

Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi

KIM OVE HOMMEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

NOVEMBER 2003

Notat 17 - 2003

Innhold

FORORD	3
SAMMENDRAG.....	4
SUMMARY	5
INNLEDNING.....	7
Datagrunnlag og metode.....	8
Bakgrunn.....	8
Norsk forvaltningspolitikk og tilsynsorganisering.....	9
Relokalisering	11
Tilsynsmeldingens innhold	12
Fristilling, idealer og konkrete forslag.....	13
Tilsyn ut av Oslo	16
Initiativfasen.....	17
Europeisering	18
Statsråd Victor D. Norman.....	20
Statskonsult	21
Utredningsfase.....	22
Vedtaksfasen	26
Komitébehandlingen	29
Innstilling og avtale.....	33
Stortingsdebatt og vedtak.....	36
Iverksetting av en ny og mer helhetlig tilsynspolitik ?.....	40
Konklusjon.....	43
LITTERATUR	46

Forord

Dette notatet er skrevet i tilknytning til prosjektet «Regulering, tilsyn og kontroll», finansiert av Norges forskningsråd. Det inngår i forskergruppen «Forvaltning og styring» ved Rokkansenteret. Notatet beskriver og analyserer utrednings- og beslutningsprosessen i forbindelse med St. meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn.

Bergen, oktober 2003

Per Lægveid
prosjektleder

Sammendrag

Dette notatet fokuserer på norsk tilsynspolitik slik den kommer til uttrykk i Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003) om statlig tilsyn. I notatet beskrives og analyseres initiativfasen, utredningsfasen og vedtaksfasen i arbeidet med meldingen. Notatet bygger videre på en antakelse om at regjeringens organisering av dette arbeidet er viktig for å forstå både innholdet i meldingen, stortingsbehandlingen og utfallet i saken.

Tilsynsmeldingen inneholder hovedsakelig tre dimensjoner, selve tilsynsrollen, tilsynenes autonomi og geografisk relokalisering. Selv om dimensjonene til en viss grad henger sammen er dette notatet hovedsakelig konsentrert om de to siste, mest på grunn av at selve tilsynsrollen ble lite fokusert på i vedtaksfasen.

Med Tilsynsmeldingen ble tidligere politiske signaler i retning av horisontal samordning av tilsynsorganer lagt vekk og erstattet med prinsipper om rendyrking, autonomi og geografisk avstand. Regjeringen møtte på flere områder massiv motstand, særlig i forhold til å flytte ut en rekke tilsyn fra Oslo-regionen. Likevel endte Stortinget med å vedta utflyttingen mens forslagene om å øke tilsynenes autonomi ble borte i en politisk avtale. Det legges i den sammenheng vekt på å kartlegge de politiske forhandlingene, aktørene, maktkampen og kompromissene. Et hovedformål er å vise dynamikken mellom politiske arbeidsmetoder og politiske beslutninger.

Summary

This paper focuses on how proposals about reorganizing regulatory bodies, presented in a Government white paper (Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003)) was initiated, explored and what kind of decisions that were made in the Parliament. The paper is based on a presumption that the choosing of procedure in formulating government policies affects political outcome.

Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003) contains three main dimensions. Those are the audit-role itself, institutional autonomy and relocation. These dimensions are in some rank all connected, but in this paper we concentrate on the two latter ones because the first dimension to a large degree disappeared in the parliament negotiations.

The Bondevik II government brought new policy for regulatory agencies. Horizontal merging and cooperating among supervising authorities were to a large degree put aside. In came ideas and principles of single purpose organisations, autonomy and geographic distance. These ideas were met with heavy resistance, especially the relocation issue, but also the increase of institutional autonomy. Despite of this resistance, the Parliament accepted the relocation. At the same time increased autonomy for the supervising authorities was postponed. This paper looks into the political negotiations, the political actors, the struggle for power and the political compromise.

Innledning

En av de mest omtalte politiske sakene i Norge våren 2003 var utflytting av statlige tilsyn fra Oslo. Utflyttingsprosjektet ble presentert av regjeringen Bondevik II i Stortingsmelding 17 (2002/2003). Hovedarkitekten bak prosjektet er Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman. Meldingen inneholder forslag til en rekke strukturelle, politiske og geografiske endringer for flere statlige tilsynsorganer. Regjeringen går blant annet inn for å skape større avstand mellom politiske avveininger og statlige tilsynsvirksomhet, større klarhet i tilsynsrollen, mindre detaljregulering, styrke tilsynenes faglige kompetanse og legge vekt på en tilsynsfilosofi og organiseringsform hvor hensynet til konkurransepolitikken tillegges mer vekt. Meldingen omhandler en rekke tilsyn innenfor områdene helse, miljø og sikkerhet, transport- og trafikksikkerhet, og markeds- og konkurranseforhold mer spesifikt.

Flere av regjeringens forslag bryter med den tradisjonelle norske ministerstyre-modellen, der statsråden har direkte ansvar for all forvaltningsvirksomhet i sin sektor. I meldingen foreslås departementets instruksmyndighet avskåret, omgjøringsadgangen overført til regjeringsskollegiet ved Kongen i statsråd og departementets rolle som klageorgan foreslås overført til uavhengige nemnder. Det betyr at direkte styrings- og ansvarlinjer mellom statsråden og tilsynet tas bort. Dette medfører en økt uavhengighet og autonomi for tilsynene, men også en svekkelse av statsrådets styringsmuligheter og ansvar, og dermed også den parlamentariske kontroll med disse forvaltningsorganene. Statlige tilsyn har i dag en viktig myndighetsfunksjon som kontrollinstans ovenfor offentlig og private virksomheter som sysselsetter titusenvis av ansatte, ofte innenfor viktige samfunnsområder. Å svekke de ansvarlinjer som i dag eksisterer mellom statsråd og forvaltning, og dermed også mellom regjering og Storting er en endring av stor forvaltningspolitisk betydning som medfører demokratiske implikasjoner selv om de etter regjeringens vurdering ikke strider mot Grunnlovens §3 om at den utøvende makt ligger hos statsråden eller regjeringen.

En intens lokaliseringdebatt kom i stor grad til å overskygge tilsynmeldingens mer prinsipielle, forvaltningspolitiske og demokratiske problemstillinger og endringsforslag. Det var utflyttingsforslagene som skapte overskriftene i media. Regjeringens forslag innebærer at 7 tilsyn flyttes ut av, og 1 nyopprettes utenfor Oslo-regionen. Ca 900 arbeidsplasser berøres direkte av utflyttingene. Forslaget medførte massive protester hos de ansatte, deres arbeidstakerorganisasjoner, tilsynsledelsen, kontrollobjektene, forbrukerombudet og en rekke andre organisasjoner som mente seg berørt. Blant opposisjonen på Stortinget oppsto det raskt et skille mellom hovedsakelig Oslo og Akershus representantene på den ene siden og resten av representantene på den andre. De fleste partier ble geografisk splittet i lokaliseringdebatten. Også innad i regjeringen og mellom departementene var det uenighet om både lokaliseringsforslag og kostnadsanalyser. Oppmerksomheten fra media var stor og bidro til høy politisk temperatur i saken.

I dette notatet kartlegges ulike faser i regjeringens og Stortingets arbeide med Stortingsmelding nr. 17 (2002/2003) heretter kalt Tilsynsmeldingen. Det fokuseres både

bakgrunn, meldingens innhold og politiske og administrative prosesser forut for og underveis i arbeidet med meldingen. Hovedfokus er på forslagene om økt autonomi, men også utflyttingssaken blir behandlet. Kartlegging av arbeidsmetoder, aktører og argumenter i initiativfasen, utarbeidingsfasen og vedtaksfasen vil også stå sentralt. Notatet bygger på en antakelse om at organiseringen av prosessen forut for fremleggningen av Stortingsmelding nr. 17 er viktig for å forstå både innholdet i meldingen, stortingsbehandlingen og utfallet i saken.

Datagrunnlag og metode

Dette notatet er skrevet i perioden april–juni 2003. Det vil si parallelt med den politiske behandlingen av Tilsynsmeldingen. På grunn av det høye politiske engasjement og den politiske sensitivitet som har omgitt behandlingen har det vært vanskelig å få tilgang på arkivmateriale, informanter eller annen informasjon fra departementene og regjering om de første fasene i arbeidet med Tilsynsmeldingen. Notatet bygger på informasjon fra selve Tilsynsmeldingen, FAK-komiteens innstilling, referat fra stortingsdebatten, pressemeldinger fra regjering og berørte parter, spørsmål fra FAK-komiteen og svar fra statsråden. Datagrunnlaget består også av et stort antall avisartikler (både avis- og nettaviser), og informasjon fra ulike aktørers nettsteder¹. Det har i tillegg vært samtaler og korrespondanse med enkelte stortingspolitikere² som har vært delaktige i behandlingen av meldingen. Som bakgrunnsmateriale er det også brukt utredninger, undersøkelser og forskningsrapporter som er gjort om statlig utflytting i Norge og utland, om tilsynsrollen generelt og om forholdet mellom storting, regjering og forvaltning. I tillegg har deltakelse på forelesninger, seminarer og konferanser som har diskutert ulike aspekter ved Tilsynsmeldingen gitt nyttig informasjon³. I disse fora har det deltatt både personer fra den administrative ledelse i AAD, akademisk personale fra ulike forskningsmiljøer med interesse for tilsynspolitik, tilsynsledere, tillitsvalgte fra berørte tilsyn, politikere⁴ og andre.

Bakgrunn

De fleste reformer som er gjort i offentlig sektor i Vest-Europa de siste 20 år har stor sett handlet om effektivisering og blir ofte koblet til ett sett av forvaltningsdoktriner

¹ En viktig del av datagrunnlaget har vært en systematisk gjennomgang av en rekke avisers dekning av Tilsynsmeldingen. Resultatet er ca 200 avisartikler (både reportasjeintervjuer med sentrale aktører, lederartikler og annet), hovedsakelig fra tidsrommet januar 2003 til og med juni 2003. Artikkene er hentet fra; Aftenposten, Adresseavisen, Bergensavisen, Bergenske Tidende, Dagsavisen, Dagbladet, Dagens Næringsliv, Dagen, Fedrelandsvennen, Haugesund Avis, Nationen, Kapital, og Verdens Gang.

² Det er blant annet foretatt et telefonintervju 23/4 2003 med medlem i FAK-komiteen Torny Pedersen fra Arbeiderpartiet.

³ Blant annet Forvaltningsforum ved Rokkansenteret i Bergen

⁴ Både riks- og lokalpolitikere, stortingsrepresentanter, bystyremedlemmer, ordførere og andre.

som har fått samlebetegnelsen *New Public Management (NPM)*. Et ideologisk fokus på økonomiske normer og verdier er NPM sitt fremste kjennetegn (Christensen og Læg Reid 1999). Vektlegging av profesjonell og management-orientert ledelse, økt bruk av mål- og resultatstyring, effektivitet, autonomi, markedsretting, ytre og indre fristilling, samt økt bruk av resultatsystemer, kontrakter og prestasjonsbaserte lønnsystemer er eksempel på tiltak som inngår i dagens populære forvaltningsreformer (Hood et al. 1999, Hood 1991, Christensen og Læg Reid 1997). Både ytre fristilling ved dannelse av statsaksjeselskaper og indre fristilling som betyr en løsere kobling til departementene, er tiltak som har fått betydelig oppslutning i Europa. I samme periode som prinsippene i NPM har etablert seg i den vestlige verden som legitime løsninger for å vitalisere offentlig sektor, har det foregått en betydelig økning i utskilling og politisk fristilling av statlig virksomheter, også i Norge. Et sentralt spørsmål som oppstår når avstanden fra politiske myndigheter til underliggende enheter blir større, er hvordan demokratiske ansvarslinjer skal opprettholdes. Et paradoks som har vist seg å oppstå er at selv om politikerne ønsker å legge til rette for NPM inspirerte reformer med økt fristilling, så er de mindre villige til å gi fra seg styringsmuligheter (Christensen og Læg Reid 2002, Neby 2003). Dette paradokset har, som vi skal komme tilbake til i dette notatet, også stått sentralt i debatten omkring forslagene i Tilsynsmeldingen.

Norsk forvaltningspolitikk og tilsynsorganisering

Reformer og omstilling er ikke noe nytt fenomen i den norske statsforvaltningen. Langt på vei kan man si at reformarbeid er blitt en rutineaktivitet (Læg Reid og Pedersen 1999). Norge er likevel tradisjonelt sett på som en nølende reformator (Olsen 1996) med en relativt stabil forvaltningsstruktur. Med dette menes at en integrert etatsmodell hvor ulike krav brynes mot hverandre innenfor en organisasjon har vært dominerende, og politiske styringshensyn har blitt tillagt stor vekt (Christensen og Læg Reid 2002).

Fra begynnelsen av 1980-årene ble det gjort forsøk på å drive en mer aktiv og samlet forvaltningspolitikk enn tidligere (Christensen og Læg Reid 1998). Forvaltningspolitikken vokste frem som eget politikkkfelt med eget språk, med egne profesjoner og egne enheter, og i motsetning til tidligere ble reforminitiativene lansert utad gjennom samlede programmer. Forvaltningens organisering utviklet seg til å bli politiske profileringsaker (Christensen og Læg Reid 2002).

I ulike reformprogrammer har vekslende regjeringer forsøkt å tilpasse seg nye forvaltningspolitiske trender i utlandet, samtidig som det har blitt tatt hensyn til norske kulturelle tradisjoner for reformarbeid i sentraladministrasjonen. Visjoner om nedbygging av offentlig sektor gjennom privatisering har tradisjonelt hatt liten oppslutning i Norge, selv om dette nå synes i ferd med å endre seg (Christensen og Læg Reid 2002, Olsen 1996). Norge har de siste årene gått fra å være en nølende til en pågående reformator.

Et karakteristisk trekk ved innholdet i norsk forvaltningspolitikk de siste årene har vært en svekkelse av den politisk styringen til fordel for strukturell fristilling av statlig næringsdrift og tjenesteproduksjon på den ene siden, og en autonomisering av forvaltningsorganer på den andre. I en rekke offentlige tjenesteytende virksomheter har

det vært foretatt et skille mellom myndighets- og virksomhetsdelen. Virksomhetsdelene er blitt skilt ut som egne selskaper, statsaksjeselskaper, eller virksomheter har blitt privatisert, delprivatisert eller omorganisert til forvaltningsbedrifter. Telenor, Avinor, Mesta, Posten og NSB er eksempler på dette bare innenfor samferdselssektoren. Slike fristillingsprosesser har ført til at et behov for å organisere statens kontrolloppgaver på nye måter. I mange sektorer er det opprettet uavhengige tilsynsorganer med delegert regulerings- og avgjørelsesmyndighet (Christensen og Læg Reid 2001). Det har dog i liten grad vært noen overordnet diskusjon om organisering av statlige tilsyn i Norge. Den stadig økende tilsynsfloraen synes fragmentert, uoversiktlig og tilfeldig. Tilsynspopulasjonen er ingen ensartet gruppe forvaltningsorganer, men opptrer med ulikt mandat, ulik myndighet, ulike oppgaver, ulik autonomi og med ulike virkemiddel.

Når fornyelse av forvaltningen i stadig større grad har fått større oppmerksomhet i Norge kan dette også sees på bakgrunn av profilerte og handlekraftige administrasjonsministere som Jørgen Kosmo og nå Victor D. Norman. Da Kosmo⁵ som en tungveker i Arbeiderpartiet kom til Administrasjonsdepartementet var det med på å gi departementet økt politisk tyngde. Jørgen Kosmo viste seg å være en kontroversiell minister og forslagene til endringer kom tett⁶. Kosmo gikk i november 2000 så langt at han lovte sin avgang dersom den norske forvaltningen ikke var betydelig fornyet innen to år. Kosmo er den statsråden som for alvor engasjerte seg i forhold til statlig tilsynsorganisering, da med en målsetting om å samordne og slå sammen for å forenkle og effektivisere ulike tilsyns- og forvaltningsoppgaver. Det ble satt ned flere offentlige utvalg og arbeidsgrupper til å utforme et beslutningsgrunnlag⁷ for sammenslåing av en rekke tilsynsfunksjoner, blant annet etablere et felles transporttilsyn, en felles granskningskommisjon for større ulykker og integrere samfunnssikkerhet med helse, miljø og sikkerhet i et felles sikkerhetsdirektorat. Kosmo la til grunn et samordningsperspektiv og ambisjonene var store og til dels kontroversielle. Regjeringsskiftet med Bondevik II førte at de fleste utredningene og organisasjonsforslagene om tilsyn som var kommet til under Kosmo ble da lagt i en skuff og ikke gitt noen videre behandling (Serigstad 2003). Norman viste seg å legge et annet perspektiv til grunn for tilsynsdebatten. Der Kosmo var opptatt av fusjonering og forenkling, fokuserte Norman på rollefordeling, autonomi, skillet mellom politiske og faglige hensyn og på det å skille mellom tilsynsroller og andre forvaltningsoppgaver. I sammenheng med dette ble det igangsett et tilsynsprosjekt i AAD, som skulle levere en egen stortingsmelding om tilsynsorganisering. Med Victor D. Norman fikk Arbeids- og administrasjonsdepartementet nok en statsråd med visjoner og vilje til å iverksette betydelige forvaltningsreformer. Bondevik II regjeringen har kalt sitt reformprogram for «Fra ord

⁵ Statsråd Forsvarsdepartementet 2.4.1993–17.10.1997, Statsråd Arbeids- og administrasjonsdepartementet 17.3.2000–5.10.2001.

⁶ Eksempelvis Sykehusreformern, Døgnåpen forvaltning, politi- og domstolreformene, arbeidskraft-reformen, Forsvarsreformern, Kommunereformern, forvaltningstrukturreformern, Skole- og utdanningsreformern, Regelforenklingsreformern

⁷ Se for eksempel Statskonsult 1997:11, 1999:2, 2000:8, 2002:12, NOU 2000:24, St.meld nr. 46 (1999–2000), Rapport til SD 2001.

til handling» og Tilsynsmeldingen er en del av dette. Her er det blant annet lagt opp til geografisk desentralisering og en vesentlig styrking av tilsynsorganers faglige og organisatoriske autonomi.

En del av de forslagene som legges frem i Tilsynsmeldingen kan spores til Sem-erklæringen, der det blant presenteres et politisk ønske om å styrke konkurransepolitikken ved at Konkurransetilsynet gis en friere og mer uavhengig stilling i forhold til forvaltningen. Videre er det i Sem-erklæringen enighet mellom regjeringspartiene i forhold til å legge til rette for utflytting av statlige arbeidsoppgaver og arbeidsplasser, og at nye statlige arbeidsplasser som hovedregel skal legges utenfor Oslo. Nå blir ikke utflytting sett på som noe viktig del av Sem-erklæringen og nestleder i Høyre som deltok i arbeidet med denne sier det ikke konkret ble diskutert noen utflyttingsplaner i forhandlingene⁸. Det vakte derfor oppsikt både internt i regjeringspartiene og i opposisjonen da høyrestatsråd Victor D. Norman gikk i bresjen for utflytting av allerede eksisterende offentlige arbeidsplasser i Oslo. Både Ap og SV har landsmøtevedtak på å legge til rette for å flytte statlige arbeidsplasser fra Oslo-regionen og ut i distriktene. Med dette som bakteppe skulle man tro det var en smal sak å få støtte fra i alle fall Ap/SV for regjeringens utflyttingsforslag. Uproblematisk skulle det likevel ikke bli av årsaker som vi etter hvert skal se nærmere på.

Relokalisering

Selve utflyttingsspørsmålet er ikke av nyere dato. At spørsmålet igjen kom på banen med en slik kraft våren 2003 overrasket likevel mange, med bakgrunn i to forhold. For det første at historiske erfaringer taler mot realismen i å få gjennomført større utflyttingsprosjekter i Norge, og for det andre at initiativtakeren var en høyrestatsråd i en parlamentarisk svak koalisjonsregjering. Nå taler mye for at utflyttingen i realiteten ikke var den viktigste delen av tilsynsmeldingen. En del uttalelser⁹ fra statsråden går tydelig i retning av at tilsynenes politiske uavhengighet veide tyngre enn utflytting, men at ble sett i sammenheng.

Erfaring viser at utflyttingssaker skaper stort engasjement og er vanskelig å få gjennomslag for i praktisk politikk. På 1960 og 1970 tallet ble det gjort forsøk på å flytte ut en rekke statsinstitusjoner fra Oslo-regionen. Ambisjonsnivået var den gang enda større en det legges opp til i Tilsynsmeldingen. Det ble det nedsatt flere tunge regjeringsoppnevnte utvalg¹⁰ som foretok omfattende utredninger om mulighetene for utflytting (Stortingsmelding nr. 21 (1966–67), NOU 1975:11, NOU 1977:3, NOU 1979:19 og Stortingsmelding nr. 55 (1980–81). Det ble til sammen foreslått å flytte ut tusenvis av arbeidsplasser. På prinsipielt grunnlag fikk også regjeringen på 1970 tallet tilslutning i Stortinget til å iverksette massive utflyttingsprosesser (Sætren 1983).

⁸ Bergens Tidende 16 april 2003 «Vårens råeste drakamp»

⁹ Se foreksempel Bergens Tidene 8 april 2003 «Klar for hestehandel»

¹⁰ Ingebretsenutvalget 1967 og Ingvaldsenutvalget 1979.

Som i dagens utflyttingsdebatt møtte regjeringen på den tiden massiv motstand fra ansatte, deres fagforeninger, fagmyndigheter og institusjonsledelse, og ikke minst fra partifeller i regjering og Storting. I et forsøk på å imøtekomme ulike og motstridene krav fra omgivelsene la ikke regjeringen frem noen stortilt samlet utflyttingsplan for Stortinget, men isteden en rekke enkeltstående og isolerte utflyttingsaker over et lengre tidsrom. Dette førte i praksis til at hele utflyttingsprosjektet så å si rant ut i sanden fordi den eksisterende interessekoalisjonen i Stortinget for utflytting gjaldt bare selve prinsippet om utflytting. Ved konkrete lokaliseringsspørsmål forsvant enigheten og dermed også flertallskoalisjonen. Når iverksettingen av utflyttingsprogrammet tok form av en rekke enkeltstående og isolerte utflyttingsaker ble det gang på gang skapt en beslutningssituasjon som umuliggjorde vedtak om utflytting. Flertallskoalisjonen av utflyttingstilhengerne i Stortinget ble splittet i kamp fra sak til sak om et lite antall arbeidsplasser som isolert sett bare kom et distrikt til gode. Flertallet av distriktsrepresentantene synes å ha resonert slik at når ikke deres eget distrikt ble aktuelt som lokalisering for en statlig institusjon, var det mest fornuftig å ha den liggende i Oslo (Sætren 1983).

Nå er ikke alle erfaringer med forsøk på utflytting av statlige arbeidsplasser i Norge vært negative. Eksempler på utflytting av statlig virksomhet de siste 20 årene, er for eksempel Norsk Polarinstittutt, Norges Geografiske Oppmåling, Kystdirektoratet, Statens Sprengstoffinspeksjon og Norsk Tipping AS med flere. Disse relokaliseringene betegnes i stor grad som suksesser. Det er dog et faktum at få ansatte har valgt å flytte med virksomheten ved utlokaliseringprosesser, i alle fall der avstandene har vært betydelige.

I 2001 utformet regjeringen Stoltenberg retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser primært basert på distriktpolitiske målsettinger. Dette resulterte blant annet i at den nye domstolsadministrasjonen ble lokalisert i Trondheim. Denne «utflyttingen» fikk beskjeden oppmerksomhet hovedsakelig på grunn av dens relative beskjedne størrelse, og fordi nyetableringer tradisjonelt møter mindre motstand enn utflytting av allerede etablerte institusjoner.

Tilsynsmeldingens innhold

Når regjeringen legger fram Stortingsmelding nr. 17 om statlige tilsyn gjøres det klart at endringsforslagene ikke er kommet i stand på grunn av det står dårlig til med tilsynsvirksomhetene i Norge, men mer for å møte kommende utfordringer. Altså på bakgrunn av et føre var prinsipp. Samtidig identifiseres likevel dagens tilsynsstruktur som tilfeldig, uoversiktlig og komplisert med til dels betydelige uklarheter i tilsynsrollen.

Tilsynsmeldingen inneholder er i stor grad prinsipper og idealer som gjenspeiler et politisk ståsted der troen på markedskreftene er stor og større enn på politiske styringsmekanismer. Statlig tilsyn handler da om å legge til rette for fungerende markeder. Det vektlegges at tilsynenes fokus skal dreies fra adferdsregulering over til strukturregulering, lang saksbehandling skal bort, regelforenkling tilstrebes og tradisjonelle tilsynsordninger skal vurderes med tanke på avvikling eller i det minste reduksjon. For å bedre forutsigbarheten i skiftende politiske omgivelser skal tilsyns-

organene ikke foreta avveininger av politisk karakter, men utøve tilsyn innenfor fastsatte regler og forskrifter og gjøre faglige vurderinger. For at tilsynet skal få den nødvendige gjennomslagskraft og integritet understrekes nødvendigheten av høy kompetanse og at det ikke kan skapes tvil om særinteresser eller andre utenforliggende interesser påvirker de vedtak som fattes i tilsynene. Regjeringen legger ut fra et slikt ideal vekt på at tilsynene legitimitet vil bli betydelig styrket gjennom økt avstand fra departementet og fra politiske avgjørelser. Med konkurransepolitikk som et overordnet prinsipp blir det å skape like markedsvilkår den viktigste jobben for tilsynene.

Fristilling, idealer og konkrete forslag

Organisering av statlig tilsyn kan knyttes til to hovedprinsipper, den horisontale organisering og den vertikale organisering. *Den horisontale organisering* dreier seg om hvordan oppgaver og myndighet er fordelt mellom ulike myndigheter på samme forvaltningsnivå, og baseres hovedsaklig på to på ulike modeller. For det første, en funksjonsspesialisert modell som innebærer at det enkelte tilsyn er organisert og spesialisert etter en bestemt funksjon eller formål, og med alle andre sektorer som gjenstand for regulering og kontroll av dette formålet. For det andre, en sektorspesialisert modell som innebærer at det enkelte tilsyn er organisert og spesialisert etter sektor, der ett tilsyn har et samlet ansvar for oppfølging av myndighetskrav og regulering av den spesifikke sektor. I de fleste tilfeller er dagens tilsynsorganer organisert som en blanding av disse to modellene. Horisontal samordning kan skje ved at tilsynsorganer eller funksjoner slås sammen eller det opprettes samarbeidsordninger. Enten fellesnevneren er formål, eller samme pliktsubjekt kan det oppstå ulikt behov for koordinering. Et eksempel på denne siste type horisontal samordning er den harmonisering av regelverk, tilsynsmetoder og koordinering av tilsyn som er gjennomført av de fem forskjellige internkontrollmyndighetene på HMS-området (St.meld. 17 2002–2003, Statskonsult 2002:12).

Den vertikale organisering dreier seg om relasjonen mellom underordnet og overordnet myndighet, det vil si spørsmål om grad av delegering og faglig myndighet. Graden av delegert myndighet til et tilsyn, og graden av faglig uavhengighet, vil være innplassert på en glidende skala fra fullstendig faglig autonomi i forhold til departementet, til å være fullt ut underlagt departementets styring, kontroll og instruksjonsmyndighet, som et ordinært forvaltningsorgan.

I dag er det fleste tilsyn organisert etter den siste modellen, men med variasjoner i hvor langt departementet har delegert beslutningsmyndighet (St.meld. nr. 17 2002–2003, Statskonsult 2002:12). Det brukes vanligvis to typer begrunnelser for vertikal spesialisering i et forvaltningshierarki. Den ene er knyttet til effektivitet, arbeidsdeling og hensiktsmessigheten ved å avlaste departementet fra mer rutinemessige og fagbaserte avgjørelser. Den andre type begrunnelser er knyttet til faglig uavhengighet som en verdi i seg selv, og økt legitimitet gjennom autonomi og avstand fra politisk innblanding. Debatten rundt opprettelse av mer autonome tilsynsorganer har vært preget av begge disse begrunnelsestypene, men regjeringen synes å legge mest vekt på den siste.

Regjeringen oppsummerer sin visjon for organisering og utføring av tilsynsfunksjonen i fire idealer¹¹:

1. En klar og tydelig rolle for tilsynene
2. Klare og tydelige formål for tilsynene
3. Økt uavhengighet i forhold til departementene
4. Styrket fagkompetanse i tilsynene

Argumentene regjeringen bruker for å underbygge sine idealer for tilsynsorganisering er *for det første* behovet for en klarere definering av tilsynenes rolle og formål. Med dette menes i praksis at ansvarsforhold mellom ulike tilsyn og mellom tilsyn og kontrollobjekt bør klargjøres i forhold til dagens situasjon, og at tilsynene bør rendyrkes i forhold i målsettinger og arbeidsoppgaver. Det skal blant annet tilstrebes et skille mellom tilsynsrollen og andre roller et forvaltningsorgan kan ha. Regjeringen mener at tilsynene bør organiseres som «Single purpose organizations» uten konflikterende oppgaver og målsettinger. Videre bør tilsynene avskjæres fra overordnet politisk påvirkning i faglige spørsmål. Politiske hensyn bør først og fremst komme til uttrykk gjennom normsetting i lover og forskrifter som tilsynene så kontrollerer blir fulgt. I dag er det fleste tilsynsorganer underlagt departemental styring på lik linje med andre forvaltningsorganer. Dette kan etter regjeringens oppfatning føre til at tilsynorganisasjoner implisitt eller skjult blir brukt som politiske instrumenter og utøvere av politikk. Det kan således være vanskelig å vite om det er faglige eller politiske hensyn som avgjør utfallet av en sak. Det understrekes at politisk overprøving av enkeltavgjørelser som i utgangspunktet er faglig baserte, kan være legitimt, men at det er da er viktig at overprøvingen nettopp tas av politiske myndigheter, og at det går klart frem at det er politiske hensyn som vinner frem. Disse forholdene er vanskelig å avdekke med dagens modell og regjeringen legger til grunn at det her er behov for et tydeligere skille mellom politiske og faglige avveininger. Politisk overprøving i enkeltsaker vil etter regjeringens mening generelt gjøre saksbehandlingen mer vilkårlig og øke faren for utilsiktede presedensvirkninger, som igjen undergraver tilsynenes legitimitet overfor omverdenen. Regjeringen er opptatt av å sikre åpenhet og forutsigbarhet om beslutningssituasjoner i forvaltningen.

I forlengelsen av overnevnte hensyn er *den andre* kategorien av argumenter knyttet til tilsynenes behov for legitimitet, autoritet og troverdighet i offentligheten. Sentralt i denne sammenheng er behovet for høy kompetanse og at tilsynenes kompetanse ikke er dårligere den pliktsubjektene har til disposisjon. Det pekes på at nærhet og faglig dialog mellom tilsyn og tilsynsobjekt kan være både fordelaktig i forhold til kompetansebygging, men også uheldig i forhold til faren for identifikasjon med bransjeinteresser. For å øke tilsynenes legitimitet og gjennomslagskraft legges det opp til å styrke deres faglige kompetanse, øke uavhengigheten til departementet og synliggjøre hvordan avveininger avgjøres.

Ovennevnte forhold må også sees i sammenheng med *et tredje* og viktig mål for regjeringen, nemlig er å få til et fruktbart forhold mellom tilsyn og næringsliv. Dette skal gjøres ved regelforenkling samt legge mer ansvar over på bedriftene ved innføring av

¹¹ Hentet fra St.meld. nr. 17 (2002–2003)

intern-kontrollsystemer og slik også unngå detaljregulering. Videre skal det arbeides for en bedre samordning av kontrollvirksomheten hos ulike tilsyn, slik at belastningen på bedriftene blir mindre. Det skal også sees etter muligheter for å avvikle enkelte tilsynsordninger og eventuelt erstatte disse med akkreditering- og sertifiseringsordninger. Til slutt legges det vekt på å knytte organiseringen av nasjonale tilsyn opp mot utviklingen i EU der markedsregulering gjennom uavhengige tilsyneorganer har blitt mer vanlig.

Idealene som presenteres i meldingen blir bare i noen grad organisatorisk konkretisert. Det argumenteres for og imot dagens ordninger og pekes på at ting bør endres, tilsynsrollen må bli klarere, formålene færre og kompetansen bedre, men det står mindre om hvordan dette skal foregå i praksis. Meldingen gir på mange måter uttrykk for å bestå i en rekke prinsipielle diskusjoner om tilsynenes funksjonalitet, der det for hvert enkelt tilsyn på et senere tidspunkt skal gjøres utredninger og så vurderes hvilke løsninger som passer best. Det finnes likevel et viktig unntak og det er målsettingen om økt uavhengighet i forhold til departementene. Her legges det frem en rekke konkrete løsningsforslag som også understreker hvilken sentral rolle tilsynenes autonomi har i Tilsynsmeldingen.

Regjeringen foreslår i meldingen å avskjære statsrådets instruks og omgjøringsadgang i saker der beslutningskompetansen er delegert til det enkelte tilsynsorgan. Utflyttingsforslag og fristilling er knyttet sammen i en pakke der det argumenteres for at geografisk avstand forsterker en politiske fristilling. Geografisk avstand til politisk ledelse sammen med avskjæring av statsrådets instruksmyndighet skal bidra til å skape et klarere og åpnere skille mellom politiske avveininger og faglige/administrative avgjørelser. Regjeringen viser til at demokratiske ansvarlinjer og styringsmuligheter etter reformen skal ivaretas av regjeringskollegiet i felleskap¹². I saker der nærmere spesifiserte viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnshensyn tilsier det bør lovgivningen åpne for at kongen i statsråd kan omgjøre tilsynenes vedtak. Statsrådsbehandling med tilhørende forarbeid er en administrativt tung beslutningsform. I praksis vil terskelen derfor bli høy for inngripen i tilsynenes virksomhet. Dette er også regjeringens målsetting.

Når det gjelder klagebehandling av saker avgjort i tilsynene blir disse i dag oversendt departementene. Regjeringens forslag innebærer at totrinnsbehandlingen i saker avgjort i tilsynet opprettholdes, men at klagebehandlingen legges til uavhengige faglige klagenemnder. Vedtak gjort i disse klagenemndene skal eventuelt kunne omgjøres av Kongen i Statsråd. Opprettelsen av slike nemnder skal være felles for flere tilsyn og vil etter regjeringens mening ytterligere styrke den faglige uavhengighet til statlig tilsynsvirksomhet og forsterke skillet mellom faglig tilsyn og politisk styring.

De lovforslag om politisk avskjæring og økt autonomi som fremlegges i Tilsynsmeldingen kan sees på som en videreføring av allerede påbegynte og gjennomførte fristillingsprosesser. Forskning viser at flere tilsyn i dag opplever en stor grad av faglig uavhengighet og at overordnet departement i svært liten grad blander seg inn i noen deler av virksomheten (Hommen 2003). Slik kan det argumenteres for at forslagene ikke

¹² Kongen i statsråd

fører til særlige endringer i etablert praksis og kun vil formalisere allerede eksisterende praksis. På den andre siden er kan det oppleves som en stor prinsipiell forskjell på etablert praksis basert på delegasjonsfullmakter og en lovmessig avskjæring av demokratiske ansvarslinjer.

Tilsyn ut av Oslo

Argumentene regjeringen bruker for at arbeidsplasser bør flyttes ut av hovedstadsområdet går i hovedsak langs to dimensjoner. Den ene dimensjonen er i forhold til å ta hele landet i bruk når det gjelder kompetanse og fordeling av offentlige arbeidsplasser. Denne typen argumenter kjennes igjen fra utflyttingsdebattene i hele etterkrigstiden og går langs en klassisk sentrum-periferi akse i norsk politikk. Den andre dimensjonen handler om skillet mellom politikk og administrasjon og er mer komplisert.

Utgangspunktet for de konkrete lokaliseringforslag som gjøres er basert på en distriktspolitisk målsetting om å ta landets samlede ressurser i bruk på en best mulig måte. Det legges i den sammenheng stor vekt på at de enkelte tilsyn skal relokaliseres til steder med et tilstrekkelig stort og velfungerende arbeidsmarked som også er i besittelse av relevante faglige basismiljøer. Utflyttede tilsyn skal fungere som motorer i den regionale utvikling samtidig som tilsynets kompetansebehov ivaretas. Det presiseres i meldingen at argumenter for og mot flytting ikke står mellom lokalisering i sentrale strøk eller i distriktene, men mellom Oslo-regionen og andre sentrale byer eller tettsteder. En annen type argumenter er at utflytting vil lønne seg ikke bare samfunnsøkonomisk, men også for det enkelte tilsyn. For det første argumenteres det med at kostnadskutt på grunn av lavere drift og leiekostnader. For det andre regnes det med god tilgang på kvalifisert arbeidskraft med mindre kostnads- og kompetanseforringende turn-over, fordi det forventes mindre konkurranse om arbeidsplassene utenfor det sentrale østlandsområdet.

Den andre type argumentasjon for utflytting omhandler verken utflytting i seg selv eller distriktspolitikk, men forvaltningspolitikk, politisk styringsvilje og demokratiske kjøreregler. Tanken er at hvis tilsynene får en mer uavhengig stilling vil både politisk og geografisk nærhet til departementet ikke lenger være en like sterk begrunnelse for lokalisering i Oslo-regionen. Snarere tvert imot skal geografisk avstand bidra til å redusere den i dag hyppige uformelle kontakten mellom tilsyn og sentrale myndigheter, politikere og tilsynsobjekter. Fysisk avstand vil føre til at kontakten blir mindre og i større grad formaliseres og at det dermed blir lettere å etterspore om avveininger er gjort faglig eller politisk. Slik støtter geografisk avstand opp om regjeringens målsetting om foreslåtte lovendringer og organisatoriske endringer for å øke tilsynenes uavhengighet. Geografisk avstand til sentrale kontrollpopulasjoner skal også minske faren for det som omtales som «regulatory capture», det vil i denne sammenhengen si faren for at tilsynet blir en sektorforkjemper og talerør for kontrollobjektene.

Lokaliseringsspørsmål og geografisk spredning av statlige arbeidsplasser er isolert sett regjeringens ansvar og et administrativt spørsmål som ligger innenfor regjeringens konstitusjonelle styringsrett. Når regjeringen likevel velger å legge saken frem for Stortinget kan det antas å være flere grunner til dette. En av grunnene vil være på bakgrunn av utflyttingens betydelige størrelse, at det er tradisjon for å la Stortinget få

innflytelse i lokaliseringssaker. Videre kan det tenkes at regjeringens relative svake parlamentariske grunnlag medfører et press i retning av å legge politiske profilerte saker frem for Stortinget. Viktigst er det likevel at Stortingsmeldingen som en helhetlig pakkelse inneholder forslag om tilsynenes autonomi som krever lovendringer og dermed må behandles i Stortinget.

Initiativfasen

Det er liten tvil om at regjeringen med arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman i spissen, visste at et forslag som inneholdt utflytting av statlig virksomhet ville vekke betydelig politisk engasjement og motvilje. Norman har i den sammenheng blitt kritisert for en uheldig sammenblanding av lokaliseringssaker og prinsipielle forvaltningsmessige spørsmål. Kritikken har gått på at statsråden burde ha holdt sakene atskilt for å få en mer ryddig debatt om forvaltningsprinsipper, det vil si organisering og funksjon på den ene siden og geografisk plassering på den andre¹³. Til en viss grad kan man vel også si at kritikerne har fått rett. Oppmerksomheten i offentligheten rundt utflyttingsspørsmålet har i stor grad overskygget de mer prinsipielle delene av Tilsynsmeldingen. I forhold til Victor D. Normans politiske målsettinger og ambisjoner kan situasjonen ha fortont seg annerledes. For det første er det tilsynenes uavhengighet som synes å ha vært den viktigste målsettingen for Norman. Norman har i årevis fra en profilerte stilling som økonomiprofessor og leder av en rekke offentlige utvalg, gjort seg til kjenne som en forkjemper for mer uavhengige tilsyn, da særlig med fokus på konkurransepolitikk. Når Norman også viser seg å være opptatt av utflytting er det ikke først og fremst på grunn av distriktpolitiske hensyn, men i forhold til geografisk distanse mellom politisk ledelse og tilsynsmyndighetene¹⁴. Eventuelle distriktsmessige positive sider ved utflyttingen blir da mer en positiv bieffekt, som ikke minst blidgjør regjeringspartnerne Krf og Venstre som over tid har ivret for en mer aktiv distriktpolitikk. I tillegg skjer dette rett før et kommunevalg og det er jo tiden der distriktene får sitt oppsving på rikspolitikernes popularitetsbarometre. En skal heller ikke undervurdere et legitimt ønske fra svak mindretallsregjering i forhold til å vise handlingskraft og sette spor etter seg i en sak som flere andre langt parlamentarisk sterkere regjeringer tidligere har måttet gi opp.

Det kan være nærliggende å tro at vissheten om det politiske engasjement som følger en utflyttingsdebatt, samtidig som et politisk flertall for utflytting forventes å være til stede i Stortinget, kan ha bidratt til en taktisk saksmessig kobling mellom geografisk utflytting og politisk uavhengighet. Med å flytte ut en rekke tilsyn samtidig, spredt godt utover landet, sammen med forslag om økt autonomi og endringer i tilsynrollen virker det som er et taktisk valg for å hente størst mulig støtte i Stortinget og få for å få

¹³ Intervju med Victor D. Norman i Bergens Tidende 15 mars 2003 «Utflyttingssaken kom skeivt ut», og samme avis 8 april 2003 «Klar for hestehandel».

¹⁴ Nettavisen 11.04.2003 «Det blir strid rundt Norman».
(<http://www.nettavisen.no/servlets/page?section=320&item=263268>)

gjennomslag for en helhetlig tilsynspakke¹⁵. Regjeringen søker på den måten å få Stortinget til å ta alt eller ingenting. Norman innrømmer langt på vei en slik tankegang¹⁶. En vurdering kan ha vært at det for Ap og SV nærmest ville være umulig å stemme mot utflyttingsforslag, når utflytting av statlige arbeidsplasser er programfestet i egne partiprogramer. Regjeringen trengte i utgangspunktet bare Ap, SV eller Frp som støtteparti for å få gjennomslag i Stortinget.

Europeisering

I Tilsynsmeldingen ofres fire sider på omtale av «Internasjonale utviklingstrekk». Disse internasjonale utviklingstrekkene består av OECD-utredninger, utviklingen i EU og konsekvensene for Norge av EØS-medlemskapet. Statlig tilsynsvirksomhet har siste tiår blitt aktualisert fra flere hold, kanskje særlig i forhold til oppløsning av statlige monopolvirksomheter innenfor en rekke sektorer. Som enkeltsak førte 1990-tallets oppdaging av Kugalskap og smittefare for mennesker til et betydelig fokus på forholdet innad mellom land og nasjonale tilsynsorganer i EU innen næringsmiddelindustrien (Zeiner 2003). I kjølvannet oppsto også en generell oppmerksomhet rundt statlig tilsynsvirksomhet generelt¹⁷.

EU er på mange områder Norges viktigste marked og EU-landene er viktige samarbeidspartnere. Norge sin formelle tilknytning til EU er knyttet opp mot EØS-avtalen. I utgangspunktet stilles EØS-landene fritt i forhold til hvordan deres statlige forvaltning, herunder tilsynene, organiseres. Likevel foreligger det en god del føringer fra EU i forhold til ønskelig forvaltningsorganisering i medlemslandene og i samarbeidsland. Norge kan for eksempel ikke velge løsninger som er i strid med EØS-avtalens lovmessige prinsipper om frihandel. Når det i EØS-avtalen legges vekt på åpne konkurranseforhold bidrar dette til å presse frem offentlige tilknytnings- og organisasjonsformer som er bedre egnet til å operere i et konkurransemarked. En direkte føring for landenes forvaltningsstruktur er at det innenfor enkelte sektorer stilles krav om nasjonale reguleringsorganer, som skal være rettslig og organisatorisk uavhengige av tjenesteproduksjon og eierinteresser. Bakgrunnen er å skape tillit og like konkurranseforhold i markedet. Generelt ser EU-kommisjonen og EFTAs Overvåkingsorgan ut til å bli stadig mer opptatt av ikke bare de nasjonale rettsreglene, men også om de nasjonale forvaltningsorganene faktisk fremmer EUs politiske agenda som for eksempel å styrke det indre marked, eller legge til rette for mer effektiv næringsmiddelkontroll (Zeiner 2003). På den bakgrunn kan det hevdes at det er i ferd med å utvikles en egen forvaltningspolitikk innenfor EU. Denne kjennetegnes av et overordnet prinsipp om formalisering og lett og etterprøvbare ansvarsforhold (St.meld.nr. 17 2002–2003). Kommisjonen har også gitt signaler i retning av et sterkere fokus på tilsynsfunksjonen både på statlig nivå og EU-nivå. I Tilsynsmeldingen

¹⁵ Adresseavisen 27 april 2003 «Norman: Flytting ordner seg».

¹⁶ Bergenske Tidene 15 mai 2003 «Seierherren puster lettet ut».

¹⁷ Verdens Gang 05.04.2003 : «Nederlag for Victor».

argumenteres det langs samme prinsippene om en mere formalisert uavhengighet for statlige tilsynsorganer og dermed et styrket skillet mellom fag og politikk. I Tilsynsmeldingen understrekes det at Norsk tilsynsorganisering bør være mest mulig robust i forhold til fremtidige krav i omgivelsene. Forslagene i Tilsynsmeldingen kan slik til en viss grad sees i forhold til signaler fra EU som en viktig avtalepartner.

I Tilsynsmeldingen viser regjeringen også at de er opptatt av signaler fra OECD¹⁸ som har en sterk internasjonal posisjon ikke minst ved å ha en rådgivende rolle ovenfor medlemslandene i EU/EØS. Ifølge OECD har uavhengige tilsyn vist seg å være et fremskritt i forhold til at tilsynsfunksjonene ligger i departementene. Spesialiserte og mer uavhengige tilsynsorganer kan normalt gi raskere og kvalitativt bedre beslutninger, og er preget av større åpenhet og forutsigbarhet. OECD mener dog også at uavhengige tilsynsorganer reiser flere spørsmål som regjeringene bør utrede nærmere, for eksempel segmentering i sektorer, demokratisk kontroll og en fragmentering av statlig virksomhet. Tidligere har OECD påpekt at Norge burde vurdere å gjøre Konkurransetilsynet mer uavhengig av departementet, for eksempel ved å etablere en uavhengig klageordning (Inst.S.nr. 222 (2002–2003)).

Dagens norske tilsynsdebatt og initiativet til tilsynsmeldingen må til en viss grad sees i sammenheng med en europeiseringsdebatt¹⁹. Mange av de prinsipper og idealer som skisseres i Tilsynsmeldingen er forankret i pågående, og forutgående debatter i EU om standardisering og reguleringspolitikk. Fremdeles er det svært store ulikheter mellom de ulike lands organisering av forvaltningen internt i EU, men den pågående debatten som foregår om forvaltningspolitiske spørsmål har likevel tydelige likhetstrekk med den norske. Særlig gjelder dette diskusjonen om tilsynenes uavhengighet, klageprosedyrer og demokratiske hensyn²⁰, men også når det gjelder forholdet tilsynsorganer imellom, og debatten om hvor gråsonene mellom politikk og administrasjon skal gå. Når det gjelder lokaliseringsspørsmål synes denne i mindre grad å være identifiserbar med europeiske erfaringer. De fleste nasjonale tilsynsorganer ligger i hovedstedene i Europa²¹ og det har sjelden vært gjennomført utflyttinger²² over store geografiske områder. (Nic Sitter, konferansenotater 2003²³) Internasjonale endringsprosesser og en pågående europeiseringsdebatt har sannsynligvis hatt betydning i Tilsynsmeldingens initiativfase.

¹⁸ Organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling.

¹⁹ Europeisering kan defineres som tilpassning (adaption) av institusjoner til EUs utvikling eller utvikling i andre europeiske land. Europeisering sees i denne sammenheng som europeisering av debattene rundt statlig reguleringspolitikk med fokus på læring og påvirkning over landegrensene .

²⁰ Accountability and transparency

²¹ Noe avhengig av type tilsyn. Tendensen har vært å lokalisere konkurranse- og sektortilsyn sentralt og nær hverandre mens distriktshensyn har kunnet veie tyngre for opprettelse av mindre lokaliseringssensitive nye tilsyn som foreksempel sikkerhetstilsyn. Her er dog likevel målgruppen viktig. Det er generelt kontroverser om å flytte ut nye tilsyn også i Europa.

²² Utflyttingsforslag møter overalt i Europa stor motstand.

²³ Nic Sitter, konferansenotater fra konferansen «Modernisering eller rasering. Kritisk søkelys på Stortingsmelding nr 17 (2002–2003) om statlige tilsyn.» Faglig konferanse, tirsdag 1 april 2003 kl 10000–1615, Folkets Hus, Sal C, Oslo, 2003).

Tilsynproblematikk har etter hvert blitt viet stor oppmerksomhet både i EU-systemet, OECD og i de enkelte medlemsland.

Generelt er Bondevik II regjeringen likevel mindre opptatt med å forankre sine forslag direkte i internasjonale strømninger enn det kanskje var naturlig å vente fra et lite og EU tilpasset land som Norge. Regjeringen synes stort sett å legge til grunn ha egne vurderinger og forlag til organisatoriske løsninger, som heller kan sees på som inspirert av, enn knefall for internasjonale krav eller press. Mye tyder på at internasjonale forhold har hatt mindre betydning en kunne forvente i utformingen av de konkrete forslagene i meldingen²⁴.

Statsråd Victor D. Norman

Det hersker liten tvil om at det er Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman som personlig har hatt initiativet og store deler av regien i arbeidet med Tilsynsmeldingen²⁵. Meldingen inneholder i betydelig grad Norman sine økonomifaglige reguleringsteorier, standpunkter og idealer. At tilsynsorganer må opptre politisk uavhengig er postulater i økonomisk reguleringsteori og særlig i teorien om «regulatory capture»²⁶. Teorien går ut på at de regulatoriske organer blir fanget og tar opp i seg de preferanser som eksisterer i interessegrupper, heller enn å beskytte allmenne interesser. Resonnement er videre at sjansen for at dette skal skje er større jo nærmere og hyppigere kontakten er mellom reguleringsorganet og de berørte aktører²⁷. Teorien legger særlig vekt på tre løsninger for å unngå å bli fanget av de regulerte interesser (1) Å avgrense tilsynsformålet, (2) politisk uavhengighet og (3) målrettet omlokalisering (Rune Sørensen²⁸, Handelshøyskolen BI). Alle disse tre løsningene blir i Tilsynsmeldingen tillagt betydelig vekt.

Poenget er at Victor Norman lenge før han kom i statsrådsstolen, som økonomiprofessor, gjennom forskning, i utredningsutvalg og som deltaker i den offentlige debatt, har gått in for å etablere mer uavhengige tilsyn²⁹. Ikke lenge etter regjeringsskiftet i 2001 begynte Arbeids- og administrasjonsministeren å snakke i retning av ambisiøse

²⁴ Seniorrådgiver i AAD Svein Bærbu sier at internasjonale forhold har hatt noe å si for meldingens utforming, men ikke samtidig ikke vært avgjørende for de konkrete forlagene (Seminar om Tilsynsmeldingen. Rokkansenteret mars 2003).

²⁵ Bergens Tidende 16 april 2003 «Vårens ræste dragkamp»

²⁶ «Regulatory capture» handler om forholdet mellom tilsyn og marked. Utviklere og representanter for capture-teorien er hovedsakelig Georg Stigler, Sam Peltzman og Roger G. Noll.

²⁷ Dagens Næringsliv 9 januar 2003 : «Norman til Tønsberg?»

²⁸ Rune Sørensen, (Handelshøyskolen BI) : Innledningsforedrag på konferansen «Modernisering eller rasing. Kritisk søkelys på Stortingsmelding nr 17 (2002–2003) om statlige tilsyn.» Faglig konferanse, tirsdag 1 april 2003 kl 10000–1615, Folkets Hus, Sal C, Oslo.

²⁹ Som professor på NHH har Norman i flere år tatt til ordet for å særlig gi konkurransetilsynet en mer uavhengig og selvstendig rolle i forhold til forvaltningen. Sem erklæringen inneholder også et spesifikt ønske om å arbeide for en ytterligere fristilling av konkurransetilsynet.

omorganiseringsforslag i forvaltningen. Allerede i trontaledebatten³⁰ signaliserte Norman at tempoet skulle settes opp i arbeidet med å modernisere den offentlige forvaltning og at fristilling var et viktig element i den sammenheng. Etter regjeringsskiftet 2001 ble det satt ned en tverrdepartemental statssekretærgruppe som politisk koordineringsorgan for å se på tilsynstrukturen i Norge og for å komme med forslag med endringer. AAD fungerte som koordinerende departement. Søkelyset ble satt på tilsynsorganisering i alle sektorer og samfunnsområder. Norman ledet selv gruppen som ellers hovedsakelig besto av statssekretærer og politiske rådgivere fra alle departementene utenom Utenriksdepartementet. Statssekretæren i AAD, som også kom fra Norges Handelshøyskole, hadde en sentral rolle i dette arbeidet. Det ser ut som om denne prosjektgruppen har hatt et vidt mandat. Ingen fra embetsverket deltok i denne første fasen, bortsett fra seniorrådgiver i AAD Svein Bærbu som fungerte som sekretariat for gruppa. Dette er en noe uvanlig arbeidsform i arbeidet med en stortingsmelding. Ofte vil statsråden søke feedback og kompetanse fra embetsverket fra første stund. Det synes klart at det var viktig å holde embetsverket på armlengdes avstand i denne viktige målformuleringsfasen slik at politiske prinsipper ikke skulle bli påvirket av motforestillinger i administrasjonen, eller av andre. Arbeidet med Tilsynsmeldingen ble organisert som eget prosjekt utenfor linjen og prosjektgruppa rapporterte direkte til den politiske ledelse. Ut fra institusjonell teori og erfaring er det godt dokumentert og en kjent sak at det kan ligge betydelig motstand mot endring i embetsverket og på denne måten ble en slik konfrontasjon unngått.

Statskonsult

Samtidig som den politiske prosjektgruppen ledet av Norman går i gang med sitt arbeide får Statskonsult i oppdrag fra AAD å gjøre rede for reformbehov og utrede alternative modeller knyttet til statlige tilsynsvirksomhet i Norge. I oppdragsbrevet fra AAD gjøres det klart at prinsippene som skal legges til grunn for dette arbeidet blant skal være desentralisering, delegering, fristilling, høy kompetanse, entydige og ikke-konflikterende mål, legitimitet og autoritet. I mandatet gjøres det også klart at det skal skisseres konkrete normative modeller, men at Statskonsult ikke selv skal anbefale konkrete endringsforslag fordi disse avveiningene skal gjøres på et politisk nivå. Utredningen skal gi grunnlag for konkrete endringer på tilsynsområdet, men AAD *«ønsker ikke at Statskonsult selv fremmer konkrete forslag til endringer i departementstilsyn, sammenslåinger av tilsyn, med mer. Dette skal håndteres i en prosess departementene i mellom og i regjeringen»* (Statskonsult 2002: 12). Her ser vi tydelig at det legges opp til en lukket prosess i utformingen av de konkrete forslag. Det var likevel meningen at Statskonsult sin utredning skulle brukes aktivt i arbeidet med Tilsynsmeldingen³¹.

³⁰ Arbeids- og organisasjonsminister Victor D. Norman i trontaledebatten i Stortinget 26 oktober 2001.

³¹ Foredrag med seniorrådgiver i AAD Svein Bærbu (Rokkansenteret mars 2003).

Utredningsfase

24 januar 2002 informerer Victor D. Norman Stortinget om at regjeringen arbeider med en gjennomgang av statlige tilsyn og at de ville komme tilbake med dette som en egen sak³². Formålet skulle være å styrke tilsyn- og kontrollfunksjonen, gi tilsynsmyndigheten økt uavhengighet, sørge for høy faglig kompetanse, og finne en hensiktsmessig geografisk plassering for de enkelte tilsyn.

I den første fasen i arbeidet med Tilsynsmeldingen var det lite interaksjon mellom politisk og administrativt nivå i sentralforvaltningen, men desto mer kontakt på politisk nivå mellom de ulike departementer. At en slik lukket arbeidsform ble valgt førte til usikkerhet og en betydelig frustrasjon i departementene. Berørte tilsyn og deres ansatte ble også holdt utenfor i prosessen, ikke bare i en første fase, men i hele arbeidet med meldingen. Både initiativet og prosessen underveis i arbeidet med meldingen bærer helt fra starten av preg av å være lukket og ha en politisk top-down tilnærming. Arbeidet med meldingen hadde helt fra starten av et markant politisk stempel som var enda klarere enn det som kan leses ut av meldingen³³.

Det politiske engasjementet var stort i den opprettede prosjektgruppen, som etter hvert besto av et mindre utvalg av representantene for den politiske ledelse i departementene³⁴. Det gis uttrykk at arbeidet i prosjektgruppa ble opplevd som krevende med spenninger internt og engasjerte diskusjoner mellom ulike syn og hensyn i ulike sektorer (Ibid). Det ser ut til å ha vært til dels sterke dragkamper mellom de ulike departementene. For eksempel har det i media kommet frem at både Finansdepartementet³⁵ og Næringsdepartementet³⁶ var svært kritiske til ulike kostnads- og konsekvensanalyser som ble lagt til grunn for forslag som presenteres i meldingen.

Lillejulaften 2002, mindre enn 3 uker etter at statsråd Norman gjennom pressemeldinger hadde offentliggjort flytteplanene for 8 tilsyn mottok han et ti sider langt brev fra departementsråden i Finansdepartementet. Brevet ble unntatt offentlighet, men innholdet ble etter hvert «lekket» til pressen³⁷. Departementsråden legger i dette brevet frem en rekke argumenter mot flytting og ber om at disse tas hensyn til i den kommende meldingen. I brevet fremheves at forslagene i for liten grad baserer seg på empirisk og analytisk utredningsarbeid og at det økonomiske beregningene som er gjort ikke holder mål. Særlig kritiseres svake utredninger om samfunnsøkonomiske virkninger ved flytting av tilsyn og lønnsomheten ved dette. I brevet minnes AAD om Utredningsinstruksen som krever analyser av hvilke konsekvenser vedtak får for andre samfunns-

³² Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman redegjør 21.01.02 for Bondevik II regjeringens reformprogram «Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor».

³³ Foredrag med Seniorrådgiver i AAD Svein Bærbu, (Rokkansenteret mars 2003).

³⁴ AAD, SMK, JD, FIN, NHD, OED, SD.

³⁵ Adresseavisen 14.03.2003 «Finansdepartementet kritiserer tilsynsflytting».

³⁶ Dagsavisen 15.03.2003 «Ny flyttestrid i regjeringen».

³⁷ Aftenposten 14.03.2003 «Frontkollisjon om flytteplaner».

forhold. Departementsråden forutsetter blant annet at det legges frem en forpliktende innsparingsplan for gjennomføringen av flyttingen av Konkurransetilsynet³⁸. Det blir senere hevdet gjennom media at finansministeren selv nektet å vurdere utflytting av Kredittilsynet³⁹. Statssekretær Knut Arild Hareide i Finansdepartementet bekrefter at regjeringen er uenige i synet på flytteplanene⁴⁰. Samferdselsdepartementet som er ansvarlig for to av tilsynene som foreslås relokalisert, bekrefter ovenfor Aftenposten⁴¹ at man frykter det blir vanskelig å beholde den nødvendige kompetansen. Etablerte sannheter i flere departementer og sektorer om større behov for samordning og ikke utflytting skapte ytterligere gnissinger⁴². Det synes i det hele tatt usikkert i hvilken grad utflyttingsplanene var avklart med øvrige regjeringsmedlemmer fra starten av og særlig i forhold til Høyres stortingsgruppe. Inge Lønning sier til Bergens Tidende⁴³ at Høyres stortingsgruppe først hadde utflyttingsplanene som tema høsten 2002. Om uenigheten var mindre blant statsrådene enn i departementenes administrative ledelse har vi ikke kjennskap til, men når Norman uttaler til Bergens Tidende at *«Med hånden på hjertet kan jeg si at det ikke har vært uenighet i regjeringen om utflyttingen»* så er det mulig å stille spørsmålsteget med hva som Norman her definerer som uenighet⁴⁴.

Etter det vi kjenner til var et særtrekk ved prosjektgruppens arbeidsmetoder at det ikke ble opprettet noe underutvalg eller tilknyttet noen referansegrupper. Det Norman gjorde var å håndplukket egne folk til å fungere som sekretariat i selve utformingen av meldingen. Etter hvert ble embetsverket i departementene tatt noe mer med i prosessen. Det ser ut til at prosjektgruppen først satte sine ideer ned på papiret, deretter ble disse de sendt rundt på høring i departementene. Det er lite trolig at departementene var særlig fornøyd med en slik arbeidsdeling fordi påvirkningsmulighetene er begrenset når ting allerede er diskutert av en politisk ledergruppe. Med sterke spenninger både mellom departementene og internt i prosjektgruppen har det vært en stor utfordring å få meldingen godkjent i statsråd. Victor D. Norman har både i egenskap av å være leder for prosjektet, men også med sitt engasjement, sin faglige autoritet og sin nedlagte prestisje i denne saken spilt en avgjørende rolle ikke minst med å dempe motsetningene internt og bære meldingens hovedlinjer frem mot ferdigstilling.

Når det gjelder utredninger og rapporter som prosjektgruppen fikk utarbeidet eller forholdt seg til, så synes disse å være få, hvis i de hele tatt noen. Som tidligere nevnt

³⁸ Det skal ha skapt betydelig irritasjon i Finansdepartementet at merknadene i dette brevet ikke blir tatt hensyn til Tilsynsmeldingen.

³⁹ Adresseavisen 14.03.2003 «Finansdepartementet kritiserer tilsynsflytting».

⁴⁰ Nettavisen 14.03.2003 «Full splid om statlig flytting».
(<http://www.nettavisen.no/servlets/page?section04&item0258963>)

⁴¹ Aftenposten 14.03.2003 «Ansatte og opposisjonen tviler».

⁴² Samferdselsminister Torhil Skogsholm har som medlem av Sårbarhetsutvalget vært skeptisk til å rendyrke tilsyn til bare å konsentrere seg om et formål (Serigstad 2003).

⁴³ Bergens Tidende 16 april 2003 «Vårens ræste dragkamp».

⁴⁴ Aftenposten 15.03.2003 «Avviser uenighet om flyttemeldingen».

bygger meldingen i betydelig grad på prinsipper hentet fra Normans økonomifaglige bakgrunn, og de fagtradisjoner og fagmiljø han som økonomiprofessor ved Norges Handelshøyskole er en del av.

I arbeidet med større reformer foretas det ofte studiebesøk til andre land for å få innpulser og høste erfaring. Denne prosjektgruppen valgte ikke en slik innfallsvinkel. OECD hadde begynt et arbeid med å kartlegge å analysere tilsynsorganiseringen i medlemslandene og Norman var opptatt av å få denne rapporten i hende som et grunnlag i arbeidet med Tilsynsmeldingen. OECD sin rapport om Norge kunne likevel ikke ferdigstilles før juni 2003. Ønsket om å aktivt bruke OECDs studie som bakgrunn er et signal om at utlandet og erfaringer derfra betydde en del, men samtidig ikke nok til å gjøre noen utsettelse. Det er dog sannsynlig at Norman har hatt kjennskap til hvilke konklusjoner og anbefalinger som OECD ville komme med.

I forhold til den bestilte rapporten fra Statskonsult (2002:12) som ble ferdigstilt sommeren 2002, ble denne raskt sett på som mindre interessant. Dette er noe overraskende fordi denne utredningen for det første er svært omfattende og grundig, for det andre at rapporten var bestilt for å kunne brukes aktivt i arbeidet med meldingen. Det var ulike grunner til dette. For det første hadde det allerede skjedd så mye siden oppdraget ble gitt Statskonsult, at utredningen ble sett på som mindre relevant da den kom. Politiske vyer hadde allerede krystallisert seg i AAD og i prosjektgruppen og disse ble sett på som viktigere enn Statskonsults utredning. For det andre så harmonerte ikke de modeller og vurderinger som kom frem i Statskonsult sin rapport med de politiske målsettingene og vurderinger som allerede var gjort. Det hadde vært lite kontakt mellom Statskonsult og prosjektgruppen underveis selv om disse i stor grad arbeidet parallelt med de samme spørsmålene. Det viste seg at vektleggingen i arbeidet hadde beveget seg i dels ulike retninger⁴⁵. Ikke minst hadde Statskonsult tatt seg den frihet å tydeliggjort egne vurderinger på tross av en eksplisitt oppfordring i mandatet om å ikke gjøre det. Disse gikk på en del områder direkte mot de forslag som legges frem i Tilsynsmeldingen⁴⁶. Blant annet hang det igjen en del tankegods fra forrige regjeringens fokus på samordning og sammenslåing, som Statskonsult tidligere hadde arbeidet mye med. Et eksempel er at Statskonsult går mot å oppnevne uavhengige nemnder i klagebehandlingsaker. Statskonsult ble også oppfattet som uklar på en rekke felt. I dette synes det å ligge at rapporten var for uklar i sin ideologiske retning. Seniorrådgiver i AAD, Svein Bærbu, sier at erfaringen fra å la to grupper arbeide parallelt slik som den politiske prosjektgruppen og Statskonsult hadde gjort i denne saken, tilsier at det ikke vil bli gjort igjen⁴⁷.

Der tidligere regjeringer har vært varsomme med å utfordre forvaltningen uten bakgrunn i omfattende utredninger og vide høringsrunder, har denne regjeringen valgt et større tempo og en mer konfronterende og politisk «top-down» tilnærming. På denne

⁴⁵ Foredrag med Seniorrådgiver i AAD Svein Bærbu, seminar Rokkansenteret mars 2003.

⁴⁶ Statskonsult 2002:12 går i sine anbefalinger for eksempel mot opprettelse av uavhengige nemnder og er for flytting av tilsyn vekk fra eierdepartementet. Forslagene i Tilsynsmeldingen går i hovedsak mot disse anbefalingene.

⁴⁷ Det må legges til at enkelte mindre deler og avsnitt fra Statskonsult 2002:12 ble brukt i Tilsynsmeldingen, poenget er at likevel at denne bruken er betydelig mindre enn det som i utgangspunktet var planen.

måten unngås at reformforslag allerede i utgangspunktet blir til kompromisser. En mer inkluderende tilnærming er på sin side tidkrevende og vil ofte medføre betydelige kompromisser i et endelig resultat. I tilsynssaken var regjeringen lite villig til å endre på prinsipielle utgangspunkter. Ved å for eksempel inkludere tilsynene og ansattes tillitsvalgte tidlig i prosessen med meldingen ville motstanden mot utflytting i større grad kunne ha påvirket meldingens målsettinger og utforming⁴⁸. Flere har pekt på at Norman på forhånd visste hvor han ville i forhold til statlig tilsynsorganisering og ikke var interessert i ødeleggende innspill fra berørte og uenige parter⁴⁹. Norman er top-down orientert i sin politiske styringsfilosofi og erstatter konsensusidealet med bevisst synliggjøring av konflikt (Foredrag med Victor Norman; Handelshøyskolen mai 2003). Reformprogrammets tittel «*Fra ord til handling*» menes bokstavelig i den forstand at tunge utredninger, omfattende høringer og kompromisser søkes erstattet av handlekraft, korte beslutningsprosesser og rask måling av resultater. Norman er bevisst sin konfronterende linje og uttrykte forståelse for den motstanden Tilsynsmeldingen møtte fra de ansatte i tilsynene. Han uttalte at i deres situasjon ville han også kjempet mot regjeringens forslag, men at det her handler det om nasjonale hensyn⁵⁰.

Norman fokuserte likevel på å forme en tilsynsmelding slik at det var realistisk å få denne gjennom i Stortinget. Å legge frem en samlet flyttepakke, var et viktig trekk i den sammenheng, vel vitende om at det fantes et stortingsflertall som var prinsipielt for utflytting av statlige arbeidsplasser. At pakkelsen inneholdt utflytting til flere landsdeler skapte mindre fare for en indre rivalisering og geografisk oppsplitting av dette stortingsflertallet. Den foreslåtte autonomisering av tilsynene ble av Norman vurdert som den vanskeligste delen å få gjennomslag for politisk⁵¹. Det er sannsynlig at regjeringen regnet med at kontroversen i utflyttingsforslagene ville ta mye av publisiteten fra de i utgangspunktet mer prinsipielt radikale autonomiforslagene. Sannsynligvis ble det antatt at utflyttingspakken ville få støtte i Stortinget og at Stortingsmeldingen på den måten uansett ville bli en suksess. Fallhøyden for forslagene om økt synes relativt sett mindre dersom utflyttingsforslagen gikk gjennom. Uavhengighetsforlagene kunne i alle fall fungere som gode forhandlingsutgangspunkter, der det kunne være rom for å gi noe uten at tilsynsmeldingens profil og hensikt gikk tapt. På den andre siden la Normann som tidligere nevnt selv stor vekt på viktigheten av å styrke tilsynenes uavhengighet.

Våren 2002 holdt regjeringen sitt første informasjonsmøte med hovedsammenlutningene der de ble informert om de grunnleggende, men fremdeles generelle problemstillingene og utfordringene som regjeringen var opptatt av i forhold til

⁴⁸ Det er dog interessant å se tilbake på Norman sitt innlegg i trontaledebatten om forestående endringer i offentlig sektor (26. oktober 2001) der han presiserer «Det fjerde og siste hovedprinsippet i moderniseringsarbeidet er at det må forankres hos de ansatte» og videre «En prosess som de ansatte i verste fall er imot, og i beste fall bare er halvhjertet er med på, vil ikke føre til målet. Vi vil derfor legge stor vekt både på å lytte til ansattes organisasjoner og å trekke dem sterkt inn i arbeidet».

⁴⁹ Bergens Tidene 19.03.2003 «Tillitsvalde utan tillit til Norman».

⁵⁰ Aftenposten 15.03.2003 «Avviser uenighet om flyttemeldingen».

⁵¹ Dagsavisen 15.05.2003 «Ap/SV tvang frem politisk kontroll».

tilsynsorganisering. Etter sommeren ble det igjen invitert til møte med hovedsammenslutningene og denne gangen var ble det informert mer konkret om hvilke områder den kommende tilsynsmeldingen ville bli spesifikk på, da blant annet lokaliseringsspørsmål. Tilsynsmeldingen ble i sin helhet offentliggjort av regjeringen 24. januar 2003, men hovedinnholdet var allerede 5. desember 2002 gjort offentlig kjent gjennom pressemeldinger.

Første gang selve innholdet i Tilsynsmeldingen diskuteres i Stortinget er i en muntlig spørretimen 08.01.2003. Frp stiller allerede på dette tidspunkt kritiske spørsmål om utflytting og faren for kompetansebortfall i tillegg til å kritisere regjeringen for ikke å legge opp til større rasjonaliseringstiltak i offentlig sektor. Eirin Faldet (Ap) er opptatt av om Norman har hatt tilstrekkelig kontakt med de ansatte i tilsynene i utredningsfasen og om disse blir ivaretatt i relokaliseringen. På spørsmålet fra Faldet svarer Norman «*Når det gjelder forholdt til de ansatte, mener jeg vi har hatt enveldig god og tett dialog med organisasjonene til de ansatte og vi har lagt opp til en prosess rundt flyttingen som innebærer at de ansattes interesser skulle bli meget godt ivaretatt.*»⁵² De ansatte skulle vise seg å ikke dele denne oppfatningen.

Selv om innholdet i Tilsynsmeldingene ble gjort kjent for Storting og Hovedsammenslutningene gjennom pressemeldinger syv uker før meldingen ble lagt frem, har vi ingen indikasjoner på de umiddelbare reaksjonene som oppsto i berørte tilsyn eller hos andre i denne perioden hadde noen innvirkning på Tilsynsmeldingens endelige innhold eller formuleringer. Tilsynsmeldingen kommer opp i Stortinget 27. januar og ble av presidentskapet uten debatt⁵³ oversendt Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen.

Vedtaksfasen

Komiteen behandler saken og kommer til enighet 14. mai ved en avtale og et kompromiss mellom regjeringspartiene og Ap og SV. Komiteen avgir sin innstilling til Stortinget 22. mai. Endelig vedtak blir fattet i Stortinget 6. juni. La oss se nærmere på vedtaksfasen og innholdet i det endelige stortingsvedtaket. Med vedtaksfasen mener vi her den politiske debatten og prosessen fra regjeringen presenterer Tilsynsmeldingen til vedtak fattes i Stortinget. Det handler om aktører, arenaer, maktkamp, posisjonering, forhandling, symboler og kompromisser.

Da Tilsynsmeldingen ble lagt frem møtte den raskt massiv motstand fra både berørte tilsyn, opposisjonen på Stortinget og andre. Motstanden var sterkest i de utflyttings-truede tilsynene, hos Oslo/Akershus representantene på Stortinget og blant Oslos lokalpolitikere. Motstanderne fikk sterk støtte fra riksavisene i Oslo-regionen som unisont fremsto som lokalaviser til forsvar for å beholde tilsynene i hovedstadsområdet. De som jublet var først og fremst Senterpartiet som hele tiden har støttet utflyttingsforslagene og de kommunene som var tilgodesett med nye arbeidsplasser.

⁵² Muntlig spørretime (2002–2003) (<http://www.stortinget.no/spti/sp-m20030108-07.html>)

⁵³ Carl I Hagen ber dog om ordet før oversendelsen til familie, kultur og administrasjonskomiteen og ber om at samferdselskomiteen og andre berørte fagkomiteer får lov til å avgi synspunkter og komme med innspill til FAK-komiteen dersom de ønsker det. Noen offisielle innspill fra andre fagkomiteer ble aldri noen realitet.

Noen generelle informasjonsmøter rokker ikke ved at det faktisk at tilsynene hadde blitt holdt utenfor i arbeidet med Tilsynsmeldingen. Lederen i Sentraladministrasjonens Tjenestemannslag ga uttrykk for det på denne måten: «Jeg har vært tillitsvalg i sentraladministrasjonen i 25 år og aldri opplevd en statsråd som Norman. Uten å blunke vil jeg si at han er den klart verste statsråden vi har opplevd i alle disse 25 årene. Det gjelder uavhengig av regjering, parti og departement»⁵⁴. Samtidig må det påpekes at det er regjeringens fulle rett å omorganisere forvaltningen og at tilsvarende lukkede omorganiseringsprosesser er ikke helt uvanlige. Uansett ble protestene fra tilsynene massive, og det ble satt i gang en rekke tiltak for å motarbeide foreslåtte relokaliseringer og påvirke partigruppene i Stortinget. Det er verdt å merke seg at motstanden fra tilsynene og de ansatte utelukkende dreide seg om utflyttingsvedtakene. I den grad tilsynene i det hele tatt ga noen kommentarer i forhold forslagene om økt politisk uavhengighet, ga de sin fulle tilslutning til disse⁵⁵.

Argumentene fra tilsynene var av ulik karakter. Et av hovedargumentene fra tilsynsledelsen var at utflytting vil føre til en kompetanseflukt og dermed nedbrytning av etablerte og unike kompetansemiljøer. Det ble lagt vekt på at undersøkelser fra tilsynene selv som viste at under 5% av personalet ville bli med på foreslåtte omlokalisering og at store deler av den kompetansen som i dag finnes i tilsynene ikke kunne erstattes på kort sikt. Som en konsekvens av dette ville de fleste tilsynsfunksjoner for en tid bli lagt brakke og sikkerheten bli sterkt skadelidende. For eksempel argumenterte direktøren for Luftfartstilsynet med at internasjonale godkjenninger for norsk luftfart trolig ville bli trukket tilbake, noe som i praksis kunne bety nedleggelse av store deler av norsk luftfartsvirksomhet. Videre ble det gitt uttrykk for at det var viktig for tilsynene å opprettholde et nært kontaktnett med både kontrollobjekter og myndigheter. Et annet hovedargument var at en utflytting i praksis betydde oppsigelse av de ansatte på grunn av de sosiale kostnadene flytting fra nærmiljøet bringer med seg. 900 arbeidsplasser ble av tillitsvalgte i tilsynene estimert til å få direkte konsekvenser for over 4000 mennesker. Kostnadsanalysene og konsekvensrapportene i Tilsynsmeldingen ble også sterkt kritisert.

Tilsynene satte selv i gang med å selv produsere eller bestille kostnadsanalyser og flytteregnskaper som lå økonomiske lysår unna de regjeringen selv estimert med. Ulike forskningsmiljøer ble på denne måten også dratt inn i debatten. De fleste aktuelle tilsynene fikk laget slike alternative utredninger og begynte en intensiv lobbyaktivitet opp mot de politiske partiene og representantene i Stortinget. Ved ett tilfelle måtte statsråd Norman ut å beklage at regnestykket som var presentert for utflytting av Sjøfartdirektoratet til Ålesund var direkte feil. Det ble drevet en utstrakt lobbykamp og brukt store ressurser fra både tilhengere og motstandere av utflyttingen⁵⁶. Ledelsen i

⁵⁴ «Bergens Tidene 19.03.03. «Tillitsvalde utan tillit til Norman»

⁵⁵ På en Tilsynskonferanse i Oslo 1. april 2003 arrangert av NHH sier Luftfartsdirektør Per-Arne Skogstad etter å i et lengre innlegg skarpt har kritisert regjeringens forslag om å lokalisere Luftfartstilsynet til Bodø; «Når det gjelder det øvrige forslag om økt uavhengighet har vi ingen problemer med disse».

⁵⁶ Stortingsrepresentant for Ap Torny Pedersen sier at pågangen under komitébehandlingen var eksepsjonell (Telefonintervju).

tilsynene tydeligjorde, på tross av sin lojalitetsplikt ovenfor regjeringen, sin motstand mot utflyttingsplanene. Tilsynsdirektørene og andre i ledelsen deltok både i medie-debatten og på ulike konferanser med sitt syn på Tilsynsmeldingen⁵⁷. Foruten å argumentere mot utflyttingen i media og drive aktiv lobbyisme ovenfor politikerne og styresmaktene, arrangerte ansatte i tilsynene flere demonstrasjoner, blant annet utenfor Stortinget. Andre aksjonsformer ble også benyttet som da 202 av Sjøfartsdirektoratets ansatte krevde sluttattest umiddelbart.

Tjenestemannsorganisasjonene med LO i spissen støttet opp om sine medlemmer og var sterkt i mot flyttingen. Argumentene som ble brukt var menneskelige hensyn, kompetansebortfall og at forslagene bygde på for dårlige utredninger. At LO etter hvert kastet seg sterkt så sterkt inn i debatten la et ekstra press på særlig Arbeiderpartiet.

En noe spesiell situasjon var at også flere av de virksomhetene som de utflyttings-truede tilsynene fører tilsyn med (pliktsubjektene) også gikk aktivt ut mot utflyttingsforlagene. For eksempel stilte både SAS, Braatens og Widerø seg negative til utflytting av Luftfartstilsynet på grunn av faren for kompetansesvekkelse på myndighetsiden og frykten for at mulige økte kostnader ville bli veltet over på passasjerene. Forbrukerombudet var opptatt av konsekvensene for passasjerene ved utflytting og gardermobedriften Sundt Air truet sågar med å flytte selskapet utenlands, dersom Luftfartstilsynet ble flyttet til Bodø. Selskapet var redd for tap av kontrakter dersom kompetansen i tilsynet ble svekket.

Det var ikke bare motstanderne av relokiseringsforlagene som drev aktiv lobbyisme. Blant de mest aktive var byene som regjeringen ønsket at tilsynene skal legges til. Raskt etter det var blitt kjent hvilke byer som var tiltenkt de utflyttede tilsynene ble det tatt initiativ til et tilsynsnettverk bestående nettopp disse syv byene⁵⁸. Med ordførerne i spissen la disse en felles strategi for å legge til rette for en samlet utflytting og for å hindre at andre regionalsentre skulle blande seg inn i lokalisering-debatten. For tilsynsnettverket handlet det om å koordinere og dele arbeidsoppgaver seg imellom. Byene brukte betydelige økonomiske midler fra kommunekassen for å påvirke utfallet i denne saken. Disse ble blant annet brukt til en utstrakt reisevirksomhet til Oslo og Stortinget. Det ble utarbeidet omfattende rapporter som skulle reklamere for kommunene og bevise at utflyttingsmotstanderne tok feil i sin argumentasjon om dårlig kompetansemiljøer i lokaliseringforslagene. Videre ble det kartlagt hvilke stortingspolitikere som skulle kontaktes, hvordan media skulle håndteres, hvilke argumenter som burde brukes og samarbeidet om skaffe frem saksopplysninger generelt. I ettertid har tilsynsnettverket fått ros av Victor D. Norman for nettopp å klare overbevise opposisjonen om at det ikke var andre alternativer enn de regjeringen hadde foreslått⁵⁹.

⁵⁷ Aftenposten 01.04.2003 «Ulydige tilsynssjefer ut mot statsråden»

⁵⁸ Tilsynsnettverket bestod av ordførerne fra Haugesund, Bergen, Tønsberg, Lillesand, Bodø, Fredrikstad og Trondheim.

⁵⁹ Bergens Tidene 15 mai «Seierherren puster ut».

Komitébehandlingen

For at regjeringen skulle oppnå flertall i Stortinget for forslagene i Tilsynsmeldingen var den i stor grad avhengig av en flertallsinnstilling fra FAK komiteen⁶⁰. Komitébehandlingen kan deles inn i 2 faser. Den første fasen går fra Tilsynsmeldingen oversendes FAK-komiteen den 27 januar, frem til behandlingen av meldingen i partienes Stortingsgrupper rette etter påske (ca uke 17). Den første fasen preges av intens lobbyvirksomhet fra berørte parter, bevisste lekkasjer i sentralforvaltningen, en åpen høring, partienes landsmøter og enkeltrepresentanters utspill i media. Vi kan kalle det en slags posisjoneringsfase.

Den andre fasen kan tidfestes til fra etter påske da partienes stortingsgrupper har fått diskutert Tilsynsmeldingen mer grundig, og frem til FAK komiteen avgir sin innstilling 22. mai. Denne fasen fremstår som en forhandlingsfase mellom regjeringspartiene og AP/SV⁶¹.

Posisjoneringsfase: Utflytting i fokus

Innholdet i brevet fra departementsråden i Finansdepartementet som ble sendt Norman lillejulaften ble i mars 2003 lekket pressen. Innholdet vakte atskillig oppsikt i det politiske miljøet både hos tilhengere og motstandere av utflyttingsforslagene. At Finansdepartementet⁶² var uenig i de økonomiske kostnadsvurderingene i meldingen gjorde inntrykk på komitémedlemmene som selv i liten grad har mulighet til å sette seg inn i de reelle økonomiske forholdene. Det ble skapt stor usikkerhet omkring de kostnadsvurderinger regjeringen hadde presentert. Snart kom også Næringsdepartementet på banen og satte spørsmålsteget ved regnestykkene for flytting av Sjøfartsdirektoratet «*Vår vurdering er at kostnadsanslaget er for lavt*», sa Lasse Øvstedal, seniorrådgiver i budsjettsesjonen i NHD⁶³. En av de første reaksjonene fra opposisjonspartiene var derfor at Tilsynsmeldingen ble kritisert for å være for dårlig utredet og overfladisk behandlet. Dette gjaldt særlig i forhold til de konsekvens og kostnadsanalyser som Finansdepartementet hadde etterlyst. Forslag om tilbakesending av hele Tilsynsmeldingen til regjeringen med krav om nye utredninger ble raskt lansert av opposisjonen, og denne trusselen ble i stor grad opprettholdt gjennom hele komitébehandlingen⁶⁴. Meldingen ble kalt et hastverksarbeid og av fraksjonsleder i Ap, Trond Giske, ble tilsynsmeldingen omdøpt til «*Sylyttnmeldingen*». *Meldingen er så tynn at det ikke*

⁶⁰ I lokaliseringssaker er det tradisjon for å la stortingsrepresentantene stemme fritt. Et moment som gjorde situasjonen enda mer uoversiktlig for regjeringen.

⁶¹ Arbeiderpartiet og Sosialistisk venstreparti la etter vert vekt på å få til et forhandlingsresultat sammen og dermed skape et bredt politisk flertall bak det endelige vedtaket

⁶² Etter Tilsynsmeldingen ble lagt frem støttet Finansdepartementet lojalt opp om Tilsynsmeldingens utredninger.

⁶³ Dagsavisen 15.03.2003 «Ny flyttestrid i regjeringen»

⁶⁴ At regjeringen i april fikk Stortingsmelding nr 14 (2002–2003) om samordning av Aetat, Trygdeetaten og Sosialstaten (SATS) i retur med beskjed om at det ikke var gjort en god nok jobb (Innst.S.nr. 189 (2002–2003), Dagsavisen 08.04.2003 «Får meldingen i retur») forsterket denne muligheten.

engang er mulig å si at Norman feil innformerer, sier Trond Giske⁶⁵. Frps Ulf Fredrik Knudsen tar særlig hardt til orde mot regjeringens regnekunnskaper og sier «*En på første året med bedriftsøkonomi kunne ha greid dette bedre*»⁶⁶. Meldingen ble også raskt kritisert for å på en uheldig måte blande sammen organisatoriske endringer med utflytting. Denne kritikken kom også fra enkeltrepresentanter internt i regjeringspartiene med nestleder i Høyre, Inge Lønning i spissen⁶⁷. Han kritiserer utflyttingspakken og påpeker en uheldig sammenblanding av lokalisering og ideologisk debatt om tilsynenes forvaltningsmessige funksjon og rolle⁶⁸. Ap og SV ga videre uttrykk for bekymring for de ansattes situasjon ved utflytting, og Frp stilte seg raskt kritisk til utflyttingsforslagene generelt, med unntak for et par tilsyn⁶⁹. Ap og SV var i tillegg skeptisk til den foreslåtte autonomisering og ønsket å beholde den politiske styringen med tilsynene. Det syntes i opposisjonen å herske enighet⁷⁰ om at endringsforslagene måtte behandles separat for hvert enkelt tilsyn både når det gjaldt tilsynsfilosofi, uavhengighet og lokalisering, og ikke som den helhetlig pakken regjeringen hadde lagt opp til. Dette betød at sjansen var stor for at i alle fall noen av de foreslått utflyttede tilsyn ville bli værende igjen i Oslo. Tilsynsmeldingen fikk mildt sagt en røff start og en svært kritisk mottakelse.

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen besluttet å holde en åpne høring⁷¹ om Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003). Denne ble avholdt 24. februar 2003 og en rekke berørte parter fremla sine synspunkter og ble utspurt av komiteen. Alternative utredninger ble lagt frem og motstanderne fokuserte på rasering av fagmiljøer og store kostnader ved utflytting både økonomisk og menneskelig. Motvekten til utflyttingsmotstanderne var tilsynsnettverket. Høringen kom til å dreie seg nærmest utelukkende om utflyttingsspørsmålet, og andre prinsipielle organisatoriske spørsmål ble i mindre grad berørt. På direkte spørsmål fra komiteen til de enkelte tilsynsdirektørene om det i det hele tatt var mulig å flytte aktuelle tilsyn fra Oslo-regionen måtte det i alle fall til en hvis grad innrømmes at det nok var mulig⁷².

⁶⁵ Aftenposten 15.03.2003 «Avviser uenighet om flyttemeldingen»

⁶⁶ Aftenposten 25.02.03 «Stopper Norman».

⁶⁷ Også Høyrerepresentantene Heidi Larssen, Brit Andreassen, Ine Marie Eriksen går imot flyttingen av tilsynene. (Aftenposten 03.03.2003 «Høyrefolk ut mot egen statsråd»)

⁶⁸ Aftenposten 15.03.2003 mars «Utflyttingssaken kom skeivt ut».

⁶⁹ Petroleumstilsynet og Direktoratet for samfunnsikkerhet. Disse to var i utgangspunktet de mest ukontroversielle relokaliseringforslagene.

⁷⁰ Et unntak var Sp som umiddelbart støttet utflyttingsplanene. Sp var likevel mindre interessant for regjeringen som likevel var avhengig for støtte fra ett av de andre opposisjons partiene representert i komiteen for å få gjennomslag i Stortinget.

⁷¹ Stortingskomiteene kan avholde høringer for å innhente informasjon om saker til behandling. Inviterte organisasjoner eller enkeltpersoner legger fram informasjon for komiteen under høringene. Høringene foregår som hovedregel for åpne dører. Publikum og media er derfor velkommen til å overvære høringene.

⁷² Aftenposten 24.02.2003. «Konkurransetilsynet kan drives fra Bergen».

Også internt i partiene gikk det dype skillelinjer. På SV sitt landsmøtet 9. mars 2003 som ellers var preget av harmoni, vart det sterke motsetninger om utflytting av de statlige tilsynene. I forslaget fra redaksjonskomiteen⁷³ sto det at hvert enkelt tilsyn måtte vurderes på selvstendig grunnlag og det var videre formulert en rekke forutsetninger for å si ja til flytting⁷⁴. Leder i SV Kristin Halvorsen måtte på talerstolen og bruke sin posisjon for å få gjennom et forlag der argumentasjonen ble snudd til et prinsipielt ja til utflytting og at det skal gode grunner til for å si nei⁷⁵. Det ble likevel ikke gitt noen garantier fra SV. Også på landsmøtene til Ap og Krf gikk det hett for seg. Oslo-representanter i Krf pekte for eksempel på hvor dårlig flyttesaken var for partiets profilering av familieverdier⁷⁶.

På bakgrunn av en oppfatning om at Tilsynsmeldingen var for dårlig som beslutningsgrunnlag bestemte både Arbeiderpartiets stortingsgruppe og FAK-komiteen seg for en skriftlig korrespondanse med Norman der det ble stilt en rekke spørsmål om uklare forhold i Tilsynsmeldingen. Statsråden svarer på disse spørsmålene som er gjengitt i sin helhet på AAD sine hjemmesider⁷⁷ og som vedlegg til komitéinnstillingen. FAK-komiteen hadde også en lukket «utspørring» av statsråd Norman 25. mars 2003.

Spørsmålet var om den sterke kritikken fra de fleste hold som dominerte agendaen i denne første fasen av komitébehandlingen var av realpolitisk karakter og dermed ville ha konsekvenser for beslutningsutfallet, eller om det meste grunnet i politisk markeringsbehov og symbolargumentasjon.

Forhandlingsfase: Autonomi i fokus

I løpet av april måned ble Tilsynsmeldingen debattert innad i stortingsgruppene til Ap, SV og Frp. Det endte med at Frp opprettholdt sin kritiske holdning til de fleste av utflyttingsforlagene og meldte seg samtidig i stor grad ut av hele prosessen som en lite interessant forhandlingspartner for regjeringspartiene. Ap og SV fortsatte også på mange områder å kritisere meldingen som et dårlig politisk håndtverk, med hensyn på dårlige avtaler for de ansatte og mangelfulle konsekvensutredninger, blant annet i forhold til hvordan tilsynsvirksomheten skal opprettholdes i overgangsfase ved en eventuell utflytting. På den andre siden blir disse partienes ledelse samtidig opptatt av understreke sin prinsipielle enighet i forhold til å flytte ut statlige arbeidsplasser fra Oslo-regionen⁷⁸.

⁷³ Nationen 10.03.2003 «Kristin brukte makt».

⁷⁴ For eksempel at tilsynene måtte være fullt ut operative i flytteprosessen.

⁷⁵ Bergensk Tidene 09.03.2003 «Grep inn om statlige tilsyn».

⁷⁶ Bergensk Tidene 14.05.2003 «Nervekrig om tilsynsflytting»

⁷⁷ <http://odin.dep.no/aad/norsk/p30003486/002001-990749/index-dok000-b-f-a.html>

⁷⁸ Det virker som om begge partiene igjen blir oppmerksomme på sine programfestede erklæringer om å arbeide for utflytting selv om det så langt i hadde debatten ikke hadde vært like lett å få øye på dette midt inne i all kritikken av meldingen.

Etter hvert blir det også en dreining av oppmerksomheten fra utflyttingsspørsmålene til forslagene om politisk uavhengighet for tilsynene. Både Ap og SV viser seg å være sterkt kritiske til å avgrense de eksisterende politiske styringslinjer som tilsynene er underlagt. Det gis i denne sammenheng uttrykk for en mistanke om at statsråd Norman har en skjult ideologisk høyrepolitisk agenda om styrking av markedet på bekostning av politiske organers innflytelse⁷⁹. 30. april inviterer regjeringspartiene til seminar om utflytting av statlige tilsyn. Tilhengerne av forslagene i Tilsynsmeldingen kunne glede seg over foredragsholdere som mente de var riktig å flytte ut statsinstitusjoner⁸⁰. I følge Aftenposten var dette seminaret mer å regne som «misjonsmøte» for tilhengere enn en seriøs debatt rundt aktuelle problemstillinger.

I AP og SV gis det uttrykk for en grunnleggende uvilje mot å frikoble tilsynene fra politisk påvirkning og styring. Det gis nå etter hvert likevel signaler om forhandlingsvilje, noe regjeringspartiene stiller seg positive til. Den motvillighet som lenge har dominert retorikken i Ap og SV nedtones. Disse to partiene velger også etter hvert å samordne sine standpunkter i saken og går sammen som forhandlingspartnere ovenfor regjeringspartiene. At partiene nå viser vilje til forhandling markerer et skille i komitébehandlingen. I utgangspunktet skulle komiteen avgi sin innstilling 6. mai. Denne fristen utsettes⁸¹. Først 5. mai avholdes det første forhandlingsmøtet mellom Ap, SV og regjeringspartiene⁸². Hovedkravene til Ap og SV er at politiske styringsmuligheter ovenfor tilsynene skal ivaretas, de ansattes rettigheter skal styrkes og flyttekostnadene skal finansieres som egne poster over statsbudsjettet. Det er interessant at relokaliseringforslagene i seg selv ikke synes å være noe sentralt punkt i forhandlingene. Tonen i forhandlingene opplyses av saksordfører Lånke (Krf) å være konstruktiv, men at prinsippet om politisk uavhengighet for tilsynene er svært problematisk⁸³. Om relokaliseringsspørsmålet ikke står sentralt i forhandlingssituasjonen er det tydelig at enkeltrepresentanter og andre dels profilerte partimedlemmer både i Ap⁸⁴ og SV fremdeles har problemer med å følge flertallets føringer i saken og jobber stadig både eksternt og internt mot utflytting. SVs representant i FAK-komiteen May Hansen, er for eksempel fremdeles tydelig usikker og lanserer ideen om at utflyttede tilsyn kan flyttes tilbake dersom «noe går helt galt»⁸⁵.

Forhandlingene foregår i flere dager og kjører seg fast flere ganger selv om det ikke oppstår noen konkrete brudd. Regjeringspartiene har vanskelig for å gi signaler som

⁷⁹ Bergens Tidene 02.04.2003 «Ap godtar utflyttingen, men vil presse Norman».

⁸⁰ Aftenposten 02.05.2003 «Manglende debatt om utflytting»

⁸¹ Saksordfører Olav T. Lånke opplyser at utsettelsen hovedsaklig skyldes 1. mai, møter i nordisk råd og Aps sjefsforhandler Trond Giske tar pappapermisjon (Kapital 06.05.03) Andre antyder at stor avstand mellom partene er hovedgrunnen til utsettelsen (Bergens Tidene 20.04.03).

⁸² Hegnar Online 06.05.2003 «Tilsyn flyttes» (<http://itkanalen.com/hegnar/newsdet.asp?id=112148&cat=126>)

⁸³ Bergens Tidene 09.05.2003 «Hard strid om tilsynsutflytting»

⁸⁴ I Ap er særlig Marit Nybakk og byrådsleder kandidat Rune Gerhardsen innbitte flyttemotstandere.

⁸⁵ Intervju med May Hansen i Nationen 08.05.2003 «Åpner for å flytte tilbake».

virker forlokkende på Ap og SV, og helt til det siste er det særlig uenighet om organisering av klagebehandlingen og opprettelse av uavhengige klagenemnder. Her støter Ap/SV mot det ideologiske grunnfjellet i Norman sitt opplegg for nyorganisering av tilsynene. Et annet problem for statsråd Norman er at han allerede underveis i arbeidet med Tilsynsmeldingen har måtte gjøre enkelte kompromisser internt i regjeringen. Det er dog fremdeles noe ulikt syn på det politiske innhold også blant regjeringspartiene, der noen mener det viktigste er å få til utflyttinga⁸⁶.

I innspurten, og på et tidspunkt der det så mørkt ut for hele Tilsynsmeldinga griper Jon Lilletun (Parlamentariske leder, Krf) inn på vegne av regjeringspartiene og sammen med Aps leder Jens Stoltenberg nøster disse opp floken på en slik måte at det blir grunnlag for en flertallsinnstilling som både regjeringen og Ap/SV kan leve med⁸⁷. Løsningen ble en avtale⁸⁸ med Ap/SV om at dagens klageordning ikke skal endres denne stortingsperioden. Det vil si at regjeringen måtte frafalle kravet om uavhengige klagenemnder slik at klagebehandlingen fremdeles skal ligge i departementet. I avtalen⁸⁹ som ble inngått med Ap og SV ligger det også en del andre mindre kontroversielle endringer fra regjeringens opprinnelige forslag, blant annet i forhold inndekking av flyttekostnader og forsikringer om de ansattes rettigheter i flytteprosessen blir ivaretatt. Likevel sa Norman seg godt fornøyd da forhandlingene var over⁹⁰. La oss se nærmere på de kompromissene som ble gjort og hva det egentlig ble oppnådde enighet om.

Innstilling og avtale

I Innst.S.nr 222 peker flertallet⁹¹ i komiteen på «viktigheten av å la de overordnede og langsiktige perspektivene veie svært tungt når det skal tas stilling til evt. nylokalisering av statlige arbeidsplasser» (s. 53) og går inn for regjeringens utflyttingsforslag. Dermed ligger alt til rette for et historisk vedtak i Stortinget om å lokalisere 7 (8⁹²) tilsyn utenfor Oslo regionen. Som eneste parti på Stortinget går Frp mot 6 av de 8 utflyttingsforslagene.

⁸⁶ Bergens Tidene 09.05.2003 «Hard strid om flytting»

⁸⁷ Bergens Tidene 15.05.2003 «Klart for flyttesjau»

⁸⁸ Med avtale menes her fellesmerknadene til Stortingsmelding nr 17 (2002–2003) formulert i Innstilling til stortinget nr 222 (2002–2003). Betingelsen for støtten er at regjeringspartiene samtidig må forplikte seg til å gjøre avtaler med Ap og SV om den politiske styringen av hvert enkelt tilsyn (Nettavisen 14.05.2003 «Vi tegner norgeskartet på nytt») URL adresse: (<http://nettavisen.no/servlets/page?section=2&item=267681>).

⁸⁹ Torny Pedersen (Ap) bekrefter at det foreligger en skriftlig avtale om fellesmerknadene til Ap,SV, Krf og Høyre som omhandler; Kostnader, Konkurransetsetting, de ansattes vilkår og rettigheter og instruksjonsmyndigheten. (Senterpartiet følger stort sett flertallet.)

⁹⁰ Bergens Tidene 15.05.2003 «Seierherren puster lettet ut»

⁹¹ Alle utenom Frp sine medlemmer.

⁹² Petroleumstilsynet utskilles fra Oljedirektoratet og plasseres som dette i Stavanger og Taubanetilsynet slås sammen med direktorat for sivilt beredskap og direktorat for brann- og elsikkerhet i et nytt Direktorat for Beredskap og samfunnssikkerhet, og flyttes dermed fra Trondheim til Tønsberg.

Når det gjelder regjeringens forslag om å frikoble tilsynene fra politisk kontroll tas det derimot en rekke forbehold fra Ap og SV. Disse viser til en bred enighet om at folkestyret skal være grunnlaget for styringssystemet og at dette innebærer at Stortinget må kunne føre kontroll med en statsråd som har et bredt forvaltningsmessig og endelig ansvar. Det understrekes at å ivareta samfunnsinteresser alltid vil bero på avveininger mellom ulike interesser, og at det som rent faglig kan være gode løsninger ikke behøver å være samfunnsmessig heldig. Av denne grunn mener medlemmene fra Ap og SV at det er viktig å ikke redusere politikernes innflytelse. «*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*» (Innst.S.nr. 222 (2002–2003): 58).

Komiteeflertallet viser til at meldingen åpner for lovmessig avskjæring av statsrådenes instruksmyndighet for visse tilsyn, og at det for disse tilsynene er aktuelt å opprette egne klagenemnder. «*Flertallet legger til grunn at Stortinget vil ta stilling til hvilke tilsyn dette skal gjelde for, ved behandlingen av regjeringens forslag til lovendringer på de enkelte tilsynsområder*» (Innst.S.nr. 222 (2002–2003): 61). Det legges samtidig til at «*Flertallet er enige i om at det i inneværende stortingsperiode ikke skal vedtas endringer i klagebehandlingen*». Instruksjonsretten er i stor grad knyttet opp mot klagebehandlingen, fordi når statsråden griper inn i en sak er det oftest på bakgrunn av klage. I innstillingen skilles det likevel mellom instruksjonsretten og klagebehandlingen. Bildet kompliseres ytterligere når det understrekes at statsrådene uansett fremdeles skal ha ansvar for spørsmål av «*større betydning og av prinsipiell interesse*», og dessuten stå fritt i å pålegge tilsyn på sitt område å behandle spesifikke saker. «*Disse medlemmer (Ap/SV) 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*» (Innst.S.nr. 222 (2002–2003): 57)

Med den inngåtte avtalen mellom Ap/SV og regjeringspartiene forsvinner hovedingrediensene i forlagene om tilsynenes autonomi. Regjeringens opprinnelige forslag åpnet kun for at Kongen i statsråd kunne omgjøre tilsynets, dler en eventuell uavhengig klageinstans sine vedtak, og da bare i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Nå beholdes den nåværende klageordningen og i forhold til instruksjonsretten synes det uklart hvor store endringer det her er mulig å få til i praksis. Det understrekes i avtalen at statsråden skal ha anledning til å gripe inn i saker av samfunnsmessig viktighet og videre at «*den enkelte statsråd uansett skal ha anledning til å pålegge tilsyn på sitt område å behandle spesifikke saker*» (Innst.S.nr. 222 (2002–2003): 61). Hva som er saker av «*samfunnsmessig viktige saker*» vil da være et skjønnsspørsmål.

Slik innstillingen er formulert er det ikke endelig avgjort om dagens instruksjonsmyndighet vil endres i det hele tatt. Det skal ta stilling til for hver enkelt tilsyn. Det eneste helt konkrete vi kan lese ut av innstillingen i forhold til regjeringens forslag om å avskjære tilsynene fra politisk påvirkning er at det *ikke* skal vedtas endringer i klagebehandlingen denne stortingsperioden. Det vil i praksis si at det ikke kan opprettes uavhengige klagenemnder i denne stortingsperioden uten enighet mellom «*avtalepartene*»⁹³.

⁹³ Kristelig folkeparti, Høyre, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Samlet sett synes regjeringspartienes avtale med Ap og SV for regjeringen i beste fall å inneholde en utsettelse av den politiske frikoblingen av tilsynene. I verste fall for regjeringen blir det ingen forskjell fra dagens ordninger. Det er verdt å merke seg at det legges opp til en individuell stortingsbehandling av hvert enkelt tilsyn i forhold til vertikal autonomi, i motsetning til utflyttingsforslagene som behandles som en pakkeløsning. Dette åpner i utgangspunktet for ulike typer flertallskonstellasjoner. Frp gir i sitt mindretallsforslag i innstillingen i hovedsak tilslutning til modellen med lovmessig avskjæring av statsrådets instruksjonsrett i enkeltsaker og opprettelse av uavhengige klagenemnder (Inst.S.nr. 222 (2002–2003)) og regjeringspartiene har sammen med Frp flertall i inneværende stortingsperiode (2001–2005). At Ap/SV eksplisitt krevde en avtale om å ikke vedta endringer for klagebehandlingen i inneværende stortingsperiode må sees i lys av dette mulige flertallet, men det hindrer uansett ikke andre og sannsynlige flertallskonstellasjoner vedrørende instruksjonsretten. At departementet fremdeles skal stå for klagebehandlingen i saker avgjort av tilsynene er uansett den største vingeklippingen av den politiske uavhengigheten som regjeringen hadde lagt opp til for tilsynene. Dette kompromisset satt svært langt inne for regjeringen, men ble i siste time til slutt godtatt som et kompromiss for å få gjennom blant annet utflyttingspakken, og for å unngå at hele meldingen ble sendt tilbake til ny utredning. Norman gir i en kommentar til Dagsavisen uttrykk for at han ser på kompromisset i forhold til klagebehandlingen som kun en utsettelse og derfor til å leve med⁹⁴.

I innstillingen kritiserer Ap og SV regjeringen for å på en rekke områder i Tilsynsmeldingen for å gjort for dårlige utredninger og gir pålegg om å utrede nærmere flere saker. Flertallet i komiteen er enige om styrke skillet mellom faglige vurderinger på den ene siden og politiske avveininger på andre. Selv om flertallet er enig i at det må foretas en nærmere klargjøring av tilsynenes rolle, tilsynenes oppgaver, rammebetingelser, samt å tydeliggjøre tilsynenes stilling vis-à-vis politiske myndigheter gir meldingen «...etter disse medlemmers syn verken utfyllende eller tilstrekkelige svar på disse grunnleggende spørsmålene» (s. 57). Igjen ønsker flertallet å behandle tilsynene individuelt og partigruppene synes å stå fritt i vurderingen av hvert enkelt tilsyn i forhold til endringer i tilsynsrollen.

Videre mener flertallet de at særlig de deler av meldingen som omhandler Oljedirektoratet og utskillelsen av et Petroleumsstilsyn er for dårlig utredet. Begrunnelsen er at Petroleumssektoren er motoren i Norsk økonomi og dertil viktig for samfunnet hvordan forvaltningen og tilsynet skal skje. Når det gjelder arbeidsoppgavene og organisering av Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet bes regjeringen legge frem en egen melding for Stortinget før direktoratet har fått sin endelige form. Generelt får meldingen mye kritikk for sine svake utredninger også på økonomisiden og for at tilsynene i så liten grad behandles separat i forhold til tilsynsmetodikk.

Når det gjelder de ansattes vilkår og rettigheter presiserer flertallet at disse får fritak fra flytteplikt, får en reel fortrinnsrett til andre statlige stillinger og sluttvederlag eller ventelønn der det er nødvendig. Flertallet krever videre at det bevilges økonomiske rammer som sikrer disse personellmessige tiltakene og som samtidig gjør tilsynene i

⁹⁴ Dagsavisen 15.05.2003 «Ap/SV tvang fram politisk kontroll»

stand til å ivareta sine oppgaver før, under og etter en flytte-, og omstillingsprosess. Tilsynene skal fremdeles ha budsjettansvar, men utarbeide egne budsjettposter for flytte- og omstillingskostnader. Disse budsjettpostene skal dekkes eksplisitt gjennom ekstra overføringer og ikke belastes tilsynenes driftsbudsjetter. Disse sakene var særdeles viktig for Ap/SV å få med, jmfør politiske symboler og tilknytning til en fagbevegelse som allerede var sterkt mot hele utflyttingsprosjektet. Likeledes var det viktig for AP/SV å fremheve at partssamarbeidet i et nytt Arbeidslivstilsyn skal opprettholdes⁹⁵.

Som tidligere nevnt kom det under komitébehandlingen frem, særlig fra Ap og SV, en frykt for at det i Tilsynsmeldingen lå en skjult agenda der privatisering og nedbemanning var egentlige målsettinger. Flertallet i komiteen finner det derfor nødvendig å presisere i meldingen *«at tilsyns-, og forvaltningsoppgaver ikke kan konkurransesettes eller privatiseres, men fortsatt skal være et offentlig ansvar»* (s. 78). Tekniske kontrollorganer eller andre sertifiseringsorganer skal ikke erstatte eller overta arbeid som i dag utføres av offentlige myndigheter.

Innstillingen inneholder også at Taubanetilsynet flyttes fra Det Norske Veritas lokalisert i Trondheim til Direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet som skal lokaliseres i Tønsberg. Dette innebærer at et tidligere privatisert tilsyn igjen gjøres statlig. Innstillingen er generelt detaljert selv om den ikke er særlig presis i sine formuleringer og svært mange av punktene i Tilsynsmeldingen kommenteres uten vi her går inn på diverse mer eller mindre interessante flertalls- eller mindretallsmerknader.

Stortingsdebatt og vedtak

Innstillingen fra FAK-komiteen om statlige tilsyn behandles i Stortinget 6. juni 2003. Tilsynsmeldingen ble gjennom komitébehandlingen på mange måter redusert til en ren flyttemelding. Forslagene om endringer i klagebehandlingen utsettes til neste stortingsperiode⁹⁶, og når det gjelder forslag om å gjøre avskjæringer i instruksjonsretten utsettes også dette i påvente av lovforslagslag, som igjen skal behandles individuelt for hvert tilsyn. Meldingens drøftinger rundt en klarere tilsynrolle og «single purpose organizations» skal også utredes videre og større endringer skal vurderes for hvert enkelt tilsyn av Stortinget. Det som konkret lå på bordet i den avsluttende vedtaksfasen i Stortinget var i realiteten bare utflyttingspakken og der var resultatet på dette tidspunktet gitt. På tross av dette ble stortingsdebatten likevel ikke noen kjedelig affære. Den sterke uenigheten og høye temperaturen som hadde vært under hele prosessen holdt seg til siste slutt. Vi tar her med noen illustrerende utdrag fra debatten og gir generelle kommentarer.

Debatten innledes av saksordfører Olav T. Lånke (Krf) som kaller enigheten om relokaliseringen av statlige tilsyn som historisk på bakgrunn av tidligere mislykkede forsøk på å gjennomføre utflyttingsprogrammer. Ikke minst sier han at *«Vi er i ferd med å ta en bestemmelse som kan tenkes å få betydning også for liknende prosesser i fremtiden»* (Stortings-

⁹⁵ Regjeringen har forelått å avvikle styreordningen og dermed avvikle dagens trepartssamarbeid i Arbeidstilsynet.

⁹⁶ Avtalen mellom regjeringspartiene og Ap/SV er i realiteten en samling av flertallsinnstillingene til disse i Inns.S nr. 222 (2002–2003)

debatt 06.06.2003). Samtidig bes Stortinget om å ikke glemme tidligere forsøk som også har blitt vedtatt, men i svært beskjeden grad gjennomført, og være oppmerksom på at «..vi ikke bør ta en sak for gitt ved at vedtak er fattet i denne sal» (Ibid). Lånke understreker at det er viktig å arbeide videre med å gjøre tilsynsordningene «...kompetente og robuste og ha nødvendig faglig integritet, både i forhold til befolkningen og i forhold til de politiske myndigheter» (Ibid). I denne sammenheng kommer han inn på tilsynenes uavhengighet som viktig sammen med utflyttingen og at Tilsynsmeldingen er et ledd i en større strategi for å «modernisere, effektivisere og styrke den offentlige forvaltningen» (Ibid). Det pekes på at utflyttingen av tilsynsinstitusjonene gir «muligheter til å starte med blanke ark på et vis» (Ibid). Det legges ikke skjul på at forhandlingene i komiteen til dels var harde med til dels svært vanskelige prinsipielle avveininger. Ap/SV takkes sammen med Senterpartiet for ryddig opptreden og «ikke minst vilje til å finne omforente løsninger som gjorde at vi til slutt kom i mål» (Ibid). Med dette menes for eksempel løsningen med å utsette endringer i dagens klagebehandlingssystem. Lånke beskriver det kommende vedtaket som «full tilslutning til planene om utflytting av åtte tilsyn med til sammen 900 arbeidsplasser, og i stor grad tilslutning til planene om en kvalitetsreform innen tilsynsordningene» (Ibid). Lånke framhever i rosende ordlag Victor D. Norman som arkitekten bak Tilsynsmeldingen.

Store deler av stortingsdebatten kom til å handle om utflyttingssaken der mange av representantene har behov for å markere sine personlige standpunkter, særlig der disse går på tvers av regjerende holdninger i sine egne partier. Det kommer ikke til særlig nye argumenter i flyttesaken og utfallet var som sagt allerede kjent. Denne gjennomgangen av stortingsdebatten vil derfor hovedsakelig omhandle den kanskje mer interessante og prinsipielle debatten om tilsynenes politisk uavhengighet. Her syntes mye å fremdeles være uavklart.

Ulf Erik Knudsen (Frp) stiller spørsmålet om hvor det har blitt av tilsynenes uavhengighet i kompromisset mellom Ap og SV, det som skulle være selve utgangspunktet for meldingen. Knudsen er svært aktiv under debatten og gjentar spørsmål om «den forsvunne uavhengighet» flere ganger til ulike representanter og representanter for regjeringen. Svarene han får fra regjeringspartiene, Victor D. Norman, Ap og SV er delvis innrømmende, delvis benektende og delvis unnvikende. Lånke som er førstemann til å svare på spørsmålet innrømmer at uavhengighet var et viktig punkt i meldingen og at nok ikke alt ble som det skulle der. Vi tar med et redigert⁹⁷ utdrag fra ordskifte mellom Knudsen og Lånke.

Lånke ; «Avtalen som er inngått, var en nødvendighet for å få hele denne pakken gjennom. Det er klart at det her har vært en gi og ta prosess, som også innebærer at den foreslåtte klageordningen blir utsatt, i hvert fall en stund. Utover det er det tilslutning til hovedtrekkene i meldingen, som innebærer en prosess mot større uavhengighet» (Ibid).

Lånke sier videre i forhold til uavhengige tilsyn generelt «Jeg har ikke forstått det slik at det er prinsipiell motstand i de partiene vi har samarbeidet med» (Ibid).

Knudsen: «Jeg oppfatter at Lånke i sitt svar legger seg helt flat og innrømmer at man har ofret den uavhengigheten som skulle være hovedargumentet for å flytte,

⁹⁷ Med redigert mener vi har at vi kun har tatt med utdrag fra replikkskiftet.

på alteret for å få med Arbeiderpartiet og SV på flyttingen. Det er jo en grei og fin avklaring å få. Vi får ikke mer uavhengige tilsyn, og politikerne skal fortsatt blande seg inn i detaljsaker» (Ibid).

Lånke: «Jeg kjøper ikke påstanden fra representanten Knutsen om at man har lagt seg flat for Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstrepart. Når vi får tilbake de ulike lovforslagene i denne sal, vil vi se at vi har tatt viktige skritt i retning av større uavhengighet» (Ibid).

Ordskiftet bekrefter at avtalen mellom Ap/SV i stor grad hindrer økt uavhengighet for tilsynene. Videre tyder uttalelsene fra Knutsen på at Frp ikke ser på avskjæring av instruksjonsretten, som de selv har anledning til å stemme for når forlag til dette senere legges frem av regjeringen, som noe reelt grep for å styrke tilsynenes uavhengighet.

Trond Giske (Ap) legger også vekt på i sine innlegg i debatten at det var svært viktig for Arbeiderpartiet å beholde politiske styringsverktøy ovenfor tilsynene. «Derfor var det viktigste for Arbeiderpartiet da vi gikk inn i behandlingen av tilsynsmeldingen, å sørge for at resultatet ikke ble en politisk svekket styring» (Ibid). Samtidig understreker han at det er positivt med klare linjer mellom politiske departement og tilsyn og klare skiller mellom faglige og politiske vurderinger samtidig som dette skillet i praktisk politikk ofte er og fremdeles vil være uklart.

Interessant her er at Marit Nybakk (Ap) og ivrig flyttemotstander spør sin partifelle Giske om «de som stemmer for denne utflyttingen også stemmer for en kraftig deregulering av de samme tilsynene?» (Ibid). Giske svarer med å bekrefte at instruksjonsretten sannsynligvis vil forsvinne, men understreker at dette har liten reell betydning. «For det første er det riktig som representanten Lånke sier, at når det gjelder instruksjonsretten ovenfor tilsynene, er det klart at det kan gjøres endringer. Det er ikke noe i flertallsmerknadene som hindre dette. Men det som er mitt poeng, var at den instruksjonsretten brukes så å si overhodet ikke» (s. 11).

Når statsråd Norman senere i debatten svarer på spørsmål om for lite gjennomslag for tilsynenes uavhengighet formulerer han seg på denne måten: «Det er ikke riktig at vi har gått uavhengigheten på båten. De viktigste trekkene ved uavhengigheten er intakt, nemlig at tilsynene skal kunne drive sin virksomhet uavhengig av statsrådets forgodtbefinnende. Instruksjonsretten skal avskjæres. Det ble nevnt av representanten Giske tidligere at instruksjonsretten ikke hadde vært brukt. Det er ikke nødvendig å bruke en instruksjonsrett når tilsynene vet at statsråden kan gripe inn hvis de gjør noe han ikke liker» (Ibid).

Med bakgrunn i at SV er en av avtalepartnerne til regjeringen kommer representanten May Hansen med usedvanlig skarp kritikk av en vedtaksfase og avtale hun selv er en del av. Regjeringens arbeidsmetoder kritiseres på det sterkeste, det samme med uavhengighetsforlagene⁹⁸. Følgende uttalelse fra representanten er interessant i den sammenheng: «I avtalen som ligger til grunn for denne innstillingen vi nå debatterer, er det satt klare grenser for hvor langt Regjeringa i denne stortingsperioden kan gå i å fristille tilsynene og tilsynsfunksjonene fra politisk myndighet. Sosialistisk Venstreparti er fornøyd med at vi har fått dette til i avtalen. Men det er ingen god følelse vi sitter igjen med. Når avtalen akkurat er avsluttet, har

⁹⁸ Representanten antyder for eksempel at ikke alle tilsynene hadde blitt flyttet ut dersom disse hadde blitt behandlet som separate saker. Uvisst hva representanten mener med dette, men det kan antas at det indirekte henvises til at SV i utgangspunktet ville behandle hvert tilsyn for seg (side 29 i midlertidig versjon av Stortingsdebatten om statlige tilsyn 06.06.2003)

statsråden og vår talsmann motstridende konklusjoner når de kommenterer avtalen. Vi er glad for at arbeidernes rettigheter er ivaretatt, og at den politiske styringen er beholdt, mens statsråden er fornøyd med at tilsynene nå endelig er fristilt. Det siste ordet er neppe sagt i denne saken» (Ibid). Det er tydelig at det hersker ulike oppfatninger om hva som er avtalens reelle konsekvenser i praktisk politikk og en del av denne usikkerheten er knyttet til eventuelle beskjæringer i instruksmyndigheten. Hansen får etter dette svært kritiske innlegget kritikk for å ha forsøkt å spenne ben under den avtalen hun selv har vært med på å underskrive og representanten Olemic Thommesen (H) spør om SV fremdeles står på den avtalen som er inngått med regjeringspartiene. Dette bekrefter representanten Hansen, men påpeker at det hadde vært flertall for avtalen uten SV sine stemmer og at SV ble med i forhandlingene for å få mest mulig innflytelse. Inntrykket som sitter igjen etter Hansen sine debattinnlegg er at SV er en svært motvillig avtalepartner⁹⁹.

Etter hvert deltar også Statsråd Norman aktivt i debatten. Han uttrykker først og fremst glede den brede over oppslutningen om Tilsynsmeldingen i Stortinget og understreker viktigheten av å sikre tilsynenes rammevilkår, kompetanse, faglige uavhengighet og få et sterkere skille mellom tilsynsoppgaver, andre forvaltningsoppgaver og statlig tjenesteproduksjon. Når det gjelder å avskjære statsrådets instruksjonsrett i enkeltsaker og i stedet innføre en overprøvingsrett for kongen i statsråd i saker av stor prinsipiell eller samfunnsmessig betydning sier statsråden «Jeg merker meg med glede at det synes å være flertall i Stortinget for dette» (Ibid). Når det gjelder endringer i klagebehandlingen vil regjeringen «la dette spørsmålet hvile til etter stortingsvalget 2005» (Ibid). Norman understreker at utflytting er god tilsynspolitik, god regionalpolitikk og god økonomisk politikk. «Det er god tilsynspolitik fordi det bidrar til større reell uavhengighet for tilsynene, og fordi det gir tilsynene forankring i sterke kompetansmiljøer på sine respektive områder» (Ibid). Statsråden besvarer den massive kritikken som er kommet både forut for og i selve stortingsdebatten i forhold til Tilsynsmeldingen og dens påstått dårlige utredningsgrunnlag med å henvise til en nylig presentert OECD rapport som roser regjeringens arbeid for å bedre organiseringen av statlige tilsyn

Generelt foregår stortingsdebatten mellom utflyttingsmotstanderne og utflyttingstilhengerne der denne uenigheten også tas også med inn i andre områder i meldingen, som for eksempel om tilsynenes uavhengighet. Argumentene har vi stort sett hørt tidligere men gjentas med stort engasjement. Debatten inneholdt etter hvert også en del direkte munnhoggeri¹⁰⁰. Partiene og representantene er i sine innlegg generelt opptatt av å få frem hva de har bidratt med i meldingen og fokuserer på sine kjernesaker som de ansattes rettigheter, geografisk plassering og sine bidrag til å begrense tilsynenes autonomi. Til slutt gir Stortinget med et overveldende flertall¹⁰¹ tilslutning til omlokalisering av åtte statlige tilsyn, jf. St.meld. nr. 17 (2002–2003, i tråd med de fellesmerknader som lå i Innst.nr. 222 (2002–2003).

⁹⁹ Flere replikker går mellom representantene om avtalens innhold da særlig i forhold til de ansattes fritak fra flytteplikt som det sås tvil om.

¹⁰⁰ Som foreksempel «Er Trond Giske så naiv når det gjelder Høyre-sidens strategi i forhold til trepartssamarbeidet, at en er villig til å ofre styrken i dette samarbeidet for å få direktoratet til egen valgkrets» (Heikki Holmås, SV).

¹⁰¹ Frp sammen med mange fra Oslo benken sa nei til flyttingprosjektet

Iverksetting av en ny og mer helhetlig tilsynspolitik ?

Når en har over tid har fulgt tilsynsdebatten om statlige tilsyn legger en særlig merke til at det er relativt store sprik i det ideologiske grunnlaget i den politiske argumentasjon for de samme løsningene. For eksempel støtter Trond Giske utflytting med bakgrunn i distriktpolitikk, mens Norman har som utgangspunkt å skape avstand til departement og særinteresser. Ap vil ha både autonomi og styring for tilsynene, men er fornøyd med dagens styringsmessige organisering. Ap ser ikke på en avskjæring av statsrådets instruksjonsrett med de forebehold som ligger i avtalen som noe problem i så måte. Først og fremst med begrunnelse i at denne nesten aldri brukes. For Norman, regjeringspartiene og Senterpartiet er en slik avskjæring et både prinsipielt og reelt grep for å gjøre tilsynene mer uavhengig. SV og Ap er generelt opptatt av å vise at vedtaket de støtter ikke stammer fra felles politiske preferanser som regjeringen. Avtalen mellom regjeringspartiene og Ap/SV synes generelt å bli oppfattet som uklar på en rekke områder. På den andre siden ser det ut som om at nettopp avtalens tvetydige innhold har gjort det mulig å komme frem til et stortingsvedtak om vanskelige prinsipielle saker.

Når Stortingets vedtak i denne saken får et så overveldende flertall synes dette noe merkelig på bakgrunn av den uenighet som tilsynelatende eksisterte underveis i prosessen. Dette har bakgrunn i flere forhold. For det første så er utflytting av arbeidsplasser i utgangspunktet en kontroversiell sak i Norge, for det andre har venstrepartiene behov for å markere sin avstand til en Høyre-orientert regjering, selv om de var enige i store deler av innholdet i meldingen. For det tredje og kanskje mest interessante fra en statsvitenskapelig tilnærming er at Tilsynsmeldingen førte med seg en prinsipiell demokratisk debatt om autonomi og styring. Venstresiden i norsk politikk er tradisjonelt mer styringsvillige enn høyresiden og forslagene som regjeringen fremsatte ble oppfattet som et angrep på en av det tradisjonelle norske demokratiets grunnpilarer. Der regjeringen ville styrke statens legitimitet gjennom uavhengige faglige vurderinger i tilsynene, så venstresiden organisert uansvarlighet, mindre makt til politikerne og mer makt til markedet. Denne grunnleggende uenigheten omkring autonomi og styring gjorde det ekstra vanskelig å bli enige om større formelle endringer i tilsynenes uavhengighet.

Vil så utflyttingen av 8 tilsyn bli iverksatt og gå som planlagt ? Tidligere erfaringer fra prinsipielle utflyttingsvedtak har vist seg at dette slett ikke er sikkert. Vedtak kan treneres og avtaler kan brytes. Faktum er likevel at et endelige flytvedtak nå foreligger fra Stortinget og den sittende regjering bør ikke ha noe ønske om å trenere sine egne forslag. En mulighet er selvsagt at kampvillige ansatte går til ulike typer aksjoner som å legge ned arbeidet, nekte å lære opp nye medarbeidere, eller på andre måter saboterer flyttingen. Finnes det ennå vilje til motstand hos de ansatte eller i embetsverket er det vanskelig å spå hvilke konsekvenser dette vi få. Som sist gang utflytting ble forsøkt i Norge i 1979 sitter det i dag sentralt plasserte interessegrupper som med stor nok innstats kan komplisere gjennomføringen. Tilgangen på kompetanse må også bli endelig

bekreftet før flyttingen kan fullføres¹⁰². Sannsynligheten for at utflyttingen går som planlagt synes dog i øyeblikket som stor.

Tidligere i dette notatet nevnte vi at OECD holdt på med en undersøkelse om reguleringspolitikk i medlemslandene, inkludert Norge. Selv om vi kan anta at Norman har hatt kjennskap til deler av innholdet i OECD sin undersøkelse, kom ikke den ferdige rapporten¹⁰³ før i juni 2003, samme uka som stortingets vedtak i tilsynssaken ble fattet. Hensikten med undersøkelsen er å gi råd til undersøkelseslandene å forbedre, fornye og redusere sine reguleringsystemer slik at det legges til rette for konkurranse, innovasjon, økonomisk vekst og sosial velferd¹⁰⁴. Norge har tidligere blitt kritisert av OECD for manglende helhetlig perspektiv på tilsynspolitikken. Norge får nå anerkjennelse for å ha kommet et langt stykke på vei gjennom Stortingsmelding nr 17 (2002–2003) som karakteriseres for å nettopp ha et slikt helhetsperspektiv som etter OECDs oppfatning gir en hensiktsmessig ramme for konkrete endringer og reformer. Kjernen i OECDs anbefalinger til Norge er å legge vekt på mindre, men mer effektiv kontroll og tilsynsvirksomhet. OECD støtter mange av forslagene i Tilsynsmeldingen og peker på viktigheten av å skille mellom statens rolle som eier, forvalter, regulatør og produsent. I den sammenheng anbefales at tilsynsrollen rendyrkes, styrkes og gis større formell uavhengighet. Det påpekes at i Norge har det vært tradisjon for uformalitet i forholdet mellom politiske myndigheter, tilsyn og pliktsubjekter. Etablering av praksis med større bruk av formelle prosedyrer og der ansvarligheten synliggjøres vil øke legitimiteten til tilsynene. Rapporten understreker også behovet for å styrke den generelle konkurransepolitikken og konkurransen i enkeltmarkedene.

I en pressemelding¹⁰⁵ fra AAD heter det at regjeringen slutter seg til de vurderinger som gjøres i rapporten og er særlig tilfreds med rapportens klare støtte til regjeringens moderniseringsprogram. Det er åpenbart at Norman opplevde rapporten fra OECD som en viktig anerkjennelse og kanskje også en slags oppreisning for all den kritikken Tilsynsmeldingen fikk som et «dårlige håndverk». I en kommentar¹⁰⁶ sier Victor D. Norman at OECD rapporten er inspirasjon til å fortsette arbeidet med å bedre kvaliteten og effektivitet i offentlig sektor.

Selv om vi har vært mindre opptatt av selve tilsynsrollen i dette notatet til fordel for utflytting og uavhengighet, det liten tvil om at tilsynsmeldingen kan bli utgangspunktet for en større tilsynsreform som handler om mer en bare disse dimensjonene. En bred diskusjonen om hvordan tilsynene skal utvikles videre i forhold til intern organisering, tilsynsmetodikk, regelforenkling oppgavespesialisering og kompetanseutvikling kom ikke frem på grunn av en opphetet debatt om lokaliseringsspørsmål. Lokalisering, grad av

¹⁰² Haugesund Avis 10.06.2003 «For få søkere stopper flyttingen».

¹⁰³ OECD (2003) OECD Reviews of regulatory reform: *Norway. Preparing for the future now. (June 2003)*.

¹⁰⁴ Generelt bygger OECD sin reguleringsforståelse og anbefalinger på ny liberalistiske antakelser.

¹⁰⁵ Pressemelding fra AAD nr 32/2003 Dato 02.06.03 «OECD med landrapport om styrings- og reguleringsreformer I Norge».

¹⁰⁶ Pressemelding fra AAD nr 32/2003 Dato 02.06.03 «OECD med landrapport om styrings- og reguleringsreformer I Norge».

politisk styring og definering av tilsynrollen er tett vevd sammen i forhold til tilsynenes funksjonalitet og målrealisering.

I forhold til det foreliggende stortingsvedtak om tilsynenes uavhengighet har regjeringen lidd nederlag, i alle fall ut fra ambisjonsnivået. I stortingsdebatten snakket Norman varmt om effekten av å gjøre endringer i statsrådets instruksjonsrett. Når regjeringen har bundet seg i en avtale med Ap/SV om å ikke gjøre noen endringer i klagebehandlingen denne stortingsperioden synes dette å være en mager trøst, selv om avskåret instruksmyndighet i enkeltvedtak innebærer at regjeringen ikke kan påvirke det enkelte vedtakets innhold før det er fattet av tilsynet. For det første bruker statsrådene sin instruksjonsrett svært sjelden i enkeltsaker og når de bruker den er det nesten utelukkende i klagesaker. Å likevel avskjære statsråden fra å gripe inn i enkeltsaker som er til behandling i tilsynene har nok en prinsipiell side ved seg og kan symbolisere et steg mot større uavhengighet fra departementet. Konsekvensene kan likevel vurderes ulikt. Konsekvensen kan for eksempel bli at bedrifter eller enkeltpersoner som ikke har ressurser til å klage får en annen behandling enn de som klager. I en situasjon der statsråd og tilsyn har ulike oppfatninger i en sak, og denne saken ikke klages inn for departementet, vil statsråden uansett kunne gripe inn hvis saken av statsråden sees som prinsipiell eller av samfunnsmessig stor betydning. Dette vil jo alltid være et skjønnsproblem. Avskjæring av instruksjonsretten synes av denne grunn å kun være av teoretisk og symbolsk betydning.

For at det skal bli noen reelle endringer i tilsynenes politiske uavhengighet må regjeringen først overleve til over neste stortingsvalg og da legge frem lovforslag om å endre klagebehandlingen og få disse vedtatt i Stortinget. Når det er sagt er det en bragd i seg selv å få gjennom utflyttingspakken. Sett ut fra tidligere erfaringer kan heller ikke den saken sies å være avsluttet må tilsynene faktisk er flyttet ut og viser seg funksjonelle i sin nye form og lokalisering. Hvis vi har lært noe av tidligere norske utflyttingsdebatter er ikke et stortingsvedtak alltid det samme som en fysisk manifestasjon.

Har denne regjeringen med den sitt program for fornyelse av offentlig sektor, den fremlagte tilsynsmeldingen og i praksis politikk bidratt til et mer helhetlig syn på norsk tilsynspolitik? OECD synes å mene at Norge i alle fall er på rett vei. Med Tilsynsmeldingen ble tidligere politiske signaler i retning av horisontal samordning av tilsynsorganer lagt vekk og erstattet med prinsipper om rendyrking, autonomi og geografisk avstand. Når det gjelder trenden i norsk forvaltningspolitikk med å skille mellom myndighets- og virksomhetsdelen i forvaltningsorganer synes denne å fortsette blant annet med å opprette et Petroleumstilsyn skilt ut fra Oljedirektoratet.

Når det gjelder vertikal fristilling av forvaltningsorganer på en glidende skala fra fullstendig faglig autonomi å være fullt ut underlagt departementets styring kontroll og instruksmyndighet, har regjeringen vist seg villig til å gå svært langt i retning av økt autonomi.

På flere områder synes likevel regjeringens politikk å være inkonsekvent i forhold sine idealer og argumentasjon. Det er blant annet interessant å registrere at regjeringen arbeider med ulike organisatoriske løsninger innenfor ulike sektorer og på ulike nivåer. På mat- og media sektorene slår regjeringen for eksempel sammen tilsynsfunksjoner i henholdsvis et mattilsyn og et medietilsyn. På helse, miljø og sikkerhet området foretas det også sammenslåinger i henholdsvis ett Arbeidslivstilsyn og ett Direktorat for

beredskap og samfunnssikkerhet. På transportsektoren er det nå vedtatt utflytting og dermed ytterligere organisatorisk avstand mellom tilsynsorganene (Luftfartstilsynet, Statens Jernbanetilsyn, Vegdirektoratet, Sjøfartstirektoratet og Taubanetilsynet) men sammenslåing når det gjelder ulykkesgranskning¹⁰⁷. I Tilsynsmeldingen ble det også foreslått å opprette en felles klagenemnd på denne sektoren.

Når det gjelder hvilke tilsyn som relokaliseres og hvilke som blir værende i Oslo-regionen synes dette også å være noe tilfeldig. For eksempel blir samme argumentasjon brukt til å flytte ut Konkurransetilsynet som til å ikke flytte ut Kredittilsynet. Behovet for avstand til myndigheter og kontrollobjekter når det gjelder Konkurransetilsynet blir til behov for nærhet når det gjelder Kredittilsynet, uten at det vises til tunge begrunnelser for disse forskjellene. Når det gjelder opprettelse av et nytt Petroleums-tilsyn som legges til Stavanger der også Oljedirektoratet er lokalisert, viker også påpekte farer med stor nærhet mellom et tilsyn og sektorinteresser for behovet for nærhet. I Tilsynsmeldingen og regjeringens praktiske politikk ser vi at sammenslåinger, oppsplittinger, geografisk samling og spredning til en viss grad går om hverandre, uten at dette eksplisitt begrunnes¹⁰⁸.

Ifølge regjeringens egne tall er det nær førti statlige organer som fører tilsyn med at private og offentlige aktører holder seg innfor regler fastsatt i lover og forskrifter. Tilsynsmeldingen omhandler bare en liten del av disse. Meldingen tar for eksempel ikke opp spørsmål i tilknytning til kommunesektoren i det hele tatt, heller ikke rollefordelingen mellom tilsynsenhetene og rettsvesenet berøres. Selv om Tilsynsmeldingen inneholder en rekke interessante og prinsipielle debatter og forslag er det vanskelig å snakke om noen helhetlig tilsynpolitikk når bare noen tilsyn berøres. Som en kort oppsummering kan det sies at noen tilsyn blir sammenslått, noen rendyrkes, noen relokaliseres, noen blir værende i Oslo og noen blir ikke berørt i det hele tatt. Regjeringens tilsynpolitikk fremstår dermed som mer mangfoldig og pragmatisk enn som overbevisende helhetlig. På den andre siden har regjeringen lagt til grunn en del prinsipper omkring tilsynsrollens habilitet og om tilsyn som tilrettelegger for markedet. Det er derfor fullt mulig at den debatten som har vært rundt temaet styring, autonomi og kontroll på sikt for eksempel vil føre med seg endringer mot en mer lik tilsynsrolle, tilsynsfilosofi og tilsynspraksis på flere samfunnsområder. Dette er det dog på det nåværende tidspunkt umulig å si noe sikkert om.

Konklusjon

Tilsynsmeldingen inneholder hovedsakelig tre dimensjoner, selve tilsynsrollen, tilsynenes autonomi og geografisk relokalisering. Selv om dimensjonene henger sammen har dette

¹⁰⁷ Havarikommisjonen for sivil luftfart er fra 2003 utvidet til å også gjelde jernbane. Det arbeides med en ytterligere utvidelse til sjøfart og trafikkulykker.

¹⁰⁸ Noe av denne inkonsekvensen synes å stamme fra sammenslåingsprosesser allerede var satt i gang av Kosmo og vanskelig kunne reverseres, blant annet sammenslåingen i et mattilsyn.

notatet hovedsakelig konsentrert seg om de to siste, fordi disse har fremstått som de politiske største stridstemaene i den politiske behandlingen av Tilsynsmeldingen. Videre har vi sett på regjeringens arbeidsmetoder og den politiske behandlingen av regjeringens forslag.

Et formål med dette notatet har vært å vise dynamikken mellom politiske arbeidsmetoder og politiske beslutninger. Tilsynsmeldingen ble til gjennom en styrt og lukket politisk prosess med en konfronterende linje utad. Norman var ikke interessert i å la politiske prinsipper bli ødelagt av motstand fra særinteresser, embetsverket eller andre. Få utenfor prosjektgruppen hadde inngående kjennskap til innhold, eller kommende forslag underveis i arbeidet med meldingen. Dette medførte blant annet at politiske kontroverser innebygd i Tilsynsmeldingen eksploderte i beslutningsfasen og enkelte forslag møtte uforholdsmessig stor motstand. Motsatt kan en anta at en inkluderende prosess med deltakelse fra berørte parter tidlig i utredningsfasen ville ha gjort beslutningsfasen enklere og uten den politiske temperatur vi har sett i denne saken. Hvis det tas utgangspunkt i at regjeringen prøver å få gjennomført mest mulig av ens egen politikk og virkemiddelene velges deretter, er det relevant å spørre om Norman valgte riktig taktikk. Hadde det for eksempel blitt vedtatt en større grad av uavhengighet for tilsynene dersom det hadde blitt gjennomført omfattende høringsrunder, gjort mere bruk av embetsverket, mer omfattende utredninger og en større inkludering av de aktuelle tilsynene i arbeidet med meldingen. I forhold til utflyttingsaken isolert sett synes taktikken å ha fungert. Pakkeløsningen, der de fleste landsdeler får sine arbeidsplasser basert på eksisterende kompetansemiljøer, sammen med å ikke gi tilsynene selv anledning til å påvirke formuleringen av disse spørsmålene før forslagene ble lagt frem, synes avgjørende for det endelige vedtaket. Det er vanskelig å se at protestene fra både ledelse og ansatte i Luftfartstilsynet om å flytte til Bodø ville bli mindre om de hadde fått mer informasjon underveis, eller i økt grad hadde fått delta i arbeidet med meldingen. Faren for at hele utflyttingen hadde blitt lagt på is hadde derimot vært betydelig større. For øvrig er det som tidligere nevnt innenfor regjeringens myndighet å lokalisere sine forvaltningsorganer der den måtte ønske.

Ledelsen i tilsynene har i stor grad stilt seg positive til prinsippet om større uavhengighet og de ansatte har i liten grad engasjert i dette spørsmålet. Når Frp i prinsippet støtter regjeringens forslag om opprettelse av uavhengige klagenemnder og avskjæring av statsrådets instruksjonsrett, er det flertall for dette i Stortinget. Det er på denne måten mulig å spekulere i om ikke regjeringen hadde vært tjent med å i utgangspunktet kjørt sine politiske visjoner om utflytting og autonomi hver for seg og på den måten fått gjennom begge. Slik det ble nå fikk Ap/SV en god forhandlings-situasjon med å true med tilbakesendelse av hele meldingen dersom ikke uavhengighetsforslagene ble moderert. Nå er det lett å se ting i ettetid, og det er langt fra sikkert å den politiske stemningen hadde vært den samme verken innad i regjeringen, i Stortinget eller hos andre sentrale aktører dersom utflyttingen og de mer prinsipielle forvaltnings-politiske sakene hadde blitt behandlet som separate saker i utgangspunktet. Tidsaspektet spiller også inn for en mindretallsregjering.

For å fullt ut forstå forslagene i Tilsynsmeldingen og hvorfor utflytting og autonomi legges frem for Stortinget til samme votering må det søkes økt kjennskap til interne prosesser i regjeringen og i departementene i sakens initiativ og utredningsfase. Først

med nærmere kjennskap til hvilke vurderinger og kompromisser som ble gjort underveis vil en tilnærmet helhetsforståelse av Tilsynsmeldingens utforming og innhold være fullbrakt.

Litteratur

- Christensen, T. og P. Læg Reid (1997) «Forvaltningspolitikk mot New Public Management?», i T. Christensen og M. Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (1998) *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (1999) «New Public Management – the trade off between political governance and administrative autonomy». Bergen: LOS-senteret. Notat 99/01.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2001) «New public management i norsk statsforvaltning», i B. T. Tranøy og Ø. Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk Akademisk forlag.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2002) *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hommen, K. O. (2003) «Tilsynsroller i staten. En studie av Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn». Bergen: Rokkansenteret. Rapport 2-2003.
- Hood, C. (1991) «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, (69): 3–19.
- Hood, C., C. Scott, O. James, G. Jones, T. Travers (1999) *Regulation inside Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Læg Reid, P. og O. K. Pedersen (1999) *Fra oppbygning til ombygning i staten*. København. Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
- Neby, S. (2003) «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Bergen. Rokkansenteret. Notat 10–2003.
- Olsen, J. P. (1996) «Norway: Slow Learner – or Another Triumph of the Tortoise?», i J. P. Olsen og B. G. Peters (red.): *Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*: 180–213. Oslo: Scandinavian University Press.
- Serigstad, S. (2003) «Samordning og samfunnstryggleik: Ein studie av omorganisering av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999–2001». Hovedoppgave. Bergen: Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap, Universitet i Bergen.
- Sætren, H. (1983) *Iverksetting av offentlig politikk. En studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960–1981*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Zeiner, H. (2003) «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food og Veterinary office (FVO)». Bergen: Rokkansenteret. Notat 12–2003

Offentlige utredninger og innstillinger m.m:

- AAD (2002) «Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling offentlig sektor». Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman sin redegjørelse for Stortinget 24. Januar 2002.
- Innst.S. nr. 189 (2002–2003): «Innstilling fra sosialkomiteen om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten».
- Innst.S. nr. 222 (2002–2003): «Innstilling fra familie,- kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn».
- NOU (1975:11) «Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo del I»
- NOU (1977:3) «Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo del II»
- NOU (1979:19) «Utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo del III»

- NOU (2000:24) «Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet». Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- OECD (2003) «OECD Reviews of regulatory reform: Norway. Preparing for the future now». (June 2003)
- Rapport til Samferdselsdepartementet (2001) «Vurdering av en sammenslåing/samarbeid mellom Statens Jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet». Rapport fra en arbeidsgruppe med representanter fra Samferdselsdepartementet, Statens Jernbanetilsyn, Luftfartstilsynet og de ansattes organisasjoner i Statens Jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet (Avgitt Samferdselsdepartementet. august 2001).
- Statskonsult (1997) «Transport, tilsyn og tillit. Om omorganisering av tilsynsfunksjonen i transportsektoren». Oslo. Statskonsult. Rapport 1997:11.
- Statskonsult (1999) «Helt stykkevis og delt? Lov- og forvaltningsstruktur på helse- miljø- og sikkerhet». Oslo: Statskonsult. Rapport 1999:2.
- Statskonsult (2000) «Organisering av statlige tilsyn i Norge». Oslo: Statskonsult. Notat 2000:8.
- Statskonsult (2001) «Tilknytningsformer i staten». Oslo: Statskonsult. Rapport 2001: 24.
- Statskonsult (2002) «(Be)grep om tilsyn. Gjennomgang av statlige tilsynsordninger». Oslo: Statskonsult. Rapport 2002:12
- Stortingsmelding nr. 21 (1966–1967) «Om utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo».
- Stortingsmelding nr. 55 (1980–1981) «Regional utvikling og distriktpolitikk».
- Stortingsmelding nr. 46 (1999–2000) «Nasjonal transportplan 2002–2011».
- Stortingsmelding nr. 14 (2002–2003) «Om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten».
- Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003) «Om statlige tilsyn».

Andre kilder.

- Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Normans innlegg i trontaledebatten og debatten om regjeringens erklæring i Stortinget 26. oktober 2001:
http://odin.dep.no/aad/norsk/aktuelt/taler/statsraad_a/002001-990417/index-dok000-b-f-a.html
- Pressemelding fra AAD nr 32/2003 Dato 02.06.03 «OECD med landrapport om styrings- og reguleringsreformer I Norge».
<http://odin.dep.no/aad/norsk/aktuelt/pressem/002001-990883/index-dok000-b-n-a.html>
- Stortinget (2003): Møterefaterat 6. juni 2003. Dagsorden nr. 93
<http://www.stortinget.no/stid/2002/midl/s030606.htm>

Avisartikler

- Adresseavisen 14.03.2003 «Finansdepartementet kritiserer tilsynsflytting».
- Adresseavisen 27.04.2003 «Norman: Flytting ordner seg».
- Aftenposten 24.02.2003 «Konkurransetilsynet kan drives fra Bergen».
- Aftenposten 25.02.2003 «Stopper Norman».
- Aftenposten 03.03.2003 «Høyrefolk ut mot egen statsråd»
- Aftenposten 14.03.2003 «Ansatte og opposisjonen tviler».
- Aftenposten 14.03.2003 «Frontkollisjon om flytteplaner».
- Aftenposten 15.03.2003 «Avviser uenighet om flyttemeldingen».
- Aftenposten 01.04.2003 «Ulydige tilsynssjefer ut mot statsråden».
- Aftenposten 02.05.2003 «Manglende debatt om utflytting».
- Bergensk Tidende 09.03.2003 «Grep inn om statlige tilsyn».
- Bergens Tidende 15.03.2003 «Utflyttingssaken kom skeivt ut».
- Bergens Tidende 19.03.2003 «Tillitsvalde utan tillit til Norman».

- Bergens Tidende 02.04.2003 «Ap godtar utflyttingen, men vil presse Norman».
- Bergenske Tidende 08.04.2003 2003 «Klar for hestehandel».
- Bergens Tidende 16.04.2003 «Vårens råeste dragkamp».
- Bergens Tidene 09.05.2003 «Hard strid om flytting».
- Bergens Tidende 14.05.2003 «Nervekrig om tilsynsflytting».
- Bergenske Tidende 15.04.2003 «Seierherren puster lettet ut».
- Bergens Tidende 15.05.2003 «Klart for flyttesjau».
- Dagsavisen 15.03.2003 «Ny flyttestrid i regjeringen».
- Dagsavisen 08.04.2003 «Får meldingen i retur».
- Dagsavisen 15.05.2003 «Ap/SV tvang frem politisk kontroll».
- Dagens Næringsliv 9 januar 2003 : «Norman til Tønsberg?»
- Haugesund Avis 10.06.2003 «For få søkere stopper flyttingen».
- Hegnar Online 06.05.2003 «Tilsyn flyttes».
(<http://itkanalen.com/hegnar/newsdet.asp?id=112148&cat=126>)
- Nationen 10.03.2003 «Kristin brukte makt».
- Nationen 08.05.2003 «Åpner for å flytte tilbake».
- Nettavisen 14.03.2003 «Full splid om statlig flytting».
(<http://www.nettavisen.no/servlets/page?section=4&item=258963>)
- Nettavisen 11.04.2003 «Det blir strid rundt Norman».
(<http://www.nettavisen.no/servlets/page?section=320&item=263268>)
- Verdens Gang 05.04.2003 : «Nederlag for Victor».

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokkann.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

2003

- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid:* «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik:* «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås:* «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørgard:* «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003 *Lise Hellebø:* «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen:* «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003 *Rune Ervik:* «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal:* «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.
- 10-2003 *Simon Neby:* «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 11-2003 *Nina Beroven:* «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner:* «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal:* «Perspectives on Policy Transfer». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt:* «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi:* «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen:* «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen:* «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.

2002

- 1-2002 *Håkon Høst:* «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang:* «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang:* «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.

- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustin José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Sta tleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.

- 27-2002** *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply».* December 2002. HEB.
- 28-2002** *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence.* December 2002. HEB.
- 29-2002** *Dag Arne Christensen og Jacob Aars: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!».* Desember 2002.
- 30-2002** *Jacob Aars: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø».* Desember 2002.
- 31-2002** *Hjørdis Grove: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940».* Desember 2002.