



Innst. S. nr. 321

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

St.meld. nr. 19 (2008–2009)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap

Til Stortinget

1. INNLEIING

1.1 Sammen drag

Stortingsmeldinga handlar om statsforvaltninga. Det vil seie regjeringa sitt administrative apparat. Statsforvaltninga skal sjå til at politiske avgjerder vert sette ut i livet lojalt og effektivt. Ho førebur saker for dei politiske styresmaktene, men tek òg sjølv avgjerder om folks rettar og plikter. Det gjer forvaltninga til ein sentral del av det demokratiske og politiske systemet.

Meldinga peikar på at auka press på offentlege utgifter og forventningar frå folk til korleis forvaltninga løyser oppgåvene sine, vert sentrale utfordringar i åra som kjem. Grenseoverskridande utfordringar har endra grensa mellom nasjonal og internasjonal politikk og krev nye samarbeidsformer og ny kompetanse i forvaltninga. Klima- og miljøendringane, eit meir mangfaldig samfunn og ein open økonomi set nye krav til politikkutforming, samhandling og bruk av kunnskap. Statsforvaltninga må aktivt bruke og medverke til den felles kunnskapsallmenningen. Regjeringa ønskjer fornying for å sikre meir demokrati, betre tenester, deling av kunnskap og trygging av felles samfunnsinteresser.

Meldinga legg til grunn at det no trengst ein forvaltningspolitikk som styrkjer dei demokratiske verdiane og strekar under politisk styring av ressursane og institusjonane til fellesskapet. Mange av endringane og utfordringane set store krav til den politiske styringa og til at avgjerder som vert tekne lågare ned

i forvaltninga, har klar politisk og demokratisk forankring. Forholdet mellom departement og underliggjande verksemdar, mellom politikk og fag og mellom sektoransvar og heilskapsomsyn er derfor sentralt i denne meldinga, jf. òg St.meld. nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid.

Forvaltningspolitikk dreier seg ofte om å vege ulike omsyn opp mot kvarandre. Korleis avveginga av slike omsyn skal vere, vil variere over tid og mellom sektorar. Den overordna forvaltningspolitikken gir rettesnorar. Innafor slike sentrale overordna føringar som denne meldinga trekkjer opp, må kvar sektor og verksemd finne fram til gode arbeidsformer, organisasjonsløyser og styringssystem som sikrar den demokratiske politiske styringa av fellesressursane. Meldinga set opp nokre prinsipp for korleis statsforvaltninga skal arbeide og vere organisert, uavhengig av kor dei politiske styresmaktene vel å trekkje grensa mellom dei individuelle og dei kollektive rettane, fellesgode og private gode, stat og marknad.

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

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Saera Khan, Inger Løite, Tom Strømstad Olsen og Arild Stokkan-Grande, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, fra Høyre, Kari Lise Holmberg og Bent Høie, fra Sosialistisk Venstreparti, Rolf Reikvam, fra Kristelig Fol-

keparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Anna Ceselie Brustad Moe, og fra Venstre, Vera Lysklætt, har ingen felles merknader under dette punkt.

Komiteen flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at meldingen omfatter statsforvaltningen. Med statsforvaltning definerer meldingen de virksomhetene som er organisert som del av staten som rettssubjekt. Andre deler av statlig virksomhet og kommunal/fylkeskommunal virksomhet ligger utenfor det meldingen drøfter.

Flertallet merker seg at ulike mindretall, både i form av merknader og med forslag, beveger seg langt utenfor meldingen. I lange merknader som ofte er gjentakelser fra tidligere saker som komiteen har behandlet, fremmes det forslag på områder som ikke er temaer i meldingen. Flertallet viser til at meldingen behandler mange og viktige prinsipielle spørsmål og ser ingen grunner til å svekke meldingens politiske innhold ved å trekke inn temaer som ikke er drøftet. Flertallet kommer derfor ikke til å kommentere mindretallsmerknader der disse tematiske ikke er behandlet i meldingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener at en hovedutfordring er at den statlige virksomheten ikke er godt nok organisert i forhold til den største delen av offentlig sektor som er i kommunesektoren. Disse medlemmer viser i den sammenheng til Kommunenes Sentralforbunds høringsinnspill.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil fremheve at vi i Norge har et høyt nivå på velferdstjenestene i forhold til mange andre land i verden, og at det er bred politisk enighet om at det offentlige skal sikre at alle får god tilgang på viktige velferdstjenester. Disse medlemmer registrerer imidlertid ofte at den rød-grønne regjeringen er lite villig til å la private og frivillige organisasjoner supplere de offentlige tjenestene og oppgavene. Disse medlemmer mener det er lite hensiktsmessig at det offentlige vil produsere alle tjenester selv.

Disse medlemmer mener politikerne har et stort ansvar for å utvikle de gode tjenestene slik at flest mulig er fornøyde. Disse medlemmer mener det er svært viktig med fornyelse og har fire hovedmål med moderniseringsarbeidet.

- En enklere hverdag, bedre service og valgfrihet for innbyggerne

- Mindre administrasjon gir flere og bedre tjenester
- Sikre offentlig sektor som spennende og kompetent arbeidsplass
- Sikre langsiktig velferd i hele landet

Disse medlemmer vil bemerke at i dag er utfordringen å sørge for tilstrekkelig med "hoder og hender" for å løse oppgavene best mulig. Det er viktig at arbeidskraften benyttes riktig og tilpasses behovene til brukerne. Disse medlemmer beklager at den rødgrønne regjeringen har tatt en pause i moderniseringsarbeidet. Det er alvorlig i en situasjon hvor mangelen på kvalifisert personell er stigende. Disse medlemmer vil påpeke at Regjeringen har forsøkt å løse alle utfordringer med bevilgninger over budsjettet, men uten å tenke nytt i valg av gode løsninger. Disse medlemmer mener at dette i hovedsak har medført en svak innovasjonsevne i offentlig tjenesteproduksjon og høyere kostnadsnivå enn nødvendig.

Disse medlemmer mener at private og ideelle/frivillige alternativer kan bidra positivt til at flere får bedre tjenester innen helse og omsorg og til mangfold i skolen. Det blir enda viktigere å benytte seg av flere løsninger for å klare de store oppgavene fremover. Desto smartere et offentlig tjenestetilbud kan utvikles som også gjør bruk av private leverandører, desto større er muligheten for at det er nok arbeidskraft til å gi gode tjenestetilbud over hele landet. Å forbedre tjenestetilbudet slik at innbyggerne blir mer fornøyde, er disse medlemmers mål i moderniseringspolitikken.

2. STATSFORVALTNINGA: KJENNETEIKN OG UTVIKLINGSTREKK

2.1 Sammendrag

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

- Frå tenesteproduksjon til utøving av avgjerdsrett: Fleire oppgåver som vart løyste innafor statsforvaltninga for 15–20 år sidan, ligg i dag i statlege selskap eller er ikkje lenger statlege oppgåver i det heile. Dette gjeld særleg tenesteproduksjon.
- Fleire organisasjonsformer: Staten har teke i bruk nye organisasjonsformer. Hovudskiljet går mellom dei verksemdene som er ein del av staten som juridisk person, og verksemdar der staten har styringsinteresser, til dømes som eigar, men der verksemda ikkje er ein del av staten som rettssubjekt. Dei verksemdene som er ein del av staten som rettssubjekt, vert gjerne inndelte i ordinære forvaltningsorgan, forvaltningsbedrif-

ter og forvaltningsorgan med særskilde budsjettfullmakter. Det er ofte tilknytninga til statsbudsjettet, det vil seie om dei er netto- eller bruttofinansierte over statsbudsjettet. Organisasjonsformene utafør staten som rettssubjekt vert gjerne inndelte i statlege aksjeselskap, statsforetak, særlovsselskap og stiftingar. Desse formene vert regulerte i eigne lover, som aksjelova, lov om statsforetak, ulike særlover og lov om stiftingar.

- Auka fridom og sjølvstende for underliggjande verksemder: Endringar i styrings- og budsjettssystema har gitt statlege verksemder auka fridom og sjølvstende, også innafor kvar enkelt organisasjonsform. Departementa skal setje klare mål og sjå til at resultatane er som forventa, medan dei underliggjande verksemdene har større fridom i val av verkemiddel og disponering av budsjetta innafor dei styringssignala som departementet og statsråden har gitt.
- Klarare rolle- og oppgåvedeling: Klargjeringa av roller og oppgåvefordeling mellom departement og underliggjande verksemder har i nokre sektorar ført til at det er oppretta fleire verksemder. Nye tilsynsorgan er eit døme på dette. Samla sett har likevel talet på forvaltningsorgan gått ned. Mange verksemder er slått saman til større einingar, mellom anna for å få meir samordning og heilskapstenking i forvaltninga.
- Regelforenkling og brukarretting: Omsynet til individuelle brukarar, anten det er enkeltmenneske, organisasjonar eller næringsliv, har fått meir vekt. Forenkling av regelverk og utvikling av tenester som er betre tilpassa det brukarane treng, har stått sentralt. Brukarundersøkingar og serviceerklæringar er tekne i bruk for å sikre betre brukarretting.
- Digitalisering og nye arbeidsformer: Informasjonsteknologien har endra måten innbyggjarane, næringslivet, kommunane og andre har kontakt med statsforvaltninga på, og har hatt innverknad på korleis forvaltninga er organisert og arbeider. Meir bruk av informasjonsteknologi i statsforvaltninga har gitt stor effektiviseringsvinst og rom for nye arbeidsformer og har dessutan opna for friare val av kvar i landet oppgåvene skal løysast. IKT har gjort det mogleg med sjølvbetente løysingar, til glede for brukarane og forvaltninga sjølv.
- Endring i samansetjinga av dei tilsette. Talet på tilsette innafor tariffområdet til staten er ein firedel lågare i dag enn i 1992. Gjennomsnittsalderen på dei tilsette har auka. Det gjeld òg blant leiarane. Det har vorte fleire med høgare utdanning. Talet på kvinner blant dei tilsette og i leiarstillingar har auka. Ved utgangen av 2007 var det 37

prosent kvinnelege leiarar. Det statlege tariffområdet er den sektoren i arbeidslivet som har minst skilnad i løn mellom kvinner og menn. Sjølv om det har vorte fleire tilsette med innvandrarbakgrunn i staten, er denne delen framleis liten.

- Internasjonalisering: Grenseoverskridande utfordringar, som klimaendring, forureining, migrasjon og økonomisk samanveving, har internasjonalt den nasjonale politikken og har gjort skiljet mellom utariks- og innarikspolitikk mindre klårt. Dei internasjonale avtalane verkar inn på korleis nasjonalstatane kan organisere statsforvaltninga.

Meldinga peikar på at Noreg har ei velfungerande og omstillingsdyktig statsforvaltning. Regjeringa ønskjer ei statleg forvaltning som endrar seg i takt med samfunnsutviklinga. Forvaltninga må utvikle seg i samspel med det innbyggjarane treng, og i takt med endra politiske mål. Meldinga peikar mellom anna på desse utfordringane:

- Klima- og miljøendringane vil få store, men usikre konsekvensar. På fleire område må forvaltninga vere i stand til å ta framtidssyn utan å ha sikker kunnskap. Klima- og miljøendringane utfordrar forvaltninga når det gjeld evna til å løyse problem på tvers av etablerte sektorar. Også på andre område er det nødvendig å arbeide med førebygging og risikohandtering og gripe inn i uønskte utviklingskjeder som seinare kan gi meir kostbare og dramatiske konsekvensar.
- Samfunnet vert meir differensiert, mangfaldig, individualisert og på mange vis òg meir fragmentert. Forvaltninga vert derfor utfordra når det gjeld valet mellom standardiserte og spesialtilpassa løysingar. Forvaltninga sjølv må i større grad spegle mangfaldet i samfunnet elles.
- Kunnskapssamfunnet vert meir spesialisert. Samstundes med betre og djupare kunnskap på stadig fleire område, vert det vanskelegare å halde oversikt og ha heilskapleg forståing, sjølv på avgrensa område, noko som er ein føresetnad for effektiv og føremålstenleg samfunnsstyring.
- Ein open økonomi og internasjonalt samarbeid gjer at endringar utafør Noregs kontroll slår inn over det norske samfunnet. Internasjonalt samarbeid aukar både tilfanget på kunnskap og behovet for kunnskap, samstundes som statsforvaltninga må vere ein kompetent deltakar i internasjonale samarbeidsorgan.

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

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

Det er i stor grad kvar enkelt sektor som må møte desse utfordringane. Forvaltningspolitikken skal støtte opp under sektorane i forbetningsarbeidet og leggje til rette for at ulike delar av forvaltninga kan lære av kvarandre. Samordna og heilskapleg tenking skal prege forvaltningsutviklinga. Forvaltningspolitikken må derfor setje nokre felles normative rammer for utviklinga som skal skje i sektorane. Etske retningslinjer, prinsipp for organisering og Plattform for leiding i staten er døme på dette.

Jamført med mange andre land har Noreg ein stor offentleg sektor. Dette er politisk prioritert, og det forpliktar. Forvaltninga er under demokratisk politisk styring. Innbyggjarane skal ha medråderett, ikkje berre gjennom å røyste ved val, men òg ved å verte tekne med i oppgåveløysinga.

Fleire vestlege land har dei siste tiåra satsa på å fremme kostnadseffektivitet og brukarorientering gjennom meir fristilling og marknadskonkurranse. Dette har endra rammeverket for politisk styring i mange sektorar, i Noreg òg.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at den norske velferdsmodellen bygger på at sentrale velferdsordningar skal være universelle. Dessuten har oppgavene tradisjonelt i stor grad blitt utført av det offentlige. Komiteen

te en deler meldingens syn om at statsforvaltningen har gjennomgått store endringer de siste 20 årene. I løpet av disse årene har forvaltningspolitikken i større grad enn tidligere hentet inspirasjon fra markedsløsninger. Det er lagt mer vekt på hvordan økonomiske incentiver fungerer, måling av resultater og konkurranseutsetting og innslag av belønnings- og straffesystemer.

Komiteen viser til at flere oppgaver nå løses i et marked, og dette har skapt økt behov for tilsyn og kontroll. Begrunnelsen har vært krav til økt effektivitet og bedre ressursutnyttelse. For å legge grunnlag for måling av resultater, er også flere offentlig enheter blitt inndelt i såkalte resultatenheter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener at dette har ført til økt fragmentering og desintegrering av forvaltningsorganisasjoner. Flertallet viser også til meldingens beskrivelse og analyse av New Public Management.

Flertallet viser til at intensjonene har vært gode. Kravet til offentlig sektor har økt. Det offentlige har ansvar for livsviktige og grunnleggende tjenester som betyr mye i folks hverdag og som legger beslag på store ressurser. Det er legitimt og nødvendig å være opptatt av at ressursene brukes effektivt og treffsikkert. Flertallet mener at erfaringene med oppsplitting viser at det ikke har ført til en mer homogen offentlig sektor, og at man har undervurdert kostnadene ved konkurranseeksponering og intern konkurranse. Flertallet er derfor enig med Maktutredningen som i sluttrapporten (NOU 2003:19) påpeker at slike reformer kan ha høye omkostninger:

"Omstilling kan trekke innsats og oppmerksomhet vekk fra arbeidstakernes primæroppgaver og skape usikkerhet i arbeidssituasjonen. Dette kan føre til at dyktige ansatte slutter og kompetanse må bygges opp på nytt. Mange av de sentrale målene for offentlige tjenester – som rettsikkerhet, likebehandling og betryggende saksgang – er vanskelig å måle. De kan bli skadelidende i effektiviseringsprosesser når forenklede målstandarder legges til grunn. Et av problemene med den offentlige reformpolitikken har vært at styringsprinsipper som brukes i produksjonsbedrifter med entydige mål overføres til institusjoner hvor de kommer på tvers av virksomhetens egenart."

Flertallet mener derfor at styringsprinsippene for offentlig sektor må legge til grunn samordning og helhet framfor fragmentering og konkurranse. For å unngå at dyktige medarbeidere slutter, slik Maktutredningen understreker, må offentlig sektor bli ledende på kunnskap og kompetanseutvikling.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstre-

parti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener dessuten at offentlig sektor skal være ledende på innovasjon. Offentlig sektor bør være en pådriver og et lokomotiv for å innføre ny og bedre teknologi, bedre måter å gjøre ting på, og på denne måten bli mer effektiv og brukervennlig.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Venstre vil fristille flere statlige forvaltningsorgan og sikre markedseksposering. Disse medlemmer vil bemerke at det finnes et stort potensial i at offentlige virksomheter utsettes for mer markedseksposering og direkte krav fra brukere i samfunnet. Disse medlemmer vil vise til at en rapport fra BI (juni 2008) har undersøkt erfaringene fra selskap som Statkraft, Statnett, Posten, Telenor, jernbaneselskapene, Avinor, Mesta og Entra Eiendom. De konkluderer helt klart med at endret struktur og styringsform har gitt et kvalitetsløft hos disse store aktørene. Disse medlemmer vil påpeke at omdannelsen av forvaltningsorgan til selvstendige juridiske virksomheter har hatt en rekke positive effekter. Disse medlemmer vil vise til at for de aller fleste foretakene produseres det nå flere og bedre tjenester til en lavere kostnad. I alle selskapene innebar fristilling en reduksjon i årsverkinnsatsen samtidig med at produksjonen økte. Disse medlemmer er tilfredse med at foretakenes markedseksposering har ført til et sterkere fokus på brukerne, og at foretakene har et godt omdømme blant brukerne og i befolkningen.

Disse medlemmer vil vise til at analysen til BI ikke gir belegg for påstanden om at prisen for foretakenes økonomiske suksess har vært en undergraving av demokratiske styringsmuligheter. Disse medlemmer vil påstå at styringsmulighetene ikke er underminert, men tvert imot åpner for et nytt styringsregime ved at man får en klarere arbeidsdeling mellom tilsynsfunksjon, produksjonsoppgaver og styringsverktøy under direkte parlamentarisk kontroll. Disse medlemmer mener det er særlig på infrastruktur, innenfor vei og jernbane, samt grenseflaten mellom velferdsstaten og arbeidslivet hvor det er behov for nyskapende, bedriftsrettet tjenesteyting. Disse medlemmer mener det er viktig å få vurdert hvilke av disse områdene som kan fristilles. I den sammenheng må også effekten av en eventuell delprivatisering vurderes.

Disse medlemmer ønsker å åpne for flere frivillige og private aktører innen offentlig tjenesteproduksjon. Disse medlemmer tror på mangfold og konkurranse som et godt prinsipp for å bidra til bedre ressursbruk og økt kvalitet. Konkurranse skjerper og oppfordrer til smartere løsninger som igjen gir mer og bedre velferd. Disse medlemmer ønsker at flere frivillige organisasjoner og private aktører

skal få bidra innen tjenestesektoren hvor det offentlige nærmest er monopolist. Utfordringene innen helse og omsorg er så store at alle gode krefter må slippes til. Disse medlemmer mener vi da vil få mer nytenkning og dermed bedre tjenester over tid. Disse medlemmer vil presisere at det offentlige fortsatt skal finansiere og kvalitetssikre tjenestene.

Disse medlemmer verdsetter offentlig sektor. Det er imidlertid viktig at offentlig sektor er både effektiv og omstillings- og tilpasningsdyktig, og at den ikke vokser seg for stor på bekostning av det private næringsliv. Fram mot år 2050 står vi overfor en stor endring i den demografiske sammensetningen i Norge, med en dobling av antallet eldre over 67 år og en sannsynlig reduksjon i antallet skattebetalere i yrkesaktiv alder. Dette vil kreve optimal organisering av offentlig sektor, for å frigjøre så mange hender og hoder som mulig til å drive både velferd og verdiskaping. Perioden fra 2010 til 2020 framstår som særdeles gunstig for å gjøre offentlig sektor optimalt tilpasset de store utfordringene i eldreomsorgen fra 2020. I perioden 2010 til 2020 er det en viss økonomisk handlefrihet og en viss demografisk stabilitet.

3. VERDIGRUNNLAGET I FORVALTNINGA

3.1 Sammendrag

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

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

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

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

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

Statsforvaltninga opererer i spenningsfeltet mellom på den eine sida dynamikken i det politiske systemet og krav til legitime demokratiske prosessar og på den andre sida kravet om langsiktig og fagleg velfundert saksutgreiing og oppgåveløysing. Politiske mål vert ofte gjennomførte ute i forvaltningssystemet, ut frå faglege og juridiske vurderingar av korleis reglar skal handhevast, korleis ulike verkemiddel kan realisere overordna politikk, og korleis innbyggjarar, organisasjonar og brukarar kan involverast i avgjerdsprossar. Forvaltninga må vere slik organisert og arbeide på ein slik måte at det medverkar til å sikre at det er dei politiske styresmaktene som står for dei prinsipielle politiske og verdimessege avvegningane.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Regjeringens beskrivelse av verdigrunnlaget i forvaltningen.

4. EI FORVALTNING FOR FELLESSKAPET

4.1 Sammendrag

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

- Ei brukarretta og open forvaltning: Offentlege verksemdar skal møte folk, organisasjonar og næringsliv med respekt. Forvaltninga skal leggje vekt på kvalitet, lett tilgjenge, rettferd og økon-

misk effektivitet. Dette er grunnleggjande for at innbyggjarane kan ha tillit til styresmaktene og vilje til å medverke til fellesskapet.

Forholdet mellom staten og innbyggjarane er regulert gjennom prosessar der det er andre rammer enn i marknaden for fordeling av gode og byrder, rettar og plikter. Miljø, tryggleik og andre fellesinteresser kan krevje at forvaltninga set grenser for kva enkeltmenneske eller næringsliv kan gjere. Lik tilgang til viktige fellesgode og ei god fordeling må ofte setjast framfor det å kunne velje mellom ulike tilbydarar, som i ein marknad.

Forvaltninga skal fremme samordning og heilskapstenking på tvers av sektorområda. Innbyggjarane skal ikkje oppleve eit uoversiktleg og ukoordinert offentleg apparat. Møtet med det offentlege skal vere enkelt og greitt. Forvaltninga skal vere open og gi relevant informasjon til rett tid i eit enkelt og forståeleg språk. Dialogen med innbyggjarar og næringsliv skal skje via elektroniske kanalar der det er mogleg og føremålstenleg. Dette skal ikkje erstatte personleg kontakt om brukarane ønskjer det.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har mellom anna bede Servicesenteret for departementa (DSS) om å utvikle regjeringa.no og i større grad leggje til rette for deling og tovegs kommunikasjon.

Alle statlege verksemdar som rettar seg mot publikum, skal gjennomføre brukarundersøkingar. Forvaltninga må i større grad sjå på innbyggjarane som aktive medspelarar og hente inspirasjon frå den delings- og deltakarkulturen som ulike nettsamfunn utviklar.

Den nye offentleglova, som vart vedteken i 2006 og sett i kraft frå 1. januar 2009, er eit viktig bidrag til å gjere offentleg verksemd meir open og gjennomsiktig.

- Ei forvaltning for rettstryggleik: Forvaltninga skal kjenne til dei rettane folk har, og sørge for forsvarleg og rask sakshandsaming. Som tenesteytar skal forvaltninga sikre innbyggjarane best mogleg tenester på ein effektiv måte. Forvaltningslova set krav til sakshandsaminga i forvaltninga og er dermed det viktigaste normgrunnlaget for rettstryggleiken i det forvaltninga gjer. I tillegg gjeld ulovfesta reglar for korleis forvaltninga skal opptre.

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

Omsynet til personvern må tidleg med i vurderinga av reformer og tiltak.

Utgreiinga frå Personvernkommissjonen, Individ og integritet: Personvern i det digitale

samfunnet (NOU 2009:1), foreslår generelt å styrkje omsynet til personvern i samfunnet og har ei rekkje konkrete forslag til tiltak på fleire sektorar. Utreiinga vert no send på høyring, og Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil gå vidare med dette arbeidet.

Som ledd i etterkontrollen av lova tek Justisdepartementet sikte på å sende eit notat om endringar av personopplysningslova ut på høyring i løpet av 2009.

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

Kommunesektoren vert i stor grad styrt av statlege reguleringar. Ei god og effektiv regulering av kommunane er derfor viktig for den samla verdiskapinga i offentleg sektor. Kommunal- og regionaldepartementet har laga eigne retningslinjer for statlege regelverk som er retta mot kommunesektoren. Retningslinjene legg vekt på at staten må gi kommunane reell avgjerdsmyndighet og handlingsrom slik at dei kan finne kostnadseffektive og gode løysingar tilpassa lokale forhold og sine eigne innbyggjarar. Omsynet til lokaldemokratiet skal vege tungt, og berre viktige nasjonale omsyn kan rettferdiggjere statlege inngrep og reglar.

Det er ei utfordring for alle statlege verksemdar å finne nye måtar å involvere innbyggjarane på gjennom dei digitale media.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at meldingen bruker begrepet brukerretting. Dette er ikke noe innarbeidet begrep i befolkningen, og begrepet brukes i meldingen om det at brukernes behov innvirker på utformingen av innholdet i tjenestene og omfanget av tjenestetilbudet. Komiteen merker seg at begrepet brukermidvirkning er et innarbeidet begrep, og meldingen bruker begrepet om tiltak og ordninger der brukerne er mer aktivt med på utformingen av tjenestene, enten enkeltvis eller ved at brukergrupper er representert i fora som har innvirkning på hvordan tjenestene blir utformet og prioritert. Komiteen vil understreke at for brukere som er overlatt til en god forvaltning for å få dekket grunnleggende behov i

faser av livet, eller hele livet, vil behovet for brukermidvirkning og brukerinntflytelse være stort. Den tilnærmingen forvaltningen har til brukermidvirkning vil innvirke på opplevelsen av makt/avmakt og selvstendighet/avhengighet. Komiteen registrerer at mange brukere organiserer seg i bruker- og interesseorganisasjoner for å kunne delta i slike beslutningsprosesser. Slik organisering er positiv for å kunne skape arenaer for dialog mellom brukerne og forvaltningen.

Komiteen vil påpeke nødvendigheten av at det er felles forståelse av de begreper som benyttes i strategi- og policydokumenter. Det er derfor viktig å presisere begrepsbruken og løfte området brukermidvirkning i forvaltningen. I samarbeid med brukerorganisasjonene må Regjeringen drøfte hvilke tiltak som må til for å bedre brukermidvirkningen i forvaltningen, herunder om det er ønskelig med en egen norsk veileder på området.

Komiteen er positiv til tiltak for et digitalt kompetanseløft, men vil likevel understreke at kontakten med forvaltningen ikke ensidig må være avhengig av slik kompetanse. Inntil alle har tilstrekkelig tilgang til digitale verktøy og tilstrekkelig kompetanse må det også være andre arenaer for bistand og kontakt.

Komiteen vil understreke at forvaltningen må være åpen blant annet for å gi befolkningen mulighet til å delta i prosessen fram mot endringer. Derfor er det viktig at informasjon om endringsprosesser kommer ut mest mulig samlet. Dette vil gjøre det enklere for personer og organisasjoner å foreta en helhetsvurdering av forslagene.

Komiteen vil understreke at staten er en viktig premissleverandør for næringslivets virksomhet og konkurransevne. Et viktig konkurransefortrinn for næringslivet er en offentlig sektor som er effektiv og enkel å forholde seg til. Dette krever god og tett dialog mellom statsetatene og andre offentlig etater på tvers av sektorgrensene og forvaltningsnivåer slik at alle trekker i samme retning. Like viktig er det at det er en tett og god dialog mellom stat og næringsliv. Komiteen viser i den forbindelse til at det er etablert prosjekter for å fremme tettere samarbeid og dialog mellom stat og næringsliv i Vestfold, Østfold, Buskerud og Oppland.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Venstre mener at kommunesektoren i for stor grad blir styrt av statlige reguleringer. Disse medlemmer vektlegger det lokale selvstyret og mener det er viktig med en politikk som tilrettelegger og stimulerer det lokale næringslivet. Dette vil være best for den samlede verdiskapingen i landet. Disse medlemmer vil ha større og mer robuste kommuner som kan tilby gode

tjenester. Disse medlemmer er kjent med at mange kommuner sliter med å skaffe kompetent arbeidskraft til helt sentrale velferdstjenester som barnevern og omsorg. Derfor vil sammenslåing av kommuner i mange tilfeller kunne gi et bedre tilbud til innbyggerne. Disse medlemmer mener at flere oppgaver bør løses lokalt fremfor av en fylkeskommune eller av staten. Disse medlemmer erkjenner at nye oppgaver til kommunen vil kreve større og sterkere kommuner. Det gir stordriftsfordeler i tjenesteproduksjon, bidrar til større fagmiljøer som det er lettere å rekruttere til, det hindrer fraflytting og ikke minst frigjør det arbeidskraft til andre viktige oppgaver innen tjenesteyting og til lokalt næringsliv som har behov for ansatte. Disse medlemmer mener det bør brukes økonomiske incitamenter for å motivere kommunene til å slå seg sammen.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at antall kommuner i Norge med fordel kan reduseres. Vi har 430 kommuner i Norge og ca. en tredjedel av dem har mindre enn 3 000 innbyggere. Men det er ikke nødvendigvis noen automatikk i at alle kommuner med lite innbyggertall er mest tjent med å slå seg sammen. Det finnes mange eksempler på småkommuner som har gode velferdstjenester og høy tilfredshet. Kommuneinndelingen har de siste 10 årene ligget mer eller mindre fast. Samtidig har kommunene i samme periode fått ansvar for flere spesialiserte og ressurskrevende tjenester. Dersom kommunene i fremtiden skal kunne ivareta et like tungt ansvar for velferden til sine innbyggere, og samtidig ivareta generalistkommuneprinsippet, er det formålstjenlig med noen endringer i kommunestrukturen. Dette medlem mener at frivillighetslinjen bør videreføres, men det trengs sterkere og positive incentiver til sammenslåing.

På denne bakgrunn fremmer komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen bruke økonomiske incentiver for å stimulere kommuner til å slå seg sammen."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil påpeke at helseforetakene kan samordne mer. Disse medlemmer er kjent med Regjeringens arbeid med en samordningsreform og har forventninger om at reformen griper fatt i helt grunnleggende problem innen sektoren. Disse medlemmer vil peke på at kravene til flere og bedre helsetjenester er økende. Det er ikke til-

strekkelig å øke bevilgningene, det er også behov for bedre organisering. Disse medlemmer vil effektivisere helsetjenesten betydelig. Dette innebærer ikke at de ansatte skal løpe raskere, men at administrasjon og støttefunksjoner organiseres bedre slik at det blir mer tid til pasientene og mer ressurser til god medisinsk behandling. Disse medlemmer viser til at i landsomfattende undersøkelser forteller pasientene at de er veldig fornøyde med helsepersonellet, men mindre fornøyde med organiseringen av helse-tilbudet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener at det i dagens organisering av helsetjenestene er for mye byråkrati. De regionale helseforetakene er et fordyrende og unødvendig mellomledd mellom staten og de lokale helseforetakene (sykehusene).

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener de regionale helseforetakene må avvikles for å sikre et mer likeverdig helsetilbud i hele landet.

På denne bakgrunn foreslår disse medlemmer:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem en reform som innbærer at de regionale helseforetakene legges ned og at ressurser og makt flyttes til de lokale helseforetakene."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at en nedleggelse av de regionale helseforetakene vil være en viktig forutsetning for å få likeverdige helsetjenester i hele Norge. De regionale helseforetakene bør erstattes med et statlig sykehusdirektorat som blant annet bør ha koordineringsansvar og tilretteleggingsfunksjoner. Dette vil, slik disse medlemmer ser det, føre til økt samhandling mellom ulike helse- og omsorgstjenester i Norge.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre mener at det bør vedtas klare målbare målsettinger om bedre åpningstider i offentlig sektor. Dette fordi offentlig sektor er til for å yte service til innbyggerne, og ikke omvendt. Disse medlemmer mener at åpningstiden til offentlige kontorer må være tilpasset et moderne arbeids- og familieliv. Disse medlemmer mener dessuten at service overfor den yrkesaktive delen av befolkningen bør prioriteres høyere, og dette innebærer etter disse medlemmers mening en kombinasjon av bedre åpningstider samt digitalisering av offentlig tjenesteyting.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen etablere følgende målsettinger for bedre åpningstider i offentlig sektor som skal være gjennomført før 2010:

1. Statlige kontorer med stor publikumspågang skal være åpne til kl. 1800 på hverdager og i noen tilfeller på lørdager. Eksempler: trafikkstasjoner, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, passhenvendelser, toll- og avgiftsetaten.
2. Alle statlige kontorer med publikumshenvendelser skal i løpet av denne stortingsperioden ha løsninger for telefonbetjening fram til kl. 1800 på hverdager og fra kl. 1000 til kl. 1400 på lørdager. Eksempler: Husbanken, Statens lånekasse for utdanning, Brønnøysundregistrene, Fylkesmannen, Statens forurensningstilsyn, Arbeidstilsynet."

5. EIN VELORGANISERT STAT

5.1 Sammendrag

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

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

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

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

Regjeringa meiner likevel at det er nokre prinsipp som bør vere retningsgivande for ei fornuftig organisering av statsforvaltninga. Desse prinsippa er:

- Organisasjonsformene må veljast etter ei konkret vurdering av formål, oppgåver, målgrupper, kjenneteikn ved dei omgivnadene verksemdene skal rette seg mot, og av kva for økonomiske og administrative rammevilkår som vil sikre best mogleg måloppnåing for verksemda.
- Arbeidsdeling og spesialisering i forvaltninga kan gjerast ut frå ulike organisatoriske prinsipp. I proposisjonen vert fire slike prinsipp nærare omtala: organisering etter formål, etter funksjon og oppgåvetype, etter målgrupper og etter geografi.
- Statlege verksemdar som opererer i ein marknad i konkurranse med andre, bør organiserast som selskap. Statlege verksemdar som opererer i ein marknad, og som òg skal fremme viktige sektorpolitiske omsyn, bør organiserast som statsforetak.
- Utøving av avgjerdsrett og samfunnsstyring er oppgåver som i hovudsaka bør organiserast som ein del av staten.
- Avgjerdsrett i enkeltsaker må sikre rettstryggleik og likehandsaming. Det kan, som i dag, i nokre tilfelle tale for at enkeltvedtak vert gjorde med fagleg sjølvstende gitt i lov. Dette er særleg viktig i tilfelle der staten sjølv er part, til dømes som næringsaktør.
- Ombodslignande funksjonar bør organiserast med fagleg sjølvstende gitt i lov. Om desse funksjonane er lagde til verksemdar som òg skal vere ein del av apparatet for iverksetjing av statlege mål, bør verksemdene vere ein del av statsforvaltninga.
- Statlege oppgåver knytte til kunnskapsutvikling bør i hovudsaka organiserast som ein del av sta-

ten, men slik at verksemdene har stort fagleg sjølvstende gitt i lov.

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

Regjeringa ønskjer ei regional statsforvaltning som er samordna, effektiv og tydeleg, og vil sjå til at informasjonen om den regionale staten og korleis han er organisert, vert betre og meir samordna.

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

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

Omorganisering kan stå fram som – og vere – eit kraftfullt, synleg og nødvendig verkemiddel. Men det er normalt omfattande kostnader knytte til større omorganiseringar.

Riksrevisjonens gjennomgang av omorganiseringar som forvaltningspolitisk verkemiddel (Dokument nr. 3:11 (2004–2005)) viser at omorganiseringar i varierende grad fører til at ein når dei forvaltningspolitiske måla om meir effektiv ressursutnytting, betre styring og samordning og sterkare brukarretting.

Regjeringa vil

- sikre at omorganiseringar vert meir systematisk evaluerte, og at resultatane av dei er ope tilgjengelege
- sikre spreiding av systematisk kunnskap om organisering og styring
- sikre eit godt underlag for avgjerder om omorganiseringar ved å setje klare krav til kva som skal

vere utgreidd før det vert teke avgjerd om omorganiseringar og omstillingar

- sikre at omorganiseringar skjer i tråd med Hovudavtalen og prinsippa for leiing i staten.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Senter for statlig økonomistyring (SSØ) ble opprettet som statens ekspertorgan på økonomistyring, med formål om bl.a. å bidra til effektiv ressursbruk i staten ved å tilrettelegge for god økonomistyring.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener at kvantitativ målstyring og enkel resultatmåling kan føre til mindre effektiv ressursbruk, i form av økt byråkrati, økte kostnader, mindre samarbeid på tvers av enheter, mindre brukervennlighet og økt frustrasjon blant ansatte (Asplan Analyse (2005) Omstillinger; Hva koster de? Hva krever de?) Flertallet ber Regjeringa legge økt vekt på kvalitative mål i styringen av statlige virksomheter og analyse og evalueringer i vurderingen av statlige virksomheters måloppnåelse. Flertallet ber samtidig Regjeringa vurdere tiltak som kan bidra til samarbeid, innovasjon, kompetanseutvikling og ansatte- og brukarmedvirkning, som middel til effektiv ressursbruk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre vil redusere offentlig administrasjon for å frigjøre arbeidskraft til andre tjenester. Disse medlemmer vil effektivisere driften av statlig administrasjon i departementer og underliggende etater og ønsker å redusere bevilgninger til fylkesmennene. Disse medlemmer mener at statlig tilsynsvirksomhet overfor kommunesektoren er bare ett av flere virkemidler for å sikre gode tjenester og rettstryggheten. Disse medlemmer er opptatt av at tilsyn og kontroll ikke skal begrense det lokale selvstyret der dette utøver politisk skjønn. Det innbærer at tilbudets omfang og innhold kan variere fra kommunene til kommune, men være innenfor rammene av lovverket.

Disse medlemmer mener at det er viktig med et klarere skille mellom kontrollvirksomheten og rettledningsvirksomheten. Et slikt skille må imidlertid ikke undergrave fylkesmannens mulighet til å ha dialog med kommunen. Disse medlemmer mener at de ulike statlige direktoratene i større grad må brukes som rettledningsvirksomheter overfor kommunene. Moderne informasjonsteknologi gjør at geografisk nærhet er mindre viktig i dette arbeidet og at kompleksiteten i den faglige rettledningen tilsier at det i større grad foretas rettledning fra direktoratene.

Det vil være uhensiktsmessig å bygge opp rettleidningskompetanse på alle fagområder hos alle fylkesmennene.

Disse medlemmer viser til at det kommer stadig signaler om at fylkesmennene i økende grad overprøver det kommunale skjønnet, selv om kommunens fortolkning er i samsvar med gjeldende nasjonale retningslinjer, og er fundamentert på lokalpolitisk skjønnsanvendelse. Det er dermed slik at ansatte hos fylkesmennene opptrer som politiske aktører uten folkevalgt kompetanse i enkelte saker. Dette er uakseptabelt i et demokratisk land.

Disse medlemmer ønsker å skille skjønn og legalitetskontroll, og mener dagens fylkesmannsembete har en uheldig sammenblanding av disse rollene. Muligheten for domstolskontroll i dag er nærmest fraværende, og ikke egnet til å øke respekten for de rettslige rammer for forvaltningen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at konsekvensen er at rettsikkerheten har dårligere kår i forvaltningens dagligliv enn nødvendig, og at dagens form for domstolskontroll med forvaltningen er klart utilstrekkelig.

Disse medlemmer mener det bør innføres forvaltningsdomstoler som erstatning for klagesaksbehandlingen i fylkesmannsambetet, og viser til at mange klagesaker på andre forvaltningsområder i dag behandles av domstolslignende forvaltningsorganer med spesialisert kompetanse. Disse spesialiserte organene har man gjerne valgt å kalle nemnder o.l., men i praksis er det langt på vei der den faktiske rettspleien foregår på disse områdene, ikke i de alminnelige domstolene. Behovet for forvaltningsdomstoler bekreftes av at domstolene i Norge sjelden behandler forvaltningssaker.

Prosessen ved norske domstoler er tradisjonelt sterkt preget av muntlighet og dermed også sterkt avhengig av å bruke advokater, noe som innebærer høye kostnader og lav effektivitet. Det er heller ikke gitt at saker mellom forvaltningen og private skal behandles etter sivilprosessens regler om at den tapende part skal dekke alle saksomkostninger, slik som i saker om nabokrangler mv. Disse medlemmer ser for seg at norske forvaltningsdomstoler i langt større grad vil benytte skriftlighet, slik som i andre land med forvaltningsdomstoler. En domstol skal som hovedregel holde seg til legalitetskontroll, og ikke overprøve politisk skjønn foretatt av politisk ansvarlige organer som regjeringen, Stortinget eller kommunestyrene. Den eneste farbare vei er at domstolene som overprøver myndighetene, holder seg til det juridiske og ikke overprøver det politiske skjønnet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en egen forvaltningsdomstol/et eget forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til sine øvrige merknader i Innst. S. nr. 166 (2006–2007). Disse medlemmer viser til at det er bygget opp seks nasjonale statlige tilsyn og direktorater som ivaretar de fleste av fylkesmennenes tradisjonelle rådgivings- og rettleidningsoppgaver overfor lokale myndigheter. Disse medlemmer mener det i dag er for mye dobbeltarbeid mellom statlige direktorat, fylkesmannsembetene, fylkeskommunene og kommunene. Det er behov for en helhetlig gjennomgang av direktorater og tilsyn hvor målet skal være å redusere antallet, unngå dobbeltarbeid og sikre en mer effektiv drift. Omleggingen må gjennomføres slik at direktoratene og tilsynene kan utvikles til å bli enda mer attraktive arbeidsplasser.

Disse medlemmer mener at regionreformen er mislykket. Disse medlemmer vil gjennomføre en nedleggelse av fylkeskommunen og mener at i et lite land som Norge er det tilstrekkelig med to forvaltningsnivåer. To forvaltningsnivåer – stat og kommuner – vil styrke lokaldemokratiet og gi et bedre tjenestetilbud. Disse medlemmer vil derfor avvikle fylkeskommunen som forvaltningsnivå. Større og mer robuste kommuner eller kommuner i samarbeid kan overta de fleste av fylkeskommunenes oppgaver.

Disse medlemmer viser til sine merknader i Innst. S. nr. 166 (2006–2007).

Disse medlemmer ser positivt på en utvikling hvor næringsliv, kommuner, utdannelse- og forskningsinstitusjoner, organisasjoner, kulturliv og andre samarbeider innenfor naturlige bo-, service- og arbeidsregioner. Et slikt samarbeid må ha utgangspunkt i hvilke oppgaver som skal løses, og samarbeidet må vokse frem nedenfra.

På denne bakgrunn foreslår disse medlemmer:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme forslag om å etablere en ny forvaltningsstruktur med bare to folkevalgte nivåer, stat og kommune."

"Stortinget ber Regjeringen utrede og legge frem for Stortinget en sak om at oppgaver innenfor miljø, landbruk og naturforvaltningen overføres fra Fylkesmannen til kommunene."

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at landet er best tjent med tre folkevalgte nivåer. Det kan imidlertid med fordel overføres flere oppgaver fra byråkratisk og statlig nivå til fylkeskommunen. Dette medlem viser til at fylkesmannen har ansvar for tilsyn og veiledning på grunnskoleområdet og vil understreke at fylkesmannen må ha tilstrekkelig midler til å utføre denne oppgaven på en tilfredsstillende måte.

Dette medlem viser for øvrig til Kristelig Folkepartis merknader i Innst. S. nr. 166 (2006–2007) om Regionale fortrinn – regional framtid.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at Venstre vil ha tre folkevalgte nivåer i offentlig sektor. For å sikre mer folkestyre og mer desentralisering, vil Venstre sette et tak på statens virksomhet på om lag 50 prosent av offentlig sektor og ta hele Norge i bruk ved å fordele de øvrige oppgavene på fylker og kommuner. Venstre ønsker primært at mellomnivået skal være organisert som enhetsfylke. Dette medlem mener at det må foretas en gjennomgang av statens oppgaver med det for øye at oppgaver som i dag ligger til sentrale myndigheter, desentraliseres. Venstre ønsker at staten skal bli om lag 10 prosent mindre i oppgaver og økonomi, til fordel for en mer robust kommunesektor.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram for Stortinget en oppgaveliste med oppgaver som er aktuelle å flytte fra staten og til kommunesektoren i perioden 2010 til 2020, med et særlig fokus på mer sammenhengende kjeder av velferdsoppgaver."

Disse medlemmer viser til at flertallet i komiteen i Innst. S. nr. 166 (2006–2007) pekte på at den regionale statsforvaltningen består av 41 ulike virksomheter med om lag 29 000 årsverk. Det er i dag 34 virksomheter som har en inndeling som er større enn fylkene, og ingen av disse har sammenfallende regiongrenser. Makt- og demokratiutredningen påpekte at forvaltningsendringene de senere tiår har vært preget av sektorvise reformer som har medført økt differensiering og fragmentering av offentlig virksomhet. Sett i lys av dette bør det være mye å hente både på demokratisering og effektivisering i statlig sektor. Disse medlemmer viser til at Regjeringens arbeid med forvaltningsreformen i svært liten grad vil endre den sektorvise, fragmenterte og embetsstyrte regionale stat, og at fylkesmannsembetet i sin nåværende form blir opprettholdt og faktisk styrket.

Disse medlemmer vil peke på at det er gjort lite i inneværende periode for å effektivisere både statlig og kommunal sektor. Sentralbanksjefen uttrykte stor bekymring for manglende effektivisering og omstilling i offentlig sektor i en høring med finanskomiteen i Stortinget 22. mai 2008. Det er et betydelig effektiviseringspotensial innenfor både statlig og kommunal sektor. 1 prosent effektivisering innenfor kommunal sektor vil frigjøre 3,0 mrd. kroner. KOSTRA-tall fra 2007 viser at de sammenslåtte kommunene fra 1964 brukte 1,28 mrd. kroner mindre til administrasjon enn de kommunene som ikke ble slått sammen. Det er derfor viktig å ha en løpende politisk debatt om hvor og hvordan en skal effektivisere i offentlig sektor. Å ta i bruk ny teknologi i offentlig sektor er en viktig del av det å styrke tilbudet til innbyggerne, bedre forvaltningen og bidra til effektivisering. Bedre samordning mellom forvaltningsnivåer og forenkling er en annen del av det. I tillegg mener disse medlemmer at det er en del å hente på å utfordre offentlig sektor på å konkurrere mer, både med seg selv og med andre. Disse medlemmer vil særlig peke på potensialet vi har i frivillig sektor, som ofte har et idealistisk formål og engasjement som mobiliserer til innsats. Vi har også gode eksempler på forbrukersamvirker i Norge og som kan brukes i større grad til fellesskapets nytte.

Disse medlemmer mener at det er en klar forskjell mellom privatisering og konkurranseutsetting. Privatisering innebærer å overlate hele ansvaret for å levere en tjeneste til private. Disse medlemmer ser i liten grad privatisering som et egnet virkemiddel for bedre offentlige tjenester. Konkurranseutsetting innebærer i motsetning til privatisering at det offentlige fortsatt har et klart ansvar for at borgerne får de gode tjenestene de har krav på. Det vil være konkurranse om hvem som leverer tjenestene, enten det er frivillige organisasjoner, private eller det offentlige. Erfaring med konkurranseutsetting viser at det kan gi bedre og mer varierte tjenester for innbyggerne.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener det er helt nødvendig med en forenkling for næringslivet. Disse medlemmer viser til at Handlingsplanen Et enklere Norge ble lansert i 2002, og at denne handlingsplanen inneholdt mer overgripende satsingsområder, med konkrete mål og milepæler for oppfølging. Det ble satt et mål om at næringslivets administrative kostnader ved etterlevelse av regelverk skal reduseres med 25 prosent innen utgangen av 2012.

Kostnadene skulle måles gjennom den internasjonalt anerkjente standardkostnadsmodellen, som gjør en detaljert kartlegging av næringslivets admi-

nistrative kostnader mulig. Disse medlemmer vil påpeke at metoden vil bidra til å finne bedre og mer treffsikre forenklingsforslag og til å måle resultatene av arbeidet vårt også i forhold til andre land.

Disse medlemmer mener Regjeringens forslag viser at Regjeringen ikke tar forenklingsarbeidet på alvor. Opposisjonen har kritisert flere proposisjoner hvor skjemaveldet økes på syltynt grunnlag. Regjeringens politikk har medført at flere skjema må fylles ut på flere områder. Blant annet gjelder dette endringene i konkurranseloven og omstillingsloven. Disse medlemmer registrerer at det allerede er gått flere år tapt for forenklingsarbeidet. Disse medlemmer tar dette arbeidet på alvor og mener målsettingen til tidligere nærings- og handelsminister Børge Brende må opprettholdes. På bakgrunn av de fire tapte moderniseringsår med rød-grønt styre, frykter disse medlemmer at konsekvensen for målet om 25 prosent reduksjon i skjemaveldet ikke kan nås før i 2016.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at opposisjonspartiene i representantforslag har kommet med flere tiltak for forenkling og viser til sine merknader i Dokument nr. 8:7 (2006–2007), om en samlet strategi med konkrete tiltak for å sikre rammebetingelsene for små og mellomstore bedrifter.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen ved flere anledninger har satt til side avgjørelser fattet av Konkurransetilsynet fordi Regjeringen var uenig i avgjørelsen. Disse medlemmer er enige i at Regjeringen skal ha mulighet til å overprøve vedtak, men faglige avgjørelser skal måtte prøves og avgjøres av en fagnemnd. Dette vil gi et tydelig skille mellom faglige og politiske avgjørelser.

Disse medlemmer mener derfor at en uavhengig konkurransenemnd for ankebehandling i konkurransesaker gir bedre ressursbruk. Konkurranse gir bedre ressursbruk og dermed mer velferd. Disse medlemmer vil etablere en uavhengig konkurransenemnd som skal foreta ankebehandling på vedtak gjort i Konkurransetilsynet. I dag er det Fornyings- og administrasjonsdepartementet som foretar ankebehandling både på politisk og faglig grunnlag.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen etablere en uavhengig konkurransenemnd som skal kunne omgjøre vedtak på faglig grunnlag."

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre mener det er viktig at offentlige anskaffelser bidrar til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressurs-

bruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Disse medlemmer viser til at offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester for over 250 mrd. kroner hvert år, men at det i fremdeles er slik at regelverket brytes i stor grad også i departementene. Disse medlemmer er kjent med at nesten ingen av Regjeringens overtredelser av anskaffelsesregelverket er klaget inn. Dette medfører at lovbruddene i realiteten ikke får noen konsekvenser. Disse medlemmer mener det er grunn til å anta at mange potensielle tilbydere ikke ser seg tjent med å klage inn offentlige myndigheter, dels fordi at man ikke har egen interesse i en slik klagebehandling i etterkant, og dels fordi man frykter at slike klager kan gi virksomheten et negativt omdømme med hensyn til fremtidige innkjøp.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen etablere en tilsynsordning for offentlige anskaffelser og nedsette et utvalg for å utforme forslag til en mer effektiv håndhevelse av regelverket for offentlige anskaffelser."

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Venstre vil at private og offentlige tjenesteytere skal likebehandles i avgiftssystemet ved leveranser av varer og tjenester for alle offentlige virksomheter, også helseforetakene og viser i den forbindelse til forslag om momsnyttale innkjøp i staten.

Disse medlemmer viser til at offentlig forvaltning som stor kunde og bestiller kan bidra til konkurranse som skjerper og utvikler norske tjenester, produsenter og leverandører. Det offentlige bør føre en åpen anbudspolitikk med likebehandling av tilbydere. Det bør også stilles krav til at alle produkter som det offentlige kjøper er de beste på markedet når det gjelder miljøegenskaper. Disse medlemmer vil legge til rette for omfattende bruk av elektronisk handel, også innenfor det offentlige. I løpet av neste stortingsperiode bør minst halvparten av alle offentlige innkjøp gjøres elektronisk, og ressursene frigjøres til å yte bedre tjenester i stat, fylker og kommuner.

Disse medlemmer mener at omfanget av reguleringer og byråkrati i landbruksnæringen må ned og viser til at det våren 2007 ble fremmet et forslag der det ble bedt om en egen melding om en fremtidsrettet jordbrukspolitikk. Siden Stortinget sist behandlet en egen melding om jordbruket i 2000 har antallet bruk gått ned, og det samme har antall årsverk. Samdrifter har økt kraftig, og det har vært en rivende teknologisk utvikling. Produksjonen og det dyrkede arealet er stabilt. Alle disse faktorene betyr at det er behov for en bred gjennomgang av jordbrukspolitikken. Disse medlemmer mener at

istedenfor byråkrati og reguleringer bør det fokuseres på nytenkning, innovasjon og gründervirksomhet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem for Stortinget en egen melding om en fremtidsrettet landbrukspolitik." "

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at av samme grunn vil disse medlemmer fjerne boplikten og prisreguleringen på landbrukseiendommer. Disse medlemmer viser til at ingen undersøkelser kan dokumentere at boplikten forhindrer fraflytting. Boplikten og prisreguleringen rammer bønder på en urimelig måte i forhold til resten av befolkningen som eier fast eiendom. Disse medlemmer vil påpeke at det samtidig kreves både et byråkrati og kontrollmekanismer som er kostbare for samfunnet og den enkelte, uten at vi kan se at det har positive samfunnsmessige virkninger.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget om å oppheve boplikten og fjerne prisreguleringen på landbrukseiendommer."

Disse medlemmer vil delegere konsesjonsbehandlingen for mini- og mikrokraftverk til den enkelte kommune og viser til Dokument nr. 8:4 (2006–2007) – representantforslag om å be Regjeringen fremme de nødvendige lovendringsforslag slik at konsesjonsmyndighet for alle kraftverk opp til 1 MW delegeres til den enkelte kommune. Disse medlemmer mener at delegering av konsesjonsmyndighet vil øke det lokale selvstyret. Det er den enkelte kommune som kjenner best til konsekvensene av inngrepet og som derfor bør ha myndighet i denne typen saker. Delegering av konsesjonsmyndighet for mikro- og minikraftverk til den enkelte kommune kan være et av de enkelttiltak som kan sette fart på utbyggingen av mindre vannkraftanlegg. Disse medlemmer mener at en viktig flaskehals i arbeidet for raskt å øke kraftproduksjonen i Norge ligger i saksbehandlingskapasiteten hos Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Kravet til saksbehandling, både for utbygger og NVE, er stort, og dette forsinker utbygging. Det gjelder også de minste kraftverkene, og søknadsprosedyre, behandlingsprosedyre og behandlingstid for disse kategoriene vannkraftutbygginger står ikke i forhold til inngrepets omfang.

For de minste vannkraftutbygginger bør saksbehandlingen kunne lettes betydelig gjennom å dele-

gere konsesjonsmyndigheten til den enkelte kommune.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme de nødvendige lovendringsforslag slik at konsesjonsmyndighet for alle kraftverk opp til 1 MW delegeres til den enkelte kommune."

6. STYRING OG SAMORDNING

6.1 Sammendrag

Mål- og resultatstyring har vore det overordna styringsprinsippet i staten sidan slutten av 1980-talet. Mål- og resultatstyring skal sikre at ressursane vert brukte til aktivitetar som gir gode resultat, og at verksemda når dei måla som er sette.

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

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

- Styring for god måloppnåing: Mål- og resultatstyring skal sikre at tiltak og verkemiddel er i samsvar med politiske vedtak og mål, og at dei politiske styresmaktene får eit godt grunnlag for å revurdere verkemiddelbruken. Før tiltak vert sette i verk, må ein ha ei oppfatning av kva for verkemiddel som verkar best. Dette krev kjennskap til årsakssamanhengar og evne til å evaluere tiltak. Om resultatata ikkje er i samsvar med dei politiske måla, skal ein revurdere tiltaka. Overordna departement og underliggjande verksemdar må kome fram til ei felles forståing av mål og ønskte resultat og kva som kan skape risiko for at ein ikkje når måla. Styringsdialogen skal leggje til rette for at departementa og verksemdene tek omsyn til mål og verkemiddel som verkar inn på måloppnåinga hos andre.
- Måling, evaluering og kvalitet: Departementa og underliggjande verksemdar må med jamne mellomrom sørge for at tiltak vert evaluerte. Det er nødvendig for å vurdere om ein bør endre den overordna strategien, setje inn andre tiltak eller bruke ressursane på andre måtar. Kunnskap om

statens ressursbruk og resultat skal vere offentleg tilgjengeleg. StatRes vart lansert hausten 2007 og er eit system som skal synleggjere ressursbruk og resultat i staten. Nettstaden www.ssb.no/statres syner indikatorar for statleg ressursbruk, aktivitet, kvalitet, effektivitet og resultat.

- Samordning: Organisering, arbeidsdeling, styringssystem og arbeidsformer må leggje til rette for å samordne dei politikkområda og verkemidla som må sjåast i samanheng – også om dei ligg til ulike departement eller ulike underliggjande verksemdar.

Fleire av dei større omorganiseringane i statsforvaltninga dei seinare åra har kome som eit svar på behovet for meir samordning. Samordning på statleg nivå kan verke inn på oppgåvefordelinga mellom stat og kommune og kor enkelt det er å få til samordning på kommunalt nivå. Kva for saksområde som heng saman med eit anna, varierer over tid og endrar seg med endringane i samfunnet og etter kvart som vi får ny kunnskap og ei ny forståing av samanhengen mellom ulike verkemiddel. Det er derfor ikkje mogleg å løyse alle samordningsoppgåver gjennom organisatoriske inndelingar. Samordning må til innafor dei organisatoriske rammene som til kvar tid gjeld.

- Informasjonsteknologi: På den eine sida gjer informasjonsteknologi det enklare å samarbeide og dele informasjon. På den andre sida krev ei effektiv utnytting av informasjonsteknologien at offentlege verksemdar held seg til ein felles IKT-arkitektur og ser til kvarandre når dei investerer i nye system. IKT-investeringar er ei av dei store samordningsutfordringane i statsforvaltninga.

I meldinga er det gjort nærare greie for dei prinsippa Regjeringa legg til grunn at statlege verksemdar skal nytte følgjande prinsipp i planlegginga av nye IKT-løysingar eller ved vesentleg ombygging av eksisterande løysingar.

6.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at bedre IKT-løsninger i offentlig sektor gir redusert byråkrati og gode tjenester. Disse medlemmer vil ha bedre IKT-tjenester fra forvaltningen og vil være en pådriver for bedre tjenester til innbyggerne, også når det gjelder døgnåpen forvaltning. Disse medlemmer viser til at opposisjonen har presset Regjeringen til å få fortgang i arbeidet med en nasjonal elektronisk ID. Min Side, den elektroniske borgerportalen, må få relevante tjenester dersom den skal lykkes. I dag er den for lite brukt.

Disse medlemmer viser til at opposisjonen har lagt press på Regjeringen i arbeidet med denne og

har fremmet en rekke forslag til nye IKT-tilbud fra forvaltningen.

Disse medlemmer vil ha elektronisk politi-anmeldelse på Internett for at innbyggerne skal slippe å ta seg fri fra jobb for å anmelde tyveri av mobiltelefon og lignende. Disse medlemmer vil også at politiet skal få frigjort tid til å forebygge og etterforske vold og annen alvorlig kriminalitet, og vil gjøre noe med mørketallene. I dag er det en stor underrapportering av vinningskriminalitet som for eksempel mindre tyverier. Mange velger å ikke anmelde fordi politiet mange steder har åpningstider og bemanning som gjør det praktisk vanskelig. Med unntak av e-postadresse for tips om visse typer kriminalitet, er det ikke mulig å anmelde via Internett i Norge i dag. Disse medlemmer viser til at fortsatt, over ett år etter at det ble fremmet forslag om elektronisk politi-anmeldelse, har intet forandret seg. På nettsiden politi.no kan man fortsatt kun laste ned et skjema for forenklet anmeldelse som man fysisk må møte opp hos politiet for å levere, og det kan ikke sendes elektronisk.

Disse medlemmer viser til at i Danmark har man allerede i seks år kunnet anmelde visse typer it-kriminalitet elektronisk. Allerede før en sikker nasjonal e-ID/e-signatur er klar for Min side og AltInn, mener disse medlemmer man bør kunne åpne for en løsning tilsvarende den danske også i Norge.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at innbyggerne kan få gitt elektronisk politianmeldelse på Internett."

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Venstre vil ha bedre service og bedre IKT-tjenester for de som kommer til Norge. Søknader om arbeids- og oppholdstillatelse og fornyelse av disse bør kunne leveres og behandles elektronisk. Disse medlemmer vil ha en elektronisk søknadsmodul på UDIs Internett-sider, med veiledere på engelsk og de språk som erfaringsmessig har et stort antall søkere.

Søknadsmodulen skal samhandle/kommunisere med saksbehandlingssystemene hos utlendingsmyndighetene. De elektroniske saksbehandlingssystemene hos politi, UDI og relevante statlige etater må kommunisere seg imellom og generere et elektronisk statusbilde som gjør det mulig for søkere og alle saksbehandlere raskt å kunne se på en illustrasjon med forklarende tekst hvor en sak befinner seg. Søknadsmodulen må indikere eventuelle manglende dokumenter eller andre forhold som hindrer fremdrift i søknadsbehandlingen på de ulike stadier i saksbehandlingen og gi et varsel om dette, så rask retting

muliggjøres. Disse medlemmer viser til at dette skaper store forsinkelser i saksbehandlingen.

Disse medlemmer vil tildele søkere elektronisk ID ved første oppmøte hos politiet, for blant annet at mest mulig av etterfølgende korrespondanse kan skje elektronisk. Bruksanvisning og veiledere må tilbys på flere språk. Arbeidsgivere må samtidig tilbys en elektronisk ID som gjør at bedriften elektronisk kan oversende søknader og dokumenter, og etter arbeidstakers samtykke følge søknadsbehandlingen, for eksempel på AltInn. Disse medlemmer vil at all relevant informasjon om å bo og arbeide i Norge skal være lett tilgjengelig. Den bør samles på en Internettportal etter mønster av www.workindenmark.dk.

7. ARBEIDSGIVARPOLITIKK OG LEIING

7.1 Sammendrag

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ansvaret for den overordna arbeidsgivarpolitikken i staten og for felles tiltak som gjeld alle statlege verksemder og tilsette. Departementet er ansvarleg for å utvikle arbeidsgivarpolitiske strategiar, gi dei lokale arbeidsgivarane gode verkemiddel i utøvinga av arbeidsgivarpolitikken sin, vere rådgivar for verksemdene og innhente erfaringar med korleis sentralt utforma ordningar fungerer.

I overkant av 137 000 tilsette får løns- og arbeidsvilkåra sine fastsette etter hovudtariffavtalen i staten.

Forvaltninga si rolle som utøvande apparat for regjeringa set særskilde krav til dei tilsette og til leiarskapen i staten. Plattform for leiing i staten frå 2008 slår fast at leiarane skal forvalte og utvikle ressursane til fellesskapet, vere ein reiskap for folkevalde styresmakter, samarbeide på tvers av verksemder og sektorar og skape attraktive arbeidsplassar. Derfor må staten ha ein god og samordna arbeidsgivarpolitikk. Statlege verksemder har ulike oppgåver, ansvar, storleik og samansetning av arbeidsstokken. Den statlege arbeidsgivarpolitikken må spegle dette. Verksemdene må utvikle arbeidsgivarpolitikken i pakt med dei overordna verdiane og rammene som gjeld for staten.

Regjeringa vil i arbeidsgivarpolitikken leggje vekt på

- Leiing: Leiarane i staten skal medverke til å nå politiske mål og til å utvikle ein sterk og effektiv offentleg sektor. Dei skal vere pådrivarar for å oppnå gode resultat på sine eigne ansvarsområde og på tvers av sektorar og nivå. Leiarane har ansvar for å fordele oppgåver og utnytte ressursar effektivt. Det krev at dei er tydelege, har vilje til å prioritere og har handlekraft, slik at avgrensa

ressursar vert brukte målretta. Leiarane skal synleggjere forvaltningsverdiane og setje dei ut i livet, leggje til rette for medråderett og medverknad frå dei tilsette og arbeide for god medarbeidarskap i staten. Plattform for leiing i staten skal liggje til grunn for all leiarskap og arbeid med å utvikle leiarskapen i staten. Departementet er oppteke av å utvikle gode rammevilkår for rekruttering og oppfølging av leiarar. Erfaringa viser at åremål kan vere eit godt verkemiddel for å sikre rotasjon i toppleiarstillingane og for at toppleiarar ikkje vert sitjande for lenge. Av omsyn til kontinuiteten må åremålsperioden likevel ikkje vere for kort. Departementet vil gå gjennom åremålsordningane med sikte på ei harmonisering av åremålsperiodane til seks år.

- Medråderett og medarbeidarskap: Leiarane og medarbeidarane har saman eit ansvar for utviklinga av arbeidsplassen sin, for at verksemda når måla sine, og for at kvar enkelt får teke i bruk kunnskapen sin. Ut frå lov- og avtaleverket, plattform for leiing, etiske retningslinjer og andre overordna føringar skal verksemdene utforme ein lokal arbeidsgivar- og leiarpolitikk som gir dei tilsette medråderett gjennom organisasjonane, individuell medverknad og som fremmar god medarbeidarskap. Regjeringa har sett ned eit offentleg utval som skal vurdere dei ulike reglane for medverknad og medråderett i arbeidslivet og kome med framlegg til korleis ordningane kan utviklast vidare.
- Rekruttering av kompetente og motiverte medarbeidarar: Statsforvaltninga er avhengig av å trekkje til seg og halde på kompetente og engasjerte medarbeidarar. Statlege arbeidsplassar skal vere prega av ordna og trygge arbeidstilhøve. Staten skal by på utfordrande arbeidsoppgåver, gode og fleksible arbeidsordningar og ein konkurransedyktig personalpolitikk. Innafor kollektive ordningar og avtalar skal arbeidsgivarpolitikken leggje til rette for individuelle tilpassingar slik at dei tilsette kan utføre arbeidet sitt på ein god måte i alle livsfasar og livssituasjonar. Staten har eit særleg ansvar for å gå føre og synleggjere at mangfald er mogleg og verdfullt.
- Kompetanseutvikling og livslang læring: Kompetansepolitikken skal ha som mål å auke erfaringsgrunnlaget, tilføre nye faglege perspektiv og oppdatere kunnskapen hos dei tilsette. Tilbod om kompetanseutvikling for leiarar i staten skal gjere kvar enkelt til ein betre leiar og styrkje den felles leiarskapen i verksemdene. Statleg arbeidsgivarpolitikk skal leggje til rette for og oppmuntre dei tilsette og leiarane til å ta ansvar for eiga læring, jobbutvikling og jobbframtid. Kompetanseutvik-

ling vert ei av dei viktigaste oppgåvene innafor arbeidsgivarpolitikken i tida som kjem.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen merker seg at meldingen flere steder omtaler forvaltningen og de ansatte kunnskap og kompetanse, i boks 2.4 omtales innovasjon i offentlig sektor. Komiteen mener det er riktig å omtale storparten av offentlig sektor som ulike kompetanseorganisasjoner, hvor den viktigste kapitalen i organisasjonen er de ansattes kompetanse. Det er viktig at denne kompetanse kan bli utnyttet til organisasjonens og brukernes beste. Det må bety at det åpnes for fleksibilitet og medvirkning i videreutvikling av organisasjonshetene. De ansatte bør brukes som ressurs for å løse organisasjonens oppgaver på en enda bedre måte. Ved å videreutvikle kompetanse og satse på innovasjon, kan offentlig sektor bli kompetente innkjøpere med motekspertise til leverandørene. Slik kan kostnader reduseres. Dette er mulig ved å prioritere kunnskap, faglige vurderinger og gjensidig læring.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at også innenfor enkelte statlige virksomheter er det utviklet interne bestiller-/utførerfunksjoner. Innenfor en ramme av kompetanse bør styringsprinsippet være at ulike enheter kan samarbeide om felles mål, at ideer fremkommer til diskusjon og avgjørelse, fremfor et rigid og hierarkisk system hvor avstanden mellom den som bestiller og den som utfører innenfor statlige virksomheter er for stor. Kunnskap, faglige vurderinger og gjensidig læring skal tillegges avgjørende vekt, fremfor å vektlegge intern konkurranse som et mål i seg selv.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at det ikke bør være begrensninger med hensyn til hvilke lederstillinger som kan besettes på åremål. Disse medlemmer mener det må være opp til de enkelte å fastsette hva som ligger i ledende administrative stillinger. Disse medlemmer mener at åremålsperioden skal være på minimum ett år, og maksimalt på seks år. Disse medlemmer mener det kan være mulig å forlenge åremålsperioden med tre år om gangen dersom både arbeidsgiver og den åremålsansatte er enige om det.

Disse medlemmer mener åremålsansettelse åpner for administrativ fornyelse og jobbrotasjon og gir mulighet til å tilpasse den administrative strukturen etter behov. Disse medlemmer mener også at det er store variasjoner med hensyn til hvordan de enkelte er organisert, så å ansette på åremål i kommu-

nal sektor må derfor til en viss grad bli en skjønsmessig vurdering i kommunene og fylkeskommunene.

8. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSNAR

8.1 Sammendrag

Mange av dei oppgåvene forvaltninga utfører, er nært knytte til grunnverdiar som rettstryggleik og demokratisk deltaking. Det er ikkje mogleg å rekne seg fram til nytta av å realisere slike verdiar. Det er likevel mogleg å forbetre arbeidet med å realisere dei. Dei statlege verksemdene har i 2009 til saman driftsutgifter på 131 mrd. kroner (St.prp. nr. 1 (2008–2009)). Om berre ein liten del av desse ressursane vart vridne over på auka innsats for å betre styringssystema og arbeidsprosessane, kunne forvaltninga løyse oppgåvene sine med høgare kvalitet og større effektivitet.

Fleire av dei tiltaka meldinga gjer greie for, er under gjennomføring. På andre område inneber meldinga ei forsterking av den forvaltningspolitikken Regjeringa står for. I proposisjonen vert det gjort greie for nokre konsekvensar av desse tiltaka, endå fleire av dei er ei forlenging eller ei forsterking av tiltak som Regjeringa allereie har sett i verk. Det er vanskeleg å rekne seg fram til kva for samfunnsøkonomiske konsekvensar kvart enkelt av tiltaka i forvaltningspolitikken har. Korleis statsforvaltninga fungerer, har likevel store konsekvensar for einskildmenneska, næringsverksemdene og andre samfunnsaktørar.

Privatpersonar, organisasjonar og næringsverksemdar er avhengige av at statsforvaltninga er kompetent og effektiv. Til dømes kan eit betre språk, betre brukarretting og meir oversiktlege elektroniske tenester spare tid for innbyggjarane. Om kvar innbyggjar bruker gjennomsnittleg eitt minutt mindre i året på å få tak i den informasjonen han eller ho treng frå statsforvaltninga, inneber det sparte tidskostnader som svarar til om lag 9 mill. kroner i året.

Arbeidet med å samordne og forenkle oppgåveplikter (innrapporteringsplikter) som statlege verksemdar pålegg næringslivet, førte i løpet av ein 10-årsperiode til ein netto reduksjon i oppgåvepliktene for næringslivet på vel 1 000 årsverk. Ei samla effektivisering på berre 1 prosent på driftsbudsjetta til dei statlege verksemdene vil frigjere ressursar tilsvarende 1,3 mrd. kroner.

Dei aller fleste forvaltningspolitiske tiltaka – som til dømes betre samordning, meir openheit, betre språk og god saksutgreiing – krev forbetring av dei daglege rutinane i verksemdene. Kostnadene med dette skal verksemdene dekkje innafor sine egne eksisterande budsjettrammer. Men ofte fører forvalt-

ningspolitiske tiltak til utviklingskostnader og krev eit sentralt forvaltningspolitisk apparat som kan samle og spreie kunnskap, kartleggje utviklingstrekk, identifisere forbedringsområde innafør og på tvers av sektorar og gjennomføre fellestiltak der det er naudsynt. Kostnadene med desse aktivitetane vert dekte innafør dei ordinære budsjetttrammene til Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) når ikkje anna er særskilt nemnt i dette kapitlet. Slik Regjeringa ser det, er eit velfungerande forvaltningspolitisk apparat ein føresetnad for kontinuitet og systematikk i arbeidet med forbedring og fornying av forvaltninga på tvers av sektorane.

9. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen bruke økonomiske incentiver for å stimulere kommuner til å slå seg sammen.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen sørge for at innbyggerne kan få gitt elektronisk politianmeldelse på Internett.

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen etablere følgende målsettinger for bedre åpningstider i offentlig sektor som skal være gjennomført før 2010:

Statlige kontorer med stor publikumspågang skal være åpne til kl. 1800 på hverdager og i noen tilfeller på lørdager. Eksempler: trafikkstasjoner, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, passhenvendelser, toll- og avgiftsetaten.

Alle statlige kontorer med publikumshenvendelser skal i løpet av denne stortingsperioden ha løsningsfor telefonbetjening fram til kl. 1800 på hverdager og fra kl. 1000 til kl. 1400 på lørdager. Eksempler: Husbanken, Statens lånekasse for utdanning, Brønnøysundregistrene, Fylkesmannen, Statens forurensningstilsyn, Arbeidstilsynet.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen legge fram for Stortinget en oppgaveliste med oppgaver som er aktuelle å flytte fra staten og til kommunesektoren i perioden 2010 til 2020, med et særlig fokus på mer sammenhengende kjeder av velferdsoppgaver.

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen etablere en uavhengig konkurransenemnd som skal kunne omgjøre vedtak på faglig grunnlag.

Forslag 6

Stortinget ber Regjeringen legge fram for Stortinget en egen melding om en fremtidsrettet landbrukspolitikk.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 7

Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme forslag om å etablere en ny forvaltningsstruktur med bare to folkevalgte nivåer, stat og kommune.

Forslag 8

Stortinget ber Regjeringen utrede og legge fram for Stortinget en sak om at oppgaver innenfor miljø, landbruk og naturforvaltningen overføres fra Fylkesmannen til kommunene.

Forslag 9

Stortinget ber Regjeringen etablere en tilsynsordning for offentlige anskaffelser og nedsette et utvalg for å utforme forslag til en mer effektiv håndhevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Forslag 10

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget om å oppheve boplikten og fjerne prisreguleringen på landbrukseiendommer.

Forslag 11

Stortinget ber Regjeringen fremme de nødvendige lovendringsforslag slik at konsesjonsmyndighet for alle kraftverk opp til 1 MW delegeres til den enkelte kommune.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 12

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en egen forvaltningsdomstol/et eget forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak.

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 13

Stortinget ber Regjeringen legge fram en reform som innbærer at de regionale helseforetakene legges ned og at ressurser og makt flyttes til de lokale helseforetakene.

10. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldinga og råår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

St.meld. nr. 19 (2008–2009) – Ei forvaltning for demokrati og fellesskap – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 9. juni 2009

Tore Hagebakken
leder

Rolf Reikvam
ordfører

