



KARTLEGGING AV POTENSIAL FOR VIDERE
UTSKILLING AV TJENESTEPRODUKSJON FRA
OFFENTLIG FORVALTNING

Utarbeidet for Arbeidsgiverforeningen Spekter

Dokumentdetaljer

Econ-rapport nr.	R-2011-060
Prosjektnr.	5Z110043.10
ISSN	0803-5113
Interne koder	AHA/TTH/KTV, ahe, CBA
Dato for ferdigstilling	13. desember 2011
Tilgjengelighet	Ikke offentlig

Kontakt detaljer

Oslo**Econ Pöyry**

Pöyry Management Consulting (Norway) AS
Postboks 9086 Grønland,
0133 Oslo

Besøksadresse:
Schweigaards gate 15B
0191 Oslo

Telefon: 45 40 50 00
Telefaks: 22 42 00 40
e-post: oslo.econ@poyry.com

Stavanger**Econ Pöyry**

Pöyry Management Consulting (Norway) AS
Kirkegaten 3
4006 Stavanger

Telefon: 45 40 50 00
Telefaks: 51 89 09 55
e-post: stavanger.econ@poyry.com

Web: <http://www.econ.no>

Org.nr: 960 416 090

Copyright © 2011 Pöyry Management Consulting (Norway) AS

DISCLAIMER/ANSVARFRASKRIVELSE OG RETTIGHETER

Denne rapporten er utarbeidet av Pöyry Management Consulting (Norway) AS ("Pöyry") for Arbeidsgiverforeningen Spekter i samsvar med Avtalen mellom Pöyry og Mottakeren.

Pöyry kan ikke holdes økonomisk eller på annen måte ansvarlig for beslutninger tatt eller handlinger utført på bakgrunn av innholdet i denne rapporten.

Pöyry baserer sine analyser på offentlig tilgjengelige data og informasjon, egne data og data eller informasjon som blir gjort tilgjengelige for oss i forbindelse med spesifikke oppdrag. Vi vurderer alltid om kvaliteten på dataene er god nok til at de kan brukes i våre analyser, men kan likevel ikke garantere for kvalitet og sannferdighet i data vi ikke selv eier rettighetene til. Usikkerhet er et element i alle analyser. Som en del av metodedokumentasjonen til våre analyser forsøker vi alltid å synliggjøre og drøfte usikkerhetsfaktorene.

Alle rettigheter til denne rapporten er uttømmende regulert i Avtalen mellom Pöyry og Mottakeren.

INNHold

1	SAMMENDRAG	1
2	INTRODUKSJON	3
2.1	Mandat og mål	3
2.2	Oppdragsforståelse	4
2.3	Disposisjon	5
3	MODERNISERING AV OFFENTLIG SEKTOR	7
3.1	Organisasjonsform og styringsmuligheter	7
3.2	Videre analyse	8
4	PROBLEMSTILLING OG DESIGN	11
4.1	Tjenesteproduksjon i offentlig forvaltning	11
4.1.1	Nivå 1: "Offentlig myndighetsorgan" (departement)	12
4.1.2	Nivå 2: "Eier/forvalter" av offentlige ressurser	14
4.1.3	Nivå 3: "Offentlig tjenesteyter"	17
4.1.4	Nivå 4: "Tjenesteproduksjon"	19
4.2	Analyse – modell for kategorisering	19
4.2.1	Støttefunksjoner	22
4.2.2	Avgrensninger – utelatte virksomheter	22
5	ANALYSE - KARTLEGGING AV POTENSIAL FOR UTSKILLELSE AV TJENESTEPRODUKSJON	25
5.1	Infrastruktur	25
5.1.1	Statens vegvesen	26
5.1.2	Jernbaneverket	27
5.1.3	Kystverket	29
5.2	Bygg/eiendom	30
5.2.1	Forsvarsbygg	30
5.2.2	Statsbygg	31
5.3	Kapital	32
5.3.1	Husbanken	32
5.3.2	Statens lånekasse for utdanning	33
5.4	Dokumentasjon og data	34

5.4.1	Statistisk sentralbyrå	34
5.4.2	Statens kartverk	35
5.4.3	Brønnøysundregistrene	36
5.4.4	Nasjonalbiblioteket	38
5.4.5	Arkivverket	39
5.4.6	Norges geologiske undersøkelser	40
5.5	Forskningsinstitusjoner	40
5.5.1	Forsvarets forskningsinstitutt FFI	41
5.5.2	Havforskningsinstituttet	42
5.5.3	Nasjonalt folkehelseinstitutt	43
5.5.4	Meteorologisk Institutt	44
5.5.5	Bioforsk	45
5.5.6	Veterinærinstituttet	46
5.5.7	Norsk institutt for skog og landskap	46
5.5.8	Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten (Kunnskapssenteret)	47
5.5.9	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES)	48
5.5.10	Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)	49
5.6	Statlige Universiteter og høyskoler	50
5.7	Øvrig tjenesteproduksjon	51
5.7.1	NAV – Arbeids- og velferdsetaten	51
5.7.2	Skattevesenet	53
5.7.3	Barne- ungdoms og familieetaten	54
5.7.4	Tollvesenet	54
5.7.5	Helsedirektoratets ytre etat HELFO	55
5.7.6	Statens legemiddelverk	56
5.7.7	Patentstyret	57
5.7.8	Norges vassdrags- og energidirektorat – ytre etat	58
5.8	Intern tjenesteproduksjon i statsapparatet	59
5.8.1	Forsvarets logistikkorganisasjon	59
5.8.2	Departementenes servicesenter	60
5.8.3	Statens innkreivingsentral	61
5.9	Støttefunksjoner	62
5.10	Tjenesteproduksjon i kommunene	62
6	OMRÅDER SOM BØR UTREDES NÆRMERE MED TANKE PÅ UTSKILLELSE	65
6.1	Jernbaneverket	66
6.1.1	Volum	67
6.1.2	Kompleksitet	67

6.1.3	Markedsmessige betraktninger	68
6.2	NAV	71
6.2.1	Volum	71
6.2.2	Kompleksitet	71
6.2.3	Markedsmessige betraktninger	72
6.3	Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)	74
6.3.1	Volum	74
6.3.2	Kompleksitet	74
6.3.3	Markedsmessige betraktninger	75
6.4	Statens Kartverk	77
6.4.1	Volum	77
6.4.2	Kompleksitet	77
6.4.3	Markedsmessige betraktninger	78
7	VEDLEGG 1: UTELATTE VIRKSOMHETER	81
8	REFERANSELISTE	87

1 SAMMENDRAG

Den norske stat har valgt å spille en viktig rolle i utviklingen av norsk næringsliv. Samspillet mellom et konkurransedyktig og nyskapende næringsliv og en aktivt medvirkende stat er et sentralt kjennetegn ved den norske samfunnsmodellen. Verdien av statens eierskap i selskapene som omtales i Meldingen til Stortinget om aktivt eierskap¹, anslås til om lag 600 milliarder kroner ved utgangen av 2010. De statseide selskapene som er børsnotert var verdsatt til rundt 500 milliarder kroner, noe som tilsvarer om lag en tredjedel av verdiene på Oslo Børs. Selskapene skaper betydelige verdier og sysselsetter mange². Med en slik involvering fra statens side blir et aktivt og ryddig statlig eierskap et viktig moment for å få til en god næringsutvikling i Norge.

Et slikt engasjement er ikke mindre nyttig hva gjelder offentlig forvaltning, for også her å stille krav til staten som forvalter. Hvert år publiserer Statistisk sentralbyrå reviderte tall for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. For 2010 viser tallene at offentlig forvaltnings totale inntekter beløp seg til over 1 424 milliarder kroner i 2010, opp 78 milliarder sammenlignet med 2009³. Tallene viser store beløp i omløp, og dette er en grunn i seg selv til å ha god oversikt og kontroll over statlig styring og finanser.

Sammenlignet med andre land står Norge i en særstilling på grunn av verdiskapningen i petroleumsvirksomheten. Dette gir den norske stat en ganske annen frihet med tanke på forvaltning av den offentlige sektor og dennes oppgaver. Det er for øvrig ikke mindre viktig å holde blikket på hva som foregår i den offentlige forvaltning i Norge, for til enhver tid å sørge for høyest mulige samfunnsgevinster. Gjennom en kartlegging av tjenesteproduksjon i offentlig forvaltning, ser vi at det fremdeles finnes potensial for utskilling av virksomhet fra forvaltningen. Ved å definere hva denne tjenesteproduksjonen er kan man ha en god diskusjon på hvordan tjenesteproduksjonen bør gjennomføres, og dermed hvilken rolle staten bør ha på de forskjellige områdene.

Etter en gjennomgang av 36 virksomheter i den offentlige forvaltning kartlegger denne rapporten tjenesteproduksjon i samtlige virksomheter. Dette betyr ikke at alle virksomheter består av ett hundre prosent tjenesteproduksjon. Det dreier seg om virksomheter i forvaltningen som er svært varierende i størrelse og oppdrag, og flere av dem har blant annet oppgaver som gjør at de faller inn under beskrivelsen offentlig myndighetsorgan. Ved å definere større eller mindre grad av tjenesteproduksjon i den offentlige forvaltning, vurderer rapporten hvorvidt det fortsatt er potensial for samfunnsgevinster knyttet til fristilling av virksomheter som per i dag er integrert i offentlig forvaltning, samt hvor dette potensialet eventuelt ligger⁴.

Videre gjennomføres en vurdering av fire tilfeldig valgte virksomheter i forvaltningen, hvor de viktigste potensialene antas å ligge ut fra volum i den enkelte virksomhet, kompleksitet i virksomhetens struktur/organisasjon og markedsmessige betraktninger. Disse fire tilfeldig utvalgte virksomhetene er Jernbaneverket, NAV, Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) og Statens kartverk. Oppsummert ser vi at Jernbaneverket og Forsvarets Logistikk-

¹ St.meld. nr.13 (2010-2012). "Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi". Det Kongelige Nærings- og handelsdepartement (<http://www.regjeringen.no/pages/16193771/PDFS/STM201020110013000DDDPDFS.pdf>)

² Statlig eierskap i børsnoterte selskaper på Oslo børs skiller seg fra blant andre London og New York børsen ved at eierskapet i de største selskapene på Oslo børs er mer konsentrert. Dette skyldes i stor grad at den norske stat er inne på eiersiden i flere av de største selskapene, se St.meld. nr.13 (2010-2011) "Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi" (<http://www.regjeringen.no/pages/16193771/PDFS/STM201020110013000DDDPDFS.pdf>), figur 2.6 side 20: "Eierskap for de ti største aksjonærene i de ti største børsnoterte selskapene på utvalgte børser. Prosent"

³ SSB <http://www.ssb.no/offinnut/>

⁴ Rapporten er pragmatisk i den forstand at den er rent beskrivende med tanke på hvor man kan se potensial for utskilling av tjenesteproduksjon fra offentlig forvaltning.

organisasjon (FLO) har et høyt volum både hva gjelder årsverk og driftsutgifter over Statsbudsjettet, noe som i utgangspunktet kan tilsi større muligheter for effektivisering ved en eventuell utskilling av hele eller deler av virksomheten fra forvaltningen. Både FLOs og Jernbaneverkets organisasjoner er relativt oversiktlige, noe som tilsier lavere kompleksitet. Dette kan tyde på at det vil være færre utfordringer knyttet til en eventuell utskilling. Til slutt er det klart at det er et marked for den tjenesteproduksjon de to nevnte virksomhetene selv gjennomfører, blant annet på grunn av økt konkurranseutsetting som følge av internasjonale forpliktelser som oppstår gjennom EØS-avtalen og liberaliseringen knyttet til tilgang til jernbanenettet⁵, og EUs regelverk for forsvarets offentlige anskaffelser⁶.

Bortsett fra at Statens Kartverk (SK) har et volum som ligger godt under Jernbaneverket og FLO, er også SKs organisasjon relativt oversiktlig, noe som heller i retning av lavere kompleksitet og dermed færre utfordringer knyttet til en videre utskilling. Som for Jernbaneverket og FLO, er det også for SK et marked for en stor del av den tjenesteproduksjonen SK utfører. Flere av de selskapene SK samarbeider med er allerede skilt ut fra forvaltningen. Dette tilsier at deler av tjenesteproduksjonen i SK er av en slik art at utskilling bør utredes nærmere.

NAV har et høyt volum både hva gjelder årsverk og driftsutgifter over Statsbudsjettet. Av de statlige virksomhetene inkludert i denne rapportens analyser, er det NAV som mottar de største overføringer over Statsbudsjettet. Videre vurderes NAVs organisasjon til å være mindre oversiktlig enn de øvrige tre virksomhetene, og organisasjonen vurderes derfor til å ha høy grad av kompleksitet. Dette kan tyde på at det vil være større utfordringer knyttet til en eventuell utskilling. Til slutt er det klart at det finnes et marked for flere deler av den tjenesteproduksjonen NAV selv gjennomfører. NAV vurderes allikevel til å ligge på et relativt lavt nivå hva gjelder de markedsmessige betraktningene, da virksomheten har et så vidt stort spenn i oppgaver og hvor en hovedutfordring er den tette koplingen mellom tjenesteproduksjon og forvaltningsoppgaver. Deler av NAVs utfordringer er dermed knyttet til etatens omfang. Spennvidden kan gjøre etaten lite transparent og vanskelig å styre. I en vurdering av utskilling av oppgaver må det tas hensyn til hvilke tjenester og forvaltningsoppgaver som henger tett sammen.

Der hvor det ikke er åpenbart at det vil være fornuftig å skille ut virksomhet på grunn av argumenter i retning av at det dreier seg om myndighetsoppgaver, vil det alternativt kunne være fornuftig å foreta en opprydning internt i forvaltningen. Det kan tenkes at potensial for samfunnsgevinster alternativt kan tas ut gjennom intern omorganisering. Rapportens analyse viser at det med fordel kan gjennomføres en tydeliggjøring av roller og krav i flere av virksomhetene hvor det finnes tjenesteproduksjon, og kanskje særlig der det er en (sammen)blending av tjenesteproduksjon og typiske myndighetsoppgaver.

⁵ Internasjonalt arbeid og standardiseringsarbeid, herunder i det europeiske jernbanebyrået (ERA) står sentralt her.

⁶ Etter at EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994, har Staten harmonisert sitt nasjonale regelverk med EUs regelverk for offentlige innkjøp.

2 INTRODUKSJON

2.1 MANDAT OG MÅL

Denne rapportens hovedmål er å vurdere hvorvidt det fortsatt er potensial for samfunnsgevinster knyttet til fristilling av virksomheter som per i dag er integrert i offentlig forvaltning, samt hvor dette potensialet ligger. Rapporten er pragmatisk i den forstand at den er rent beskrivende med tanke på hvor man kan se potensial for utskilling av tjenesteproduksjon fra offentlig forvaltning. For eksempel, der vi viser til at de Regionale Helseforetakene er skilt ut i egne rettssubjekter som særlovsselskap, er dette omtalt for å vise at det er praktisk mulig, mens vi ikke går nærmere inn på hvorvidt man (politisk) er fornøyd med en slik organisatorisk løsning.

Etter en nødvendig avgrensning av prosjektet, vurderes 36 virksomheter som i dag ligger i offentlig forvaltning, for å kartlegge hvorvidt man finner tjenesteproduksjon i noen av disse virksomhetene, og et eventuelt potensial for utskillelse av denne.

Rapporten gjør videre en vurdering av fire tilfeldig valgte virksomheter i forvaltningen, og hvor de viktigste potensialene antas å ligge ut fra *volum* i den enkelte virksomhet, *kompleksitet* i virksomhetens struktur/organisasjon, samt *markedsmessige betraktninger*. De fire virksomhetsområdene det gjøres en nærmere analyse av er Jernbaneverket, NAV, Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) og Statens kartverk. Det dreier seg ofte om en vurdering av virksomhetens behov for endrede rammebetingelser på den ene side, og myndighetenes behov for styring på den andre side. I rapportens analyse går vi ikke inn i denne typen debatt, men har et fokusert blikk på hva som er praktisk mulig vurdert ut i fra de tre ovenfor nevnte formene for potensial.

Det er viktig å understreke at de fire virksomhetene vi gjør en videre analyse av, ikke er valgt ut ifra en påstand om at disse er neste på en liste for utskilling. De fire virksomhetene er tilfeldig valgt ut ifra kategoriene i Tabell 4.2, hvor det eneste kriteriet har vært å ikke velge to eller flere virksomheter innenfor den samme kategori. Dermed har vi et utvalg som representerer halvparten av de åtte kategoriene fra nevnte tabell⁷. Videre er det viktig å påpeke at analysen ikke inneholder argumenter for privatisering av offentlig virksomhet, men heller, dersom aktuelt, henvisning til å skille ut virksomhet i statlig eide foretak, eksempelvis særlovsselskap, statsforetak (SF) eller statlig aksjeselskap.

For å gjennomføre en slik kartlegging vil prosjektet ta utgangspunkt i de grep som allerede er gjennomført siden 1990-tallet, og ses i lys av bruken av fristilling som moderniserings- og fornyelsesstrategi for statlig virksomhet. Konkurransetsetting og selskapsetablering vil være stikkord her⁸. På denne bakgrunn belyser rapporten følgende tre spørsmål:

- Hvor finnes det tjenesteproduksjon i dagens forvaltning?
- Hvor antas de viktigste potensialene for utskilling av tjenesteproduksjon fra offentlig forvaltningen å ligge?
- Hvilke områder bør analyseres nærmere med tanke på utredning av fristilling, og hvorfor?

⁷ Ideelt sett skulle det vært et utvalg på én virksomhet fra hver av de åtte kategoriene i tabell 4.2, men innenfor rammen av dette prosjektet var dette ikke mulig.

⁸ Konkurransetsetting og selskapsetablering står altså ikke nødvendigvis i konflikt med offentlig styrt virksomhet.

2.2 OPPDRAGSFORSTÅELSE

Siden etterkrigstiden har vi i Norge opplevd store endringer i statlig eierskap. Globaliseringen av verdensøkonomien, og EUs prosjekt om et indre marked (les EØS-avtalen for Norge) skaper et stadig økt press i retning av en mer omfattende konkurranseutsetting av offentlig sektor, noe som igjen har endret forutsetningene for statlig eierskap.

Allerede på 1980-tallet hadde man sett behovet for å tilpasse norsk offentlig sektor til nye omgivelser, og da særlig med tanke på den europeiske integrasjonsprosessen som var på full fart fremover på dette tidspunkt. Flere av de største reformprosessene i EU ble satt ut i livet i løpet av 1980- og 1990-årene (blant andre liberalisering av telekommunikasjoner, posttjenester og elektrisitet). Som medlem av EUs indre marked gjennom EØS ble Norge direkte involvert i disse prosessene. Norske politikere ble opptatt av organisasjonsformer som kunne passe bedre inn i mer krevende omgivelser og samtidig kunne utnytte nye muligheter på en europeisk og global markeds plass. Ved inngangen til 1990-tallet var det dermed bred politisk oppslutning rundt reformprosessen i norsk offentlig sektor, hvor hovedmålet var å få en bedre oversikt over statens mangfoldige oppgaver gjennom et mer hensiktsmessig forhold mellom type aktivitet og organisasjonsform. Et slikt opprydningsbehov reiste spørsmål ved effektiviteten i offentlig tjenesteproduksjon. Man var enige om at det var et stort behov for kvalitets- og effektivitetsforbedringer på mange områder. Men her kommer også de ideologiske spenningene til syne: Hvordan skulle slike forbedringer gjennomføres? Skulle man importere organisasjonsformer og markeds mekanismer inn i statlige organer, eller burde man gå mer i retning av å omdanne offentlig virksomhet til fristilte, selvstendige aktører i et marked? Man begynte å referere til New Public Management-begrepet⁹, som nettopp skulle gi innsikt i hvordan man kunne øke effektiviteten i offentlig sektor og den kontrollen myndighetene har over offentlig sektor. På bakgrunn av dette ble store reformer gjennomført i 1990-årene og frem til starten av 2000¹⁰. Etter Soria Moria-erklæringen i 2005 har det imidlertid vært stillstand både i fristillingen og i debatten rundt.

Man kan dog ikke se bort ifra at det kan være fruktbart å opprettholde debatten rundt modernisering av offentlig sektor, og videre vurderinger av reformpotensial, med et særlig fokus på muligheten for ytterligere utskilling av tjenesteproduksjon fra forvaltningen. Dette prosjektet vil bidra med en systematisk gjennomgang av tjenesteproduksjon som er integrert i forvaltningen for å kartlegge hvor det i dagens forvaltning *kan ligge muligheter* for å foreta utskillelse av tjenesteproduksjon. En systematisk gjennomgang av hele statsforvaltningen, dvs. en gjennomgang av departementene og de underliggende etater, vil være på sin plass for å se hvor det kan være potensial for videre utskilling av tjenesteproduksjon.

Det er viktig å allerede her tydeliggjøre at denne rapporten har et pragmatisk, og ikke et ideologisk, perspektiv som utgangspunkt for kartleggingen av potensial for videre utskilling av tjenesteproduksjon fra forvaltningen. Vi vil i denne rapporten ikke komme med konkrete anbefalinger for hvor og hvordan man skal gjennomføre en utskilling, men heller gi en mer generell oversikt over *mulige områder* der utskilling kan være fornuftig. Analysen i rapporten gjennomføres ved å definere hvor det finnes tjenesteproduksjon i forvaltningen,

⁹ En sentral hypotese innenfor New Public Management tradisjonen er at mer markedsorientert fokus innenfor offentlig sektor vil lede til et mer kostnadseffektivt tilbud av offentlige goder uten negative bi- effekter. Virkemidlene som dermed er benyttet for å sikre større samsvar mellom behov og ressursbruk i offentlig sektor er konkurranseutsetting, privatisering, internprising og stykkprisfinansiering (se bl.a. Røvik, Kjell Arne (1998): Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet. Fagbokforlaget, Bergen-Sandviken, Sandmo, Agnar et al (1992): Offentlig politikk og private incitamenter. TANO, Oslo).

¹⁰ Noen eksempler her er strukturreformen gjennomført i kraftsektoren i Norge på 1990 tallet, og reformer helsesektoren. Norge gjennomførte en stor reform i sykehussektoren i 2002, som innebar at alt ansvar for de offentlige sykehusene ble overført fra fylke til stat, etter 30 år med fylkeskommunalt eierskap. Sykehusene ble samtidig gjort mer autonome ved at de ble omgjort fra forvaltningsorgan til helseforetak.

og videre hvorvidt det kan være fornuftig å vurdere utskilling av slike tjenester fra forvaltningen.

Offentlig sektor omfatter staten, fylkeskommunene og kommunene. Det meste av tjenesteproduksjonen skjer i praksis i kommunene. I denne rapporten vil imidlertid fokus først og fremst være på den tjenesteproduksjonen som er en integrert del av statsforvaltningen. Med statsforvaltningen forstår vi de virksomheter som er organisert som en del av staten som rettssubjekt. Dette er oftest de virksomheter som går under benevnelsen forvaltningsorgan og forvaltningsbedrifter. Statsforetak, særlovsselskap, helseforetak, stiftelser, statlige aksjeselskap og andre virksomheter som ikke er en del av staten som rettssubjekt, regnes ikke som en del av statsforvaltningen.

En mer generell omtale av potensialet for utskilling i kommunene er dog inkludert i rapporten.

2.3 DISPOSISJON

Prosjektet har følgende disposisjon:

0. Bakteppe/innledning – Modernisering av offentlig sektor

Kapittel 3 i rapporten gjør kort rede for modernisering av offentlig sektor, samt at den inneholder en drøfting av organisasjonsform og statens styringsmuligheter.

1. Problemstilling og design

Det neste kapittel 4 inneholder en beskrivelse av hvordan vi kartlegger tjenesteproduksjon i offentlig forvaltning, og inkluderer eksempler av allerede gjennomført utskilling av tjenesteproduksjon fra offentlig forvaltning. I tillegg presenteres en modell for kategorisering, samt nødvendige avgrensninger i prosjektet

2. Analyse – Kartlegging av tjenesteproduksjon

Kapittel 5 vil peke på hvor det er teoretisk mulig å foreta utskillelse av tjenesteproduksjon fra dagens forvaltning. 36 virksomheter analyseres, i tillegg til en mer generell gjennomgang av støttefunksjoner og kommunene. I de 36 virksomhetene gjøres en systematisk gjennomgang av hvor det er tjenesteproduksjon, med fokus på;

- a. Størrelse
- b. Formål
- c. Leveranse
- d. Omfang av tjenesteproduksjon

3. Områder som bør analyseres nærmere

Det siste kapittel 6 i rapporten gir en vurdering av hvor de viktigste potensialene for utskilling av tjenesteproduksjon fra forvaltningen antas å ligge, med fokus på;

- a. Volum
- b. Kompleksitet
- c. Markedsmessige betraktninger

Prosjektet vil bidra med en systematisk gjennomgang av tjenesteproduksjon som er integrert i forvaltningen, for å kartlegge hvor det i dagens forvaltning kan ligge muligheter for å foreta utskillelse av tjenesteproduksjon. Henblikk til allerede utskilt virksomhet (komparativt) er tatt med i diskusjonen på hvor det kan være potensial for utskillelse.

3 MODERNISERING AV OFFENTLIG SEKTOR

Som resultat av moderniseringen av offentlig sektor har vi fra starten av 1990-tallet og frem til i dag fått en lang rekke statlige forvaltningsorganer omdannet til juridisk selvstendige virksomheter. I flere av de fristilte foretakene produseres det nå flere og bedre tjenester til en lavere kostnad, samt at det offentliges kostnader er redusert uten at dette har gått på bekostning av politiske styringsmuligheter¹¹.

Omdanningen av forvaltningsorganer til fristilte, statlig eide foretak de siste 20 år har uten tvil vært en omfattende reorganisering av offentlig sektor, men kan langt på vei fremstilles som vellykket. Selv om potensialet for videre utskilling av offentlig tjenesteproduksjon er betydelig mindre i dag enn i 1990-årene, mener vi at det finnes flere områder hvor det er et potensial for videre samfunnsgevinster knyttet til fristilling.

En forutsetning her er å være klar på viktigheten av både den foretaksøkonomiske utviklingen ved fristilling, samfunnsvirkninger på ressursbruk og politisk oppfølging.

3.1 ORGANISASJONSFORM OG STYRINGSMULIGHETER

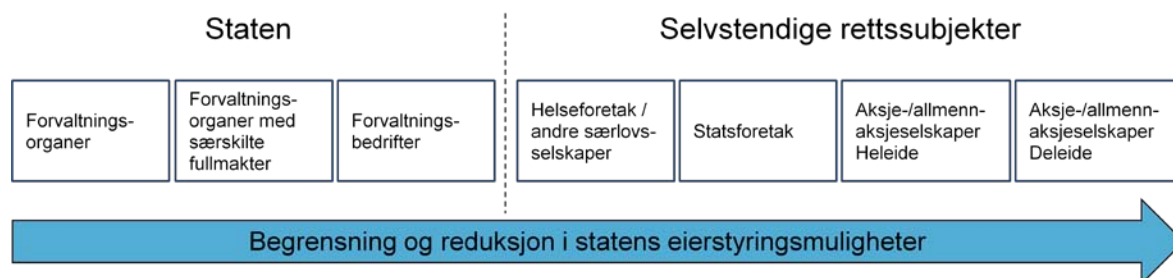
Offentlige virksomheter instrueres direkte av overordnet myndighet. Med bakgrunn i Stortingets budsjettvedtak utarbeides årlige tildelingsbrev hvor det ansvarlige fagdepartementet presenterer de økonomiske rammene for virksomheten, samt beskriver prioriteringer, resultatmål og andre forhold. I tildelingsbrevene delegeres også de nødvendige fullmakter og budsjettmidler for virksomheten i det kommende budsjettåret. Forhold av betydning for virksomhetens ivaretagelse av for eksempel hensynet til rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser, kan således innarbeides som direkte pålegg i virksomhetens tildelingsbrev. Regjeringen og departementet har dermed en generell myndighet til å instruere alle virksomheter som er organisert innenfor staten (forvaltningsorganer). Dette betegnes gjerne som etatsstyring (referer venstre side "Staten" i Figur 3.1). Når virksomhet skilles ut fra byråkratiet og organiseres som selvstendige rettssubjekter (høyre side i Figur 3.1), må instruksjon og etatsstyring erstattes av andre typer styringsvirkemidler. Det er flere måter å organisere selvstendige statlige virksomheter på, og valg av tiknytningsform legger rammer for hvordan myndighetene kan styre virksomheten¹². Figur 3.1 viser hvordan statens styringsmuligheter blir redusert desto lenger bort fra den ordinære statsforvaltningen selskapet organisasjonsmessig befinner seg¹³.

¹¹ Se blant annet Arnesen, Catherine B og Kåre Hagen (2008): Fra vesen til virksomhet – et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte virksomheter. Forskningsrapport BI Nr.3 – 2008.

¹² NOU 2006: 6 "Når sikkerheten er viktigst: beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner" (<http://www.regjeringen.no/nr/dep/jd/Dokument/NOU-ar/2006/nou-2006-6/8/5.html?id=157483>). Se også note 6.

¹³ Riksrevisjonen (2010) "Retningslinjer for selskapskontroll": (<http://www.riksrevisjonen.no/Revisjonsmetodikk/Selskapskontroll/Documents/Selskapskontroll.pdf>).

Figur 3.1 Sammenhengen mellom organisasjonsform og styringsmuligheter



Kilde: Riksrevisjonen; retningslinjer for selskapskontroll, mars 2010¹⁴. Econ Pöry har føyet til spesifikasjonen "eierstyringsmuligheter".

Eierskap er ett av flere virkemidler staten kan bruke for å nå sine mål. Eierstyringsmuligheter kan være av typen sektorpolitiske, næringspolitiske, finansielle og lignende. Staten har ulike mål med eierskapet i de enkelte virksomheter. Dersom vi beveger oss til høyre i figur 3.1, mot "selvstendige rettssubjekter", plasserer Eierskapsmeldingen samtlige selskap i fire ulike kategorier for å tydeliggjøre hva som er målene med statens eierskap i det enkelte selskap¹⁵. Staten kan også bruke andre virkemidler overfor selskapene i tillegg til eierskap, som for eksempel regulering gjennom lov og forskrift, tilskudd, konsesjoner, kjøp av tjenester, kontraktsstyring og tilsyn. Det som ofte kan vise seg å være en utfordring er å skille mellom statens ulike roller – *staten som myndighetsutøver, staten som eier, og staten som leverandør av tjenester*. Dette er vesentlig når man skal gjennomføre vurderingen av eventuell utskilling av tjenesteproduksjon fra offentlig forvaltning.

Det er viktig å understreke at denne rapporten har fokus på hvor det finnes tjenesteproduksjon i forvaltningen, og ut ifra en kartlegging av dette gjør vurderinger rundt hvor det kan være potensial for videre utskilling av tjenesteproduksjon fra offentlig forvaltning. Det er viktig å påpeke at analysene i denne rapporten ikke føyer seg inn i rekken av privatiseringsdebatter, men at det i de aller fleste tilfeller der det er potensial for utskilling vil være mest aktuelt å vurdere organisasjonsformer som særlovsselskap, statsforetak, eller heleide aksjeselskap, eventuelt deleide. Når man vurderer utskilling av virksomhet, som gjort her, siktes det til å flytte virksomhet fra statlig forvaltning til selvstendig rettssubjekt. Slike selvstendige rettssubjekt har for øvrig forskjellige former, som igjen skiller seg fra en ren privatisering. Denne rapporten vil ikke vurdere hvordan eller i hvilken form utskilling skal gjennomføres. Det er allikevel viktig å ha dette skillet i mente ved en kartlegging og vurdering av tjenesteproduksjon i offentlig forvaltning.

3.2 VIDERE ANALYSE

For å kartlegge muligheter for videre utskillelse av tjenesteproduksjon fra dagens forvaltning, vil vi i denne rapporten gjennomføre en kartlegging av hvilke deler av statsforvaltningen som inneholder tjenesteproduksjon, samt størrelse, formål og art på denne. Denne delen av rapporten beskriver 36 virksomheter i offentlig forvaltning hvor det finnes større eller mindre grad av tjenesteproduksjon.

Videre vil vi se nærmere på fire tilfeldig valgte case, hvor vi skiller mellom tre former for potensialer for å oppnå bedrifts- og samfunnsøkonomiske gevinster: 1) *volum* i den enkelte virksomhet, 2) *kompleksitet* i virksomhetens struktur/organisasjon, og 3) markedsmessige betraktninger, herunder grunnlag for konkurranseeksponering og

¹⁴ Riksrevisjonen (2010) "Retningslinjer for selskapskontroll": <http://www.riksrevisjonen.no/Revisjonsmetodikk/Selskapskontroll/Documents/Selskapskontroll.pdf>.

¹⁵ St.meld. nr. 13 (2010-2012). "Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi". Det Kongelige Nærings- og handelsdepartement (<http://www.regjeringen.no/pages/16193771/PDFS/STM201020110013000DDDPDFS.pdf>)

utvikling av reelt marked. Casene representerer 4 av de til sammen 8 kategoriene presentert i Tabell 4.2.

Før det kan gjennomføres en nærmere analyse av hvor det finnes tjenesteproduksjon og potensialer for videre utskilling fra offentlig forvaltning, er det imidlertid behov for å presisere hva som menes med tjenesteproduksjon i offentlig forvaltning, definere kategorier, samt gjøre enkelte avgrensinger.

4 PROBLEMSTILLING OG DESIGN

Prosjektets hovedbidrag vil være å vurdere *hvor* det fortsatt er potensial for utskilling av tjenesteproduksjon fra offentlig forvaltning, og på *hvilke områder* dette potensialet eventuelt ligger. Det er i denne sammenheng viktig å forstå den store variasjonen av virksomhet og art i offentlig tjenesteproduksjon, samt hvordan disse er organisert.

Problemstillinger rundt offentlig eid virksomhet, det være seg forvaltning eller statsforetak, inkluderer evalueringer av statens ulike roller i en og samme situasjon; staten som eier, staten som tjenesteleverandør og staten som overordnet styringsorgan. Erfaringer og modeller som springer ut fra diskusjonen innenfor New Public Management-tradisjonen (NPM) benyttes i vurderingen av hvilke områder i den offentlige tjenesteproduksjon som (teoretisk) kan skilles fra statsforvaltningen. Hovedfokus i NPM er at offentlig sektor og forvaltningsapparatet (bør) orienteres mot en markedslogikk. Bestiller-utfører modellen inngår som en del av NPM-tradisjonen, og brukes som en del av moderniseringsarbeidet for offentlig sektor i store deler av Europa i ulike varianter¹⁶. Til tross for at NPM tradisjonen har vært gjenstand for en del kritikk opp gjennom tidene¹⁷, kan den langt på vei være en hjelp til å sette fokus på hvordan man kan få til en bedre arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor, samt behovet for en mer effektiv og brukerorientert offentlig virksomhet¹⁸. Denne modellen kan hjelpe oss til å bedre forstå bakgrunnen for utskillelse av tjenesteproduksjon fra dagens forvaltning, da den nettopp skiller mellom myndighetsutøving og tjenesteproduksjon.

4.1 TJENESTEPRODUKSJON I OFFENTLIG FORVALTNING

Forholdet mellom politisk styring på den ene side og utførelse av offentlige oppgaver på den annen side er som nevnt viet mye oppmerksomhet siden begynnelsen av 1990-tallet. De store reformer om modernisering i offentlig sektor og derav fokus på teorier innen New Public Management (NPM) gjorde at også kommunesektoren ble opptatt av nye styrings- og reguleringsprinsipper¹⁹. Her var fokus på forholdet mellom lokalpolitisk styring og driftmessig utførelse av offentlige oppgaver. Målet med nye roller og styringsformer i offentlig sektor er å bedre kunne skille mellom forvaltning og myndighetsutøvelse (bestilleroppgaver) på den ene siden, og tjenesteproduksjon (utføreroppgaver) på den andre siden. Myndighetene skal sørge for at befolkningen mottar visse typer tjenester (ofte referert til som "sørge-for-rollen"), hvor målet er å gjennomføre dette ved å fremme en mer effektiv ressursbruk og sørge for at myndighetsorganene kan konsentrere seg om overordnede politiske veivalg, strategier og prioriteringer. Et slikt skille mellom "styring og drift" er hovedmålet i bestiller-utfører modellen. Her skiller man nettopp mellom *bestiller-funksjonen* som er den politiske prosessen rundt standarder, kvalitet og omfang på en tjeneste, og den *praktiske utførelsen* av tjenestene som i større grad dreier seg om faglig

¹⁶ NOU 2005: 3 "Fra stykkevis til helt", kapittel 8 (særlig 8.1.7): <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/nouer/2005/nou-2005-03/9/1/7.html?id=373458>

¹⁷ I teorien prøver NPM å effektivisere offentlig sektor og statens kontroll over denne. Hovedhypotesen i NPM tradisjonen er at mer marked og profesjonell ledelse i offentlig sektor vil føre til mer kostnadseffektivitet for staten, uten negative bi-effekter. Den generelle kritikken av NPM modellen (hvis mål er å øke effektiviteten innenfor offentlig sektor gjennom større grad av markedsorientering) er at offentlig sektor ikke har (lett kvantifiserbar) effektivitet som overordnet mål, men mål som er langt vanskeligere å kvantifisere, som for eksempel kvalitet i helsetilbud og læring i skolen. Dette fører til målkonflikter, som for eksempel at sykehusene behandler de pasientene de tjener mest penger på og ikke de pasientene som har størst behov for behandling. Se for eksempel Tom Christensen et al (2009, 2.utg): *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte* på Universitetsforlaget, som gir en nyere oppsummering i statsvitenskaplig/organisasjonsteoretisk perspektiv av forskere som er kritiske til bedriftsøkonomiske modellens anvendelighet i offentlig sektor.

¹⁸ Se for eksempel Sandmo og Kåre P. Hagen (red.) (1992): *Offentlig politikk og private incitementer*, hvor fremstående økonomer begrunner hvorfor bedriftsøkonomisk logikk vil øke offentlig sektors effektivitet.

¹⁹ NOU 1997: 12 "Grenser til besvær", kapittel 4 (særlig 4.4): <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/1997/nou-1997-12/5.html?id=140884>

og teknisk kunnskap, noe som kan karakteriseres som en politisk nøytral tjenesteproduksjon²⁰. Ut ifra et slikt skille mellom bestiller- og utførerrollen er målet at man skal kunne tydeliggjøre hvor man har tjenesteproduksjon i den offentlige forvaltning. Som beskrevet i NOU 1997: 12, kapittel 4.4.1; "Begrunnelsen for at en tjeneste eller oppgave skal være offentlig (kommunal eller fylkeskommunal) ligger primært i den politiske bestillerfunksjonen, mens selve utførelsen i prinsippet kan ivaretas av forskjellige typer tjenesteproduiserende organisasjoner. Med utgangspunkt i bestiller-utfører modellen, kan en tenke seg at kommuners og fylkeskommuners direkte engasjement i tjenesteproduksjon de kommende årene ikke blir like omfattende som det har vært frem til nå". Historien viser at dette også ble tilfellet, ikke bare på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, men også på statlig nivå.

Tabell 4.1 i denne rapporten viser et forenklet bilde av forskjellige utøvere som er involvert i den offentlige forvaltning, samt deres forskjellige roller. I den offentlige forvaltning finnes det flere forskjellige type utøvere. Vi vil i denne rapporten fokusere på tre typer utøvernivåer; "offentlig myndighetsorgan", "eier/forvalter av offentlige ressurser", og "offentlig tjenesteyter". Spørsmålet vi da stiller oss er hvorvidt det finnes tjenesteproduksjon innenfor de nevnte nivåer. For eksempel kan en virksomhet som NAV karakteriseres som en typisk offentlig tjenesteyter som skal sørge for en god gjennomføring av Norges arbeids- og velferdspolitik. Denne sørge- for rollen sier dog ikke i seg selv noe om graden av tjenesteproduksjon i virksomheten. Ved å sørge for å yte offentlige tjenester kan NAV velge å kjøpe tjenester istedenfor å produsere disse selv.

Det er for øvrig viktig å påpeke at det ikke nødvendigvis er slik at den enkelte virksomhet kun kan plasseres under ett av de tre nivåene i tabell 4.1. Tvert imot viser det seg i den videre kartleggingen av hvor det finnes tjenesteproduksjon, at en virksomhet kan beskrives som både å inneha en tilsynsrolle (offentlig myndighetsorgan) og være eier/forvalter av offentlige ressurser.

Tabell 4.1 Hvor er det tjenesteproduksjon i den offentlige forvaltning?

Utøver	Rolle
Offentlig myndighetsorgan (departement)	Myndighetsutøver, potensiell bestiller
Eier/forvalter av offentlige ressurser (Jernbaneverket, Statens vegvesen, Forsvaret/FLO mfl)	Praktisk utførelse, potensiell bestiller
Offentlig tjenesteyter (NAV, RHFene, kommunene mfl)	"Sørge for"-rolle, potensiell bestiller
Tjenesteproduksjon	Utfører

Som tabellen viser er det viktig å disiplinere politisk styring ved å opprette klarere (institusjonelle) skiller mellom staten som myndighetsutøver, staten som eier og staten som leverandør av tjenester.

4.1.1 Nivå 1: "Offentlig myndighetsorgan" (departement)

Der hvor virksomhet kan beskrives som et offentlig myndighetsorgan har departementet overordnet offentlig myndighet. I slike tilfeller har departementet et faglig og administrativt

²⁰ ibid

etatsstyringsansvar. Departementet er øverste myndighetsutøver samtidig som det opptrer som en potensiell bestiller av tjenester.

Et offentlig myndighetsorgan har i all hovedsak følgende oppgaver:

- fastsetter forskrifter og/eller offentlig regelverk
- fatter enkeltvedtak
- utøver tilsyn/kontroll med borgere og/eller virksomheter
- kan måtte bruke maktmidler

I de aller fleste situasjoner hvor man definerer at en virksomhets oppgaver består av en eller flere av de ovenfor nevnte punkter, har man beholdt virksomheten innen offentlig forvaltning. Viktige argumenter for dette er at offentlig forvaltning er sentral i et demokratisk rettssamfunn, og ivaretar mange fellesoppgaver både på nasjonalt, lokalt og internasjonalt nivå. En viktig oppgave er myndighetsrollen i form av å fastsette forskrifter og offentlig regelverk. Forvaltningen ivaretar også viktige fellesoppgaver knyttet til rikets sikkerhet og interesser gjennom forsvaret og utenrikspolitikken²¹. Grunntanken er at dette er fellesoppgaver som skal tilbys på en måte som gjør at alle deler av samfunnets befolkning skal kunne benytte seg av dem (tilgjengelighet og pris).

Fastsettelse av forskrifter og/eller offentlig regelverk

Fastsettelse av forskrifter og utarbeidelse av offentlig regelverk er en tydelig oppgave for det offentlige ved at det ligger i kjernen av hva som defineres som myndighetsoppgaver. Det er derfor vanskelig å se for seg at denne rollen skal skilles ut fra offentlig forvaltning.

Enkeltvedtak

Når det gjelder å fatte enkeltvedtak, er dette ofte delegert til andre instanser underliggende statlig nivå. Kommunene har blant annet ansvaret for å tilby brukere diverse typer tjenester, hvor de må forholde seg til et lovverk som allerede er fastsatt i statsforvaltningen. Ved flere anledninger delegerer kommunene ansvaret for å fatte enkeltvedtak til skolen, under forutsetning at skolen da følger gjeldende regelverk innen blant annet opplæringsloven. Videre har for eksempel Mattilsynet tilsynsansvar for produksjon, foredling, lagring, import og omsetning av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler. Mattilsynet har blant annet delegert myndigheten til å føre tilsyn og fatte enkeltvedtak til Debio²², etter økologiforskriften § 17. Så lenge det finnes en tydelig lovgivning på de forskjellige områdene, kan man se for seg at det å fatte enkeltvedtak også vil kunne gjennomføres utenfor offentlig forvaltning.

Utøver tilsyn/kontroll med borgere og/eller virksomheter

Ved utøvelse av tilsyn eller kontroll av norske borgere er dette i de aller fleste tilfeller gjennomført av instanser med politimyndighet, det Norske Forsvar, rettsinstanser, nød- og beredskapsinstanser, eller egne tilsyn for det aktuelle virksomhetsområdet. Det finnes dog enkelte eksempler på private selskap som sitter med denne typen myndighet. Det tydeligste eksempelet i norsk sammenheng er kanskje Det Norske Veritas (DNV), som er en uavhengig stiftelse som arbeider for sikring av liv, verdier og miljø. Stiftelsen ble etablert i Norge i 1864 med formål å inspisere og vurdere den tekniske tilstanden til

²¹ Se for eksempel: http://www.ssb.no/off_finans/intro.html

²² Debio er en medlemsorganisasjon som skal sikre tillit og samarbeid mellom alle parter innen produksjon, omsetning og forbruk av økologiske varer. Debio har tre medlemskategorier: A - Organisasjoner knyttet til primærproduksjon, B - Organisasjoner knyttet til foredling, import og omsetning, C - Organisasjoner knyttet til miljø, dyreværn og forbruk.

norske handelsskip²³. I dag driver DNV innen for flere industrier, men med hovedfokus på maritim, olje, gass, og energi, næringsmiddel, samt helsesektoren. DNVs kjernekompetanse er å identifisere, vurdere og gi råd om risikohåndtering. Videre er risikostyring og sertifisering en vesentlig del av DNVs virke. Selskapet har også en egen forskningsavdeling som fremmer og utvikler tjenester, regler og industristandarder innenfor en rekke felt. DNVs virksomhet har dermed flere likhetstrekk med annen virksomhet som i dag ligger inn under offentlig forvaltning, særlig med tanke på DNVs virksomhetsområder som langt på vei kan sammenliknes med enkelte av oppgavene gjennomført av tilsynsmyndigheter. DNV har blant annet hatt oppgaven med å føre tilsyn med tau- og kabelbaner fra 1977, og med park- og tivolianlegg fra 1993, etter avtale med de ansvarlige departementene, henholdsvis Samferdselsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet²⁴.

Bruk av maktmidler

Videre kan man også se at deler av det å kunne bruke "maktmidler" i enkelte tilfeller er satt ut til privat virksomhet. Et eksempel er ved sikkerhetskontroller ved Gardermoen flyplass hvor G4S Aviation Security²⁵ har fått myndighet til å sjekke, stoppe og eventuelt ransake personer som skal ut å fly fra en flyplass i Norge. G4S har dog ingen myndighet til å foreta arrestasjon eller fengsling, men de har myndighet til å holde folk igjen dersom det er mistanke om lovbrudd (smugling el). Skal man derimot inn i landet, er det norske tollere som har myndighet til å stoppe og sjekke personers bagasje, og personen som sådan. Det er muligens en viss (definert) forskjell på kontroll av personer som reiser ut av landet og personer som skal inn i landet, men oppgavene er langt på vei de samme; nemlig å sjekke at man ikke har med seg ulovlige gjenstander inn på flyet, eller inn i landet, samt at man er den man begir seg ut for å være²⁶. G4S har heller ingen myndighet til å gi bøter, men her kunne man se for seg samme typen løsning som ved billettkontroll hos Ruter, som per i dag gjennomføres av Securitas AS²⁷. Man kunne dermed tenke seg å ha vektere²⁸ til å ta jobben med å sjekke folk som reiser både inn og ut av landet, og samtidig knytte dette opp til tilstedeværelsen av politimyndighet på flyplassene. Dette kan være praktisk mulig, hvor løsningen ikke nødvendigvis blir at man ender opp med et mindre antall personer i kontrollen inn og ut av landet, men hvor man får frigjort tollere til å gjøre annet arbeid i tjeneste. Så lenge regler rundt innførsel, utførsel, avgifter og gebyrer er tydeliggjort i det offentlige lovverket, kan man tenke seg at en vokter kunne utøve kontroll med borgere på lik linje med en offentlig ansatt tollere. Fastsettelse av forskrifter og/eller offentlig regelverk, samt bruk av maktmidler, vil opprettholdes i forvaltningen.

4.1.2 Nivå 2: "Eier/forvalter" av offentlige ressurser

Jernbanenett, veinett, kraftnett, forsvar og skog er stikkord her, hvor forvaltningsrollen blir interessant da denne ofte inkluderer både en bestiller- og en utførerrolle. Det offentlige

²³ DNV managing risk; http://www.dnv.no/mer_om_dnv/selskapsprofil/om_oss/

²⁴ Ny organisering av Taubanetilsynet og Park- og tivolitilsynet kommer som følge av at Det Norske Veritas har sagt opp avtalene om tilsynsføring med virkning fra 1.1.2012
(http://www.dnv.no/din_bransje/taubaner_fritidsparker/taubanetilsynet/index.asp)

²⁵ Det finnes i dag 3 større vekterselskap i Norge; G4S plc, Nokas AS og Securitas AS. G4S Norge er delt i G4S Security Services AS (vakt og alarm) og G4S Aviation Security (opprettet ifm. overtakelse av OSL Gardermoen i 2008).

²⁶ Vektere får sjekke passasjerens billett opp mot pass på vei gjennom sikkerhetskontrollen.

²⁷ Securitas AS i Norge er et privat vaktelskap og en del av Securitaskonsernet, hvor Securitas AB i Stockholm er moderselskapet. Securitas AS arbeider for å beskytte liv og eiendom, sikre hjem, arbeidsplasser og samfunn.

²⁸ En vokter er en person som har ansvar for å passe på andre personers sikkerhet og/eller deres eiendom/eiendeler. Vektere er yrkesbetegnelse på en ansatt i et offentlig godkjent vaktelskap. Alle vokteroppgaver er regulert i Lov om vaktvirksomhet av 2001. Bransjen blir ofte fokusert på av media for sine arbeidsoppgaver med vakthold som grenser mot politioppgaver, ellers er bransjens arbeidsoppgave spredt på servicefunksjoner, resepsjonstjeneste, ordensstjeneste i butikker, og forebyggende vakthold.

eier en stor del av de offentlig tilgjengelige ressurser. Det er dog ikke nødvendigvis slik at all offentlig tjenesteproduksjon må ligge i den offentlige forvaltning. Målet må være å organisere slike tjenester på en så effektiv måte som mulig, slik at allmennheten får (lik) tilgang til disse. I noen tilfeller kan det være at dette bør gjøres i den offentlige forvaltning, mens det i andre tilfeller kan være at tjenesteproduksjonen blir mer effektiv dersom man skiller denne ut fra forvaltningen. Per i dag ligger blant annet følgende områder innenfor den offentlige forvaltning:

- Offentlig "unik" infrastruktur (naturlige monopoler)
- Offisielle norske arkiver/baser/grunndata eller liknende
- Eier/forvalter av (unik) ekspertise som staten, departement, regjering er avhengig av (statens fagorgan)
- Eier/forvalter av kapital

Offentlig "unik" infrastruktur (naturlige monopoler)

Det offentlige eier en stor andel av økonomisk virksomhet i Norge. Utbygging av "unik" infrastruktur og energiverk har (hatt) karakter av naturlige monopoler, og det har derfor ikke vært politisk ønskelig at disse skulle skilles ut fra offentlig forvaltning. Andre begrunnelser har vært offentlig kontroll av naturressurser, stor sikkerhetspolitisk betydning, distriktspolitikk, at ingen skal tjene penger på produksjon av velferdsgoder, samt at markedssvikt gjør at ingen private er villige til å produsere varen eller tjenesten²⁹. Videre veier ofte ideologiske begrunnelser tungt når man diskuterer i hvilken grad det offentlige skal stå for samfunnets verdiskapning. I tiden som har gått siden de enkelte offentlige eierforhold ble etablert, har mye forandret seg. Andre virkemidler enn eierskap kan derfor være bedre egnet til å nå politiske mål i dag. Et eksempel på dette finner vi innenfor telekommunikasjonssektoren (Telenor ASA). Offentlig eierskap og monopol var virkemidlene her fram til begynnelsen av 1990-årene da sektoren gradvis ble introdusert til et fritt marked, ny offentlig eierform og generelle virkemidler som markedskonkurransen, konsesjoner og offentlig kjøp³⁰. Sammen med teknologisk utvikling har dette ført til lavere priser og større tjenestemangfold. Tilsvarende utvikling finner vi innen kraftnett (Statnett SF) og luftfartsverket (Avinor AS). Ut ifra denne typen eksempler kan man reise spørsmålet om hvorfor offentlig infrastruktur skal ligge inn under den offentlige forvaltningen, eller rent offentlig eierskap.

Offisielle norske arkiver/databaser/grunndata eller liknende

Videre eier det offentlige store deler av offisielle norske arkiver, databaser, grunndata og lignende. Tanken er at denne typen tjenester bør ligge under offentlig kontroll på grunn av at dette er statlig eiendom som skal være tilgjengelig for alle uten (særlige) kostnader for brukeren, og at det derfor ikke er noen som skal tjene penger på produksjon av slike velferdsgoder. Med dette som mål, kan man videre skimte utfordringen med markedssvikt som gjør at ingen virksomhet med fortjeneste som mål er villige til å produsere varen eller tjenesten. I utgangspunktet ser det dermed ut til at det ikke er særlig aktuelt å skille ut denne typen tjenester fra den offentlige forvaltningen. I Stortingsmelding nr 24 (2008-2009) Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv, heter det forøvrig:

*"Samlingene i landets **arkiv, bibliotek og museer** (abm-samlingene) utgjør en vesentlig ressurs for forskning, undervisning og kultur- og samfunnsutvikling. Kultur- og kunnskapskildene i arkiv, bibliotek og museer gir både forankring og muligheter til denne samfunnsutviklingen ved at de*

²⁹ Se for eksempel Kristen Sollesnes (2001): *Offentlig eierskap i endring*. Magma. 4/2001. Fagartikler: Strategi

³⁰ Telesektoren i EU ble åpnet for konkurranse 1.1.1998, en tele- liberalisering også Norge fulgte opp. Januar 1995 ble Televerket et statlig eid aksjeselskap og byttet navn til Telenor AS.

representerer vår historie, kultur og identitet som utgangspunkt for kontinuerlig fortolkning og forståelse. Det er derfor av vesentlig betydning for vår felles forming av det norske samfunnet at vi sikrer kildene og gir befolkningen demokratisk tilgang til dem" (vår egen utheving i teksten).

Museene er her definert som en av flere offentlige institusjoner som skal representere vår historie og kulturarv³¹. Museer kan være organisert på mange måter. De kan være eid av foreninger eller museumslag, de kan være statlige eller kommunale, eller de kan være selveiende stiftelser. Med den store museumsreformen som har pågått i Norge etter år 2000, er antall museer i landet redusert fra ca. 850 til 80. Sammenslåingen har vært overgripende på det organisatoriske plan, og ført til at museene i dag stort sett er organisert som stiftelser. Disse stiftelsene er økonomisk avhengig av støtte fra stat, fylke og kommune. Samtidig gir stiftelsesformen museene større grad av frihet ved at de blant annet kan hente inn støtte fra andre aktører som private stiftelser, legater, o.a., som gir museet muligheter til å utvikle nye, publikumsrettede tilbud³².

Eier/forvalter av (unik) ekspertise (statens fagorgan)

Videre er et annet eksempel på selskap utenfor forvaltningen som har som formål å drive med offisielle norske arkiver, databaser, grunndata og lignende, det statlig eide selskapet Norsk Eiendomsinformasjon (NE) AS. Dette ble stiftet helt tilbake i 1987, og selskapet skal på kommersielt grunnlag og i konkurranse med andre sørge for hensiktsmessig og korrekt distribusjon av eiendomsinformasjon³³. NE AS har utviklet en rekke IT-systemer, herunder det tinglysningssystemet Statens kartverk benytter i forbindelse med tinglysning i fast eiendom og i borettslag. NEs virksomhet består blant annet av EDR, som er et nasjonalt register over alle landets faste eiendommer og andeler i borettslag med all juridisk og teknisk eiendomsinformasjon fra Grunnboken og Matrikkelen³⁴. Gjennom EDR (Eiendomsregisteret) og handelssystemet Infoland leverer NE eiendoms- og kartdata fra blant annet kommuner, boligbyggelag, Statens kartverk og energiverk. Målet med Statens Kartverks oppgaver, som er å dekke Norges behov for geografisk informasjon og offentlig eiendomsinformasjon, ligger nært opp til hva Norsk Eiendomsinformasjon driver med³⁵.

Flere av virksomhetene i offentlig forvaltning eier eller forvalter (unik) ekspertise som statlige organer er avhengige av. Dette refereres ofte til som "statens fagorgan". Flere av de virksomhetene vi vurderer nærmere i denne rapporten har roller som statens fagorgan. Virksomheter i kategorien forskningsinstitusjoner, og infrastruktur er typiske eksempler her (se tabell 4.2). Et eksempel på et selskap som likner på virksomhetene plassert i kategorien "forskningsinstitusjon" i vår analyse er Nofima AS, som er organisert som et statlig aksjeselskap. I Stortingsmeldingen om et aktivt eierskap³⁶ beskrives målet med

³¹ Se definisjoner: <http://no.wikipedia.org/wiki/Museum>. Et museum er en institusjon som samler, bevarer, forsker på og stiller ut kunstverk eller andre gjenstander som har vitenskapelig, naturhistorisk eller kulturhistorisk interesse. *Et museum er en permanent institusjon, ikke basert på profitt, som skal tjene samfunnet og dets utvikling og være åpent for publikum; som samler inn, bevarer/konserverer, forsker i, formidler og stiller ut materielle vitnesbyrd om mennesker og deres omgivelser i studie-, utdannings- og underholdningsøyemed.* Museer spesialisere seg vanligvis innenfor ett eller flere fagfelt, og har fagfolk med stor interesse for, eller med spesialutdanning innenfor disse fagfeltene.

³² NOU 1996: 7 "Museum Mangfold, minne, møtestad", kapittel 15.2.2 Selskapsformer.

³³ Norsk Eiendomsinformasjon AS er omfattet av den nye offentlighetslovens forbud mot type eneretter på tilgang til offentlig informasjon som NE AS har basert sin virksomhet på (<http://www.regjeringen.no/pages/16193771/PDFS/STM201020110013000DDDPDFS.pdf>)

³⁴ St.meld. nr. 13 (2010-2011) Melding til Stortinget: "Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi" (<http://www.regjeringen.no/pages/16193771/PDFS/STM201020110013000DDDPDFS.pdf>).

³⁵ Statens mål med Norsk Eiendomsinformasjon AS er at det skal utvikles til et ledende IKT selskap, som ikke lenger skal ha noen enerett på distribusjon av eiendomsinformasjon. Det er derfor viktig at ikke selskapet opptrer på en måte som hindrer eller innskrenker tinglysningsmyndighetens mulighet for å formidle opplysninger fra grunnboken til andre. Meningen er at selskapet, etter en overgangsfase som det nå er inne i, blir overført fra kategori 4 til kategori 1 "Selskap med forretningsmessige mål". Se også Statens Eierberetning 2010; http://www.eierberetningen.no/2010/asset/statens_eierberetning_2010.pdf

³⁶ Ibid. Matrikkelen: Som sentral matrikkelføringsmyndighet er det Statens kartverk som står som ansvarlig for å gi tilgang til data fra matrikkelen. Kommunene kan gi egne ansatte tilgang til innsyn i matrikkelen etter avtale med Statens kartverk.

statens eierskap i Nofima AS til å være å bidra til nasjonal kontroll med viktige forsknings- og innovasjonsmiljøer knyttet til landbasert matproduksjon og norsk sjømatproduksjon. Dette er viktig for å opprettholde og styrke viktige næringsklynger og verdikjeder, som igjen kan bidra til økt verdiskaping og arbeidsplasser av betydning for mange lokalsamfunn.

Eier/forvalter av kapital

Staten Norge har store kapitalreserver, først og fremst på grunn av landets petroleumsvirksomhet, men også gjennom innkreving av skatter og avgifter og gjennom statens eierskap i selskaper (bla uttak av utbytte). Kapitalen som kommer fra petroleumsvirksomheten forvaltes gjennom Statens pensjonsfond utland (SPU), også omtalt som "oljefondet".

Statens pensjonsfond (også kalt Pensjonsfondet) er et norsk statlig fond som ble etablert 1. januar 2006 som en overbygning over det som tidligere var Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. Virksomhetene i de to fondene ble videreført, og de to har ingen felles organisasjon eller administrasjon, bare et felles navn. Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond Utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Den operative forvaltningen av SPU ivaretas av Norges Bank, mens Folketrygdfondet forvalter SPN.

Norges Bank forvalter landets valutareserver og Statens pensjonsfond utland (SPU), og er et eget rettssubjekt som er eid av staten. Fra 1. januar 2008 ble Folketrygdfondet etablert som et særlovsselskap heleid av staten, jf. lov 29. juni 2007 nr. 44 om Folketrygdfondet. Norges Bank og Folketrygdfondet er utskilte virksomheter (egne rettssubjekt), og de forvalter hhv. SPU og SPN på vegne av Finansdepartementet. Man finner her flere paralleller til for eksempel Husbanken og Statens Lånekasse for utdanning.

Oppsummert kan det sies at det ikke er entydig at offentlig forvaltning er det beste virkemiddelet for å nå målene som er skissert ovenfor. Det kan tenkes at en utskilling til stiftelse, særlovsselskap eller statsforetak (SF) kan være fornuftig.

4.1.3 Nivå 3: "Offentlig tjenesteyter"

Offentlig tjenesteyter skal ha en slags "sørge-for"-rolle som skal se til at brukere får det de har krav på. Typiske eksempler på virksomheter som karakteriseres som offentlige tjenesteytere i forvaltningen er:

- Universiteter og høyskoler mfl.
- Regionale Helseforetak (RHFene)
- Kommuner

Universiteter og høyskoler

Det at for eksempel akademiske institusjoner historisk sett har ligget i forvaltningen, er blitt forklart med at disse organisasjonene har et viktig samfunnsoppdrag som består i å etablere et tilbud som ikke kan eller bør ivaretas av markedet. Disse er vurdert til å ha en slags "sørge for"- rolle som skal se til at brukere får det de har krav på. Politikkenes rolle i slike situasjoner har vært å skape etterspørsel ved å subsidiere produksjonskostnadene. Tanken er også her at denne typen tjenester bør ligge under offentlig forvaltning på grunn av at det er en statlig oppgave å sørge for tilgjengelighet for alle uten (særlige) kostnader for brukeren.

For brukere som skal føre informasjon i matrikkelen kreves det godkjenning av sentral matrikkelmyndighet. Disse brukerne tildeles de nødvendige rettigheter av Kartverket.

Regionale Helseforetak (RHFene)

Den største offentlige tjenesteyter i norsk sammenheng er for øvrig skilt ut fra offentlig forvaltning, nemlig de Regionale Helseforetakene (RHFene). RHFene er plassert i den såkalte "Kategori 4 – Selskaper med sektorpolitiske mål" i Statens Eierberetning³⁷. "De regionale helseforetakene skal gjennom sitt "sørge for"-ansvar sikre spesialhelsetjenester til regionens befolkning gjennom å yte gode og likeverdige spesialisthelsetjenester til alle som trenger det, uavhengig av alder, kjønn, bosted, personlig økonomi, etnisk bakgrunn, samt å legge til rette for forskning og undervisning", heter det i Stortingsmeldingen om "Aktivt eierskap"³⁸. Denne "sørge for"-rollen ivaretas primært gjennom helseforetakene, men er supplert med kjøp av tjenester fra private aktører. RHFene skal sørge for pasientbehandling, utdanning av helsepersonell, forskning, samt opplæring av pasienter og pårørende. Det er liten tvil om at RHFene står for sektorpolitiske mål. For å opprettholde disse er foretaksmodellen basert på en kombinasjon av sentralisering og desentralisering, hvor det er gitt relativt vide fullmakter til helseforetakene samtidig med en overordnet styring på viktige områder som skal sikre at tjenesten utvikler seg i samsvar med nasjonale helsepolitiske føringer. RHFene har det fulle ansvar for drift og investeringer i egen region, og virksomheten skal drives innenfor de mål, resultatkrav og rammer som er fastsatt i vedtekter, beslutninger i foretaksmøter og vilkår knyttet til Stortingets bevilgninger³⁹. Eierskapet i helseforetakene er, om ikke annet, et godt eksempel på kombinasjonen sektorpolitisk virkemiddel og foretakenes krav om å drive kostnads-effektivt. Uten å ta stilling til hvorvidt, og i hvilken grad, målsettingen er oppnådd, består den i at staten skal ha en overordnet styring av spesialisthelsetjenesten, samtidig som målet er å kunne tilby bedre bedre helsetjenester til befolkningen. Denne todelte målsettingen kan man finne igjen i flere av virksomhetene som karakteriseres som offentlige tjenesteytere i forvaltningen.

Kommuner

Vi ser at det på kommunalt nivå foregår utskilling av tjenesteproduksjon i større eller mindre grad, varierende mellom kommune. Mye forsøksvirksomhet er i gang i kommunene, og har vært det en stund. Nye organisasjonsmodeller prøves ut for å se hvordan en kan få til en mer effektiv drift av offentlige tjenester. Man har det siste tiåret sett en klar tendens til at kommunene enten skiller ut virksomhet eller samler virksomhet i kommunale foretak. En undersøkelse gjennomført av Thorstein Nesheim og Kjell Vathne ved SNF gjort for Kommunenes Sentralforbund (KS)⁴⁰, viser at konkurranseutsetting og andre markedsrelaterte virkemidler øker i norske kommuner⁴¹. Rapporten viser at rundt en tredel av kommunene rundt årtusenskiftet la deler av sin virksomhet til aksjeselskaper med minst 50 prosent kommunal eierandel eller til kommunale bedrifter⁴². Denne tendensen har bare økt den senere tid, og per i dag har nesten alle kommuner skilt ut deler av virksomheten i egne selskaper eller foretak. I en rapport gjennomført av Telemarksforskning i 2009 vises det til at nærmere 99 prosent av kommunene som har svart på undersøkelsen, har sagt at de er del- eller heleier av aksjeselskap, interkommunale selskaper (IKS) eller har skilt virksomhet ut i kommunale/fylkeskommunale

³⁷ Statens Eierberetning 2010: http://www.eierberetningen.no/2010/asset/statens_eierberetning_2010.pdf

³⁸ I forbindelse med den statlige overtagelsen av spesialhelsetjenesten fra og med 2002, ble det etablert fem regionale helseforetak i øst, sør, vest, midt- og nord Norge. I 2007 ble Helse Sør RHF og Helse øst RHF slått sammen til Helse Sør- Øst RHF (jf. St.prp.nr. 44 (2006-2007)).

³⁹ Statens Eierberetning 2010: http://www.eierberetningen.no/2010/asset/statens_eierberetning_2010.pdf

⁴⁰ Nesheim, Thorstein og Kjell Vathne (2000): "Konkurranseutsetting og bestiller/utfører organisering i norske kommuner". Rapport 2000: 59. SNF, Norges Handelshøyskole, Bergen (http://brage.bibsys.no/nhh/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_22466)

⁴¹ Denne utviklingen varierer dog med kommunestørrelsen og ordførerens partitilhørighet.

⁴² Ibid.

foretak⁴³. Dersom en kommune organiserer sin konkurranseutsatte virksomhet i et ordinært aksjeselskap, har kommunen bare et begrenset ansvar for selskapet, på linje med hva enhver annen aksjonær har. Selve organisasjonsformen innebærer blant annet ikke statsstøtte⁴⁴.

Et eksempel her er Bærum kommune som helt eller delvis eier en rekke foretak. Disse selskapene er ikke en del av den ordinære organisasjonen underlagt rådmannen. Selskapene er underlagt direkte politisk styring. Politisk kontroll med selskapenes virksomhet er basert på eierstyring gjennom foretakenes og selskapenes lovlige valgte organer. Asker og Bærum har eierinteresser i 10 virksomheter, og noen eksempler er Asker og Bærum brannvesen IKS, Asker og Bærum kommune eiendom AS, Bærum Vann AS. Hensikten med kommunens eierskap er ikke først og fremst økonomisk fortjeneste. De fleste virksomheter er opprettet for å ivareta kommunale funksjoner og formål, og flere av de finansieres helt eller delvis gjennom overføringer fra kommunen⁴⁵.

4.1.4 Nivå 4: "Tjenesteproduksjon"

Kartlegging av tjenesteproduksjon i den offentlige forvaltning representerer kjernen i denne rapportens problemstilling. Dette nivået ligger under streken i tabell 4.1, dvs. at det kommer inn som et element i hvert av de tre foregående nivåer. Hovedmålet er å avdekke graden av tjenesteproduksjon i de forskjellige virksomheter innenfor forvaltningen.

Vi skiller mellom tjenesteyting og tjenesteproduksjon. En virksomhet kan ha en såkalt sørge for- rolle, uten at den nødvendigvis produserer tjenesten selv. Det er en økende tendens til at flere tjenester kjøpes i den offentlige forvaltningen. Virksomheter som er tjenesteytere, men som kjøper nødvendige tjenester for å kunne sørge for at brukerne får det de har krav på, får dermed også en bestillerrolle.

Det er åpenbart vanskelig å utforme felles prinsipper og regler som er tilpasset en så variert mengde virksomheter som vurdert i denne rapporten. Mens en stor virksomhet har behov for detaljerte regler og rutiner, vil de minste enhetene kunne basere seg på langt enklere systemer. Tilsvarende vil kapitalintensive virksomheter som jevnlig gjennomfører store investeringsprosjekter, eller virksomheter som i betydelig grad er egenfinansiert, ha andre behov enn virksomheter der utgiftene i hovedsak består i lønnsutbetalinger og utelukkende finansieres ved statlig støtte.

Ved å definere hva som er tjenesteproduksjon og hvor man finner denne, har man et godt utgangspunkt for å gjøre videre vurderinger av hvorvidt det fortsatt er potensial for samfunnsgevinster knyttet til fristilling av virksomheter som per i dag er integrert i offentlig forvaltning, samt hvor dette potensialet ligger. Dette kan gjøres for den enkelte virksomhet, slik at man dermed kan ta høyde for (de til tider store) variasjoner mellom dem.

4.2 ANALYSE – MODELL FOR KATEGORISERING

Det er stor variasjon i størrelsen på oppgavene i de forskjellige virksomhetene. Dette gir seg også utslag i virksomhetsstrukturen. Størstedelen av statlig vare- og tjenesteproduksjon foregår i store virksomheter som Statens vegvesen, NAV og Skatteetaten.

⁴³ Brandtzæg, Bent Aslak (2009) "Utarbeidelse av kommunale eierskapsmeldinger". TF-notat nr 19/2009, Telemarksforskning. Dette er et notat laget på bakgrunn av to spørreundersøkelser rettet mot rådmennene i alle landets kommuner, som er gjennomført av KS i 2008 og 2009.

⁴⁴ Ved etablering av et kommunalt foretak, eller annen form for selskap som eies helt eller delvis av kommunen, kan det oppstå spørsmål om det foreligger statsstøtte. Marco Lilli i advokatfirmaet Kluge skriver: "Dersom selskapet tilføres oppstartkapital ut over det en privat investor i tilsvarende situasjon ville ha gjort, anses dette som statsstøtte. Likeledes dersom aktiva overføres til selskapet til underpris" (<http://www.kluge.no/?did=9088575>).

⁴⁵ <https://www.baerum.kommune.no/Organisasjonen/Foretak-og-selskaper/>

Samtidig finnes det et stort antall små virksomheter, mange med under 20 ansatte, som i hovedsak driver med rådgiving og tilsynsoppgaver, som Likestillingsombudet, Statens bibliotektilsyn, og Statens jernbanetilsyn⁴⁶. For å kunne kartlegge tjenesteproduksjon i offentlig forvaltning på en fornuftig måte kan det være behov for en kategorisering i forkant av en nærmere analyse, med det formål å vurdere potensialer for utskilling av tjenesteproduksjon fra offentlig forvaltning. Vi skiller mellom følgende kategorier; infrastruktur (vei, bane osv), bygg/eiendom, kapital, dokumentasjon/data, forskningsinstitusjoner, universiteter og høyskoler, øvrig tjenesteproduksjon, samt intern tjenesteproduksjon i statsapparatet. Virksomhetene vi tar for oss er listet i Tabell 4.2. Her har vi også oppgitt antall årsverk i virksomhetene i 2010⁴⁷.

Gjennom en slik fremstilling kan vi få frem verdifull informasjon om prinsipper og fellesnevner innenfor hver kategori. En slik sammenstilling gjør det også enklere å sammenligne virksomheter med hverandre, også på tvers av kategoriene. Det er også interessant å merke seg at det i en del tilfeller er åpenbare forskjeller mellom de virksomhetene som havner i samme kategori.

⁴⁶ Referer <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2003/nou-2003-06/5/10.html?id=369391>, og da særlig tabell 4.4 "Statlige tilknytningsformer".

⁴⁷ Kilden til de fleste av disse tallene er forvaltningsdatabasen til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, www.nsd.uib.no. I noen tilfeller er også andre kilder brukt, som SSB, virksomhetenes årsrapporter, tildelingsbrev fra departementene osv.

Tabell 4.2 Kategorisering av virksomheter med tjenesteproduksjon i offentlig forvaltning

Tjenestekategori	Virksomhet	Årsverk i 2010
Infrastruktur ⁴⁸	Statens vegvesen (SFD)	5 284
	Jernbaneverket (SFD)	2 900
	Kystverket (FKD)	985
Bygg/Eiendom	Forsvarsbygg (FD)	1 375
	Statsbygg (FAD) ⁴⁹	806
Kapital	Husbanken (KRD)	336
	Statens lånekasse for utdanning (KD)	307
Dokumentasjon/data	Statistisk sentralbyrå	947
	Statens kartverk (LMD) ⁵⁰	783
	Brønnøysundregistrene (NHD)	503
	Altinn (er en del av Brreg) (NHD)	-
	Nasjonalbiblioteket (KUD)	362
	Arkivverket (KUD)	238
	Norges geologiske undersøkelser (NHD)	203
Forskningsinstitusjoner	Forsvarets forskningsinstitutt (FD)	682
	Havforskningsinstituttet (FKD)	658
	Nasjonalt Folkehelseinstitutt (HOD)	619
	Meteorologisk institutt (KD)	429
	Bioforsk (LMD)	397
	Veterinærinstituttet (LMD)	351
	Norsk institutt for skog og landskap (LMD)	207
	Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten (HOD)	134
	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (FKD)	126
	Statens arbeidsmiljøinstitutt (AD)	114
Universiteter og høyskoler	Statlige universiteter og høyskoler (KD)	29 527
Øvrig tjenesteproduksjon	NAV (AD)	13 500
	Skattevesenet (FIN)	6 050
	Barne-, ungdoms og familieetaten (BLID)	4 300
	Tollvesenet (FIN)	1 700
	Helsedirektoratets ytre etat HELFO (HOD)	550
	Statens legemiddelverk (HOD)	248
	Patentstyret (NHD)	241
	Norges vassdrags- og energidirektorat – ytre etat (OED)	139
Intern tjenesteproduksjon i statsapparatet	Forsvarets logistikkorganisasjon (FD)	4 500
	Departementenes servicesenter (FAD)	500
	Statens innkrevingsentral (FIN)	335
Totalt	36 virksomheter	80 336

⁴⁸ Ved å trekke ut rene myndighetsfunksjoner for infrastrukturforvaltning, kan antagelig hele virksomheten skilles ut fra offentlig forvaltning.

⁴⁹ En av få forvaltningsbedrifter som er igjen.

⁵⁰ En av få forvaltningsbedrifter som er igjen.

4.2.1 Støttefunksjoner

På generelt grunnlag kan det ligge potensial i utskillelse (outsourcing⁵¹) av ulike typer støttefunksjoner, som regnskap og IT. Vi vil omtale slike støttefunksjoner samlet i rapportens kapittel 5.9.

4.2.2 Avgrensninger – utelatte virksomheter⁵²

Før oppstart av en kartlegging av hvor de viktigste potensialene for utskilling av tjenesteproduksjon fra dagens forvaltning antas å ligge vil det være naturlig, og ikke minst nødvendig, å gjøre enkelte avgrensninger.

I vedlegg 1 "Utelatte virksomheter" har vi listet opp de virksomhetene vi har valgt ikke å ta med i de videre vurderingene. Det kunne i flere tilfeller være aktuelt å vurdere utskilling av hele eller deler av virksomhetene vi har utelatt. Av hensyn til det store antallet virksomheter vi startet med, og av hensyn til rammene for prosjektet, har det likevel vært nødvendig å ta noen (tidvis grove) valg med tanke på hva som skulle tas ut. Dermed er en del virksomheter nødvendigvis blitt behandlet gruppevis, uten at vi har gått dypere inn i eksempelvis det enkelte tilsyn i denne gruppen. Vi tror likevel at de virksomhetene vi har valgt å ta med videre representerer de mest åpenbare og interessante virksomhetene med potensial for utskillelse av tjenesteproduksjon fra forvaltningen. I vedlegg 1 har vi gruppert virksomhetene etter årsaken til at de er utelatt.

Først, i tabell 1, har vi listet instanser med politimyndighet, forsvar, rettsinstanser, samt nød- og beredskapsinstanser. Disse er utelatt fra prosjektet ut fra prinsippet om statlig maktmonopol, dvs. at de er en del av samfunnets maktapparat. Dette gir en særskilt forpliktelse til å etablere et verdi- og normsett som regulerer maktutøvelsen. Dette er selvsagt mer i retning av en ideologisk debatt enn en pragmatisk vurdering av hva som er teoretisk og/eller praktisk mulig. Det ligger dog utenfor mandatet til denne rapporten å gå inn i en slik debatt, og vi har valgt å utelate disse virksomhetene til tross for at flere av dem kunne være med i en vurdering av potensial for utskillelse.

Videre, i tabell 2, har vi listet tilsynene. Disse er utelatt da de er virksomheter som hovedsakelig har til hensikt å se til at lov- og regelverk blir etterfulgt. Argumentene for utelattelse av virksomhetene i tabell 1 kan også langt på vei brukes her. Hensikten med tilsyn er å undersøke om virksomheten følger kravene i lover og forskrifter som gjelder for den produksjon eller aktivitet de driver. Tilsyn gjennomføres forskjellig alt etter hva slags virksomhet det er, og hva som skal kontrolleres. I produksjons- og serveringsbedrifter er det mest vanlige inspeksjoner og revisjoner. For visse typer produksjon er det detaljerte regler om hvordan og hvor ofte kontrollen skal utføres. Det kan forøvrig tenkes at noe av den operative virksomheten under tilsynene kan skilles ut. Det kunne særlig være grunn til å undersøke dette nærmere for tilsyn som har mange årsverk, som for eksempel Mattilsynet med over 1300 årsverk⁵³. Mattilsynets roller er å utarbeide forslag til, forvalte og veilede om regelverk, føre et risikobasert tilsyn, formidle informasjon og kunnskap om tilstand og ha beredskap. Det er ikke utenkelig at det også er andre enn et statlig forvaltningsorgan som blant annet kan formidle informasjon og kunnskap om trygg mat og drikkevann.

Videre har vi listet fonds-, pensjons og trygdeinstanser i tabell 3. Disse er tatt ut da det dreier seg om ren forvaltning av fond, pensjon og trygd. Det er for øvrig heller ikke her

⁵¹ "Outsourcing" defineres som det å engasjere et firma til å utføre arbeidsoppgaver som oppdragsgiver inntil nå har håndtert selv. Eller mao å overføre produksjonen av og ansvaret for en tjeneste/produkt til en ekstern leverandør. Rengjøring, datatjenester, regnskapstjenester og kantinedrift har tradisjonelt vært typiske områder for outsourcing. Men det er i dag heller ikke uvanlig å kjøpe tjenester innen lager, transport, postbehandling, vedlikehold osv.

⁵² Tabellen det refereres til i dette delkapitlet finnes i vedlegg 1.

⁵³ Se http://www.mattilsynet.no/mattilsynet/multimedia/archive/00012/Dette_er_Mattilsynet_12978a.pdf

utenkelig at det er andre enn et statlig forvaltningsorgan som kan gjøre (deler av) den jobben som for eksempel Statens Pensjonskasse gjør i dag. Spørsmål man her kan stille seg er blant annet hvorvidt dette er tjenesteproduksjon som blir mer effektiv på drift ved å skille den ut.

Rapporten ser også bort ifra en rekke særorgan, som Meklingsmann, fylkesmenn, kommisjoner, komiteer, ombud og utvalg, listet i tabell 4. Disse er tatt ut ettersom de skal ivareta særhensyn i ulike saker. Men heller ikke her er det regel uten unntak, og en virksomhet det kunne være grunn til å se nærmere på er Fylkesmannsembetene. Disse har til sammen svært mange årsverk (i overkant av 2200, og dermed et gjennomsnitt på 122 fylkesmenn per fylke). Noen fylker har flere hundre ansatte, som Oslo og Akershus med sine ca 300 ansatte, mens andre fylker har rundt 80 ansatte, som for eksempel Aust Agder. Det kan finnes underfunksjoner som er kandidater for utskilling i fylkene, men blant annet fordi de fleste kommuner har like i overkant eller underkant av 100 ansatte, velger vi å se bort ifra fylkesmannsembetene i denne rapporten.

Kirkerelaterte instanser er også utelatt. Disse er listet opp i tabell 5. Dette er instanser knyttet til statskirken, og er ikke inkludert i den videre analysen ettersom en utskilling av disse kan påvirke forholdet mellom stat og kirke, en større utredning som denne rapporten ikke har mandat til å gå inn i.

Vi har som et utgangspunkt tatt ut samtlige direktorater, listet i tabell 6. I noen tilfeller har vi dog beholdt direktoratenes *ytre etater* blant de virksomhetene vi tar med videre, som HELFO, Bufetat, NAV og NVE. I likhet med tilsynene kunne det antagelig være grunn til å se nærmere på utskilling av deler av den operative virksomheten til enkelte av direktoratene. Også her kunne man tatt for seg de virksomhetene som har svært mange årsverk og/eller som driver tjenesteproduksjon på lik linje med annen virksomhet som er inkludert i rapporten. For eksempel kan Norsk Polarinstitutt langt på vei sammenliknes med virksomhetene definert under kategorien "Forskningsinstitusjoner", da dets hovedfokus er på naturvitenskapelig forskning, kartlegging og miljøovervåking (i Arktis og Antarktis). Selv definerer instituttet seg for øvrig som et direktorat underlagt Miljøverndepartementet. Denne rapporten går dog ikke nærmere inn i denne typen vurderinger og vi har valgt å se bort ifra de virksomheter definert som direktorater i den videre analysen.

Til slutt har vi sett bort ifra virksomheter med få årsverk. Som vist i tabell 7 inkluderes ikke virksomheter med færre enn 100 årsverk i denne rapporten.

5 ANALYSE - KARTLEGGING AV POTENSIAL FOR UTSKILLELSE AV TJENESTEPRODUKSJON

I denne delen av rapporten vil vi peke på områder i forvaltningen hvor det finnes tjenesteproduksjon. Dette gjøres ved å beskrive *størrelse, formål og leveranse*, for deretter å komme til *omfang av tjenesteproduksjon*. Den påfølgende kartleggingen er gjort for de 36 virksomhetene fordelt på åtte kategorier i tabell 4.2 ovenfor (hvor universiteter og høyskoler her omtales under ett). Til grunn for den videre fremstillingen ligger beskrivelsen rundt tabell 4.1 om de forskjellige utøvere som er involvert i den offentlige forvaltning, samt deres forskjellige roller.

Det gjøres ingen drøfting av hvordan dagens forvaltningsorganisering eventuelt kan endres til mer fristilte organisasjonsformer. Fokus holdes på en beskrivelse av omfang av tjenesteproduksjon i forvaltningen.

5.1 INFRASTRUKTUR

Forvaltningen av statens transportinfrastruktur i Norge er fordelt på transportetatene Statens vegvesen, Jernbaneverket og, Kystverket, samt Avinor AS. Disse virksomhetene ivaretar eierskap og har ansvaret for transportinfrastruktur i Norge. Dette er dog ikke en uttømmende liste over virksomheter som forvalter samfunns viktig infrastruktur i vårt land. Statnett og Telenor er også infrastrukturselskap, og disse to, i likhet med Avinor, er allerede skilt ut fra forvaltningen hvor Statnett⁵⁴ er definert som statsforetak (SF) og Avinor⁵⁵ som aksjeselskap 100 prosent eid av staten, mens Telenor⁵⁶ er et børsnotert aksjeselskap hvor staten per 2011 har eierskap i 54 prosent av selskapet.

Dersom vi holder oss til de tre transportinfrastruktur virksomhetene som fremdeles er en del av offentlig forvaltning, ser vi at både Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket driver planlegging, bygging, drift og vedlikehold av infrastruktur. Disse fellesnevnerne har ført til at det i forskjellige sammenheng har vært foreslått å slå sammen Jernbaneverket og Statens Vegvesen⁵⁷. I Sverige har man for eksempel etablert en modell hvor Trafikverket koordinerer forvaltningen av infrastruktur for veg, bane, luft og sjø. Oppgavene til Trafikverket består i langsiktig planlegging av transportsystemet for alle trafikkslag, og for bygging, drift og vedlikehold av statlige veger og jernbane samt kunnskapsprøver og kjøreprøver for førerkort og taxi og tilsvarende.

Det er nylig gjennomført en utredning av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), som inngår som et underlag for Samferdselsdepartementets vurdering av mulighetene for å styrke samordningen mellom ulike transportetater gjennom eventuelle sammenslåinger eller andre organisatoriske grep⁵⁸. Difi har utredet organiseringen av forvaltningen av transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark og hovedtrekk i utviklingen i organiseringen i de senere år. Dette, sammen med rapport fra arbeidsgruppe om videre utvikling av norsk jernbane, tyder på at det er større åpenhet til å diskutere nye former for organisering av norsk infrastrukturforvaltning, spesielt sett i forhold til jernbanedrift⁵⁹.

⁵⁴ For nærmere beskrivelse av selskapet se: <http://www.statnett.no/no/Om-Statnett/>

⁵⁵ For nærmere beskrivelse av selskapet se: <http://www.avinor.no/avinor/omavinor>

⁵⁶ For nærmere beskrivelse av selskapet se: <http://telenor.com/en/investor-relations/>

⁵⁷ Referanse til slik debatt, se for eksempel Lie, Amund og Per Kristen Mydske (2011): "På rett veg i samferdselspolitikken". Vegenogvi, nummer 05/JUNI/2011

⁵⁸ Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): "Transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark – Forvaltning og organisering". Rapport 2011: 10, 21. oktober 2011. ISSN 1890–6583. Det vises her til Statsbudsjettet Prop. 1 S (2011–2012), Samferdselsdepartementet, avsnitt 6.5 Organisering og forvaltning av transportsektoren.

⁵⁹ Jernbanegruppen (2011): Rapport fra arbeidsgruppe om videre utvikling av norsk jernbane, 29.11.2011; "Hovedutfordringer for norsk jernbane". Jernbanegruppen er ledet av departementsråd Eva Hildrum i Samferdselsdepartementet (SD).

5.1.1 Statens vegvesen

Veiene i Norge klassifiseres ut fra hvem som er ansvarlig for vedlikehold, ut fra funksjon, eller ut fra teknisk standard.

Statens vegvesen ivaretar eierskapet til statens riksveinett, herunder forvaltning, drift, vedlikehold, og utvikling av dette. Statens vegvesen ivaretar tilsvarende forvaltningsoppgaver for fylkeskommunene når det gjelder deres vegnett (jf "felles vegadministrasjon"). I tillegg har Statens vegvesen en del myndighetsoppgaver knyttet til regelverk og tilsyn m.m.⁶⁰. Nasjonal transportplan (NTP) som blir vedtatt av Stortinget hvert fjerde år, gir grunnlaget for årlige prioriteringer. Sammen med Statsbudsjettet, bompenger og bevillinger til fylkesvegene, setter NTP rammene for aktiviteten til Statens vegvesen.

Som følge av forvaltningsreformen, overtok fylkeskommunene fra 2010 det politiske og økonomiske ansvaret for 80 prosent av riksveiene⁶¹. Etter dette forvalter fylkeskommunene og Oslo kommune eierskapet til ca 17 000 km av tidligere riksveier⁶², mens staten forvalter eierskapet til ca 10 000 km riksvei. Det innebærer at de statlige riksveiene i dag utgjør kun 10 prosent av det offentlige veinettet, mens fylkesveier og kommunale veier utgjør henholdsvis 50 og 40 prosent⁶³.

Størrelse

Statens vegvesen er den største av virksomhetene innen transportinfrastruktur i Norge, både hva gjelder antall årsverk og driftsutgifter i Statsbudsjettet. Per 2011 har virksomheten nærmere 6 000 ansatte. Riksveginvesteringer har budsjett på 5,5 milliarder kroner i tillegg til bompenger. Trafikktilsyn, drift og vedlikehold har budsjett på 7,2 milliarder per 2011.

Formål

Statens vegvesen ivaretar eierskap til statlig vegnett, er byggherre og har ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet. Vegvesenet har også ansvar for fergetilbudet, kontroll av kjøretøy, tilsyn med trafikkopplæring og gjennomføring av førerprøver.

Vegvesenet er underlagt Samferdselsdepartementet i riksveisaker, og fylkeskommunen når det gjelder fylkesveier.

Statens vegvesen er organisert i to forvaltningsnivåer: Vegdirektoratet og fem regioner (Region nord, midt, vest, sør og øst).

Leveranse

Statens vegvesen skal levere et tilgjengelig og sikkert veinett med definerte ytelser.

I tillegg utfører etaten offentlige myndighetsoppgaver, herunder tilsyn.

⁶⁰ <http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Om+organisasjonen/Fakta>

⁶¹ 1. januar 2010 ble de fleste riksveier som ikke var stamveier (kalt *øvrige riksveier*) overført til regionene (fylkene) og ble fylkesveier. 17 200 km riksvei (og 78 ferjesamband) ble omgjort til fylkesvei og gitt til fylkene.

⁶² Etter 1. januar 2010 har fylkene eierskapet til rundt 44 000 kilometer vei totalt.

⁶³ I etterkant av Kollegiet av fylkesordførere-/rådsledere sitt møte 18. februar 2011, ble blant annet følgende uttalt: "En slik omfattende overføring av oppgaver, ansvar og økonomisk risiko innenfor veisektoren burde etter fylkeskommunenes oppfatning også få konsekvenser for den statlige regionale veiadministrasjonen" (<http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati/Samferdsel/Vil-ha-veiadministrasjonen-til-fylkeskommunene/>).

Omfang av tjenesteproduksjon

Vegdirektoratet representerer hovedkontoret for etaten, og er i tillegg myndighetsutøver. Vegdirektoratet er også et nasjonalt kompetansesenter innenfor ulike spesialfelt, eksempelvis tunnelteknikk, rassikring, intelligente transportsystemer, kjøretøyteknikk og trafikantatferd. I tillegg finansieres FoU-tiltak på de samme felt, ved bruk av kompetanse som finnes i andre (konsulent)miljø.

Regionvegkontorene har ansvar for strategisk planlegging, ressursdisponering mellom fylkene og mellom regionvegkontor og fylker, styring og oppfølging av fylkene, fellesfunksjoner for hele regionen, felles veiadministrasjon på riks- og fylkeskommunalt nivå. Kompetansen finnes i andre (konsulent)miljø.

Fylkesavdelingene (i regionene) er det utførende leddet for felles veiadministrasjon. Lederen for fylkesavdelingen skal i de fleste saker ivareta kontaktene med kommunene og vegnettets naboer. Lokalt trafiksikkerhetsarbeid, tilsyn med vegnettet, planlegging og byggherreansvar for drift, vedlikehold og mindre investeringsprosjekter er andre oppgaver som fylkesavdelingene utfører. Kompetansen finnes i andre (konsulent)miljø.

Mesta AS ble skilt ut fra Statens vegvesen i 2003. Etter dette har Statens vegvesen ikke intern produksjon i form av operativ innsats til drift, vedlikehold, eller utbygging av vegnettet. Det er imidlertid vesentlige ingeniørressurser internt i etaten, som kan oppfattes som intern tjenesteproduksjon på områder der det også finnes et marked for tilsvarende leveranser. Det er også omfattende byggherreressurser internt i etaten, der det finnes parallell byggherreombudstjenester tilgjengelig i markedet.

Statens vegvesen ivaretar, som nevnt foran, forvaltningen av riks- og fylkesveger for fylkeskommunene. Dette innebærer at Statens vegvesen må kunne betraktes som en tjenesteproducent og leverandør overfor fylkeskommunene som eiere og vegholdere. Når man har laget et slikt snitt mot fylkeskommunene, vil det naturlig kunne legges tilsvarende snitt også mellom staten (statlig eierskap til vegnett) og Statens vegvesen som tjenesteproducent og tjenesteyter. Dette indikerer at det kan ligge til rette for å skille ut tilnærmet hele Statens Vegvesen fra forvaltningen. Unntaket vil gjelde for den delen av Statens vegvesen som har rene myndighetsoppgaver, dvs. bl.a. deler av Vegdirektoratet. Vegdirektoratet er dels hovedkontor for etaten, dels et statlig myndighetsorgan som bl.a. fastsetter forskrifter og fører tilsyn (operativt tilsyn ligger også i vegregionene).

Oppsummert kan vi si at de deler av virksomheten i Statens Vegvesen som ikke inneholder myndighetsutøvelse kan defineres som tjenesteproduksjon.

5.1.2 Jernbaneverket

Jernbaneverket (JBV) ble i 1996 etablert som eier og forvalter av det nasjonale jernbaneliknet. NSB ble samtidig et rent trafikkselskap, uten eierskap til jernbaneinfrastruktur.

I forbindelse med det juridiske skillet mellom infrastruktur og trafikkvirksomhet, samt konkurranseutsetting av deler av trafikkmarkedet, ble Statens jernbanetilsyn⁶⁴ opprettet for å ha utøvende kontroll- og tilsynsmyndighet med jernbanevirksomheter, inkludert trikk og T-bane i Norge. Tilsynet har i dag rundt 40 ansatte⁶⁵.

Størrelse

Per 2010 hadde virksomheten ca 2900 medarbeidere. Jernbaneverkets totale kostnader og investeringer i 2010 utgjorde 9,278 milliarder kroner. Jernbaneverket er organisert i tre

⁶⁴ Statens Jernbanetilsyn ble opprettet 1. oktober 1996 som et forvaltningsorgan og er en selvstendig etat underlagt Samferdselsdepartementet. Aktivitetene til tilsynet blir finansiert over det ordinære statsbudsjettet.

⁶⁵ Se <http://www.sit.no/no/Om-oss/>

divisjoner⁶⁶. Banedivisjonen er den største divisjonen i etaten, og har ansvar for forvaltningen av jernbanenettet, herunder drift og vedlikehold av dette. I budsjettet er det ikke skilt mellom drift og vedlikehold, som totalt er på 4,9 milliarder. Banedivisjonen har ca 2000 ansatte og er organisert med en stabsavdeling i Oslo, ti baneområder, tre driftsavdelinger og tre landsdekkende enheter; Bane Nett (teleanlegg)⁶⁷, Bane Energi (strømforsyning) og Maskinsentralen.

Utbyggingsdivisjonen ivaretar byggherrerollen for store jernbaneutbygginger fra detaljplanlegging til ferdigstilte anlegg. Omsetning i 2011 var på 3,9 milliarder kroner og har ca 380 ansatte. *Trafikk og marked* har ansvar for operativ trafikkstyring, ruteplanlegging og informasjon til kundene. Denne divisjonen har ca 750 ansatte.

Formål

Jernbaneverket er statens fagorgan innen jernbane. Etaten planlegger, videreutvikler og driver det nasjonale jernbanenettet⁶⁸, og er byggherre og driftsherre for jernbaneinfrastrukturen, ruteplanmyndighet og trafikkstyrer for det nasjonale jernbanenettet. Jernbaneverket stiller jernbanenettet tilgjengelig for aktuelle operatører, hvor NSB AS er den dominerende aktøren.

Utvikling og drift av det offentlige jernbanenettet er en samfunnsoppgave på lik linje med utvikling og drift av annen samfunnsmessig infrastruktur.

Leveranse

Jernbaneverket skal levere et tilgjengelig og sikkert jernbanenett⁶⁹. Virksomheten har ansvar for ruteplaner og utøver trafikkstyring i form av punktlig fremførte tog i samsvar med gjeldende ruteplaner⁷⁰.

Internt gjennomfører virksomheten underliggende tjenesteproduksjon. Dette omfatter operativ innsats til drift og vedlikehold av jernbaneinfrastruktur (montørarbeid og lignende), planlegging og prosjektering av jernbaneprosjekter (ingeniørarbeid), prosjektledelse osv.

Omfang av tjenesteproduksjon

Jernbaneverket skal være statens fagorgan for jernbanevirksomhet. Videre skal JBV forvalte og utvikle det offentlige jernbanenettet, og utøve trafikkstyring. I tillegg til dette har JBV roller som tilsier at det er et offentlig myndighetsorgan ved at de skal være spor-

⁶⁶ http://www.jernbaneverket.no/no/Om-oss/Om_jernbaneverket/Organisasjonskart/

⁶⁷ Jernbaneverket har i dag et moderne digitalt telenett. Jernbaneverkets telenett skal blant annet sikre nødvendig samband for togframføringen og sikre nødvendig samband for styring og kontroll av alle tekniske anlegg knyttet til togframføringen.

Se http://www.jernbaneverket.no/PageFiles/13736/slikfungererjernbanen_2011.pdf, Jernbaneverket (januar 2011): "Slik fungerer jernbanen - En presentasjon av trafikksystemets infrastruktur", side 15-16;"Kapittel 2 – Samspill, kjøreveg og tog", 37-38; "Kapittel 6 – Teleanlegg".

⁶⁸ <http://www.norex-as.no/accounts/500142/File/Importfiler/12275.pdf>

⁶⁹ Driver sikkerhetsstyring: <http://www.jernbaneverket.no/PageFiles/16295/Jernbanemagasinet%20nr%208-2011b.pdf>

⁷⁰ Etter at man begynte å gjøre målinger på punktlighet, viser det seg at denne er (til dels svært) dårlig. Gjør at mye av godtrafikken legges om til veg (tungtransport). Jernbaneverket poengterer i sin presentasjon av såkalte Grønne spor: "Hvis jernbanen forsvant ville det bety 5700 flere busser og 7800 flere trailere hver dag på norske veier" (i Jernbaneverkets presentasjon "om norsk jernbane 2009" http://www.jernbaneverket.no/PageFiles/8169/Presentasjon%20om%20norsk%20jernbane%20mai%202009_komprimert.pdf). Dersom ikke punktligheten blir bedre kan dette utsagnet raskt endres til: "Hvis jernbanen ikke blir bedre på punktlighet ville det bety 5700 flere busser og 7800 flere trailere hver dag på norske veier". I Nasjonal transportplan gir myndighetene uttrykk for et klart ønske om å overføre godstrafikk fra veg til bane. En forutsetning for en slik utvikling er at forsinkelsene reduseres kraftig (På Skinner – Glimt fra Jernbaneverkets virksomhet i 2009, s.12).

tilgangsmyndighet for det offentlige jernbanenettet, samt være fordelingsorgan for det nasjonale jernbanenettet. Jernbaneverket har også andre fullmakter, som sektorfaglig planmyndighet og ekspropriering av eiendom.

Med Statens Jernbanetilsyn skilt ut som egen enhet med ansvar for de deler av jernbanesektoren som tilsier offentlig myndighet, kan det meste av virksomheten i Jernbaneverket defineres som tjenesteproduksjon på oppdrag for Samferdselsdepartementet.

5.1.3 Kystverket

Kystverket skal forvalte skipenes farleder og eierskap til infrastruktur knyttet til disse. I tillegg har etaten myndighets- og beredskapsoppgaver.

Størrelse

Kystverket har 7 driftsenheter: fem regioner, rederiet og hovedkontoret. Etaten har cirka 50 operative enheter.

I 2010 hadde Kystverket 985 årsverk fordelt på i overkant av 1000 medarbeidere. Av disse er ca 700 i operativ virksomhet.

Formål

Kystdirektøren er leder for Kystverket, og hovedkontoret er etatens øverste styringsorgan. Regionene utfører operative oppgaver og fellesoppgaver på vegne av Kystdirektøren. Kystverket Rederi er en intern entreprenør og inngår i den statlige beredskapen mot akutt forurensing.

Kystverkets viktigste oppgaver er:

- Utvikling og vedlikehold av fergeleier og fiskerihavner
- Fyr- og merketjenester
- Trafikksentraltjenester
- Lostjenester
- Meldingstjenester og navigasjonsvarsel
- Statlig beredskap mot akutt forureining
- Utøving av myndighet
- Utredning og transportplanlegging
- Havneseikkerhet (ISPS)

For å løse disse nasjonale oppgavene samarbeider Kystverket bredt med andre offentlige etater med ansvar for sikkerhet, transport og beredskap på tilgrensende områder.

Virksomheten omfatter maritim sektor av Nasjonal transportplan (NTP), samt myndighets- og forvaltingsoppgaver knyttet til lover og regelverk for havner, fergeleier og losplikter.

Leveranse og organisering

Kystverket ivaretar transportnæringens behov for framkommelighet med trygge farleder og effektive havner. Inkluderer blant annet investeringer, drift og vedlikehold av fyr og fergeleier, lostjenester, mm. Kystverket forebygger og begrenser skadeeffektene ved akutt forurensning, og medvirker til en bærekraftig utvikling av kystsonen.

Kystverkets hovedkontor er Kystverkets styringsorgan, som mottar oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet, og fordeler dem til de operative enhetene: 5 regioner.

Omfang av tjenesteproduksjon

Deler av virksomheten består av myndighetsutøving ved at Kystverket har ansvar for myndighetsoppgaver knyttet til lover og regelverk.

For øvrig kan større deler av Kystverkets virksomhet oppfattes som tjenesteproduksjon. Flertallet av de ovenfor listede oppgavene til Kystverket kan anses å være tjenesteproduksjon.

Tilsvarende som utskilling av Mesta AS fra Statens vegvesen og Baneservice AS fra Jernbanelaget, er det også gjennomført utskilling av entreprenørvirksomhet i Kystverket. Secora AS, som er en maritim entreprenør med kjernevirksomhet innenfor utdyping av havner og farleder, bygging og vedlikehold av kaianlegg, undervannsprengning, miljømudring samt inspeksjon og oppmåling under vann ble etablert i 2005, ved at Kystverkets produksjonsenhet ble skilt ut i et eget aksjeselskap. Secora AS er eid av Nærings- og handelsdepartementet.

5.2 BYGG/EIENDOM

Forsvarsbygg og Statsbygg er definert som statlige forvaltningsorgan med rollen som offentlig eiendomsaktør, som utvikler, bygger, drifter og forvalter eiendom for staten. I tillegg til de virksomheter i forvaltningen som har eiendom som fokus, eier staten Entra Eiendom AS som allerede er skilt ut fra forvaltningen og definert som aksjeselskap. Entra eies av Nærings- og handelsdepartementet, og driver også utvikling, utleie, forvaltning, drift og kjøp og salg av fast eiendom i Norge. "Selskapets hovedmål er å tilby lokaler for å dekke statlige behov og å drive ut fra forretningsmessige prinsipper på linje med private aktører i bransjen", heter det i Statens Eierberetning 2010⁷¹.

5.2.1 Forsvarsbygg

Størrelse

Forsvaret er Forsvarsbyggs største og viktigste kunde, men virksomheten har også andre kunder i både offentlig og privat sektor. Ved utgangen av 2010 hadde Forsvarsbygg 1 375 årsverk fordelt på omkring 1 500 ansatte i 365 av landets kommuner.

Ved utgangen av 2010 var Forsvarsbyggs eiendomsportefølje på ca. 4,4 millioner kvadratmeter bygningsmasse fordelt på 13 410 bygg og anlegg. Av disse leies ca. 3,7 millioner kvadratmeter ut. Virksomheten omsatte i 2010 for ca. 6,3 milliarder kroner.

Formål

Forsvarsbygg er en offentlig eiendomsaktør som bygger, drifter og selger eiendom for Forsvaret.

Forsvarsbygg ble etablert 1. januar 2002 som resultat av et politisk vedtak. Virksomheten er underlagt Forsvarsdepartementet, på lik linje med Forsvaret, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets forskningsinstitutt.

Før Forsvarsbygg ble etablert var virksomheten en del av Forsvarets militære organisasjon under navnet Forsvarets bygningstjeneste (FBT).

Leveranse og organisering

Forsvarsbygg er delt inn i seks forretningsområder:

⁷¹ http://www.eierberetningen.no/2010/asset/statens_eierberetning_2010.pdf

Forsvarsbygg Utvikling har ansvar for å utvikle nye bygg og anlegg til Forsvaret. Enheten styrer og deltar i hele prosessen fra idé til levering av ferdige bygg og anlegg.

Forsvarsbygg Utleie har forvaltningsansvar for 3,8 millioner kvadratmeter eiendom, bygg og anlegg, fra strids- og forsvarsanlegg til forlegninger og boliger til Forsvarets ansatte.

Forsvarsbygg Nasjonale Festningsverk forvalter og foredler Norges historiske festningsverk, 14 i tallet. De leverer også rådgivning til Forsvaret og andre offentlige aktører.

Forsvarsbygg Futura leverer rådgivning innen sikkerhet, miljø, forskning og utvikling, jus, internasjonale operasjoner og beredskap.

Skifte Eiendom avhender eiendom Forsvaret ikke har bruk for. Miljøopprydding og tilrettelegging for ny sivil bruk hører også med til oppgavene.

Forsvarsbygg Fellestjenester leverer administrative støttetjenester til alle avdelingene internt i Forsvarsbygg.

Forsvarsbygg tilbyr hele spekteret innen forvaltning, drift og service av eiendom. Virksomheten leverer vaktmestertjenester, driftstjenester og renholdstjenester.

Omfang av tjenesteproduksjon

All virksomhet i Forsvarsbygg kan defineres som tjenesteproduksjon, utført på oppdrag for Forsvarsdepartementet. Forsvarsbygg beskriver selv sine oppgaver som at "Forsvarsbygg opererer forretningsmessig til kundenes, eierens og samfunnets beste, og løser offentlige eiendomsoppgaver i balanse mellom forvaltning og forretning".

5.2.2 Statsbygg

Størrelse

Statsbygg organiserer, planlegger og gjennomfører om lag 160 prosjekter - større og mindre - til enhver tid, hvorav 20-30 større prosjekter blir ferdigstilt hvert år.

I 2010 hadde Statsbygg 806 årsverk fordelt på 830 ansatte.

Formål

Statsbygg er en statlig forvaltningsbedrift, hvis oppgave er å tilby gode og funksjonelle lokaler til statlige virksomheter, og å realisere vedtatte samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur, statlige planinteresser, kulturminnevern og miljø. Statsbygg presenterer sine mål på www.statsbygg.no, hvor fokus er å ha fornøyde og lojale kunder, levere til avtalt kostnad, tid og kvalitet, være rollemodell for BAE- næringen⁷², være miljøledende, samt være en attraktiv arbeidsplass.

Leveranse og organisering

Statsbygg er statens sentrale rådgiver i bygge- og eiendomssaker, byggherre, eiendomsforvalter og eiendomsutvikler. Statsbygg har som mål å være statens førstevalg.

Statsbyggs formål kan dermed omtales i tre punkter⁷³:

- **Statsbygg utvikler og gir råd:** Statsbygg skal være rådgiver for staten og bidra til effektiv forvaltning av statlige arealer. Statsbygg skal sikre statlige interesser i større eiendomsutviklingsprosjekter

⁷² Bygge, anleggs- og eiendomsnæringen

⁷³ Statsbyggs mål og hovedstrategier 2011- 2015 (se <http://www.statsbygg.no/OmStatsbygg/Strategi/>).

- **Bygger:** Statsbygg er byggherre og organiserer, planlegger og gjennomfører byggeprosjekter på vegne av staten. Prosjektene gjennomføres innen vedtatte rammer for økonomi, tid og kvalitet.
- **Forvalter:** Totalt forvalter Statsbygg cirka 2,7 millioner m² bygningsareal, fordelt på ca 2300 bygninger på 610 eiendomskompleks⁷⁴. Av disse ligger 179 bygninger på 76 eiendomskompleks i utlandet⁷⁵. Statsbygg er Norges største eiendomsforvalter i statlig sivil sektor.

Hovedkontoret til Statsbygg er plassert i Oslo og de fem regionkontorene er plassert i Oslo, Porsgrunn, Bergen, Trondheim og Tromsø.

Omfang av tjenesteproduksjon

Selv om Stortinget i 1999 vedtok omorganisering og skilte ut en del av virksomheten – næringseiendom – til et eget statlig heleid aksjeselskap (i dag kjent som Entra Eiendom AS) kan all gjenværende virksomhet i Statsbygg karakteriseres som tjenesteproduksjon. Slik Statsbygg selv beskriver sin visjon, sine mål og strategier, særlig gjennom mål 1 og 2 som har fokus på fornøyde og lojale kunder, samt kostnad, tid og kvalitet (se over om "formål"), viser dette at Statsbygg har fokus slik annen utskilt virksomhet som opererer i et konkurranseutsatt marked har.

5.3 KAPITAL

I dette delkapittelet tar vi for oss Husbanken og Statens lånekasse for utdanning, som er blant landets viktigste statlige låneinstitutter.⁷⁶ De er begge ordinære forvaltningsorganer som gjennom lov er gitt en særskilt uavhengighet på sine ansvarsområder. Husbanken og Lånekassen er offentlig eide bank- og utlånsvirksomheter som forvalter kapital til prioriterte samfunnsformål (bolig- og utdanningspolitikk) på vegne av staten.

5.3.1 Husbanken

Husbanken er et statlig låneinstitutt som er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet.

Størrelse

Husbanken hadde 336 årsverk fordelt på 345 ansatte i 2010. De ansatte var fordelt på 125 ved hovedkontoret og 220 ved regionkontorene. Overføringene til driftsutgifter i Statsbudsjettet for 2011 var på 320 millioner kroner.

Formål

Husbanken har siden 1946 vært statens sentrale organ for gjennomføring av boligpolitikken. Fra å være en allmenn boligbank har Husbanken i moderne tid blitt en velferdsetat som skal bidra til å nå regjeringens visjon om at alle skal kunne bo godt og trygt. Mandatet til Husbanken er nedfelt i Lov om Husbanken.⁷⁷

⁷⁴ Noen eksempler er fengsler, tinghus, lensmannskontor, politihøyskolen, politihuset, barnevernsenter, barne- og ungdomssenter, forskningsstasjoner, trafikkstasjoner, høyskoler, Operaen i Bjørvika, Oscarshall, Bygdøy Kongsgård, Regjeringskvartalet, STAMI, Statens Kartverk, Statens vegvesen regionkontor med flere.

⁷⁵ Diverse ambassadebygninger

⁷⁶ Innovasjon Norge og Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) er eksempler på andre statlige låneinstitutter.

⁷⁷ LOV 2009-05-29 nr. 30: www.lovdatab.no/all/hl-20090529-030.html

Leveranse og organisering

Husbanken bistår kommuner i forbindelse med bosetting for vanskeligstilte i boligmarkedet, gjennom ulike økonomiske virkemidler og kompetanseutvikling. Videre skal Husbanken arbeide for en mer bærekraftig boligsektor, særlig med sikte på energieffektivisering, universell utforming og god byggeskikk.

Husbanken skal være en profesjonell aktør innenfor boligkredittsektoren med sikte på effektiv lån- og tilskuddsforvaltning og gode oppfølgings- og kontrollrutiner. Blant de økonomiske virkemidlene Husbanken rår over er bostøtte, boligtilskudd, startlån og grunnlån.

Husbankens virksomhet er fordelt på hovedkontoret, strategikontoret og forvaltningskontoret i Drammen, samt seks regionkontor over hele landet. En stor del av Husbankens kundekontakt skjer gjennom regionkontorene, som er viktige samarbeidspartnere for kommuner og byggebransjen i de respektive regionene.

Omfang av tjenesteproduksjon

Store deler av virksomheten til Husbanken, slik den er omtalt over, kan sies å være tjenesteproduksjon. Husbanken driver bank- og utlånsvirksomhet som er beslektet med tilsvarende tjenesteproduksjon i privat regi. En vesentlig forskjell er imidlertid at Husbanken forvalter boligpolitiske virkemidler. Mottakere av Husbankens tjenester er stat og kommune.

Husbanken har også en rolle som eier og forvalter av offentlige ressurser, i form av sin ekspertise innen boligpolitikk. Her fungerer Husbanken som et fagorgan som gir sektorpolitiske råd til Kommunal- og regionaldepartementet.

Husbanken opptrer i tillegg som myndighetsutøver gjennom at de fatter vedtak knyttet til regelverket de forvalter, eksempelvis bostøtte. For bostøtte er det kommunene som er saksbehandler og har all kontakt med søkerne, mens Husbanken fatter vedtak i klagesaker knyttet til ordningen.

5.3.2 Statens lånekasse for utdanning

Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen) er et statlig låneinstitutt som er underlagt Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet fastsetter forskrift om tildeling av utdanningsstøtte (tildelingsforskriften) og forskriftene for tildeling av utdanningsstøtte og tilbakebetaling av studielån, som forvaltes av Lånekassen. Lånekassens formål er fastsatt i lov om utdanningsstøtte.⁷⁸

Størrelse

Ved utgangen av 2010 hadde Lånekassen 307 årsverk fordelt på 313 fast ansatt. De ansatte var fordelt på 197 ved hovedkontoret og 116 ved de fem regionkontorene. Driftsutgiftene for 2010 var på 281 millioner kroner.

For undervisningsåret 2009/10 kom det inn ca. 760 000 søknader om utdanningsstøtte og betalingslettelse/ettergivelse. Ved utgangen av 2010 hadde Lånekassen totalt omkring 898 000 kunder, herunder omkring 548 000 tilbakebetalere.

Formål

Lånekassen skal medvirke til å fjerne ulikhet og fremme likestilling slik utdanning kan skje uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn og økonomisk eller sosial situasjon. Videre skal Lånekassen bidra til at utdanning skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold slik at

⁷⁸ LOV 2005-06-03 nr 37: www.lovdata.no/all/hl-20050603-037.html

studiene kan gjennomføres effektivt, samt å sikre samfunnet tilgang på utdannet arbeidskraft. Lånekassen tildeling av lån og stipend er et utdanningspolitisk virkemiddel.

Leveranse og organisering

Lånekassen behandler søknader om og tildeler lån og stipend. I tillegg behandler de søknader om betalingslettelse og ettergivelse av lån. Kundene er både elever og studenter i Norge og norske studenter som tar utdanning i land over hele verden.

Lånekassens virksomhet er fordelt på fem ulike avdelinger: Kundetjenesteavdelingen, fagavdelingen, forvaltningsavdelingen, systemavdelingen og administrasjonsavdelingen.

Omfang av tjenesteproduksjon

Lånekassens virksomhet er i stor grad offentlig tjenesteproduksjon. Lånekassens tjenester knyttet til behandling av søknader, utbetaling av lån og stipend og tilbakebetaling av lån, er beslektet med tilsvarende tjenesteproduksjon i privat regi. En vesentlig forskjell er imidlertid at Lånekassen forvalter utdanningspolitiske virkemidler.

Lånekassen har også en rolle som myndighetsutøver, gjennom at de fatter enkeltvedtak knyttet til regelverket de forvalter.

5.4 DOKUMENTASJON OG DATA

Staten eier og forvalter en lang rekke offisielle nasjonale arkiver, databaser, registre, museer, samlinger og lignende. Denne typen ressurser utgjør en viktig kilde for kultur-, nærings- og samfunnsutvikling, og for forskning og undervisning. Ressursene ligger som regel under offentlig kontroll på grunn av at de er statlig eiendom som skal være tilgjengelig for alle uten (særlige) kostnader for brukeren.

Vi tar her for oss seks statlige virksomheter med denne typen ansvar: Statistisk sentralbyrå, Statens kartverk, Brønnøysundregistrene (herunder Altinn), Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Norges geologiske undersøkelser. Det er noe variasjon i virksomhetenes tilknytningsformer. Statens kartverk er en forvaltningsbedrift mens de øvrige defineres som forvaltningsorganer.

5.4.1 Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå (SSB) er underlagt Finansdepartementet men er et faglig uavhengig organ som selv bestemmer hva som skal publiseres.

Størrelse

SSB hadde 947 årsverk fordelt på 1017 ansatte i 2010. Virksomheten er fordelt på kontorer i Oslo og Kongsvinger. Overføringene til driftsutgifter i Statsbudsjettet for 2011 var på 503 millioner kroner. SSBs formidlingsvirksomhet omfatter omkring 1000 nypublikasjoner av statistikk per år. I tillegg utarbeides det omkring 200 publikasjoner.

Formål

SSB har hovedansvaret for å levere offisiell statistikk i Norge. SSB har et samfunnsoppdrag som innebærer produksjon av offisiell statistikk og analyse som skal gi næringsliv, myndigheter og befolkning kunnskap om samfunnets struktur, utvikling og virkemåte. SSB skal samle inn og formidle kunnskap som styrker demokratiet og gir grunnlag for bærekraftig økonomisk, sosial og miljømessig utvikling.

Leveranse og organisering

SSB kartlegger og prioriterer behov for offisiell statistikk, samordner statistikk utarbeidet av andre forvaltningsorganer, utvikler statistiske metoder og utnytter statistikken til analyse og forskning. SSB skiller seg fra statistikkbyråer i de fleste andre land ved at de har en egen forskningsavdeling.

SSB gir også opplysninger til forskningsformål og offentlig planlegging og har hovedansvaret fra norsk side for internasjonalt statistisk samarbeid. Dette medfører at norsk statistikk også er formidlet gjennom internasjonale databaser og publikasjoner. I tillegg driver SSB utviklingssamarbeid og hjelper søsterorganisasjoner i u-land (og økonomiske overgangsland) med å utvikle og forbedre offisiell statistikk.

SSBs virksomhet er fordelt på fem avdelinger med hvert sitt statistikkområde: Forskning, nasjonalregnskap og finansstatistikk, næringsstatistikk, personstatistikk, samt økonomi, energi og miljøstatistikk. I tillegg er det fire avdelinger for hhv. datafangst, IT og metode, personal og formidling og plan og økonomi.

Omfang av tjenesteproduksjon

Store deler av SSBs virksomhet kan karakteriseres som offentlig tjenesteproduksjon, herunder produksjon av offentlige statistikker og det å forsyne forskningsmiljøer og publikum ellers med disse statistikkene.

I tillegg til kjernevirksomheten, som stort sett er finansiert over statsbudsjettet, driver SSB oppdragsvirksomhet som er brukerfinansiert. Dette er også tjenesteproduksjon. Her tilbyr SSB bearbejdede data og analyser mot betaling. I markedet for denne typen oppdrag konkurrerer de til dels med konsulentselskaper, forskningsinstitusjoner og lignende.

SSB har også en rolle som eier og forvalter av offisiell statistikk, som kan karakteriseres som en offentlig ressurs.

5.4.2 Statens kartverk

Statens kartverk (SK) er en forvaltningsbedrift underlagt Miljøverndepartementet. SK har tolv fylkeskartkontorer og et distriktskontor for tinglysning i Ullensvang i Hardanger samt et forskningsanlegg i Ny-Ålesund. Hovedkontoret, stab og interne tjenester ligger på Hønefoss.

Størrelse

SK hadde 783 årsverk fordelt på 860 ansatte i 2010. Overføringene til driftsutgifter i Statsbudsjettet for 2011 var på 921 millioner kroner. SK har også inntekter fra salg av kart, kartdata og eiendomsinformasjon. Disse inntektene utgjorde i underkant av 10 prosent av de totale driftsinntektene i 2010.

Formål

SK har et samfunnsoppdrag som innebærer å dekke Norges behov for landsdekkende geografisk informasjon, kartserier og offentlig eiendomsinformasjon. SK er også landets tinglysningsmyndighet.

Leveranse og organisering

Det SK leverer er i korte trekk produksjon og offentliggjøring av kart. SK skal også formidle datasett og tjenester og stimulere til økt bruk av geografisk informasjon i samfunnet. Arbeidet skjer i nært samarbeid med kommuner og andre offentlige etater.

SKs arbeidsoppgaver kan oppsummeres i disse punktene:

- forvaltning av nasjonalt geodetisk grunnlag (geodesi er læren om jordens størrelse, form og tyngdefelt)
- tilby tjenester for nøyaktig, satellittbasert posisjonsbestemmelse
- produksjon og forvaltning av landsdekkende digitale kartserier
- produksjon av nasjonale trykte kartserier (land og sjø) og publikasjoner (sjø)
- forvaltning og drifting av det nasjonale registeret for offentlig eiendomsinformasjon (den såkalte Matrikkelen)
- tinglysing i fast eiendom og andeler i borettslag
- forvalte og utarbeide nasjonale standarder for kart og geografisk informasjon
- samordning av offentlig kartvirksomhet og enkelte forvaltningsoppgaver, herunder lede forvaltningssamarbeidet Norge digitalt
- drift av den internasjonale elektroniske sjøkarttjenesten Primar
- forvaltning og formidling av data over internett på vegne av Norge digitalt⁷⁹

SKs virksomhet er fordelt på fire divisjoner: Geodesi, land og tinglysing, som ligger på Hønefoss, og sjø, som ligger i Stavanger.

Omfang av tjenesteproduksjon

I en betydelig del av sin virksomhet opptre SK som offentlig tjenesteprodusent. SK forsyner publikum, som private tjenesteutviklere og privatpersoner, med kartdata, de produserer trykte kartserier og publikasjoner, formidler data på vegne av Norge digitalt osv.

SK har i tillegg en viktig rolle som forvalter av offentlige ressurser, herunder grunndata knyttet til kart og det nasjonale registeret for offentlig eiendomsinformasjon. SK er også et fagorgan for kart, geodata og eiendomsinformasjon, og har en ekspertise som myndighetene er avhengig av i ulike sammenhenger.

5.4.3 Brønnøysundregistrene

Brønnøysundregistrene (Brreg) er en forvaltningsetat som er underlagt Nærings- og handelsdepartementet.

Størrelse

Brreg hadde 503 årsverk fordelt på 523 ansatte i 2010. Overføringene til driftsutgifter i Statsbudsjettet for 2011 var på 308 millioner kroner.

I 2010 ble det gjort 140 millioner oppslag i databasene til Brreg, omkring 2 millioner dokumenter ble behandlet og 31 000 nye enkeltpersonsforetak ble registrert i Enhetsregisteret.

Formål

Brreg er et serviceorgan for næringslivet og fungerer som en sentral datakilde, kontrollorgan og myndighetsutøver. Brreg utvikler og driver mange av de viktigste registrene og elektroniske løsninger i det norske samfunnet.

Leveranse og organisering

Brreg har ansvar for en lang rekke nasjonale kontroll- og registreringsordninger for næringslivet. Blant de viktigste registrene Brreg har ansvaret for er Løsøreregisteret, Foretaksregisteret, Enhetsregisteret, Regnskapsregisteret og Konkursregisteret. En stor

⁷⁹ Norge digitalt er et bredt samarbeid mellom virksomheter som har ansvar for å fremskaffe stedfestet informasjon og/eller som er store brukere av slik informasjon.

del av registerdriften går ut på å holde oversikt over hvem som har forpliktet seg til hva. Eksempelvis gjør Løsøreregisteret det mulig å pantsette gjenstander, fordi både låner og utlåner stoler på at noen, det vil si Brreg, tar vare på hva som er avtalt mellom partene.

Brreg har også ansvaret for å samordne næringslivets oppgaveplikter og å hindre overflødig datainnsamling. Blant annet er det bygget opp en stab med ansvar for drift og videreutvikling av rapporteringsløsningen Altinn og brukerstøttetjenesten Altinn brukerservice (se omtale nedenfor).

I tillegg har Brreg forvaltningsansvar for to nett-tjenester som utfyller fellesportalen Altinn: Bedriftshjelp.no, med oversikt over offentlige støtteordninger for næringslivet, og bedin.no, som tilbyr informasjon, guider og dokumentmaler som gjør det enklere å starte opp bedrifter. Brregs opplysningsavdeling har en seksjon plassert i Narvik, som driver Bedin og Narviktelefonene (informasjonstjeneste for etablerere og virksomheter som er i drift).

Brregs virksomhet er fordelt på syv avdelinger: Plan- og utviklingsavdelingen, løsrøeavdelingen, næringsavdelingen, opplysningsavdelingen, avdelingen for nasjonal e-forvaltning og infrastruktur, IT-avdelingen og administrasjonsavdelingen.

Omfang av tjenesteproduksjon

Brreg er et serviceorgan og store deler av virksomheten kan karakteriseres som offentlig tjenesteproduksjon.

Brreg har også et betydelig ansvar som forvalter av offisielle norske registre.

Altinn (underlagt Brreg)

Altinn er underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Altinn-portalen ble åpnet i desember 2003, og siden mai 2004 har forvaltningen av Altinn-løsningen vært underlagt Brønnøysundregistrene (omtalt over).

Størrelse

Årsverkene knyttet til Altinn inngår i årsverkene oppgitt for Brreg i beskrivelsen ovenfor. Siden etableringen i 2003 har over 60 millioner enkeltskjemaer blitt sendt inn via Altinn. Mer enn 2,3 millioner enkeltpersoner har sendt inn ett eller flere skjemaer via Altinn, mens over 440 000 bedrifter rapporterer elektronisk via Altinn.

Per 2011 juli er 38 statlige etater og tilsyn (34), kommuner (3) og fylkeskommune (1) med i Altinn-samarbeidet.

Formål

Formålet med Altinn er å legge til rette for forenklet samhandling mellom brukerne, som består av næringsliv og privatpersoner, og offentlige virksomheter.

Leveranse og organisering

Altinn er en felles innrapporteringsløsning for det offentlige, i form av en nettportal og en teknisk løsning. Altinn tilbyr også andre elektroniske tjenester som meldinger fra det offentlige og innsynstjenester i offentlige registre. Den mest brukte tjenesten i Altinn er selvangivelsen, for både næringsliv og privatpersoner.

Brønnøysundregistrene har bygget opp en stab med ansvar for drift og videreutvikling av Altinn og brukerstøttetjenesten Altinn brukerservice.

Omfang av tjenesteproduksjon

Altinn har en rolle som tilrettelegger av effektiv og forenklet kommunikasjon mellom brukere og offentlige myndigheter. Denne virksomheten kan i sin helhet karakteriseres som offentlig tjenesteproduksjon.

5.4.4 Nasjonalbiblioteket

Nasjonalbiblioteket (NB) er underlagt Kulturdepartementet.

Størrelse

Nasjonalbiblioteket hadde 362 årsverk fordelt på 385 ansatte i 2010.

Formål

Nasjonalbiblioteket er et bibliotek som skal "bevare fortiden for fremtiden" gjennom en nasjonal kultur- og kunnskapsdatabase. NB forvalter lov om avleveringsplikt for allment tilgjengelig informasjon til nasjonale samlinger. Hensikten med denne loven er at et mest mulig fullstendig vitnemål om norsk kultur og samfunnsliv skal bevares og gjøres tilgjengelig for forskning og dokumentasjon.

Leveranse og organisering

Nasjonalbiblioteket har ansvar for å forvalte pliktlevering av all allment tilgjengelig informasjon som produseres, herunder trykket materiale som bøker og tidsskrifter, fotografier, videoer, radio- og tv-opptak, film og nettdistribuerte dokumenter. NB har også ansvar for konservering og magasinering av informasjon innenfor alle typer medier. Videre har NB ansvar for presentasjoner, utstillinger og forskning.

NB representerer også en sentral infrastruktur for alle norske biblioteker, ved å fastsette bibliografiske standarder, produksjon av bibliografier og drift av depotbiblioteket. Sistnevnte låner ut bøker og annet materiell utelukkende til andre biblioteker, som bestiller fjernlån og kopier av artikler. Depotbiblioteket overtar lavfrekvent og kassert materialet uten at det går tapt for det nasjonale biblioteknettverket. I tillegg får de løpende tilvekst av nye norske bøker gjennom ett av de syv pliktavleverte eksemplarene av bøker og tidsskrifter som NB mottar.

Materialet som NB rår over stilles til rådighet for publikum i NBs publikumslokaler i Oslo.

NBs virksomhet er fordelt på fem fagavdelinger og to stabsavdelinger. Fagavdelingene er tilvekst og kunnskapsorganisering, fag og forskning, IKT og digitalisering, formidling, samt informasjon, utstillinger og jubileer. Stabsavdelingene er økonomi, personal og jus, samt bygg og tekniske tjenester. Depotbiblioteket er en avdeling av NB som ligger i Mo i Rana.

Omfang av tjenesteproduksjon

I store deler av sin virksomhet utøver Nasjonalbiblioteket en rolle som eier og forvalter av offentlige ressurser. De forvalter en nasjonal kultur- og kunnskapsdatabase som utgjør en sentral del av "den nasjonale hukommelsen". I delkapittel 4.1 vises det for øvrig til museene som også har denne typen tjenesteproduksjon, og som i dag stort sett er organisert som stiftelser.

NB har også en rolle som offentlig tjenesteprodusent, ved at de gjør kunnskapen i databasen tilgjengelig for allmennheten på ulike vis, både til forskning og undervisning, og i form av egne utstillinger og presentasjoner. NBs bibliotekvirksomhet er en annen form for tjenesteproduksjon.

5.4.5 Arkivverket

Arkivverket er underlagt Kulturdepartementet, og består av Riksarkivet, åtte statsarkiver rundt om i landet, samt Samisk arkiv. Riksarkivaren er øverste leder for Arkivverket og sjef for Riksarkivet.

Størrelse

Arkivverket hadde 238 årsverk fordelt på 253 ansatte i 2010. Ved utgangen av 2010 hadde Arkivverkets magasiner en samlet kapasitet på nærmere 293 000 hyllemeter papirarkiver. Av dette var 16 prosent ledig og 3 prosent utleid. Arkivbestanden var på 229 000 hyllemeter, hvorav 85 prosent var av statlig opprinnelse og 15 prosent var privatarkiver.

Formål

Formålet til Arkivverket er å ta vare på arkivmateriale fra statlige virksomheter, føre tilsyn med offentlig arkivering og bidra til å ta vare på private arkiver. Ansvarer omfatter arkiver som har en vesentlig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som ivaretar administrative, rettslige eller velferdsmessige dokumentasjonsbehov. Videre skal arkivverket bidra til å skape forståelse for og bevissthet om arkivenes samfunnsmessige betydning.

Leveranse og organisering

Arkivverket skal sikre at arkivmateriale blir håndtert og oppbevart forsvarlig før det blir overlevert dem. Etter overlevering skal Arkivverket sørge for at materialet blir forsvarlig håndtert og oppbevart for fremtiden.

Riksarkivet ligger i Oslo og oppbevarer arkiver fra sentrale statlige myndigheter og andre riksdekkende institusjoner og embeter. I tillegg oppbevarer Riksarkivet en lang rekke private arkiver fra bedrifter, organisasjoner og enkeltpersoner.

De åtte statsarkivene er plassert i Hamar, Oslo, Kongsberg, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Disse oppbevarer arkiver fra regionale og lokale statlige myndigheter, og private arkiver fra bedrifter, organisasjoner og enkeltpersoner.

Samisk arkiv holder til i Kautokeino og tar vare på kildemateriale til samisk historie. Arkivverket forvalter også Digitalarkivet, som er en kanal for å publisere digitalt arkivmateriale i bilde-, tekst- og databaseformat.

Riksarkivaren har det formelle ansvar for å føre tilsyn med arkivarbeidet i offentlige organer. Det innebærer blant annet å gjennomføre stedlige og dokumentbaserte tilsyn med departementer og andre offentlige organer. Hensikten er å sikre at bevaringsverdige arkiver blir tatt vare på for ettertiden.

Arkivverket utgir publikasjonene Arkivmagasinet, Bergensposten (årbok for Statsarkivet i Bergen) og Nordisk Arkivnytt (felles nyhetsorgan for arkivverkene i de nordiske landene).

I tillegg driver Arkivverket egen nettbutikk, der de selger bøker, kart, gaver og suvenirer.

Omfang av tjenesteproduksjon

I store deler av sin virksomhet utøver Arkivverket en rolle som eier og forvalter av den offentlige ressursen som arkivene utgjør.

I en annen del av virksomheten fungerer Arkivverket som et offentlig myndighetsorgan. Dette gjelder tilsynet de fører med arkivarbeid i offentlige organer.

Arkivverkets er også en offentlig tjenesteprodusent, ved at de gjør arkivene tilgjengelig for allmennheten på ulike vis, blant annet gjennom publikasjoner og til bruk i forskning.

5.4.6 Norges geologiske undersøkelser

Norges geologiske undersøkelser (NGU) er et forskningsbasert forvaltningsorgan underlagt Nærings- og handelsdepartementet.

Størrelse

NGU hadde 203 årsverk fordelt på 211 ansatte i 2010. Omkring 65 prosent av NGUs ansatte er vitenskapelig ansatte. Omsetningen i 2010 var på 221 millioner kroner. Dette var en blanding av overføringer fra NHD og ekstern finansiering gjennom samfinansieringsprosjekter og oppdrag. Overføringene til driftsutgifter i Statsbudsjettet for 2011 var på 151 millioner kroner.

Formål

NGU er landets sentrale institusjon for kunnskap om berggrunn, mineralressurser, løsmasser og grunnvann. NGU er faginstans og rådgiver i geofaglige spørsmål også for andre departementer enn NHD.

Leveranse og organisering

Hovedoppgavene til NGU er å samle inn, bearbeide og formidle kunnskap om de fysiske, kjemiske og mineralogiske egenskapene til Norges berggrunn, mineralressurser, løsmasser og grunnvann. NGU driver geologisk kartlegging av Norges land- og sjøområder. Dette innebærer blant annet å bygge opp og drifte nasjonale databaser og kartverk om geologiske egenskaper og prosesser. I tilknytning til dette arbeidet driver NGU også anvendt forskning og metodeutvikling. NGU tilbyr også nedlasting av geologiske kartdata.

I tillegg til hovedkontoret i Trondheim ligger det et avdelingskontor i Tromsø, samt at NGUs Nasjonale Borekjerne- og Prøvesenter er plassert på Løkken i Meldal. Her finnes det et nasjonalt arkiv for geologisk prøvemateriale, som hovedsakelig består av borekjerne.

NGUs virksomhet er fordelt på fire avdelinger: Geofaglig avdeling, informasjonsavdelingen, administrasjonsavdelingen og HR-avdelingen.

Omfang av tjenesteproduksjon

NGU er eier og forvalter av offentlige ressurser på to ulike måter. Det er et fagorgan som besitter en ekspertise som departementene er avhengige av i ulike sammenhenger. I tillegg forvalter NGU offisielle databaser som dokumenterer landets geologi.

Deler av NGUs virksomhet kan karakteriseres som tjenesteproduksjon. Dette gjelder blant annet formidling av geologisk kunnskap til forskere og annet publikum (gjennom seminarer og lignende) og tilbud om nedlasting av kartdata.

5.5 FORSKNINGSINSTITUSJONER

Vi har kategorisert institusjoner som driver forskning, forskning/forvaltning, forskning/rådgivning til myndigheter i denne kategorien. Det som vanligvis betegnes som forskningsinstitutter inngår her, i tillegg til institusjoner som er utskilt fra direktorater eller etablert med sikte på å forske i kombinasjon med rådgivningsvirksomhet til myndigheter.

Instituttsektoren er en fellesbetegnelse på FoU-utførende offentlige, ikke-forretningsmessige institusjoner som primært betjener næringslivet eller offentlig sektor, samt ikke-forretningsmessige institusjoner av mer ideell karakter som driver FoU (Årsrapport 2008, Forskningsinstituttene).

Det er vanlig å skille mellom *forskningsinstitutter* på den ene siden, der FoU er hovedaktivitet, og *institusjoner med FoU*, der FoU er en av flere aktivitetsområder.

De fleste forskningsinstitutter får grunnbevilgning via Forskningsrådet. Svært mange av disse instituttene som var underlagt ulike departement er tidligere blitt omorganisert til stiftelser eller selskapsformen AS. Forskningsrådet har nylig gjennomgått forskningsinstitusjonene under landbruks- og matdepartementet, inkludert Bygdeforskning. Landbruks- og matdepartementet skal foreta en beslutning for videre organisering av disse instituttene⁸⁰.

Per i dag er det ni institutter som er direkte underlagt et departement. Nedenfor omtaler vi Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI), Bioforsk, Veterinærinstituttet, Institutt for skog og landskap. De øvrige forskningsinstituttene som fortsatt er underlagt et departement har under 100 ansatte. Dette er Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), Norsk institutt for forskning og oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS).

Av institusjoner som har FoU som en av flere aktivitetsområder omtaler vi i dette avsnittet NIFES, Havforskningsinstituttet, Nasjonalt kunnskapssenter for Helse (Kunnskaps-senteret), Meteorologisk institutt, Nasjonalt Folkehelseinstitutt og Forsvarets forskningsinstitutt. Alle er institusjoner som på ulike måter kombinerer forskning og forvaltningsstøtte/forvaltningsoppgaver. Hvor stor del av virksomheten som omfatter forvaltningsstøtte og hvor tett denne delen er knyttet opp mot forskningsaktivitetene varierer. NIFES og Havforskningsinstituttet er tidligere utskilt fra Fiskeridirektoratet, Kunnskapssenteret er relativt nyopprettet og underlagt Helsedirektoratet.

Unik ekspertise som staten, departement, og regjering er avhengig av er viktig forvaltningsstøtte, og det kan argumenteres for at slik kompetanse bør være statlig eid. Større deler av denne kompetansen forvaltes i dag av virksomheter i offentlig forvaltning. Samtidig, som beskrevet i kapittel 3, er det eksempler på utskilte virksomheter som også har en slik rolle (jf eksemplet med Nofima) og i mange tilfeller kan kunnskap som skal brukes som grunnlag for politikktutvikling defineres som et oppdrag som et departement kan bestille.

Dersom tjenesteproduksjonen i institusjoner med FoU (som blir beskrevet i avsnittet nedenfor) skal vurderes utskillbare, må det avklares hvordan oppgavene relatert til forvaltningsstøtte best kan ivaretas. Det må eventuelt også vurderes hvordan man kan sikre at det utføres tilstrekkelig forskning på de ulike områdene som institusjonene dekker, det vil si hvorvidt det finnes et fungerende marked for slik tjenesteproduksjon.

5.5.1 Forsvarets forskningsinstitutt FFI

FFI er en sivil forskningsinstitusjon som ble etablert i 1946. Instituttet er underlagt Forsvarsdepartementet.

Størrelse

FFI hadde 682 årsverk fordelt på 705 ansatte i 2010. Driftsbudsjett for 2010 var på 767,5 millioner kroner.

⁸⁰ . Videre beslutningsprosesser i Landbruks- og matdepartementet skal ta utgangspunkt i to hovedalternativer

- 1) Bioforsk, NILF, Skog og landskap, samt Veterinærinstituttet fortsetter som selvstendige forvaltningsorgan med særskilte fullmakter som i dag. Det forutsettes at disse fire instituttene samt stiftelsen Bygdeforsk arbeider for å utvikle et omfattende administrativt og faglig samarbeid, eventuelt i et felles eid selskap.
- 2) Bioforsk, NILF og Skog og landskap fusjonerer til ett institutt som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Det forutsettes at det fusjonerte instituttet samt Veterinærinstituttet og Bygdeforsk arbeider for å utvikle et omfattende administrativt og faglig samarbeid, eventuelt i et felles eid selskap

Formål

FFI er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. FFI er rådgiver for Forsvarets politiske og militære ledelse. Spesielt skal instituttet se på trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

Leveranse og organisering

- Forskning
- Forvaltningsoppdrag

FFI har forvaltningsoppdrag for Forsvarsdepartementet. Dette er blant annet scenarier, analyser og økonomiske modeller for Forsvaret. FFI har forskningsoppdrag for Forsvaret, for sivile/offentlige aktører innenlands og for sivile/offentlige aktører utenlands.

FFI er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. FFI har et styre som er ansvarlig for instituttets virksomhet. FFI er organisert i fem forskningsavdelinger, en planenhet og en instituttstab.

FFIs forskningsvirksomhet foregår i prosjekter, og hvert enkelt prosjekt behandles i samarbeid med Forsvaret i Forsvarets forskningsforum. FFI har dessuten utstrakt kontakt med Forsvaret gjennom regelmessige møter med Forsvarsdepartementet, forsvarsgrenene og Forsvarsstaben. Her framlegges Forsvarets behov for forskning og utvikling og FFIs forslag til prosjekter.

Omfang av tjenesteproduksjon

FFIs virksomhet omfatter først og fremst forskning og i noen grad forvaltningsoppdrag. Virksomheten er tett knyttet til Forsvarets behov, og er til dels av militær og sikkerhetspolitisk karakter. Konfidensielle hensyn kan gjøre at noe av forskningen bør ivaretas av staten. I så tilfelle kan disse delene av virksomheten muligens betraktes som en forvaltningsoppgave (det gjelder kanskje særlig de oppdragene som er finansiert gjennom overføringer direkte fra Forsvarsdepartementet).

I det store og hele kan for øvrig størsteparten av driften i FFIs virksomhet karakteriseres som tjenesteproduksjon.

5.5.2 Havforskningsinstituttet

Havforskningsinstituttet er underlagt Fiskeri- og kystdepartementet.

Størrelse

Instituttet hadde 658 årsverk i 2010, fordelt på omkring 700 ansatte. Overføringene til driftsutgifter i Statsbudsjettet for 2011 var på 316 millioner kroner. Omkring halvparten av instituttets inntekter er overføringer over statsbudsjettet. De øvrige inntektene er finansiert gjennom oppdrag.

Formål

Havforskningsinstituttet skal forske på akvakultur og økosystem for å kunne gi råd til det offentlige om akvakultur og om økosystemene i Barentshavet, Norskehavet, Nordsjøen og den norske kystsonen. Instituttet har i tillegg en bistandsrettet aktivitet gjennom Fiskerifaglig senter for utviklingssamarbeid.

Leveranse og organisering

- Forskning
- Rådgivning til offentlige myndigheter

Havforskningsinstituttet har hovedkontor i Bergen og avdelinger i Tromsø, Flødevigen og Matre. Havforskningsinstituttet har i tillegg ansvar for drift av fem forskningsfartøy. Driften av forskningsfartøyene er finansiert gjennom statlige overføringer.

Frem til 1990 var instituttet en del av Fiskeridirektoratet. Frem til 1. januar 2011 ble Havforskningsinstituttet styrt av et styre. Styret ble avviklet og et faglig råd knyttet til instituttet ble opprettet 1. januar 2011.

Omfang av tjenesteproduksjon

Det meste av havforskningsinstituttets virke kan beskrives som tjenesteproduksjon.

For øvrig yter instituttet rådgivning til myndighetene, det vil si forvaltningsstøtte.

5.5.3 Nasjonalt folkehelseinstitutt

Nasjonalt folkehelseinstitutt er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet.

Fra 1. januar 2002 ble store deler av Statens institutt for folkehelse (Folkehelsa) og Statens helseundersøkelser (SHUS) slått sammen til et nytt institutt - Nasjonalt folkehelseinstitutt. I tillegg inngår arbeidsoppgaver og ansatte fra Medisinsk fødselsregister i Bergen (MFR), Norsk medisinaldepot (NMD) og Enhet for legemiddelstatistikk- og metodologi. Videre ble det overført oppgaver fra Statens helsetilsyn relatert til forvaltning av helseregistre.

Størrelse

Instituttet hadde 619 årsverk fordelt på 677 ansatte i 2010. Driftsutgiftene i 2011 er på 481,5 millioner kroner.

Formål

Folkehelseinstituttet skal være en nasjonal kompetanseinstitusjon for myndigheter, helse-tjeneste, rettsapparat, påtalemyndighet, politikere, media og publikum i spørsmål knyttet til rettsmedisin, fysisk og psykisk helse, vern mot smittsomme sykdommer og forebygging av skadelige påvirkninger fra miljøet. Instituttet skal være en pådriver for å bedre befolkningens helse og livskvalitet og forebygge sykdom og helseskade.

Etableringen av Nasjonalt folkehelseinstitutt hadde som mål å samle toneangivende epidemiologiske miljøer, og legge til rette for en helhetlig og oversiktlig organisering av epidemiologisk datainnsamling, herunder sentrale helseregistre og befolkningsundersøkelser, og forskning. Instituttet bygger sine råd og tjenester på forskning og helseovervåking. Folkehelseinstituttet driver en rekke folkehelsestudier.

Leveranse og organisering

- Beredskap mot akutte helsetrusler
- Råd og tjenester som forbedrer folkehelsen
- Oversikt over befolkningens helse og forhold som påvirker den
- Kunnskap om hva som forårsaker folkesykdommer og hva som gir befolkningen bedre helse
- Helseregistre

Nasjonalt folkehelseinstitutt er sidestilt med Helsedirektoratet, Helsetilsynet og Legemiddelverket. Instituttet består av fem fagdivisjoner: Smittevern, miljømedisin, epidemiologi, psykisk helse samt rettsmedisin og rusmiddelforskning. I tillegg kommer Divisjon for samfunnskontakt og instituttressurser.

Omfang av tjenesteproduksjon

Instituttets forskningsoppgaver kan karakteriseres som tjenesteproduksjon. Forskingen er delvis relatert til den rådgivningsfunksjonen instituttet har overfor myndighetene. Instituttet har en ekspertfunksjon i forhold til å gi råd til myndighetene. Slik virksomhet er ofte betraktet som en myndighetsoppgave (jf avsnitt 4.1). Ansvar for beredskap og drift av helseregistre er også ofte definert som en forvaltningsoppgave. Samtidig, som diskutert i kapittel 3, finnes det eksempler på at slike oppgaver er skilt ut.

5.5.4 Meteorologisk Institutt

Meteorologisk institutt er et statlig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet. Instituttet ble opprettet i 1886.

Størrelse

Instituttet hadde 429 årsverk fordelt på 442 ansatte i 2010. I tillegg lønner instituttet om lag 600 observatører spredt over hele landet på observasjonsstasjoner. Driftsutgiftene i 2011 var på 397,5 millioner kroner. Av dette er 272 millioner kroner bevilget over statsbudsjettet (bevilgning til internasjonalt samarbeid er ikke inkludert).

Formål

Meteorologisk institutt har ansvar for den offentlige meteorologiske tjeneste for sivile og militære formål. Instituttet skal arbeide for at myndigheter, næringslivet, institusjoner og allmennheten best mulig kan vareta sine interesser for sikring av liv og verdier, for planlegging og for vern av miljøet. Instituttet skal:

- utarbeide værvarsler inkludert flyværtjenester
- studere Norges klima og gi klimatologiske utredninger
- innhente meteorologiske data i Norge, nærliggende havområder og på Svalbard
- drive nok forsknings- og utviklingsarbeid til å kunne løse faglige og praktiske oppgaver
- utføre oppdrag og yte spesialtjenester for offentlige og private tjenester
- delta i det internasjonale meteorologiske samarbeid

Leveranse og organisering

Statsfinansierte leveranser:

- Drift, innsamling og dataoverføring av observasjoner nasjonalt og internasjonalt
- Klimaforskning: Utvikling og overvåking av operasjonelle modeller, beredskapsoppgaver og generell klimaforskning
- Værvarsling: Grunnleggende prognoser, analyser, utarbeiding av værvarsel og beredskapsoppgaver
- Klimatjenester: Observasjoner, databaser og generell klimainformasjon

Brukerfinansierte leveranser:

- Varsel og prognoser tilrettelagt for brukere (kommersiell meteorologi).
- Flyværtjeneste (Avinor og Forsvaret)
- Oppdrag og utredninger: Konsekvensutredninger innenfor atmosfære og hav, kvantitative nedbørsutredninger, klimatologi og klimainformasjon.

Instituttet ledes av et styre. Direktøren har den daglige ledelsen av instituttet.

Meteorologisk institutt har sitt hovedkontor i Oslo og er organisatorisk inndelt i seks divisjoner. 44 prosent av de ansatte arbeider i Meteorologidivisjonen (værvarsling). Værvarsler utstedes fra værvarslingssentralene i Tromsø, Bergen og Oslo. Instituttet har ett værtjenestekontor i Longyearbyen og fire værtjenestekontor tilknyttet Forsvarets flystasjoner. I tillegg er observasjonsstasjoner spredd over hele landet og i Arktis.

Omfang av tjenesteproduksjon

Mye av virksomheten omfatter tjenesteproduksjon i form av værvarsel, observasjoner, klimaforskning.

En relativt stor del av virksomheten omfatter forvaltningsstøtte i form av blant annet observasjoner og beredskap for sivile og militære myndigheter.

5.5.5 Bioforsk

Bioforsk er et forskningsinstitutt underlagt Landbruksdepartementet.

Størrelse

Instituttet hadde 397 årsverk fordelt på 436 ansatte i 2010. Driftsutgiftene i 2010 var på 361,5 millioner kroner.

Inntektene fra Norsk Forskningsråd utgjør 144,2 millioner kroner hvorav 80,9 millioner kroner er basisbevilgning (2010). I tillegg har Bioforsk inntekter fra andre offentlige oppdragsgivere og fra private oppdragsgivere.

Formål

Bioforsk er et biomedisinsk forskningsinstitutt med dyrehelse, fiskehelse og mattrygghet som kjerneområder. Viktigste arbeidsområder er FoU, beredskap, diagnostikk, overvåking, rådgivning og risikovurdering.

Bioforsk ble opprettet 1. januar 2006 og var en sammenslåing av tidligere Jordforsk, NORSØK og Planteforsk. Formålet med etableringen av Bioforsk har vært å skape en regional, nasjonal og internasjonal konkurransedyktig FoU-produsent innenfor plante-produksjon, matvaresikkerhet, økologisk produksjon og jordfaglige miljøspørsmål. Hensikten er å bidra til økt innovasjon, bedre miljøkvalitet, bærekraftig ressursforvaltning og matproduksjon til nytte for næring, forbrukere og samfunn.

Leveranse og organisering

- Forskning
- Overvåking
- Diagnostikk
- Rådgivning
- Risikovurdering

Bioforsk har et nasjonalt referanselaboratorium.

Bioforsk er organisert i åtte enheter: Bioforsk Plantehelse (Ås), Bioforsk Jord og miljø (Ås), Bioforsk Øst (Kapp, Apelsvoll), Bioforsk Vest (Klepp), Bioforsk Midt-Norge (Stjørdal), Bioforsk Økologisk (Tingvoll), Bioforsk Nord (Tromsø), Bioforsk Lab. Det har tidligere vært vurdert å skille ut Bioforsks laboratorium fra øvrig virksomhet.

Bioforsk er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Da Bioforsk ble opprettet var tanken at instituttet skulle organiseres som et aksjeselskap (St.prp. nr. 1 (2004-2005) Landbruks- og matdepartementet. Men fordi det var forventet relativt sterk negativ resultatutvikling i årene fremover og behov for betydelige tilførsler av midler til strukturelle og organisasjonsmessige forandringer, ble det på daværende tidspunkt besluttet å etablere Bioforsk som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Omfang av tjenesteproduksjon

Det meste av instituttets aktiviteter kan defineres som tjenesteproduksjon.

Bioforsk utfører oppdrag som kan innebære rådgivning og risikovurdering til offentlige myndigheter. Dette er i stor grad oppdragsfinansiert og kan betraktes som tjenester.

5.5.6 Veterinærinstituttet

Veterinærinstituttet er et forskningsinstitutt underlagt Landbruksdepartementet (LMD).

Størrelse

Instituttet hadde 351 årsverk fordelt på 372 ansatte i 2010. Driftsbudsjettet for 2011 var på 316 millioner kroner, hvorav 166 millioner kroner var oppdragsfinansiert.

Bevilgningene fra LMD og FKD dekker arbeidet med forvaltningsstøtte og nødvendig utviklingsarbeid knyttet opp til denne funksjonen. Kostnader forbundet med funksjon som referanselaboratorium dekkes også. Disse bevilgningene utgjør om lag 130 millioner kroner. I tillegg bevilges om lag 20 millioner kroner gjennom Norges Forskningsråd (grunnbevilgning og strategiske programmer). Instituttet har oppdragsinntekter fra overvåkingsprogram, forskning, diagnostiske undersøkelser mv på om lag 166 millioner kroner.

Formål

Veterinærinstituttet skal ha spisskompetanse innen landbruk, matproduksjon, plantehelse, miljø- og ressursforvaltning. Veterinærinstituttet skal være et biomedisinsk beredskaps- og forskningsinstitutt med fiskehelse, dyrehelse, dyrevelferd, mattrygghet og fortrygghet som kjerneområder. Veterinærinstituttet skal være kunnskapsleverandør for myndighetene ved forebygging, rådgivning, oppklaring og håndtering av alvorlige smittsomme sykdommer hos fisk og landdyr. Veterinærinstituttet skal også bistå i forebygging og håndtering av kriser forårsaket av helseskadelige forbindelser og smittestoffer i for og mat.

Leveranse og organisering

Diagnostikk, helseovervåking av helsetilstand hos fisk og dyr, beredskap, rådgivning og risikovurdering, forskning og kunnskapsutvikling

Brukere er Mattilsynet og ulike departementer (særlig LMD og FKD) med underliggende etater. Næringslivet er også en aktuell kundegruppe.

Instituttet er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakt. Veterinærinstituttet har avdelinger i Oslo, Bergen, Harstad, Sandnes, Tromsø og Trondheim.

Omfang av tjenesteproduksjon

Virksomheten omfatter i stor grad tjenesteproduksjon. Om lag halvparten av driften er finansiert gjennom oppdragsvirksomhet, det vil tjenester det eksisterer et marked for.

Den øvrige delen av virksomheten er knyttet til forvaltningsstøtte og finansiert via bevilgninger direkte fra departementene. Forvaltningsstøtten omfatter beredskap, risikovurdering og rådgivning til myndighetene. Denne delen av virksomhetene er relativt omfattende.

5.5.7 Norsk institutt for skog og landskap

Norsk institutt for skog og landskap er et forskningsinstitutt underlagt Landbruksdepartementet.

Størrelse

Instituttet hadde 207 årsverk fordelt på 221 ansatte i 2010. Driftsutgiftene for 2010 var på 208,5 millioner kroner. Instituttet mottok 38 millioner kroner gjennom Forskningsrådet og hadde 175,4 millioner kroner i oppdrags- og prosjektinntekter.

Formål

Skog og landskap (Norsk institutt for skog og landskap) er et nasjonalt institutt for kunnskap om arealressurser. Instituttet formidler kunnskap til myndigheter, næringsliv og allmennhet for å sikre bærekraftig forvaltning og verdiskaping knyttet til arealressursene. Skog og landskap skal bidra til:

- økt kunnskap om arealressursenes forekomst, egenskaper og tilstand
- økt verdiskaping i skog-, areal- og teknologibaserte næringer
- bedre miljø- og ressursforvaltning
- fremtidsrettet forvaltning av landbrukets genressurser

Norsk institutt for skog og landskap ble opprettet 1. juli 2006 da Skogforsk og Norsk institutt for jord- og skogkartlegging ble slått sammen. Formålet med sammenslåingen var å utvikle en ny kunnskapsinstitusjon som skulle bidra til bærekraftig forvaltning og næringsbruk av arealressursene.

Leveranse og organisering

- Forskning
- Ressursundersøkelser
- Infrastruktur og dataforvaltning for å sette formidling av arealressursinformasjonen i system
- Rådgiving, forvaltning og kunnskapsformidling
- Forvaltning av landbrukets genressurser

Organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Virksomheten har et sentralt plassert institutt på Ås og regionkontor i Bergen, Steinkjer og Målselv. I tillegg omfatter instituttet Norsk genressurscenter ÅS.

Omfang av tjenesteproduksjon

Instituttets aktiviteter omfatter i stor grad tjenesteproduksjon. Det meste av instituttets inntekter kommer via oppdrags- og prosjektinntekter, og går til tjenester det finnes et marked for.

5.5.8 Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten (Kunnskapssenteret)

Kunnskapssenteret er et forvaltningsorgan under Helsedirektoratet. Senteret ble opprettet 1.1.2004.

Størrelse

I 2010 hadde senteret 134 årsverk fordelt på 148 ansatte. Driftsutgiftene i 2011 er på 124,2 millioner kroner.

Formål

Kunnskapssenteret skal fremskaffe og formidle forskningsbasert kunnskap om effekt av metoder, virkemidler og tiltak om kvalitet innen alle deler av helsetjenesten. Målet er å bidra til gode beslutninger på overordnet nivå og i praksis i helsetjenesten, slik at brukerne

får best mulig helsetjenester. Kunnskapssenteret har ingen myndighetsfunksjoner og kan ikke instrueres i faglige spørsmål

Leveranser

- Forskningsoversikter
- Kurs, seminarer og konferanser til utdanningsinstitusjoner, helsetjenesten og forvaltningen
- Faglig veiledning
- Veiledning for helseøkonomiske evalueringer
- Systematiske litteratursøk
- Omtale av forskningsresultater
- Kvalitetsmålingsrapporter
- Analyser av helsesystemer
- Policynotater med oppsummert kunnskap
- Brukererfaringsundersøkelser
- Pasientsikkerhetskampanje

Det meste av virksomheten ved Kunnskapssenteret styres av eksterne oppdrag. Helsetjenesten og helseforvaltningen er de viktigste oppdragsgiverne.

Omfang av tjenesteproduksjon

Det meste av virksomheten ved Kunnskapssenteret kan defineres som tjenesteproduksjon. Deler av denne tjenesteproduksjonen er kunnskapsinnhenting som skal gi forvaltningsstøtte.

5.5.9 Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES)

NIFES er et forskningsinstitutt med forvaltningsoppgaver underlagt Fiskeri- og kystdirektoratet.

Størrelse

I 2010 hadde NIFES 126 årsverk fordelt på 134 ansatte. Driftsutgiftene i 2010 var på 130,3 millioner kroner. Statsbevilgningen var på 57 400 000 kroner. De øvrige midlene var hovedsakelig eksterne forskningsmidler.

Formål

Instituttet skal drive forskning knyttet til ernæring; for til fisk – og fisk som mat, og gi råd til myndigheter, næring og forvaltning i arbeidet med å sikre trygg og sunn sjømat, både fra fiskeriene og akvakultur. NIFES skal også overvåke og kartlegge innholdet av fremmedstoffer i fiskefor, fisk og fiskeprodukter regelmessig.

Leveranse og organisering

- Forskning
- Overvåking og kartlegging
- Forvaltningstøtte til mattilsynet og Fiskeri- og kystdepartementet

NIFES ble skilt ut fra Fiskeridirektoratet i 2003 og er i dag underlagt Fiskeri- og kystdirektoratet.

Omfang av tjenesteproduksjon

Den største delen av virksomhetene omfatter tjenesteproduksjon som er finansiert gjennom oppdragsvirksomhet.

En annen betydelig del av virksomheten er forvaltningsstøtte til myndighetene. Disse oppgavene omfatter blant annet overvåking og rådgivning.

5.5.10 Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)

STAMI er et nasjonalt forskningsinstitutt innenfor arbeidsmiljø og arbeidshelse, og er organisert under Arbeidsdepartementet.

Størrelse

STAMI hadde 114 årsverk fordelt på 120 ansatte i 2010. Driftsutgiftene i 2011 er på omkring 115 millioner kroner. Statlige overføringer er på omkring 100 millioner kroner.

Formål

Instituttet skal skape kunnskap om og kartlegge sammenhengen mellom arbeid, sykdom og helse, kartlegge arbeidsmiljø- og helseforhold, vurdere risiko og komme med forslag til forebyggende tiltak og gjøre kunnskap om sammenheng mellom arbeid og helse kjent i Norge.

Leveranse og organisering

STAMI ivaretar sitt ansvarsområde hovedsakelig gjennom forskning. I tillegg til forskningsoppgavene utfører Statens arbeidsmiljøinstitutt kjemiske analyser av prøver i forbindelse med vurderinger av arbeidsmiljøet. Instituttet fungerer som laboratorium for Arbeidstilsynet og tar oppdrag for bedriftshelsetjenester, vernetjenester, konsulentfirmaer og andre som har behov for slike analyser.

STAMI har vært organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter siden 1. januar 2005.

Instituttet har tidligere vært gjennom eksterne faglige evalueringer og politiske vurderinger knyttet til både fristilling og sammenslåing med andre institutter. I tidligere vurderinger ble det blant annet vist til at finansieringen av langsiktig, utstyrt og kostnadskreven helserelatert arbeidsmiljøforskning neppe er mulig å tenke seg ut fra en ren markeds- og oppdragstenkning.

Omfang av tjenesteproduksjon

Instituttets virksomhet omfatter i all hovedsak tjenesteproduksjon. Det er økonomiske vurderinger som har ligget til grunn for at instituttet ikke tidligere er blitt fristilt.

5.6 STATLIGE UNIVERSITETER OG HØYSKOLER⁸¹

Størrelse

Det samlede antall årsverk for de statlige universiteter og høyskoler, var i 2010 omkring 29 500. Overføringene til driftsutgifter i Statsbudsjettet for 2011 var på 24 157 242 000 kroner. Når vi ser de statlige universiteter og høyskoler under ett står disse for den største overføringen til driftsutgifter til virksomhet i forvaltningen over Statsbudsjettet.

Formål

I Lov om Universiteter og høyskoler defineres formålet å være tredelt:

1. Tilby høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå
2. Utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå
3. Formidle kunnskap om virksomheten og utbre forståelse for prinsippet om faglig frihet og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater, både i undervisningen av studenter, i egen virksomhet for øvrig og i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv⁸².

Leveranse

Universiteter og høyskoler skal levere høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. Videre skal disse forsknings- og utdanningsinstitusjonene bidra til innovasjon og verdiskapning basert på resultater fra forskning, samt tilby etter- og videreutdanning innenfor institusjonens virkeområde. I tillegg er det uttalt særlig ansvar for enkelte av institusjonene. Samtlige universiteter og høyskoler har et særlig ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innenfor de områder der de tildeler doktorgrad. Videre har noen utvalgte institusjoner særskilt nasjonalt ansvar å bygge opp, drive og vedlikeholde forskningsbiblioteker, kunnskapsbanker og databaser samt museer med vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger for særskilte fagområder

Departementet kan gi nærmere forskrift om samarbeid og arbeidsdeling mellom universitetene, samt at de kan gi enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar for forskning eller undervisning på bestemte fagområder.

Omfang av tjenesteproduksjon

All virksomhet ved de statlige universiteter og høyskoler kan kategoriseres som offentlig tjenesteproduksjon.

Det har ved flere anledninger vært gjennomført forslag om fristilling av statlige universiteter og høyskoler. Ryssdal-utvalget anbefalte blant annet å skille ut universiteter og høyskoler fra statsforvaltningen (NOU 2003: 25 Ny lov om universiteter og høyskoler). Det ble fremmet forslag om at universiteter og høyskoler skulle omdannes til egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner, og nærmere bestemt til stiftelser eller "særlovsselskap" på linje med de nye helseforetakene, og på den tiden Posten og NSB⁸³. Det er teoretisk, og lang på vei praktisk, mulig å skille ut universiteter og høyskoler fra

⁸¹ For en oversikt over statlige universiteter og høyskoler, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dep/underliggende-etater/statlige-universiteter-og-hoyskoler.html?id=434505>

⁸² Se Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven): <http://www.lovdata.no/all/tl-20050401-015-002.html>

⁸³ Både Posten og NSB er i dag organisert som aksjeselskap, hvor 100 av eierskapet forvaltes av Samferdselsdepartementet.

forvaltningen. Men igjen viser det seg at det er de ideologiske argumenter som vinner frem.

Blant annet ble følgende uttalt like etter Ryssdal-utvalget la frem sin innstilling:

"For utenforstående kan det være vanskelig å forstå hva alt dette dreier seg om. Spiller det noen rolle om universitetene er stiftelse, forvaltningsorgan eller statsforetak? Er ikke dette bare juridiske spissfindigheter? Slett ikke. Denne saken handler i bunn og grunn om hva slags universiteter og høyskoler vi skal ha, og hvem som skal legge premissene for utdannings- og forskningspolitikken. Her går det et dypt ideologisk skille. På den ene siden står de som ser på universiteter og høyskoler først og fremst som "kunnskapsbedrifter" og "studentfabrikker", institusjoner som skal være en del av samfunnets innovasjonskultur og bidra til framtidig verdiskapning. For dem er foretaksmodellen en logisk konsekvens. På den andre siden står de som forsvarer universitetene og høyskolenes tradisjonelle posisjon som frie, demokratiske og kritiske samfunnsinstitusjoner. For dem er det viktig at utdanningsinstitusjonene ikke overlates til markedet, men fortsatt beholder sitt akademiske selvstyre og får sine rammebetingelser fastlagt av Stortinget".⁸⁴

Forslaget møtte mye motstand, ikke minst fra universitetene og høyskolene selv.

5.7 ØVRIG TJENESTEPRODUKSJON

I denne kategorien inngår den tjenesteproduksjonen som tilbys gjennom offentlige virksomheters ytre etater. Disse virksomhetene er tatt med i rapporten da samtlige har tjenesteproduksjon, i tillegg til forvaltningsoppgaver.

I avsnitt 4.1 har vi gjort nærmere rede for "sørge for"-ansvaret som offentlige virksomheter i mange tilfeller har. For de virksomhetene som omtales i dette delkapittelet er det gjerne slik at en sentral enhet (f.eks. et direktorat) har dette "sørge for"-ansvaret, mens selve tjenesteproduksjonen finner sted i den samme virksomhetens ytre etat. En parallell til dette kan tenkes i de Regionale Helseforetakene (RHFene), som er underlagt sektorpolitiske mål og som har "sørge for"-ansvaret for spesialisthelsetjenesten.⁸⁵

I likhet med vår omtale av virksomheter i de øvrige kategoriene, er hensikten her å identifisere tjenesteproduksjon som fortsatt er integrert i offentlig forvaltning. En mulig forskjell er imidlertid at det kan tenkes å være mer komplekst å fristille den operative rollen de ytre etatene har, da denne rollen gjerne er tett sammenvevd med myndighetsutøvingen i den sentrale delen av virksomheten.

I dette delkapittelet omtaler vi i tillegg enkelte andre offentlige virksomheter med tjenesteproduksjon, som Patentstyret og Statens legemiddelverk, som ikke naturlig hører hjemme i noen av de øvrige kategoriene i dette kapittelet.

5.7.1 NAV – Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) ble etablert 1. juli 2006. NAV overtok da ansvarsområder og oppgaver som tidligere tilhørte Aetat (Arbeidsdirektoratet) og Rikstrygdeverket (RTV).

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) består av den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de kommunalt ansatte ved NAV-kontorene. NAV er underlagt Arbeidsdepartementet. I

⁸⁴ Leserinnlegg professor Kolbjørn Hagen, Dagbladet 23. september 2003: <http://www.forskerforbundet.no/Nyheter/Media/En-skjebnedag-for-universiteter-og-hogskoler/>

⁸⁵ Tjenesteproduksjonen utføres også av private aktører som RHFene har driftsavtale med.

det følgende omtaler vi arbeids- og velferdsetaten, eksklusivt Arbeids- og velferdsdirektoratet, som er blant de virksomhetene som er utelatt i rapporten.⁸⁶

Størrelse

Arbeids- og velferdsetaten hadde omkring 13 500 årsverk i 2010. Per 2011 har etaten omkring 14 000 statlig ansatte. I tillegg er det omkring 5000 kommunalt ansatte i NAV. Det er omkring 450 NAV-kontorer i kommuner og bydeler over hele landet.

Driftsbudsjettet til den statlige delen av NAV (Arbeids og velferdsetaten) er på 9,56 milliarder kroner i 2011. Dette omfatter både direktorat og ytre etat. NAV er således den største av de statlige etatene.

Formål

NAV har ansvaret for gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken. Arbeids- og velferdsetaten skal bidra til å skape et inkluderende samfunn, et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked. Etaten skal videre ivareta vanskeligstilte gruppers behov og bekjempe fattigdom, bl.a. ved å stimulere til arbeid og deltakelse. Etaten har også ansvar for å sikre inntekt ved arbeidsledighet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Etaten forvalter en tredel av statsbudsjettet gjennom ordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, pensjon, barnetrygd, kontantstøtte med mer.

Leveranse og organisering

NAV skal levere på følgende områder:

- Forvaltning av stønader og ytelser
- Tjenester relatert til informasjon og veiledning om NAVs ytelser og virkemidler
- Oppfølgingstjenester for å bistå til inkludering av flere i arbeid
- Formidling av og tjenester relatert til hjelpemidler

Den statlige delen av NAV består av

- Arbeids- og velferdsdirektoratet,
- en fylkeslinje med lokale NAV-kontorer i kommunene, forvaltningsenheter og andre regionale enheter
- en spesialenhetslinje med ulike spesialenheter over hele landet

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for styring, ledelse og utvikling av etaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet er også et fagdirektorat for sosiale tjenester som er et kommunalt ansvar.

Arbeids- og velferdsetaten har to organisatoriske hovedlinjer, NAV Fylke og NAV Spesialenheter. NAV Fylke består av nitten fylkeskontorer. NAV har nitten fylkeskontor med hver sin fylkesdirektør i ledelsen. Fylkeskontorene har ansvar for drift og etablering av NAV-kontor i partnerskap med kommunene. De har også ansvar for forvaltnings- og spesialenhetene i fylkeslinjen (fylkesnære spesialenheter som for eksempel arbeidslivssentrene).

Omfang av tjenesteproduksjon

NAV har en omfattende forvaltningsvirksomhet. Oppgavene innebærer forvaltning av stønader og ytelser.

⁸⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for styring, ledelse og utvikling av etaten. Direktoratet har overordnet ansvar for at NAV når de mål og resultater og som settes og omsetter politiske føringer til praktisk handling. Direktoratet er også fagdirektorat for de kommunale sosiale tjenestene. Direktoratet er underlagt Arbeidsdepartementet.

Tjenesteproduksjonen i NAV omfatter informasjonsvirksomhet knyttet til stønader og ytelser, oppfølgingstjenester for å inkludere flere i arbeid og tjenester relatert til hjelpemiddelområdet, herunder utlån av utstyr. NAV utfører en del av denne tjenesteproduksjonen i egen organisasjon, men kjøper også flere tjenester rettet mot å inkludere flere brukere i arbeid.

5.7.2 Skattevesenet

Skatteetaten er underlagt Finansdepartementet.

Størrelse

Skatteetaten hadde omkring 6 050 årsverk fordelt på omkring 6 360 ansatte i 2010. Bevilgningene i 2010 var på 5,045 milliarder kroner. Driftsutgiftene utgjorde omkring 4,5 milliarder kroner, mens resten av bevilgningene hovedsaklig gikk til investeringer i IT.

Formål

Skatteetaten er hovedansvarlig for et oppdatert folkeregister, samt at skatter og avgifter blir fastsatt og innbetalt på riktig måte.

Leveranser

Fastsetting og innkreving av skatt, kontroll, veiledningstjenester, oppgaver knyttet til folkeregistrering

Organisering

Skattedirektoratet har den sentrale faglige og administrative ledelsen av Skatteetaten. Skattedirektoratet består av det strategiske direktoratet og Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS) som er skatteetatens leverandør innenfor IT og administrative tjenester.

Skatteetaten omfatter fem skatteregioner og tre sentralskattekontor. I tillegg finnes Skatteopplysningen som er etatens veiledningstjeneste på telefon. Alle regionene er organisert i fem funksjoner: fastsetting, innkreving, kontroll og rettsanvendelse, skatteveiledning. Hver region består av flere skattekontorer. Alle skattekontorene har en veiledningstjeneste som tar i mot folks henvendelser på alle Skatteetatens oppgaveområder.

De tre sentralskattekontorene er oljeskattekontoret som likner utvinnings- og rørlednings-selskapene, sentralskattekontoret for storbedrifter likner og kontrollerer store skatteyttere og sentralskattekontoret for utenlands saker likner utenlandske virksomheter og deres utenlandske ansatte ved oppdrag i Norge eller på norsk sokkel med mer.

Omfang av tjenesteproduksjon

Fastsetting og innkreving av skatt er både forvaltningsoppgaver og tjenesteproduksjon. Det er vanskelig å gjøre et tydelig skille på hvordan disse oppgavene skal kategoriseres.

Veiledning og informasjon om skatt er en form for tjenesteproduksjon. Folkeregistrering kan også sies å være en form for tjenesteproduksjon. Skatteetatens leverandør SITS produserer IT- og administrative tjenester til internt bruk. På generelt grunnlag ligger det her muligheter for utskillelse av ulike typer støttefunksjoner som regnskap og IKT-støtte med mer (se delkapittel 5.9 Støttefunksjoner).

Skatteetaten utøver tilsyn og kontroll med borgere og virksomheter, og fatter enkeltvedtak. Som diskutert i kapittel 4.1, kan man se for seg dette som tjenesteproduksjon som kan organiseres på forskjellig vis.

5.7.3 Barne- ungdoms og familieetaten

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er underlagt Barne- og likestillingsdepartementet og ble opprettet 1. januar 2004.

Størrelse

Bufetat består av Barne- ungdoms- og familiedirektoratet og regionkontorene. De fem regionkontorene hadde omkring 4 300 årsverk fordelt på omkring 4 900 ansatte i 2010. Driftsutgiftene i budsjettet for 2012 er på 5,32 milliarder kroner.

Formål

Etaten skal gi barn, unge og familier som trenger hjelp og støtte tiltak med høy og riktig kvalitet i hele landet.

Da Bufetat ble opprettet ble fylkeskommunens oppgaver på barnevern- og familievern-området overført til staten⁸⁷. Målet med reformen var å sikre et likeverdig og kvalitativt godt barneverntilbud uavhengig av geografisk plassering, samtidig som ressursene utnyttet effektivt.

Leveranse og organisering

Bufetat leverer familieverntjenester, barneverntjenester og vedtak på adopsjonsområdet.

Barne- ungdoms og familiedirektoratet styrer etaten. Bufdir driver i tillegg DELTAsenteret⁸⁸ og Synligsenteret.

Bufetat er inndelt i seks regioner med hvert sitt regionkontor. Regionene har et ansvar på områdene adopsjon, barnevern, enslige mindreårige asylsøkere og familievern. På barnevernområdet har de ansvar for etablering og drift av barneverninstitusjoner og rekruttering og formidling av fosterhjem. På familievernområdet har de ansvar for å sørge for at familieverntjenesten finnes i fylkene.

Følgende instanser er organisert under Bufetat; 50 familievernkontor, 65 barneverninstitusjoner, 7 omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, 18 MST-team (multi-systematisk terapi), 13 foreldre- og barnsentre, 27 fosterhjemstjenester, 8 familiebaserte tjenester, 8 FFT-team (funksjonell familieterapi) og 6 områdekontor.

Årsverk: 3729 i barnevern (institusjoner 2574, fosterhjemstjenester 556, hjelpetiltak i hjemmet 310, fagteam 284), 425 i omsorgssentre, 302 i regionkontor og 258 i familievernkontor.

Omfang av tjenesteproduksjon

Tjenesteproduksjonen i Bufetat omfatter virksomhet som drift av barneverninstitusjoner, omsorgssentre og familiesentre. Terapi- og veiledningsvirksomheten kan også defineres som tjenesteproduksjon.

Bufetat opptrer også som myndighetsutøver, blant annet gjennom utforming og implementering av vedtak, tildeling av tjenester og godkjenning av institusjoner.

5.7.4 Tollvesenet

Tollvesenet er underlagt Finansdepartementet.

⁸⁷ Oslo har fortsatt ansvar for de fylkeskommunale oppgavene innen barnevernet.

⁸⁸ DELTAsenteret er Statens kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet, 10 ansatte) og Synligsenteret (arbeider for å bedre livskvaliteten blant lesbiske, homofile, bifile og transpersoner, 3 ansatte)

Størrelse

Tollvesenet hadde omkring 1 700 årsverk fordelt på omkring 1 900 ansatte i 2010. Budsjetterte driftsutgifter for 2011 er på 1,36 milliarder kroner.

Formål

Tollvesenet skal hindre ulovlig inn- og utførsel av varer og sørge for riktig deklarerer, fastsettelse og rettidig innbetaling av toll og avgifter.

Leveranser og organisering

Tollvesenets leveranser består av fastsetting og innkreving av toll, merverdiavgift ved innførsel av varer, og særavgifter til statskassen. I tillegg gjennomfører tollvesenet kontrolloppgaver ved import og eksport av varer.

Tollvesenet er organisert i et sentralt direktorat og en lokalforvaltning bestående av seks tollregioner. Tollregionene omfatter 20 tollsteder og fire ekspedisjons- og kontrollenheter. Denne organiseringen ble etablert i 2004.

Omfang av tjenesteproduksjon

Fastsettelse av toll og avgifter innebærer utforming av enkeltvedtak og er vanligvis definert som en myndighetsoppgave. Det er mulig å tenke seg at denne type forvaltningsoppgaver kan delegeres (jf avsnitt 4.1). Dette forutsetter i så tilfellet et svært tydelig regelverk.

Kontrollene som utføres av tollvesenet kan betraktes som en tjeneste. Utøvelse av tollmyndighet ved kontroller innebærer imidlertid myndighet til å bruke makt. Det er vanlig å definere en slik maktutøvelse som en forvaltningsoppgave. Teoretisk kan man dog tenke seg et skille mellom hvem som utfører kontrollene og hvem som utøver makt, samt ileggelse av sanksjoner. En slik organisering forutsetter som nevnt et tydelig regelverk.

5.7.5 Helsedirektoratets ytre etat HELFO

Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) ble opprettet 1. januar 2004. Som del av en prosess med flytting av oppgaver mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og SHdir i 2008 og 2009, skiftet SHdir navn til Helsedirektoratet 1. april 2008. Helsedirektoratet har tre forvaltningsorgan underlagt seg. De omfatter Helseøkonomiforvaltningen (HELFO), Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten (se tidligere omtale) og Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH)⁸⁹. Fra 2007 har Helsedirektoratet ansvar for Norsk pasientregister (NPR) som er ett av flere sentrale helseregistre⁹⁰.

HELFO ble opprettet i 2009. Etatens oppgaver var tidligere underlagt NAV Helsetjenesteforvaltning (tidligere Rikstrygdeverket).

Størrelse

HELFO hadde 550 årsverk fordelt på omkring 600 ansatte i 2010. Driftsutgiftene totalt i Helsedirektoratet var på 832 millioner kroner i 2010. HELFO forvalter omkring 22 milliarder kroner.

⁸⁹ Kontorets oppgaver er tildeling av autorisasjon og lisens og administrering av turnustjeneste etter helsepersonelloven. Kontoret er underlagt Helsedirektoratet og har 29 ansatte.

⁹⁰ Pasientregisteret ble opprettet i 1997 av Sosial- og helsedepartementet. Registeret ble frem til 31.12.2006 drevet av SINTEF på kontrakt for departementet. Fra og med 1.7.2007 ble NPR en egen avdeling i Sosial- og helsedirektoratet.

Formål

HELFO skal forvalte samfunnets helseøkonomi på en korrekt og effektiv måte innen de områder HELFO har ansvar for.

Leveranse

- Oppgjør til landets 20 000 behandlere utenfor sykehus, det vil si fastleger, lege-spesialister, psykologer, fysioterapeuter, kiropraktorer, logopeder, jordmødre – apotek og bandasjister med flere
- Refusjon av utgifter til enkeltpersoner til behandlinger, legemidler mv
- Fastlegebytte
- Europeisk helsetrygdekort
- Pasientformidling i forbindelse med behandlingsfristen.
- Helsetjenestens veiledningssenter – veiledning til befolkningen for å finne frem til riktig tjeneste
- Kontroll av oppgjør og stønadskrav
- Analyse av stønadsutviklingen og ulike stønadsordninger.
- Oppfølging av enkelttilfeller av feil og saker hvor det forekommer forsøk på misbruk av refusjonsordninger.

Omfang av tjenesteproduksjon

HELFO produserer tjenester knyttet til fastlegebytte, europeisk helsetrygdkort og veiledning.

Refusjons- og oppgjørsoppgaver, samt kontroller ansees som forvaltningsoppgaver.

5.7.6 Statens legemiddelverk

Statens legemiddelverk er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet.

Størrelse

Legemiddelverket hadde 248 årsverk fordelt på 258 ansatte i 2010. Driftsbudsjettet for 2011 er på 208,3 millioner kroner.

Formål

Legemiddelverket skal sikre at alle legemidler som brukes i Norge, har god kvalitet, er trygge å bruke og har ønsket virkning. Legemiddelverket fører tilsyn med produksjon, utprøving og omsetning av legemidler. Staten godkjenner og overvåker legemidlene, og skal bidra til riktig og økonomisk legemiddelbruk. Statens legemiddelverk er forvaltningsorganet på legemiddelområdet.

Leveranse

- Klassifisere legemidler
- Vurdere og kontrollere kliniske utprøvinger
- Vurdere søknader om markedsføringstillatelse for legemidler mht kvalitet, sikkerhet og effekt
- Utstede markedsføringstillatelser med godkjent preparatomtale, pakningsvedlegg og merking

- Fastsette pris på reseptbelagte legemidler
- Vurdere opptak av legemidler på «blå resept»
- Overvåke legemidler på markedet
- Forvalte narkotika- og dopingforskriften og gi tillatelser til import og eksport av narkotiske legemidler
- Vurdere søknader om godkjenningssfritak
- Utstede tillatelser og føre tilsyn med tilvirkere, importører, grossister og apotek
- Innkreve apotekavgift og forvalte driftsstøtte og fraktfusjon til apotek
- informasjon til forskrivere, apotek, legemiddelgrossister, -importører, og -industri
- Forvaltningsstøtte primært til Helse- og omsorgsdepartementet med underliggende etater, men også til andre departementer og deres underliggende etater
- Veiledning av aktører

Omfang av tjenesteproduksjon

Legemiddelverket utfører først og fremst forvaltningsoppgaver.

Legemiddelverket produserer enkelte tjenester, blant annet knyttet til veiledning og informasjon, men totalt sett er tjenesteproduksjonen begrenset.

5.7.7 Patentstyret

Patentstyret (styret for det industrielle rettsvern) er underlagt Næringsdepartementet og ble opprettet i 1911.

Størrelse

Patentstyret hadde 241 årsverk fordelt på 250 ansatte i 2010. Driftsutgiftene for 2010 var på 220 millioner kroner.

Formål

Patentstyret skal hjelpe norsk næringsliv å styrke virksomheten sin gjennom kunnskap om industrielle rettigheter – slik at bedriftene vil sikre sine investeringer, konkurranseposisjoner og skape økonomisk vekst i det norske samfunnet. Hovedoppgaven er å behandle søknader om patenter, varemerke- og designregistreringer. Patentstyret arbeider innenfor fagområdene jus, teknikk, økonomi/administrasjon, informasjon og markedsføring.

Leveranse

- Behandling av søknader om patenter, varemerke- og designregistreringer.
- Forundersøkelser for å skaffe kundene oversikt over teknologiens stilling på alle tekniske områder.
- Kurs og foredrag for å opplyse om industrielle rettigheter.

Kundegrupper: norsk og utenlandsk næringsliv, forskningsinstitusjoner, oppfinnere og frittstående idéskapere.

Omfang av tjenesteproduksjon

Brorparten av Patentstyrets virksomhet dreier seg om søknadsbehandling, som er en forvaltningsoppgave.

Tjenesteproduksjonen omfatter forundersøkelser, samt kurs og foredrag. Disse oppgavene har begrenset volum og er nært knyttet til søknadsbehandlingen.

5.7.8 Norges vassdrags- og energidirektorat – ytre etat

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er underlagt Olje- og energidepartementet og har sitt hovedkontor i Oslo.

NVEs ytre etat består av fem regionkontorer, i Tønsberg, Hamar, Førde, Trondheim og Narvik. Enheten NVE Anlegg har anleggsenheter tilknyttet fire av de fem regionkontorene (ikke i Tønsberg).

Både regionkontorene og NVE Anlegg er underlagt NVEs avdeling for skred og vassdrag.

Størrelse

Regionkontorene hadde til sammen 139 årsverk fordelt på 142 ansatte i 2010.

Formål

NVE har ansvar for å forvalte landets vann- og energiresurser. I tillegg ivaretar NVE statlige forvaltningsoppgaver knyttet til skredforebygging. NVE skal også arbeide for en effektiv kraftomsetning og kostnadseffektive energisystemer.

De fem regionkontorene har blant annet et operativt ansvar knyttet til noen av NVEs ansvarsområder. NVE Anlegg, som er tilknyttet regionkontorene, driver entreprenørvirksomhet og er NVEs innsatsenhet ved flom, vassdragsulykker og ras.

Leveranse

Arbeidsoppgavene til NVEs regionkontorer er generelt knyttet til miljømessig og samfunnsøkonomisk god vassdragsforvaltning. Dette omfatter blant annet arealplanoppfølging, sikkerhet ved vassdragsanlegg, tilsyn med vassdragskonsesjoner, vurdering av inngrep i vassdrag (etter vannressursloven), samt rådgivning og beregning innen hydraulikk og hydrologi.

NVE Anlegg utfører hovedsakelig vassdragsrelaterte oppdrag for NVE. Arbeidsoppgavene inkluderer sikring mot erosjon og flom, miljøtiltak i vassdrag, målestasjoner, bygging av terskler og tørrmurer, slamsuging og utdyping i vassdrag, steinleveranse, samt bygge- og prosjektledelse.

De fire anleggsenhetene er bemannet med formenn, fagarbeidere og en leder for hver enhet, som utgjør totalt 35 ansatte.

Omfang av tjenesteproduksjon

En stor del av virksomheten til NVEs ytre etat dreier seg om operative anleggstjenester knyttet til vassdrag, der NVE har rollen som offentlig tjenesteproducent. Anleggsenhetene har opparbeidet betydelig kompetanse på bygging i og ved vann, og denne kompetansen brukes også i tjenesteproduksjon mot et eksternt publikum.

Virksomheten til NVE Anlegg er underlagt regelverket for Statens forretningsdrift. Det innebærer at de har adgang til å utføre inntil 20 prosent eksterne oppdrag innenfor vassdragsrelatert virksomhet. Dette er tjenesteproduksjon for kunder som kraftselskaper, Vegvesenet, Jernbaneverket osv. NVE Anleggs totale omsetning utgjorde 57,6 millioner kroner i 2010 (dette inkluderer salg av brukt utstyr fra maskinparken). De siste tre årene har inntektene fra eksterne oppdrag i snitt utgjort omkring 15 prosent av total omsetning.

I andre deler av virksomheten bærer NVEs ytre etat mer preg av å være et offentlig myndighetsorgan. Dette gjelder tilsynet med konsesjoner og forvaltningen av lovverk, særlig vannressursloven.

5.8 INTERN TJENESTEPRODUKSJON I STATSAPPARATET

I kategorien intern tjenesteproduksjon tar vi for oss de tre virksomhetene Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), Departementenes servicesenter (DSS) og Statens innkrevingsentral (SI). Disse fungerer stort sett som tjenesteprodusenter internt i statsapparatet. Bestillerne av tjenestene de tilbyr er Forsvaret (fra FLO), departementene (fra DSS) og statlige etater og foretak generelt (fra SI). Felles for dem er også at de i liten eller ingen grad yter tjenester til et eksternt publikum.

5.8.1 Forsvarets logistikkorganisasjon

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) er underlagt Forsvarsdepartementet. Hovedkontoret ligger på Kjeller i Oslo, og den øvrige ledelsen er plassert i Bærum, på Gardermoen og på Kjeller. FLO er ellers lokalisert i alle forsvarsgrener ved baser i hele Norge.

FLO ble formelt opprettet med virkning fra 2002, som en del av Forsvarets militære organisasjon. Det var opprinnelig en sammenslåing av tidligere forsvarsenheter som Forsvarets Tele- og Datatjeneste, Hærens Forsyningskommando, tunge verksteder og tilsvarende organisasjoner i de ulike forsvarsgrenene.

Hensikten var å samle mesteparten av Forsvarets logistikkvirksomhet i samme organisasjon, for å effektivisere organiseringen, styringen og gjennomføringen av en stor del av Forsvarets drift i fredstid.

Størrelse

FLO hadde 4 500 årsverk i 2010. FLO forvalter omkring 15 milliarder kroner, fordelt på investeringer, drift og personell, og rundt 60 prosent av Forsvarsbudsjettet brukes til anskaffelse og vedlikehold av materiell. FLOs investeringsportefølje teller omkring 250 prosjekter og omkring 300 rammeavtaler.

Formål

FLO har ansvaret for Forsvarets materiellinvesteringer, større vedlikehold og oppgraderinger av materiell og utstyr, samt forsyningstjenesten. FLO skal kort sagt levere logistikk- og støttetjenester som er tilpasset Forsvarets behov.

Organisasjonen har et såkalt systemansvar for alt Forsvarets materiell. Det innebærer at FLO skal *ivareta hele systemet* fra en idé legges frem til innkjøpet er gjennomført, og videre gjennom hele livsløpet til utstyret en dag skal avhendes.

Felles for FLOs oppgaver er de skal understøtte våpengrenene Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet, som er Forsvarets styrkeprodusenter.

Leveranse og organisering

Logistikkansvaret FLO har omfatter anskaffelse, forsyning, drift og vedlikehold av materiell.

Innkjøpsansvaret omfatter forsvarsmateriell i et bredt spekter, alt fra personlig utstyr til fregatter.

Ansvar for drift og vedlikehold av Forsvarets materiell gjelder fra materiellet anskaffes og til det avhendes.

FLOs ansvar for forsyningstjenesten omfatter lagring og utlevering av materiell til Forsvaret.

I tillegg til disse ansvarsområdene leverer FLO tjenester i et stort spenn, fra transport av personell og materiell til teknologisk rådgivning.

Bestillere av FLOs tjenester er hovedsakelig de fire våpengrenene, Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet.

FLO er i dag organisert i en stabsstruktur med en sentral stabsledelse og følgende syv divisjoner: FLO Landkapasiteter, FLO Luftkapasiteter, FLO Maritime kapasiteter, FLO IKT-kapasiteter, FLO Felleskapasiteter, FLO Vedlikehold og FLO Forsyning.

Organisasjonen er lokalisert i alle forsvarsgrener ved baser i hele landet.

Omfang av tjenesteproduksjon

En stor del av FLOs virksomhet kan defineres som offentlig tjenesteproduksjon, som utføres på oppdrag fra de fire våpengrenene i Forsvaret. Luftforsvarets Hovedverksted Kjeller (LHK) er et av fire depotverksteder i divisjonen FLO Vedlikehold. Høsten 2011 ble det besluttet å skille ut LHK som et statsforetak i 2012. Luftforsvarets Hovedverksted Kjeller (LHK) skilles ut fra Forsvaret 15.12. 2011 og omdannes til et statsforetak⁹¹. Navn på det nye statsforetaket er AIM – Aerospace Industrial Maintenance Norway⁹². Selskapet skilles ut fra Forsvaret for å kunne konkurrere om kontrakter på blant annet det nye kampflyet F-35 og nye redningshelikoptre.

FLO inneholder også andre typer tjenesteproduksjon som vi kommer tilbake til i case-beskrivelsen av FLO i kapittel 6.

FLO har også et overordnet ansvar som forvalter av offentlig ressurser, nærmere bestemt et systemansvar for alt Forsvarets materiell og utstyr.

5.8.2 Departementenes servicesenter

Departementenes servicesenter (DSS) er underlagt Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

Størrelse

DSS hadde omkring 500 årsverk fordelt på 515 ansatte i 2010. Overføringene til driftsutgifter i Statsbudsjettet for 2011 var på 363 millioner kroner

Formål

DSS har ansvar for å forsyne departementene med alle nødvendige fellestjenester. Formålet til DSS er å være et kompetent og effektivt administrativt verktøy for regjeringen.

Leveranse og organisering

Departementene er bestillere og DSS skal betjene departementene med fellestjenester tilpasset deres behov, og med avtalt innhold og kvalitet. DSS skal videre ha et kompetent fagmiljø på sine tjenesteområder, og tjenestene skal gi reell og opplevd nytte i departementene.

I samarbeid med departementene skal DSS være en pådriver for gode og kostnads-effektive fellestjenester.

DSS er organisert i fem tjenesteytende avdelinger og to enheter for intern administrasjon:

- Fellestjenesteavdelingen (FTA) med 90 ansatte har ansvar for post, dokument-skanning, renhold, møte- og konferanser. Avdelingen lagrer og distribuerer papirversjonene av offentlige publikasjoner.

⁹¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-3-s--20112012/10.html?id=661173>

⁹² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/nyheter/2011/luftforsvarets-hovedverksted-er-blitt-st.html?id=666847>

- Informasjons- og kommunikasjonsteknologiavdelingen med 110 ansatte har ansvar for alle IKT-system i departementene. Avdelingen har ansvar for data- og telefonnett, påloggingssystemer, e-postsystemer og gruppevare. og den yter bruker- og driftsstøtte. Avdelingen har en seksjon for saksbehandlingssystemet DepSak.
- Informasjonsforvaltningsavdelingen (IFA) med 70 ansatte har redaksjon for nettsider, grafisk designprofil og grafisk materiell og brukerstøtte for disse. Avdelingen har ansvar for drifts- og portalredaktøransvar for nettstedet regjeringen.no (men hvert departement legger ut sine egne sider). Avdelingen utgir nett- og papirutgaven for Statens personalhåndbok og har eget hustrykkeri. Avdelingen har videre ansvar for Statens servicesenter i Engerdal som har sentralbord og brukerservice for 12 statlige virksomheter.
- Sikkerhetstjenesteavdelingen (SAV) har 130 medarbeidere samt 30 reservevakter. Avdelingen tar seg av vakthold, resepsjon og overvåkningssystemer for regjeringskvartalet, utenriks- og miljøverndepartementet samt Høyesterett. Avdelingen har også ansvar for departementenes bedriftshelsetjeneste.
- Kontortjenesteavdelingen (KTA) med 65 medarbeidere har ansvar for lønns- og regnskapssystemer, innkjøp og prosjektledelse.
- Stabsavdeling for styring, analyse og strategi (SAS) med 19 ansatte har ansvar for økonomi, regnskap og prosjektstyring. Avdelingen utfører brukerundersøkelser og markedsføring av DSS sine tjenester. Avdelingen har redaktøransvaret for departementenes intranett (iDSS), nettsider (DSS-web) og ekstranettet for departementene (Depweb).

DSS' administrasjon er lokalisert i Møllergata 19 i regjeringskvartalet. DSS har også medarbeidere i andre bygg i regjeringskvartalet og i de departementene som holder til utenfor regjeringskvartalet. I tillegg har DSS et servicesenter i Engerdal.

Omfang av tjenesteproduksjon

Hele virksomheten til DSS kan kategoriseres som offentlig tjenesteproduksjon.

5.8.3 Statens innkrevingsentral

Statens innkrevingsentral (SI) er en forvaltningsetat som er direkte underlagt Finansdepartementet. SI holder til i Mo i Rana.

Størrelse

Statens innkrevingsentral hadde 335 årsverk fordelt på 350 ansatte i 2010. Overføringene til driftsutgifter i Statsbudsjettet for 2011 var på 253 millioner kroner. I 2010 krevde SI inn 3,5 milliarder kroner.

Formål

SIs overordnede mål er å sørge for effektiv og korrekt innkreving på vegne av oppdragsgiver. SI har som primæroppgave å innkreve straffekrav utstedt av justismyndighetene og avgifter, gebyrer og misligholdte krav for andre statlige virksomheter.

Leveranse og organisering

SI sørger for innkreving, tvangsinnkreving og regnskapsføring i saker fra politiet. Det gjelder bøter, erstatninger, inndragninger, saksomkostninger og vegtrafikkgebyr. I tillegg krever SI inn penger på vegne av en rekke andre statlige oppdragsgivere. Eksempel på

dette er misligholdt veiavgift, misligholdt NRK-lisens, misligholdt studielån og nordiske straffekrav, eksempelvis bøter.

Videre skal virksomheten drifte og videreutvikle et felles saksbehandlersystem for SI og de alminnelige namsmenn (SIAN), forvalte en database for samordning av utleggstrekk og levere økonomitjenester til Politi- og lensmannsetaten (PLØS).

SI har to avdelinger som håndterer kravene, med ulike lovhjemler og instruksjer:

Kreditoravdelingen håndterer stort sett søknader om frivillige betalingsordninger som avdrag og utsettelser, i tillegg til gjeldsordning og forvaltning av pant, regulert av blant annet forvaltningsloven, gjeldsordningsloven og straffeprosessloven. I klagesaker er det Finansdepartementet, andre oppdragsgivere eller Statsadvokaten i Nordland (straffesaker) som er overordnet instans.

Namsmannsavdelingen krever inn ubetalte beløp ved tvang. Pengene blir krevd inn gjennom utleggstrekk i lønn eller trygd og utlegg i formuesgode, hovedsakelig regulert av tvangsfullføringsloven, dekningsloven og straffeprosessloven. I klagesaker er Rana tingrett overordnet instans.

Omfang av tjenesteproduksjon

SIs virksomhet er for en stor del offentlig tjenesteproduksjon, som utføres på vegne av statlige oppdragsgivere.

SI opptrer også som et myndighetsorgan som kan bruke maktmidler for å kreve inn straffekrav, misligholdte krav o.a., blant annet i saker fra politiet. Når SI håndterer de ulike kravene har de en rolle som forvalter av lovverk og instruksjer.

5.9 STØTTEFUNKSJONER

Det kan på generelt grunnlag ligge muligheter for utskillelse av ulike typer støttefunksjoner som regnskap og IKT-støtte med mer.

For eksempel hva gjelder Nasjonalbiblioteket (NB), kunne man tenke seg at IKT og digitalisering kunne skilles ut fra resten av virksomheten, men ikke særlig annet. Dette er ett av flere eksempler på virksomheter som antagelig ikke egner seg for utskilling, bortsett fra denne typen støttefunksjoner.

I tillegg vil denne typen utskillelse på generelt grunnlag også kunne være fornuftig å gjennomføre på flere av de utelatte virksomhetene. Ettersom vi har definert virksomhetene listet i vedlegg 1 utenfor analysen i denne rapporten, vil vi her kun poengtere at dersom man skulle vurdere å gjøre tiltak med tanke på støttefunksjoner burde antagelig også flere av de utelatte virksomhetene være med i en slik vurdering.

5.10 TJENESTEPRODUKSJON I KOMMUNENE

Offentlig sektor omfatter staten, fylkeskommunene og kommunene. Denne rapporten handler i hovedsak om statsforvaltningen, og har ikke omtalt fylkeskommunene og kommunene spesielt.

Kommunen er et selvstendig forvaltningsnivå, ikke et ledd i linjen under staten. Staten regulerer dog store deler av kommunens virksomhet gjennom lover og forskrifter, bevilgninger, samt kontroll og tilsyn. Kommunen bestemmer for øvrig selv hvilke oppgaver den skal ivareta, og hvordan. Kommuner og fylkeskommuner er likestilt, men de har ulike oppgaver.

Det meste av offentlig tjenesteproduksjon utføres forøvrig i kommunene, og hoveddelen av kommunenes ressurser går til produksjon av velferdstjenester.

Man deler gjerne inn ordinær kommunal og fylkekommunal virksomhet etter dens karakter, og da gjerne i tre hovedkategorier⁹³:

1. Utøvelse av forvaltningsmyndighet.
2. Tjenesteyting (lovpålagt eller frivillig).
3. Næringsvirksomhet.

Kommunen og fylkeskommunen er også arbeidsgiver i likhet med de fleste andre foretak.

I kapittel 4, tabell 4.1, hvor vi beskriver de forskjellige nivåer for å kartlegge hvor det finnes tjenesteproduksjon i forvaltningen, er kommunene satt inn som eksempel på en typisk offentlig tjenesteyter, og driver blant annet med næringsvirksomhet. I tillegg kan kommunal virksomhet også utøve forvaltningsmyndighet. Ofte vil det være klart i hvilken av disse kategorier den enkelte kommunale virksomhet hører hjemme. Tildeling av byggetillatelse eller utskrivning av eiendomsskatt representerer utøvelse av forvaltningsmyndighet - og vedtakene må ha hjemmel i lov. På noen områder er kommunene forpliktet til å utøve forvaltningsmyndighet (de plikter således å ta stilling til søknader om byggetillatelse), på andre områder foreligger ikke en slik plikt (de plikter ikke å skrive ut eiendomsskatt selv om vilkårene for slik utskrivning foreligger). Når det gjelder tjenesteproduksjon, er det også enkelte oppgaver som kommunene og fylkeskommuner plikter å oppfylle, mens andre er basert på frivillighet fra kommunenes side⁹⁴.

En del av denne tjenesteproduksjonen har hatt monopolkarakter fordi det faktisk ikke har vært andre som har vært interessert i å drive den samme type virksomhet.

Videre, er det noen typer av tjenesteproduksjon som grenser til næringsvirksomhet⁹⁵. Både etablering og drift av kino og andre virksomheter innen f.eks. kultur og idrett, kan ha elementer av begge deler i seg. Det gjelder også virksomhet som etableres med sikte på å styrke eller utvikle et bestemt næringsområde innen kommunen.

En rekke kommuner og fylkeskommuner har søkt effektivisering gjennom nye måter å organisere aktivitetene på, for eksempel ved å fristille virksomhet fra kommunenes og fylkeskommunenes primære virksomhet. Slik omorganisering har foregått i stor utstrekning og er for eksempel vanlig innenfor kommunal eiendomsforvaltning, kraftforsyning, attføring og vann-, avløps- og renovasjonsvirksomhet. Utskilling av tjenesteproduksjon i kommunene gjøres ved utskilling av virksomhet i kommunale foretak (KF), samarbeid i interkommunale selskaper (IKS), eller opprettelse av kommunale aksjeselskaper.

⁹³ NOU 1995: 17 "Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet", <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/1995/nou-1995-17.html?id=140359>

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Konkurransetsatt virksomhet organiseres ofte i kommunale foretak etter kommunelovens kap 11 (<http://www.lovdatabank.no/all/tl-19920925-107-013.html>). Dette er en organisasjonsform som særlig er tenkt benyttet når kommunen driver forretningsmessig virksomhet, m.a.o. typisk virksomhet som er konkurranseutsatt. Et kommunalt foretak er en utskilt og ganske frittstående del av kommunens forvaltning, men det er ikke et eget rettssubjekt. Organisasjonsformen kan bare knyttes til virksomheter som kommunen eier fullt ut. Kommunale foretak er altså en del av kommunens forvaltning. Det er kommunen som er part i foretakets avtaler og som hefter for foretakets forpliktelser. Stavanger kommune for eksempel, eier fire kommunale foretak: Natur- og idrettservice, Stavanger Byggdrift KS, Stavanger Kulturhus Sølvberget KS, Stavanger Parkering (<http://www.stavanger.kommune.no/Administrasjon/Kommunale-foretak/>).

6 OMRÅDER SOM BØR UTREDES NÆRMERE MED TANKE PÅ UTSKILLELSE

I forrige avsnitt pekte vi på områder i forvaltningen det fremdeles finnes tjenesteproduksjon i offentlig forvaltning. I den videre analysen vil det bli vurdert hvor det kan være praktisk mulig å foreta en videre utskilling av tjenesteproduksjon fra offentlig forvaltning. Det vil her være aktuelt å foreslå områder hvor det fremdeles er potensial for samfunnsgevinster. Fire tilfeldig valgte virksomheter er undersøkt, for å utrede nærmere hvor det kan være potensial for videre utskilling av tjenesteproduksjon fra offentlig forvaltning.

For å peke på områder hvor man kan sannsynliggjøre hvor de viktigste potensialene for utskillelse antas å ligge, vil det være viktig å vurdere dette ut ifra både volumet på tjenesteproduksjonen og kompleksiteten i en eventuell utskillelse. I tillegg vil de markedsmessige betraktningene være viktige i en slik vurdering. Et vesentlig mål her vil være hvorvidt det er grunnlag for konkurranseeksponering og utvikling av et reelt marked. Denne delen av prosjektet vil dermed gjennomføre en kartlegging av tre former for potensial for å kunne foreslå videre utskilling av offentlig tjenesteproduksjon:

- Volum
- Kompleksitet
- Markedsmessige betraktninger

Det er selvsagt også andre forhold i debatten rundt utskilling av tjenesteproduksjon fra forvaltningen som er vesentlige, som for eksempel personalpolitikk, sektor- og distriktpolitikk, og ideologi. Det er ofte denne typen argumenter som er de vanskelige, og som man ikke klarer å enes om i diskusjoner rundt organisering av offentlig virksomhet (referer blant annet punkt 5.6 om Statlige universiteter og høyskoler). Det dreier seg ofte om en vurdering av virksomhetens behov for endrede rammebetingelser versus myndighetenes behov for styring. I den videre analysen går vi ikke inn i denne typen debatt, men har et fokusert blikk på hva som er praktisk mulig vurdert ut i fra de tre ovenfor nevnte formene for potensial.

Volum er et viktig mål ved en evaluering av en eventuell fristilling av tjenesteproduksjon i offentlig forvaltning. Målet i denne sammenheng er delt inn i antall årsverk og driftsutgifter per år, dvs. overføringer til driftsutgifter over Statsbudsjettet 2011.

Kompleksiteten i virksomhetenes funksjoner må vurderes ved en eventuell gjennomføring av fristilling. Målet med å gå nærmere inn på dette er å avdekke hvor kompleks organisasjonen er med tanke på de ulike virksomhetsområder, og ikke kompleksiteten i selve utskillellesprosessen. Det er viktig til enhver tid å huske på den store variasjonen av statlige aktiviteter, som strekker seg fra ordinær vare- og tjenesteproduksjon, ofte i delvis konkurranse med privat virksomhet, til særegne statlige tilsynsoppgaver, rådgiving, politikktutforming mm.

Markedsmessige betraktninger. Når statlig forvaltningsvirksomhet skilles ut, etableres som selvstendig selskap og eksponeres for virksom konkurranse i et fungerende marked, tvinges gjerne virksomheten til å gjennomføre interne tiltak som reduserer kostnadene. Videre bidrar konkurransen til at virksomheten må anstrenge seg for å tilby bedre og mer effektive tjenester til sine kunder eller brukere. Konkurransen kan på denne måten fungere som en driver for innovasjon i markedet. Resultatet av dette kan være en mer samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk enn om tjenesteproduksjonen hadde forblitt innenfor forvaltningen.

I den videre analysen er det fokus på i hvilken grad det eksisterer et marked for den aktuelle tjenesteproduksjon, og dersom dette ikke er tilfellet hvorvidt det er mulig å etablere et marked. I tillegg til å etablere selskaper i markeder med virksom konkurranse, kan staten også skille ut tjenesteproduksjon for å etablere markeder for virksomhet som tidligere har vært statlig monopol, der markedet ikke fungerer eller der det er ufullkommen konkurranse. Denne typen utskilling og etablering vil også kunne bidra til en mer effektiv samfunnsøkonomisk ressursbruk.

Videre, er det viktig å vurdere de forskjellige former for organisasjonsformer man har som alternativer ved en eventuell utskilling (ref Figur 3.1). Det er en klar sammenheng mellom organisasjonsform og graden av statlige eierstyringsmuligheter.

En systematisk gjennomgang av tjenesteproduksjon i forvaltningen vil vise oss på hvilke områder det er gode grunner til å tro at fristilling og markedseksponering vil føre til samfunnsgevinster, som lavere produksjonskostnader og et bedre tilbud av tjenester. Fristilling og selskapsetablering kan skje i markeder med varierende grad, eller fravær av konkurranse, som nevnt over, men vil trolig fungere bedre på felter der det eksisterer et element av konkurranse. Vi tenker ikke her bare på priskonkurranse, men også på konkurranse på kvalitet og om brukere/kunder. Elementer av slik konkurranse finner vi eksempelvis i mediesektoren, kultursektoren, transportsektoren og i helsesektoren. Konkurransen har imidlertid forskjellig form og intensitet, noe som kan ha betydning for hvor godt selskapsorganisering fungerer og dermed for effektiviteten av styringsvirkemidlene.

I de følgende avsnitt vil vi gjennomføre en enkel vurdering av fire *tilfeldig valgte virksomheter* i forvaltningen, hvor de viktigste potensialene antas å ligge ut fra *volum* på den enkelte tjenesteproduksjon, *kompleksitet* i en eventuell utskilling og *markedsmessige betraktninger*. Disse fire virksomhetsområdene vi vil gjøre en nærmere analyse av er:

- Jernbaneverket
- NAV
- Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO)
- Statens kartverk

Det er viktig å understreke at disse virksomhetene ikke er valgt med påstand om at de er neste på en liste for utskilling eller liknende, ei heller er dette en liste over prioriterte virksomheter i kronologisk rekkefølge. Det har for øvrig vært av interesse å se nærmere på virksomheter av en viss størrelse. De fire virksomhetene er tilfeldig valgt, ut ifra kategoriene i tabell 4.2, hvor det eneste kriteriet har vært å ikke velge virksomheter innenfor den samme kategori. Dermed har vi et utvalg som representerer halvparten av de åtte kategoriene fra nevnte tabell⁹⁶. I tillegg er det viktig å påpeke at den videre analysen ikke inneholder argumenter for privatisering av offentlig virksomhet, men heller - dersom aktuelt - å skille ut virksomhet i statlig eide foretak, eksempelvis særlovsselskap, statsforetak eller statlig aksjeselskap.

6.1 JERNBANEVERKET

Som beskrevet i punkt 5.1.2 ovenfor, er Jernbaneverket et statlig forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet. Jernbaneverket eier og forvalter det offentlige

⁹⁶ Ideelt sett ville vi ha et utvalg på én virksomhet fra hver av de ått kategoriene i tabell 4.2, men innenfor rammene i dette prosjektet var dette ikke mulig.

jernbanenettet⁹⁷. Etaten har ansvar for sporet, signalanlegg, informasjonen på stasjonene, planlegging og utbygging, samt drift og vedlikehold av jernbanenettet.

Etatens leveranser består primært av et sikkert og tilgjengelig nasjonalt jernbanenett, samt trafikkstyringen knyttet til dette nettet.

6.1.1 Volum

Jernbaneverket hadde om lag 3000 årsverk, og 4,923 milliarder kroner i overføringer til driftsutgifter over Statsbudsjettet 2011. Av de statlige virksomhetene inkludert i denne rapportens analyser, er det bare NAV og Statens vegvesen som har større overføringer over Statsbudsjettet⁹⁸.

6.1.2 Kompleksitet

Jernbaneverket eier jernbanenettet, inklusive spor, elektrisk baneanlegg, signal- og sikringsanlegg, telekommunikasjonsanlegg anlegg for trafikkstyring. De fleste stasjonsbygninger eies av ROM Eiendom AS (datterselskap i NSB AS) og Jernbaneverket leier publikumsarealer m.v. i disse bygg. Perronger og leskur m.v. på fri linje eies av Jernbaneverket, og det samme gjelder stasjonsbygninger oppført etter 1996.

Jernbaneverket har per 2011 organisert sin virksomhet i tre divisjoner⁹⁹:

1. **Banedisjonen** er den største divisjonen i etaten, og har ansvar for forvaltningen av jernbanenettet, inklusive drift og vedlikehold. Banedisjonen har ca 22 000 ansatte og omfatter en stabsavdeling i Oslo, ti baneområder, tre driftsavdelinger og tre landsdekkende enheter; Bane Nett (teleanlegg), Bane Energi (strømforsyning) og Maskinsentralen. **Bane Øst** har ansvar for størstedelen av jernbanenettet i Østlandsområdet, og har 692 medarbeidere, **Bane Sør/vest**, med 403 ansatte, har ansvar for jernbanenettet på sør- og vestlandet, og **Bane Nord** med sine 390 ansatte, har ansvar for Trøndelag og nordover. **Bane Energi** samler ressursene for energiforsyningsanlegg i en egen enhet, etablert i 1996. Virksomheten leverer elektrisk energi til hele jernbanenettet i Norge, og er en egen resultatenheter organisatorisk plassert i Banedisjonen. Enheten har 57 ansatte per 2010.
2. **Utbyggingsdivisjonen** ivaretar byggherrerollen for store jernbaneutbygginger fra detaljplanlegging til ferdigstilte anlegg. Divisjonen har 380 ansatte og en omsetning i 2011 på ca 3,9 milliarder kroner.
3. **Trafikk og marked** har ansvar for operativ trafikkstyring, ruteplanlegging og informasjon til kundene, med sine ca 750 ansatte.

Et høyst aktuelt potensial når vi diskuterer områder hvor det fremdeles er sannsynlig med positive samfunnsgevinster ved utskillelse av tjenesteproduksjon, er der hvor en fristilling kan være nyttig for å overkomme forvaltningsorganiseringsproblemer med å framskaffe langsiktig finansiering av større samfunnsøkonomiske investeringer. Investeringer i infrastruktur, som her jernbane, kan være en potensiell kandidat for utskilling. I jernbanesektoren er det en betydelig underkapasitet i landets sentrale strøk, vurdert ut ifra både faktisk og forventet etterspørsel. Det er ved flere anledninger påpekt at dagens

⁹⁷ Etter skillet mellom infrastruktur og trafikkvirksomhet, og konkurranseutsetting av deler av trafikkmarkedet, ble Statens jernbanetilsyn opprettet for å ha utøvende kontroll- og tilsynsmyndighet med jernbanevirksomheter. Tilsynet har i dag rundt 40 ansatte.

⁹⁸ NAV fikk 9 565 210 000 kroner i overføringer til drift over Statsbudsjettet for 2011, mens Statens vegvesen fikk 7 170 100 000 kroner. Statlige universiteter og høyskoler har en samlet pott på 24 157 242 000kr, men dette er altså det samlede beløpet for alle universiteter og høyskoler med statlig eierskap.

⁹⁹ http://www.jernbaneverket.no/no/Om-oss/Om_jernbaneverket/Organisasjonskart/

finansieringssystem ikke makter å mobilisere og konsentrere tilstrekkelig store investeringer som er påkrevd¹⁰⁰.

6.1.3 Markedsmessige betraktninger

Det har i lengre tid vært interesse for jernbane og driften av denne både mellom politikere og i mediene. Denne interessen finner vi både i og utenfor Norges landegrensler. Det har vært stort fokus på miljø- og effektivitetsutfordringer, og store satsinger innenfor sektoren har resultert i erfaringer og økt kompetanse om markeder og teknologiske løsninger. Videre opplever man økt fokus på konkurranse i de ulike transportmarkedene og transportformene mer generelt¹⁰¹. På grunn av utviklingen i det europeiske konkurranse-regelverket mot omstrukturering og liberalisering av togtransport¹⁰², utvikler det seg et større antall konkurrerende jernbanemiljø i Europa. Dette har innvirkning på hvordan vi må tenke på den videre satsingen innenfor jernbane i Norge. Selv om Norge ligger i utkanten av Europa og den store befolkningskonsentrasjonen, er landet vårt påvirket av de trender og utviklingstrekk som skjer i våre naboland og handelspartnere. EØS- avtalen gjør også at Norge må ta innover seg nytt regelverk utarbeidet på EU- nivå¹⁰³.

Med Statens jernbanetilsyn skilt ut som egen enhet, og en fortsatt klar oppgavefordelingen mellom tilsynet og Jernbaneverket hva gjelder myndighetsoppgaver, kan all virksomhet i Jernbaneverket oppfattes som tjenesteproduksjon på oppdrag for Samferdselsdepartementet.

En stor del av denne tjenesteproduksjonen består for øvrig av offentlig "unik" infrastruktur (naturlig monopol) som beskrevet under nivå 2, del 3.1 i rapporten. Dersom man inkluderer infrastrukturen i en utskilling er det viktig at man sørger for at alle aktuelle trafikkutøvere fremdeles får tilgang til jernbanenettet, på like vilkår. Jernbanetilsynets utvidede rolle innen markedsovervåking vil dermed ikke bli mindre viktig i en slik eventuell utvikling.

Dette tilsier at det er to relevante alternativer for å skille ut virksomhet som i dag ligger i staten ved Jernbaneverket. Basert på den kunnskap vi har om Jernbaneverket kan det stilles opp to mulige potensial for utskillelse:

1. *Hele etaten kan gjøres om til eget rettssubjekt (eksempelvis særlovsselskap, statsforetak (SF) eller statlig aksjeselskap)*¹⁰⁴

En forutsetning for full utskilling av Jernbaneverket må være en nøye gjennomgang av virksomhetens rolle som myndighetsutøver. Oppgaver som faller inn under offentlig myndighetsutøvelse vil naturlig kunne trekkes ut av et nytt rettssubjekt, og fortsatt beholdes som en del av forvaltningen. Dette gjelder blant annet etatens rolle som

¹⁰⁰ Se for øvrig Nasjonal Transportplan: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-16-2008-2009-.html?id=548837>

¹⁰¹ Jernbanegruppa (2011): Rapport frå arbeidsgruppe om vidare utvikling av norsk jernbane, 29.11.2011; "Hovedutfordringer for norsk jernbane". Jernbanegruppen er ledet av departementsråd Eva Hildrum i Samferdselsdepartementet (SD).

¹⁰² Det er åpnet for konkurranse på godsmarkedet i Norge, mens det hovedsakelig er monopolsituasjon på persontransport med tog.

¹⁰³ I Norge er det siden slutten av 1970-årene gjennomført en full deregulering av den innenlandske godstransporten på veg. Dette har skjedd samtidig med en tilsvarende utvikling i andre europeiske land. EØS-avtalen innebærer dessuten deregulering av internasjonale gods- og persontransporter på veg. Det er grunn til å regne med at utviklingen i EU går i retning av ytterligere konkurranse på sporet. For historisk tilbakeblikk på internasjonal jernbanepolitikk se http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/regpubl/stmeld/19961997/st-meld-nr-39_1996-97/2.html?id=191200

¹⁰⁴ Referer figur 3.1 "Sammenhengen mellom organisasjonsform og styringsmuligheter" ovenfor.

sektorplanmyndighet for jernbane, og etatens eksisterende ekspropriasjonsfullmakter¹⁰⁵. Det at Jernbaneverket opererer som statens fagorgan representerer ikke nødvendigvis et problem ved en eventuell utskilling (jf delkapittel 4.1.2 omhandlende "Eier/forvalter av (unik) ekspertise (statens fagorgan)").

Jernbaneverkets egen såkalte stamnettutredning, laget som innspill til kommende rullering av Nasjonal transportplan for perioden 2010-2019, peker på at dagens jernbanenett har betydelige muligheter når det gjelder å øke produksjonen av så vel person- som gods-transport, men at dagens jernbanenett trenger betydelig oppgradering og utvidelse for å få dette til. Dette krever igjen en annen modell enn dagens, hva gjelder finansieringsform for jernbaneprosjekter. Det vil være nødvendig med større økonomiske rammer og en avklart finansiering for å sikre en raskere utbygging. På samme måte som innenfor veisektoren gjelder det at årlig budsjettbevilgning over statsbudsjett ikke kan ivareta behovet for rask utbygging med avklart finansiering. I slike sammenhenger kommer argumenter opp for å omdanne Jernbaneverket til et statlig selskap med mulighet for å ta opp langsiktige lån til sine investeringer.

Det er fra flere hold, og nå sist i nevnte rapport fra Jernbanegruppa (2011), påpekt at man må greie ut om muligheter for å bruke alternative finansieringskilder, finansieringsordninger og utbyggingsorganiseringer. Jernbanesektoren er i dag fullfinansiert av staten over statsbudsjettet, men det i samferdselssektoren for øvrig finnes flere alternative finansieringsformer blant annet innen vei, og luftfartssektoren. Store prosjekter som går over flere år innenfor jernbanesektoren er ikke tjent med å opprettholde økonomiske rammevilkår for et år frem i tid. Det er vanskelig å planlegge fremdrift, prosjekter blir forsinket og anleggsgjennomføring og ferdigstilling av allerede igangsatte anlegg kan ikke gjennomføres med samfunnsøkonomisk gunstige betingelser.

I rapport gjennomført av Econ Pöyry (2008) "Nye modeller for finansiering av jernbanestruktur", pekes det på at investeringer og vedlikehold av jernbaneinfrastruktur i dag finansieres i sin helhet over statsbudsjettet og at denne modellen for utbygging og drift av jernbaneinfrastruktur har vist seg å være utilstrekkelig, både med hensyn til kvaliteten og kapasiteten på infrastrukturen. Over tid har det bygget seg opp et betydelig etterslep på investerings- og vedlikeholdssiden¹⁰⁶. En ny finansieringsmodell bør ta hensyn til både iverksetting av politiske prioriteringer samtidig som at den bør bidra til prioriteringer som responderer med brukernes behov¹⁰⁷. I den nevnte rapporten konkluderes det med at utbyggingen og drift av jernbaneinfrastruktur trolig kan ivaretas best innenfor en foretaksorganisering, altså en utskilling fra offentlig forvaltning.

2. Deler av etaten kan gjøres om til eget rettssubjekt (eksempelvis særlovsselskap, statsforetak eller statlig aksjeselskap)

I dette alternativet kan man tenke seg at man skiller ut all tjenesteproduksjon relatert til infrastrukturforvaltningen, men at eierskapet og den overordnede forvalterrollen fortsatt blir en del av offentlig forvaltning.

Den interne tjenesteproduksjonen i Jernbaneverket i dag er først og fremst knyttet til operativ utførelse av drift- og vedlikeholdsoppgaver. Det er i dag ca 1000 ansatte i Jernbaneverket som utfører slik operativ innsats – knyttet til inspeksjoner, visitasjoner,

¹⁰⁵ Blant annet har Jernbanelovens ("Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane med mer, av juni 1993 nr. 100) § 10 har bestemmelse som gir Jernbaneverket rett til å få utført vegetasjonskontroll på *annen manns grunn*. Se Jernbaneverket; Teknisk regelverk. Utgitt 4. mars 2011: <http://www.jernbaneverket.no/Documents/Marked/Underbygning/522/Vedlegg/t2209a00.pdf>

¹⁰⁶ Econ Pöyry (2008) "Nye modeller for finansiering av jernbanestruktur". Rapport 2008 – 079.

¹⁰⁷ Se for øvrig tabell 4.1, side 20 "Organisering og finansiering i ulike infrastruktursektorer", i Econ Pöyry (2008) "Nye modeller for finansiering av jernbanestruktur". Rapport 2008 – 079

feilretting, akutt og forebyggende vedlikehold. Her er det et eksisterende og et potensielt marked for leveranser fra aktører utenfor Jernbaneverket. Tidlig etter etableringen av Jernbaneverket ble denne interne tjenesteproduksjonen internt skilt ut fra forvaltningen, og samlet i en intern forretningsmessig styrt enhet: «BaneProduksjon». Senere ble for øvrig denne tjenesteproduksjonen tatt tilbake som integrert del av forvaltningen.

Annen intern tjenesteproduksjon er knyttet til ingeniørtjenester i form av planlegging og prosjektering av jernbaneanlegg. Her er det et eksisterende marked for tilsvarende tjenester fra ulike rådgivende ingeniørfirmaer. Denne tjenesteproduksjonen var tidligere også internt skilt ut fra forvaltningen, og samlet i en intern forretningsmessig styrt enhet: «BanePartner». Senere ble også denne tjenesteproduksjonen tatt tilbake som en integrert del av forvaltningen.

Utbyggingsdivisjonen i Jernbaneverket har byggherreoppgaver, men overleverer ferdige anlegg til Banedivisjonen som framtidig eier/forvalter. Det ligger til rette for å definere denne divisjonen som et byggherreombud, som dermed kan skilles ut fra eierfunksjonen for jernbanenettet. Her er det et eksisterende marked for byggherreombudstjenester og tung prosjektledelse.

Det kan pekes på at spesielt Finland valgte en rendyrket modell med kun overordnet eierskap til jernbanenettet når de etablerte sitt Jernbaneverk (RHK). All tjenesteproduksjon nevnt over (operativ innsats knyttet til drift, vedlikehold, oppgraderinger og nybygg), ingeniørtjenester, prosjektledelse og byggherreombuds-tjenester ble lagt ut i markedet. Senere er Trafikverket etablert i Finland (med forvaltning av infrastruktur på tvers av veg, bane og sjø), og også denne nye etaten har basert seg kun på overordnet eierskap, med all tjenesteproduksjon kjøpt i et marked. Ved siden av dette har Finland opprettet Trafiksäkerhetsverket (Trafi), som også er et forvaltningsorgan under Kommunikationsministeriet og som skal regulere og føre tilsyn på områdene veg, jernbane, sjøfart og luftfart, særlig mht sikkerhet¹⁰⁸.

Hva gjelder finansieringsform i dette sistnevnte alternativet er flere muligheter skissert i tidligere studier, som prosjektfinansiering, offentlig- privat samarbeid (OPS), fondsordninger, og brukerbetaling. De formelle sidene omkring denne typen lånefinansiering er mer komplekse enn alternativet med å etablere Jernbaneverket som eget rettssubjekt.

En oppsummering av potensial for utskilling av tjenesteproduksjon i Jernbaneverket er presentert i Tabell 6.1.

Tabell 6.1 Potensial for fristilling i Jernbaneverket

Potensial (høy/lav):	Høy
Volum	høyt
Kompleksitet	lavt (oversiktlig)
Markedsmessige betraktninger	høyt

Jernbaneverket har et høyt volum både hva gjelder årsverk og driftsutgifter over Statsbudsjettet. Av de statlige virksomhetene inkludert i denne rapportens analyse, er det bare NAV og Statens vegvesen som har større overføringer over Statsbudsjettet. Jernbaneverkets organisasjon er relativt oversiktlig, noe som tilsier lavere kompleksitet. Dette kan tyde på at det vil være færre utfordringer knyttet til en eventuell utskilling. Til slutt er det klart at det er et marked for den tjenesteproduksjon Jernbaneverket selv gjennomfører, ikke minst på grunn av utvikling og påvirkning fra naboland og EU-regelverk.

¹⁰⁸ Se rapport http://www.regjeringen.no/Upload/SD/Vedlegg/rapporter_og_planer/2011/infrastrukturdifi.pdf

6.2 NAV

Som beskrevet i punkt 5.7.1 overfor, er NAV Arbeids- og velferdsetaten et statlig forvaltningsorgan underlagt Arbeidsdepartementet.

NAV er en virksomhet med omfattende forvaltningsoppgaver relatert til behandling av søknader om ytelser i form av stønader og tiltak. På tjenestesiden yter NAV veiledning og informasjon, tilbyr kvalifiseringstjenester og yter tjenester relatert til formidling av hjelpemidler.

6.2.1 Volum

Arbeids- og velferdsetaten hadde omkring 13 500 årsverk i 2010. Per 2011 har etaten omkring 14 000 statlig ansatte. Driftsbudsjettet til den statlige delen av NAV er på 9,56 milliarder kroner i 2011. Dette omfatter både direktorat og ytre etat. NAV er således den største av de statlige etatene.

6.2.2 Kompleksitet

Den statlige delen av NAV består av Arbeids- og velferdsdirektoratet, en fylkeslinje med lokale NAV-kontorer i kommunene, forvaltningsenheter og andre regionale enheter og en spesialenhetslinje med ulike spesialenheter over hele landet.

Fylkeslinjen omfatter 19 fylkeskontorer, 457 NAV lokal kontorer som har ansvar for å veilede og informere brukere på arbeids-, familie og pensjonsområdet og ta i mot krav om ytelse¹⁰⁹, og 37 forvaltningsenheter som sluttbehandler krav om ytelse på familie- og arbeidsområdet i de ulike fylkene. Det eksisterer grensesnittsrutiner som beskriver oppgavedelingen mellom NAVs lokalkontor og forvaltningsenhetene på de ulike stønadsområdene. På områder som krever skjønn legger forvaltningsenhetene de skjønnsmessige vurderingene fra NAVs lokalkontor til grunn for sine vedtak.

Andre regionale enheter som omfattes av fylkeslinjen er:

- *NAV Arbeidsrådgivning* (i hvert fylke) supplerer NAVs lokalkontor og gir tilbud til brukere som har behov for tjenester utover det lokalkontorene kan tilby. Formålet er å lette tilpasningen til arbeid for brukere med helsemessige eller sosiale utfordringer).
- *NAV Arbeidslivssenter* (i hvert fylke) bistår bedrifter og virksomheter med å oppnå målene i avtalen om et inkluderende arbeidsliv.
- *NAV Intro* NAVs kompetansesenter for arbeidssøkende innvandrere. Tilbyr kurs, opplæring, råd om kvalifisering og jobbmuligheter, testing og vurdering av norskkunnskaper.
- *NAV Eures* En del av EURES nettverket (European Employment Service). Gir råd og bistand til norske og utenlandske arbeidstakere/arbeidsgivere.

NAV kjøper dessuten mange tjenester rettet mot å inkludere flere brukere i arbeid. Tjenestene omfatter opplæring og oppfølging.

NAV Spesialenhetslinjen omfatter 57 spesialiserte enheter inndelt i seks resultatområder, *NAV Hjelpemidler og tilrettelegging*, *NAV Internasjonalt*¹¹⁰, *NAV kontroll* som avdekker og anmelder misbruk av ytelse, *NAV Klageinstans*, *NAV Kontaktsenter*, samt *NAV Pensjon med ansvar* for saksbehandling, beregning og utbetaling av AFP, alders-, gjenlevende, krigs- og utenlandspensjon. I tillegg beregning og utbetaling av uførepensjon.

¹⁰⁹ Lokalkontorene har også ansvar for å følge opp brukere som trenger ekstra bistand for å komme i arbeid eller aktivitet. Lokalkontorene fatter ikke vedtak på søknad om stønader, men utformer innstillinger som legges til grunn ved behandling.

¹¹⁰ NAV Internasjonalt har ansvar for tjenester til norske statsborgere bosatt i utlandet som har rettigheter etter norsk-trygde eller bidragslovgivning.

Det er først og fremst forvaltningsenhetene og enhetene i Spesialenhetslinjen som har forvaltningsoppgaver relatert til å fastsette vedtak om ytelser. NAV lokalkontorenes virksomhet er tett knyttet opp til forvaltningsenhetene i og med at de følger opp om kriteriene for en del ytelser er oppfylt, samt at de lager innstillinger som legges til grunn for søknadsbehandlingen. Lokalkontorene tar selvstendige beslutninger angående tildeling av aktivitetstilbud.

De regionale enhetene i fylkeslinjen yter i stor grad tjenester. Det samme kan sies om NAV hjelpemidler og tilrettelegging og NAV Kontaktsenter. Det er imidlertid ofte stor grad av sammenheng mellom den tjenesten som ytes av disse instansene og den virksomheten som foregår i NAV lokal og i forvaltningsenhetene.

En del av virksomheten i forvaltningsenhetene omfatter å fatte vedtak på enkelte områder som er så regelstyrte at de nærmest er automatiserte. Det gjelder for eksempel vedtak på søknad om barnetrygd. Ytelsen løper til barnet fyller 18 år og utbetales månedlig. Andre ytelser er kompliserte å beregne, men også fullstendig regelstyrt. Det gjelder for eksempel alderspensjon. Man kan tenke seg at hele eller deler av saksbehandlingen for disse ytelsene kan delegeres.

NAV har et svært stort spenn i oppgaver, og det kan være at noen av NAVs utfordringer er knyttet til etatens omfang. Spennvidden kan gjøre etaten lite transparent og vanskelig å styre. Samtidig var det et sentralt mål med NAV-reformen å samle aktiviteter som er avhengig av hverandre i en etat. Dette skulle gjøre møtet med velferdstjenestene enklere for brukerne. I en vurdering av utskilling av oppgaver må det tas hensyn til hvilke tjenester og forvaltningsoppgaver som henger tett sammen.

6.2.3 Markedsmessige betraktninger

NAV kjøper i dag svært mange av tjenestene som er rettet mot kvalifisering. Det eksisterer et marked for flere av disse tjenestene. Leverandører er arbeidsmarkedsbedrifter og private virksomheter. I den grad man utvider disse kjøpene til også å omfatte mer spesialiserte tjenester og veiledning på systemnivå (til arbeidsgivere), er det grunn til å tro at det vil eksistere et marked for slike tjenester også.

For de øvrige oppgaver som NAV har i dag, eksisterer det ikke noe marked.

Det kan være mulig å skille ut ulike typer tjenester i NAV. Dette må vurderes i forhold til kompleksitet og i hvor stor grad aktuelle tjenester henger sammen med andre oppgaver som etaten utfører. Ulike alternativ skisseres nedenfor.

NAV kjøper i dag mange tjenester rettet mot å inkludere flere brukere i arbeid. Tjenestene omfatter opplæring og oppfølging til brukere som er arbeidsledige eller utenfor arbeid på grunn av sykdom, og helserettede tjenester som skal bidra til at den enkelte blir i stand til å arbeide. Kjøpene omfatter blant annet tjenester fra arbeidsmarkedsbedrifter og fra private leverandører. Det er mulig at enda flere tjenester rettet mot kvalifisering av enkeltbrukere kunne vært kjøpt eksternt.

Man kan tenke seg at hele eller deler av enheter skilles ut. Dette kan være enheter innenfor fylkeslinjen og spesialenhetslinjen. I fylkeslinjen kan man se for seg et marked innenfor mye av virksomheten i Arbeidsrådgivningsenhetene, Kompetansesentre for innvandrere og Arbeidslivssentrene.

NAV Arbeidsrådgivning bistår personer som har behov for veiledningsbistand som går utover den bistand de lokale NAV kontorene kan gi. Først og fremst til de som opplever særlige vansker med å finne gode løsninger i forhold til arbeid. Kompetansesentre for innvandrere gir individuell veiledning til innvandrere som har behov for mer veiledning enn det NAV kontoret kan gi. De gir råd og arbeidsavklaring. Kompetansesentrene er en annenlinjetjeneste. Tjenestene til Arbeidsrådgivningsenhetene og Kompetansesentrene er

spesialiserte tjenester rettet mot enkeltpersoner. Det kan være mulig for etaten å få disse tjenestene fra andre, og tenke seg et marked også her.

NAV Arbeidslivssentre bistår virksomheter som har inngått IA-avtale med å sette mål og utforme handlingsplaner for å nå målene i avtalen. Arbeidslivssentrene gir også veiledning om blant annet sykefraværsforebyggende arbeid, sykefraværsoppfølging og om hvilke virkemidler som kan tas i bruk. Man kan tenke seg en utskilling av hele eller deler av virksomheten ved Arbeidslivssentrene. Grensesnittet til NAVs forvaltningsoppgaver på helseområdet må vurderes.

Innenfor spesialenhetslinjen kan man seg for seg et marked innenfor deler av hjelpemiddelforvaltningen. Hjelpemiddelsentralene skal være et ressurs- og kompetansesenter innen hjelpemiddelformidling, samt tilby tolketjeneste for døve og døvblinde. Hjelpemiddelsentralene har et overordnet og koordinerende ansvar for formidling av hjelpemidler og tilrettelegging for funksjonshemmede innen eget fylke. Hjelpemiddelsentralene betraktes som en annen linje tjeneste som gir råd og veiledning til kommunene og andre samarbeidspartnere om:

- Funksjonshemninger og konsekvensen av dem
- Mulige løsninger
- Produkter som finnes på markedet
- Tilpasningsmuligheter
- Muligheter for reparasjon, vedlikehold og gjenbruk
- Tilrettelegging av det miljøet som hjelpemiddelet skal brukes i, både i hjemmet, på skolen, i arbeid og fritid.

Et annet alternativ innenfor spesialenhetslinjen er å skille ut NAV pensjon. Det vil si skille ut alt som har med beregninger og utbetalinger å gjøre. Beregningene av pensjonsytelser kan ofte være komplekse. Vedtakene om pensjon kan fortsatt ligge i NAV, eventuelt kan vedtak på helt regelstyrte ytelser som for eksempel barnetrygd og alderspensjon også skilles ut.

En oppsummering av potensial for utskilling av tjenesteproduksjon i NAV er presentert i Tabell 6.2.

Tabell 6.2 Potensial for fristilling i NAV

Potensial (høy/lav):	Lav
Volum	Høyt
Kompleksitet	Høyt
Markedsmessige betraktninger	Lav

NAV har et høyt volum både hva gjelder årsverk og driftsutgifter over Statsbudsjettet. Av de statlige virksomhetene inkludert i denne rapportens analyser, er det NAV som mottar de største overføringer over Statsbudsjettet. NAV har svært mange og varierte oppgaver, og behandling av flere av disse innebærer behov for informasjon om avgjørelser som er tatt på andre områder. På denne bakgrunn vurderes NAVs organisasjon til å være mindre oversiktlig, og organisasjonen vurderes derfor til å ha høy grad av kompleksitet. Dette kan tyde på at det vil være større utfordringer knyttet til en eventuell utskilling.

Til slutt er det klart at det finnes et marked for flere deler av den tjenesteproduksjonen NAV selv gjennomfører. NAV vurderes allikevel til å ligge på et relativt lavt nivå hva gjelder de markedsmessige betraktningene, da virksomheten har et så vidt stort spenn i oppgaver og hvor en hovedutfordring er den tette koplingen mellom tjenesteproduksjon og forvaltningsoppgaver. Deler av NAVs utfordringer er knyttet til etatens omfang. Spennvidden kan gjøre etaten lite transparent og vanskelig å styre. I en vurdering av utskilling av

oppgaver må det tas hensyn til hvilke tjenester og forvaltningsoppgaver som henger tett sammen.

6.3 FORSVARETS LOGISTIKKORGANISASJON (FLO)

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har, som beskrevet under punkt 5.8.1 ovenfor, ansvaret for å levere logistikk- og støttetjenester som er tilpasset Forsvarets behov.

6.3.1 Volum

FLO hadde 4 500 årsverk i 2010 og hadde 2 377 milliarder kroner i overføringer til driftsutgifter over Statsbudsjettet 2011. FLO forvalter omkring 15 milliarder kroner, fordelt på investeringer, drift og personell. Omkring 60 prosent av Forsvarsbudsjettet brukes til anskaffelse og vedlikehold av materiell. FLOs investeringsportefølje teller omkring 250 prosjekter og omkring 300 rammeavtaler.

6.3.2 Kompleksitet

FLO har organisert sin virksomhet i syv ulike divisjoner.

Fem av divisjonene har samme type ansvar på sine respektive områder. Dersom Forsvaret skal kjøpe nytt materiell til en bestemt våpengren, har den aktuelle divisjonen ansvaret for å undersøke markedet og velge den eller de aktuelle leverandøren(e). Den enkelte av disse divisjonene har også den kompetansen som skal til for å ivareta systemeierskapet på sitt område. Med systemeierskap menes at FLO, på vegne av forsvarssjefen, eier og forvalter alt materiellet til Forsvaret. De fem divisjonene er.

- *FLO Landkapasiteter* har base på Kolsås i Bærum og på Elverum. Divisjonen har ansvaret for de fleste investeringsprosjektene innenfor våpen og landmateriell, og besitter den nødvendige tekniske ingeniørkompetansen for å ivareta systemeierskapet.
- *FLO Luftkapasiteter* har baser på Kjeller i Skedsmo kommune. Divisjonen har ansvaret for de fleste investeringsprosjektene til Luftforsvarets materiell, og besitter den nødvendige tekniske ingeniørkompetansen for å ivareta systemeierskapet.
- *FLO Maritime kapasiteter* har base ved Haakonssvern i Bergen. Divisjonen har ansvaret for de fleste investeringsprosjektene til Sjøforsvaret, og besitter den nødvendige tekniske ingeniørkompetansen for å ivareta systemeierskapet.
- *FLO IKT-kapasiteter* har base på Kolsås. Divisjonen har ansvaret for de fleste investeringsprosjektene til Forsvarets IKT-systemer, og besitter den nødvendige tekniske IT-kompetansen for å ivareta systemeierskapet.
- *FLO Felleskapasiteter* har base på Kolsås og i Raufoss på Toten. Divisjonen har ansvaret for de fleste investeringsprosjektene av tverrfaglig art, og besitter den nødvendige tekniske ingeniørkompetansen for å ivareta systemeierskapet for fellesmateriell.

De to siste divisjonene i FLO har en litt annen type ansvar:

- *FLO Vedlikehold* har baser på Kjeller og Trandum (Romerike), i Bjerkvik og Ramsund (Nordland), på Haakonssvern og Laksevåg (Bergen) og på Karljohansvern i Horten. Divisjonen oppgraderer og modifiserer Forsvarets våpensystemer og

materiell. FLO Vedlikehold tar seg normalt av større modifierings- og vedlikeholdsoppdrag, mens våpengrenene selv er ansvarlige for enklere vedlikeholdsoppgaver.

- *FLO Forsyning* har personell og forsyningslagre ved de fleste av Forsvarets baser, mens forsyningsledelsen holder til på Kjeller. Divisjonen har ansvaret for Forsvarets forsyningslagre, driftsanskaffelser, distribusjon, avhending og transportkontroll.

FLOs organisasjon og inndeling i tjenesteproduserende enheter er relativt oversiktlig, noe som heller i retning av lavere kompleksitet. Dette kan tilsi at det vil være færre utfordringer knyttet til en videre utskilling av FLOs tjenesteproduksjon.

6.3.3 Markedsmessige betraktninger

FLOs rolle som offentlig tjenesteproducent

Arnesen og Hagen (2008)¹¹¹ omtaler FLO som et eksempel på en organisasjon der større grad av fristilling potensielt kunne gi lavere produksjonskostnader og billigere og bedre tjenester. De påpekte at FLOs verksteder utfører en type tjeneste som også burde kunne leveres av markedsbaserte aktører. Med andre ord, mye av virksomheten og kompetansen i de ulike FLO-divisjonene er av en slik karakter at det vil være enkelt å flytte virksomheten ut i et konkurranseutsatt marked.

FLO har flere ganger gjennomgått omstillingsprosesser. Eksempelvis ble FLO ved årsskiftet 2003/2004 omstilt fra å være organisert etter forsvarsgren til å bli mer prosessorientert, med inndeling i divisjoner.

Det skjedde også en større omstilling i kjølvannet av den såkalte FRIFLO-prosessen. Dette var et omfattende utredningsarbeid knyttet til FLO som Forsvardepartementet gjennomførte i 2008 og 2009.¹¹² Hovedkonklusjonen her var at FLO skulle drive mer med kjernevirksomheten logistikk og minst mulig med administrative støttetjenester.

FLOs virksomhet skulle med dette fokuseres mer mot materiellinvesteringer og –forvaltning, mens forsvarsgrenene skulle overta viktige vedlikeholds- og støttefunksjoner. Videre skulle IKT-driften overføres til en nyetablert organisasjon med helhetlig ansvar for Forsvarets informasjonssystemer. Mer konkret ble FLOs oppgaver knyttet til basedrift og annen støttevirksomhet i 2010 tilbakeført til de ulike forsvarsgrenene.¹¹³ Videre ble FLOs driftsoppgaver knyttet til IKT overflyttet til Forsvarets informasjonsinfrastruktur (INI), mens ansvaret for IKT-relaterte investeringsprosjekter og systemeierskap ble værende i FLO.

FLOs omfang og spekter av tjenesteproduksjon har vært, og er fortsatt, så vidt stort at effektivisering og foretaksorganisering av deler av virksomheten løpende har vært utredet og diskutert.¹¹⁴ Den forrige regjeringen (Bondevik 2) gikk inn for en foretaksorganisering av FLO, med tanke på et senere salg. Den nåværende regjeringen har på sin side vurdert det dit hen at virksomheten fortsatt skal være en del av Forsvaret.

¹¹¹ Arnesen, Catherine B og Kåre Hagen (2008): Fra vesen til virksomhet – et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte virksomheter. Forskningsrapport BI Nr.3 – 2008.

¹¹² Arbeidet med Fremtidig Innretting av FLO ble gjennomført i to faser: Fase 1 omfattet de fleste organisasjonsendringene knyttet til FLO, som materiellforvaltningen, forsyninger, IKT driftstjenester, basedrift og Forsvarets materielltilsyn. Det ble redegjort for denne fasen i forsvarsbudsjettet for 2009. Fase 2 omhandlet base- og garnisonsvedlikeholdet i Hæren og Luftforsvaret. Denne fasen ble ferdigstilt i mars 2009.

¹¹³ Disse såkalte regionale støttefunksjonene (RSF) ble i 2006 overført den andre veien, fra forsvarsgrenene til FLO.

¹¹⁴ Se blant annet NOU 2007:15 Et styrket forsvar.

21. oktober 2011 ble det imidlertid bestemt at Luftforsvarets Hovedverksted Kjeller (LHK)¹¹⁵, som har vært en del av FLO Vedlikehold, skal omdannes til statsforetak med virkning fra 2012. Dette er den foreløpig siste omstillingen i FLO. Når LHK omgjøres til statsforetak blir det et klart organisatorisk skille der Forsvaret beholder sin myndighets- og bestilleroppgaver på den ene siden, mens LHK opererer som en fristilt produksjonsvirksomhet på den andre.

Hovedhensikten med å skille ut LHK er å sikre et mer konkurransedyktig og relevant fagmiljø på lengre sikt. Mer konkret skal verkstedet settes i stand til å konkurrere om større fremtidige vedlikeholdsoppdrag på såkalte luftmilitære fartøy. Disse oppdragene blir i stadig større grad integrert i kontraktene ved kjøp av nye våpensystemer. Dermed åpnes det opp et nytt marked for underleveranser i disse kontraktene (eksempelvis til leverandører av det nye kampflyet F-35 og av NH-90 helikoptre). Det å posisjonere det nye foretaket i dette markedet anses som viktig.

En viktig forutsetning for fristillingen er at det nye foretaket kan opprettholde den nødvendige vedlikeholds- og beredskapsoppgaver knyttet til eksisterende materiell, som F-16 kampflyene og Sea King helikoptrene.

Statsforetak anses å være en særlig velegnet organisasjonsform når det i tillegg ligger sektorpolitiske målsettinger til grunn for statens eierskap, slik tilfellet vil være med det omdannede LHK.¹¹⁶

I Prop. 3S (2011-2012) heter det: *”De samfunnsøkonomiske konsekvensene ved å omdanne LHK til statsforetak ligger hovedsakelig i etablering av et økonomisk lønnsomt foretak som kan være med å konkurrere om vedlikeholdsoppdrag for fremtidige luftkapasiteter. På bakgrunn av det forretningsmessige potensialet som ligger i et omdannet LHK, legges det et godt grunnlag for å opprettholde kompetansearbeidsplassene og det teknologisk avanserte miljøet ved verkstedet over tid.”*

Under FLO Vedlikehold ligger det også tilsvarende verksteder som LHK for de andre våpengrenene. Argumentet som ble brukt for utskilling av LHK, knyttet til konkurranseutsetting og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, vil mest sannsynlig også gjelde for disse. Det kan også være verdt å se nærmere på tilsvarende potensialer for fristilling under de andre FLO-divisjonene.

FLOs rolle som systemeier og forvalter av offentlige ressurser

Som omtalt ovenfor har FLO også rollen som systemeier. Det betyr at de ulike divisjonene har den tekniske kompetansen som ivaretar eierskapet og forvaltningen av Forsvarets materiell, på vegne av forsvarssjefen. Dermed har FLO også et overordnet ansvar som forvalter av offentlig ressurser. Mye av dette materiellet, som for eksempel jagerfly og ubåter, er sentralt for Norges sikkerhet. Dette tilsier at ansvaret bør forbli i offentlig forvaltning. Det er altså lite hensiktsmessig å fristille den delen av FLOs virksomhet som dreier seg om systemeierskap.

I Tabell 6.3 oppsummeres potensialet for utskilling av tjenesteproduksjon i Forsvarets Logistikkorganisasjon.

¹¹⁵ LHK driver med reparasjon og vedlikehold av blant annet fly, flymotorer, flyinstrumenter, aggregater, radarer og data-, tele- og radioutstyr.

¹¹⁶ Se Prop. 3 S (2011-2012) Omdanning av Luftforsvarets hovedverksted Kjeller (LHK) til statsforetak og andre investeringer.

Tabell 6.3 *Potensial for fristilling i FLO*

Potensial (høy/lav):	Høy
Volum	Høyt
Kompleksitet	Lav
Markedsmessige betraktninger	Høyt

FLO har et høyt volum både når det gjelder årsverk og kapitalen som forvaltes. FLOs organisasjon er relativt oversiktlig, noe som heller i retning av lavere kompleksitet. Dette kan tilsa at det vil være færre utfordringer knyttet til en videre utskilling av FLOs tjenesteproduksjon. Videre viser gjennomgangen ovenfor at det åpenbart er et marked for en stor del av den tjenesteproduksjonen FLO utfører.

6.4 STATENS KARTVERK

Statens kartverk (SK) er, som beskrevet under punkt 5.4.2 ovenfor, en forvaltningsbedrift underlagt Miljøverndepartementet.

6.4.1 Volum

SK hadde 783 årsverk fordelt på 860 ansatte i 2010. Overføringene til driftsutgifter i Statsbudsjettet for 2011 var på 921 millioner kroner. SK har også inntekter fra salg av kart, kartdata og eiendomsinformasjon. Disse inntektene utgjorde i underkant av 10 prosent av de totale driftsinntektene i 2010.

6.4.2 Kompleksitet

SKs virksomhet er fordelt på følgende fire divisjoner:

- *Geodesi* har ansvaret for det nasjonale horisontale og vertikale grunnlaget, det såkalte landsnettet. Dette er grunnlaget for all posisjonsbestemmelse, oppmåling og kartlegging. SKs nasjonale system for nøyaktig satellittbasert posisjonsbestemmelse, Satref, leverer posisjonstjenester med henholdsvis desimeters (DPOS) og centimeters (CPOS) nøyaktighet i sanntid.
- *Land* har ansvaret for å etablere og forvalte kartdata og geografisk informasjon over Fastlands-Norge. Ansvarsområdene inkluderer Geovekst, kart og kartdata, areal-, miljø- og planinformasjon, forvaltning, teknologi og produksjonsutvikling. Landdivisjonen har også ansvar for matrikkelen, Norges offisielle register over fast eiendom, bygninger og adresser.
- *Tinglysing* ligger på Hønefoss, og har ansvaret for blant annet tinglysing i fast eiendom og rettsregistrering i borettsandeler. SK er nasjonal tinglysingsmyndighet, og 2008 var det første fulle driftsåret hvor tinglysingen dekket hele landet.
- *Sjø* har ansvaret for oppmåling av norskekysten, norske havområder inkludert polare farvann. Det utarbeider og oppdaterer elektroniske og trykte sjøkart og farvannsbeskrivelser over disse farvannene. Sjø har også operatøransvar for den internasjonale elektroniske sjøkarttjenesten Primar.

Geodesi, *Land* og *Tinglysing* ligger på Hønefoss, mens *Sjø* ligger i Stavanger.

SK har videre tolv fylkeskartkontorer, et distriktskontor for tinglysing i Ullensvang i Hardanger, samt et forskningsanlegg i Ny-Ålesund på Svalbard. Hovedkontoret, stab og interne tjenester ligger på Hønefoss.

SKs organisasjon og inndeling i tjenesteproduserende enheter er relativt oversiktlig, noe som heller i retning av lavere kompleksitet. Dette kan tilsi at det vil være færre utfordringer knyttet til en videre utskilling av SKs tjenesteproduksjon.

6.4.3 Markedsmessige betraktninger

SKs rolle som offentlig tjenesteprodusent

I en betydelig del av sin virksomhet opptre SK som offentlig tjenesteprodusent. SK forsyner publikum, eksempelvis private tjenesteutviklere og privatpersoner, med kartdata, de produserer trykte kartserier og publikasjoner, formidler data på vegne av Norge digitalt osv.

De fleste av de opprinnelige forvaltningsbedriftene i Norge er blitt fristilt. SK er én av kun fire forvaltningsbedrifter som er igjen.¹¹⁷ Dette kan i seg selv tilsi at man bør utrede hvilke potensielle gevinster en fristilling av hele eller deler av SKs tjenesteproduksjon kan gi. I så fall vil det være relevant å se nærmere på erfaringer med tidligere fristillinger av forvaltningsbedrifter, jf. Arnesen og Hagen (2008)¹¹⁸.

En stor del av SKs bearbejdede kartdata tilbys gratis, mens de mest ettertraktede dataene, de såkalte rådataene, fortsatt tilbys mot betaling.¹¹⁹ Denne typen data er spesielt verdifulle, blant annet for utviklere av såkalte applikasjoner for nett og mobile plattformer. Enkelte av de bearbejdede kart- og geografiske produktene til SK tilbys i konkurranse med kommersielle aktører. Det betyr at det allerede eksisterer et marked for deler av de tjenestene SK leverer.

Norsk eiendomsinformasjon

Norsk Eiendomsinformasjon AS (NE) ble stiftet i 1987, og er et IT-selskap som er heleid av Nærings- og handelsdepartementet. NE er, som omtalt under punkt 4.1, et eksempel på et statseid selskap utenfor forvaltningen som dels driver innenfor samme område som SK, det vil si med offisielle norske arkiver, databaser, grunndata o.l (jf delkapittel 4.1.2 "Eier/forvalter av (unik) ekspertise (statens fagorgan)"). NE har utviklet, forvalter og drifter det registreringssystemet som SK benytter som tinglysningsmyndighet. Selskapet samarbeider også med SK om distribusjon av informasjon fra Grunnboken og den såkalte Matrikkelen.¹²⁰

Formålet med SKs oppgaver, å dekke Norges behov for geografisk informasjon og offentlig eiendomsinformasjon, ligger nært opp til NEs virksomhet, som allerede er fristilt¹²¹. Dette tilsier at det kunne være verdt å vurdere potensialet for gevinster knyttet til en videre fristilling av SKs virksomhet.

Electronic Chart Centre AS

Electronic Chart Centre (ECC) ble skilt ut fra SK i 1999 og etablert som aksjeselskap. ECC skal bidra til maritim nyskaping og drift av samfunnsnyttig infrastruktur. Dette inkluderer utvikling og drifting av internasjonale elektroniske sjøkarttjenester i samarbeid

¹¹⁷ Tall per 2010. Kilde: www.difi.no/filearchive/fakta-om-organisering-av-statens-virksomhet.pdf

¹¹⁸ Tradisjonelt har denne tilknytningsformen blitt benyttet når det statlige engasjementet gjelder forretningsmessig orientert tjenesteproduksjon som det synes å være vanskelig å ivareta på en effektiv og fordelingsmessig god måte i et marked. Organisering som forvaltningsbedrift skulle gi virksomheten økt fleksibilitet og gjennomføringsevne i oppgaveløsningen og samtidig gi grunnlag for langsiktig planlegging av investeringsaktiviteter.

¹¹⁹ I 2010 vedtok regjeringen at data (av ikke sensitiv art) fra alle statlige etater skal kunne brukes gratis av alle, men Statens Kartverk fikk et unntak for sine rådata.

¹²⁰ Matrikkelsystemet er Norges offisielle eiendomsregister.

¹²¹ NE skal på kommersielt grunnlag, og i konkurranse med andre, sørge for hensiktsmessig og korrekt distribusjon av eiendomsinformasjon (jf note 35, delkapittel 4.1.2).

med norske og utenlandske myndigheter. Nasjonal og internasjonal sjøfart får gjennom denne virksomheten tilgang til oppdaterte sjøkartdata døgnet rundt. Tjenestene tilbys etter avtale med og i samarbeid med Statens kartverk Sjø. SKs rolle er å tilrettelegge og koordinere samarbeidet mellom de ulike landene.

Dette er igjen et eksempel på en type virksomhet som ligger nært opptil det SK driver med og som allerede er fristilt. Virksomheten til ECC har tidligere vært en del av SKs ansvarsområde og ECC har fortsatt tette bånd til SK i sin tjenesteproduksjon. Også dette tilsier at det kunne være verdt å vurdere potensialet for gevinster knyttet til en videre fristilling av SKs virksomhet.

SKs rolle som forvalter av offentlige ressurser

SK har også en viktig rolle som forvalter av offentlige ressurser, herunder grunndata knyttet til kart og det nasjonale registeret for offentlig eiendomsinformasjon. Dette anses som statlig eiendom som skal være tilgjengelig for alle uten (særlige) kostnader for brukeren.¹²² Derfor er det gjerne ønskelig fra myndighetenes side at ingen skal tjene penger på produksjon av slike velferdsgoder. Det kan tilsi at grunnlaget for et marked for denne typen tjenester er begrenset og at *forvalteransvaret* SK har bør forbli i forvaltningen.

SK er også et fagorgan for kart, geodata og eiendomsinformasjon, og har en ekspertise som myndighetene er avhengig av i ulike sammenhenger.

I Tabell 6.4 oppsummeres potensialet for utskilling av tjenesteproduksjon i Statens kartverk.

Tabell 6.4 Potensial for fristilling i Statens kartverk

Potensial (høy/lav):	Høy
Volum	Middels
Kompleksitet	Lav
Markedsmessige betraktninger	Høyt

SK har et middels stort volum når det gjelder årsverk og overføringer over Statsbudsjettet. Dette er relativt sett i forhold til flere av de andre virksomhetene vi tar for oss i denne rapporten. SKs organisasjon er relativt oversiktlig, noe som heller i retning av lavere kompleksitet. Dette kan tilsi at det vil være færre utfordringer knyttet til en videre utskilling av SKs tjenesteproduksjon. Videre viser gjennomgangen ovenfor at det åpenbart er et marked for en stor del av den tjenesteproduksjonen SK utfører. Dette er blant annet illustrert gjennom det tette samarbeidet om tjenesteproduksjon mellom SK og selskapene Electronic Chart Centre og Norsk Eiendomsinformasjon. Tilknytningsformen forvaltningsbedrift ble opprinnelig brukt på virksomheter med forretningsmessig orientert tjenesteyting og -produksjon. De fleste av disse bedriftene er allerede skilt ut fra forvaltningen. Dette tilsier at deler av tjenesteproduksjonen i SK er av en slik art at utskilling bør utredes nærmere.

¹²² I noen tilfeller har statlige virksomheter tatt betalt for denne typen informasjon, for å dekke kostnader til utvikling og drift.

7 VEDLEGG 1: UTELATTE VIRKSOMHETER

Tabell 1 *Instanser med politimyndighet, forsvar, rettsinstanser, nød- og beredskapsinstanser*

Virksomhet	Departement	Årsverk
Arbeidsretten	Arbeidsdepartementet	3
Trygderetten	Arbeidsdepartementet	63
Forsvaret (hele etaten)	Forsvarsdepartementet	18 124 ¹²³
Nasjonal sikkerhetsmyndighet	Forsvarsdepartementet	131
Hovedredningssentralene i Nord- og Sør Norge	Justis- og politidepartementet	42
Kriminalomsorgen (hele etaten)	Justis- og politidepartementet	4 390 ¹²⁴
Politiet (hele etaten inkl Politidirektoratet)	Justis- og politidepartementet	13 493
Politiets sikkerhetstjeneste	Justis- og politidepartementet	513
Siviltjenesten i Norge	Justis- og politidepartementet	10
Sysselemanden på Svalbard	Justis- og politidepartementet	32
Konfliktrådene (22 stk.)	Justis- og politidepartementet	14 i sekretariatet (+ 600 meglere)
Statens sivilrettsforvaltning	Justis- og politidepartementet	49
Regjeringsadvokaten	Statsministerens kontor	45
Totalt		36 909

¹²³ Totalt antall *avtalte* årsverk for ansatte. Kilde: www.ssb.no/forsv_statres/ FFI, FLO og Forsvarsbygg er inkludert i rapporten, men vi har ikke klart å skille ut disse årsverkene fra totaltallet, da de er fra andre kilder.

¹²⁴ Totalt antall *avtalte* årsverk for ansatte. Kilde: www.ssb.no/kriminal_statres/

Tabell 2 Tilsyn

Virksomhet	Departement	Årsverk
Petroleumstilsynet	Arbeidsdepartementet	154
Finanstilsynet	Finansdepartementet	243
Datatilsynet	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	40
Konkurransetilsynet	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	97
Statens helsetilsyn	Helse- og omsorgsdepartementet	94
Lotteri- og stiftelsestilsynet	Kulturdepartementet	68
Medietilsynet	Kulturdepartementet	50
Mattilsynet	Landbruks- og matdepartementet	1 326
Luftfartstilsynet	Samferdselsdepartementet	166
Post- og teletilsynet	Samferdselsdepartementet	153
Statens jernbanetilsyn	Samferdselsdepartementet	37
Taubanetilsynet & Park- og tivolitilsynet	Samferdselsdepartementet <i>(NB! Ikke lenger hos DNV - underlegges Jernbanetilsynet 01/12)</i>	-
Direktoratet for arbeidstilsynet	Arbeidsdepartementet	97
Totalt		2 525

Tabell 3 Fonds-, pensjons- og trygdeinstanser

Virksomhet	Departement	Årsverk
Pensjonstrygden for sjømenn	Arbeidsdepartementet	38
Statens pensjonskasse	Arbeidsdepartementet	379
Statens pensjonsfond - Utland	Finansdepartementet	280
Norsk kulturminnefond	Miljøverndepartementet	10
Totalt		707

Tabell 4 *Meklingsmann, fylkesmenn, kommisjoner, komiteer, ombud og utvalg*

Virksomhet	Departement	Årsverk
Riksmeklingsmannen	Arbeidsdepartementet	1
Barneombudet	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	16
Barnesakkyndig kommisjon	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	12
Barnevernets tvisteløsningsnemnd	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	6
Forbrukerombudet	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	31
Forbrukerrådet	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	124
Forbrukertvistutvalget	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	8
Fordelingsutvalget for tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	7
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	82
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	23 (+ 6 i sekretariatet)
Likestillings- og diskrimineringsnemnda	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	1
Likestillings- og diskrimineringsombudet	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	56
Markedsrådet	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	8
Fylkesmannsembetene	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	2 238
Personvernemnda	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	7
Pasientskadenemnda	Helse- og omsorgsdepartementet	32
Norsk pasientskadeerstatning	Helse- og omsorgsdepartementet	128
Bioteknologinemnda	Helse- og omsorgsdepartementet	6
Statens helsepersonellnemnd	Helse- og omsorgsdepartementet	6
Klagenemnda for behandling i utl. / Preimplantasjonsdiagnostikknemnda	Helse- og omsorgsdepartementet	2
Kontoret for voldsoffererstatning	Justis- og politidepartementet	27
Utlendingsnemnda	Justis- og politidepartementet	322
Husleietvistutvalget	Kommunal- og regionaldepartementet	9
Foreldreutvalget for barnehager	Kunnskapsdepartementet	6 (+ 2 i sekretariatet)
Foreldreutvalget for grunnopplæringen	Kunnskapsdepartementet	7
Statens havarikommisjon for transport	Samferdselsdepartementet	39
Totalt		3 204

Tabell 5 Kirkerelaterte instanser

Virksomhet	Departement	Årsverk
Bispedømmerådene	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	167
Det praktisk- teologiske seminar	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	15
Kirkerådet	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	65
Opplysningsvesenets fond	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	46
Totalt		293

Tabell 6 Direktoratater

Virksomhet	Departement	Årsverk eks. ytre etat
Helsedirektoratet	Helse- og omsorgsdepartementet	Ca. 700
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	200
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	186
Direktoratet for økonomistyring	Finansdepartementet	363
Fiskeridirektoratet	Fiskeri- og Kystdepartementet	452
Direktoratet for forvaltning og IKT	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	182
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	Ca. 1 000
Direktoratet for nødkommunikasjon	Justis- og politidepartementet	46
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap	Justis- og politidepartementet	586
Utlendingsdirektoratet	Justis- og politidepartementet	1 090
Utdanningsdirektoratet	Kunnskapsdepartementet	258
Statens landbruksforvaltning (utfører direktoratsoppgaver for LMD)	Landbruks- og matdepartementet	183
Direktoratet for naturforvaltning	Miljøverndepartementet	281
Klima- og forurensningsdirektoratet	Miljøverndepartementet	323
Riksantikvaren	Miljøverndepartementet	154
Norsk Polarinstittutt	Miljøverndepartementet	149
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard	Nærings- og handelsdepartementet	16
Justervesenet (direktorat for måleteknikk)	Nærings- og handelsdepartementet	84
Sjøfartsdirektoratet	Nærings- og handelsdepartementet	308
Oljedirektoratet	Olje- og energidepartementet	198
Norges vassdrags- og energidirektorat	Olje- og energidepartementet	357
NORAD (Direktoratet for utviklingssamarbeid)	Utenriksdepartementet	232
Totalt		7 348

Tabell 7 Virksomheter med under 100 årsverk i 2010

Virksomhet	Departement	Årsverk
Norsk filminstitutt	Kulturdepartementet	88
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring	Kunnskapsdepartementet	88
VOX, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk	Kunnskapsdepartementet	87
Senter for internasjonalisering av høgre utdanning	Kunnskapsdepartementet	77
Rikskonsertene	Kulturdepartementet	71
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning	Landbruks- og matdepartementet	70
Norsk utenrikspolitisk institutt	Kunnskapsdepartementet	59
Reindriftsforvaltningen	Landbruks- og matdepartementet	52
Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK)	Nærings- og handelsdepartementet	52
Nidaros Domkirkes restaureringsarbeider	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	51
Statens institutt for forbruksforskning	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	49
BIBSYS	Kunnskapsdepartementet	45
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek	Kulturdepartementet	44
Statens institutt for rusmiddelforskning	Helse- og omsorgsdepartementet	40
Språkrådet	Kulturdepartementet	38
Kriminalomsorgens IT-tjeneste	Justis- og politidepartementet	36
VEA - Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører	Kunnskapsdepartementet	36
Samordna opptak	Kunnskapsdepartementet	31
Norsk romsenter	Nærings- og handelsdepartementet	31
Fredskorpset	Utenriksdepartementet	31
Norsk akkreditering	Nærings- og handelsdepartementet	22
Skipsregistrene (Underlegges Sjøfartsdirektoratet 1/1-12, som en egen avdeling)	Nærings- og handelsdepartementet	20
Distriktssenteret	Kommunal- og regionaldepartementet	18
Vitenskapskomiteen for mattrygghet	Helse- og omsorgsdepartementet	17
Artsdatabanken	Kunnskapsdepartementet	15
Kunst i offentlige rom	Kulturdepartementet	13
Norgesuniversitetet	Kunnskapsdepartementet	11
Cristin	Kunnskapsdepartementet	9
Renatesenteret	Kunnskapsdepartementet	7
Internasjonalt reindriftssenter	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	5
Norsk lokalhistorisk institutt	Kulturdepartementet	5
Gáldu - Kompetansesenteret for urfolks rettigheter	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	3
Edelmetallkontrollen	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	1
Totalt		1 222

8 REFERANSELISTE

Arnesen, Catherine B og Kåre Hagen (2008): Fra vesen til virksomhet – et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte virksomheter. Forskningsrapport BI Nr.3 – 2008

Brandtzæg, Bent Aslak (2009): "Utarbeidelse av kommunale eierskapsmeldinger". TF-notat nr 19/2009, Telemarksforskning.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): "Transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark – Forvaltning og organisering". Rapport 2011: 10, 21. oktober 2011

Econ Pöyry (2008) "Nye modeller for finansiering av jernbanestruktur". R-2008-079

Hagen, Kolbjørn (2003): " En skjebnedag for universiteter og høyskoler", debattinnlegg i Dagbladet 23.09.03

Jernbanegruppa (2011): Rapport frå arbeidsgruppe om vidare utvikling av norsk jernbane, 29.11.2011; "Hovedutfordringer for norsk jernbane"

Jernbaneverket (2011): "Slik fungerer jernbanen - En presentasjon av trafikksystemets infrastruktur". Oslo, januar 2011

Kolbjørn Hagen, leserinnlegg i Dagbladet 23. september 2003: "En skjebnedag for universiteter og høyskoler"

Kristen Sollesnes (2001): *Offentlig eierskap i endring*. Magma. 4/2001

Lie, Amund og Per Kristen Mydske (2011): "På rett veg i samferdselspolitikken". Vegenogvi, nummer 05/JUNI/2011

LOV (2009-05-29 nr 30): Lov om Husbanken.

LOV (2005-06-03 nr 37): Lov om utdanningsstøtte

LOV (2005-04-01 nr 15): Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

Marci Lilli, advokatfirma Kluge: "Konkurransetsetting av kommunale oppgaver når kommunen opptrer med to hatter", <http://www.kluge.no/?did=9088575>

Nesheim, Thorstein og Kjell Vathne (2000): "Konkurransetsetting og bestiller/utfører organisering i norske kommuner". Rapport 2000: 59. SNF, Norges Handelshøyskole, Bergen

NOU 2007: 15 "Et styrket forsvar"

NOU 2006: 6 "Når sikkerheten er viktigst: beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner"

NOU 2005: 3 "Fra stykkevis til helt"

NOU 2003: 6 "Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten"

NOU 1997: 12 "Grenser til besvær"

NOU 1996: 7 " Museum Mangfald, minne, møtestad"

NOU 1995: 17 "Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet"

Prop. 1 S (2011–2012), *For Budsjettåret 2012*, Samferdselsdepartementet

Prop. 3 S (2011-2012), "Omdanning av Luftforsvarets hovedverksted Kjeller (LHK) til statsforetak og andre investeringer", Forsvarsdepartementet

På Skinner – Glimt fra Jernbaneverkets virksomhet i 2009

Riksrevisjonen (2010) "Retningslinjer for selskapskontroll".

Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget, Bergen- Sandviken

Sandmo, Agnar et al (1992): *Offentlig politikk og private incitamerter*. TANO, Oslo

Sandmo og Kåre P. Hagen (red.) (1992): *Offentlig politikk og private incitamerter*

SSB <http://www.ssb.no/offinnut/>

Statens Eierberetning 2010, Nærings- og handelsdepartementet

St.meld. nr.16 (2008-2009) *Nasjonal transportplan 2010-2019*, Samferdselsdepartementet

St.meld. nr.13 (2010-2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*, Handels- og næringsdepartementet

St.prp.nr. 44 (2006-2007) "Om endringer i statsbudsjettet for 2007 under Helse- og omsorgsdepartementet"

Tom Christensen et al (2009, 2.utg): *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte* på Universitetsforlaget

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap som har en visjon om å bidra til balansert, bærekraftig utvikling. Vi tilbyr våre oppdrags-givere integrert forretningsrådgivning, helhetlige løsninger for komplekse prosjekter og effektiv, beste praksis design og prosjektledelse. Vår ekspertise dekker områdene industri, energi, byutvikling & mobilitet og vann & miljø. Pöyry har 7 000 eksperter lokalisert i ca. 50 land.

Pöyrys forretningsrådgivere veileder kundene og hjelper dem å finne løsninger på komplekse forretningsutfordringer. Gjennom årene har vi bygget opp betydelig næringsspesifikk kunnskap, tankelederskap og ekspertise. Vi setter denne kunnskapen i arbeid på vegne av våre kunder, og bidrar med ny innsikt og nye løsninger på forretnings-spesifikke utfordringer. Pöyry Management Consulting har omtrent 500 konsulenter i Europa, Nord-Amerika og det asiatiske stillehavsområdet.

Econ Pöyry er den norske delen av Pöyry Management Consulting, med kontorer i Oslo og Stavanger. Vi opererer i skjæringspunktet mellom marked, teknologi og politikk. Vi har bidratt til informert beslutningstaking for virksomheter, organisasjoner og offentlig sektor i mer enn 20 år. Vi tilbyr tre integrerte typer av tjenester og arbeidsmetoder:

Markedsanalyse, Markedsdesign og Strategi- og forretningsrådgivning. Våre tre viktigste kompetanseområder er energi, samfunnsøkonomi og miljø og klima.

Econ Pöyry

Pöyry Management Consulting (Norway) AS

Schweigaards gate 15B
0191 Oslo

Tlf: 45 40 50 00

Faks: 22 42 00 40

E-post: oslo.econ@poyry.com

