsynsobjektene. En reform av det statlige tilsynsapparatet bør også være et bidrag til en produktivtets- og effektivitetsfremmende offentlig sektor."

Jeg kan vanskelig se at dette gir grunnlag for en eventuell oppfatning om at regjeringen vil avvikle eller svekke noen av dagens statlige tilsyn. Det siktes her til mulige alternativer til *tilsynsordninger*, ikke til hele *tilsynsvirksomheter* som sådan. Meldingen peker generelt på at det på noen reguleringsområder kan tenkes

alternativer til tradisjonelt tilsyn, for eksempel bruk av sertifisering. Sertifisering er en bekreftelse fra en uavhengig tredjepart om at et produkt eller en tjeneste tilfredstiller kravene i en fastsatt standard. For å opptre som sertifiseringsinstans kreves en offentlig godkjenning (akkreditering). Ordninger med akkreditering og sertifisering eksisterer også i dag. Mest kjent er antakelig ordningen med kjøretøy kontroll som kan gjennomføres av akkrediterte verksteder i tillegg til Biltilsynet. I denne sammenheng trekkes det ingen konklusjoner om videre bruk av slike ordninger.

På ett område er meldingen noe mer konkret. Det gjelder ordningen med de såkalte lokale el-tilsyn (jf kapittel 5.2.2). Slikt tilsyn utføres i dag av e-verkene og retter seg mot elektriske installasjoner tilknyttet e-verkene, næringsvirksomhet og boliger. Om hvordan dette bør organiseres i fremtiden står det i meldingen på side 41 blant annet:

"Parallelt med arbeidet med stortingsmeldingen om tilsyn har Arbeids- og administrasjonsdepartementet på denne bakgrunn utredet forskjellige modeller for organisering av de lokale eltilsyn. På bakgrunn av den foreliggende utredningen og for å rydde opp i mulige rollekonflikter og få dette tilsynet under nødvendig strategisk styring og kontroll har departementet bestemt at det i første omgang skal foretas en utskilling av myndighetsfunksjonene fra de lokale eltilsyn. Disse vil bli lagt inn i det regionale myndighetsbaserte el-tilsynet i nåværende Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Det som gjenstår å se nærmere på er hvordan man mest hensiktsmessig kan organisere den tekniske tilstandskontrollen som i dag ligger til de lokale eltilsyn. Departementets intensjon i den sammenheng vil være å foreta en konkurranseutsetting av denne oppgaven. Den praktiske og organisatoriske gjennomføringen av en slik løsning vil imidlertid måtte utredes nærmere. Spørsmål som i den forbindelse vil måtte vurderes, er blant annet hvordan myndighetsrollen skal ivaretas, om det skal stilles krav til tilstandskontroll i regelverket og i tilfelle med hvilken frekvens."

Spørsmål 9

"Statsrådets estimat for flyttekostnader har blitt møtt med egne kostnadsoverslag fra tilsynene. Hva skyldes de relativt store kostnadsvariasjonene mellom statsrådets estimater og de enkelte tilsyns estimater? Vi ber om en vurdering av flyttekostnader for hvert enkelt tilsyn, herunder også utskillelsen av Petroleumstilsynet."

Svar

Som det fremgår av mitt svar på spørsmål 1 i mitt brev av 17.03.03 til komiteen, skyldes kostnadsvariasjonen ulike forutsetninger når det gjelder personalmessige rekrutteringskostnader, behovet for utskifting av utstyr i forbindelse med flyttingen, doble husleiekostnader, behovet for ekstra bemanning i overgangsperioden og omfanget av bonusordninger for de ansatte.

Spørsmål 10

"Regjeringen har lagt til grunn at det ved flytting av tilsyn etter hvert kan realiseres en effektiviseringsgevinst på om lag 10 pst. Hva antas effektiviseringsgevinsten å være for hvert enkelt tilsyn spesifisert i meldingens kapittel 9.4?"

Svar

Jeg har tidligere kommentert realisering av effektiviseringsgevinster i svarbrev til komiteen av 07.04.03 og før det i mitt svarbrev av 21.03.03 til Arbeiderpartiets Stortingsgruppe. Jeg siterer nedenfor fra sistnevnte brev:

"Regjeringen har i stortingsmeldingen lagt til grunn at det ved flyttingen etter hvert kan realiseres en effektiviseringsgevinst på om lag 10%. Når tilsynene etableres på et nytt sted, vil man kunne skreddersy lokaler og fysisk infrastruktur, forenkle arbeids- og rapporteringsrutiner og effektivisere kontakten med tilsynsobjektene. En slik effektiviseringsgevinst kan realiseres ved en reduksjon av dagens bemanning eller ved at tilsynene settes i stand til å håndtere en økt saksmengde med dagens ressurser. Jeg understreker at regjeringen i meldingen ikke har forutsatt reduksjon i antall ansatte.

Foreløpig er det ikke beregnet konkrete fremtidige bemanningstall for de enkelte tilsyn som skal flyttes. Som nevnt ovenfor vil Regjeringen komme tilbake med detaljerte kostnads- og effektiviseringsanslag i forbindelse med Statsbudsjettet for 2004."

Jeg vil igjen understreke at regjeringen i forbindelse med budsjettarbeidet vil beregne de ekstra drift- og investeringsutgifter som vil påløpe i forbindelse med flyttingen, og i den forbindelse vil det samtidig bli anslått hva hvilke gevinster man kan påregne på lengre sikt. Realiseringen av disse gevinstene vil bli fulgt opp av regjeringen og de ansvarlige departementene.

