DET KONGELIGE ARBEIDS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 17

(2002–2003)

Om statlige tilsyn

Innhold

1 Innledning og sammendrag 7
1.1 Utfordringer ved dagens tilsynsorganisering 8
1.1.1 Rolleklarhet 8
1.1.2 Legitimitet 10
1.1.3 Forholdet til næringslivet 10
1.1.4 Andre forhold 11
1.2 Idealer for organisering og utføring av tilsynsvirksomhet 12
1.2.1 En klar og tydelig rolle for tilsynene 13
1.2.2 Klare og tydelige formål for tilsynene 14
1.2.2.1 Unngå konflikterende formål i samme tilsyn 14
1.2.2.2 Unngå at samme formål ivaretas av forskjellige tilsyn 14
1.2.3 Økt faglig uavhengighet i forhold til departementene 14
1.2.4 Styrket fagkompetanse i tilsynene 15
1.3 Sammendrag av meldingens konkrete endringer for enkelte tilsyn 15
1.3.1 Tilsyn på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet 15
1.3.2 Tilsyn på transport- og trafikksikkerhetsområdet 16
1.3.3 Tilsyn på markeds- og konkurranseområdet 16
1.3.4 Tilsyn på medieområdet 17

2 Internasjonale utviklingstrekk .. 18
2.1 Innledning 18
2.2 Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) ... 18
2.3 Konsekvenser av OECDs arbeid for norsk tilsynsorganisering 19
2.4 EØS-avtalen 19
2.5 EØS – konsekvenser for norsk tilsynsorganisering 19
2.6 EØS – konsekvenser for tilsynsformene 21

3 Tilsynsrollen 22
3.1 Innledning 22
3.2 Nærmere om tilsynsrollen 22
3.3 Beslektede oppgaver 23
3.4 Avgrensning av tilsynsbegrepet i stortingsmeldingen 24
3.5 Dagens organisering – forholdet mellom tilsynsoppgaver og andre statlige oppgaver 25
3.6 Utvikling av tilsynsmetodikk og økt bruk av alternativer til statlig tilsyn 26
3.6.1 Endringer i regelverket – funksjonelle krav 26
3.6.2 Fra tradisjonell kontroll til internkontrollbasert tilsyn 27
3.6.3 Alternativer til statlig tilsyn 28
3.6.4 Sertifikater som alternativ og supplement til statlig tilsyn 28
3.6.5 Delegering av tilsynsmyndighet til ikke-statlige institusjoner 29
3.6.6 Deregulering og nye incentivordninger 29

4 Forholdet mellom departement og tilsyn 30
4.1 Behovet for større uavhengighet .. 30
4.2 Oppgavetyper 30
4.2.1 Kontroll og sekundære vedtak 31
4.2.2 Konsesjoner 31
4.2.3 Utferdigelse av forskrifter 31
4.3 Oppgaver og grad av uavhengighet 31
4.4 Forvaltningsorgan – behovet for ytterligere uavhengighet 32
4.5 Adgang til å opprette uavhengige tilsyn og statsrådenes ansvar 32
4.6 Virkemidler for å sikre en uavhengig stilling 33
4.6.1 Delegering av beslutningsmyndighet 33
4.6.2 Begrensninger i Kongens instruksjonsmyndighet ved enkeltvedtak 33
4.6.2.1 Formalisering av instruksjonsmyndigheten ved enkeltvedtak 34

4.6.3 Klagebehandling 35
4.7 Sikring av overordnet styring ved en uavhengig organisering 35
4.7.1 Instruksjonsmyndighet på enkelte områder 35
4.7.2 Adgang for departementet til å overta saksbehandlingen 36
4.7.3 Klagebehandling i departementet . 36
4.7.4 Omgjøringsadgang 36
4.8 Styring av tilsyn med større uavhengighet 36
4.9 Oppsummerende vurdering av virkemidler for å sikre uavhengighet 37

5 Organisatoriske endringer innen helse, miljø og sikkerhet (HMS) 39
5.1 Generelt om tilsyn på HMS-området 39
5.2 Klarere skiller mellom tilsynsoppgaver og andre oppgaver 40
5.2.1 Oljedirektoratet 40
5.2.2 Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Arbeidstilsynet 41
5.3 Klarere og enklere grenseflater mellom tilsynene 42
5.3.1 Koordinering av næringslivsrettet tilsyn 42
5.3.2 Det nye Petroleumstilsynet – helhetlig tilsyn med petroleumsvirksomheten på land og på sokkelen 43
5.3.3 Det nye direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet – koordinering av tilsyn med storulykkesvirksomheter 44
5.3.4 Næringslivets sikkerhetsorganisasjon 44
5.3.5 Koordinering av næringslivsrettet tilsyn generelt – et nytt arbeidslivstilsyn 45
5.3.6 Øvrige oppgaver og ansvar som foreslås endret 45
5.4 Tilsynenes legitimitet og autoritet 46
5.5 Oppsummering 46
5.6 Økonomiske og administrative konsekvenser 47

6 Organisatoriske endringer på transport- og trafikksikkerhetsområdet 48
6.1 Generelt om tilsyn på transport- og trafikksikkerhetsområdet 48
6.2 Nærmere om de enkelte tilsyn 48
6.2.1 Sjøfartsdirektoratet 48
6.2.2 Luftfartstilsynet 49
6.2.3 Jernbanetilsynet 49
6.3 Klarere og enklere grenseflater mellom tilsynene 50
6.3.1 Øvrige oppgaver og ansvar som foreslås endret 50
6.4 Tilsynenes legitimitet og autoritet 50
6.5 Oppsummering 50
6.6 Økonomiske og administrative konsekvenser 51

7 Organisatoriske endringer på markeds- og konkurranseområdet 52
7.1 Innledning 52
7.2 Problembeskrivelse 52
7.3 Styrking av konkurransepolitikken 55
7.4 Nærmere om det enkelte tilsyn 56
7.4.1 Konkurransetilsynet 56
7.4.2 Post- og teletilsynet 57
7.4.3 Kredittilsynet 58
7.4.4 Norges vassdrags- og energidirektorat 60
7.5 Organisasjonsendringer m.m. 61
7.5.1 Vertikal ansvarsfordeling 61
7.5.2 Horisontal funksjonsfordeling 61
7.5.2.1 Asymmetri i saksbehandlingen 62
7.5.3 Forenkling og nedbygging av adferdskontroll 63
7.5.4 Ny konkurranselovgivning 63
7.6 Oppsummering 64
7.7 Økonomiske og administrative konsekvenser 64

8 Organisatoriske endringer på medietilsynsområdet 65
8.1 Spesielt om tilsynene på medieområdet 65
8.1.1 Statens medieforvaltning 65
8.1.2 Statens filmtilsyn 65
8.1.3 Eierskapstilsynet 65
8.2 Konkurranseloven og medieeierskapsloven 66
8.3 Sammenslåing av tilsyn på mediefeltet 66

9 Lokalisering av tilsyn 67
9.1 Tidligere utlokaliseringsinitiativer 68
9.2 Erfaringer fra utflyttingingsprosesser 68
9.3 Argumenter for og i mot utflytting 70
9.3.1 Tilgang til høyt kompetent arbeidskraft 70

9.3.2 Tilgang til kompetansemiljøer 70
9.3.3 Styrking av regionale sentra 71
9.3.4 Endring i kompetanse og arbeidsmåter 71
9.3.5 Kontaktkostnader 72
9.3.6 Kostnadsbesparelser 72
9.3.7 Hensyn til de ansatte 72
9.4 Forslag til lokalisering av tilsyn 73
9.5 Økonomiske og administrative konsekvenser 77
9.5.1 Omstillingskostnader 78
9.5.1.1 Personalkostnader 78
9.5.1.2 Husleiekostnader 80
9.5.1.3 Investerings- og flyttekostnader 80
9.5.2 Kostnader og besparelser av varig art 80
9.5.2.1 Varige kostnader 80
9.5.2.2 Varige besparelser 80
9.5.3 Nettoeffekt for staten 81
9.5.4 Samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader 81

Vedlegg

1 Tilsynsorganer i Norge – faktabeskrivelse 83

DET KONGELIGE ARBEIDS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 17

(2002–2003)

Om statlige tilsyn

Tilråding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 24. januar 2003, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)

1 Innledning og sammendrag

Det er nær førti statlige organer som fører tilsyn med at private og offentlige aktører i Norge holder seg innenfor regler fastsatt i lover og forskrifter. Områdene det føres tilsyn med spenner fra produktkvalitet og arbeidsmiljø til transportsikkerhet, mediemangfold og konkurranse, og arbeidsoppgavene omfatter utarbeidelse av forskrifter, behandling av konsesjons- og dispensasjonssøknader, direkte inngrep, kontroller, og aktivt forbedringsarbeid overfor dem man fører tilsyn med. I alt går det hvert år med rundt 7 000 årsverk i dette arbeidet.

Det er et viktig arbeid som utføres av tilsynsorganene. Varer og tjenester skal være trygge for forbrukere og brukere. Mye av lovgivningen og eksisterende tilsyn er etablert for i siste instans å ivareta ulike kunde- og brukerhensyn. Det er avgjørende at folk kan føle seg sikre på den maten de kjøper i butikkene, at de kan stole på banker og forsikringsselskaper, at de kan føle trygghet på arbeidsplassene, at de har visshet for at mediene gir rom for et mangfold av meninger, at de vet at sikkerheten blir ivaretatt når de skal reise med buss, tog eller fly, og at de kan stole på at bedrifter med markedsmakt ikke får sko seg på deres bekostning.

Ikke bare er tilsynsarbeidet viktig – det blir viktigere etter hvert som samfunnet blir mer mangfoldig og i større grad basert på markeder og andre desentraliserte styringsmodeller. Desentralisering av makt og myndighet er langt på vei et gode i seg selv, og det er samtidig nødvendig for i det hele tatt å få et moderne, komplisert samfunn til å fungere. Skal et desentralisert, til dels markedsbasert, system fungere godt, må det imidlertid suppleres med sterkt og aktivt tilsyn fra fellesskapets side – for å sikre enkeltinnbyggerne mot maktovergrep, for å sørge for at bedrifter og produkter holder den kvalitet de lover, og i noen grad for å beskytte innbyggerne mot seg selv.

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

I tilknytning til disse spørsmålene tar meldingen også opp spørsmålet om hva tilsynsambisjonen skal være og hvordan tilsynsfunksjonen skal utøves. Det er viktige og vanskelige avveininger her. På den ene side skal statlige tilsyn være et korrektiv overfor næringslivet og andre aktører. På den annen side må ikke tilsynene utgjøre en hemsko for innovasjoner og utvikling i næringsliv og offentlig tjenesteytelse. Målet må være å utvikle en tilsynsfilosofi som gjør at disse to hensynene i minst mulig grad kommer i konflikt med hverandre.

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

Meldingen tar ikke opp spørsmål knyttet til tilsyn med kommunesektoren. En viktig del av statens tilsynsvirksomhet gjelder nettopp kommunene. Det er imidlertid så mange spesielle problemstillinger knyttet til denne delen av tilsynsarbeidet – blant annet fordi omfanget av tilsyn må veies opp mot det kommunale selvstyret og den demokratiske kontoll som utøves gjennom dette – at det ikke er naturlig å velge de samme løsninger på dette området som på andre områder der staten fører tilsyn. Regjeringen vil derfor senere komme tilbake til spørsmålet om tilsyn med kommunenes virksomhet som en egen sak i en dertil egnet form.

Meldingen tar heller ikke opp politiets og domstolenes roller. I håndhevelsen av lover og forskrifter har rettsvesenet en spesielt sentral rolle, og det kunne på mange måter vært naturlig i meldingen også å drøfte rollefordelingen mellom tilsynsenhetene og rettsvesenet. De problemstillingene som knytter seg til tilsynsenhetene er imidlertid så viktige, og så vidt forskjellige fra problemstillinger knyttet til rettsvesenet, at en slik drøftelse lett ville ta oppmerksomheten bort fra det som er formålet med meldingen.

1.1 Utfordringer ved dagens tilsynsorganisering

Når regjeringen, som del av sitt program for modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor, fremmer en stortingsmelding om statlige tilsyn, er det ikke begrunnet i at dagens tilsyn generelt er kjennetegnet av alvorlig funksjonssvikt. De enkelte tilsynsorganer kan fungere mer eller mindre godt, men det er ikke hensikten i denne sammenheng å gjøre noen inngående og konkret evaluering av hvert enkelt tilsyn. Etter regjeringens vurdering er det imidlertid en svakhet ved deler av dagens tilsynsorganisering at den langt på vei er et produkt av praktiske ad hoc-vurderinger knyttet til etablering av de enkelte tilsynsorganer. Dagens tilsynsstruktur er vokst frem over lang tid og fremstår på mange måter som uoversiktlig og komplisert.

I en situasjon hvor de fleste er enige om at offentlig sektor står under et betydelig press for å styrke sin legitimitet i befolkningen, stiller dette tilsynene overfor nye utfordringer med hensyn til en bedre tilpasning både til dagens, men ikke minst fremtidens krav om en mer funksjonsdyktig offentlig sektor. De statlige tilsynene spiller i dag en sentral rolle som iverksettere av statlig reguleringspolitikk. Tilsynenes rolle vil i fremtiden bli enda mer betydningsfull, men på en noe annen måte. Regjeringen ønsker å gjennomføre forenkling og avregulering på en rekke sektorer. Dette må iverksettes parallelt med større delegering og desentralisering av offentlig myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon. For å nå disse målene må de statlige tilsynene gis mulighet og forutsetninger for å ivareta en sentral rolle som borgernes og brukernes garantister for at statlig myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon holder de krav og standarder som regjering og Storting setter. Regjeringen mener at dette stiller dagens tilsynsstruktur og de enkelte virksomheter overfor betydelige utfordringer og endringsbehov.

De viktigste utfordringene er knyttet til

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

1.1.1 Rolleklarhet

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

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

ter og behandle ulike aspekter av de samme saksforhold. Dette gjelder for eksempel på konkurransesiden der tilsynet med virksom konkurranse utføres foruten av Konkurransetilsynet også av Kredittilsynet, Norges Vassdrags- og energidirektorat, Eierskapstilsynet og Post- og teletilsynet. Siden flere tilsyn kan ha ansvar for samme sak, har det vært behov for å etablere en rekke samarbeidsavtaler for hvordan saksbehandlingen skal koordineres. Selv om disse samarbeidsavtalene er funksjonelle, kan det likevel være behov for en klarere definering av grenselinjer og ansvarsdeling mellom tilsynene.

For det andre er det i mye av tilsynsarbeidet en sammenvevning av politikk og fag. Politikk dreier seg i stor grad om å avveie ulike samfunnshensyn. En slik avveining er politisk av natur og knyttet opp til behovet for at demokratisk valgte politiske myndigheter står ansvarlig for slike valg og prioriteringer. Utfordringen i et demokrati- og rettssikkerhetsperspektiv, er at det må komme klart frem hvem som foretar disse avveiningene og hvordan de foretas. Saksgang og beslutninger bør være etterprøvbare for en kritisk offentlighet. Eksempler på saker som kan kreve slike avveininger av ulike legitime samfunnshensyn kan være fusjonssaker hvor støtte og beskyttelse av norske næringsaktører kan komme i konflikt med hensynet til konkurranse og forbrukerhensyn. Innen områdene trafikksikkerhet, helse, miljø og sikkerhet og matsikkerhet må det balanseres mellom ønsket om høyest mulig beskyttelse og sikkerhet, og hensynet til økonomiske rammebetingelser for næringene og offentlige tjenesteprodusenter.

Det er en utfordring å unngå at håndteringen av slike avveininger skjer implisitt og skjult. I dag er langt de fleste tilsynsorganer underlagt departemental styring og kontroll på linje med andre typer forvaltningsoppgaver. Det er viktig å unngå en uryddig sammenblanding av politiske og faglige hensyn. De politiske hensyn bør først og fremst komme til uttrykk gjennom den generelle normsetting i lover og forskrifter. Politisk overprøving av enkeltavgjørelser som i utgangspunktet er faglig baserte, kan være legitimt og nødvendig i enkelte tilfeller. Da er det imidlertid viktig at det nettopp er politiske myndigheter som foretar en slik overprøving og det bør fremgå klart at det er det som skjer. Politisk overprøvning i enkeltsaker vil på den andre siden kunne gjøre saksbehandlingen vilkårlig og skape utilsiktede presedensvirkninger. På sikt vil dette også kunne undergrave tilsynenes legitimitet overfor omverdenen. En politisk overprøving av enkeltsaker kan også åpne for lobbyvirksomhet og en politisering av beslutninger som burde vært rent faglige. Sammenblanding av politiske og faglige hensyn kan også gi seg utslag i at politiske avveininger forsøkes kamuflert som faglige argumenter. Dette kan særlig være en fare når avveiningene mellom ulike hensyn skjer på tilsynsnivå og ikke på politisk nivå, samtidig som det er nær uformell kontakt mellom departement og tilsyn.

For det tredje er det i dag mange tilsyn som har en blanding av direktorats-, tjenesteprodusents- og tilsynsoppgaver. Eksempelvis har Konkurransetilsynet både tilsynsoppgaver på vegne av departementet og utredningsoppgaver for departementet; Norges Vassdrags- og Energidirektorat har omfattende forvaltningsoppgaver i tillegg til tilsyns- og kontrollansvar overfor kraftnæringen; og Oljedirektoratet har både tilsynsansvar for helse, miljø og sikkerhet i petroleumsnæringen og ansvar for ressursforvaltning på norsk sokkel. Ved slike oppgavekombinasjoner kan man komme i skade for å la én oppgave man er tillagt påvirke måten man utfører de andre oppgavene på. Samtidig kan det oppstå vertikal uryddighet om et tilsyn er premissleverandør for et departement som man samtidig skal utføre kontrolloppgaver for.

For å unngå de rolleuklarheter som slike forhold fører med seg, er det behov for en klarere rolle- og oppgavedeling mellom de ulike tilsynene, innenfor hvert tilsyn og mellom tilsynene og deres overordnede departement. For at roller og oppgaver skal fremstå som ryddige overfor allmennheten og tilsynsobjektene, bør formålene med de enkelte tilsynene i større grad klargjøres og rendyrkes slik at det blir klart hvilke tilsyn som har ene- eller hovedansvar for å følge opp hvert enkelt formål.

Samtidig bør tilsynsfunksjonen i større grad rendyrkes for å unngå at de ulike rollene kan komme i konflikt med hverandre og bidra til at det stilles spørsmål ved tilsynets legitimitet. Det er ikke alle rollekombinasjoner som er like problematiske, men i det minste bør det unngås at et offentlig tilsyn også opptrer som tjenesteleverandør i forhold til sine egne tilsynsobjekter.

Når det gjelder forholdet mellom tilsynene og deres overordnete departement er det også her behov for en gjennomgang. Tilsynets oppgave bør være å utøve tilsyn innenfor fastsatte regler og forskrifter og gjøre faglige vurderinger. Det bør være et mål at tilsynene ikke foretar avveininger som er politiske i sin karakter. Slike avveininger bør gjøres av regjeringen eller av departementene; enten i form av utforming av regler og eller omgjøring av vedtak. Den første formen for politisk styring bør være idealet for å oppnå en ryddig og

forutsigbar saksbehandling. I tråd med regjeringens mål om større delegering av myndighet, bør førsteinstansavgjørelser som hovedregel bli lagt til tilsynene.

1.1.2 Legitimitet

For at tilsynene skal kunne utøve sin rolle er det helt avgjørende at de har tillit og troverdighet i forhold til offentligheten. Hendelser som Åstaulykken og Sleipner-forliset og den etterfølgende diskusjon og gransking av disse tragediene har understreket hvor viktig det er med sterke og kompetente tilsynsorganer. Det er derfor behov for å drøfte hvilke tiltak som proaktivt kan sikre og styrke tilsynenes autoritet og tillit. Ikke minst gjelder det de tilsyn som har et spesielt ansvar for sikkerhet og forebygging av hendelser med stort ulykkespotensial.

For at tilsynene skal ha en høy legitimitet og kunne gjøre gode faglige vurderinger, er det helt avgjørende at de besitter høy kompetanse. Det er også helt sentralt at tilsynenes kompetanse ikke er dårligere enn den partene har til disposisjon. På enkelte områder har tilsynene problemer med å rekruttere, beholde og videreutvikle kompetanse. Dette har delvis sammenheng med at lønnsnivået i det offentlige er lavere enn i privat næringsliv og at tilgangen på høyt kvalifisert kompetanse som ønsker seg til tilsynene er for lav der tilsynene er lokalisert i dag. Mange tilsyn oppleves som attraktive arbeidsplasser i startfasen av en karriere, men etter noen år forlater dyktige medarbeidere tilsynene for å gå over i privat næringsliv og ikke sjelden til den bransjen som de førte tilsyn med.

For å øke tilsynenes legitimitet og gjennomslagskraft er det derfor viktig å styrke deres faglige kompetanse, å øke deres uavhengighet og å synliggjøre hvordan avveininger foretas. Det er særlig viktig at tilsynene har en kompetanse som kan skape tiltro til at de gjør gode faglige vurderinger og at de er i stand til å møte partene i deres faglige argumentasjon. Uten gode faglige vurderinger vil tilsynenes vedtak i større grad bli utsatt for overprøvning og partenes innsigelser mot tilsynenes vurderinger få større gjennomslagskraft. Mange av sakene tilsynene behandler har også store økonomiske konsekvenser og det er viktig at en har tiltro til at de vedtak som fattes er riktige og at de ikke har utilsiktede økonomiske virkninger.

Skal tilsynene få økt legitimitet og gjennomslagskraft, må det ikke skapes usikkerhet i forhold til hvilke vurderinger som ligger til grunn for tilsynenes beslutninger. Allmennheten må ha tiltro til at tilsynene har høy faglig integritet, og at ikke særinteresser eller andre utenforliggende interesser påvirker de vedtak som fattes. Nærhet og faglig dialog mellom tilsyn og tilsynsobjekt kan bidra til å bygge opp kompetanse hos begge parter. På den andre siden vil tett kontakt med et begrenset antall tilsynsobjekter kunne føre til at tilsynet får en uheldig identifikasjon med bransjeinteressene.

Også uavhengigheten i forhold til de politiske myndigheter bør styrkes, og muligheten til å overprøve tilsynenes vedtak reduseres. Uavhengighet må imidlertid sees i sammenheng med tilsynenes faglige kompetanse. Uten faglig sterke tilsyn vil det være uforsvarlig å legge opp til økt uavhengighet.

For å skape økt legitimitet er det også viktig at avveiningen mellom ulike hensyn, faglige og/eller politiske, gjøres eksplisitte og skjer på politisk nivå i departementene eller i regjeringen. Dette vil redusere sammenblandingen av politikk og fag og øke troverdigheten til at tilsynenes beslutninger er fattet på et godt faglig grunnlag.

1.1.3 Forholdet til næringslivet

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

Mange av tilsynsobjektene – ikke minst i næringslivet – opplever ofte tilsynsmyndighetene og regulerende myndigheter som en hemsko for egen utvikling. De plages av detaljregulering, lang saksbehandlingstid og uklare ansvarsforhold mellom ulike myndighetsorganer. Selv om utfallet av en sak alltid kan være beheftet med usikkerhet, kan sammenblandingen av faglige og politiske interesser føre til uforutsigbarhet. Sterk detaljregulering har særlig vært fremtredende innenfor tele- og finansbransjen der markedene har gått fra en regulert til en gradvis mer de-regulert karakter.

Selv om det sannsynligvis alltid vil være uenighet mellom tilsynsobjektene og myndighetene om hvor lang saksbehandlingstiden ideelt sett bør være, er lang behandlingstid et problem, særlig tatt hensyn til at vedtak i disse sakene ofte har betydelige økonomiske implikasjoner. Det er også viktig å ta i betraktning at andre nordiske lands myndigheter ofte har en langt raskere behandling av saker som går på tvers av de nordiske landegrensene. Det er imidlertid viktig å understreke at slike problemer har sin årsak i det regelverket som ligger til grunn for tilsynet. Problematikken må således ses i forbindelse med regjeringens igangsatte regelforenklingsarbeid. Målsetningen med tilsynsreformen er å styrke håndhevingen, men med et mindre detaljert regelverk og mer funksjo-

nelle krav. Det vil videre være et mål å avvikle tradisjonelle statlige tilsynsordninger på de områder hvor dette med fordel kunne erstattes, eller i det minste reduseres, ved alternativer som for eksempel akkreditering og sertifisering.

For å legge til rette for dynamisk næringsutvikling er det derfor et viktig mål at fokuset dreies fra adferdsregulering over til strukturregulering, og at tilsynene i sitt arbeid er løsningsorientert snarere enn forbuds- og påbudsorientert. Dette vil medføre at tilsynenes behov for å detaljkontrollere virksomhetenes adferd reduseres, og at tilsynene på konkurranseområdet som et eksempel kan rette ressursene inn mot å få til en virksom og dynamisk konkurranse.

Tilsynsvirksomheten på områder som HMS (helse, miljø og sikkerhet) bør tilsvarende i større grad dreies fra detaljerte pålegg til å rette fokus mot en styrket internkontroll utført av bedriftene selv. En økt vekt på å ansvarliggjøre bedriftene og etablere interne kontrollsystemer vil være en mer effektiv form for tilsynsvirksomhet som understøtter bedriftenes mål om å forvalte den ressursen de ansatte representerer på en best mulig måte. Dette vil selvfølgelig fordre at næringen er moden for at reguleringen gjøres mindre detaljorientert og at bedriftene viser vilje til å bygge opp sterke interne kontrollsystemer. Det bør vurderes om enkelte av dagens mange tilsynsordninger kan avvikles. På andre områder bør det etableres sterkere samarbeid mellom tilsynene med sikte på å samordne kontrollvirksomheten. Videre er det et mål at bedriftene ikke skal trenge å forholde seg til flere tilsynsmyndigheter enn det som er strengt nødvendig.

For å legge best mulig til rette for en høyest mulig verdiskaping er det nødvendig at næringslivet opplever tilsynsvirksomheten som forutsigbar. Derfor er det viktig at rammene for tilsynsvirksomhetene har en viss grad av stabilitet. Det er også viktig at begge parter (næringsliv og myndigheter) tar hensyn til hverandres behov når det gjelder saksbehandlingstider. Myndighetene har behov for å utføre forsvarlig saksbehandling med likebehandling og høring av berørte instanser. Bedriftene på sin side har ofte behov for en rask avklaring for å kunne tilpasse virksomheten best mulig til gjeldende produksjons- og markedsforhold. Det bør være et mål med forhåndsdefinerte saksbehandlingsfrister ved saksbehandling i et tilsyn.

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

Tilsynsvirksomhet kan finansieres enten av staten eller av de som er målgruppen for tilsynsvirksomheten. Annen virksomhet som tilsynet eventuelt driver bør finansieres på ordinær måte av staten. Gebyr kan være knyttet til en faktisk aktivitet fra en tilsynsetat eller ilegges uten at det ytes noen bestemt motytelse. Felles for gebyrordninger er ofte at det ikke finnes alternative «leverandører» av tilsynstjenestene, og at det derfor ikke er noen markedspris som gebyret kan sammenlignes med.

Hvilket prinsipp som bør velges for å fastsette en optimal finansiering av tilsyn vil avhenge av blant annet hvorvidt det er mulig å avgrense aktørene det skal føres tilsyn med samt administrative forhold. Hvis det ikke er mulig å avgrense virkeområdet for den enkelte tilsynsvirksomhet på en hensiktsmessig måte, bør staten forestå finansieringen av de faste kostnadene for tilsynet.

I og med at tilsynene vil være i en monopolsituasjon, er en ikke sikret at de tilpasser seg på en samfunnsøkonomisk optimal måte. Det kan tenkes at det utvikles mer omfattende og kostnadskrevende virksomhet enn det som er nødvendig for å ivareta oppgavene på en god nok måte. For å sikre en optimal drift av tilsynene vil det derfor være nødvendig at ansvarlig departement med jevne mellomrom foretar analyser av dette i samarbeid med de aktuelle tilsyn.

1.1.4 Andre forhold

De utfordringer og problemstillinger som er skissert ovenfor er også i økende grad reflektert i andre lands organisering av sine tilsynsordninger. Ikke minst gjelder dette innen EU, hvor problemstillinger knyttet til tilsynsorganenes uavhengighet og separasjon i forhold til andre offentlige roller og oppgaver synes å bli tillagt stadig økende vekt og interesse. Gjennom EØS-avtalen har utviklingen i EU allerede stor betydning for norsk regulering og tilsynsorganisering. Det er således egne utfordringer knyttet til at organiseringen av våre nasjonale tilsyn utvikles i tråd med utviklingen i EU.

En viktig del av de statlige tilsynsordningene retter seg mot kommunal myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon. Også her mener regjeringen det ligger vesentlige utfordringer med hensyn til tilsynenes organisering og funksjon. Tilsyn rettet

mot kommunal sektor reiser imidlertid spesielle problemstilinger. Dette er først og fremst knyttet til det kommunale selvstyret og regjeringens målsetting om desentralisering av oppgaver og større frihet for kommunene til selv å velge måter å organisere tjenestetilbudet på. Dette må balanseres mot behovet for at rettssikkerheten til den enkelte borger ivaretas og at tjenestetilbudet holder en forsvarlig kvalitet i forhold til lover og forskrifter. Fordi statlig tilsyn rettet mot kommunal sektor reiser helt egne problemstillinger, har regjeringen valgt å holde dette temaet utenfor denne stortingsmeldingen, slik at det kan bli gjenstand for en egen gjennomgang og vurdering. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med resultatet av denne gjennomgangen på en egnet måte.

1.2 Idealer for organisering og utføring av tilsynsvirksomhet

Med bakgrunn i utfordringene beskrevet ovenfor, ønsker regjeringen med fremleggelsen av denne stortingsmeldingen å legge grunnlaget for en kvalitetsreform for de statlige tilsynene og sette dem bedre i stand til å møte kravene om en mer funksjonsdyktig offentlig sektor.

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

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

I den vertikale dimensjonen kan graden av delegert myndighet til et tilsyn, og graden av faglig uavhengighet i forhold til overordnet departement, tenkes innplassert på en glidende skala fra en modell hvor tilsynene var gitt fullstendig faglig autonomi, innen rammene av lovene, i forhold til departementene. Med andre ord en stilling nesten på linje med våre domstoler. I den andre enden av skalaen vil tilsyn være fullt ut underlagt departemental styring, kontroll og instruksjon. Med andre ord som et ordinært forvaltningsorgan. I dag er de fleste tilsyn organisert nærmere den siste modellen, men med variasjoner i hvor langt departementene har delegert beslutningsmyndighet. Det finnes også enkelte eksempler på tilsyn som etter lovgivningen er gitt en stor uavhengighet i enkeltsaker.

Ulike kombinasjoner av horisontale og vertikale organisasjonsprinsipper kan illustreres gjennom tabell 1.1 nedenfor.

Det finnes ikke noe lovfestet eller ulovfestet prinsipp om forsvarlig systemorganisering i norsk forvaltningsrett. Ingen enkelt organisasjonsmodell i den horisontale og vertikale dimensjonen fremstår som en idealmodell som kan løse alle utfordringer som tilsynsorganiseringen står overfor. Valg av organisasjonsmodell vil likevel åpenbart

Tabell 1.1 Rendyrkede tilsynsmodeller

	Tilknytning	
Spesialisering	Tilsyn som kan instrueres og overprøves politisk	Tilsyn som ikke kan instrueres og overprøves politisk
Tilsyn med et avgrenset formål på tvers av sektorer		
Tilsyn med flere formål på en sektor		

påvirke hvordan det enkelte tilsyn vil forstå og utføre sine oppgaver.

Utstrakt delegering og faglig uavhengighet kan gi raske og effektive beslutninger i tilsynene, og kan være særlig fordelaktig der rask saksbehandling tillegges stor vekt. Samtidig gjør en slik rendyrket modell det vanskeligere å tilrettelegge for en politisk avveining mellom ulike mål og samfunnshensyn.

En rendyrket funksjonsspesialisert modell kan gi klare og entydige målsettinger og mulighet for faglig spesialisering, men på den andre siden vil en slik modell kunne medføre at den enkelte sektor og bransje får et større antall tilsyn å forholde seg til med den samordningsproblematikk det vil reise. Fordi flere tilsyn vil måtte behandle ulike sider av samme sak, vil det også være mer problematisk å gi tilsynene en utstrakt grad av uavhengighet.

En rendyrket sektorspesialisert modell kan oppfattes som en fordel sett fra den enkelte virksomhets (tilsynsobjekts) side ved at man får et svært begrenset antall tilsyn å forholde seg til. På den andre siden vil en slik modell kunne føre til at tilsynsmyndigheten får en uheldig identifikasjon med bransjens interesser og mister de overordnete, samfunnsmessige målene av syne. En slik identifikasjon vil antakelig lettere oppstå for tilsyn som er organisert etter sektorprinsippet enn for tilsyn som er organisert med bredere sektormessig ansvarområde.

Organiseringen i den horisontale og den vertikale dimensjonen henger sammen ved at tilsyn som bør gis større faglig uavhengighet i forhold til departementene også bør være organisert slik at de har klare og entydige målsettinger. Det kan være vanskelig for politiske myndigheter å formidle til uavhengige tilsyn hvilke overordnete politiske føringer som skal legges til grunn for avveiningen mellom ulike hensyn, og slike avveininger bør også til sist være en politisk oppgave og ansvar.

Nøytralitet og objektivitet i saksbehandlingen må uansett være et grunnleggende krav til offentlig sektor. For tilsyn innebærer dette at alle relevante hensyn i forhold til regelverket trekkes inn. Borgere og brukere skal være sikre på at det offentlige opptrer ryddig i sine roller som myndighet, eier, tjenesteprodusent, finansieringskilde og kontrollør, og vite hvilken instans som er ansvarlig for hva. Dette innbærer at organiseringen ikke må være egnet til å svekke allmennhetens tillit til at tilsynsrollen utøves uten uberettiget påvirkning fra andre offentlige roller. Dette vil få økt betydning i en fremtidig situasjon der private og offentlige virksomheter i økende grad vil konkurrere om offentlig tjenesteproduksjon. Det må ikke kunne reises spørsmål om forskjellsbehandling til fordel for offentlige virksomheter.

Med dette utgangspunkt vil regjeringen fremlegge fire idealer for organisering og utføring av tilsynsfunksjonen. Ved å benevne dette idealer, fremfor prinsipper eller retningslinjer, vil regjeringen understreke at intensjonen er å angi en *generell retning* som tilsynsreformene bør bevege seg mot. Ulike hensyn gjør seg imidlertid gjeldende for de ulike tilsyn og sektorer. Sektorspesifikke hensyn kan derfor tilsi avvik fra ideelle organisasjonsprinsipper. I hvilken grad idealene bør gjennomføres innen de enkelte sektorer eller tilsyn, må derfor bero på nærmere vurderinger. Det vises til en mer konkret vurdering av enkelte tilsyn i kapitlene 5 til 8.

1.2.1 En klar og tydelig rolle for tilsynene

Innen forvaltningen er rollekonflikt, i betydningen kryssende forventninger til den som innehar en rolle, et nokså alminnelig fenomen. Det kan endog hevdes at dette er et særpreg for forvaltningen, og som ofte begrunner at oppgavene nettopp er forvaltningsoppgaver: det skal avveies mellom ulike hensyn. En innbakt målkonflikt trenger derfor ikke å innebære en *uønsket* rollekonflikt. Regjeringens vurdering er imidlertid at den norske forvaltningstradisjonen i for stor grad har integrert ulike roller og formål i samme forvaltningsorganer. Løsninger der samme organisasjon ivaretar motstridende formål kan redusere allmennhetens tillit til at staten opptrer ryddig i sine ulike roller. Videre kan en sammenblanding av tilsynsrollen og andre roller lede til at tilsynsrollen ikke kan utføres med den styrke regjeringen ønsker.

For å styrke tilsynsfunksjonen og sikre allmennhetens og tilsynsobjektenes tillit til myndighetene, bør det tilstrebes visse organisatoriske skiller mellom tilsynsrollen og andre roller. En avveining av hvilke rollekonflikter som er problematiske må foretas for det enkelte tilsyn. Det kan likevel gjøres enkelte generelle betraktninger og gis enkelte generelle eksempler på hvilke typer rollekonflikter som oppstår når tilsynsrollen kombineres med andre roller.

Den mest åpenbare rollekonflikten finner sted dersom tilsynsorganet, i tillegg til å kontrollere, også står for kommersiell tjenesteproduksjon overfor tilsynsobjektene. En slik organisering kan skape et uheldig inntrykk av koblinger mellom tjenestekjøp og tilsynsresultater. En slik rollekombinasjon skaper også incentiver i retning av at tilsynet

kan bli for sterkt eller skjevt vinklet i forhold til regelverket for å sikre etterspørsel etter lønnsomme tjenester produsert av tilsynet.

Tilsynsrollen kan være problematisk å kombinere med øvrige forvaltningsoppgaver. For eksempel skal Oljedirektoratet gjennom sin ressursforvaltning bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten. Samtidig skal direktoratet føre tilsyn med sikkerhet og arbeidsmiljø. Hensynet til en effektiv ressursforvaltning kan komme i konflikt med sikkerhetstilsynsvirksomheten. Innenfor helseforvaltningen er rendyrkingen av tilsynsfunksjonen i Statens Helsetilsyn og overføringen av forvaltnings- og iverksettingsoppgaver til Sosial- og helsedirektoratet et eksempel på en reorganisering dels motivert av å sikre en klarere rollefordeling mellom tilsynsoppgaver og andre forvaltningsoppgaver.

Andre typer forvaltningsoppgaver som ligger i dagens tilsyn bør vurderes ut fra om de forårsaker problematiske rollekonflikter fra tilsynsobjektenes eller allmennhetens perspektiv. Hensynet til rolleavklaring må tillegges stor vekt, men på den annen side må ikke tilsynsoppgaver forstås så snevert at det kun omfatter rene inspeksjonsoppgaver. Vurderinger av hvilke rollekonflikter som er problematiske må vurderes i det enkelte tilfelle.

1.2.2 Klare og tydelige formål for tilsynene

Alle de ulike samfunnshensynene som over tid er blitt regulert, har resultert i en uoversiktlig reguleringsstruktur. Lovverket har ulike formål og virkeområder som gjør det vanskelig å gi en fyllestgjørende oversikt over hvilke formål som ivaretas av hvem, hvordan, hvor eller i hvilken situasjon.

1.2.2.1 Unngå konflikterende formål i samme tilsyn

Endringer i tilsynsorganiseringen må ta sikte på at samme tilsyn normalt ikke skal ivareta formål som kan stå i konflikt til hverandre. Slike avveininger vil ofte være av politisk karakter og bør ikke foretas av tilsynene. Formålet til lovene det skal føres tilsyn etter utgjør mål for tilsynet. Konflikterende mål kan oppstå ved at det føres tilsyn etter flere lover med motstridende formål, eller at det er motstridende formål i en og samme lov. Målkonflikter kan løses på flere måter. For det første kan lovverket endres med sikte på å avvikle formål som står i konflikt. Alternativt kan tilsynsansvar flyttes slik at konflikterende formål ikke ivaretas av ett og samme tilsyn. En gjennomgang av lovgrunnlaget til de ulike tilsynene er derfor ønskelig.

1.2.2.2 Unngå at samme formål ivaretas av forskjellige tilsyn

Kompleksiteten i lovverket som nevnt under punktet ovenfor medfører også at samme formål ivaretas av forskjellige tilsyn. På enkelte områder i samfunnslivet er det flere tilsyn som ivaretar dels samme formål og/eller at det er klare grenseflater i forhold til tilsynene. Ett eksempel er at Konkurransetilsynet, Post- og teletilsynet og Kredittilsynet alle har oppgaver knyttet til konkurranse. Et annet eksempel er at både Arbeidstilsynet og Luftfartstilsynet har ansvaret for arbeidsmiljøet for personell i luftfarten. Jernbanetilsynet og Direktoratet for brann- og elsikkerhet har ansvar for forskjellige sider av sikkerheten knyttet til jernbanedrift. Sammenhengene går på tvers av lover eller organisatoriske grenser. For å bøte på dette problemet er det etablert avtaler og prosedyrer, blant annet på HMS- og konkurranseområdet, for å sikre samordning på etatsnivå. Disse er i ulik grad institusjonalisert og underlagt formelle spilleregler.

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

1.2.3 Økt faglig uavhengighet i forhold til departementene

Regjeringen mener en økt faglig uavhengighet for tilsynene kan styrke deres faglige legitimitet og autoritet. En økt faglig uavhengighet innebærer at muligheten til politisk overprøving av tilsynene i enkeltsaker reduseres. Dette må imidlertid balanseres nøye mot behovet for å sikre en politisk, demokratisk styring med de samfunnsmessige prioriteringene. Politisk virksomhet er først og fremst knyttet til å avveie ulike samfunnshensyn og gi dette uttrykk i normerende vedtak i form av lover, forskrifter, konsesjoner med videre. Tilsynenes hovedoppgaver bør være å påse at slike vedtak følges opp og å gi faglig veiledning til tilsynsobjektene om hvordan dette kan skje mer effektivt.

Det bør være et ideal at arbeidsdelingen mellom departement og regjering på den ene siden og tilsynene på den andre, er slik at det fremstår som klart for allmennheten om en beslutning er fattet på et politisk eller faglig grunnlag. Selv om det kan være ønskelig at en i større grad etterstreber et skille mellom politiske og faglige vurderinger, vil dette i praksis ikke kunne gjennomføres fullt ut, siden disse aspektene kan være integrert i enkelte

saker. Det bør imidlertid være et ideal i et demokrati- og rettssikkerhetsperspektiv at det kommer klart frem hvem som foretar disse avveiningene og hvordan de foretas. Saksgang og beslutninger bør være etterprøvbare for en kritisk offentlighet.

Sektororganiseringen av forvaltningen medfører også at et tilsyns overordnede departement i mange tilfeller også vil være ansvarlig for tjenesteproduksjon, iverksetting og øvrig forvaltning på tilsynsområdet. En slik organisering kan svekke tilliten til at det underordnede tilsynets oppgaveutførelse ikke ledes av andre hensyn enn de som ligger i tilsynsfunksjonen. En slik uavhengighet kan styrkes ved at tilsynet overføres til et annet departement enn det som har ansvaret for virksomheten det føres tilsyn med. En reorganisering ut fra et slikt synspunkt er delvis gjennomført på eierskapssiden ved at deler av det statlige eierskapet er overført til Nærings- og handelsdepartementet. Regjeringen anser imidlertid at tilsynsansvar er en viktig del av fagdepartementenes oppgaver, og at hensynet til tilsynenes faglige legitimitet og autoritet kan ivaretas gjennom økt uavhengighet fra nåværende sektordepartementer. Kapittel 4 skisserer på denne bakgrunn ulike virkemidler for tilsynsorganisering som styrker uavhengigheten i forhold til overordnet departement. Det klarlegges her også under hvilke betingelser det bør gjøres unntak i tilsynenes uavhengige stilling og hvordan slike unntak kan tenkes utformet.

1.2.4 Styrket fagkompetanse i tilsynene

Høy faglig kompetanse er en viktig forutsetning for at tilsynene kan gis en mer uavhengig rolle og få nødvendig tillit og legitimitet. Det er derfor viktig at tilsynene er i stand til å konkurrere om kvalifisert arbeidskraft. I mange tilfeller kan andre arbeidsmarkeder enn det generelt pressede Osloområdet by på gode rekrutteringsmuligheter. Erfaring har vist at for å rekruttere og beholde høyt kvalifisert arbeidskraft betyr det mye å kunne arbeide innen et faglig miljø. Ved siden av lønnsmessige virkemidler, vil det å tilby gode faglige utviklingsmuligheter bety mye.

Ulike tilsyn har i dag forskjellig tilsynsfilosofi og tilsynsmetodikk. Enkelte tilsyn synes å være tilbakeholdne med å gi råd og veiledning til tilsynsobjektene i konkrete saker, antakelig fordi de ikke ønsker å skape et inntrykk av at tilsynet gjennom dette har garantert for at løsningene er i overensstemmelse med regelverket. Andre tilsyn synes å drive nokså utstrakt faglig veiledning av sine tilsynsobjekter. Det må selvsagt ikke være tvil om at ansvaret for at man opptrer i forhold til et regelverk til syvende og sist ligger hos tilsynsobjektet, kfr. prinsippet om økt bruk av internkontroll. På den andre siden bør ikke tilsynene oppfatte sin rolle som en fjern og opphøyet instans som kun skal vurdere om avvik fra regelverket foreligger eller ikke.

Hvis tilsynsfunksjonen også skal legge grunnlaget for et dynamisk næringsliv bør tilsynene, etter regjeringens vurdering, også kunne gi faglig veiledning til tilsynsobjektene. Tilsynene bør ikke nøye seg med en påpekning av at et gitt forhold ikke er i overensstemmelse med regelverket. Tilsynene bør i sin tilnærming til sakene tilstrebe å være løsningsorienterte ved å komme med forslag til hvordan en virksomhet kan finne en løsning som er i overensstemmelse med regelverkets krav. Dette stiller nye krav til tilsynenes kompetanse.

1.3 Sammendrag av meldingens konkrete endringer for enkelte tilsyn

1.3.1 Tilsyn på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet

På HMS-området eksisterer det i dag et 20-talls forskjellige tilsyn, som sorterer under forskjellige departementer. Det foreslås i denne omgang ikke konkrete endringer for alle disse. Det er i meldingen tatt utgangspunkt i de etatene som er relativt likeartede, og der virkningen av å gjennomføre konkrete endringer nå, faktisk vil føre til en mer effektiv utnyttelse av de statlige ressursene og en enklere hverdag for dem det skal føres tilsyn med. På HMS-området er det på denne bakgrunn tatt utgangspunkt i de etatene som sorterer under Arbeids- og administrasjonsdepartementet og noen nært beslektede tilsyn, som sorterer under andre departementer. De tilsynene som vurderes konkret er Arbeidstilsynet, Oljedirektoratet og Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Videre vil enkelte forhold knyttet til opprettelsen av det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet bli omtalt.

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

- Det opprettes et eget petroleumstilsyn med utgangspunkt i sikkerhets- og arbeidsmiljødelen av Oljedirektoratet og supplert med ressurser fra Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Arbeidstilsynet. Det nye Petroleumstilsynet lokaliseres i Stavanger og skal koordinere tilsyn

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

1.3.2 Tilsyn på transport- og trafikksikkerhetsområdet

I meldingen vurderes organisering og lokalisering for Sjøfartsdirektoratet, Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn. Felles for disse etatene er at de fører tilsyn med virksomheter som transporterer gods, mennesker eller dyr, og ikke er rettet mot selve transporttjenesten som sådan, men mot at virksomhetene utfører transporten på en sikker måte, slik at skader og ulykker unngås. Jernbanetilsynet og Luftfartstilsynet er underlagt Samferdselsdepartementet, mens Sjøfartsdirektoratet er underlagt Nærings- og handelsdepartementet.

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

1.3.3 Tilsyn på markeds- og konkurranseområdet

På markeds- og konkurranseområdet eksisterer det i dag en rekke tilsyn. Noen er sektorspesifikke, slik som Kredittilsynet, Post- og teletilsynet, Norges vassdrags- og energidirektorat og til en viss grad Eierskapstilsynet, og fører tilsyn med markeds- og konkurranseforhold innenfor bestemte markeder eller næringsområder. Konkurransetilsynet, på den andre siden, er funksjonsrettet, og har ansvaret for tilsyn med konkurranse- og markedsforhold i samfunnet generelt. Drøftingen av konkurranse- og markedstilsynenes uavhengighet og forholdet mellom de ulike tilsyn er nært knyttet til regjeringens mål om å styrke konkurransepolitikken.

De konkrete endringer som legges frem på markeds- og konkurranseområdet er:
- Det foretas en klarere avgrensning av oppgaver mellom Konkurransetilsynet og sektortilsyn som Kredittilsynet, Post- og teletilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat slik at Konkurransetilsynets overordnede ansvar for konkurranse på alle sektorer kommer tydeligere frem, og slik at sektortilsynenes konkurransemessige ansvar begrenses til å supplere det generelle konkurransetilsyn i den grad spesielle sektorhensyn gjør det nødvendig, herunder at det generelle konkurransetilsyn ikke er tilstrekkelig for å skape virksom konkurranse.
- Det gjennomføres en mer omfattende delegering av førsteinstansbehandling av saker på markeds- og konkurranseområdet. Statsrådenes ansvar bør omfatte saker av større betydning og av prinsipiell interesse. Dette må det tas hensyn til når det gjelder delegering av avgjørelsesmyndighet og avskjæring av instruksjonsmyndighet i forholdet mellom departement og tilsyn.
- Som en naturlig oppfølging av handlingsplanen for styrking av konkurransepolitikken, foretas

det en gjennomgang med sikte på nedbygging av unødig konkurransebegrensende adferdsreguleringer i enkeltsektorer, hensyn tatt til forpliktelsene etter EØS-avtalen. Dette gjelder bl.a. for reguleringene i finansnæringen og post- og telesektoren. For telesektoren vil nedbyggingen skje i samsvar med intensjonene i det kommende EØS-harmoniserte regelverket for elektronisk kommunikasjon.

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

1.3.4 Tilsyn på medieområdet

På mediefeltet er det i dag tre tilsyn, Statens medieforvaltning, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet, hvorav ett av de, Eierskapstilsynet, har en klar grenseflate til Konkurransetilsynet. Alle tre tilsynene er underlagt Kultur- og kirkedepartementet, og ut fra at de tre tilsynene alle kan sies å være sektorbaserte tilsyn med samme nedslagsfelt, er de behandlet under ett i meldingen

De konkrete endringer som legges frem på medieområdet er:

- Statens medieforvaltning, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet slås sammen til ett nytt medietilsyn. Det nye tilsynet lokaliseres i Fredrikstad.
- Eierskapstilsynet og til dels Statens filmtilsyn er i dag uavhengige i utøvelse av tilsynsvirksomheten. Regjeringen vil komme tilbake til hvordan denne uavhengigheten skal ivaretas for det nye medietilsynet.
- En proposisjon med endringer i medieeierskapsloven planlegges fremlagt høsten 2003. Det vil være naturlig at proposisjonen også omhandler sammenslåingen av tilsyn og nødvendige lovendringer som følge av dette.

2 Internasjonale utviklingstrekk

2.1 Innledning

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

Bindinger som følge av internasjonale avtaler og annen internasjonal utvikling representerer en type føringer som har stor betydning for norske tilsyn. I en spørreundersøkelse gjennomført av Statskonsult, kfr. Statskonsultrapport 2002:12, rettet mot tilsynene og deres respektive departementer svarte totalt 52,2 prosent av respondentene at reguleringer på de enkelte områdene i stor eller svært stor grad var fastsatt som følge av internasjonale forpliktelser. 25 prosent svarte at dette i noen grad var tilfellet. Det er særlig EØS-avtalen som har og vil ha innvirkning på norsk utvikling innenfor tilsyn, regelverk og forvaltning. De påfølgende avsnittene vil derfor gå særskilt inn på utviklingen i EU/EØS-området og konsekvenser for tilsynsmetodikk og -organisering. I den senere tid har også Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), fokusert på reguleringsformer, forvaltningsorganisering og styring. Det vil derfor være naturlig også å omtale dette arbeidet og eventuell innvirkning for norsk forvaltnings organisering.

2.2 Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD)

OECD er industrilandenes samarbeidsforum for økonomiske spørsmål og andre politikkområder, og har i hovedsak en rådgivende rolle overfor medlemslandene. Av særlig relevans for tilsynsområdet er OECDs arbeid med reguleringsreformer. I 1995 fastsatte OECD retningslinjer for hvordan regjeringene kan bedre kvaliteten av reguleringer («Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation»). Selv om dette ikke er bindende anbefalinger, har prinsippene i betydelig grad blitt innarbeidet i nasjonale instrukser og veiledninger. I tillegg er prinsippene etter hvert blitt integrert i internasjonalt samarbeid av mer forpliktende karakter.

OECDs arbeid har etter hvert blitt organisert i et bredt program for reguleringsreformer («OECD Regulatory Reform Programme»). Programmet har særlig rettet seg mot reguleringer i produktmarkedene, bl.a. fordi arbeidsmarkedet var sentralt i den omfattende sysselsettingsstudien – «OECD Jobs Study». OECD har anbefalt medlemslandene å etablere bredt anlagte programmer på politisk nivå for reguleringsreformer med klare mål og rammer for gjennomføringen. Den norske regjeringens program for modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor tilsvarer i stor grad programmer for reguleringsreformer slik en finner det i mange andre land. På europeisk nivå ser vi også disse føringene igjen i EUs hvitbok om europeisk forvaltning («European Governance») fra juli 2001 og Kommisjonens tiltaksplan for bedre reguleringer fra juni 2002 («The Better Regulation Action Plan».)

Som en del av det ovennevnte reguleringsreformprogrammet, arbeider OECD for tiden med en bredt anlagt gjennomgang av reguleringsreformer i Norge. Studien gjennomføres parallelt i Finland, og resultatene vil foreligge i en rapport annet halvår 2003. Et mer avgrenset prosjekt om tilsynsorganiseringen i Norge vil imidlertid foreligge i form av en delrapport i første halvår 2003. Når den bredt anlagte gjennomgangen av reguleringsreformer foreligger i annet halvår vil det til sammen være 18 medlemsland der OECD har gjennomført en slik studie. Tidligere foreligger studier av bl.a. Danmark, Irland og Nederland. Studien for Norge og Finland vil omfatte en beskrivelse og analyse av reguleringsreformer på en rekke områder, herunder et kapittel om tilsynsorganer med ansvar for økonomiske og finansielle reguleringer. Selv om tilsynsorganer har vært noe omtalt i de tidligere landstudiene som er gjennomført av OECD, er det første gang dette tas opp som et særskilt tema. OECD vil derfor ha et relativt begrenset erfaringsgrunnlag for å sammenlikne og gi detaljerte anbefalinger om tilsynsvirksomhet. Det er imidlertid grunn til å forvente at OECDs gjennomgang av norsk tilsynsorganisering vil kunne gi viktige bidrag til moderniseringsarbeidet i årene fremover.

2.3 Konsekvenser av OECDs arbeid for norsk tilsynsorganisering

Det er først de siste årene at OECD innenfor rammen av reguleringsreformprogrammet har begynt å arbeide med tilsynsspørsmål. Interessen har bakgrunn i at mange land har etablert uavhengige sektortilsyn, ofte som en del av liberaliseringen i nettverksnæringer (elektrisitet, gass, jernbane, telekommunikasjoner mv.). OECD oppsummerer erfaringene så langt i en rapport fra 2002 om medlemslandenes reguleringspolitikk («Regulatory Policies in OECD Countries – From Interventionism to Regulatory Governance»). Ifølge OECD har uavhengige tilsyn vist seg å være et fremskritt i forhold til at tilsynsfunksjonene ligger i departementene. Spesialiserte og mer uavhengige tilsynsorganer kan normalt gi raskere og kvalitativt bedre beslutninger, og er preget av større åpenhet og forutsigbarhet. OECD mener imidlertid at uavhengige tilsynsorganer, i hvert fall i nettverksnæringene, reiser flere spørsmål som regjeringene bør vurdere nærmere:

- Uavhengige sektortilsyn kan forsinke strukturelle endringer, dersom sektorgrenser blir et hinder for modernisering av reguleringer, sektorovergripende reformer mv.
- Sektortilsyn kan bli forsvarere av særinteresser som går på bekostning av brede samfunnshensyn (såkalt «capture»), selv om problemet er mindre enn med regulering direkte fra departementer.
- Demokratisk innsyn og kontroll kan bli svekket, og må ivaretas gjennom bl.a. vedtekter, klare prosedyrer, rapportering, konsultasjon og evaluering.
- Politikken kan bli mindre enhetlig og sektortilsynene bidra til en større grad av fragmentering, særlig i forhold til konkurransepolitikken.

Arbeidet med tilsynsspørsmål er som ovenfor nevnt fortsatt i en tidlig fase, og OECD har så langt ikke sett grunnlag for å gi anbefalinger om beste praksis. Her må det også tas i betraktning at det er ulik lovgivning og ulik praksis i de ulike land med hensyn til åpenhet m.v.

2.4 EØS-avtalen

EØS-avtalen omfatter fri bevegelighet av varer, tjenester, personer og kapital, samt konkurransereglene. I tillegg har avtalen utvidet EFTA-landenes og EU-landenes organiserte samarbeid til en rekke områder av felles interesse. Blant annet har en etablert samarbeid knyttet til miljøvern, arbeidsmiljø, arbeidsrett, likestilling, forbrukervern, forskning og utvikling, utdanning, opplæring, kultur, selskapsrett, tiltak for små og mellomstore bedrifter, samarbeid om audiovisuelle tjenester, turisme, statistikk, informasjonstjenester og katastrofeberedskap. EØS-avtalen er dynamisk ved at lovgivningen videreutvikles over tid. Nye og endrede rettsakter fra EU innenfor EØS-avtalens virkefelt vil etter innlemmelse i avtalen også omfatte EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein. Selve lovgivningsprosessen skjer imidlertid ikke i EØS, den skjer i EU. For at EU-rettsakter skal bli vedtatt som en del av EØS-regelverket, kreves det aksept fra både EFTA-siden og EU i EØS-komiteen. Reglene må gjennomføres i norsk rett ved lov eller forskrift for å bli bindende for norske borgere og bedrifter. EØS-komiteen kan imidlertid bli enig om visse unntak fra EUs regelverk, blant annet er dette gjort på kjemikalieområdet.

2.5 EØS – konsekvenser for norsk tilsynsorganisering

EU virker inn på nasjonalstatenes forvaltning, også EØS-landenes, ved at det er disse som primært har ansvaret for å iverksette og føre tilsyn med regelverket. Dette har store konsekvenser for ressursbruk og prioriteringer. EU-kommisjonen er også i hvitboken «European Governance» fra 2001 opptatt av å sikre forbedret iverksettelse og håndheving av lovgivningen på nasjonalt plan.

I utgangspunktet skal landene stilles fritt med hensyn til hvordan den statlige forvaltningen organiseres. Ut fra dette prinsippet kan landene organisere sin forvaltning i samsvar med nasjonale tradisjoner. EØS-avtalen binder derfor i utgangspunktet heller ikke norske myndigheter når det gjelder hvordan tilsynet skal organiseres. Landene skal imidlertid ikke velge løsninger som er i strid med de generelle reglene i avtalen. I noen grad gis det også føringer for organiseringen. Når det åpnes for økt konkurranse, bidrar dette til å presse frem nye tilknytnings- og organisasjonsformer som er bedre egnet til å operere i et konkurransemarked. Også krav om separasjon av infrastruktur og tjenesteyting, i den hensikt å legge til rette for økt konkurranse, har organisatoriske konsekvenser.

En direkte føring for landenes forvaltningsstruktur er at det innenfor enkelte sektorer stilles krav om nasjonale reguleringsorganer, såkalte National Regulatory Authorities (NRA), som skal være rettslig og organisatorisk uavhengige av for-

valtningen av tjenesteproduksjon og eierinteresser. Kravet om etablering av nasjonale reguleringsorganer kom for første gang gjennom Direktiv 88/301/EØF om liberalisering av omsetning av terminalutstyr innenfor telesektoren. Det må anses som en følge av liberaliseringsprosessen at det oppsto et behov for selvstendige reguleringsorganer. Bakgrunnen for regelverket var at for å skape tillit og like konkurransevilkår i markedet, var det behov for uavhengige myndigheter som ikke hadde for nære koblinger mot de nasjonale, statlige operatørene innenfor de respektive sektorene. Samorganisering av myndighetsoppgaver og tjenesteproduksjon har tidligere vært vanlig praksis, og er mindre problematisk i en monopolsituasjon. Typiske oppgaver for slike myndighetsorganer vil være produkt- og typegodkjenninger, tildeling av lisenser og konsesjoner, samt tilsyn med ulike virksomheters etterlevelse av regelverkskrav.

EU-kommisjonen og EFTAs Overvåkingsorgan ser ut til å bli stadig mer opptatt av at ikke bare de nasjonale rettsreglene, men også at de nasjonale forvaltningsordningene faktisk fremmer det indre markedet. På denne bakgrunn kan det hevdes at det er i ferd med å vokse frem en egen forvaltningspolitikk innenfor EU. Denne kjennetegnes av et overordnet prinsipp om formalisering – om klare og lett etterprøvbare ansvarsforhold. Dette representerer i så fall en utfordring for den norske forvaltningsmodellen som er mer basert på en pragmatisk forvaltning av ofte motstridende hensyn.

Den ovennevnte hvitboken om styreformer i EU slår for det første fast at nasjonale tilsyn spiller en stadig viktigere rolle i iverksettelsen og håndhevingen av EUs regelverk. Videre peker Kommisjonen på at de nasjonale myndighetene har et viktig ansvar for å sikre forbedret iverksetting av EU-reglene. Et slikt ansvar vil også omfatte nasjonale administrasjoner og domstoler i EØS-landene på de områder som dekkes av avtalen. Fra Kommisjonens perspektiv anses det som problematisk at EU-reglene oppleves som utenlandsk rett av medlemslandene og at dette har negative konsekvenser for implementeringen. Tiltak for å forbedre den juridiske kompetanse på EU-regler i de respektive medlemslandene etterlyses på denne bakgrunn. Dette skal sikre en mer konsekvent beskyttelse av de rettigheter lovgivningen gir. Kompetanseheving ses således som et viktig tiltak for å sikre overholdelse av regelverket.

Etablering av tilsyns- og overvåkningsorganer på EU-nivå har foreløpig skjedd i svært begrenset omfang. Hvitboken signaliserer økt bruk av slike organer, blant annet på områdene flysikkerhet, sjøsikkerhet og matsikkerhet. Kommisjonen har allerede en direkte overvåkning ut fra traktaten, særlig innenfor konkurranseområdet. Her legges det imidlertid opp til en økt delegering av myndighet til medlemslandene, først og fremst for å avlaste Kommisjonen og styrke landenes egenoppfølging. Kommisjonen ser for øvrig etableringen av flere selvstendige tilsynsorganer på EU-nivå som et virkemiddel for å forbedre iverksettelsen av EUs politikk og regelverk. Til nå har slike organer kun hatt en rådgivende rolle overfor Kommisjonen. En viktig bakgrunn for dette er at uavhengig tilsynsorganisering på EU-nivå har vært sett på som problematisk ut fra Romatraktatens artikkel 7. Ut fra en streng fortolkning etablerer denne artikkelen et forbud mot delegering til underlagte enheter. En slik tolkning av traktaten ser imidlertid ut til å være i ferd med å forlates, noe som illustreres ved den økte bruken av slike organer som signaliseres i Hvitboken. Kommisjonen ønsker å etablere tilsyn med myndighet til å fatte beslutninger i enkeltsaker ut fra EU-regler. Tilsynet skal utøves med en viss grad av uavhengighet og innenfor klart lovavgrensede rammer. Kommisjonen stiller i hvitboken opp et sett av betingelser for opprettelsen av slike organer. For det første skal de kun behandle enkeltsaker, ikke vedta generelle forskrifter. Videre er det først og fremst på områder der en enkelt almen interesse er fremherskende og hvor oppgavene krever særskilt teknisk ekspertise at opprettelsen av slike organer er aktuell. Det slås videre fast at organer ikke kan få beslutningskompetanse på områder der de må avveie mellom motstridende samfunnsinteresser, fatte politiske valg eller utføre kompliserte økonomiske vurderinger. For å understreke at slike organer skal være uavhengige er det for eksempel i forordningen om opprettelse av luftfartssikkerhetsbyrået sagt at direktoratet ikke må motta instrukser fra noen av EUs organer eller medlemsstaters regjeringer.

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

Utviklingen frem til nå og Kommisjonens signaler i hvitboken indikerer således et sterkere fokus på tilsynsfunksjonen både på statlig nivå og på

EU-nivå. På statlig nivå ses en styrking av tilsynene og kompetanse knyttet til regelverket som viktige virkemidler. På EU-nivået er Kommisjonen opptatt av en styrking av tilsynsfunksjonen gjennom opprettelsen av tilsyn utenfor Kommisjonen med sterk faglig kompetanse og en viss grad av uavhengighet i forhold til Kommisjonen.

Målsetningene fra Kommisjonen vil kunne ha implikasjoner for hvordan Norge utformer tilsynsfunksjonen. Organiseringen bør være mest mulig robust i forhold til mulige fremtidige krav som følge av EØS-avtalen. Regjeringen vil derfor være opptatt av å styrke tilsynenes fagkompetanse og ser også at argumentasjonen knyttet til økt uavhengighet på telesektoren kan gjøres gjeldende på flere områder. Samtidig er hensiktsmessigheten av et skille mellom politisk myndighet og faglig kompetanse, som det argumenteres for på EU-nivå, også relevant på nasjonalt nivå, kfr. kapittel 1.

2.6 EØS – konsekvenser for tilsynsformene

Den nordiske tradisjonen for utforming av lover kjennetegnes blant annet ved at reglene ofte er relativt kortfattede. Nærmere presiseringer gjøres i blant annet forarbeider, forskrifter, rundskriv og veiledninger.

Regelverket som Norge er forpliktet til å implementere etter EØS-avtalen er på mange områder mer detaljert enn norske lover og forskrifter. Særlig gjelder dette regelverk knyttet til ulike produktkrav ol. EU-kommisjonen kobler selv, i ovennevnte hvitbok, detaljeringsgraden til at Rådet og Europaparlamentet har motvilje mot å gi Kommisjonen økt spillerom i iverksettingen av politikken. Problemstillinger som i Norge ville ha blitt regulert i noen få paragrafer, kan i EU være regulert i en rettsakt på flere sider. Det vil ofte være vanskelig å forkorte eller klargjøre rettsaktene når de gjennomføres i norsk rett fordi EØS-avtalen stiller strenge krav til nøyaktig og fullstendig gjennomføring.

Etter EØS-avtalens artikkel 7 bokstav a, skal forordninger «som sådan» gjøres til del av den nasjonale rettsordenen. Dette er forstått slik at forordninger som regulerer privates rettigheter og plikter, må gjennomføres i norsk rett ved inkorporasjon eller gjengivelse ord for ord. Omskrivinger er som utgangspunkt ikke mulig når det gjelder forordninger. Kravene til klarhet og presisjon kan også være strenge ved gjennomføring av direktiver, og klart strengere enn den praksisen som man gjerne har fulgt når det gjelder gjennomføring av andre internasjonale konvensjoner i norsk rett. En detaljert direktivbestemmelse kan sjelden gjennomføres utelukkende ved bruk av et generelt og skjønnsmessig kriterium (rettslig standard) som ville blitt valgt hvis regelverket var norsk.

Bestemmelser i EU-regelverk som retter seg mot norske myndigheter kan gjennomføres som instrukser. Disse instruksene kan inneholde krav om at det skal føres tilsyn med regelverket, hvor ofte det skal føres tilsyn/kontroll, hvordan det skal føres tilsyn, hvordan brudd på regelverket skal håndheves gjennom bruk av sanksjoner og hvilken fagkompetanse tilsynspersonellet skal ha. I tillegg kan det stilles krav om at myndighetene i EUs medlemsland skal rapportere til Kommisjonen om tilsynet med regelverket. EØS-avtalen forplikter derfor ikke bare norske myndigheter når det gjelder utforming av regelverket, men også når det gjelder utøvelsen av tilsynet, blant annet med hensyn til metoder og intensitet. Slike bindinger kan derfor begrense friheten til å velge tilsynsmetodikk på områder som omfattes av EØS-avtalen. Et eksempel er EUs storulykkesdirektiv som stiller krav om myndighetskontroll av såkalte storulykkesvirksomheter med bestemte intervaller, og rapportering til Kommisjonen om ulykkesstatistikk og lignende. Siden bakgrunnen for rapporteringen er å legge til rette for regelverksutvikling og statistikk på spesielle områder har EFTAs Overvåkingsorgan ikke sett det som hensiktsmessig at slik rapportering går til dem.

EU-kommisjonen påpeker som overfor nevnt selv i hvitboken om styringsformer at lovgivningen ofte har et unødvendig høyt detaljeringsnivå. Dette gjør at det kan være en kompleks og tidkrevende oppgave å tilpasse reglene til tekniske eller markedsmessige endringer. Konsekvensen er tap av fleksibilitet og tilsvarende effektivitetstap. Videre skaper kompleksiteten i regelverket langsom implementering. Kommisjonen ønsker derfor regelforenkling, parallelt med et sterkere fokus på alternativer til tradisjonell regulering, gjennom mykere reguleringsformer, samarbeid med aktørene som reguleres og andre former for selvregulering. Det siste har med hell blitt gjennomført på det arbeidsrettslige området der partene i arbeidslivet på EU-nivå har fremforhandlet avtaler som så blir gjort gjeldende i hele EU/EØS-området. En slik ønsket utvikling samsvarer også med den norske regjeringens ønske om å gå lengre i retning av et funksjonelt regelverk, økt vekt på prinsippet om internkontroll og alternativer til tradisjonelt tilsyn.

3 Tilsynsrollen

3.1 Innledning

En egen norsk sentraladministrasjon ble først utviklet på begynnelsen av 1800-tallet. Utvikling og vekst i sentraladministrasjonen har siden den gang skjedd i ulike faser i takt med samfunnsutviklingen og ikke minst utviklingen av nye næringer og utnyttelse av nye ressurser. Staten fikk etter hvert et behov for å regulere stadig nye samfunnsområder, og dette gav seg ikke bare utslag i flere departementer, men først og fremst i etablering av nye organer utenfor departementene.

Med økende statlig regulering fulgte også behovet for en myndighetsmessig kontroll med at reguleringen ble fulgt opp av privatpersoner og virksomheter. Denne kontrollen innebar kimen til det vi i dag omtaler som tilsynsfunksjonen. Nye kontrolloppgaver ble opprinnelig ofte lagt til eksisterende statlige myndigheter. Som eksempel kan nevnes den første elektrisitetsloven fra 1891, der Politiet ble gitt det utøvende tilsynet med elektriske anlegg. Dette viste seg imidlertid ikke å fungere bra, så ved den nye elektrisitetsloven i 1896 ble ansvaret for kontrollen lagt til et eget tilsyn.

Fremveksten av nye fagområder, knyttet til utvikling av nye næringer og teknologiske fremskritt, skapte også et behov for større teknisk spesialisering. Samtidig ble kontroll og tilsynsfunksjonen likevel lenge integrert med andre typer myndighetsoppgaver i ett og samme statlige organ. Fremdeles er dette reflektert i at det ikke er noen konsistens i bruken av betegnelser på de ulike statlige tilsynsinstitusjonene. Virksomheter som i hovedsak har tilsynsfunksjoner kan være benevnt som direktorater og virksomheter som benevnes som tilsyn, kan ofte ha andre typer oppgaver i tillegg til tilsynsfunksjonene. Tanken bak en slik organiseringspraksis har vært at det er fordeler ved å se de ulike funksjonene i sammenheng, også på direktoratsnivå.

Etter hvert har det på enkelte sektorer blitt erkjent at en effektiv tilsynsorganisering ikke bare forutsetter en viss teknisk, faglig spesialisering, men også en forståelse av at tilsyn utgjør en egen form for myndighetsutøvelse og en egen offentlig rolle. Den store reorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen og etableringen av Statens Helsetilsyn som et rent tilsynsorgan, er ett eksempel på dette. Andre nyere tilsynsetableringer har kommet som et ledd i liberaliseringsprosesser. Statlige tjenestemonopoler er blitt avviklet og virksomheter er fristilt og gitt ulike selskapsformer. Egne tilsynsorganer er blitt etablert som en følge av at staten i større grad må skille rollen som tjenesteprodusent og myndighetsutøver. Som eksempel på dette kan nevnes etableringen av Jernbanetilsynet og Post- og teletilsynet.

Alle de ulike hensynene som over tid er blitt funnet reguleringsverdig, har også resultert i en uoversiktlig reguleringsstruktur. Lovene og forskriftene legger hovedpremissene for organiseringen av tilsynsetatene. Ansvaret for beslektet regelverk kan være fordelt på flere departementer og tilsyn. Det finnes i dag ulike tilsyn som helt eller delvis ivaretar samme formål, eller i det minste beslektede formål. Videre finnes det eksempler på at samme tilsynsorgan ivaretar forskjellige, og i visse tilfeller også motstridende formål og hensyn. En slik organisering forutsetter langt på vei at tilsynet avveier mellom ulike formål, selv om en slik avveining til syvende og sist er departementenes ansvar.

3.2 Nærmere om tilsynsrollen

Staten har mange oppgaver og roller. Meldingen tar for seg tilsynsrollen og de oppgaver som knytter seg til denne. Meldingen omfatter bare statlig tilsyn, det vil si tilsyn som utøves av eller på vegne av staten, i motsetning til privat eller kommunalt tilsyn. Meldingen behandler heller ikke statlig tilsyn rettet mot kommunal sektor, kfr. kapittel 1.

Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektenes etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.

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

dvs. tilsynsobjektene, etterlever dette. En sentral del av tilsynsrollen er således å oppsøke, uanmeldt eller forhåndsvarslet, eller på annen måte innhente kunnskap om tilsynsobjektene for å finne ut om det foreligger avvik fra de oppstilte kravene. Ved identifikasjon av avvik, vil tilsynet følge opp dette med nødvendig reaksjon, det være seg veiledning, pålegg om oppretting, stansing av virksomheten, bøter eller andre tiltak for å sikre at kravene overholdes.

Et eksempel på hvordan tilsyn utøves i praksis kan være når Arbeidstilsynet fører tilsyn mot bedriftenes oppfølging av arbeidstidsregelverket. Tilsynet vil da gjerne på forhånd innhente opplysninger fra bedriftens timelister, lønnsregistre og lignende for å se om det er arbeidstakere som arbeider mer enn regelverket tillater. Bedriften vil så bli oppsøkt av etatens inspektører som, gjennom intervjuer med ledelsen og enkelte ansatte, vil sjekke om dokumentasjonen stemmer med den faktiske situasjonen. Ved avvik fra regelverket vil det bli satt inn nødvendige reaksjoner, som nevnt ovenfor.

Ut fra en slik avgrenset definisjon av tilsynsbegrepet, fremgår det at lovhjemmel normalt er nødvendig for å drive tilsynsvirksomhet overfor rettssubjekter utenfor staten. Det følger av legalitetsprinsippet at staten ikke har myndighet til å kontrollere eller sanksjonere private tilsynsobjekter uten lovhjemmel dersom frivillig samtykke ikke er gitt.

Rent generelt vil regjeringen også understreke viktigheten av at regelverket etterleves, og at det fra tilsynenes side reageres raskt og på en hensiktsmessig måte på regelbrudd. Regelbrudd kan ha den negative konsekvens at regelbryter oppnår en konkurransemessig fordel i forhold til dem som overholder regelverket. Reaksjonsformen må derfor også stimulere til regeletterlevelse.

Kapitlene 5 til 8 omhandler konkrete endringer for utvalgte tilsynsområder. Ved vurderingen av tilsynets utforming og organisering må det imidlertid tas hensyn til oppgaver som er nært beslektet med tilsyn og som med fordel kan utøves i samme virksomhet. På den annen side bør det vurderes om visse typer oppgavekombinasjoner kan være problematiske, kfr. kapittel 1. Det er derfor formålstjenlig å gi en oversikt over beslektede oppgaver, som i mange tilfeller utføres i sammenheng med den ovennevnte kjernen i tilsynsbegrepet.

3.3 Beslektede oppgaver

Bakgrunnen for at en del oppgaver utføres i sammenheng med tilsynsoppgavene kan dels være historisk betingete, men også at oppgavene er av en slik karakter at samorganisering gir effektivitetsgevinster. Slike gevinster må imidlertid i visse tilfeller veies mot hensynet til at statens roller ikke blandes på en tilslørende måte eller at kombinasjonene har negative konsekvenser for tilsynenes legitimitet, kfr. kapittel 1. Siktemålet med dette avsnittet er imidlertid å beskrive hvilke beslektede oppgaver som ofte utøves sammen med tilsynsfunksjonen.

I tillegg til tilsyn som kontroll og reaksjoner på avvik innebærer også tilsynsrollen å gi tilsynsobjektene generell informasjon om reguleringens formål, om regelverkets krav og lignende temaer av betydning for dem regelverket retter seg mot. Et slikt informasjonsarbeid følger dels av forvaltningslovens veiledningsplikt, men kan også være nærmere regulert i særlovgivningen tilsynet utøves etter.

En annen type informasjonsarbeid som kan utøves i nær sammenheng med tilsynsrollen er områdeovervåkning i betydningen av å samle inn og systematisere ulike former for kunnskap av betydning for reguleringsområdet. Dette gjelder for eksempel prøvetaking for å kartlegge utbredelse av eventuelle sykdommer, overvåking av kredittgivning eller risikovurdering i ulike bransjer som er under tilsyn. Slikt arbeid gir viktige innspill når det gjelder innretningen av tilsynet og behovet for endringer i regelverket.

Mange tilsynsorganer fatter også normerende vedtak. Slike vedtak gir forbud eller påbud, som tilsynsobjektene plikter å følge opp. Utbredte former for vedtak av denne typen er for det første konsesjoner, tillatelser med mulig fastsettelse av tilhørende vilkår og for det andre utferdigelse av forskrifter. Disse vedtakene skiller seg fra tilsynsoppgaver ved at tilsynsoppgavene er av en sekundær karakter. Å føre tilsyn vil si å sikre iverksettelse av normerende vedtak som er gjort i form av lovgivning, forskrifter, enkeltvedtak etc. på et tidligere tidspunkt.

Vektleggingen av ett virkemiddel fremfor et annet og grad av direkte involvering i for eksempel regelverksarbeid, kan variere mye fra etat til etat. I tillegg til de nevnte hovedkategoriene bidrar også tilsynsetater i mange tilfeller til å fremme et reguleringsformål på flere andre måter, for eksempel gjennom:

- å utgi statistikker, utredninger og lignende av interesse for flere innenfor området

- å delta med ekspertise i formelle, faglige råd og utvalg
- å inngå uformelt samarbeid med bransjeorganisasjoner
- å ta initiativ overfor andre offentlige organer, for eksempel påse at utdanningsinstitusjoner fyller et kompetansebehov som er sentralt for en bedre måloppnåelse på etatens forvaltningsområde
- å yte tilskudd til ulike organisasjoner
- å fungere som sekretariat og forestå rene driftsoppgaver for ulike ordninger
- å yte – eventuelt betalte – tjenester overfor målgruppen, for eksempel utstede sertifikater som trengs av hensyn til eksport, kvalifikasjonsdokumentasjon eller lignende

Tilsyn i snever betydning og normerende vedtak kan betegnes som kjernen i myndighetsutøvelsen. Sammenhengen mellom oppgavene og virkemidlene gjør det i praksis vanskelig å operere med klare skiller. Normerende vedtak og tilsyn innebærer også informasjon og veiledning overfor dem som myndighetsutøvelsen rettes mot, selv om denne informasjonen er mer konkret og situasjonsavhengig. Samtidig genererer etatens tilsyns- og reguleringsarbeid en innsikt i problemstillinger på området, som i sin tur brukes som grunnlag for å utarbeide generell informasjon. En etats områdeovervåking kan delvis basere seg på kunnskap som stammer fra den enkeltvise tilsynsvirksomheten og delvis på kunnskap som samles inn på annen måte. Resultatene fra områdeovervåkingen vil i sin tur ofte brukes som grunnlag for å prioritere og innrette tilsynsvirksomheten, eller for hvordan etaten i det hele tatt velger å vektlegge alle de andre virkemidlene den har til rådighet. Etatens regelverksarbeid settes ofte i gang på bakgrunn av akkumulert innsikt i problemstillingene på det aktuelle området. En avgrensning av tilsynsoppgaver og -organer må legge slike sammenhenger til grunn.

3.4 Avgrensning av tilsynsbegrepet i stortingsmeldingen

Avsnittet over viser at det utover selve tilsynsaktiviteten er andre aktiviteter som kan ha en like eller mer sentral plass i samme virksomhet. Selve tilsynsaktiviteten kan være nokså marginal. Betegnelsene på virksomhetene varierer, organer med tilsynsoppgaver kan være benevnt tilsyn, direktorat, verk med videre. Til tross for dette, velger vi her i hovedsak å benytte samlebetegnelsen *tilsynsorganer* eller *tilsyn* for virksomheter som har et større eller mindre innslag av tilsynsaktiviteter. Dette er delvis for å forenkle fremstillingen, men dels avspeiler det også et tematisk fokus med hensyn til hvilke av disse organenes oppgaver vi er mest opptatt av. På grunnlag av den forståelsen av tilsynsbegrepet som er lagt til grunn regnes følgende 38 virksomheter i tabell 3.1 som tilsyn i meldingen. Mer detaljert informasjon om de 38 tilsynene finnes i vedlegget.

Ved utarbeidelsen av listen er det foretatt en avgrensning mot annen virksomhet der enkelte særlige hensyn gjør seg gjeldende. Prinsipielt faller for eksempel mange av politiets kontrolloppgaver inn under den ovenstående definisjonen av «tilsyn». En fartskontroll er en kontroll av et pliktsubjekts etterlevelse av en regel, og hensynet bak regelen er egen og andres sikkerhet – det vil si på samme måte som Direktoratet for brann- og elsikkerhets tilsyn med oppbevaring av eksplosiver i en virksomhet. Også andre av politiets oppgaver passer inn under definisjonen av «tilsyn», for eksempel tilsyn med vaktselskaper. Samlet sett står likevel flertallet av politiets oppgaver i en særstilling, særlig med henblikk på sanksjoneringsreglene og sammenhengen med strafferetten. Det faller derfor ikke naturlig å inkludere politiets tilsynsoppgaver i meldingen. Selv om vi ser bort fra politiets tilsynsoppgaver, har det likevel mye for seg å konsentrere denne gjennomgangen mot statens kontroll av pliktsubjekter som staten har funnet det nødvendig å sette rammer for ved lov eller forskrift – men hvor staten selv ikke nødvendigvis er involvert i det forholdet som regelverket retter seg mot – det vil si situasjoner hvor tilsynet er rettet mot en uavhengig tredjepart. Denne avgrensningen innbærer at særlig følgende statlige tilsynsaktiviteter faller utenfor:

- Tilsyn som i hovedsak er kontroll av om vilkårene for en statlig ytelse, tjeneste eller lignende foreligger, for eksempel Statens lånekasse for utdanning, trygdeetatens og lignende etaters kontroll av en søkers opplysninger.
- Tilsyn i forbindelse med innbetaling av skatter og avgifter, særlig skatteetaten og toll- og avgiftsdirektoratet.

Selv om avgrensningen gjelder statens tilsyn med «tredjepart» vil listen over tilsyn likevel omfatte situasjoner hvor staten selv er pliktsubjekt og dermed kan sies å føre tilsyn med seg selv. Svært mange regler retter seg nemlig mot så vel statlige som private enheter, for eksempel arbeidsmiljøloven, dyrevernloven, produktkontrolloven, forurensningsloven og en rekke lignende lover som

Tabell 3.1 Virksomheter definert som tilsyn i stortingsmeldingen

Tilsynsorganer			
1.	Arbeidstilsynet	21.	Park- og tivolitilsynet (Det Norske Veritas)
2.	Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA)	22.	Post og teletilsynet
3.	Bergvesenet	23.	Sjøfartsdirektoratet
4.	Datatilsynet	24.	Statens Bygningstekniske etat
5.	Direktoratet for Naturforvaltning (inkludert Statens Naturoppsyn)	25.	Statens filmtilsyn
6.	Edelmetallkontrollen (v/Teknologisk institutt)	26.	Statens Forurensningstilsyn
7.	Eierskapstilsynet	27.	Statens Helsetilsyn
8.	Fiskeridirektoratet	28.	Statens Jernbanetilsyn
9.	Forbrukerombudet	29.	Statens legemiddelverk
10.	Justervesenet	30.	Statens medieforvaltning
11.	Konkurransetilsynet	31.	Statens Strålevern
12.	Kredittilsynet	32.	Statens vegvesen
13.	Kystverket	33.	Taubanetilsynet (Det norske Veritas)
14.	Likestillingsombudet	34.	Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
15.	Lotteritilsynet		*Besluttet opprettet:*
16.	Luftfartstilsynet	*35.*	*Nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet*[1]
17.	Nasjonal sikkerhetsmyndighet	*36.*	*Nytt mattilsyn*[2]
18.	Norges vassdrags- og energidirektorat	*37.*	*Nytt nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen*
19.	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO)	*38.*	*Nytt stiftelsestilsyn*
20.	Oljedirektoratet		

[1] Kfr. Stortingets behandling av St.meld. nr. 17, Innst.S nr. 9 (2002–2003) hvor Stortinget ønsker et Direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet med basis i det nåværende Direktoratet for brann og elsikkerhet og Direktoratet for Sivilt beredskap.
[2] Vil bestå av Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn, deler av tilsynsvirksomheten i de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene og deler av Fiskeridirektoratet.

retter seg mot *«enhver»*, *«den som»* og lignende, og som ikke eksplisitt unntar statlig virksomhet.

Tilsyn med kommunene behandles ikke i denne meldingen, kfr. kapittel 1.

Med bakgrunn i disse avgrensningene har tilsynsorganene som omfattes i meldingen blitt avgrenset til de som er nevnt i tabell 3.1 ovenfor.

3.5 Dagens organisering – forholdet mellom tilsynsoppgaver og andre statlige oppgaver

Tilsynene i tabell 3.1 er i hovedsak organisert som ordinære forvaltningsorganer. Enkelte virksomheter, som for eksempel Datatilsynet og Eierskapstilsynet, er gitt en mer uavhengig stilling gjennom lovgivningen. Enkelte tilsynsoppgaver er også forankret i private virksomheter. Taubanetilsynet i Det Norske Veritas og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon er eksempler på at tilsynsmyndighet er delegert til private virksomheter. Det utøvende forvaltningsansvaret for tilsyn med sikkerheten på taubaner og kabelbaner er delegert fra Samferdselsdepartementet til Det Norske Veritas, ved Taubanetilsynet. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon er administrativt underlagt Næringslivets Hovedorganisasjon, men fungerer for øvrig som et ordinært statlig tilsynsorgan med delegert offentlig myndighet fra Justisdepartementet.

Tilsynsorganene som nevnes i tabell 3.1 har i mange tilfeller oppgaver innenfor sin sektor som kan anses å ligge utenfor det som rimeligvis oppfattes som tilsynsoppgaver. Dette kan være aktiviteter som ligger tett opp til tjenesteproduksjon eller annen forvaltning. Forvaltning er en samlebetegnelse og omfatter mange funksjoner, men i hovedsak virksomhet i kraft av myndighetsrollen. Det vil si at det offentlige fatter vedtak om enkeltpersoners og andre rettssubjekters rettigheter eller plikter, samt gir forskrifter eller andre generelle regler som påvirker deres handlingsrom.

Avgjørelser om statstilskudd ses også som en del av myndighetsrollen. Tilsynsfunksjonen omfatter imidlertid også vedtak i kraft av myndighetsrollen. Tilsynene har vedtakskompetanse til å håndheve regelverk. Dette er en type sekundære vedtak for å sikre etterlevelse av de regler som allerede gjelder for virksomheten. Denne type forvaltningsoppgaver vil i det følgende bli betraktet som tilsyn, ikke forvaltning.

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

Selv om tilsynsrollen er rendyrket på forvaltningsorgannivå, kan sektororganiseringen av forvaltningen medføre at samme departement er ansvarlig for tjenesteproduksjon, tilsyn og øvrige forvaltningsoppgaver innenfor en sektor. På departementsnivå har regjeringen ved St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap, tatt initiativ til å overføre den forretningsmessig orienterte del av tjenesteproduksjonen til Nærings- og handelsdepartementet, og flyttet over eierskapet i flere selskaper til dette departementet. Dette er et bidrag til å avdempe rollekonfliktene mellom statens rolle som eier og myndighetsutøver. Meldingen vurderer håndteringen av slike mulige rollekonflikter på enkelte områder hvor de fortsatt kan sies å være til stede.

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

Styrkingen av det statlige tilsynet skal også bidra til å understøtte en dynamisk næringsutvikling. Regelverket skal forenkles samtidig som tilsynet med at bestemmelsene blir overholdt skal styrkes. Regelverket bør på mange områder endres slik at det i større grad angir målsetninger som skal realiseres uten detaljregulering som angir hvordan målene skal oppnås. I forlengelsen av en slik endring er det også grunnlag for sterkere fokus på prinsippet om internkontroll. Samlet vil disse målsettingene gi tilsynsobjektene større rom for innflytelse til å velge virkemidler som er mest mulig tilpasset virksomhetens karakter, men som også gir økt ansvar for å følge opp lovgivningens formål. Departementet vil i den forbindelse gjøre oppmerksom på at det i Ot.prp. nr. 67 (1999–2000) vedrørende endringer i flere HMS-lover, er gitt en grundig redegjørelse overfor Stortinget om internkontroll, samordning av internkontrollbasert tilsyn og ulike prosjekter for forenkling og effektivisering av regelverk på HMS-området.

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

3.6.1 Endringer i regelverket – funksjonelle krav

I arbeidet med en reorganisering av tilsynsfunksjonen må måten tilsyn drives på tilpasses målet om desentralisering og delegering. Tilsynsfilosofien bør derfor i større grad baseres på utarbeidelse av funksjonskrav enn detaljert utforming av forskrifter og oppfølging gjennom tilsyn. I et funksjonelt regelverk tar myndighetene utgangspunkt i hvilke mål som skal oppnås, og det blir så i stor grad opp til virksomhetene selv å velge løsninger for å nå målene. Kompleksitet, teknologisk utvikling og raske omstillinger gjør det vanskelig å regulere aktiviteten i virksomhetene på en direkte måte og samtidig holde regelverket à jour med utviklingen. Et funksjonelt regelverk håndterer slike endringer bedre fordi det er målene og ikke virkemidlene som skisseres i lovgivningen. Økt vekt på funksjonelt regelverk er også i samsvar med en ønsket overgang til tilsyn basert på internkontrollprinsippet.

Overgang til funksjonelle krav på flere områder vil gi tilsynsobjektene økt ansvar, men også muligheter til å finne løsninger som er optimale både for virksomheten selv og ut fra tilsynets formål. En slik deregulering bygger på det synspunkt at kompetansen for å finne frem til bedre løsninger først og fremst ligger hos tilsynsobjektet. Et funksjonsorientert regelverk stiller derfor også større krav til virksomhetene selv. Tilsynet må imidlertid kunne gi veiledning om forståelsen av regelverket. Tilsynsmyndigheten bør også ut fra sin fagkompetanse kunne gi veiledning om hvordan reglene best kan oppfylles. Spesifikk veiledning knyttet til konkrete råd og anvisninger i enkelttilfeller kan imidlertid være problematisk. Ved en slik rådgivning vil tilsynet delvis påta seg virksomhetens ansvar for etterlevelse av regelverket og dette vil ikke være i tråd med den moderne rollen som tilsyn og

kontrollinstans. Det er også viktig å legge til at på noen områder og i spesielle tilfeller er det fortsatt et behov for å detaljregulere. Det kan være på områder der det ikke finnes alternative teknologiske muligheter eller der myndighetene ønsker at en bestemt utvikling skal skje og der det ikke skal åpnes for skjønnsmessige forskjeller.

3.6.2 Fra tradisjonell kontroll til internkontrollbasert tilsyn

Den tradisjonelle tilsynsmetodikken går ut på at en inspektør fra en tilsynsetat oppsøker en virksomhet og kontrollerer om regelverket etterleves. Eventuelle feil og mangler som inspektøren påpeker må så rettes opp. I mange tilfeller har imidlertid slike tradisjonelle tilsynsformer vist seg å ha svakheter. Det er:

- ressurskrevende for myndigheten å kontrollere alle virksomheter,
- vanskelig å avdekke en del typer feil og mangler ved en enkeltinspeksjon,
- beskjeden forebyggende effekt fordi de bare sier noe om situasjonen der og da og i liten grad bidrar til en bredere forståelse av området, og
- tilsynene blir en form for kvalitetssikrere for virksomhetene ved at de stoler på at feil blir påpekt under kontrollen.

Både internasjonalt og i Norge har det med bakgrunn i slike erkjente svakheter skjedd en utvikling der denne tradisjonelle detaljkontrollen forlates. I stedet legges det vekt på at virksomhetene selv skal kunne dokumentere at det er etablert systemer som gir tilstrekkelig sikkerhet for at myndighetenes regelverk respekteres. Denne type tilsyn som retter seg mot virksomhetenes egenaktivitet og dokumentasjon betegnes gjerne som tilsyn etter internkontrollprinsippet. Internkontroll innebærer således at oppmerksomheten konsentreres om at virksomhetenes egne systemer, rutiner og ansvar for å følge opp myndighetenes pålegg og krav og virksomhetenes egne krav nedfelt i selskapsspesifikke rutiner ol. i praksis sikrer etterlevelse av regelverket.

Internkontroll vil med andre ord innebære at både offentlige og private virksomheter har plikt til å påse at ulike krav som en myndighet retter mot virksomheten overholdes. Krav fra myndighetene om internkontroll innebærer at virksomhetene må etablere systematiske tiltak for å påse at kravene fra denne myndigheten overholdes og at virksomheten til en viss grad kan dokumentere at slike systematiske tiltak er etablert, følges og blir kontrollert. Internkontroll angår dermed virksomhetenes systemer for ledelse og styring og er et lederansvar å følge opp. I oljevirksomheten, der internkontroll først ble innført i Norge, snakker man nå derfor mer om styringssystemer enn internkontroll. I engelsktalende land benevnes internkontroll gjerne som Safety Management System, som vektlegger at sikkerhet skal være en del av virksomhetens alminnelige forretningsdrift.

Ved de tradisjonelle tilsynsformene kan det oppstå uklarhet i ansvarsforholdet mellom tilsynet og virksomheten, eksempelvis ved at myndighetenes kontroll tas som en garanti for at alt er i orden. Ved internkontroll understrekes sterkere det forhold at ansvaret for å følge vedkommende regelverk er plassert hos virksomhetene selv, uavhengig av den kontroll myndighetene utfører. Fordi virksomhetene kan være svært ulike med hensyn til produksjon, organisering, ledelse, størrelse med videre er det ikke aktuelt å fastsette en detaljert standardmal for hvordan internkontrollen i den enkelte virksomhet eller bransje skal se ut. Ut fra en funksjonell tilnærming bør derfor virksomhetene langt på vei stilles fritt til å finne frem til de prosedyrer og andre administrative tiltak som anses som hensiktsmessige i den enkelte virksomhet. Størrelsen og kompleksiteten i virksomheten er eksempler på faktorer som bør ha stor betydning for hvilke tiltak som skal etableres og hvilken dokumentasjon som behøves. Det vil allikevel være en del grunnleggende elementer som bør være tilstede. Det bør stilles krav til målsetninger, utførelse, oppfølging, avviksbehandling, korrigerende tiltak, erfaringstilbakeføring, ledelse, ansattes medvirkning og dokumentasjon. Vektleggingen vil variere avhengig av virksomhetens karakter.

I mer tradisjonelle tilsynsformer vil inspektøren undersøke om myndighetenes krav er oppfylt, ved for eksempel å inspisere den aktuelle virksomheten eller produktet. Eventuelle mangler i forhold til kravet meddeles med pålegg om at forholdet må bringes i orden innen en gitt frist. Noe forenklet kan det sies at tilsynet har utført sitt oppdrag når mangelen er rettet. Ved tilsyn basert på internkontroll gransker tilsynet først dokumentasjonen for å forsikre seg om at virksomheten har etablert passende systematiske tiltak. Dette kalles gjerne systemrevisjon. Det skal normalt også foretas intervjuer med ledelsen og personalet på forskjellige nivåer i virksomheten. I tillegg foretas stikkprøver (verifikasjon) og lignende for å undersøke om de beskrevne systematiske tiltakene er til stede og fungerer i praksis, og at aktiviteten er i samsvar med myndighetenes krav. Dersom det under til-

syn avdekkes avvik i forhold til regelverket skal det, i tillegg til pålegg om å rette den bestemte feilen, alltid foretas en gjennomgang av virksomhetens internkontrollrutiner for om mulig å avdekke brister i det overordnete styringssystemet, slik at lignende feil kan unngås for ettertiden.

Internkontrollprinsippet legger, som ovenfor nevnt, ansvaret for etterlevelse av regelverket på virksomheten selv. Dette vil kunne avlaste tilsynene, men vil kunne føre til en viss byråkratisering i virksomhetene ved at de bygger opp store systemer basert på dokumentasjon av tiltakene de iverksetter. Ved dette vil fokus bli flyttet fra selve gjennomføringen av tiltakene til å bli rettet mot oppbygging og dokumentering av systemet. Ved siste revisjon av regelverket på dette området ble det derfor lagt vekt på ikke å stille utstrakte krav til dokumentasjon, men heller fokusere på at det var viktig at virksomhetene satte i verk praktiske tiltak. I noen bransjer og på noen områder vil det imidlertid fremdeles være behov for en noe mer detaljert og hyppig kontrollvirksomhet fra myndighetenes side. I den senere tid har næringsmiddelområdet vært fokusert som et område der mange virksomheter selv ikke klarer å følge regelverket og der myndighetene har vært nødt til å gå inn med mer tilsyn og kontroll enn forutsatt.

3.6.3 Alternativer til statlig tilsyn

Tilsynsfunksjonen er forankret i en type styringsmulighet, statens rett til å gi rettsregler på et område og knytte sanksjoner til manglende overholdelse. Videre bygger den tradisjonelle organiseringen av tilsynsfunksjonen på at det er staten selv som gjennom sine tilsynsorganer kontrollerer at reglene overholdes og sanksjonerer eventuelle avvik. Alternativene til statlig tilsyn bygger på at det samme formål kan ivaretas på en bedre måte gjennom ett eller flere avvik fra denne normalorganiseringen. Ulike sertifiserings- og akkrediteringsordninger og delegering til private institusjoner har tidligere blitt brukt som alternativer til tilsyn utført av statlige organer. I takt med samfunnsutviklingen bør det også vurderes om det er mulig å deregulere enkelte områder som til nå har vært underlagt statlig tilsyn og i stedet legge opp til at etterlevelse av regelverket eller iverksetting av politiske mål kan kobles til for eksempel forsikringsordninger, utstedelse av tilstandssertifikater ved kjøp og salg og lignende.

3.6.4 Sertifikater som alternativ og supplement til statlig tilsyn

Sertifisering er en bekreftelse fra en uavhengig tredjepart om at et produkt eller en tjeneste tilfredsstiller kravene i et kravdokument, gjerne en standard fastsatt av en anerkjent standardiseringsorganisasjon. Standarden kan dekke et produkt, en tjeneste, krav til en type organisasjon, som for eksempel en tilsyns- og kontrollvirksomhet, og den kan stille krav til personell som skal utføre oppgaver, for eksempel sveisere eller tilsynsinspektører. I en del tilfeller vil slike normer og standarder også omfatte myndighetskrav, slik at de som følger standarden samtidig vil overholde myndighetenes krav, slik det er fastsatt i regelverket.

En forutsetning for fri bevegelse av varer og tjenester er at markedet har tillit til at produktene har den kvalitet som er avtalt eller forventet. For å oppnå en slik tillit gir gjerne produsentene en egenerklæring på produktets egenskaper, men i mange tilfeller er ikke markedet fornøyd med det. Markedet krever at en uavhengig tredjepart kontrollerer produksjon eller produkt og bekrefter at varen eller tjenesten møter spesifiserte krav til sikkerhet eller kvalitet. Det har derfor vokst seg frem en lang rekke standarder i lys av gjennomføringen av det indre marked i EU/EØS-landene. Dette har også ført til en utvikling av standarder eller kvalitetsregler for sertifisering av de tredjepartsinstitusjonene som produsenter og importører må benytte seg av for å kontrollere varene opp mot standardene.

Tredjepartsorganer som tilbyr sertifiserings- eller revisjonsordninger kan også være et alternativ til tradisjonelt statlig tilsyn ved at det utarbeides normer eller standarder som i tillegg til bransje- eller områdespesifikke krav, også dekker myndighetenes regelverkskrav. Det vil også være mulig å erstatte myndighetenes detaljregelverk med standarder, slik at man i et overordnet regelverk kun henviser til en standard.

Der det er, eller blir laget, tilstrekkelige standarder, vil en mulighet være helt eller delvis å erstatte myndighetenes tilsyn med en obligatorisk sertifiseringsordning der uavhengige tredjepartsorganer går inn i virksomhetene og sertifiserer disse, det vil si utsteder et sertifikat på etterlevelse av regelverkskrav. Dette kan så benyttes overfor myndighetene som bevis på overholdelse av kravene. For at myndighetene skal være sikre på at de som har sertifisert virksomhetene er kvalifiserte må det også benyttes en form for kvalifisering av disse, og dette kan gjøres gjennom en såkalt akk-

rediteringsrutine. Dette vil bli nærmere omtalt nedenfor.

3.6.5 Delegering av tilsynsmyndighet til ikke-statlige institusjoner

Når tilsynet baserer seg på sertifikater, utøves deler av tilsynet i realiteten av sertifiseringsorganene. I den grad sertifikater erstatter det statlige regelverket, bør det i økt grad, som ovenfor nevnt, vurderes om det skal stilles krav om kvalitetskontroll av sertifiseringsorganet. Også i tilfeller der tilsyn utøves av private eller statlige organer ut fra et statlig regelverk, kan slike krav vurderes. Akkreditering er ett instrument for å realisere en slik kvalitetskontroll. Akkreditering er en offisiell anerkjennelse av at en organisasjon arbeider i samsvar med dokumenterte kvalitetssystemer og har vist at den har kompetanse til å utføre nærmere bestemte oppgaver. Akkreditering foregår ved at et objektivt organ, akkrediteringsorganet, vurderer virksomheten og bekrefter, gjennom utstedelse av et akkrediteringsbevis, at den er i samsvar med gitte krav. I Norge er Norsk akkreditering det organet som foretar slike akkrediteringer.

Krav om akkreditering blir i ulik grad stilt fra norske myndigheter. Både Statens næringsmiddeltilsyn og Statens forurensningstilsyn setter for eksempel krav om at analyser som rapporteres til myndighetene skal utføres på akkreditert laboratorium. I andre europeiske land brukes akkrediterte ordninger i større grad innen det lovregulerte området enn i Norge. Sverige er trolig det land som har gått lengst på dette området. Der er det ca. 2000 akkrediterte inspeksjonsorgan som foretar inspeksjoner på en rekke lovregulerte områder, så som inspeksjon av kjernekraftverk og transport av farlig gods. Ved økt bruk av slike ordninger i Norge vil det være viktig ikke å skape private tilsynsmonopoler, men å stimulere til et velfungerende «tilsynsmarked», med mange kompetente aktører. Akkreditering kan i den forbindelse være et viktig instrument også der private ivaretar tilsynsoppgaver ut fra et statlig regelverk eller standarder.

3.6.6 Deregulering og nye incentivordninger

Fremveksten av ulike tilsynsorganer i Norge har, som ovenfor nevnt, i stor grad blitt drevet frem av at det er blitt etablert nye typer virksomheter med særegne skadepotensial, for eksempel nitroglyserinfabrikker og ikke minst elektrisiteten. Den senere tid har det vært fokus på miljø og vi har fått Statens forurensningstilsyn, og helt nylig, på bakgrunn av matsikkerhetsskandalene i Europa, det nye Mattilsynet. Over tid vil det imidlertid være slik at enkelte områder eller bransjer mister eller arbeider seg ut av det risikopotensialet som lå der da virksomheten var ny eller området ble ansett som farlig. Behovet for regelverk vil imidlertid sannsynligvis alltid være til stede, med mindre vi ikke har virksomhet igjen i Norge av den art eller den teknologiske utviklingen har kommet så langt det ikke lenger vurderes som nødvendig å prioritere myndighetstilsyn mot disse områdene.

Det kan i slike tilfelle være grunn til å se nærmere på om det faktisk er behov for et statlig tilsyn rettet mot etterlevelse av regelverkets krav. I den forbindelse bør det utredes andre muligheter for å få for eksempel allmennheten til å etterleve regelverket. Områder dette kan være aktuelt for er særlig der tilsynet fra myndighetene retter seg mot teknologiske løsninger, som antakelig krever tilsyn og vedlikehold med en viss hyppighet av eierne, og der det gjelder produkter, anlegg, prosesser og lignende, men der risikopotensialet er vurdert som så lite at myndighetene ikke setter inn nevneverdige ressurser på å føre detaljert tilsyn.

Dersom det velges å gjennomføre en form for deregulering på et område gjennom å fjerne regelverkspålagte krav om myndighetskontroll, men samtidig beholde de tekniske krav i regelverket, for eksempel om elektriske bygningsinstallasjoner i boliger, kan det legges opp til andre incentivordninger for å få folk til å etterleve regelverket enn at dette skal avhenge av at tilsynet kommer på sjeldne inspeksjoner. For eksempel kan det knyttes en tilstandssertifikatordning til fornyelse av bolig- og innboforsikringen og/eller ved kjøp og salg av eiendom. Videre kan det tenkes andre muligheter, som for eksempel å stille krav om kontroll av ulike forhold med bestemte intervaller og at kontrollbevis el. må oppbevares av eierne av virksomheten, boligen eller produktet, i tilfelle myndighetene etterspør dette.

4 Forholdet mellom departement og tilsyn

4.1 Behovet for større uavhengighet

Økt uavhengighet for tilsynene kan styrke deres faglige legitimitet og autoritet, kfr. kapittel 1. Tilsyn bør for det første ha høy integritet og uavhengighet i forholdet til tilsynsobjektene. Tilsynet skal ivareta formålene i lovverket, formål som til tider kan stride mot det enkelte tilsynsobjekts interesser. Det er derfor av stor betydning for håndheving av lovverket at tilsynet ikke identifiserer seg med tilsynsobjektenes interesser og klarer å møte partene i deres faglige argumentasjon. På den annen side må ikke tilsynene utgjøre en hemsko for ønsket innovasjon og utvikling hos tilsynsobjektene og i samfunnet for øvrig. Denne avveiningen krever sterk fagkompetanse av tilsynene.

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

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

En slik styrking av uavhengigheten må imidlertid balanseres mot behovet for å sikre demokratisk styring med de samfunnsmessige prioriteringene. Selv om det kan være ønskelig at en i større grad etterstreber et skille mellom politisk virksomhet og tilsynsvirksomheten, vil et slikt skille vanskelig kunne gjennomføres fullt ut. Det vil være uklare grenseflater mellom det som bør være politiske avveininger og tilsynsoppgaver som bør baseres på et faglig skjønn. Ut fra et demokrati- og rettssikkerhetsperspektiv bør det imidlertid alltid komme klart frem hvem som fatter beslutningene, herunder i hvilke tilfeller det forekommer en overprøving av tilsynets saker, hvem som foretar disse avveiningene og hvordan de foretas. Saksgang og beslutninger bør være etterprøvbare for en kritisk offentlighet. Der tilsynene gis økt uavhengighet vil det også være av særlig betydning å vurdere nye mekanismer for å sikre demokratisk kontroll.

I de tilfeller hvor samme statsråd har ansvar for regulering/tilsyn og offentlig tjenesteproduksjon innen en sektor, kan dette gi særskilte tillits- og troverdighetsproblemer som taler for uavhengighet. Der hvor offentlige og private tjenestetilbydere kan stå i et konkurransemessig forhold, blir hensynet til tilsynenes faglige autoritet og legitimitet enda viktigere. Dette er et spørsmål om å sikre borgernes tiltro til at ikke staten blander sine ulike roller på en tilslørende måte.

Det er i denne forbindelse viktig å ha klart for seg at presset mot tilsynene i det alt vesentlige vil komme fra sektorinteressene, som også vil være de som i det alt vesentlige påklager avgjørelser, herunder vilkår knyttet til avgjørelser. Markedet som sådan vil generelt p.g.a. manglende innsikt i de ofte meget kompliserte saksforhold som vil foreligge, ikke utøve særlig press mot tilsynene, og vil generelt av samme grunn heller ikke klage. Det vil altså ikke være et balansert press tilsynene vil stå overfor.

4.2 Oppgavetyper

Det er hverken ønskelig eller mulig å ta stilling til hvilken uavhengighet et tilsynsorgan bør ha overfor departementet eller Kongen før man har klargjort hvilke hovedtyper av myndighetsoppgaver som bør ligge i tilsynsrollen.

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

Hovedprinsippet for tenkningen om uavhengighet bygger på et skille mellom kontrollerende og normgivende virksomhet. Forvaltningen har i hovedsak to muligheter for fastsettelse av normer. Enten lager man generelle normer ved å gi forskrifter, eller man vedtar individuelle normer for den private part i form av en konsesjon eller annen

type tillatelse med tilhørende vilkår. Kontroll og sekundære vedtak er knyttet til oppfølgingen av generelle eller individuelle normer.

4.2.1 Kontroll og sekundære vedtak

Å føre tilsyn i snever forstand vil si at man kontrollerer at tilsynsobjektets adferd er innenfor gjeldende generelle regler, eventuelt normeringer gitt i enkeltvedtak. Der tilsynsorganet oppdager at normer blir overtrådt, vil det normalt være en tilsynsoppgave å vedta nye pålegg som retting, stansing eller tvangsmulkt, for å presse frem en etterlevelse av de normer som gjelder. Disse påleggene kan anses som sekundære idet formålet med slike vedtak å er å sikre en effektiv opprettholdelse av normsetting som er gjort på et tidligere tidspunkt.

4.2.2 Konsesjoner

En tradisjonell form for offentlig regulering er at det vedtas generelle forbud som kan fravikes ved individuelle tillatelser. Her anvendes samlebetegnelsen «konsesjoner» for slike tillatelser, i andre sammenhenger brukes også bevilling, lisens, løyve, samtykke, godkjenning, autorisasjon, sertifikat, dispensasjon m.v. for det samme forholdet.

Reglene kan gi alle som oppfyller bestemte kriterier, krav på å få konsesjon. Formålet med denne typen konsesjoner kan typisk være å føre kontroll med kvalifikasjoner eller spesifikasjoner som er ønskelig for å drive en bestemt type virksomhet. I enkelte tilfeller kan det være uproblematisk å konstatere om betingelsene er oppfylt eller ikke, i andre tilfeller vil dette bero på et skjønn.

En annen type konsesjonslovgivning gir ingen krav på konsesjon, det beror på et skjønn om den skal gis eller ikke. I slike tilfeller kan det også ut fra bestemte forutsetninger knyttes vilkår til konsesjonen. Slik konsesjonsbehandling innebærer at det vedtas skreddersydde individuelle normer i det enkelte tilfellet, normeringen er ikke allerede gitt i lovgivningen. Et eksempel på en slik sak er spørsmålet om konsesjon vedrørende etablering av gasskraftverk.

Ut fra tilsynenes øvrige oppgaveprofil knyttet til kontroll og sekundære vedtak ut fra et bestemt lovverk, har det i mange tilfeller også vært naturlig å legge behandlingen av konsesjoner ut fra samme lovverk til ett tilsyn.

4.2.3 Utferdigelse av forskrifter

Utferdigelse av forskrifter er en oppgave som tilligger enkelte tilsyn i dag etter delegering fra departementet. Hovedmønstret vil i slike tilfeller være at overordnet departement har delegert myndighet til å fatte forskrifter av teknisk og/eller ikke-politisk karakter til vedkommende tilsyn. I andre tilfeller vil tilsynsorganer bidra i saksforberedelsen av forskrifter som utferdiges av departementet.

4.3 Oppgaver og grad av uavhengighet

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

Konsesjonslovgivning der alle som oppfyller bestemte klare kriterier har krav på konsesjon anses for å være i samme kategori som kontroll og sekundære vedtak. For slike konsesjoner er det ingen normering i konsesjonen, bare i det underliggende lovgrunnlaget.

Der det beror på skjønn om konsesjonen skal gis, eller at det på skjønnsmessig grunnlag kan knyttes ulike vilkår til konsesjonen, må det vurderes mer inngående om slik konsesjonsgivning bør gis en uavhengig organisering. Tildeling av denne typen konsesjoner kan oppfattes som normgivende virksomhet av lignende karakter som Stortingets lovgivende virksomhet. Et sentralt argument her vil være graden av skjønn som ligger i konsesjonslovgivningen, herunder fastsettelsen av vilkår, og vektleggingen av faglige og politiske hensyn i skjønnsanvendelsen. Ved et stort og lite lovstyrt skjønnsmessig handlingsrom er det betenkelig å plassere myndigheten til å vedta slike normer i et uavhengig tilsyn med stor avstand til statens egentlige lovgiver, Stortinget. Dette argumentet gjelder i særlig grad normerende virksomhet som innebærer avveining av motstridende hensyn. I andre tilfeller vil skjønnet i større grad innebære å vurdere på faglig basis hvilke virkemidler som er best egnet til å oppnå ett avgrenset formål. På generelt grunnlag mener imidlertid regjeringen at denne type konsesjonsgivning ikke bør være gitt noen utstrakt grad av uavhengighet.

Et unntak er situasjoner der departementet som er ansvarlig for konsesjonen også eier eller er

ansvarlig for virksomhet som har interesser i bestemte typer vedtak. Regjeringen ønsker et enklere og ryddigere samfunn. Økt uavhengighet i konsesjonsgivningen vil skape økt trygghet for at staten ikke blander rollene sine på en tilslørende måte i en slik situasjon. Dette er av særlig stor betydning der det er konkurranse mellom offentlige virksomheter under vedkommende departement og private virksomheter. Problematikken vil oppstå i økende grad i fremtiden som følge av regjeringens ønsker om økt bruk av private tjenesteprodusenter.

Når det gjelder utferdigelse av forskrifter, bør hovedmønstret være at dette er en oppgave som tilligger departementene. Tilsynene vil i imidlertid ut fra sin kompetanse kunne bistå departementene i saksbehandlingen. Når det gjelder forskrifter av teknisk og ikke-politisk karakter, bør utferdigelse av slike også kunne skje i tilsynene. Tilsynene kan imidlertid ikke gis formell uavhengighet når det gjelder utformingen av forskrifter.

4.4 Forvaltningsorgan – behovet for ytterligere uavhengighet

Det har tradisjonelt vært to hovedbegrunnelser for opprettelsen av forvaltningsorganer under departementene. For det første kan forvaltningsorganer under departementene bidra til en mer hensiktsmessig og effektiv arbeidsdeling i forvaltningen. Ved å avlaste departementene fra den mer rutinemessige, tekniske eller fag- og profesjonsbaserte oppgaveløsningen, vil en styrke departementenes strategiske lederfunksjoner og i større grad rendyrke rollen som sekretariat for den politiske ledelsen.

For det andre kan opprettelse av forvaltningsorganer gi virksomheten økt legitimitet gjennom autonomi og faglig uavhengighet fra de politiske prosessene som foregår i et departement. Uavhengighet bidrar til økt rolleklarhet ved å sikre avstand til et departement med ansvar for konflikterende oppgaver. For de fleste av dagens forvaltningsorganer har overordnet departement full instruksjonsmyndighet. Departementet er også klageinstans for vedtak fattet i organet. Den faglige uavhengigheten til tradisjonelle forvaltningsorganer er derfor ingen formalisert uavhengighet som stenger for politisk inngrep.

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

4.5 Adgang til å opprette uavhengige tilsyn og statsrådenes ansvar

Regjeringen har vurdert uavhengighet i forhold til Grunnloven og statsrådenes ansvar. Ut fra en vurdering av gjeldende statsrett er det etter regjeringens oppfatning ikke i strid med grunnloven og med utgangspunktet om ansvar for den enkelte statsråd at forvaltningsoppgaver m.v. legges til organer som statsråden ikke kan instruere. Grunnloven § 3 om at den utøvende makt er hos Kongen står ikke i veien. Det gjør heller ikke det alminnelige utgangspunkt om parlamentarisk ansvar. Flere forvaltningsorganer er gitt en mer eller mindre uavhengig stilling i forholdet til Kongen og/eller ansvarlig departement, herunder Datatilsynet i lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger, Eierskapstilsynet i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting, Norges Bank i lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet, påtalemyndigheten i lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker, Forbrukerombudet i lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår, Likestillingsombudet i lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene og Domstolsadministrasjonen i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene.

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

På områder som fra før er regulert i lov, må lovs form benyttes for å presisere og/eller flytte de grenser som allerede gjelder. Men også ellers er lovvedtak å foretrekke når det er tale om avklaring og regulering som skal ha en viss permanens.

Innføring av tiltak for å sikre tilsynenes uavhengighet har konsekvenser for vedkommende statsråds ansvar. Det konstitusjonelle utgangspunktet er at statsråden overfor Stortinget (og eventuelt

Riksretten) har det endelige ansvaret for virksomheten i departementene og underliggende forvaltningsapparat. Statsrådenes ansvar går imidlertid ikke lengre enn myndigheten rekker. Den eneste måten statsrådens ansvar kan begrenses på er gjennom vedtak i Stortinget i form av lov eller plenarvedtak som begrenser statsrådens myndighet.

Statsråden har imidlertid ut fra sitt sektoransvar et ansvar for å følge utviklingen også der myndigheten er lovmessig avskåret. Dersom det oppstår behov for å korrigere rammene for denne virksomheten, er det statsrådens ansvar å initiere slike endringer. Dette kan gjelde å endre eller presisere lover, forskrifter eller andre retningslinjer som enkeltvedtakene bygger på, øke eller redusere de økonomiske tilførslene til virksomheten, oppheve uavhengigheten, nedlegge organet eller annet. Det samme gjelder dersom de politiske prioriteringene på området skulle endre seg. Det er vedkommende statsråd som står nærmest til å følge med og til eventuelt å foreslå slike endringer.

4.6 Virkemidler for å sikre en uavhengig stilling

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

Uavhengighet har imidlertid også en tverrgående dimensjon i sakskomplekser som krever samhandling mellom tilsyn eller departementer. Selv om utgangspunktet er at organisasjonsmodellen skal utformes ut fra hva som er hensiktsmessig for det enkelte tilsyn, ser regjeringen at det i slike saker er ønskelig med løsninger som innebærer at beslutningene fattes på samme nivå på tvers av tilsynsgrensene. Dersom en beslutning fattes av et uavhengig tilsyn på en sektor og på departementsnivå, eventuelt som følge av instruksjon, på en annen sektor, vil det kunne gi en uryddig og uklar saksprosess.

4.6.1 Delegering av beslutningsmyndighet

En forutsetning for mer uavhengige tilsyn er at de tildeles beslutningskompetanse. Dette kan skje direkte i lov, eller ved at myndigheten delegeres der lovgivning legger myndighet til Kongen eller departementet. I sistnevnte tilfelle kan departementet instruere tilsynet om å fatte bestemte avgjørelser eller behandle saken selv. Der loven legger en oppgave til et forvaltningsorgan direkte, kan det reises tvil om departementet kan instruere tilsynet i enkeltsaker. Dette bør derfor spesifiseres i lovgivningen.

Selv om overordnet departement har instruksjonsmyndighet, bidrar en delegering av beslutningskompetanse til økt uavhengighet. Årsaken ligger i at normaltilfellet vil være at tilsynet fatter vedtak selv, uten instrukser i enkeltsaker fra departementet. Dette gir større rom for faglig skjønn enn dersom tilsynet bare spiller en saksforberedende rolle og beslutningen fattes i departementet.

I Kredittilsynet har man valgt en løsning der forskrifter av teknisk og utfyllende karakter i stor grad er delegert til Kredittilsynet. Kredittilsynet deltar videre i stor utstrekning i forberedelsen og utformingen av regelverket på finansmarkedsområdet.

Videre er det innført en mer generell regel om arbeidsdelingen mellom Kredittilsynet og Finansdepartementet. I delegeringsvedtak 17. mars 1998 nr. 1566 knyttet til bestemmelser i en rekke lover (Lovtidend 2001 side 1865) heter det i punkt 1 om arbeidsdelingen mellom Kredittilsynet og Finansdepartementet:

> «Den delegerte myndigheten til Kredittilsynet gjelder for kurante saker. Saker av viktighet og/eller prinsipiell karakter, etter saksforberedelse, skal oversendes departementet for avgjørelse.»

Når det gjelder konsesjonsbehandling er det generelt slik at departementet avgjør, mens tilsynet har hånd om saksforberedelsen. En slik bestemmelse innebærer en avgrensning av tilsynets avgjørelsesmyndighet og fagkompetansens gjennomslagskraft i forhold til det politiske skjønnet som må antas å gis større vekt i departementet.

Delegering av myndighet fra Kongen eller et departement gir ikke i noe tilfelle uavhengighet i den forstand at regjeringen eller departementets mulighet til inngrep i enkeltsaker forhindres. En slik uavhengighet krever at Stortinget gjennom lov eller plenarvedtak avskjærer instruksjonsmyndigheten.

4.6.2 Begrensninger i Kongens instruksjonsmyndighet ved enkeltvedtak

Stortinget la i 1972 føringer på i hvilken grad adgangen til å organisere forvaltningsorganer uav-

hengig av regjeringen bør benyttes. Hovedregelen ble at regjeringen og departementene skal ha instruksjons- og kontrollmyndighet. Stortingets beslutning ble truffet som ledd i behandlingen av NOU 1972: 38 Stortingets kontroll med forvaltningen m.v. (Ingvaldsenutvalget) der det på s. 23–24 heter:

> «Alle forhold tatt i betraktning mener utvalget at forvaltningen i hovedregelen må bygges opp slik at Regjeringen og departementene har instruksjons- og kontrollmyndighet overfor andre organer. Dette gir som nevnt Regjeringen og departementene mulighet for å gjennomføre en politisk målsetting som kan ha sin bakgrunn i direktiver og ønsker som Stortinget gir uttrykk for. Dessuten er det en fordel at departementene har et ansvar for det som foregår i de underordnede organer og en plikt til å rette på svakheter. (...)
>
> Utvalget har heller ikke noe å bemerke til at det legges til uavhengige organer å ta avgjørelse i saker hvor sterke rettssikkerhetsgrunner taler for en slik løsning. En kontroll fra departementets side vil også ha som formål å sikre gode, rettferdige avgjørelser, men det kan virke naturlig i en del saker at en kontroll ut fra rettssikkerhetshensyn legges til organer som ikke står under en politisk overledelse, sml. foran om kontrollkommisjonene etter lov om psykisk helsevern og Trygderetten.»

Disse synspunktene fikk tilslutning i Utenriks- og konstitusjonskomiteen, kfr. Innst. S. nr. 277 (1976–1977) s. 9, og Stortinget traff følgende vedtak, kfr. Stort. forh. 1977 s. 4076:

> «Som en hovedregel skal legges til grunn at Kongen og eventuelt også departementene skal ha instruksjons- og kontrollmyndighet over andre offentlige organer. Blir det i et forslag til lov eller stortingsvedtak foreslått at instruksjons- og kontrollmyndigheten skal være begrenset i forhold til det som er hovedregelen, må dette begrunnes i særlige hensyn. Det anses særlig viktig at Regjeringen og departementene beholder kontrollmyndighet.»

Dette vedtaket har siden vært lagt til grunn som et utgangspunkt, selv om Stortinget selvsagt står fritt til å fravike fra det.

Ingvaldsenutvalgets utgangspunkt var også i pakt med hovedregelen i forvaltningsloven (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967), hvor overordnet organ er klageinstans for, og kan omgjøre vedtak fattet i underordnede organer. I forarbeidene til forvaltningsloven, kfr. Innstilling fra forvaltningskomiteen av 13. mars 1958, oppstilles prinsipper for normalordningen, samtidig som det åpnes for avvik fra denne. Forvaltningslovens hovedordning er fortsatt et uttrykk for den alminnelige forvaltningsstruktur. Det er imidlertid vedtatt en rekke unntak fra hovedordningen både hva angår organisering av klagebehandling og omgjøring.

Regjeringen anser at særlige hensyn knyttet til legitimitet og autoritet på tilsynsområdet, kfr. kapittel 1, tilsier en organisering som avviker fra hovedmønsteret i forvaltningsloven. Avskåret instruksjonsmyndighet i enkeltvedtak innebærer at regjeringen ikke kan påvirke det enkelte vedtakets innhold direkte før det er fattet av tilsynet. Avskåret instruksjonsmyndighet vil være et naturlig utgangspunkt i alle tilfeller der en ønsker at tilsynsorganiseringen skal ha en bestemt grad av uavhengighet. En formalisering av instruksjonsmyndigheten kan imidlertid sikre en ryddigere situasjon også på områder der en velger å beholde muligheten for slike inngrep.

4.6.2.1 Formalisering av instruksjonsmyndigheten ved enkeltvedtak

Innad i forvaltningen er det ingen formkrav for måten instrukser gis på. Unntaket er regjeringen. Dens beslutninger må fattes i statsråd ved kongelig resolusjon. I relasjonen mellom departement og forvaltningsorganer gjelder det i utgangspunktet ingen formkrav. Individuelle instrukser kan derfor gis i en uformell form, for eksempel muntlig. Dette kan gjøre det uklart om en instruks ble gitt og hva den i tilfellet gikk ut på. Slike uklarheter har konsekvenser for plasseringen av ansvar for beslutninger som er fattet. Ved etterfølgende granskning etc. kan det oppstå en situasjon der forvaltningsorganet oppfattet at det har handlet på instruks fra departementet, mens departementet kan hevde at beslutningen ble fattet på selvstendig basis i organet. Slike uklarheter kan også ha konsekvenser i forhold til Stortingets vurdering av statsrådens ansvar. Det er derfor grunnlag for å kreve at instrukser fra departementet må foreligge skriftlig for ha gyldighet.

Av hensyn til tilsynenes faglige legitimitet er det også grunn til å hevde et alment prinsipp om at slike instrukser skal være offentlige. Offentliggjøring vil bidra til å synliggjøre for parter og andre interessenter når tilsynet har fattet et vedtak på selvstendig faglig grunnlag og når instrukser fra politisk nivå ligger til grunn for avgjørelsen.

4.6.3 Klagebehandling

Hovedregelen er ifølge forvaltningsloven at klage over enkeltvedtak avgjøres av overordnet forvaltningsorgan. Klagebehandlingen følger således instruksjonsmyndigheten. I tillegg til partens rettsvern, sikrer en slik organisering at departementet får en innsikt i og mulighet til å korrigere vedtak fattet i tilsynet. Avgjørelser i klagesaker vil ofte ha presedensvirkninger og slik sett virke styrende overfor underordnet organ. De samme hensyn som taler for avskåret instruksjonsmyndighet vil derfor dels tale for begrensninger i klageadgangen.

Hvis behovet for uavhengighet tilsier at klagesaker ikke bør behandles av overordnet departement, blir neste spørsmål hvordan uavhengig klagesaksbehandling kan organiseres. Regjeringen legger av rettssikkerhetshensyn til grunn prinsippet om toinstansbehandling. Selv om et tilsyn er gitt uavhengighet i behandlingen av enkeltsaker, skal dets vedtak kunne påklages.

Organiseringen av klagesaksbehandlingen kan løses ved etablering av klagenemnder som ikke kan instrueres av overordnet departement eller av Kongen i statsråd. De vedtak som klagenemnden fatter, bør innenfor en slik ramme ikke kunne påklages videre til departementet. Men på vanlig måte kan vedtakene forfølges rettslig ved domstolene og de kan bringes inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Dette er viktig for rettssikkerheten. En nemndsløsning må videre av hensyn til tilsynsobjektene, målsetningen om brukerretting i statlig virksomhet og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, organiseres slik at behandling av saker kan skje raskt.

Klagenemnden kan også gis myndighet til å omgjøre tilsynets vedtak uten klage. Dette vil sikre en kontrollinstans også der hvor det ikke er en part som klager. Klagenemndene bør gis en forholdsvis vid kompetanse, slik at muligheten for en bred vurdering ikke blir mindre enn om departementet skulle behandlet saken. Hvorvidt klagenemndene også skal involveres i dialog med internasjonale organer som for eksempel EU og EFTAs Overvåkingsorgan for å avklare rettslige spørsmål om tolkning av regelverk, er et forhold som krever utredning og avklaring i det etterfølgende lovarbeidet. I mange tilfeller vil slike internasjonale kontakter medføre politiske avveininger der ulike hensyn og behov er involvert.

Nemndene bør imidlertid ikke bemannes med partsrepresentanter, men uavhengige eksperter for å sikre kompetent og uavhengig klagesaksbehandling. For å styrke uavhengigheten kan nemndsmedlemmene utnevnes for en gitt tidsperiode. Dette sikrer at ikke muligheten for avsettelse reduserer uavhengigheten. Nemndene kan tilsettes og avsettes av Kongen i statsråd dersom en ønsker ytterligere å svekke koblingen til overordnet departement.

Regjeringen vil gå inn for at det opprettes færre, men større nemnder som knyttes til flere tilsyn. Dette vil både være rasjonelt og heve kvaliteten på saksbehandlingen, fordi man kan utnytte kompetansen bedre og få til en raskere saksbehandling. Her må man imidlertid være oppmerksom på at man ikke legger for mange kryssende hensyn inn i nemndene. I praksis kan man løse dette ved å organisere felles klagenemnder etter tilsynsområder, f.eks. etter sektorer som fører tilsyn av marked er, HMS-området og transportsikkerhet.

4.7 Sikring av overordnet styring ved en uavhengig organisering

Regjeringen erkjenner at det for enkelte typer saker eller i bestemte situasjoner kan være nødvendig å sikre innflytelse også der hovedprinsippet skal være at tilsynsoppgaven gis en uavhengig stilling i form av avskåret instruksjonsmyndighet og uavhengig klagebehandling. Det er derfor ønskelig å skissere ulike virkemidler for sikring av politisk innflytelse. Det er imidlertid grunn til å understreke at bruk av virkemidlene reduserer uavhengigheten tilsvarende slik at en igjen nærmer seg dagens modell.

4.7.1 Instruksjonsmyndighet på enkelte områder

Et alternativ ut fra en hovedmodell med avskåret instruksjonsmyndighet, vil være å opprettholde instruksjonsmyndigheten for saker med bestemte egenskaper. Innenfor utlendingsforvaltningen er dette gjort ved at departementets instruksjonsmyndighet i avgjørelsen av enkeltsaker er avskåret med unntak for avgjørelse av enkeltvedtak som innbefatter hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, kfr. lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

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

ling med tilhørende forarbeid er en administrativt tung beslutningsform. Dette innebærer i praksis at terskelen for inngrep i slike saker vil være høy, selv om det formelt skulle være en vid adgang til å gripe inn.

4.7.2 Adgang for departementet til å overta saksbehandlingen

Departementet kan i stedet for å gis instruksjonsmyndighet, gis adgang til å ta over behandlingen av saker som ligger til tilsynet. Slik uthenting kan skje på eget initiativ eller på basis av søknad fra parter i saken. Et slikt alternativ har den fordel at det synliggjør at saken endrer karakter fra å være en ordinær sak undergitt tilsynets faglig uavhengige vurdering til å bli gjenstand for en politisk behandling. En slik løsning bygger imidlertid på at departementet har saksforberedende fagkompetanse. Løsningen kan derfor medføre en fordyrende dublering av samme type fagkompetanse i både tilsyn og departement.

På samme måte som for instruksjonsmyndigheten vil et slikt virkemiddel måtte inneholde klare grenser enten i form av sakstype eller beslutningsnivå for vedtak om uthenting for at hovedmodellen skal kunne sies å være uavhengighet.

En klar svakhet med en sikring av politisk innflytelse utelukkende basert på instruksjonsmyndigheten eller adgang til å overta saksbehandlingen er at virkemidlene fordrer at departementet har oversikt over enkeltsakene som behandles i tilsynet, eller at tilsynet på eget initiativ gjør departementet oppmerksom på aktuelle saker. Dersom det anses som tvilsomt at ett av disse to vilkårene kan oppfylles, bør en i tillegg eller i stedet basere seg på mekanismer som dekker vedtak som allerede er fattet.

4.7.3 Klagebehandling i departementet

En viktig forskjell mellom klagebehandling på den ene side og instruksjonsmyndighet, samt uthenting av saker på den andre side, er at et vedtak allerede er fattet ut fra tilsynsorganets myndighet og faglige kompetanse i klagesaker der førsteinstansbehandlingen er lagt til tilsynet. Det kan slik sett argumenteres for at avskåret instruksjonsmyndighet, men klagebehandling i overordnet departement, styrker den faglige uavhengigheten ved å synliggjøre motsetningen mellom faglige og politiske vurderinger.

En situasjon der departementet har klagebehandlingskompetanse, men ikke instruksjonsmyndighet, kan imidlertid være betenkelig i den forstand at departementet kun gis en reell mulighet til å påvirke enkeltsaksbehandlingen direkte i de tilfeller der en part har interesse av å klage. For eksempel må det antas at når det gjelder goder av en almen karakter, for eksempel velfungerende markeder, vil partenes klager normalt gå i retning av å sikre partens egeninteresse, ikke det almene godet. Slike almene interesser må ivaretas av staten. Dette taler for at klageadgangen suppleres med en omgjøringsadgang.

En klagenemnds kompetanse kan begrenses til bestemte typer saker, og øvrige saker behandles i departementet, kfr. lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger, eller Kongen i statsråd. På Datatilsynets område er det for eksempel slik at klager på avgjørelser om retting og sletting av personopplysninger som behandles for historisk formål, kan påklages videre til Kongen i stedet for Personvernnemnda.

4.7.4 Omgjøringsadgang

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

Dette kan være et vidtfavnende inngep i uavhengigheten slik at det er hensiktsmessig med enkelte begrensninger i omgjøringsadgangen. Slike terskler kan for det første bestå i at en begrenser adgangen til bestemte typer saker eller saker av vesentlig betydning, kfr. fremstillingen om instruksjonsmyndighet. På samme måte kan også omgjøringsadgangen legges til Kongen i statsråd dersom en ønsker å sikre uavhengigheten gjennom at selve omgjøringsformen understreker at terskelen er høy. Vedkommende fagstatsråd vil da, ut fra sitt ansvar for å følge utviklingen i tilsynet, forberede omgjøringssaker for Kongen i Statsråd.

Avskåret instruksjonsmyndighet og uavhengige klagenemnder kan gi en nødvendig uavhengighet, samtidig som regjeringen har en mulighet til å gripe inn i enkeltsaker gjennom omgjøringsadgangen dersom tungtveiende hensyn tilsier det.

4.8 Styring av tilsyn med større uavhengighet

Etatsstyringen av tilsyn blir noe annerledes enn for andre forvaltningsorganer i den grad tilsynene er mer eller mindre uavhengige. Avskjæring av instruksjonsmyndighet i enkeltsaker øker betydnin-

gen av å følge utviklingen på sektoren og å initiere endringer i generelle regler på basis av de vedtak i enkeltsaker som foretas i tilsynet. Mye av styringen vil skje gjennom produksjon av overordnede dokumenter, f.eks. odelstingsproposisjoner og kongelige resolusjoner. Styringen gjennom enkeltvedtak og instruksjon i enkeltsaker blir kraftig redusert, og etatsstyringsmøtene vil ha et annet innhold, hvor policyspørsmål og overordnede problemstillinger knyttet til fagområdet vil få større plass. Habilitetsspørsmål og rolleproblematikk vil trolig også ha en større plass i etatsstyringsdialogen for tilsyn enn for andre forvaltningsorganer.

Departementenes ansvar for utarbeiding av budsjettrammer, angivelse av prioriteringer og fastlegging av overordnete standarder for sikkerhets- eller kvalitetsnivå må beholdes. Større uavhengighet og autoritet på dette området kan sikres gjennom utarbeiding av systemer som gir tilsynene større frihet og økt ansvar med hensyn til styring, organisering og oppfølging av egen virksomhet. I hvilken grad og på hvilken måte dette skal gjennomføres, må avgjøres etter en gjennomgang av forutsetninger og behov på det enkelte tilsynsområdet.

4.9 Oppsummerende vurdering av virkemidler for å sikre uavhengighet

Når det gjelder utferdigelse av forskrifter vil dette ikke underlegges noen form for uavhengig organisering. Her vil forutsetningen hele tiden være at styringskjeden i forhold til landets lovgivende myndighet, Stortinget, må være intakt. Delegering av myndighet på dette området må ses på som et hensiktsmessighetsspørsmål, der hovedregelen er at forskrifter av en teknisk karakter kan delegeres. I alle tilfeller må det være adgang til at tilsyn kan ha en viktig rolle i forberedelsen av forskrifter.

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

I forhold til konsesjoner og andre individuelle normerende vedtak med et innslag av skjønnsutøvelse, må det foretas en avveining av i hvilken grad det er et mål at beslutningene skal fattes på basis av et rent faglig skjønn. Der en ønsker et rent faglig skjønn vil de samme virkemidlene for uavhengighet og vurderinger når det gjelder sikring av politisk innflytelse som i avsnittet over gjøre seg gjeldende.

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

Der politisk skjønn skal være en del av prosessen er det sentralt at dette gjøres på en tydelig måte slik at politiske prioriteringer ikke fremstår som faglige vurderinger. Flere virkemidler er nevnt for å tydeliggjøre slike skiller, herunder skriftlige og offentlige instrukser og uthenting av saker til departementet. Også klagebehandling i departementet og omgjøringsadgang har slike egenskaper.

Når det gjelder å sikre uavhengighet, vil hovedtiltakene være avskåret instruksjonsmyndighet overfor tilsynet og opprettelsen av klagenemnder med tilsvarende uavhengig stilling.

Der det er ønskelig å sikre politisk innflytelse har virkemidlene som trår inn før vedtak er fattet iboende svakheter fordi de forutsetter at sakene og deres betydning er forstått før vedtaket. Videre har instruksjonsmyndigheten den svakhet at den kan tilsløre om vedtakene er fattet på faglig eller politisk grunnlag i tilsynene.

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

Dette taler for at slike sikringsmekanismer må inneholde en omgjøringsadgang der det er nødvendig. To forhold er her av betydning. For det første påvirkes uavhengigheten av hvor klare saklige grenser det settes for muligheten til inngrep. Inngrepshjemler som for eksempel «viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn» eller «saker av større betydning eller prinsipiell interesse» tydeliggjør at tersklene for inngrep bør være høye. For det andre har valget mellom å

legge inngrepskompetansen til departementet eller Kongen i statsråd betydning for uavhengigheten. Å legge kompetansen til Kongen i statsråd vil understreke at terskelen for omgjøring skal være høy. Videre understreker statsrådsbehandling kravet til dokumentasjon for politisk inngrep og sikrer at sakene blir gitt en bred sektorovergripende vurdering i hele regjeringskollegiet. Hvis omgjøringsadgangen ikke er spesifikt avgrenset når det gjelder sakstype, taler dette for å legge kompetansen til Kongen i statsråd fremfor departementet dersom man ønsker å sikre en stor grad av uavhengighet.

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

For visse tilsyn og for visse typer enkeltsaker bør det i lovs form foretas en hel eller delvis avskjæring av statsrådenes instruksjonsmyndighet. For vedtak som gjelder tillatelser, konsesjoner el., må dette bero på en konkret vurdering blant annet med hensyn til om vedtakene fattes på basis av et rent faglig skjønn. I utgangspunktet bør instruksjonsmyndigheten avskjæres for enkeltvedtak som gjelder den påfølgende kontrollen av at tillatelser oppfylles eller en kontroll av at en virksomhet skjer innenfor rammene av det generelle regelverket, med mindre tungtveiende hensyn skulle tilsi noe annet.

Statsrådenes ansvar bør omfatte saker av større betydning og av prinsipiell interesse. Dette må det tas hensyn til når det gjelder delegering av avgjørelsesmyndighet og avskjæring av instruksjonsmyndighet i forholdet mellom departement og tilsyn.

Der lovmessig avskjæring er innført bør det opprettes uavhengige klagenemnder for behandling av klagesaker på tilsynenes vedtak. Det bør da vurderes om ikke nemndene også skal gis en bredere kompetanse til å omgjøre tilsynets vedtak på eget initiativ slik at muligheten for en bred vurdering ikke blir mindre enn om departementet skulle ha behandlet saken.

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

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

5.1 Generelt om tilsyn på HMS-området

På HMS-området eksisterer det i dag et 20-talls forskjellige tilsyn, som sorterer under forskjellige departementer. Det vil ikke være hensiktsmessig å foreslå konkrete endringer for alle disse. Det er derfor tatt utgangspunkt i de etatene som er relativt likeartede, og der virkningen av å gjennomføre konkrete endringer nå, faktisk vil være en mer effektiv utnyttelse av de statlige ressursene og en enklere hverdag for dem det skal føres tilsyn med. På HMS-området er det på denne bakgrunn tatt utgangspunkt i de etatene som sorterer under Arbeids- og administrasjonsdepartementet og noen nært beslektede tilsyn som sorterer under andre departementer. Dette innebærer at det spesielt vil bli fokusert på Arbeidstilsynet, Oljedirektoratet og Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Videre ble det i St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet, Veien til et mindre sårbart samfunn, foreslått opprettet et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet. I samfunnssikkerhetsmeldingen ble det også lagt til grunn at spørsmålet om lokalisering av det nye direktoratet skulle vurderes i tilsynsmeldingen.

På HMS-området er målsettingen for tilsynet å bidra til at virksomhetene selv følger opp det systematiske arbeidet med å forebygge sykdom og skader på mennesker, miljø og materielle verdier som følge av forhold ved virksomheten. Dessuten må virksomhetene ha beredskap mot det de ikke klarer å forebygge, dette er den såkalte restrisiko. Fellesnevneren for tilsynsvirksomheten på dette området er at det retter seg mot forholdene i arbeidslivet. Tilsynsobjektene, altså de det skal føres tilsyn med, er i stor grad næringsvirksomheter, det være seg enkeltmannsforetak eller virksomheter som har ansatte. De mest sentrale tilsyn på feltet i dag er:

- Arbeidstilsynet
- Direktoratet for brann- og elsikkerhet
- Oljedirektoratet
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
- Statens forurensningstilsyn

Alle disse etatene har ansvar for å føre tilsyn med at virksomhetene følger opp de kravene som er stilt til den enkelte virksomhet gjennom regelverk (lover og forskrifter), eller enkeltvedtak. En sentral del av tilsynenes arbeid er derfor å være premissleverandører til myndighetenes arbeid med å utforme regelverk. Ut fra en rolledeling mellom departement og direktorat/tilsyn, hvor fagkompetansen i første rekke er forutsatt å ligge i direktoratet/tilsynet, har Arbeids- og administrasjonsdepartementet, der hvor forskriftene er vurdert å være av faglig karakter, delegert myndighet til å fastsette forskrifter til sine tilsyn (Arbeidstilsynet, Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Oljedirektoratet). Regelverket for sikkerhet og arbeidsmiljø retter seg både mot arbeidslivet, mot almenheten og mot hvilke oppgaver det kommunale brannvesen skal utføre og hvordan de skal være organisert. Tilsynet vil i forhold til arbeidslivet og almenheten hovedsakelig være rettet mot virksomheter, både offentlige og private. Deler av Direktoratet for brann- og elsikkerhets tilsynsvirksomhet er imidlertid rettet mot at kommunene oppretter og drifter et brannvesen i tråd med fastlagte krav samt at brannvesenet gjennomfører de lovpålagte plikter, så som beredskap, men også forebygging i form av for eksempel brannteknisk tilsyn (inspeksjoner), i bygninger hvor det ferdes mange mennesker eller der risikoen for brann er meget høy. Likeledes er deler av Direktoratet for brann- og elsikkerhets tilsynsvirksomhet rettet mot det lokale el-tilsyn, som fører tilsyn med blant annet elektriske anlegg i private hjem. En annen viktig form for normativ virksomhet i disse tilsynene er å fatte enkeltvedtak, for eksempel samtykke til petroleumsvirksomhet, tillatelse til oppbevaring av farlige stoffer eller vedtak om dispensasjon fra regelverket, for eksempel om avvikende arbeidstidsordninger.

Det er et mål for tilsynsetatene på HMS-området at det utadrettede tilsynsarbeidet blir mest mulig samordnet og enhetlig utført og at dette bidrar til en effektiv utnyttelse av de statlige ressurser. Etatene som arbeider med utgangspunkt i den såkalte HMS-forskriften (forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter –

internkontrollforskriften), har etter pålegg fra overordnete departementer, inngått et samarbeid for å koordinere normsettende arbeid og tilsyn. De som inngår i dette samarbeidet er Arbeidstilsynet, Direktoratet for brann- og elsikkerhet, Statens forurensningstilsyn og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon. I tillegg deltar Statens næringsmiddeltilsyn, Statens helsetilsyn og Oljedirektoratet, i en grad og i et omfang som er relevant for disse etatene. Målet for dette samarbeidet er å effektivisere og samordne statlig innsats, minske unødige belastninger på arbeids- og næringsliv i form av overlappende tilsyn, dobbeltregulering og selvfølgelig å redusere selve reguleringsomfanget. Det er i den forbindelse etablert et samarbeid for å få til enhetlig tilsynspraksis, forhindre overlappende regelverk og gjennomføre felles opplæring av tilsynspersonell. I tillegg har Oljedirektoratet i 2001 fått nytt regelverk som er ett felles regelverk med Statens helsetilsyn og Statens forurensingstilsyn, og som samlet regulerer HMS-forhold overfor petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Videre er det i 2002 satt i gang et prosjekt for å samordne og forenkle regelverket Arbeidstilsynet og Direktoratet for brann- og elsikkerhet fører tilsyn etter, og som retter seg mot næringslivet. Likeledes har Statens forurensningstilsyn satt i gang et regelverksprosjekt med de samme målsettingene. Et mindre og mer konsentrert regelverk i forhold til hva som omhandles, vil også kunne føre til et mer fokusert og samordnet tilsyn fra disse etatenes side.

Det ovennevnte viser at det allerede er gjennomført en rekke tiltak på HMS-området for å effektivisere og forenkle tilsynsarbeidet. Potensialet for utvikling innenfor det samarbeidet som er opprettet er imidlertid i ferd med å bli tatt ut. For å kunne sette i verk ytterligere tiltak på moderniserings-, effektiviserings- og forenklingssiden må det nå benyttes andre virkemidler. Dette vil bli nærmere omtalt nedenfor.

Departementet har i det følgende valgt å konsentrere seg om enkelte etater. Dette innebærer at det for enkelte tilsyn som sorterer under andre departementer enn Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet, vil måtte gjøres en tilsvarende gjennomgang som det Arbeidstilsynet, Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Oljedirektoratet nå blir gjenstand for, i et etterfølgende prosjekt når tilsynsmeldingen er behandlet.

5.2 Klarere skiller mellom tilsynsoppgaver og andre oppgaver

5.2.1 Oljedirektoratet

Regjeringen ønsker, som ovenfor nevnt, å legge økt vekt på ryddighet i det offentliges roller. Oljedirektoratet er administrativt underlagt Olje- og energidepartementet og rapporterer dit med hensyn til ressursforvaltning. Direktoratet rapporterer til Arbeids- og administrasjonsdepartementet med hensyn til tilsyn og regelverk innenfor sikkerhet og arbeidsmiljø på kontinentalsokkelen. Oljedirektoratet gir råd til departementene og er delegert myndighet til å fastsette forskrifter og fatte enkeltvedtak. Direktoratet fører tilsyn med sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten. Tilsynet omfatter alle aktiviteter som har til formål å bekrefte at petroleumsvirksomheten gjennomføres forsvarlig og i samsvar med regelverket. Dette innebærer systemrevisjoner og verifikasjoner (stikkprøver), saksbehandling av dokumentasjon og møter med aktørene i den sammenheng, deltagelse i lisensmøter og oppfølging av uønskede hendelser. Oljedirektoratet er koordinerende myndighet overfor Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn i petroleumsvirksomheten.

Arbeidsoppgavene overfor Olje- og energidepartementet innbefatter forvaltningsmessig og økonomisk tilsyn med at undersøkelse etter og utvinning av petroleum er i overensstemmelse med lovgivning, forskrifter, vedtak, konsesjonsvilkår mv. Oljedirektoratet skal også være rådgivende organ for Olje- og energidepartementet i spørsmål vedrørende undersøkelser etter og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster. Dette innbefatter blant annet en vurdering av petroleumsressursene på norsk sokkel, bidra med anbefalinger til Olje- og energidepartementet i forbindelse med utlysning av nye blokker på sokkelen og gjøre nødvendige egne vurderinger av potensialet for funn.

Oljedirektoratet utfører således andre oppgaver utenom de rene HMS-tilsynsoppgaver rettet mot petroleumsindustrien. I noen tilfeller kan de to oppgavene også sies å være til dels motstridende. På direktoratsnivå blir hensynet til sikkerhet og arbeidsmiljø vurdert sammen med hensynet til at Norge skal maksimere sitt utbytte av ressursene på sokkelen. At det kan ligge en rollekonflikt i direktoratets nåværende helhetlige oppgaveportefølje er reflektert gjennom at direktoratet i dag rapporterer til to departement; Arbeids- og administrasjonsdepartementet på sikkerhets- og arbeidsmiljøområdet og Olje- og energidepartementet

vedrørende ressursforvaltningen og ytre miljø, kfr. ovenfor.

Til tross for potensialet for rollekonflikt som ligger i dagens organisering av Oljedirektoratet, har dette til nå ikke kommet til uttrykk som noe problem i enkeltsaker direktoratet har behandlet. Prinsipielt vil det likevel være viktig å sikre etaten en uomtvistelig legitimitet og autoritet i sikkerhetsspørsmål. Regjeringen går derfor inn for å skille ut tilsynet med sikkerhet og arbeidsmiljø som et eget tilsyn. Det nye Petroleumstilsynet vil ha utgangspunkt i sikkerhets- og arbeidsmiljødelen av Oljedirektoratet. Ved opprettelsen av Petroleumstilsynet vil ressursdelen av Oljedirektoratet forbli et direktorat underlagt Olje- og energidepartementet. Oljedirektoratet har i dag en organisasjon med høyt spesialiserte medarbeidere som arbeider integrert med sikkerhets- og ressursspørsmål. Ved en deling av direktoratet vil det være uhensiktsmessig om organisasjonene må utvikle dobbeltkompetanse. De to organisasjonene må kunne trekke på hverandres kompetanse, men likevel slik at dette ikke går ut over hensynet til ryddighet og rolleklarhet. Olje- og energidepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet har satt i gang et arbeid for å utrede hvordan dette best kan skje.

5.2.2 Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet fremstår som en tilsynsetat uten andre oppgaver. Et mulig unntak er knyttet til forvaltningen av Statens lønnsgarantiordning, som i dag er lagt til Direktoratet for arbeidstilsynet i Oslo. Regjeringen bestemte sommeren 2002 å flytte denne enheten til Vardø. I neste fase vil det kunne være hensiktsmessig å se nærmere på organiseringen av dette saksfeltet. Et aktuelt spørsmål som vil måtte vurderes i den sammenheng er muligheten for å legge all førsteinstansbehandling til Vardø og legge klagesaksbehandlingen til Direktoratet for arbeidstilsynet. Det vil også kunne være aktuelt å vurdere endringer i direktoratstilknytningen dette området skal ha.

Direktoratet for brann- og elsikkerhet har gjennom 1990-årene ved flere anledninger gått gjennom sin organisasjon og foretatt endringer med tanke på rendyrking av tilsynsrollen, og fremstår nå som en etat hvis hovedformål og oppgaver er tilsynsvirksomhet.

Det kan imidlertid være behov for å gå gjennom virksomheten i de to ovennevnte etatene for kritisk å vurdere om det er områder det føres tilsyn med som det ikke lenger er nødvendig at myndighetene skal følge opp. Enten fordi dagens risikobilde ikke lenger tilsier det eller fordi det er ting som det historisk er fastsatt i regelverket at myndighetene skal kontrollere. Det må derfor ses på om det er oppgaver i disse tilsynene som like gjerne kan utføres av andre, enten på vegne av myndighetene eller at det blir opprettet sertifiseringsordninger der private institusjoner overtar den tekniske tilstandskontrollen som myndighetene utfører. I så tilfelle må det sørges for at det ikke oppstår private «tilsynsmonopoler».

Alle e-verkene i Norge er i kraft av lov om tilsyn med elektriske anlegg og utstyr pålagt å føre tilsyn med blant annet elektriske installasjoner tilknyttet e-verket, i næringsvirksomheter og i private hjem (boliger). Denne tilsynsvirksomheten er kalt de lokale eltilsyn. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har stilt spørsmål ved måten tilsynet med el-sikkerheten har vært organisert og gjennomført. Dette gjelder først og fremst ressursutnyttelsen og til en viss grad sammenblandingen av rollen til e-verkene som tjenesteprodusent og myndighetskontrollør. Departementet har også stilt spørsmål ved hvilket tilsyn de lokale eltilsyn faktisk utfører og på grunnlag av hvilke prioriteringer. Parallelt med arbeidet med stortingsmeldingen om tilsyn har Arbeids- og administrasjonsdepartementet på denne bakgrunn utredet forskjellige modeller for organisering av de lokale eltilsyn.

På bakgrunn av den foreliggende utredningen og for å rydde opp i mulige rollekonflikter og få dette tilsynet under nødvendig strategisk styring og kontroll, har departementet bestemt at det i første omgang skal foretas en utskilling av myndighetsfunksjonene fra de lokale eltilsyn. Disse vil bli lagt inn i det regionale myndighetsbaserte el-tilsynet i nåværende Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Det som gjenstår å se nærmere på er hvordan man mest hensiktsmessig kan organisere den tekniske tilstandskontrollen som i dag ligger til de lokale eltilsyn. Departementets intensjon i den sammenheng vil være å foreta en konkurranseutsetting av denne oppgaven. Den praktiske og organisatoriske gjennomføringen av en slik løsning vil imidlertid måtte utredes nærmere. Spørsmål som i den forbindelse vil måtte vurderes, er blant annet hvordan myndighetsrollen skal ivaretas, om det skal stilles krav til tilstandskontroll i regelverket og i tilfelle med hvilken frekvens. Videre må det tas stilling til hvilket kontrollgrunnlag som skal legges til grunn (regelverk/standarder), og om det skal utstedes sertifikater eller lignende som bevis på at kontrollen er utført. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil også vurdere om det i samarbeid med andre aktører kan knyttes incentivordninger til tilstandskontrollen, som

eksempel kan nevnes forsikringsrabatter ved fremleggelse av kontrollbevis, eller nekting av forsikring dersom tilstandskontroll ikke er utført. Et annet, eller alternativt, incentiv kan være å knytte krav om tilstandskontroll opp mot kjøp og salg av fast eiendom. Arbeidet med å utrede organisering av tilstandskontrollen vil for øvrig bli påbegynt parallelt med implementeringen av første fase i omorganiseringen av de lokale eltilsyn, som nevnt ovenfor.

Det er fastsatt en strategisk plan for Arbeidstilsynet for perioden 2002–2006. Denne planen konsentreres om etatens innsats for å bidra til å skape et mer inkluderende arbeidsliv. Årsakene til det økende sykefraværet og uførepensjoneringen er sammensatte og komplekse. Dårlig arbeidsmiljø er selvsagt en viktig faktor, men også sysselsettingssituasjonen, alderssammensetning, endringer i regelverk mv. har stor betydning. Arbeidstilsynets bidrag til å skape et mer inkluderende arbeidsliv må være å fokusere sterkt på de arbeidsrelaterte skadene og sykdommene. Strategien innebærer at etaten i sterkere grad må prioritere det forebyggende arbeidet rettet mot ergonomiske, psykososiale og organisatoriske forhold ved arbeidsmiljøet. I denne sammenheng skal det bl.a. fokuseres på arbeidsorganisering som fører til helseskader. Det som oftest fremheves som risikofylt i denne sammenheng er ensidig gjentakende arbeid, tidspress, manglende selvbestemmelse og vold/trusler om vold. I tillegg skal etaten fortsatt rette stor oppmerksomhet mot de risikofylte «tradisjonelle» arbeidsmiljøproblemene, så som kjemisk helsefare og alvorlige ulykker. Det har derfor vært viktig å belyse om Arbeidstilsynet har den nødvendige kompetanse og er organisert og innrettet slik at det kan være en bidragsyter og oppnå resultater på disse problemområdene. For å optimalisere måloppnåelsen innenfor sektoren, har det videre vært behov for en grundig vurdering og anbefaling av hvordan tilgjengelige ressurser kan utnyttes på en best mulig måte.

Riksrevisjonens resultatanalyse av Arbeidstilsynet, kfr. Innst. S. nr. 187 (1999–2000) fra Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité, understreket ønskeligheten av en gjennomgang blant annet med sikte på å få til en optimalisering av etatens ressursbruk mot arbeidet med tilsyn og virksomhetene. Denne gjennomgangen avdekket at det er behov for å prioritere tilsyn og videreutvikling av tilsynsaktiviteten samt forbedre metodene for risikoklassifisering. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket i forbindelse med behandlingen av saken at Arbeidstilsynets hovedaktivitet, tilsynsvirksomheten, må prioriteres i større grad. Som en del av oppfølgingen etter Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon, varslet departementet en mer omfattende evaluering av Arbeidstilsynet.

Departementet har i 2002 gjennomført et kombinert evaluerings- og utviklingsprosjekt av Arbeidstilsynets organisering og virksomhet. Utviklingsprosjektet har hatt som utgangspunkt at etatens strategi i årene fremover skal være å bidra aktivt til å fremme et inkluderende arbeidsliv, kfr. bl.a. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Departementet anser på bakgrunn av evalueringsrapporten at arbeidsmiljømyndighetene står overfor til dels store utfordringer mht. å utvikle strategi, målstyring og effektivisering av virksomheten. For å få en mer effektiv utnyttelse av knappe tilsynsressurser, skal det gjennomføres en ny organisering av Arbeidstilsynet som innebærer etablering av regionmodell og en styrking av distriktsapparatet gjennom en overføring av ressurser fra direktoratet. Den samlede strukturen for regionene, og eventuelle underliggende enheter, må klargjøres i den sammenheng.

For at Arbeidstilsynet skal kunne treffe sine avgjørelser mest mulig uhildet og ut fra en faglig vurdering, avvikles etatens styre. Arbeidet i direktoratet skal rendyrkes og konsentreres om oppgaver som er av overordnet styringsmessig art og som tilhører kjernen av direktørens resultatansvar (strategi, mål- og resultatkrav, rapportering, kontroll mv.), samt de oppgaver der departementet er bruker/mottaker av etatens arbeid. Det skal videre vurderes nærmere hvordan arbeidsmiljømyndighetene kan oppnå en bedre mål- og resultatorientering og på en systematisk og god måte bygge opp den kompetansen som er nødvendig for å møte nye og skiftende arbeidsmiljøproblemer. I samarbeid mellom departementet og etaten vil det tidlig i 2003 bli satt i gang et omfattende omstillingsprosjekt for gjennomføring av disse prosessene.

5.3 Klarere og enklere grenseflater mellom tilsynene

5.3.1 Koordinering av næringslivsrettet tilsyn

Det er et kjennetegn ved HMS-tilsynene at kravene de fører tilsyn etter stort sett retter seg mot de samme tilsynsobjektene. HMS-etatene har imidlertid hver sine spesialiteter. Statens forurensningstilsyn har fokus på ytre miljø. Arbeidstilsynet har fokus på arbeidsmiljø og sikkerhet og Direktoratet for brann- og elsikkerhet fokus på brann-, eksplosjons- og elsikkerhet. Næringslivets sikkerhetsor-

ganisasjon fører tilsyn med beredskapskrav rettet mot industrivernpliktige bedrifter. Oljedirektoratet ivaretar på sokkelen de oppgaver som Arbeidstilsynet og Direktoratet for brann- og elsikkerhet gjør på landsiden, men grunnet petroleumsvirksomhetens høyrisikopreg vil det være mer korrekt å bruke betegnelsen sikkerhetstilsyn enn arbeidslivstilsyn, selv om Oljedirektoratet også ivaretar arbeidsmiljøforhold.

Det at etatene på land har samme målgruppe, men med forskjellig ansvarsområde, ville kunne føre til at virksomhetene det føres tilsyn med får besøk av ulike etater til ulike tider og uten at disse er samordnet. Samtidig har brukerundersøkelser vist at virksomhetene ønsker kompetente tilsyn med fagkunnskap om de bestemte områdene. På denne bakgrunn ble det ovennevnte direktørgruppesamarbeidet satt i gang, der HMS-etatene skal koordinere sitt tilsyn slik at ukoordinerte og hyppige besøk fra ulike etater unngås.

Det er Arbeids- og administrasjonsdepartementets erfaring at samordning og koordinering på tvers av tilsynsvirksomhetene har økt, men det er fortsatt et stort potensial for forbedring innenfor det opprettede HMS-samarbeidet. Etter departementets vurdering beror manglende samordning på at det fremdeles er for store barrierer knyttet til at etatene er egne organisasjoner, som i mange tilfeller ønsker å rendyrke sine særtrekk og sitt regelverk. Ytterligere samordning på HMS-området vil således kunne oppnås gjennom å gi etatene felles regelverk og i noen tilfeller gjennomføre organisatoriske endringer med tanke på sammenslåinger av enkelte etater og eller overføring av ansvar og oppgaver fra en etat til en annen. Et annet sentralt virkemiddel vil også kunne være å utpeke sentrale koordineringsetater, slik Oljedirektoratet fungerer for det sokkelbaserte tilsynet i dag. Det er også en stor utfordring knyttet til samordning av tilsyn på ulike nivåer, da det både er sentrale, regionale og lokale tilsyn på dette området.

5.3.2 Det nye Petroleumstilsynet – helhetlig tilsyn med petroleumsvirksomheten på land og på sokkelen

Regelverket for og tilsynet med petroleumsvirksomheten er delt mellom de land- og sokkelbaserte delene av denne virksomheten. Teknologiutviklingen fører imidlertid til at stadig større deler av petroleumsvirksomheten gjennomføres på eller fra land, og til en stadig tettere integrering av anleggene på land og på sokkelen. Det er i stor grad også samme type kompetanse som benyttes til å føre tilsyn med virksomheten enten den drives på sokkelen eller på land. I St.meld. nr. 7 (2001–2002) om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, ble det foreslått at Oljedirektoratet skulle ta over ansvaret for koordinering av tilsynet med petroleumsanleggene på land. I Innst. S. nr 169 (2001–2002) sluttet Kommunalkomiteen seg til dette, og pekte samtidig på at det er viktig at tilsynet tar utgangspunkt i samme lovgivning for hele området, slik at industrien får samme regelverk å forholde seg til på land og sokkel.

På bakgrunn av stortingsmeldingen og Stortingets behandling har en arbeidsgruppe på vegne av Arbeids- og administrasjonsdepartementet vurdert de praktiske sidene ved å gjennomføre en tilsynsordning der Oljedirektoratet (Petroleumstilsynet) overtar ansvaret fra Arbeidstilsynet og Direktoratet for brann- og elsikkerhet for petroleumsanleggene på land. Arbeidsgruppen har konkludert med at dette krever en del organisatoriske, regeltekniske og praktiske endringer, slik at en ny tilsynsordning på dette feltet først kan være på plass fra 1. januar 2004. I tillegg må forholdet til Næringslivets sikkerhetsorganisasjons oppgaver klargjøres. Dersom en slik endring i tilsynsregimet gjennomføres vil det føre til at petroleumsindustrien får færre tilsynsmyndigheter å forholde seg til, de får en kompetent myndighet med høy faglig kompetanse og stor integritet.

For Arbeidstilsynet har det vært vanskelig å prioritere oppfølging av denne typen industri. En endring på dette området, der tilsynsansvaret overføres til én myndighet vil kunne gi grunnlag for et styrket og helhetlig tilsyn med operatørs styring av petroleumsvirksomheten uavhengig av om den foregår på land eller i havet. Operatørens utfordringer er de samme og håndteres i dag allerede etter de samme prinsipper. På denne bakgrunn har Regjeringen bestemt seg for å legge ansvaret for tilsyn med enkelte petroleumsanlegg på land til det nye Petroleumstilsynet, som omtalt ovenfor. Det nye tilsynet må suppleres med nødvendige ressurser fra dagens Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Arbeidstilsynet, eventuelt at det får faglig bistand fra disse. Det nærmere innholdet i og omfanget av det nye Petroleumstilsynets oppfølging av den samlede petroleumsvirksomheten i Norge vil bli nedfelt i en egen kongelig resolusjon i samarbeid med de berørte etater og departementer etter at tilsynsmeldingen er behandlet. I denne resolusjonen må det tas stilling til koordineringsrollens omfang i forhold til blant annet Statens forurensningstilsyn og Helsetilsynet. I Innst. S.nr.169 (2001–2002) ble det forutsatt at Oljedirektoratet sin koordinerende rolle skal videreføres på

land og at dette tilsynet skal undergis en samlet regulering. Arbeids- og administrasjonsdepartementet tar sikte på å få etablert den nye ordningen fra 1. januar 2004. I en neste fase vil det kunne være hensiktsmessig å se nærmere på de regionale og lokale tilsynene som også er inne i petroleumsanleggene på land.

5.3.3 Det nye direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet – koordinering av tilsyn med virksomheter med storulykkespotensial

Som oppfølging av St.meld. nr. 17 (2001–2002), vil det bli opprettet et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet. Dette nye direktoratet skal omfatte Direktoratet for sivilt beredskap og hele Direktoratet for brann- og elsikkerhet, med unntak av de oppgaver og ressurser som overføres til det nye Petroleumstilsynet. Det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet vil da bli underlagt Justisdepartementet faglig og administrativt. Det er i den sammenheng også lagt vekt på at det vil være uhensiktsmessig å reversere samlingen av det brann- og elsikkerhetsfaglige miljøet som ble gjennomført ved fusjonen av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og Produkt- og elektrisitetstilsynet i 2001. Dette innebærer imidlertid en annen løsning enn det utgangspunktet som fremgikk av St.meld. nr. 17 (2001–2002), men vil være en naturlig konsekvens og oppfølging av Stortingets forutsetninger, som fremkom under behandlingen av St.meld. nr. 17, kfr. Innst. S. nr. 9 (2002–2003), der det fremgår at det nye direktoratet bør omfatte det samlede ansvaret for brann (og ikke bare tilsynet med brannvesen) sammen med ansvaret for storulykker. Videre fremgår det at det også må vurderes en eventuell overføring av ansvarsområder som også omfatter næringsdelen av Direktoratet for brann- og elsikkerhet til det nye direktoratet.

Det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet vil, i tillegg til sine forvaltningsoppgaver, få et generelt samordningsansvar i forhold til samfunnets beredskapsforberedelser. I tillegg vil det få et hovedansvar for koordinering av tilsyn iht. storulykkesforskriften og andre virksomheter med storulykkespotensial. Dette vil også omfatte beredskapskrav i forhold til næringsliv og samfunn. På samme måte som for Petroleumstilsynet vil innholdet i koordineringsrollen knyttet til dette området bli nedfelt i en egen kongelig resolusjon etter at meldingen er behandlet. Når det gjelder tilsyn med øvrig næringsliv på HMS-siden vil det nye direktoratet måtte gi faglig bistand til de myndigheter som har ansvaret for koordinering på dette feltet, kfr. Petroleumstilsynet ovenfor og det nye Arbeidslivstilsynet som blir beskrevet nedenfor. Videre vil den organisatoriske statlige forankringen av myndighetsutøvelsen av Næringslivets sikkerhetsorganisasjon tillegges Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet. Justisdepartementet tar sikte på etablering av det nye direktoratet sommeren 2003. Det nye direktoratet vil også ivareta oppgaver for Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet med hensyn til ulike rasjoneringsordninger i krise/krigssituasjoner.

5.3.4 Næringslivets sikkerhetsorganisasjon

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon utøver tilsyn med beredskapskrav i visse virksomheter. Hovedområdet er industrivirksomhet med minst 40 ansatte og antall pliktsubjekter er derfor varierende. I 2002 har antallet vært ca. 1200 virksomheter. Kravene om beredskap eller egenbeskyttelse er hjemlet i sivilforsvarsloven. Justisdepartementet har det overordnede faglige ansvar mens Næringslivets Hovedorganisasjon har det administrative ansvar for Næringslivets sikkerhetsorganisasjon.

Til sammen er det i dag nesten 23 000 ansatte i bedriftene som har særskilt beredskapskompetanse. Beredskapsorganisasjonen i disse virksomhetene betegnes som «Industrivernet». Historisk har kravet om egenbeskyttelse i disse virksomheter vært tilknyttet ytre trusler som kan ramme virksomheten. Men for samfunnet og bedriftene er bekjempelse av en oppstått brann eller et utslipp nødvendig, uansett hva årsaken har vært. I praksis har forvaltningen av kravet om egenbeskyttelse derfor naturlig nok måtte sette fokus på alle trusler som virksomheten kan utsettes for, da ikke minst fra virksomheten selv. Industrivernet er derfor i dag en totalberedskapsorganisasjon som ivaretar beredskap mot alle typer trusler og uavhengig hvorfra de kommer. Og dette selv om tilsynet med den enkelte trussel er plassert sektorvist i statsforvaltningen utenfor sivilforsvarslovens virkefelt. For eksempel vil industrivernet ivareta både utslipp, branner, personskader, sabotasje etc. som andre HMS-tilsyn stiller både forebyggende krav og beredskapskrav om. Dette er også slik fordi ingen virksomhet bør ha flere beredskapsordninger, men er nødt til å forholde seg helhetlig til sikkerhet, dvs. risikoforebygging og beredskap, i egen virksomhet. Justisdepartementet legger til grunn at Næringslivets hovedorganisasjons ansvar videreføres og at basis for Næringslivets sikker-

hetsorganisasjons fremtidige tilsynsfunksjon klarlegges sammen med Næringslivets hovedorganisasjon, gjennom arbeidet med etablering av det nye Direktoratet for beredskap og samfunnsikkerhet kfr. St.meld. nr. 17 (2001–2002) om samfunnsikkerhet og Innst. S nr. 9 (2002–2003). I dette ligger både en klarlegging av Næringslivets sikkerhetsorganisasjons funksjon med hensyn til totalberedskap og en modernisering av kravet til beredskap.

5.3.5 Koordinering av øvrig næringslivsrettet tilsyn – et nytt arbeidslivstilsyn

Ovenfor i punkt 5.3.2 og 5.3.3, er det gitt en omtale av utpekingen av koordinerende etater for tilsyn med to viktige risikoområder som petroleumsvirksomheten og virksomheter med potensial for store ulykker. Det fremgår at henholdsvis Petroleumstilsynet og Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet skal ivareta denne rollen. Det vil også være viktig at tilsyn med øvrig næringsliv blir behandlet på en helhetlig måte, slik at også disse virksomhetene opplever et koordinert tilsyn fra myndighetenes side.

I regi av samarbeidet på HMS-siden blir tilsynsvirksomheten i dag koordinert og samordnet. For å gå et skritt videre i det arbeidet som foretas i regi av direktørgruppen vil det være hensiktsmessig å gjøre dette samarbeidet mer formelt gjennom å utpeke en av myndighetene som koordinerende myndighet for tilsyn med det øvrige næringsliv. På bakgrunn av den sentrale rolle Arbeidstilsynet har hatt i næringslivsrettet HMS-tilsyn på landsiden, vil Regjeringen gjennom en egen kongelig resolusjon etter at meldingen er behandlet, utpeke Arbeidstilsynet som koordinerende etat for øvrig næringslivsrettet tilsyn. Arbeidstilsynet vil med dette, og gjennom de endringer som vil måtte foretas som følge av den ovennevnte etatsgjennomgangen, bli omgjort til et Arbeidslivstilsyn.

Det nærmere innholdet i koordineringsrollen vil også her bli vurdert i forbindelse med utarbeidingen av resolusjonen om ordningen av tilsynet med næringslivet. I utgangspunktet vil koordineringen omfatte de samme etater som inngår i HMS-samarbeidet i dag: Statens forurensningstilsyn, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon og det brann-, elektrisitets- og produktsikkerhetsfaglige miljøet i det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet, samt det nye Mattilsynet, Statens helsetilsyn og det nye Petroleumstilsynet, i det omfang som er hensiktsmessig kfr. ovenfor med hensyn til de tre siste etatenes relasjoner til det etablerte HMS-samarbeidet. Gjennom dette vil det kunne opprettes tre sterke tilsynskoordineringsmiljøer i Norge. Det nye Petroleumstilsynet vil koordinere tilsyn med petroleumssektoren og det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet vil koordinere tilsyn med virksomheter med storulykkespotensial, herunder beredskapskrav. Arbeidslivstilsynet vil koordinere tilsyn med øvrig næringslivsvirksomhet.

5.3.6 Øvrige oppgaver og ansvar som foreslås endret

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

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

Norges vassdrags- og energidirektorat utfører også oppgaver av sikkerhetsmessig art med hensyn til leveransesikkerhet i strømforsyningen og sikkerhet ved dammer og kraftstasjoner. I et etterfølgende prosjekt vil det derfor være naturlig å se på disse områdene og mulig grenseflateproblematikk og dobbeltregulering i forhold til det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet og Arbeidslivstilsynet. Etter at stortingsmeldingen er behandlet, vil det i et etterfølgende prosjekt også bli sett nærmere på forholdet mellom Statens forurensningstilsyn og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon og de nye tilsynene (Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet, Arbeidslivstilsynet og Petroleumstilsynet), med sikte på å oppnå ytterligere forenklinger i forhold til tilsynsobjektene.

I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) ble Regjeringen bedt om å komme tilbake med forslag om en uavhengig offentlig tilsynsordning med sanksjonsmyndighet, som skal

påse at institusjonene følger opp sitt ansvar for studentenes læringsmiljø kfr. Innst. O. nr. 58 (2001–2002). Utdannings- og forskningsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet arbeider med å utforme en løsning med det nye Arbeidslivstilsynet som tilsynsorgan etter § 44 i lov om universiteter og høgskoler. Høringsutkast med forslag til tilsynsordning vil bli sendt på høring i begynnelsen av 2003, og det vil bli fremmet en Odelstingsproposisjon om dette våren 2003.

5.4 Tilsynenes legitimitet og autoritet

På HMS-området er det et sentralt prinsipp at ansvaret for forebyggende sikkerhet og beredskap ligger hos virksomhetene selv. Tilsyn med at virksomhetene følger opp sitt ansvar for sikkerhet og arbeidsmiljø er imidlertid et myndighetsansvar. For å sikre nødvendig integritet for tilsynsorganene har det vært viktig på HMS-området å unngå at tilsynene er underlagt et departement som enten eier virksomheter det skal føres tilsyn med, sitter med ansvaret for investeringene eller har det næringspolitiske ansvaret for sektoren. Større legitimitet og autoritet på HMS-området vil derfor ikke kunne oppnås gjennom endringer i departementstilknytningen for disse etatene. Det må derimot ses på andre virkemidler for å gjøre tilsynene mer uavhengige. Det vil i den forbindelse være naturlig å se på klagesaksbehandling og departementets mulighet til å gripe inn i enkeltsaker, kfr. omtalen ovenfor i kapittel 4.

For Petroleumstilsynet og Arbeidslivstilsynet vil Arbeids- og administrasjonsdepartementet gå inn for at departementets mulighet til å instruere tilsynene ved utformingen av enkeltvedtak avskjæres ved de nødvendige lovmessige endringer. Departementet bør heller ikke være klageinstans for tilsynenes vedtak, det bør i stedet etableres en uavhengig klagenemnd. På grunn av relativt få klagesaker på dette feltet vil det antakelig være hensiktsmessig å etablere en felles nemnd for disse to tilsynene, og kanskje også for Luftfartstilsynet, Statens jernbanetilsyn og Sjøfartsdirektoratet. Sammensetning og organisering av en klagenemnd, for eksempel hvilken kompetanse den skal ha osv., vil måtte være gjenstand for vurdering for hvert enkelt tilsynsområde. I saker eller på områder der viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det, bør det imidlertid i lovgivningen åpnes for at Kongen i statsråd kan omgjøre tilsynenes og eventuelt klagenemndas vedtak. Å legge omgjøringskompetansen til Kongen i statsråd vil understreke at politisk inngrep i enkeltsaker normalt ikke skal finne sted, det vil understreke kravet til offentlig dokumentasjon av politisk inngrep, og at enkeltsaker av vesentlig samfunnsmessig interesse blir undergitt en bred behandling i hele regjeringskollegiet.

Hva angår Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet, som ikke vil være et rent tilsynsorgan, bør det vurderes om tilsvarende ordninger skal etableres for tilsynsfunksjonene.

Når det gjelder departementets ansvar for overordnet styring av etatene bør det gjennomføres et prosjekt for å konkretisere mulighetene for økt delegering, desentralisering og uavhengighet, innenfor rammene av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og krav nedfelt i det statlige økonomireglementet og regelverksinstruksen.

5.5 Oppsummering

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

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

øvelsen tillegges det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet under Justisdepartementet.

5.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Delingen av Oljedirektoratet og opprettelsen av det nye Petroleumstilsynet vil måtte innebære visse etableringskostnader. Når det ses bort fra spørsmålet om lokalisering av det nye tilsynet vil disse kostnadene imidlertid være av begrenset omfang. Delingen kan også medføre visse økte kostnader i form av nødvendige administrative funksjoner knyttet til det å være en selvstendig organisasjon. Også disse bør være av begrenset omfang.

Omleggingen av Arbeidstilsynet til et arbeidslivstilsyn vil i seg selv ikke ha økonomiske konsekvenser av betydning. Den nye rollen som koordinerende etat for øvrig næringslivsrettet tilsyn vil imidlertid skape et behov for endret kompetanse. Videre vil koordineringsansvaret kreve noe økte ressurser av det nye Arbeidslivstilsynet i forhold til ressursbruken på HMS-tilsynskoordinering i dagens Arbeidstilsyn.

Opprettelsen av det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet, som skal erstatte Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann- og elsikkerhet, vil heller ikke ha vesentlige økonomiske konsekvenser. Når det ses bort fra spørsmålet om lokalisering av det nye direktoratet vil disse kostnadene være av begrenset omfang. Ved samlokalisering til ett sted, vil det imidlertid påløpe etableringskostnader, men også muligheter for å ta ut stordriftsfordeler på sikt knyttet til felles administrative funksjoner.

Når det gjelder opprettelse av en uavhengig klagenemnd, så vil dette ikke medføre økte kostnader knyttet til saksforberedelse. Det må kunne legges til grunn at samme ressursinnsats som er nødvendig i dag i den departementsinterne behandling, vil være tilstrekkelig til saksforberedelse for nemnden. Det vil imidlertid påløpe utgifter til drift av klagenemnden for HMS-tilsynene. Disse kostnadene vil kunne motsvares av tilsvarende besparelser over Arbeids- og administrasjonsdepartementets eget budsjett, ved at det frigjøres ressurser som i dag går med til klagebehandling i departementet.

6 Organisatoriske endringer på transport- og trafikksikkerhetsområdet

6.1 Generelt om tilsyn på transport- og trafikksikkerhetsområdet

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

Statens vegvesen har også ansvar for trafikksikkerhet og tilsyn med kjøretøy. Denne virksomheten er imidlertid av en noe annen karakter ved at den i større grad retter seg direkte mot privatpersoner. Av hensyn til at det i første rekke er tilsyn med næringsvirksomheter som er fokus for de andre tilsynene på dette området og at Statens vegvesen for tiden er inne i store omstillinger, vil det først på sikt være hensiktsmessig å se nærmere på tilsynet med trafikksikkerhet på vei. Dette vil gjelde ulike problemstillinger knyttet til kjøretøy, trafikk og infrastruktur. Statens vegvesen vil derfor bli holdt utenfor i denne omgang og meldingen vil fokusere på Jernbanetilsynet, Luftfartstilsynet og Sjøfartsdirektoratet. Felles for de tre sistnevnte etatene er at de fører tilsyn med virksomheter som transporterer gods, mennesker eller dyr, det være seg på sjøen, i luften eller jernbanen. Tilsynet på dette området er ikke rettet mot selve transporttjenesten, men mot at virksomhetene utfører transporten på en sikker måte, slik at skader og ulykker unngås. Jernbanetilsynet og Luftfartstilsynet er underlagt Samferdselsdepartementet, mens Sjøfartsdirektoratet er underlagt Nærings- og handelsdepartementet. For nærmere etatsbeskrivelser vises til vedlegg 1.

EU/EØS-regelverket på transportområdet er i stor grad begrunnet med at trafikken er grenseoverskridende, og at det derfor er av stor betydning at tilsynsobjektene har det samme regelverket, herunder krav fra tilsynene, å forholde seg til uavhengig av hvilke land de trafikkerer. På transportområdet (sjøfarts-, luftfarts- og jernbaneområdet) er eller vil det bli etablert særskilte overordnede organer i EU/EØS-området, som har til formål å oppnå et fullt harmonisert regelverk vedrørende blant annet sikkerhet i EU/EØS-området. Disse organene skal også kunne inspisere eller foreta undersøkelser hos respektive lands tilsynsmyndigheter og selskaper for å påse at landene oppfyller fastsatte sikkerhetsmål etc. Samtidig vil det etableres nettverk mellom de nasjonale tilsynsorganene i respektive land og det overordnede organet slik at det oppnås en felles forståelse av regelverket, slik at det blant annet ikke skal oppstå konkurransevridende situasjoner. For norsk del vil det i denne sammenheng være viktig med tette kontakter med øvrige nordiske tilsynsorganer på respektive områder. For øvrig må utviklingen i Europa følges nøye slik at tilsynsobjektene, både de norske og de utenlandske, skal kunne forholde seg til tilsynsregimer som er mest mulig like i det enkelte land.

6.2 Nærmere om de enkelte tilsyn

6.2.1 Sjøfartsdirektoratet

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

Virksomheten er de senere år dreid mot overordnet tilsyn, hvor store deler av kontrolloppgavene med skip er delegert til godkjente klasseselskap og akkrediterte tekniske kontrollorgan som foretar typegodkjenning av skipsutstyr. Norsk flaggstatskontroll er underlagt en løpende revidering ved at norske skip er underlagt havnestatskontroll i fremmede havner. Tilsvarende foretar direktoratets ytre etat havnestatskontroll av fremmede skip i norske havner. Flaggstatskontrollen foretas i hovedsak for NOR-skip i Norge og som stikkprøvekontroll med NIS-skip over hele verden. Sjøfartsdirektoratet fører også tilsyn med sikker-

heten på flyttbare innretninger som er registrert i norsk skipsregister. I all hovedsak fremstår Sjøfartsdirektoratet således som en tilsynsetat med vekt på tilsyn med sikkerheten om bord i skip og på flyttbare innretninger. For øvrig kan det være grunn til, i et etterfølgende prosjekt, å se nærmere på om Sjøfartsdirektoratet utfører oppgaver som etter sin art ikke burde utføres av myndighetene eller burde legges til andre. Det vil også bli vurdert nærmere hvordan man mest hensiktsmessig kan fortsette utviklingen av et mer overordnet tilsyn for NOR-flåten.

6.2.2 Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynet er underlagt Samferdselsdepartementet, og ble opprettet i 2000, etter en utskillelse av myndighetsfunksjonen fra Luftfartsverket for å skille den forretningsmessige driften av infrastruktur og tjenesteyting på luftfartsområdet fra tilsynet med sikkerheten. I tillegg til at Luftfartstilsynet selv fører tilsyn rapporterer Flymedisinsk institutt v/Flymedisinsk seksjon, som har ansvar for det medisinske tilsynet med flygere og annet flygende personell, til Luftfartstilsynet. Et samarbeidsorgan (OPS-utvalget) – (bestående av sjefene for de 3 skandinaviske «luftfartsinspeksjoner») er tillagt oppgaven å føre flysikkerhetsmessig tilsyn med virksomheter som drives i SAS-konsernet i henhold til felles skandinavisk tillatelse. OPS-utvalget har gitt denne oppgaven videre til et Skandinavisk Tilsynskontor. Formelt sett er det Luftfartstilsynet som er delegert myndighet til å drive slikt tilsyn.

Luftfartstilsynet har til oppgave å gi forskrifter, gi tillatelser til lufthavneiere, verksteder, flygere m.v. Tilsynet har videre til oppgave å godkjenne luftfartøyer og infrastrukturanlegg, føre registre, føre tilsyn i form av adgangskontroller, systemtilsyn og inspeksjoner, samt delta i internasjonalt arbeid. I all hovedsak fremstår også Luftfartstilsynet som en ren tilsynsetat med fokus på tilsyn med sikkerheten. Det kan imidlertid også her være grunn til, i et etterfølgende prosjekt, å se nærmere på om tilsynet utfører oppgaver som etter sin art ikke burde utføres av myndighetene eller burde delegeres til andre. Det bør også ses nærmere på enkelte oppgaver knyttet til at Luftfartstilsynet deltar internasjonalt på vegne av Samferdselsdepartementet i næringspolitiske fora på luftfartens område.

6.2.3 Jernbanetilsynet

Statens jernbanetilsyn ble etablert i 1996 som ordinært forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet, og er organisatorisk skilt fra forretningsmessig drift av infrastruktur og transportutøvelse. Grensegangen mellom tilsyn og departement er formelt fastlagt ved delegering av fullmakter eller direkte i lov og forskrifter. Tilsynet skal ivareta det offentliges interesser i tilknytning til sikkerhetsspørsmål m.v. ved anlegg og drift av private og offentlige jernbaner, herunder sporveier, tunnelbaner og forstadsbaner til det beste for de reisende, banens personale og publikum i alminnelighet. Tilsynets virksomhet omfatter ikke politiets, Direktoratet for brann- og elsikkerhets, Arbeidstilsynets eller andre offentlige kontrollorganers myndighetsområde. Imidlertid har tilsynet berøringspunkter med blant annet Arbeidstilsynet og Direktoratet for brann- og elsikkerhet samt Post- og teletilsynet, Statens vegvesen og Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane.

Statens jernbanetilsyn utfører blant annet oppgaver knyttet til regelverksutvikling, tillatelser og godkjenninger, tilsyn, registerføring, oppfølging av ulykker og hendelser. Videre har de ansvaret for utarbeidelse av ulykkesstatistikk, markedsovervåking av samtrafikkomponenter og deltakelse i internasjonale fora.

I EØS-regelverket er det blant annet på jernbaneområdet lagt opp til at sektororgan skal overvåke markedet i det enkelte land, i tillegg til konkurransemyndighetene. I forbindelse med åpning for ytterligere konkurranse på jernbaneområdet, vil det bli vurdert om denne oppgaven bør legges til for eksempel Statens jernbanetilsyn. Til sammenlikning er Post- og teletilsynet tillagt reguleringsoppgaver knyttet til konkurranse på telesektoren, samtidig som Konkurransetilsynet har ansvaret for det generelle tilsynet etter konkurranseloven. Det vil i den forbindelse også være naturlig å se på hvilke ordninger som velges i de øvrige nordiske landene. Videre er det foreslått et nytt sikkerhetsdirektiv, som blant annet, stiller minimumskrav til hvilke oppgaver tilsynene i EU/EØS-området skal utføre, og det er forslag om etablering av en europeisk jernbanemyndighet for sikkerhet og interoperabilitet (samtrafikk). Også på Jernbanetilsynets område må det settes i gang et etterfølgende prosjekt for å gå gjennom virksomheten med tanke på endringer i oppgavefordeling og fjerne eventuell dobbeltregulering.

6.3 Klarere og enklere grenseflater mellom tilsynene

6.3.1 Øvrige oppgaver og ansvar som foreslås endret

Som ovenfor nevnt er ansvaret for fritidsfartøy lagt til Sjøfartsdirektoratet med Barne- og familiedepartementet som overordnet departement. I forbindelse med tilsynsgjennomgangen har regjeringen funnet det hensiktsmessig å samle departementsansvaret for sikkerhet om bord i alle typer skip og fartøyer i Nærings- og handelsdepartementet. Å legge forvaltningsansvaret for fritidsfartøy til det departementet som har ansvar for tilsyn med sikkerhet og arbeidsmiljø i maritim virksomhet, vil sikre at arbeidet med sikkerhet for fritidsfartøy inngår i et bredere fagmiljø og vil gi en mer logisk og bedre saklig forankring sett fra næringslivets og publikums side. For øvrig vil det være enkelte andre tilsynsoppgaver, som ikke er omtalt ovenfor, men der transporttilsynene har grenseflater til de andre HMS-tilsynene. Tilsyn med og regelverket for arbeidsmiljøforholdene for flygende personell og kjøre- og hviletidsbestemmelsene på veitransportområdet er noen av de områder det også bør ses nærmere på i et etterfølgende prosjekt på transportssikkerhetsområdet.

6.4 Tilsynenes legitimitet og autoritet

På transport- og trafikksikkerhetsfeltet er alle tilsynene i dag plassert i departementer som har ansvar for næringspolitiske virkemidler og også har eierskap, direkte eller indirekte, i virksomheter innen den sektoren de skal føre tilsyn med sikkerheten i. Dette gir disse departementene en rollekombinasjon hvor hensynet til sikkerhet må avveies mot hensynet til økonomiske kostnader og generelle samferdsels- og skipsfartspolitiske målsettinger. Slike nødvendige avveininger må foretas på politisk nivå, men i tråd med regjeringens moderniseringsprogram må det stilles strenge krav til at ansvar og prosesser organiseres på en tydelig og ryddig måte, slik at borgerne kan ha tiltro til at staten ikke blander sine ulike roller på en tilslørende måte. Delingen mellom sikkerhetstilsyn og tjenesteproduksjon er på disse områdene allerede foretatt på etatsnivå, men er samlet på departementsnivå.

For å oppnå den ønskede utviklingen i retning av mer faglig uavhengige tilsyn på dette området vil det bli gjennomført tiltak for å begrense de overordnete departementers mulighet for å instruere tilsynene i enkeltsaker. Ansvaret for fastsettelse av generelle normer gjennom forskrifter eller andre generelle retningslinjer skal imidlertid fortsatt ligge i de overordnete departementene. Det må videre legges til grunn at departementenes ansvar for utarbeiding av budsjettrammer, angivelse av prioriteringer og fastlegging av de overordnete sikkerhetsstandarder (nivå) må beholdes. Det må imidlertid gjennomføres en lovmessig avskjæring av henholdsvis Samferdselsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementets mulighet til å instruere egne tilsyn ved utformingen av enkeltvedtak. De to departementene bør heller ikke være klageinstans for tilsynenes vedtak, og det bør etableres en uavhengig klagenemnd. På grunn av relativt få klagesaker på dette feltet vil det antakelig være hensiktsmessig å etablere én felles nemnd for Luftfartstilsynet, Statens jernbanetilsyn og Sjøfartsdirektoratet. De berørte departementer vil også vurdere nærmere om dette bør utvides til å være en felles klagenemnd for det nye Petroleumstilsynet og det nye Arbeidslivstilsynet og eventuelt for tilsynsdelen av det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet.

I saker der nærmere spesifiserte viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det, bør det imidlertid i lovgivningen åpnes for at Kongen i statsråd kan omgjøre transporttilsynenes og eventuelt klagenemndens vedtak. Å legge omgjøringskompetansen til Kongen i statsråd vil for det første understreke at politisk inngrep i enkeltsaker normalt ikke skal finne sted, det vil understreke kravet til offentlig dokumentasjon av politisk inngrep, og at enkeltsaker av vesentlig samfunnsmessig interesse blir undergitt en bred behandling i hele regjeringskollegiet.

I HMS-tilsynskapitlet er det foreslått å gjennomføre et prosjekt for utarbeidning av retningslinjer for etatsstyring, der fokus bør ligge på mulighetene for økt delegering, desentralisering og uavhengighet, innenfor rammene av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og krav nedfelt i det statlige økonomireglementet og regelverksinstruksen. Dette prosjektet vil også omfatte tilsynene på transport- og trafikksikkerhetsområdet.

6.5 Oppsummering

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

– Det gjennomføres en lovmessig avskjæring av Samferdselsdepartementets og Nærings- og handelsdepartementets mulighet til å instruere egne tilsyn ved utformingen av enkeltvedtak.

- Samferdselsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet skal ikke være klageinstans for tilsynenes vedtak. Det etableres en felles uavhengig klagenemnd for transport- og trafikksikkerhetstilsynene.
- I saker der nærmere spesifiserte viktige prinsipielle eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det, bør det imidlertid i lovgivningen åpnes for at Kongen i statsråd kan omgjøre tilsynenes og eventuelt klagenemndens vedtak.

6.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Når det gjelder opprettelse av en uavhengig klagenemnd, så vil dette ikke medføre økte kostnader knyttet til saksforberedelse. Det må kunne legges til grunn at samme ressursinnsats som er nødvendig i dag i den departementsinterne behandling, vil være tilstrekkelig til saksforberedelse for nemnden. Det vil imidlertid påløpe utgifter til drift av klagenemnden for transport- og trafikksikkerhetstilsynene. Disse kostnadene vil kunne motsvares av tilsvarende besparelser over henholdsvis Samferdselsdepartementets og Nærings- og handelsdepartementets egne budsjetter, ved at det frigjøres ressurser som i dag går med til klagebehandling i disse departementene.

7 Organisatoriske endringer på markeds- og konkurranseområdet

7.1 Innledning

Velfungerende markeder er avhengig av virksom konkurranse. Dette forutsetter en god konkurranselovgiving og ikke minst sterke tilsyn, med kompetanse og fokus på ulike konkurranse- og markedsforhold innenfor de forskjellige sektorene. På markeds- og konkurranseområdet eksisterer det i dag en rekke tilsyn. Noen er sektorspesifikke, slik som Kredittilsynet, Post- og teletilsynet, Norges vassdrags- og energidirektorat og til en viss grad Eierskapstilsynet, og fører tilsyn med markeds- og konkurranseforhold innenfor bestemte markeder eller næringsområder. Konkurransetilsynet er derimot funksjonsrettet, og har ansvaret for tilsyn med konkurranse- og markedsforhold i samfunnet generelt.

7.2 Problembeskrivelse

Spørsmålet om konkurranse- og markedstilsynenes uavhengighet (vertikal ansvarsfordeling mellom tilsyn og departement) og forholdet mellom de ulike tilsyn (horisontal funksjonsfordeling mellom Konkurransetilsynet og de ulike sektortilsyn) er nært knyttet til regjeringens mål om å styrke konkurransepolitikken. Det er for så vidt ingen grunn til at konkurransepolitiske hensyn skal ha forrang fremfor andre politiske hensyn. Det er likevel klart at konkurransepolitikkens mål om effektiv ressursbruk ikke bare er sammenfallende med men ofte er en helt avgjørende forutsetning for oppnåelse av andre målsetninger. Det er derfor viktig å effektivisere konkurransemyndighetenes arbeid ved å gi Konkurransetilsynet større uavhengighet og ved en best mulig samordning av de konkurransepolitiske oppgavene. Problemstillinger knyttet til forholdet mellom Konkurransetilsynet og de ulike sektortilsyn er blitt stadig mer aktuelle etter at det er innført markedsbasert konkurranse i markedene for bl.a. kraftforsyning, telekommunikasjoner og finanstjenester. Disse næringene har egne reguleringsmyndigheter med et omfattende ansvar, blant annet for konkurranseforholdene. Også på medieområdet er det egne reguleringsmyndigheter, disse vil bli nærmere omtalt i kapittel 8 nedenfor.

Den vertikale ansvarsfordelingen mellom departement og tilsyn dreier seg om graden av delegering fra departement til tilsyn, om lovmessig avskjæring av departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker og organiseringen av klagebehandlingen. Det vises her til kapittel 4 ovenfor, om virkemidler for sikring av uavhengighet.

Når det gjelder organiseringen av Konkurransetilsynet, er dette tilsynet i dag organisert som et ordinært forvaltningsorgan, hvor Konkurransetilsynet er delegert beslutningsmyndighet i en rekke saker, men avgjørelsene kan påklages til departementet. Departementet har også i prinsippet full instruksjonsrett, selv om det sjelden eller aldri skjer i praksis at departementet instruerer tilsynet i enkeltsaker.

Når det gjelder sektortilsynene, er situasjonen noe forskjellig for de ulike tilsyn. Post- og teletilsynet har en noe større uavhengighet enn Konkurransetilsynet, idet Samferdselsdepartementets instruksjonsadgang i enkeltsaker er avskåret i teleloven. På teleområdet er det videre etablert et uavhengig klageorgan (Statens teleforvaltningsråd), som behandler klager på Post- og teletilsynets vedtak, bortsett fra i telepolitisk viktige eller prinsipielle saker, der klagen går videre til departementet etter at Rådet har avgitt sin innstilling. I forbindelse med fremlegg om ny lov om elektronisk kommunikasjon, som vil erstatte gjeldende teleregulering, vil det bli foreslått opprettet en ny uavhengig klagenemnd for elektronisk kommunikasjon. Dette vil blant annet sikre effektivisering av og større uavhengighet i behandlingen av klager på vedtak truffet av Post- og teletilsynet.

På finansmarkedsområdet har Kredittilsynet en mindre uavhengig stilling enn Konkurransetilsynet, idet Kredittilsynet i en del større og viktige saker (blant annet konsesjonssaker) avgir innstilling til Finansdepartementet som fatter vedtak i første instans.

De ulike måter å organisere konkurransetilsyn på har fordeler og ulemper. I konkurransesaker er det viktig å få avviklet konkurranseskadelige forhold raskt, særlig de som er i strid med forbudsbe-

stemmelsene. Rask agering ved bruk av konkurranselovens inngrepsbestemmelser er også viktig for å unngå at konkurranseskadelige forhold skal oppstå og sementeres før konkurransemyndighetene har fått iverksatt sine tiltak. Dersom det for eksempel er nødvendig å gripe inn mot en dominerende markedsaktør som misbruker sin markedsmakt til å skyve en nykommer ut av markedet, må inngrep fra konkurransemyndighetene skje så raskt at den nye aktøren ikke allerede er ute av markedet før konkurransemyndighetene har reagert. En størst mulig grad av delegering/uavhengighet vil være fordelaktig der rask saksbehandling er viktig.

Det er vanskelig å etablere og opprettholde en troverdig forvaltningspraksis dersom normal praksis stadig avvikes ut fra at det foreligger særlige hensyn. Spesielt kan et tilsyns troverdighet og legitimitet i samfunnet bli svekket dersom tilsynets vedtak ofte blir overprøvd av departementet. Dette kan også tale for større uavhengighet for tilsynene, også slik at departementet ikke behandler klager på tilsynets vedtak, men at dette skjer i et uavhengig klageorgan.

På den annen side vil det ofte være ulike politiske hensyn som gjør seg gjeldende i konkurransesaker. Da vil en løsning med full uavhengighet uten klagebehandling i departementet kunne være problematisk i forhold til å avveie slike ulike politiske hensyn mot hverandre. Slike avveininger bør skje på departements-/regjeringsnivå og ikke på tilsynsnivå. Én løsning på dette problemet kan være at Kongen i statsråd kan overprøve vedtak som tilsynet eller et klageorgan fatter når det foreligger tungtveiende samfunnsmessige hensyn.

Som det fremgår ovenfor er det til dels ulike beslutningsprosesser og grader av delegering innenfor de ulike sektorer. Det innebærer at en får *asymmetri* i saksbehandlingen i de saker som berører flere tilsyn og der en må veie ulike samfunnshensyn opp mot hverandre. En slik asymmetri vil på en uheldig og utilsiktet måte kunne påvirke vektlegging og prioritering av de ulike hensyn.

Behovet for sektortilsyn på markedsområder som kraft, tele og finans er dels bestemt av at det i disse sektorer er forhold som gjør at markedsbasert konkurranse ikke alene kan sikre effektiv ressursutnyttelse. Dessuten er sektorene så spesielle at reguleringen av dem krever særlig faglig innsikt. Generelt er det viktig at sektortilsynene i den grad de også har ansvar for regulering av konkurranseforhold, vektlegger konkurranseaspektet på en klar og tydelig måte.

Dette innvirker på *den horisontale funksjonsfordelingen* mellom Konkurransetilsynet og sektortilsynene.

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

- regulering av naturlige monopoler, så som fastsettelse av priser og tekniske standarder for overføring og distribusjon av kraft og teletransmisjon,
- tiltak mot informasjonssvikt og informasjonsskjevheter, eksempelvis tilsyn med soliditet i finansnæringen og innsidehandel i verdipapirmarkedet, samt sikring av kundehensyn og hensynet til et effektivt marked mer generelt.

Regulatørenes virksomhet har først og fremst til hensikt å korrigere aktørenes beslutninger der markedsbasert konkurranse ikke fremmer effektiv ressursutnyttelse. Det kan imidlertid oppstå en motsetning mellom reguleringstiltak – for eksempel mht sikkerhet eller soliditet – og hensynet til nyetableringer og konkurranse. Det er derfor nødvendig å klargjøre hvordan konkurransepolitiske hensyn skal avveies mot andre reguleringshensyn. Det forutsetter en avklaring av ansvarsfordelingen mellom Konkurransetilsynet og sektormyndigheten.

På enkelte av sektorene er *omfanget* av bestemmelser som regulerer aktørenes adferd betydelig. Det kan i den sammenheng reises spørsmål om omfanget av adferdsreguleringer er uhensiktsmessig eller unødig stort og i seg selv reiser et konkurransemessig problem. I utgangspunktet må adferdsreguleringer være klart målrettet og reguleringene bør gi mest mulig klare og oversiktlige rammebetingelser for hvordan markedet skal fungere og enklest mulig for aktørene å forholde seg til.

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

a) *Funksjonsrettet eller sentralisert konkurransemyndighet.* Ansvaret for konkurranseoppgavene legges til Konkurransetilsynet alene. Andre myndigheters oppgaver, herunder oppgavene til sektortilsyn, avgrenses slik at konkurransehensyn ikke blir en del av oppgavene. Dette alternativet innebærer altså en oppgavefordeling der sektormyndighetene overlater ansvaret for konkurransepolitikken fullt og helt til konkurransemyndigheten.

b) *Sektorisert eller desentralisert konkurransemyndighet.* Konkurransetilsynets ansvarsområde begrenses, slik at de konkurransepolitiske oppgaver innenfor en sektor integreres med sektormyndighetens øvrige oppgaver. Ansvaret for konkurranseoppgavene legges altså til sektortilsynene der hvor slike finnes, og ellers til Konkurransetilsynet.
c) *Overlappende eller konkurrerende konkurransemyndighet.* Dette er i realiteten en kombinasjon av alternativ a og b, der Konkurransetilsynet og sektormyndighetene deler ansvaret for konkurransepolitikken. Ansvaret for konkurranseoppgavene tillegges både Konkurransetilsynet og særskilte sektortilsyn på de områder der slike finnes. I den grad dette innebærer et dobbeltansvar for konkurransen, kan arbeidsdelingen avgrenses etter de virkemidler hver av myndighetene har til disposisjon.

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

Det kreves omfattende ekspertise for å drive konkurransepolitikk. Konkurransemyndighetene er avhengige av å forstå bedriftenes adferd for å kunne skjelne mellom konkurransefremmende og konkurranseskadelig virksomhet, og for å kunne vurdere hvordan inngrep i markedet vil påvirke bedriftenes adferd. I tillegg til den mer tradisjonelle, juridiske og samfunnsøkonomiske ekspertise, må en utøvende konkurransemyndighet derfor besitte kompetanse i emner som bedriftsøkonomi og strategifag. Å etablere og vedlikeholde en så omfattende ekspertise, innebærer at det er vesentlige stordriftsfordeler i konkurransepolitikken, noe som isolert sett taler for å samle de konkurransepolitiske oppgaver hos én myndighet (alternativ a). Kommunikasjon er også mer effektiv mellom parter som har like faglige forutsetninger. Dersom en sektormyndighet skal kunne forstå og gjøre seg nytte av Konkurransetilsynets ekspertise, må den selv ha opparbeidet tilstrekkelig konkurransepolitisk kompetanse. Det krever duplisering av fagekspertisen.

En overgang til én sentral konkurransemyndighet vil kunne innebære at samme saksforhold behandles av både Konkurransetilsynet, med fokus på konkurranseforhold i henhold til konkurranseloven, og av et sektortilsyn med hensyn til andre forhold som reguleres av sektorlovgivningen. En ordning som ikke forutsetter direkte kommunikasjon mellom konkurransemyndigheten og sektormyndigheten, er delt beslutningsansvar, hvor tiltak krever enighet mellom tilsynene. Det ville for eksempel innebære at et inngrep mot en konkurranseskadelig fusjon i finansnæringen bare kunne skje dersom Kredittilsynet ikke fant at fusjonen var nødvendig for å styrke selskapenes soliditet. Tilsvarende kunne ikke Kredittilsynet innføre krav til finansinstitusjoner dersom Konkurransetilsynet fant at kravene ville virke etableringshindrende og undergrave konkurransen. En modell med delt beslutningsansvar vil således virke konserverende på det eksisterende regelverk og begrense omfanget av inngrep. Eventuelle problemer knyttet til dette kan imidlertid løses ved at saker der det er uenighet mellom tilsyn løftes opp til avgjørelse hos Kongen i statsråd.

En tilsynsorganisering som innebærer at ansvaret for konkurranseoppgaver på særskilte markedsområder legges eksklusivt til sektortilsyn (alternativ b), vil kunne ha betydelig innvirkning på prioritering mellom ulike målsettinger. Et tilsyn som har ansvar både for konkurransesituasjonen i et marked og for for eksempel hensyn til soliditet eller sikkerhet, vil lett kunne tendere til å legge uforholdsmessig stor vekt på de sistnevnte, også i de tilfeller hvor det samfunnsøkonomisk sett ville være mest fornuftig å prioritere konkurransen. Bakgrunnen for dette er at mangelfull konkurranse er vanskelig å påvise mens for eksempel en bankkrise i finansnæringen vil være svært synlig.

I forhold til sektorisert konkurransemyndighet (alternativ b) vil overlappende konkurransemyndighet (alternativ c) ha fordeler. En sektorbasert konkurransemyndighet som skal avveie ulike hensyn, vil kunne medføre at myndigheten har incitament til å fremlegge mer ensidig informasjon som styrker dens sak. Med flere forvaltningsenheter kan man oppnå en fruktbar rivalisering som kan gi et bedre grunnlag for beslutninger. Flere enheter – som er gitt forskjellige formål, men i noen grad overlappende oppgaver – vil dermed frembringe mer informasjon enn det en integrert enhet vil.

En sektorbasert konkurransemyndighet (alternativ b) vil også kunne være mer utsatt for å komme i en posisjon som forsvarer av særinteresser, mer enn å være et redskap for de politiske myndigheter. Faren for dette er større desto nærmere og hyppigere kontakten er mellom forvaltningen og de berørte aktører. Slik sett er sektormyndigheter mer utsatt enn myndigheter med mer omfattende ansvarsområder. Ansvarsdeling reduserer både mulighetene for, og incitamentene til, å tilgodese særinteresser.

Vurderingene ovenfor viser at ulike hensyn

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

På denne bakgrunn er følgende problemstillinger særlig aktuelle:

- I varierende grad kan vedtak som tilsynsorganene fatter, bli overprøvd av vedkommende departement. Det er i tråd med de generelle prinsippene for tilsynsorganisering at avveining av ulike politiske og samfunnsmessige hensyn foretas på departements-/regjeringsplan. Dette må imidlertid avveies mot faren for vilkårlighet, utilsiktede presedensvirkninger og faren for å undergrave tilsynenes legitimitet overfor omverdenen. Politisk overprøving bør også på disse områdene som en hovedregel bare skje i saker der det foreligger tungtveiende samfunnsmessige hensyn.
- I noe varierende grad er det omfattende og detaljerte reguleringer på de aktuelle områdene som påvirker aktørenes markedsadferd. Det reiser spørsmål om det er for stor grad av adferdsregulering på disse områdene.
- Regelverk som skal ivareta ulike sektorspesifikke hensyn som soliditet og sikkerhet, har også bestemmelser som ivaretar markeds- og konkurransehensyn. Dette innebærer i varierende grad overlappende kompetanse mellom konkurransemyndigheter og sektormyndigheter, og aktualiserer behovet for en klarere rolle- og oppgavefordeling mellom Konkurransetilsynet og de ulike sektortilsyn. I tråd med Regjeringens handlingsplan for styrking av konkurransepolitikken, bør det vurderes om det bør legges økt vekt på funksjonsretting av tilsynet på dette området, kfr. modell a) ovenfor. Herunder er det viktig at Konkurransetilsynet øker sin ekspertise på de ulike fagfelt, slik at konkurransepolitikken får et sterkere fundament.
- Beslutningsprosessene er forskjellige på de ulike områder. Asymmetri i saksbehandling og beslutningsprosess mellom konkurransemyndigheter og sektormyndigheter vil kunne føre til ulik vektlegging og avveining mellom ulike hensyn, og vil også være uheldig i forhold til markedsaktørene som berøres av regleverket. Beslutningsprosessene på markeds- og konkurranseområdet må så langt som mulig gjøres lik på de ulike områder og i tråd med de generelle prinsippene som er trukket opp i meldingen.

7.3 Styrking av konkurransepolitikken

Handlingsplanen for styrking av konkurransepolitikken

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

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

Gjennomføringen av planen er et viktig ledd i regjeringens program for effektivisering og forenkling av offentlig tjenesteproduksjon og offentlig sektor generelt. Det er særlig pkt 1, 2 og 5 som er relevante i forhold til temaene i denne meldingen.

En styrking av konkurransemyndighetene (pkt 1) er nødvendig for å oppnå effektiv ressursbruk, et konkurransedyktig næringsliv og en styrking av forbrukernes stilling i alle sektorer hvor det er etablert markedsløsninger. Spesielt er det nødvendig å styrke Konkurransetilsynets posisjon og uavhengighet i tråd med de generelle prinsippene i denne meldingen. Dette for å oppnå større grad av rolleklarhet mellom tilsynet og departementet og for å øke Konkurransetilsynets legitimitet og posisjon som utøvende konkurransemyndighet. Det er også i tråd med handlingsplanen å foreta en klarere avgrensning av oppgaver mellom Konkurransetilsynet og andre sektortilsyn.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har som et ledd i oppfølging av pkt. 2 i handlingsplanen bedt samtlige departement om systematisk å gjennomgå egne og underliggende etaters ansvarsområder med sikte på å avdekke offentlige reguleringer som kan ha konkurransebegrensende virkninger. Konkurransetilsynet har igangsatt systemati-

seringen og analysen av det materialet som har kommet inn. En gjennomgang med sikte på nedbygging av unødig konkurransebegrensende adferdsreguleringer i enkeltsektorer vil være en naturlig del av dette. Det gjelder bl.a. for reguleringene på kraftmarkedsområdet, i finansnæringen og i post- og telesektoren.

Mye av regelverket som er fastsatt på ulike områder, følger av EØS-avtalen, slik at Norge er forpliktet til å implementere de aktuelle reguleringsbestemmelsene. På telesektoren vil for eksempel den nye direktivpakken fra EU på området elektronisk kommunikasjon fra 1. juli 2003 erstatte gjeldende teleregulering. En nedbygging av adferdsreguleringene på dette området vil da skje i samsvar med intensjonene i EU-direktivet om at den sektorspesifikke reguleringen avvikles etter hvert i markeder hvor det kan konstateres virksom konkurranse, kfr. også omtalen av Post- og teletilsynet i kapittel 7.4.2.

7.4 Nærmere om det enkelte tilsyn

7.4.1 Konkurransetilsynet

Konkurransetilsynet, som er et forvaltningsorgan underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, har et generelt ansvar for løpende tilsyn og kontroll med konkurranseforholdene i alle deler av samfunnet. Tilsynets fullmakter og virksomhet er regulert i konkurranselovgivningen, forvaltningsloven og offentlighetsloven og styres for øvrig av departementet som overordnet myndighet.

Med unntak av inngrepsvedtak rettet mot kommunale eller fylkeskommunale organer, er all avgjørelsesmyndighet etter konkurranseloven delegert fra Kongen eller departementet til Konkurransetilsynet som førsteinstans etter forvaltningslovens regler for enkeltvedtak. Konkurransetilsynet har forskriftskompetanse etter konkurranseloven. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er klageorgan for tilsynets enkeltvedtak.

Det løpende tilsyn etter konkurranseloven omfatter kontroll av påbuds- og forbudsbestemmelsene om ervervsdrivendes adferd. Videre fastsetter konkurranseloven påbud om at ervervsdrivende skal gi informasjon om priser. Forbudene gjelder samarbeid om og påvirkning av priser, avanser og rabatter, samarbeid om og påvirkning av anbud, samarbeid om og påvirkning til markedsdeling og fastsettelse av eller oppfordring til reguleringer fra sammenslutninger. Konkurransetilsynet har også fullmakt til å gripe inn mot konkurranseskadelig adferd. Det kan både dreie seg om vilkår, avtaler og handlinger og strukturelle tiltak gjennom inngrep mot bedriftserverv som begrenser konkurransen. Overtredelse av lovens forbud og av vedtak etter lovens fullmakter m.v. er straffebelagt. Konkurranseloven gjelder generelt, og gjelder således parallelt med sektorlovgivningen. Loven viker ikke for annen lov, med mindre det fremgår eksplisitt av vedkommende særlov eller Kongen fastsetter det. Konkurransetilsynet har således et ansvar for også å føre tilsyn med telemarkedet, finansmarkedet og kraftmarkedet på linje med andre markeder, og har en selvstendig myndighet etter den lovgivningen det forvalter.

Konkurranseloven har til forskjell fra mange andre lands konkurranselovgivning straffebelagte sanksjonsbestemmelser for brudd på lovens forbud. Videre har loven sterke virkemidler og hjemler for å gå inn i bedriftene for å sikre bevis for eventuelle straffbare forhold. Dette gir muligheter for en sterk og effektiv håndheving av loven.

På den annen side er det fastsatt unntak i loven. Det gjelder blant annet for samarbeid om omsetning av produkter fra produsenter eller produsentorganisasjoner innen jordbruk, skogbruk og fiskeri. Videre kan det ved enkeltvedtak eller forskrift gis dispensasjon fra lovens forbudsbestemmelser, blant annet dersom et samarbeid forsterker konkurransen, gir tilstrekkelige effektivitetsgevinster eller det foreligger særlige hensyn.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet er som nevnt klageinstans på vedtak som Konkurransetilsynet fatter etter loven. Departementet kan også i henhold til den alminnelige forvaltningsordningen i staten instruere tilsynet i enkeltsaker, men dette gjøres sjelden eller aldri. Derimot er det en del eksempler på at det er gitt dispensasjoner fra lovens forbudsbestemmelser ved at departementet, etter klage, har omgjort tilsynets vedtak i dispensasjonssaker. Bokavtalen og filmleieavtalen er eksempler på dette. Departementet har i disse tilfellene lagt større vekt på de kulturpolitiske hensynene som disse avtalene antok å fremme enn de uheldige konkurransemessige virkningene av avtalene. Det er også flere eksempler på at departementet har omgjort inngrep mot bedriftserverv eller andre konkurranseskadelige handlinger gjennom å vektlegge andre samfunnshensyn sterkere enn konkurransehensyn.

Konkurransetilsynet har en rekke oppgaver utover de som følger direkte av konkurranseloven. Blant annet deltar tilsynet i arbeidet med enkeltsaker og regelverkssaker etter EØS-avtalens konkurranseregler. Dette arbeidet utføres på vegne av og i samarbeid med departementet. Oppfølging av de ulike deler av handlingsplanen for styrking av kon-

kurransepolitikken er også en oppgave som tilsynet utfører i nært samarbeid med departementet. Både når det gjelder disse oppgavene og i en del andre sammenhenger bruker departementet tilsynet som utrednings- og saksforberedingsorgan.

7.4.2 Post- og teletilsynet

Post- og teletilsynet er et forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet og har ansvaret for løpende kontroll- og tilsynsvirksomhet for post- og televirksomhet i Norge. Post- og teletilsynets overordnede formål, som er fastlagt i egen instruks og i teleloven er å bidra til å sikre alle tilgang til post- og teletjenester av høy kvalitet til lavest mulig pris. Målsetningen innebærer en avveining mellom effektivitet, kvalitet, og sektormål knyttet til landsdekning av visse tjenester, personvern og andre nasjonale mål for telekommunikasjon, dvs. en nødvendig avveining av virkemiddelbruken.

Oppgavedeling mellom Post- og teletilsynet og Samferdselsdepartementet er i utgangspunktet slik at prinsipielle og politisk relaterte beslutninger, herunder ansvaret for lov og overordnede forskrifter, ligger til Samferdselsdepartementet. Tekniske forskrifter blir fastsatt av Post- og teletilsynet. På frekvensområdet er hovedregelen at det bare kreves en frekvenstillatelse, og at den tildeles av Post- og teletilsynet. På enkelte definerte områder kreves det en tjenestekonsesjon i tillegg, og den tildeles av Samferdselsdepartementet. Andre tjenestekonsesjoner til for eksempel Posten og Telenor tildeles av Samferdselsdepartementet og overvåkes av Post- og teletilsynet.

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

For å oppnå hovedmålsetningen utfører Post- og teletilsynet en rekke oppgaver som grovt sett kan skilles i tre hovedområder: Ressursforvaltning, tilsyn og sikkerhet. Det er ikke klare skiller mellom oppgavetypene. Den mest effektive formen for å oppnå hovedmålet er nettopp at både ressursforvaltnings-, tilsyns- og sikkerhetsoppgaver løses innenfor det samme faglige miljøet slik at kompetansen kan brukes på alle områdene.

Tilrettelegging for effektiv bruk av ressursene gjennom virksom konkurranse er telelovens sentrale virkemiddel for å oppnå lovens formål om å sikre nasjonale behov for telekommunikasjon og effektiv bruk av ressursene.

Tilsynet med markedsforhold gjelder særlig tilsyn med aktører med sterk markedsstilling, samt visse strukturelle bestemmelser i konsesjoner for bruk av begrensede ressurser. Tilsyn overfor kartellvirksomhet, og overfor bedriftserverv generelt, ivaretas av konkurransemyndighetene.

I dagens teleregelverk er tilbydere med sterk markedsstilling i nærmere spesifiserte delmarkeder underlagt spesiell sektorspesifikk tilbudsregulering. I tillegg kan det være mange titalls andre aktører i de samme delmarkedene som markedsmessig bare er underlagt generelle konkurranseregler. Betydelige deler av Telenors aktiviteter er heller ikke underlagt sektorspesifikk tilbudsregulering, men kun omfattet av generelt konkurransetilsyn innenfor Konkurransetilsynets ansvarsområde.

Post- og teletilsynets oppgave av konkurransemessig karakter er å tilrettelegge for at konkurranse kan etableres. Deler av det sektorspesifikke regelverket er spesielt konstruert for å sikre en best mulig overgang fra legalt monopol til virksom konkurranse i alle relevante delmarkeder.

For å bestemme hvilke aktører som i henhold til dagens regelverk skal være underlagt sektorspesifikk tilbudsregulering, gjennomfører Post- og teletilsynet en markedsvurdering. For tiden er Telenor og NetCom underlagt slik regulering.

Når tilbyder er definert å ha sterk markedsstilling, følger forpliktelser om å tilby de aktuelle tjenestene på objektive, oversiktlige og ikke-diskriminerende vilkår og til kostnadsorienterte priser. Forpliktelsene følger i hovedsak av lov og forskrift. Post- og teletilsynet fastsetter således *ikke* plikter for aktører med sterk markedsstilling, men påser at gjeldende forpliktelser oppfylles.

Utgangspunktet er en regulering av tilbyder med kontroll over infrastrukturen. Deler av denne infrastrukturen kan karakteriseres som essensielle fasiliteter som andre vanskelig kan kopiere, men samtidig er avhengige av for å kunne tilby sine tjenester. Denne type regulering kan være nødvendig fordi konkurranse ikke lar seg etablere, enten pga. manglende ressurser (frekvenser) eller fordi aktiviteten bærer preg av å være eller er et naturlig monopol (f.eks. landsdekkende fastnett for telefoni).

Konkurranseloven gjelder parallelt med teleloven. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet for å sikre en hensiktsmessig behandling av saker på teleområdet, bl.a. ved å fastsette rutiner for gjensi-

dig informasjon om saksbehandlingen i det enkelte tilsyn.

Den nye direktivpakken fra EU på området elektronisk kommunikasjon som erstatter gjeldende teleregulering, skal implementeres i Norge sommeren 2003. Med det nye sektorregelverket går en formelt over fra et overgangsregime – som hadde som viktig formål å støtte transformasjonen av markeder organisert som offentlig monopol til regulerte konkurransemarkeder – til et regime som i det vesentlige skal legge til rette for konkurranse i disse markedene, og sikre at sektorpolitiske mål fremmes innen en slik ramme. I det indre marked gjelder konkurransereglene sektorovergripende. Innen teleområdet er det gitt flere veiledninger for hvordan konkurransereglene vil bli anvendt i forhold til sektormyndighetenes praksis.

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

En viktig endring i forhold til gjeldende regulering er innholdet i begrepet sterk markedsstilling, som, tilpasset et system med forhåndspålagte atferdsregler, skal tilsvare innholdet i det konkurranserettslige begrepet «dominans», kfr. EØS-avtalens art. 54. Vurderingen av om en aktør har sterk markedsstilling skal også bygge på tradisjonelle konkurranserettslige metoder. De nasjonale reguleringsmyndighetene skal samarbeide med de nasjonale konkurransemyndighetene om fastsettelsen av relevante markeder.

Post- og teletilsynet vil samarbeide nært med tilsvarende tilsynsmyndigheter i hele EØS-området for å sikre en harmonisert praktisering av regelverket i Europa. Som nevnt ovenfor vil det i forbindelse med forslaget til ny lov om elektronisk kommunikasjon for øvrig bli foreslått opprettet en uavhengig klagenemnd for elektronisk kommunikasjon. Dette vil blant annet sikre effektivisering av og større uavhengighet i behandlingen av klager på vedtak truffet av Post- og teletilsynet.

7.4.3 Kredittilsynet

Formålet med finanstilsyn og regulering av finansmarkedene

I alle land er regulering av finanssektoren vesentlig mer omfattende enn regulering av andre næringer. Det finansielle systemet sørger for fordeling av kapital og risiko og ivaretar betalings- og oppgjørsfunksjoner. En effektiv finanssektor er derfor nødvendig for at de øvrige sektorer i økonomien skal kunne fungere effektivt. Dersom tilliten til det finansielle systemet svikter, vil det ha svært uheldige følger for økonomien for øvrig.

Opprettholdelse av finansiell stabilitet og tillit er et hovedmål for reguleringen av finanssektoren. Regulering av bankvirksomhet er sentral, men også regulering av annen finansvirksomhet har stor betydning for å opprettholde stabilitet og tillit i det finansielle systemet.

Utviklingen i aksjemarkedene og andre verdipapirmarkeder kan også være kilde til finansiell uro og stabilitetsproblemer. Det er derfor fastsatt reguleringer som skal sikre ryddige og effektive markeder, herunder adferdsregler og regler for å sikre korrekt informasjon fra foretakene. Når verdipapirmarkedene fungerer ryddig og effektivt, kan de bidra til høyere avkastning på sparekapital, å skaffe risikokapital til næringslivet og gjøre det finansielle systemet mer robust.

En vel fungerende forsikringsnæring kan gi viktige bidrag til langsiktig sparing og kapitaloppbygging og til å begrense risikoen for bedrifter og husholdninger. Regulering av forsikringsvirksomhet er derfor av stor betydning for et effektivt finansielt system og for samfunnsøkonomien.

Det finansielle tilsynet med finansielle foretak og markeder, skal avdekke og hindre brudd på gjeldende reguleringer for det finansielle systemet. Økende kompleksitet i foretak og markeder har ført til at kontroll av risiko gjennom bruk av reguleringer er blitt vanskeligere. En stadig viktigere del av finanstilsynet består derfor av identifikasjon av risiko i de finansielle markeder og foretak for å sikre at risikoen ikke er større enn evnen til å bære slik risiko.

Det er også et hovedmål for regulering og tilsyn å beskytte forbrukerne og andre brukere av finansielle tjenester. På viktige områder forvalter tilsynsenhetene på ulike måter kapital for sine kunder. Dette omfatter innskytere i bank, forsikringstakere og investorer i verdipapirmarkedene. En vesentlig del av brukerbeskyttelsen på dette området skjer gjennom regulering og tilsyn med soliditeten i foretakene og gjennom ulike offentlige garantiordninger, slik som innskytergaranti i bank. En viktig del av regulering og tilsyn som skal beskytte brukerne, er rettet inn mot ulike typer mellommannsfunksjoner i finansmarkedene, samt eiendomsmegling og inkassovirksomhet. Sentralt på dette området står tilsyn og regulering som søker å hindre både misbruk av kundemidler og annen adferd som fremmer mellommannens interesser på bekostning av brukerens interesser.

Det er ikke en oppgave for tilsynsmyndighetene å beskytte brukerne mot all risiko. Den enkelte aktør vil ofte selv kunne velge sitt risikonivå. Regulering og tilsyn skal bidra til at brukeren får korrekt og tilstrekkelig informasjon slik at de forstår risikoen ved sine valg, enten de er innskytere, låntakere, investorer, utstedere, forsikringstakere eller andre brukere av tjenester fra foretak under tilsyn.

De to hovedmålene for regulering av finansmarkedene, finansiell stabilitet og brukerbeskyttelse, utfyller hverandre. Opprettholdelse av finansiell stabilitet beskytter brukerne av finansielle tjenester. Samtidig kan effektiv beskyttelse av brukere styrke tilliten til det finansielle systemet og redusere faren for ustabilitet. Regulering for å hindre utnytting av markedsmakt skal bidra til effektiv bruk av ressurser i samfunnet. Konkurranse på tvers av markeder, bransjer og landegrenser begrenser problemene forbundet med utnyttelse av markedsmakt i den finansielle sektoren.

Nærmere om Kredittilsynet

Kredittilsynet er et forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet. Kredittilsynet fører tilsyn med:

- finansieringsvirksomhet: banker og andre kredittinstitusjoner, finansieringsforetak og låneformidlere
- forsikringsvirksomhet: forsikringsselskaper, pensjonskasser og forsikringsmeglere
- verdipapirhandel: verdipapirforetak, forvaltningsselskaper for verdipapirfond, børser, autoriserte markedsplasser samt overholdelsen av bestemmelser om verdipapirhandel (adferdsregler)
- eiendomsmegling: eiendomsmeglerforetak og advokater som driver eiendomsmegling
- inkassovirksomhet: inkassoforetak og advokater som driver inkassovirksomhet
- revisjon: revisorer og revisjonsselskaper
- regnskapsførervirksomhet: regnskapsførere, regnskapsførerselskaper og regnskapsførerlag

Etter kredittilsynsloven § 3 skal Kredittilsynet

> «se til at de institusjoner det har tilsyn med virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter».

Virksomheten til de foretak som Kredittilsynet fører tilsyn med, er i henhold til nåværende praksis i stor grad konsesjonspliktig og til dels underlagt omfattende regulering i og i medhold av finanslovgivningen. Disse reglene danner rammene for tilsynet med foretakene. Myndigheten etter en rekke bestemmelser i finanslovgivningen er delegert fra Finansdepartementet til Kredittilsynet[1]. Den delegerte myndighet til Kredittilsynet gjelder for kurante saker. Saker av viktighet og/eller prinsipiell karakter skal, etter saksforberedelse, oversendes Finansdepartementet for avgjørelse. Kompetansen etter enkelte konsesjonsbestemmelser er ikke delegert. Dette gjelder blant annet konsesjon til å drive bank eller forsikringsselskap, etablering av finanskonsern og tillatelser som er nødvendig for å gjennomføre fusjon eller oppkjøp av en finansinstitusjon. Finansdepartementet har også delegert kompetanse til Kredittilsynet til å fastsette forskrifter med mer tekniske eller tilsynsfaglige regler.

Gjennom tilsyn med foretak og markeder skal Kredittilsynet bidra til finansiell stabilitet og ordnede markedsforhold og til at brukerne kan ha tillit til at finansielle avtaler og tjenester blir fulgt opp etter sin hensikt. Kredittilsynet må, i tillegg til sitt forebyggende arbeid, ha beredskap for å bidra til å løse problemer som kan oppstå. Det finansielle systemet sørger for fordeling av kapital og risiko og ivaretar betalings- og oppgjørsfunksjoner. En effektiv finanssektor er derfor nødvendig for at de øvrige sektorer i økonomien skal kunne fungere effektivt. Dersom den allmenne tilliten til det finansielle systemet svikter, vil det ha svært uheldige følger for økonomien for øvrig. Opprettholdelse av finansiell stabilitet og tillit er derfor et hovedmål for reguleringen av finanssektoren.

Kredittilsynets arbeid bygger på at ansvaret for den forretningsmessige drift ligger hos styre og ledelse i foretakene selv.

Kredittilsynet skal arbeide for betryggende soliditet, risikobevissthet, styring og kontroll i foretak under tilsyn. I tilsynsarbeidet prioriteres virksomheter som betyr mye for finansiell stabilitet og for brukerne. Kredittilsynet skal arbeide for effektiv konkurranse og effektiv prisdannelse i kredittmarkeder, forsikringsmarkeder, verdipapirmarkeder og øvrige markeder under tilsyn. Oppgjørssystemer, betalingssystemer og den finansielle infrastrukturen for øvrig må fungere hensiktsmessig og betryggende. Markeder og markedsplasser må ha tilstrekkelig åpenhet og gjennomsiktighet, og

[1] Mange av delegeringsvedtakene er samlet i forskrift 17. mars 1998 nr. 1566 om delegering av myndighet til Kredittilsynet etter lov om Verdipapirsentral, lov om eiendomsmegling, lov om sparebanker, lov om forretningsbanker, lov om forsikringsvirksomhet, lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og lov om naturskadeforsikring.

markedsaktørene må utvise god atferd. Reguleringen må ivareta brukerhensyn, blant annet forbrukerhensyn.

Kredittilsynet skal bidra til at interessene til brukerne av finansielle tjenester ivaretas gjennom sitt arbeid overfor foretak, markeder og markedsplasser. Det er under dette et viktig hensyn at brukerne, i første rekke fra foretakene selv, får korrekt informasjon om foretakene, deres produkter og risiko.

7.4.4 Norges vassdrags- og energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorat er et forvaltningsorgan underlagt Olje- og energidepartementet. Norges vassdrags- og energidirektorat har ansvaret for å forvalte landets vannressurser og landbaserte energiressurser, og håndhever lover og forskrifter på disse områdene.[2]

Energiloven regulerer alle som produserer, omformer, overfører, omsetter og fordeler elektrisk energi. Energiloven er en fullmaktslov, der aktørenes rettigheter og plikter reguleres gjennom konsesjonsordninger med tilhørende vilkår, samt generelle forskrifter. Dette gjelder blant annet bygging og drift av elektriske anlegg, fjernvarmeanlegg, kraftomsetning, utenlandshandel med kraft, måling, avregning og fakturering, markedsplass for fysisk kraftomsetning, systemansvar, rasjonering, leveringskvalitet, energiplanlegging og kraftforsyningsberedskap.

Energiloven og tilhørende forskrifter legger til rette for konkurranse innen kraftproduksjon og omsetning. Avgjørelsesmyndighet etter energiloven er i de fleste saker delegert til Norges vassdrags- og energidirektorat, dvs. at blant annet Norges vassdrags- og energidirektorat utferdiger forskrifter og gir konsesjoner. Norges vassdrags- og energidirektorat kontrollerer at de konsesjoner, forskrifter og vilkår som er gitt blir overholdt. Olje- og energidepartementet er klageinstans.

Norges vassdrags- og energidirektorat har en viktig funksjon i forhold til å legge til rette for sektorspesifikke rammebetingelser som gir et effektivt kraftmarked. Norges vassdrags- og energidirektorat forvalter og håndhever regelverk som legger til rette for og former en hensiktsmessig infrastruktur innenfor kraftsektoren. Norges vassdrags- og energidirektorat kontrollerer også at de reguleringer som er innført for å etablere et effektivt kraftmarked etterleves. Konkurransetilsynet har ansvar å føre tilsyn med at konkurransen i kraftmarkedet fungerer effektivt i henhold til konkurranseloven. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom Norges vassdrags- og energidirektorat og Konkurransetilsynet for å sikre en hensiktsmessig behandling av saker på kraftsektoren, bl.a. ved å fastsette rutiner for gjensidig informasjon om saksbehandlingen i det enkelte tilsyn.

Gjennom forskriftene til energiloven reguleres monopolvirksomheten, dvs. overføringsnettet, ut fra et mål om å legge til rette for et effektivt kraftmarked. Monopolregulering er hjemlet i Norges vassdrags- og energidirektorats forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer av 11. mars 1999 og Norges vassdrags- og energidirektorats forskrift om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av nettjenester av 11. mars 1999.

Norges vassdrags- og energidirektorats regulering av nettvirksomheten består av to hovedaktiviteter. For det første fastsetter Norges vassdrags- og energidirektorat maksimal årlig tillatt inntekt (inntektsramme) for hvert enkelt nettselskap. Inntektsrammen fastsettes for minimum fem år av gangen, og gjenspeiler kostnadsforholdene i nettselskapets leveringsområde. De årlige inntektene som i hovedsak kommer fra overføringstariffene må ikke være høyere enn den fastsatte inntektsrammen. Reguleringen er utformet slik at nettselskapene ikke skal tjene en urimelig monopolfortjeneste, og at kostnadsreduksjoner også skal komme kundene til gode.

For det andre setter Norges vassdrags- og energidirektorat gjennom forskrifter rammene for nettselskapenes fastsettelse av overføringstariffene. En viktig forutsetning for et effektivt kraftmarked er at alle har adgang til nettet på like vilkår. I praksis oppnår en dette ved bruk av punkttariffer, det vil si at nettkunden betaler samme overføringstariff uavhengig av hvem han kjøper kraft fra eller selger kraft til. Den enkelte kunde betaler kun overføringstariff til sitt lokale nettselskap.

NVE legger videre til rette for at alle kostnadsfritt kan skifte kraftleverandør og ser til at nettselskapene opptrer nøytralt. Videre regulerer Norges vassdrags- og energidirektorat Nord Pool Spot og systemansvaret, og kontrollerer at vilkårene i konsesjonene for tilrettelegging av kraftutveksling med utlandet som er gitt av Olje- og energidepartementet følges opp.

Mange selskap i kraftsektoren driver både monopol- og konkurranseutsatt virksomhet. For å hindre kryssubsidiering er selskapet pliktig til å føre eget regnskap for monopolvirksomheten. Dette er et viktig grunnlag for monopolkontrollen.

[2] Vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, industrikonsesjonsloven og energiloven.

Saker vedrørende foretakssammenslutninger kan utløse krav om nye konsesjoner etter både energiloven, industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven og konkurranseloven. Norges vassdrags- og energidirektorat gir de nødvendige konsesjoner etter energiloven. Olje- og energidepartementet gir ved endring av eierforhold av fallrettigheter konsesjon etter industrikonsesjonsloven med tilhørende overføring av tillatelser etter vassdragsreguleringsloven. Konkurransetilsynet vurderer slike saker på selvstendig grunnlag etter konkurranseloven. Det er i slike saker en klar arbeidsdeling mellom de berørte myndighetene.

Omsetningen på Nord Pool Spots marked for fysisk kraftomsetning (el-spot) er i en særstilling. El-spot-markedet er et sentralt virkemiddel for Statnett SF og de andre nordiske systemoperatørene i utøvelsen av systemansvaret, dvs. koordinering av forbruk og produksjon for å sikre at systemet til enhver tid er i balanse. Nord Pool har informasjonsplikt til myndighetene, herunder plikt om å melde fra til Norges vassdrags- og energidirektorat om opptreden i el-spot-markedet som virker konkurranseregulerende eller på annen måte strider mot gjeldende lover og regler. Norges vassdrags- og energidirektorats regulering av markedsplassen for fysisk kraftomsetning skal bidra til effektiv utøvelse av systemansvaret, noe som blant annet forutsetter effektiv prissetting i el-spot-markedet. Eventuelle konkurransemessige problemer i markedet skal rapporteres til konkurransemyndighetene. Nord Pools finansielle markeder reguleres av Kredittilsynet.

7.5 Organisasjonsendringer m.m.

7.5.1 Vertikal ansvarsfordeling

Det har vært debatt om beslutningsprosessen innenfor konkurransemyndighetene. Bl.a. har OECD flere ganger påpekt at Norge burde vurdere å gjøre Konkurransetilsynet mer uavhengig av departementet, for eksempel ved å etablere en uavhengig klageordning. Selv om de ulike politiske avveininger har kommet frem i rimelig grad i de tilfeller departementet har omgjort tilsynets vedtak ut fra andre samfunnshensyn, mener regjeringen at gjeldende ordning er uheldig. Overprøvingen i enkeltsaker vil kunne gjøre saksbehandlingen vilkårlig og skape utilsiktede presedensvirkninger. En gjentakende politisk overprøving av Konkurransetilsynet i enkeltsaker vil også på sikt kunne undergrave tilsynets troverdighet og legitimitet overfor omverdenen.

På bakgrunn av ovennevnte vil departementet legge opp til at statsrådens instruksjonsrett i enkeltsaker avskjæres og at det etableres en uavhengig klageinstans for avgjørelser i slike saker. Det vil imidlertid bli foreslått at Kongen i statsråd skal kunne omgjøre vedtak som tilsynet eller klageinstansen har fattet, dersom tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det. I saker som berører flere tilsyn vil ordningen måtte modifiseres i henhold til det som skisseres i kapittel 7.5.2 nedenfor.

Departementet antar at en behandling av klager i en uavhengig klageinstans vil være det normale.

Generelt legges det opp til en styring av konkurransepolitikken gjennom lov og forskrift, for eksempel ved å fastsette unntaksbestemmelser m.m. dersom særlige samfunnshensyn krever det.

I forbindelse med de tiltak som blir gjennomført for å gjøre Konkurransetilsynet mer selvstendig og uavhengig av departementet, vil det også bli vurdert nærmere hvilke funksjoner tilsynet skal ha overfor departementet. Blant annet vil det bli sett nærmere på om tilsynets uavhengighet tilsier at departementet selv skal ivareta flere av de utredningsfunksjoner m.v. som tilsynet i dag utfører for departementet.

7.5.2 Horisontal funksjonsfordeling

Det er viktig at underliggende myndighet med delegert beslutningsmyndighet i størst mulig grad har klare og entydige målsettinger. Dels er det vanskelig å formidle hvilke overordnede politiske hensyn som skal legges til grunn i avveiningen av ulike målsettinger, og dels kan det være en systematisk tendens til at underliggende myndighet prioriterer annerledes enn overordnet myndighet. Dette kan bl.a. komme som følge av den generelle tendens til å velge den minst kontroversielle løsning. En sektormyndighet som har ansvaret for både konkurranse og produktkvalitet (eller soliditet, sikkerhet eller stabilitet i leveransene), vil ganske sikkert prioritere kvalitet fremfor konkurranse – ikke fordi kvalitet alltid er det viktigste, men fordi sviktende kvalitet har ulemper som er åpenbare for alle, mens tapene ved mangelfull konkurranse ikke alltid lar seg kvantifisere. Det er ikke slik at konkurransepolitiske hensyn skal ha noen spesiell forrang. I mange tilfeller vil det være riktig å akseptere konkurransebegrensninger for å kunne ivareta andre hensyn, men dette er ikke alltid tilfelle. Fordi den utøvende del av forvaltningen vil ha bedre innsikt i de faktiske forhold enn de overordnede myndigheter, vil det være vanskelig å avdekke og

overprøve eventuelle systematiske skjevheter i prioriteringene.

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

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

7.5.2.1 Asymmetri i saksbehandlingen

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

Den overlappende kompetansen er særlig knyttet til den gjeldende konkurranselovgivningens inngrepsbestemmelser som gir Konkurransetilsynet hjemmel til å gripe inn mot konkurranseskadelige handlinger og konkurranseskadelige bedriftserverv. Disse hjemlene gir grunnlag for inngrep som kan berøre både adferds- og strukturreguleringer på de ulike sektorer. Eventuelle problemer knyttet til denne overlappingen har hittil vært løst gjennom samarbeidsordninger mellom Konkurransetilsynet og de respektive sektormyndigheter. Formålet med ordningene har vært å klargjøre ansvars- og rollefordeling mellom de ulike myndighetene og hindre at overlappende kompetanse skaper problemer i form av uryddig og ineffektiv saksbehandling og uklarhet for næringslivet og andre som berøres av tilsynsmyndighetenes saksbehandling. Dersom det oppstår uenighet mellom sektormyndighet og Konkurransetilsynet i en konkret sak hvor begge myndigheter har kompetanse, forutsetter samarbeidsordningene at saken da skal bringes opp og løses på departementalt nivå. Hittil har det ikke oppstått slike saker.

Det største potensielle konfliktområdet eller problemstilling som vil fordre organisatoriske endringer er knyttet til strukturbestemmelsene i henholdsvis konkurranselovgivningen og sektorlovgivningen. Det dreier seg om bruken av konkurranselovgivningens fullmakter til inngrep mot bedriftserverv og de ulike sektortilsyns fullmakter etter sine konsesjonslover. Det er et viktig mål at både konkurransemyndighetenes og sektormyndighetenes saksbehandling etter de respektive lovverk foregår effektiv og forsvarlig. Dette er særlig utfordrende i de tilfellene førsteinstansvedtaket er lagt på ulik trinnhøyde i forvaltningen, som i tilfelle med saker av viktighet og/eller prinsipiell karakter i finanssektoren på Kredittilsynets område.

Petroleumssektoren har en spesiell betydning for norsk økonomi. Det har derfor vært hensiktsmessig at Olje- og energidepartementet har fattet vedtak i førsteinstans i konsesjonssaker og andre ressursforvaltningssaker. Regjeringen legger ikke opp til endringer i denne ordningen.

På finanssektoren treffer Finansdepartementet vedtak i første instans i for eksempel viktige konsesjonssaker. Dersom en konsesjonssak innebærer et bedriftserverv etter konkurranseloven, vil Konkurransetilsynet – med den delegering som er foretatt av de aktuelle lovhjemler i konkurranseloven – behandle saken i førsteinstans etter konkurranseloven. Selv om tilsynet skal ta hensyn til andre samfunnshensyn enn konkurransen og effektiv ressursbruk ved sin saksbehandling, er det ikke naturlig at slike hensyn får samme fremtredende plass i tilsynets vurdering som når saken behandles i et departement. Etter den någjeldende konkurranseloven vil en eventuelt bredere politisk vurdering først skje under en eventuell klagebehandling i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Det betyr at en samlet politisk vurdering av saken skjer med stor tyngde og på et tidligere stadium når et bedriftserverv behandles etter finanslovgivningen enn når samme sak behandles etter konkurranselovgivningen.

Denne forskjellen vil – dersom ikke saksbehandlingen koordineres – reelt sett kunne få konsekvenser for utfallet av saken. For det første innebærer det at Konkurransetilsynet må samordne sin saksbehandling med Finansdepartementet. Den ulike trinnhøyden på de to organer kan få betydning for premissene for denne samordningen. Konkurransetilsynets overordnede organ, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, kan bare i meget begrenset grad delta i denne samordningen. Det skyldes at Arbeids- og administrasjonsdepartementet er klageorgan for tilsynets vedtak og derfor ikke kan delta i prosesser der et eventuelt vedtak fra tilsynets side drøftes. For det andre, dersom Finansdepartementet treffer sin avgjørelse før Konkurransetilsynet, vil tilsynet måtte forholde

seg til det faktum at det foreligger et vedtak i saken fra et politisk organ. Siden tilsynet i sin saksbehandling også skal vurdere og eventuelt ta hensyn til andre samfunnsmessige forhold, vil dette kunne påvirke tilsynets beslutning.

Dette viser betydningen av at saker av konkurransemessig betydning, og som berører flere tilsyn, førsteinstansbehandles på tilsynsnivå. Konkret vil Regjeringen legge opp til at slike konsesjonssaker etter finanslovgivningen førsteinstansbehandles av Kredittilsynet. Normalt vil slike konsesjonssaker av stor betydning/prinsipiell interesse gå videre til behandling i departementet.

I saker som berører flere tilsyn, bør det så vidt mulig være parallell saksbehandling på tilsynsnivå. Det legges opp til å etablere en ordning der de aktuelle departementene får melding om slike avgjørelser. Slike saker skal videre kunne tas opp av de aktuelle departementene av eget tiltak og avgjøres av Kongen i statsråd. Saksforberedelse skal i så fall foretas i fellesskap av de berørte departementer.

I større oppkjøps- og fusjonssaker med konkurransemessig betydning innen finansnæringen, vil sakene etter dette behandles parallelt i førsteinstans i Konkurransetilsynet og Kredittilsynet. Ved behov for avgjørelse i en høyere instans (ved klage eller omgjøring) vil dette skje i departementene, gjennom en parallell saksbehandling i Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Saken vil så bli fremmet som kongelig resolusjon av finansministeren. I slike saker skal ikke Konkurransetilsynets avgjørelse kunne overprøves av en klagenemnd.

7.5.3 Forenkling og nedbygging av adferdskontroll

Generelt er forenkling og nedbygging av adferdskontrollen viktig for å unngå overregulering av bransjer. Adferdsreguleringer må begrenses til de som er nødvendige for å sikre effektive markeder, herunder sikre hensynet til brukerne. Reguleringer som har mistet sin aktualitet må løpende avvikles. Når det i dag for eksempel er slik på teleområdet at markedsandeler over en forhåndsspesifisert grense utløser plikt til å åpne nettet for konkurrerende aktører, er det en nødvendig regulering i etableringsfasen for markedet inntil virksom konkurranse er oppnådd, men det er samtidig en type regulering som deretter vil kunne virke hemmende på konkurransen. I samsvar med dette, ligger det i EUs nye reguleringspakke for området elektronisk kommunikasjon, som vil bli implementert i norsk rett ved ny lov om elektronisk kommunikasjon fra juli 2003, at den sektorspesifikke konkurranseregulerings skal avvikles for markeder etter hvert som konkurranselovgivningen er tilstrekkelig til å løse konkurranseproblemene i vedkommende marked. Dette vil bli fulgt opp av Regjeringen.

Også på andre markedsområder vil det bli gjennomført vurderinger av adferdsreguleringer mht nedbygging. Som det fremgår av kapittel 7.3 har Arbeids- og administrasjonsdepartementet som et ledd i gjennomføringen av handlingsplanen for styrking av konkurransepolitikken, igangsatt en gjennomgang av alle offentlige reguleringer som kan påvirke markeds- og konkurranseforhold. Formålet med gjennomgangen er at reguleringer som har negative virkninger på konkurransen skal avvikles eller endres slik at de negative konkurransevirkningene blir redusert til et minimum. Som en naturlig del av dette arbeidet vil det bli foretatt en gjennomgang med sikte på nedbygginga av unødig konkurransebegrensende adferdsreguleringer i enkeltsektorer. Dette arbeidet vil måtte skje under hensyntagen til de forpliktelsene Norge har etter EØS-avtalen, i det mye av regelverket som i dag gjelder på ulike områder, er EU-regelverk som er gjort til norsk lov.

7.5.4 Ny konkurranselovgivning

Konkurranselovutvalget skal legge frem forslag til ny konkurranselov i april 2003. Utvalget er gitt i mandat å utforme de materielle atferdsreglene; dvs. forbud mot konkurranseregulerende samarbeid og misbruk av dominerende stilling, i den nye konkurranseloven etter mønster av EØS-avtalens tilsvarende regler. Når det gjelder lovens materielle regler om struktur, dvs. bestemmelser om kontroll med bedriftserverv, er det ikke gitt noen tilsvarende instruks eller føringer i mandatet.

Utvalget er videre bedt om å legge frem forslag til organisering av konkurransemyndighetene, herunder beslutningsprosessen. I den forbindelse er utvalget bedt om å utrede et alternativ som innebærer at klageordningen for vedtak etter konkurranseloven endres slik at departementet som hovedregel ikke skal være klageinstans for Konkurransetilsynets vedtak. For øvrig er det i utgangspunktet ikke lagt noen føringer i mandatet til lovutvalget på utformingen av de prosessuelle reglene i konkurranseloven.

Lovutvalget vil fortsette sitt arbeid med uendret mandat frem til avgivelse av innstilling til departementet i april 2003. De prinsippene for organisering av tilsyn på markeds- og konkurranseområdet som blir presentert i tilsynsmeldingen vil imidler-

tid bli innarbeidet i det lovforslaget som Regjeringen vil oversende Stortinget.

7.6 Oppsummering

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

7.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Effektivisering og styrking av konkurransepolitikken har klart positive samfunnsøkonomiske virkninger. De foreslåtte organisatoriske endringene vil i tillegg gi kostnadsmessige gevinster. Klarere ansvarsfordeling mellom Konkurransetilsynet og sektortilsynene vil gi reduserte kostnader for sektortilsynene uten at det påløper ekstra kostnader for Konkurransetilsynet. Forenkling og nedbygging av adferdskontroll vil også på litt lengre sikt kunne gi kostnadsbesparelser i sektortilsynene.

Når det gjelder etablering av uavhengig klageorgan, vil dette ikke medføre økte kostnader knyttet til saksforberedelsen. En må kunne legge til grunn at samme ressursinnsats som er nødvendig i dag i den departementsinterne behandling, vil være tilstrekkelig til saksforberedelse for det uavhengige klageorganet. Det vil imidlertid påløpe kostnader til drift av et klageorgan for saker etter konkurranseloven. Disse kostnadene vil kunne motsvares av tilsvarende besparelser over Arbeids- og administrasjonsdepartementets eget budsjett, ved at det frigjøres ressurser som i dag går med til klagebehandling i departementet.

8 Organisatoriske endringer på medietilsynsområdet

8.1 Spesielt om tilsynene på medieområdet

På mediefeltet er det i dag tre tilsyn, Statens medieforvaltning, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet, hvorav ett, Eierskapstilsynet, har en klar grenseflate til Konkurransetilsynet. Alle tre tilsynene er underlagt Kultur- og kirkedepartementet. Ut fra at de tre tilsynene alle kan sies å være sektorbaserte tilsyn med samme nedslagsfelt vil det være mest hensiktsmessig å behandle de tre tilsynene under ett i dette kapitlet.

8.1.1 Statens medieforvaltning

Statens medieforvaltning ble opprettet i 1994 i forbindelse med en omorganisering av daværende Nærkringkastingsnemnda. Samtidig ble ansvaret for den praktiske forvaltningen av pressestøtten lagt til det nye organet. Statens medieforvaltning er siden blitt pålagt stadig flere oppgaver som ledd i prosessen med å overføre flest mulig enkeltsaker til underliggende etater. Statens medieforvaltning utfører både tilsynsoppgaver, tildeler konsesjoner, fordeler tilskudd og er et rådgivende organ for Kultur- og kirkedepartementet på sine områder.

Statens medieforvaltning tildeler konsesjoner til å etablere og drive lokalkringkasting, satellittkringkasting og til anlegg for kringkasting. Statens medieforvaltning fører tilsyn med at reglene om reklame og sponsing i kringkasting og videresending av kringkasting overholdes. Dessuten følger Statens medieforvaltning opp andre regler som følger av rådsdirektiv 89/552/EØF om samordning av visse bestemmelser om utøvelse av fjernsynsvirksomhet (TV-direktivet), som fjernsynsselskapenes oppfyllelse av europeiske programkvoter. Statens medieforvaltning fordeler pressestøtten til aviser i henhold til gjeldende forskrifter. Statens medieforvaltning gir også tilskudd til anvendt medieforskning og etterutdanning, samt tilskudd til lokalkringkastingsformål.

8.1.2 Statens filmtilsyn

Statens filmtilsyns hovedoppgaver er vurdering og registrering av film og videogram. Statens filmtilsyn skal vurdere filmer etter lov om film og videogram og etter straffeloven. I praksis innebærer dette en vurdering av alle kinofilmer som vises offentlig. Videogrammer vurderes etter samme lovverk som følge av stikkprøver, frivillig innsending fra distributør og politibeslag. I tillegg skal alle filmer og videogrammer registreres i et lovhjemlet register, og alle videogrammer skal merkes etter nærmere regler.

En uavhengig klagenemnd for film og videogram behandler klager over enkeltvedtak fattet av Statens filmtilsyn etter film- og videogramloven. Klagenemnden behandler klager over vedtak om fastsetting av aldersgrenser og forbud mot fremvisning av film samt vedtak om registrering av videogram.

Det er behov for å tilpasse lov om film og videogram til den teknologiske utviklingen på området. Kultur- og kirkedepartementet har startet arbeidet.

Virksomheten har fått stadig sterkere innslag av rådgivnings- og veiledningsfunksjon, først og fremst overfor publikum. Statens filmtilsyn driver for eksempel utstrakt rådgivning når det gjelder skadelig innhold i nye medier som Internett og dataspill.

8.1.3 Eierskapstilsynet

Eierskapstilsynet har til oppgave å føre tilsyn med eierskap i mediene for å sikre ytringsfrihet og mediemangfold. Eierskapstilsynet er opprettet ved lov 13. juni 1997 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting (medieeierskapsloven). Loven trådte i kraft 1. januar 1999. Eierskapstilsynet er uavhengig i utøvelsen av sine oppgaver. Departementets instruksjonsmyndighet er avskåret i loven, og en uavhengig klagenemnd behandler klager på vedtak fattet av tilsynet.

Lovens saklige virkeområde er i dag avgrenset til de sentrale meningsbærende medier som dagspresse, radio og fjernsyn. Kongen er imidlertid gitt adgang til å utvide lovens virkeområde, slik at den om nødvendig kan komme til anvendelse også for andre medier enn dagspresse og kringkasting.

I St.meld. nr. 57 (2000–2001) I ytringsfrihetens tjeneste, ble det foreslått at det skulle settes i gang

et arbeid med sikte på å slå sammen Eierskapstilsynet og Konkurransetilsynet. I Innst. S. nr. 142 (2001–2002) støttet flertallet dette forslaget. Stortinget bad også regjeringen komme tilbake med en proposisjon om justeringer i medieeierskapsloven.

8.2 Konkurranseloven og medieeierskapsloven

Medieeierskapsloven har som formål å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. Konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurranseloven omfatter ervervsvirksomhet av enhver art, og gjelder også for mediefeltet.

Begrunnelsen for en egen medieeierskapslov er bl.a. at konkurranselovgivningen ikke er tilstrekkelig for å ivareta de spesielle hensyn som gjelder for mediefeltet. Dette gjelder først og fremst hensynet til ytringsfriheten, som innebærer at alle skal ha en rett og en reell mulighet til å ytre seg, og at alle har en rett til å kunne motta bred og variert informasjon om samfunnsspørsmål og andre spørsmål. Demokratihensyn og medienes makt i forhold til opinionen tilsier også at eierskapsregulering på mediefeltet bør reguleres på et helt annet grunnlag enn ut fra konkurranselovens formål.

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

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

8.3 Sammenslåing av tilsyn på mediefeltet

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

Tilsynene ivaretar mange av de samme overordnede hensyn som ytringsfrihet, mediemangfold samt rådgivende oppgaver på området. Konvergensutviklingen på medieområdet er i ferd med å gjøre de tradisjonelle grensene mellom medier mindre relevante. Dette vil få betydning for de tre medietilsynenes oppgaver. Reguleringen på området vil bli mer overlappende og deres oppgaver nærmer seg hverandre. Ved å slå sammen de tre tilsynene til ett organ, vil det bli et faglig sterkere og tyngre organ enn dagens løsning. Et samlet medietilsyn vil i større grad sikre nødvendig faglig kompetanse og at de mediepolitiske målsettingene blir oppfylt. Utviklingen gjør at det vil være økende behov for kompetanse innen nye medier for samtlige av dagens tre tilsyn. Videre vil det bli vanskeligere å fordele nye oppgaver og å skille mellom de tre tilsynenes ansvarsområder. Ved å opprette et samlet medietilsyn, vil det være lettere å allokere nye oppgaver på medieområdet, og tilsynet vil være bedre egnet for omstilling.

Sammenslåingen vil videre innebære en administrativ forenkling. Tilsynene på mediefeltet er så vidt små at det vil være lite hensiktsmessig å skille mellom tilsynsoppgaver og andre oppgaver. Både administrative og faglige hensyn tilsier at det bør være en viss størrelse på virksomhetene. For brukerne, som særlig for Statens medieforvaltning og Eierskapstilsynet er de samme, vil det være enklere med ett tilsyn å forholde seg til.

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

På bakgrunn av behandlingen av Innst. S. nr. 142 (2001–2002) skal det foretas en gjennomgang av medieeierskapsloven. En proposisjon planlegges fremlagt høsten 2003. Det vil være naturlig at proposisjonen også omhandler sammenslåingen av tilsyn og nødvendige lovendringer som følge av dette.

9 Lokalisering av tilsyn

De statlige tilsynene som behandles i denne meldingen har ansvar for sikkerhet og trygghet på arbeidsplassene, for passasjerenes sikkerhet i sentrale deler av kollektivtrafikken, og for viktige samfunnsinteresser og forbrukernes trygghet i avregulerte markeder. Skal tilsynene kunne ivareta dette ansvaret på en fullgod måte, stiller det først og fremst høye krav til den faglige kompetansen i tilsynene og til god kontakt mellom tilsynene og de faglige basismiljøene som skal furnere dem med oppdatert kunnskap. De prinsippene som må tillegges størst vekt når det gjelder lokalisering av tilsynene er derfor at de må ligge på steder der det (a) finnes et tilstrekkelig stort og velfungerende arbeidsmarked for den type personer som tilsynene har behov for og (b) er faglige basismiljøer av høy nasjonal, og helst også internasjonal klasse – i undervisnings- og forskningsinstitusjoner eller i næringslivet – på tilsynenes områder.

Det er imidlertid ikke nok at tilsynene har tilgang til relevant kompetanse – de må også være konkurransedyktige. Mange statlige tilsyn, og spesielt de som er lokalisert til Oslo, har problemer både med å få tak i gode fagfolk og med å beholde dem. Det skyldes først og fremst sterk konkurranse i Oslo-området om høyt kvalifisert arbeidskraft. Konsentrasjonen i Oslo-området av sentral statsforvaltning og hovedkontorer for større bedrifter og organisasjoner skaper et misforhold mellom etterspørselen etter personer med høy kompetanse og tilgangen på slike personer. Det har ført til netto tilflytting til Oslo av slike personer, men tilflyttingen – som i seg selv neppe er ønskelig – er ikke sterk nok til å fjerne misforholdet. Ved å lokalisere tilsyn og andre deler av statlig virksomhet som krever høyt kvalifisert arbeidskraft til andre deler av landet enn Oslo, vil man derfor kunne få en dobbel gevinst: De virksomhetene som flyttes, vil kunne få bedre tilgang på kvalifiserte personer; samtidig vil det bli lettere for resten av sentralforvaltningen, næringslivet og organisasjonene å få tak i dyktige folk i Oslo. Samtidig må det tas hensyn til om tilflyttingen skaper uønsket press i mottagerregionenes arbeidsmarkeder.

For noen av tilsynene – Kredittilsynet og Konkurransetilsynet er eksempler – er det et tilleggsproblem at man har problemer med å holde på dyktige medarbeidere fordi tilsynsobjektene (finansinstitusjonene, andre store bedrifter, og advokatfirmaer som opptrer på vegne av slike bedrifter) ønsker å ansette personer med bakgrunn fra tilsynene. Dette er et spesielt stort problem så lenge tilsynene er lokalisert samme sted som de bedriftene man skal føre tilsyn med og de advokatfirmaene som opptrer på vegne av bedriftene.

En problemstilling som har stått sentralt i denne meldingen har vært å øke tilsynenes uavhengighet. De viktigste tiltakene for å få dette til, og som er skissert i kapitlet om uavhengighet, er å opprette uavhengige klageorganer og helt eller delvis avskjære departementets instruksjonsrett. Når tilsynene får en mer uavhengig stilling og derfor redusert kontaktbehov, vil geografisk nærhet til overordnet departement ikke lenger være en like sterk begrunnelse for lokalisering i Oslo-regionen.

Disse hensynene, som i mange tilfeller taler for å lokalisere tilsyn utenfor Oslo, må i hvert enkelt tilfelle ses i forhold til to andre hensyn. Det ene er behovet for nærhet til den virksomheten man skal føre tilsyn med – et hensyn som for noen tilsyn (for eksempel Kredittilsynet) kan tale for Oslo som egnet lokalisering, men som for andre vil være et tilleggsargument for lokalisering et annet sted i landet. Det andre er de økonomiske konsekvensene. I de fleste tilfeller vil det være billigere å drive tilsynene utenfor det sentrale pressområdet i og rundt Oslo, men selve flyttingen vil medføre kostnader.

Et siste, viktig hensyn er den regionale utvikling. Behovet for nærhet til tunge fagmiljøer og større arbeidsmarkeder gjør at det først og fremst er større byer som er aktuelle lokaliseringsalternativer for tilsynene. Lokalisering av tilsyn utenfor Oslo vil derfor ikke være distriktspolitikk i tradisjonell forstand. Ved å lokalisere tilsyn i byer som er viktige for den regionale utvikling, kan de imidlertid bidra til å styrke både arbeidsmarkeds- og kompetansebasen andre steder i landet enn i Oslo, og på den måten bidra til en mer balansert regional utvikling i hele landet.

Om man, selv ut fra prinsippene ovenfor, vurderer hvert enkelt tilsyn isolert, vil det alltid kunne fremføres sterke argumenter for lokalisering til Oslo, rett og slett fordi det er der de fleste ligger i

utgangspunktet og fordi man i Oslo har det største fag- og kompetansemiljø i landet. Ser man statlig virksomhet under ett, vil man imidlertid komme til en annen konklusjon. Skal staten som helhet kunne skaffe seg god og nok kompetanse i konkurranse med andre, må staten trekke på fag- og kompetansemiljøene over hele landet. Siden tilsyn har mindre behov for løpende nærhet til sentralforvaltningen enn andre deler av forvaltningen, er dette et tungtveiende argument for å plassere tilsyn andre steder i landet. Av samme grunn er det viktig å se lokalisering av tilsyn som en helhet og unngå for sterk fokusering på det enkelte tilsyn og det enkelte lokaliseringsvalg.

I det følgende gås det nærmere inn på disse avveiningene i forhold til hvert av tilsynene innen HMS-, transport- og markeds- og konkurranseområdet. I gjennomgangen tas det bare stilling til lokaliseringen av tilsynenes hovedkontorer. Den geografiske fordelingen av arbeidsplasser i et tilsyns regionale og lokale apparat vil behandles i etterfølgende reorganiseringsprosesser på de aktuelle sektorene. Regjeringens vekt på delegering og desentralisering vil i mange tilfeller innebære en styrking av bemanningen i det regionale og lokale apparatet i forhold til tilsynets hovedkontor.

9.1 Tidligere utlokaliseringsinitiativer

Tidligere brede utflyttingsstrategier har dels vært motivert i å styrke distriktene, dels å lette transport- og befolkningspresset i Oslo-området. Tematikken har vært oppe i stortingsmeldinger og offentlige utredninger med jevne mellomrom fra 1960-tallet til begynnelsen av 1980-tallet, for eksempel St.meld. nr. 21 (1966–67), NOU 1975:11, NOU 1977:3, NOU 1979:19 og St.meld. nr. 55. (1980–81). De virksomhetene som ble flyttet som resultat av en omfattende utredningsvirksomhet var imidlertid få. Eksempler er Norges Geografiske oppmåling som ble flyttet til Hønefoss i 1980, Statens sprengstoffinspeksjon som ble flyttet til Tønsberg i 1970 og Norsk Tipping AS som ble flyttet til Hamar i 1975. I tillegg ble virksomheter som Oljedirektoratet ved sin etablering lagt utenfor Oslo.

Fra 1980-tallet til 2002 er det enkeltstående eksempler på utflytting i Norge, herunder Direktoratet for statens skoger, Norsk Polarinstitutt, Kystdirektoratet og som følge av sammenslåingen av Produkts- og elektrisitetstilsynet og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern til Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Det kom imidlertid ingen overgripende initiativ til utlokaliseringer i perioden. I 2001 utformet regjeringen Stoltenberg retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser, primært basert på distriktspolitiske målsetninger. Dette resulterte blant annet i at den nye domstolsadministrasjonen ble lokalisert til Trondheim.

Norske utlokaliseringer har vært lite omfattende i forhold til Sveriges. Her ble det gjennomført en massiv utflytting av statsinstitusjoner i løpet av 1970-tallet. Nær 50 statlige institusjoner og over 10 000 arbeidsplasser ble flyttet ut av fra Stockholms-regionen. Bakgrunnen var å dempe presset på hovedstadregionen og å fremme utviklingen i mottagerregionene.

Det er flere interessante trekk ved den svenske utlokaliseringspolitikken. Sverige valgte for det første å lokalisere statsinstitusjonene til regioner hvor det var utdannings- og forskningsmiljøer. Lokaliseringen av statsinstitusjoner til disse regionene fikk en selvforsterkende effekt ved at regionene bevisst forsatte å satse og spesialisere seg på de områdene som ble tilgodesett gjennom utlokaliseringene. I Sverige lyktes en også med å legge frem en samlet kabal for utlokalisering. Det var ikke snakk om å lokalisere en og en statsinstitusjon, som ofte har vært tilfellet i Norge, men å legge frem et samlet alternativ der mange regioner ble tilgodesett samtidig. Sist, men ikke minst, var beslutningene om utlokalisering i Sverige godt politisk forankret.

9.2 Erfaringer fra utflyttingingsprosesser

Erfaringene fra tidligere utlokaliseringsprosesser viser at svært få ansatte velger å flytte med virksomheten. Når vi ser på erfaringene med hensyn til rekruttering, finner vi at i de fleste tilfellene lar kompetanse seg erstatte på lengre sikt. På kort sikt er imidlertid kompetansebortfall et problem. Ved en flytting er det to hovedfaser som er av spesiell interesse og som det knytter seg ulike behov til når det gjelder kompetanse og rekruttering. Den første fasen er fra vedtaket er fattet, til flyttingen er endelig gjennomført – overgangsfasen. Den andre fasen er tiden etter flyttingen.

Da Norsk Polarinstitutt ble utredet med henblikk på flytting, var det et særlig fokusert argument mot flytting at den helt unike kompetansen som de ansatte hadde – basert på høyere universitetsutdanning og til dels på doktorgrader – ikke ville være mulig å erstatte om instituttet ble flyttet til Tromsø. Da flyttingen likevel ble gjennomført, viste rekrutteringen seg å gå svært mye lettere enn ventet. Kompetente personer dukket opp fra ulike

steder i landet og utlandet. Når det gjelder Polarinstituttet, må vi anta at en forskningstung og enestående institusjon på sitt felt, med spesialisert forskning, kan ha større tiltrekningskraft på personer med kompetansen som etterspørres, enn det som vil være tilfellet for den alminnelige statsforvaltningen.

Fra 1. januar 2002 var Kystdirektoratet etablert med hovedkontor i Ålesund og ny organisasjonsstruktur. Av de 80 ansatte i Oslo var det bare 14 ansatte som sa seg villig til å flytte med. Prosessen med rekruttering av nøkkelpersoner til det nye Kystdirektoratet i Ålesund er imidlertid så godt som fullført med overveiende positive erfaringer så langt. Det har vært god tilgang på kvalifiserte søkere til stillingene. Ved etterspørsel av særlig høyt kvalifisert personale må det tilbys markedsorienterte betingelser. Når det gjelder Kystdirektoratet, er det imidlertid viktig å ta i betraktning at det trolig er altfor tidlig å trekke erfaringene fra denne flytteprosessen ut fra den korte tiden siden flytting.

Lotteritilsynet ble nyetablert i Førde med virkning fra 1. januar 2001 og har 50 stillingshjemler. Lotteritilsynet skal ha løpende kontakt med frivillige organisasjoner og andre lotteriaktører over hele landet. Erfaringene så langt er positive i forhold til tilsynets møteaktivitet og kontakt med lotteribransjen. Rekrutteringsprosessen viste at lokaliseringen har vært gunstig i forhold til tilgang på kvalifisert arbeidskraft i forhold til så vel juridiske og tekniske som administrative stillinger. Det er for tidlig å si om de tilsettinger som er gjort vil gi mer stabil arbeidskraft enn det som kan påregnes ved etablering i Oslo. Det er ikke foretatt noen samlet vurdering av det totale kostnadsnivået ved etablering i Førde sammenlignet ved en tilsvarende etablering i Oslo.

Norsk Tipping AS ble etablert i 1946, og har de siste tiårene vært lokalisert på Hamar. Beliggenheten utenfor Oslo har ikke skapt problemer i forhold til kompetanseoppbygging eller drift og har sannsynligvis medført større stabilitet i bemanningen enn om selskapet hadde vært lokalisert til Oslo.

Lokaliseringen av Domstolsadministrasjonen til Trondheim i 2002 bygde på en reorganiseringsprosess der domstolsavdelingen i Justisdepartementet ble lagt ned og en mer uavhengig domstolsadministrasjon utenfor departementet ble etablert. I tilknytning til flytteprosessen ble det etablert bonusordninger for de ansatte i domstolsavdelingen. Disse var koblet til at de ansatte forble i sine stillinger i domstolsavdelingen til virksomheten i Trondheim var igangsatt for å hindre problemer i overgangsfasen. Ordningen bidro vesentlig til en vellykket utlokaliseringsprosess. Svært få av de ansatte i domstolsavdelingen ville flytte med til den nye Domstolsadministrasjonen i Trondheim. Søkergrunnlaget i Trondheim har imidlertid vist seg å være godt.

Erfaringene fra norske flytteprosesser viser tydelig betydningen av å være bevisst på rekrutteringsgrunnlaget og mulighet for å trekke kompetanse til de stedene der en velger å lokalisere de statlige arbeidsplassene.

Statskontorets utredning om den omfattende omlokaliseringen på 1970-tallet i Sverige, viser at virksomhetenes kompetanseproblem som fulgte umiddelbart etter flyttingene, som følge av stor personalavgang, etter hvert har forsvunnet. I følge virksomhetene er kompetansenivået på et høyere nivå enn før omlokaliseringen. Noen av virksomhetene mener også at den store andelen nyansatte har medført en nytenkning som har resultert i en effektiviseringsgevinst. Rekrutteringen av nytt personell har gått tilfredsstillende, men ikke problemfritt. Rekrutteringen har ikke vært så vanskelig at det har vært fare for myndighetenes virksomhet. På ledernivå har det imidlertid vært vanskelig å skaffe rekruttering med lokal tilknytning, og derfor har disse i stor utstrekning blitt rekruttert fra Stockholm eller andre regioner.

Rekrutteringen fra det private næringslivet har i følge den svenske undersøkelsen vært større enn ventet. Samtidig går også flere av de som slutter over til privat virksomhet. For de enkelte byene og stedene har det slik oppstått en utveksling av kunnskaper og erfaringer mellom offentlig og privat sektor. Videre har eksistensen av universitet eller høgskole blitt trukket frem som en viktig forutsetning for hvor godt de omlokaliserte virksomhetene kom gjennom prosessen.

I den svenske utredningen hevdes det også at risikoen for negative konsekvenser ved omlokalisering av flere virksomheter kan reduseres ved å flytte flere virksomheter til samme by. Utredningen viser at en større konsentrasjon av statlige myndigheter til et mindre antall steder er å foretrekke, ikke minst på grunn av strukturelle forhold. Myndigheter som før flyttingen hadde en lokal/regional organisasjon, kom lettere gjennom omlokaliseringen enn andre. Både med hensyn til kontaktmønster og rekruttering ble disse virksomhetene mindre berørt.

Virksomhetene opplevde noen års forstyrrelser i virksomheten i forbindelse med flytting. I gjennomsnitt ble en fjerdedel av de ansatte med til det nye lokaliseringsstedet. Overgangsfasen varte normalt i rundt fem år regnet fra utflyttingstids-

punktet. Av mer varig art pekes det på gjenstående kontaktproblemer, lav personalmobilitet og det noe begrensede arbeidsmarkedet på de nye tilholdsstedene.

9.3 Argumenter for og i mot utflytting

I gjennomgangen av argumenter for og i mot utflytting er det viktig å ta hensyn til at det i valg av steder ikke står mellom lokalisering i sentrale strøk eller i distriktene. Tvert i mot er det valg mellom ulike sentrale steder, med Oslo-regionen på den ene siden med ca. 40 000 statlige arbeidsplasser og andre sentrale byer eller tett befolkede områder på den annen. I arbeidet med å finne frem til de beste lokaliseringene for tilsynene, vil imidlertid også Oslo naturlig nok bli vurdert. Statlige arbeidsplasser er i dag sterkt konsentrert om Oslo sett i forhold til de kompetansemiljøene som ligger spredt i sterke regionssentra, kfr. tabell 9.1 nedenfor. Denne tabellen inkluderer imidlertid også statlige ansatte innen ulike former for tjenesteproduksjon. Konsentrasjonen i Oslo av ansatte innen statlig forvaltning vil sannsynligvis være langt større.

9.3.1 Tilgang til høyt kompetent arbeidskraft

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

Tabell 9.1 Antall statstjenestemenn per 100 innbyggere fordelt på landsdeler per 1. mars 2002

Landsdel	Antall statstjenestemenn per 100 innbyggere
Oslo, Akershus	4,0
Hedmark, Oppland	1,5
Aust- og Vest-Agder, Rogaland	1,6
Østfold, Vestfold, Buskerud, Telemark	1,5
Sør- og Nord-Trøndelag	3,0
Nordland, Troms, Finnmark	2,9
Hordaland, Sogn- og Fjordane, Møre og Romsdal	1,9
Totalt	2,8

Kilde: Tallmaterialet er hentet fra St.prp. nr. 1 (2002–2003).

Vanskeligheter med å beholde de mest kompetente medarbeiderne har tre uheldige effekter. For det første blir det vanskeligere å bygge opp tilsynenes legitimitet når unge og til dels uerfarne medarbeidere får hånd om og forbereder viktige saker med stor grad av skjønnsmessige vurderinger. Det at motparten gjerne møter med høyt kompetente personer med bredere erfaring og større kunnskap, bedrer heller ikke tilsynenes gjennomslagsevne. Tilsynene blir videre svært sårbare for tap av nøkkelpersoner. Sist men ikke minst må det tas hensyn til kostnadene ved å drive hyppigere nyrekruttering i form av letekostnader og opplæringskostnader.

En undersøkelse gjennomført av Statskonsult viser at lønnsnivå og generell mangel på arbeidskraft er viktige årsaker til at enkelte faggrupper er vanskelige å beholde. Det er derfor viktig at tilsynene er i stand til å konkurrere om kvalifisert arbeidskraft. I mange tilfeller kan andre arbeidsmarkeder enn det generelt pressede Oslo-området, by på bedre muligheter for å rekruttere og beholde dyktige medarbeidere.

9.3.2 Tilgang til kompetansemiljøer

Tilgang til kompetansemiljøer er viktig ut fra flere hensyn. For det første representerer kompetansemiljøene viktige rekrutteringsbaser for de ulike tilsynene. Med bakgrunn i variasjoner i lokale arbeidsmarkeder anser derfor regjeringen at tilsynenes lokalisering i forhold til relevante utdannings- og forskningsinstitusjoner er en viktig faktor for å sikre tilsynene medarbeidere med ønsket utdanningsbakgrunn og resultater. De svenske erfaringene med utlokaliseringer fra Stockholm på 1970-tallet indikerer at det etableres forhold som er til gjensidig nytte for både tilsyn og utdanningsinstitusjon. Det kan for det første etableres utdanningstilbud som er knyttet til etatenes kompetanseområder, dette bedrer det lokale rekrutteringsgrunnlaget. Videre kan utdanningstilbudene og forskningsvirksomheten også kunne dra nytte av kompetansen som finnes i det tilflyttende tilsynet.

Et annen viktig grunn til lokalisering nært relevante forsknings- og universitetsmiljøer er tilsy-

nenes behov for faglig oppdatering og dialog om faglige problemstillinger. Nærhet til de beste forskningsmiljøene vil gi tilsynene bedre grunnlag for å fatte gode beslutninger. Videre bidrar dette til at tilsynene blir oppfattet som attraktive arbeidsplasser og som en arena for å formidle sin kunnskap til relevante universitets- og høgskolemiljøer.

Det er en viss overførbarhet mellom kompetanse i tilsynene og kompetanse i forskningsmiljøene. Tilsynene kan på den ene side velge å gjøre alt selv eller å sette mye av arbeidet bort eksternt. Å gjøre alt selv vil kunne være uheldig ved at en ikke får inn impulser utenfra og ikke er åpen for alternative tenkemåter og synspunkter. På den annen side vil det å i for stor grad bare benytte ekstern kompetanse kunne svekke tilsynenes legitimitet og undergrave attraktiviteten som arbeidsplass. Det å finne en god balanse mellom den kompetansen en bygger internt og den kompetansen en bruker eksternt vil være viktig for ethvert tilsyn, og det å få til et godt samvirke mellom forskningsinstitusjonene og tilsynene er derfor svært viktig. Her viser de svenske erfaringene at fordi de statlige arbeidsplassene hadde en slik kritisk masse og relevans, ble de oppfattet som så viktige at dette stimulerte til gjensidig styrking av både statsinstitusjonene og forskningsmiljøene.

9.3.3 Styrking av regionale sentra

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

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

En aktiv statlig lokaliseringspolitikk kan bidra til å videreutvikle vekstkraftige arbeids-, bo- og serviceregioner, samt skape en balansert regional utvikling både mellom de ulike landsdelene og innenfor en landsdel. Den kan også medvirke til å videreutvikle den enkelte region med utgangspunkt i det kompetansemiljøet og andre fortrinn som en region har. Staten kan ved sine lokaliseringsvalg yte viktige bidrag til den regionale utviklingen gjennom å være bevisst på slike gevinster i valg av lokaliseringssted.

Prioritering av andre landsdelssentre kan bidra til å bygge opp sterke alternativ til Osloregionen. Det kan også bidra til å styrke de største byene som motorer for regional utvikling i sine landsdeler. Lokalisering til byer og sentra vil bidra til å videreutvikle et nettverk av vekstkraftige arbeids-, bo- og serviceregioner innen en landsdel, ved systematisk å bygge på det kompetansemiljøet og andre fortrinn som en region har. Regjeringen anser også at en ved å flytte flere beslektede statsinstitusjoner til samme sted kan oppnå gunstige koblingsgevinster i form av at en bygger opp geografisk avgrensete kompetansemiljøer som kan tilføre hverandre søkere med relevant arbeidserfaring. En slik klyngetenkning kan innebære å lokalisere flere statlige arbeidsplasser til samme sted.

Ut fra en samlet vurdering vil regjeringen legge ovennevnte hensyn til grunn når det gjelder lokaliseringen av det enkelte tilsyn. Disse hensynene tilsier at tilsynene bør legges til større byer og regionale sentra som har de beste forutsetningene for å kunne gi tilsynene en sterk faglig legitimitet. Dette er også i tråd med Storbymeldingen som vil bli lagt frem våren 2003.

9.3.4 Endring i kompetanse og arbeidsmåter

I enkelte tilsyn vil det uavhengig av flytting være behov for endringer i kompetansen og i måten tilsynet utfører sin reguleringsvirksomhet på. I kapittel 3 ble betydningen av at tilsynene heller enn detaljregulering skal øke sin fokusering på at de enkelte virksomhetene skal ansvarliggjøres understreket. Dette er for eksempel helt sentralt innenfor HMS-området der det har vært en utvikling i denne retningen, men hvor det er store forskjeller etatene i mellom.

Noen av tilsynene kan ha behov for å fornye noe av sin kompetanse, og denne utskiftingen kan bli lettere å få til gjennom en flytteprosess. En omlokalisering vil også kunne danne grobunn for endring i arbeidsmåter fordi organisasjonen får tilførsel av nye medarbeidere og fordi endring i seg selv vil kunne skape vilje til å se på virksomheten med nye øyne. Dette er også i tråd med de svenske erfaringene som viste at flytting førte til fornyelse og nytekning i virksomhetene.

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

flere statlige arbeidsplasser bør konsentreres om noen få større byer. Velges steder som er for små og som blir for avhengig av de statlige arbeidsplassene, vil dette kunne føre til at tilsynene sementeres på en uheldig måte. Dette kan også vanskeliggjøre fremtidige omorganiseringer.

9.3.5 Kontaktkostnader

Omlokalisering fra Oslo til andre større byer eller sentra kan øke kontaktkostnadene ved at tidsbruk og kostnader knyttet til reiser øker, og kontakter kan gå tapt som følge av at avstandene blir for store. Når andre ting er like, vil en kunne forvente at samhandling reduseres ved økende fysisk avstand. I en undersøkelse som tok for seg tidsrommet 1982–1985, ble betydningen av fysisk lokalisering vurdert i forbindelse med fysiske flyttinger av norske departementsenheter. Undersøkelsen omfattet kun kontorer/seksjoner og avdelinger i departementene. Denne undersøkelsen viste at enheter som flyttet nærmere andre enheter i eget departement, klart økte kontakthyppigheten med disse. Enheter som derimot flyttet ut, erfarte mindre kontakt.

I forkant av Kystdirektoratets flytting til Ålesund, ble det sett på betydningen av uformelle nettverk, opparbeidet gjennom studier og arbeidsliv. Studien viste at nesten alle benyttet uformelle nettverk i gjennomføringen av sine arbeidsoppgaver. Slike nettverk ble ofte benyttet i forbindelse med løpende enkeltsaker som trengte en rask løsning. De fleste ga uttrykk for at nettverket var bygget opp gjennom arbeidet i Kystverket og på mange måter kunne ses på som en naturlig del av arbeidet. De med lang fartstid i etaten og arbeidslivet generelt, hadde bredest kontaktflate, og denne ble i undersøkelsen vurdert å ha stor verdi når arbeidsoppgavene skulle utføres. I undersøkelsen viste mange også til personlige kontakter og nettverk fra studier, fagforeninger og den private sfæren generelt. Det var gjerne yngre medarbeidere med kortere fartstid i Kystverket som trakk frem slike nettverk. Også i slike nettverk var det fagspørsmål som ble drøftet, men av mer overordnet karakter. Verdt å merke seg er at nettverkene som er opparbeidet gjennom det daglige arbeidet i etaten, på mange måter er unikt og sterkt knyttet til enkeltpersoner.

Ser vi på de berørte myndighetene som ble omlokalisert på 1970-tallet i Sverige, mener de at den mest negative konsekvensen av omlokaliseringen var forandringene i kontaktmønsteret. Særlig kontakten med myndighetene i Stockholm ble dårligere. 25 prosent av de omlokaliserte myndighetene mener dette. De fleste anser at kontakten til regjeringen er uforandret. Hele 40 prosent mener imidlertid at det nye kontaktmønsteret gjør det vanskeligere for virksomheten. Dette skyldes generelt dårligere kontakt, og spesielt forstyrrelser på grunn av økt reiseaktivitet. Telefonkonferanser og lignende har ikke erstattet behovet for direkte møter i det omfanget som det var antatt på forhånd. Det er imidlertid grunn til å understreke at de svenske erfaringene kan ha begrenset relevans siden evalueringen er foretatt før nyvinningene i kommunikasjonsteknologi på 1990-tallet. Regjeringen antar at utviklingen i informasjonsteknologien vil redusere økningen i kontaktkostnader som følge av eventuelle utlokaliseringer fra Oslo, men det er urealistisk å tro at IKT helt vil kunne erstatte behovet for fysisk tilstedeværelse, og noe økte kostnader må derfor påregnes.

Samtidig kan det være positive effekter av å redusere den hyppige og uformelle kontakten mellom tilsynene og sentrale myndigheter, politikere og tilsynsobjekter. Fysisk avstand vil medføre at kontakten mellom tilsynene og de sentrale myndighetene formaliseres og reduseres, og slik sett støtte opp under de legale tiltakene for å øke tilsynenes uavhengighet.

9.3.6 Kostnadsbesparelser

Lokaliseringsspørsmålet har en statsfinansiell side som i tillegg til merkostnader knyttet til et stramt arbeidsmarked og kontaktkostnader, omfatter kostnadene ved egnede lokaliteter og selve lokaliseringsprosessen. Erfaringer fra Sverige og Storbritannia peker i retning av at de største besparelsene ved å utlokalisere fra hovedstadsområdet er knyttet til reduserte kostnader knyttet til lokaler og mindre utskiftning av personalet. Økte reisekostnader reduserer gevinstene. Gevinster og kostnader ved endring av lokalisering er nærmere omtalt nedenfor.

9.3.7 Hensyn til de ansatte

For de fleste statlige virksomheter som flytter ut av Oslo, vil virksomhetens «tapte» kompetanse på lengre sikt være mulig å erstatte på steder med et stort og differensiert arbeidsmarked. Det som kan gå tapt, er i særlig grad historikk, og kjennskap til virkemidlenes utvikling over tid. I tillegg vil ansattes faglige nettverk gå tapt for virksomheten. Noe av kunnskapen som er opparbeidet vil også være vanskelig å erstatte på kort sikt. Frem til nye nettverk og de ansattes kompetanse på nytt er bygget opp, vil virksomhetens effektivitet reduseres. At

tilsynspersonellets kompetansenivå reduseres, vil også kunne påvirke tilliten til tilsynet.

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

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

For det første gir større organisatoriske endringer som sammenslåing og flytting seg ofte utslag i et internt fokus i en lengre eller kortere periode, avhengig av hvor godt prosessen ledes. Det er særdeles viktig at ikke tilsynsfunksjonene blir vesentlig svekket i en lengre periode. Det må derfor legges opp en prosess i omlokaliseringene som gir en gradvis nedbygging på det ene stedet og en gradvis oppbygging av aktiviteten i det tilflyttede området. Dette kan sikres ved hjelp av tilbud om lojalitetsbonuser kombinert med avtale om sluttpakker for å holde på nøkkelpersonalet i en slik overgangsfase.

Raske implementeringsprosesser kan videre oppleves som dramatiske for de ansatte og truende mot deres arbeidsplasser. Det er etter gjeldende regler i staten flytteplikt for statens tjenestemenn når en virksomhet eller deler av denne flyttes geografisk. En rask prosess vil imidlertid ikke gi de ansatte som ønsker å bli værende tilstrekkelig tid til å finne seg annet arbeid. En omorganisering av tilsyn må ha et fokus på at de ansatte skal ledes ut i aktivt arbeid, og ikke bli passive mottagere av ventelønn eller førtidspensjonering. For å lykkes med dette må Staten som arbeidsgiver påta seg å lage individuelle karriereplaner for alle de ansatte som ikke ønsker å følge med i flytteprosessen og ta på seg en aktiv rolle i å hjelpe de ansatte over i nytt arbeid.

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

Det legges opp til at omstillingsperioden normalt skal foretas over en treårsperiode. Det er da viktig at prosessene har en klar retning. Prosessene må ikke legges opp på en slik måte at de innbyr til å reversere beslutningene, og kompromissløsninger som innebærer at kun deler av tilsynet skal flyttes eller andre mellomløsninger vil i et slikt perspektiv virke uheldig. Det er derfor svært viktig at det lages et klart og detaljert løp for den videre prosessen i hvert enkelt tilsyn, spesielt for ikke å tape kompetanse grunnet usikkerhet om hvor prosessen skal.

9.4 Forslag til lokalisering av tilsyn

Som tidligere nevnt har det innenfor rammen av tilsynsmeldingen ikke vært mulig å gjøre en konkret vurdering av samtlige tilsyn. Det er således i denne omgang fokusert på enkelte tilsyn innenfor HMS-, konkurranse- og markeds-, transport- og trafikksikkerhets- og medieområdet. I meldingen er også konkret vurdering av lokalisering begrenset til de samme tilsynene. Når disse tilsynene foreslås gitt en mer uavhengig stilling og med redusert kontaktbehov til departementene, vil geografisk nærhet til overordnet departement ikke lenger være en sterk begrunnelse for fortsatt lokalisering til Oslo.

Lokalisering er konkret vurdert for:

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

I kapittel 9.3 ovenfor er ulike argumenter for og i mot utflytting gjennomgått. Regjeringens utgangspunkt for de konkrete vurderinger av lokaliseringer er en målsetting om å ta landets samlede ressurser i bruk på en best mulig måte. Regjeringen legger stor vekt på at de enkelte tilsyn lokaliseres på steder med et tilstrekkelig stort og velfungerende arbeidsmarked og relevante faglige basismiljøer. Med dette utgangspunkt skal forslagene til lokalisering medvirke til å styrke regionssentra i de ulike landsdeler slik at disse kan få en forsterket rolle som motorer for videre regional utvikling i de ulike landsdeler. På denne måten vil regjeringen styrke en regional utvikling, samtidig som de

enkelte tilsyns kompetansebehov blir ivaretatt.

Samlet sett har utvilsomt Oslo-regionen i dag landets sterkeste fag- og kompetansemiljøer. Hvis man vurderer kompetansebehovet for hvert enkelt tilsyn isolert, vil det alltid kunne fremføres sterke argumenter for lokalisering i Oslo. Med en slik betraktningsmåte vil det bli svært vanskelig eller umulig å trekke på og videreutvikle sterke fag- og kompetansemiljøer andre steder i landet. Det må derfor understrekes at når regjeringen har vurdert fremtidig lokalisering for elleve eksisterende og nye tilsyn, har man lagt avgjørende vekt på å se disse virksomhetene og de ulike regionssentra i en helhetlig sammenheng.

Generell kompetanse innen jus, økonomi, ingeniørfag og informasjons- og kommunikasjonsteknologi er relevant for de fleste tilsynsvirksomheter. I tillegg har de enkelte tilsyn behov for spesialistkompetanse innen sine respektive fagfelt. For de tilsyn som vurderes i denne sammenheng dreier dette seg blant annet om kompetanse innen sikkerhetsstyring og -ledelse, ulike aspekter av arbeidsmiljøet, luftfartsfaglig kompetanse, petroleumsteknologi, maritim og maritim-teknisk kompetanse, jernbanefaglig kompetanse, telefaglig kompetanse og kompetanse innen ulike typer markedsregulering og konkurranseforhold. I forhold både til det generelle og mer spesialiserte kompetansebehovet har regjeringen tatt utgangspunkt i kompetansemiljøer knyttet til større regionssentra i ulike landsdeler.

I Nord-Norge er det særlig Tromsø og Bodø som utgjør de største bo- og arbeidsmarkedsregionene. For de tilsyn som vurderes i denne sammenheng er det først og fremst det flyfaglige miljøet i Bodø som er av betydning. Det eksisterende luftfartsmiljøet i Bodø omfatter blant annet Widerøes hovedkontor, Luftfartsverket Nordland, Luftforsvaret, Forsvarskommando Nord-Norge og Hovedredningssentralen Nord-Norge. Dette fagmiljøet kan regnes som ett av de sterkeste i landet utenom Oslo–Gardermoen. Bodø har også et generelt økonomisk og administrativt kompetansemiljø, spesielt ved Handelshøgskolen i Bodø. Bodø-regionen omfatter ca. 45 000 mennesker, slik at den samlede bo- og arbeidsmarkedsregionen er av en slik størrelse at det generelle rekrutteringsgrunnlaget er godt også for øvrige typer kompetanse.

Trondheim er landsdelssenter for Midt-Norge og kjennetegnet av et meget sterkt teknisk og ingeniørfaglig kompetansemiljø. Den faglige spisskompetansen er først og fremst knyttet til NTNU og SINTEF. SINTEF har over 1 700 høyt kvalifiserte ansatte, herav rundt 1 100 forskere. NTNU har rundt 20 000 studenter og 3 500 ansatte. NTNU og SINTEF har et tett samarbeid og representerer til sammen et kompetanse- og forskningsmiljø med god bredde på ulike aspekter av arbeidsmiljøet – både dets fysiske, psykiske og organisatoriske sider. Dette er kompetanse av relevans for de tilsyn som vurderes i denne sammenheng, spesielt i forhold til den type kompetanse som det nye Arbeidslivstilsynet vil ha stort behov for. Trondheimsregionen er generelt en differensiert og stor arbeidsmarkedsregion med ca. 230 000 innbyggere.

Bergen er landsdelssenter for Vest-Norge og har et sterkt fagmiljø innen økonomi og juridiske fag. Utenfor Oslo er det bare Bergen som har et utdanningstilbud på høyt nivå innenfor begge disse områdene. Det økonomiske miljøet i Bergen, representert ved Universitetet i Bergen, Norges Handelshøyskole og Samfunns- og næringslivsforskning AS er et av de største og tyngste i landet og med en profil som er meget relevant i forhold til blant andre Konkurransetilsynets behov. Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen har spesiell tyngde på forvaltningsrett. Det har således kompetanse på viktige områder av konkurranseretten og fakultetet har særlig god ekspertise på reglene om offentlig innkjøp. Fakultetet vil lett kunne bygge seg videre opp innen spesialisert konkurranserett. Med sine ca. 330 000 innbyggere har Bergensregionen en størrelse som utvilsomt vil kunne dekke rekrutteringsgrunnlaget for andre typer stillinger. En lokalisering av relevante tilsyn til Bergen vil også ha stor betydning for å kunne opprettholde og styrke de eksisterende fagmiljøene i regionen.

I Stavangerområdet er det bygget opp store kompetansemiljøer innenfor olje- og gassvirksomheten. Regionen har sterke forsknings- og utdanningsmiljøer knyttet til petroleumsvirksomheten. Dette gjelder for eksempel petroleums- og miljøforskningen til Rogalandsforskning og Høgskolen i Stavanger, sistnevnte blant annet med ingeniørstudier innenfor sikkerhet og petroleumsteknologi. Petroleumsvirksomheten og maritim virksomhet har likhetstrekk og vil kunne trekke på likeartet kompetanse i mange sammenhenger.

Med ca. 260 000 innbyggere utgjør Stavangerregionen et stort og differensiert arbeidsmarked.

Haugesund og resten av Haugaland/Stord-regionen har ett av de tyngste maritim-tekniske miljøene i landet. Haugesund er antakelig den fremste skipsfartsbyen i Norge utenom Oslo og Bergen. Regionen har betydelig rederivirksomhet, verfts- og offshorerettet industri. Sysselsettingen er i stor grad basert på maritime klynger. Regionens nærings- og kompetanseprofil gir et godt grunnlag for

videreutvikling innen de maritime-tekniske fagområdene. Det ligger også viktige og relevante utdanningsmiljøer i regionen knyttet til Høgskolen Stord/Haugesund, som inkluderer sikkerhetsopplæring. Bo- og arbeidsmarkedsregionen rundt Haugesund har nær 100 000 innbyggere.

På Sørlandet er Agderbyen i ferd med å bli innarbeidet som en fellesbetegnelse på arbeidsmarkedsregionen fra Mandal til Arendal. Den har Kristiansand som det vestlige, og Arendal/Grimstad som det østlige tyngdepunktet. Her har Grimstad-området god IKT- og telefaglig kompetanse. Høgskolen i Agders avdeling for teknologi i Grimstad utdanner sivilingeniører innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Arendal har i tilknytning til Assuranseselskapet Gard et godt juridisk fagmiljø. Kristiansand har til tillegg til siviløkonomutdanningen ved Høgskolen i Agder, avdeling Kristiansand, et godt og raskt voksende økonomisk kompetansemiljø. Elektronikk- og teleindustri har et solid feste i Agder, blant annet som følge av et fruktbart samspill med et sterkt økonomifaglig kompetansemiljø ved høgskolen i Agder og telemiljøet i Grimstad. Agderbyen har kompetanse og en næringsmessig profil som gjør regionen til et aktuelt lokaliseringsvalg for tilsyn som har særlig har behov for IKT- og økonomisk kompetanse. Samlet sett utgjør Agderbyen en bo- og arbeidsmarkedsregion med nesten 200 000 innbyggere.

Med dette utgangspunkt og etter en helhetlig vurdering av de aktuelle tilsyn og landets ulike regionssentra, har regjeringen trukket følgende konklusjoner med hensyn til fremtidig lokalisering.

Det nye Arbeidslivstilsynet

Arbeidstilsynet er i dag organisert med et direktorat i Oslo, 11 distriktskontorer og 29 underliggende avdelingskontorer. Arbeidstilsynet har totalt ca. 530 ansatte, hvorav ca. 150 i direktoratet i Oslo og 380 regionalt og lokalt. Som oppfølging av en nylig foretatt evaluering av Arbeidstilsynet skal det gjennomføres et omfattende prosjekt for planlegging og gjennomføring av nødvendig omstilling og utvikling av etaten.

Regjeringen vil lokalisere Direktoratet (hovedkontoret) for det nye Arbeidslivstilsynet i Trondheim. Det er lagt vekt på det sterke fagmiljøet i Trondheim innen helse, miljø og sikkerhetsstyring og -ledelse og at en slik lokalisering vil styrke den regionale utviklingen i Midt-Norge. Samtidig med etableringen i Trondheim vil det i den forbindelse også bli foretatt organisasjonsendringer ved at nødvendige ressurser og personell blir overført fra det nåværende direktoratet i Oslo og ut til de respektive nye regionkontorene, kfr. kapittel 5 ovenfor. Arbeidet i direktoratet (hovedkontoret) skal etter dette konsentreres om oppgaver av overordnet styringsmessig karakter, samt de oppgaver der departementet er oppdragsgiver. Regjeringen har tidligere bestemt at direktoratets behandling av lønnsgarantisaker skal flyttes til Vardø. I første omgang betyr dette at det opprettes 4–6 stillinger i Vardø i 2003. Tiltaket skal evalueres i 4. kvartal 2004 før det tas endelig avgjørelse om flytting av hele Lønnsgarantiseksjonen i løpet av 2005. Det er således ikke aktuelt å flytte disse oppgavene til Trondheim i en overgangsfase.

Det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet

Som oppfølging av St.meld. nr. 17 (2001–2002), vil det bli opprettet et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet, kfr. kapittel 5 foran. Det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet vil erstatte dagens Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann- og elsikkerhet.

Direktoratet for brann- og elsikkerhet har ca. 130 ansatte ved hovedkontoret i Tønsberg. Direktoratet for sivilt beredskap har ca. 110 ansatte i Oslo.

Etter Regjeringens vurdering vil det være av avgjørende betydning at det nye direktoratet blir samlokalisert, både ut fra personalmessige og styringsmessige forhold og de faglige gevinstene man vil kunne oppnå ved dette. På grunn av det nye direktoratets oppgaver i krisesituasjoner bør direktoratet være lokalisert med kort avstand til relevante sentrale myndigheter i Oslo. En plassering sentralt i Vestfold vil tilfredsstille dette behovet. Videre er det tatt hensyn til at en av virksomhetene som vil inngå i det nye direktoratet i dag er lokalisert i Tønsberg og at det for kun ett år siden (2001) ble gjennomført en fusjon av Direktoratet for brann- og ekslosjonsvern og Produkt- og eltilsynet. Dette førte til at Produkt og eltilsynet ble flyttet fra Oslo til Tønsberg. Det fremstår ikke som hensiktsmessig å reversere denne utflyttingen nå. Tønsberg er en del av en arbeidsmarkedsregion med om lag 100 000 innbyggere. Regjeringen vil lokalisere det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet til Tønsberg og legger i den sammenheng vekt på at lokalisering av et nytt og større direktorat med bredt sikkerhetsfaglig miljø vil bidra til en styrking av regionen.

Justisdepartementet tar sikte på formell etablering av det nye direktoratet sommeren 2003. I en overgangsperiode vil det legges opp til en parallell

drift med lokalisering både i Tønsberg og Oslo. I løpet av 2004 tas det sikte på at nye direktoratet vil være samlokalisert i Tønsberg. Det vil i den forbindelse bli opprettet et prosjekt våren 2003 for å gå gjennom den praktiske gjennomføringen av denne samlokaliseringsprosessen.

Det nye petroleumstilsynet

Det skal etableres et eget tilsyn for petroleumsvirksomheten, med utgangspunkt i sikkerhets- og arbeidsmiljødelen av Oljedirektoratet. Oljedirektoratet er i dag lokalisert i Stavanger og har totalt ca. 340 ansatte. Tilsynet med operatørselskapene på petroleumssektoren krever blant annet tung kompetanse innen petroleumsteknologi, hvor Stavanger-regionen har spesielle fortrinn. Regjeringen mener det er viktig å opprettholde det petroleums- og sikkerhetsfaglige miljøet som er bygget opp i Stavanger-regionen og vil således lokalisere det nye Petroleumstilsynet i Stavanger.

Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynet er i dag lokalisert i Oslo og har ingen regionale eller lokale enheter. Tilsynet har ca. 140 ansatte. Tilsynets oppgaver er av en utpreget flyfaglig karakter med de kompetansebehov dette medfører. Det tyngste luftfartsfaglige miljøet i Norge er knyttet til Oslo–Gardermoenområdet. Utenfor hovedstadsregionen finnes et av de sterkeste luftfartsfaglige miljøene i Bodø. Regjeringens vurdering er at fagmiljøet i Bodø har gode forutsetninger for å kunne videreutvikles gjennom en utlokalisering av Luftfartstilsynet. Regjeringen legger i den sammenheng også stor vekt på å styrke Bodø som regionssenter slik at Bodø kan få en forsterket rolle som motor for videre utvikling i regionen. Regjeringen vil på denne bakgrunn lokalisere Luftfartstilsynet til Bodø.

Statens Jernbanetilsyn

Statens jernbanetilsyn er plassert i Oslo og har ikke noe regionalt eller lokalt apparat. Tilsynet har ca. 20 ansatte. Tilsynsoppgavene er i det vesentligste knyttet til sikkerhetsspørsmål vedrørende anlegg og drift av jernbane-, sporveis- og tunnelbanevirksomhet, og det spesialiserte kompetansebehovet i tilsynet er knyttet primært til jernbanedrift. Tilsynsvirksomheten er blant annet kjennetegnet av at den retter seg mot et begrenset antall virksomheter, hvor de aller fleste befinner seg i Osloregionen. Også i volum er jernbanetrafikken konsentrert til Oslo-området. Det jernbanefaglige miljøet i Norge er lite og i hovedsak konsentrert til Oslo-området. Regjeringen har også lagt noe vekt på at Statens jernbanetilsyn er et tilsyn med få ansatte, og at et slikt tilsyn vil være ekstra sårbart i forbindelse med en utlokalisering da det kun finnes få personer med nødvendig kompetanse innen hvert fagområde. Regjeringen har derfor besluttet at Statens Jernbanetilsyn fortsatt skal være lokalisert i Oslo.

Sjøfartsdirektoratet

Sjøfartsdirektoratet er i dag lokalisert med hovedkontor i Oslo og 4 distriktskontorer med 19 stasjoner. Ved hovedkontoret i Oslo er det ca. 220 ansatte. Sjøfartsdirektoratet er i hovedsak en tilsynsetat med vekt på sikkerhet til sjøs. Tilsynet har på denne bakgrunn behov for kompetanse innenfor HMS-relaterte fagfelter og maritim-tekniske fagområder. Ut fra kompetansemessige hensyn, mener regjeringen at en lokalisering av Sjøfartsdirektoratet til det sterke teknisk-maritime miljøet i Haugesund vil være hensiktsmessig. En flytting av Sjøfartsdirektoratet til Haugesund vil bety at virksomheten forankres i et av de sterkeste teknisk-maritime og skipsfartsfaglige miljøene i landet. En lokalisering i Haugesund vil også innebære at Sjøfartsdirektoratet blir lokalisert nær det nye Petroleumstilsynet og offshoremiljøet i Stavanger. Regjeringen vil derfor lokalisere Sjøfartsdirektoratet til Haugesund.

Konkurransetilsynet

Konkurransetilsynet var frem til 2001 organisert med en sentralenhet i Oslo og åtte regionkontorer. I løpet av 2001 ble regionkontorene avviklet og sentralenheten i Oslo reorganisert. Tilsynet har 117 ansatte. Tilsynets kompetansebehov er hovedsaklig økonomisk og juridisk fagkompetanse med vekt på konkurranse og regulering. Bergen har et av de sterkeste og faglig mest relevante økonomifaglige miljøer i landet, og dessuten et sterkt juridisk fagmiljø. Allerede i dag benytter Konkurransetilsynet seg av kompetansemiljøet i Bergen. Regjeringens vurdering er at en lokalisering i Bergen vil gi Konkurransetilsynet en sterk faglig forankring og et godt rekrutteringsgrunnlag. Det er videre lagt vekt på å kunne styrke den regionale utviklingen på Vestlandet med utgangspunkt i Bergensregionens kompetansemessige fortrinn. Regjeringen vil derfor lokalisere Konkurransetilsynet til Bergen.

Kredittilsynet

Kredittilsynet har ca. 170 ansatte og er lokalisert i Oslo. Tilsynet har ikke noe regionalt eller lokalt apparat. Tilsynets kompetansebehov er generell økonomi, herunder finansfag, samt juridisk- og IKT-kompetanse. I noen grad er Kredittilsynets kompetansebehov av samme type som Konkurransetilsynet med unntak av den spesifikke bransjekunnskap om finansmiljøene. Av de større regionssentrene utenfor Oslo ville Bergen antakelig være det mest aktuelle lokaliseringsalternativet for Kredittilsynet på grunn av økonomimiljøet der. Bergen har imidlertid i mindre grad et finansmiljø som i hovedstadsregionen. Regjeringen har derfor besluttet at Kredittilsynet fortsatt skal være lokalisert i Oslo.

Post- og teletilsynet

Post- og teletilsynets hovedkontor ligger i dag i Oslo. Tilsynet har i tillegg et regionalt apparat med 8 regionskontorer. Ved hovedkontoret i Oslo er det ca. 145 ansatte. Kompetansebehovet til Post- og teletilsynet knytter seg blant annet til IKT, jus og økonomi med vekt på regulering og konkurranse. I forhold til regionsentrene utenfor Oslo er det regjeringens vurdering at det først og fremst er Agderbyen som fremstår som et kompetansemessig aktuelt lokaliseringsalternativ for Post- og teletilsynet. En lokalisering innen dette området vil gi mulighet til å trekke på både det sterke IKT- og telefaglige kompetansemiljøet i Grimstad og det økonomiske fagmiljøet i Kristiansand. En lokalisering av en stor virksomhet som Post- og teletilsynet vil også bety et vesentlig bidrag til videre utvikling av denne regionen med utgangspunkt i dens kompetansemessige fortrinn. Regjeringen vil derfor lokalisere Post- og teletilsynet innen Agderbyen, og vil på et senere tidspunkt ta stilling til stedsvalg innen denne regionen.

Norges vassdrags- og energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorats hovedkontor er lokalisert i Oslo med ca. 290 ansatte, og med fem regionale enheter. Direktoratet har et bredt spekter av oppgaver og et tilsvarende variert kompetansebehov, blant annet i form av juridisk-, økonomisk- og ingeniørfaglig, herunder særlig hydrologisk kompetanse. Norges vassdrags- og energidirektorat er i meldingen regnet som et tilsynsorgan innen konkurranse- og markedsområdet. Hoveddelen av denne etatens arbeid er imidlertid ikke knyttet til markeds- og konkurransetilsyn, men å utføre direktoratsoppgaver for Olje- og energidepartementet. Disse funksjonene tilsier i større grad enn de øvrige tilsyn et behov for nærhet til de sentrale myndigheter i Oslo. Regjeringen har derfor besluttet at Norges vassdrags- og energidirektorat fortsatt skal være lokalisert i Oslo.

Det nye medietilsynet

Regjeringens forslag om å slå sammen Statens medieforvaltning, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet til et nytt medietilsyn, medfører at lokaliseringsspørsmålet for disse tilsynene må vurderes samlet. Statens medieforvaltning er lokalisert til Fredrikstad og har ikke noe regionalt eller lokalt apparat. Virksomheten har ca. 15 ansatte. Statens Filmtilsyn har ca. 18 ansatte. Tilsynet er lokalisert i Oslo og har heller ikke et lokalt eller regionalt apparat. Dette gjelder også Eierskapstilsynet som har seks ansatte. Regjeringen har i vurderingen lagt vekt på at Statens medieforvaltning i dag er lokalisert utenfor Oslo og ser det ikke som hensiktsmessig i et regionpolitisk perspektiv at denne virksomheten flyttes. Snarere bør dette fagmiljøet i Fredrikstad videreutvikles og støttes gjennom en lokalisering av det nye Medietilsynet i Fredrikstad. Fredrikstad–Sarpsborgregionen har en befolkning på ca. 130 000 og relevante kompetansemiljøer knyttet til Høgskolen i Østfold, Institutt for journalistikk og NRKs Distriktskontor. Regjeringen vil derfor lokalisere det nye Medietilsynet i Fredrikstad.

I en helhetlig vurdering av fremtidig lokalisering for elleve eksisterende og nye tilsyn har regjeringen besluttet følgende lokalisering:

- Det nye Arbeidslivstilsynet – Trondheim
- Det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet – Tønsberg
- Det nye Petroleumstilsynet – Stavanger
- Luftfartstilsynet – Bodø
- Statens jernbanetilsyn – Oslo
- Sjøfartsdirektoratet – Haugesund
- Konkurransetilsynet – Bergen
- Kredittilsynet – Oslo
- Post- og teletilsynet – Agderbyen
- Norges vassdrags- og energidirektorat – Oslo
- Det nye medietilsynet – Fredrikstad

9.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Flytting av statlige tilsyn vil i første omgang føre til ekstra kostnader knyttet til etablering på et nytt sted, flytting av utstyr, ekstra personalkostnader i

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

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

I det følgende blir det gitt en grundigere drøfting av de typer kostnader og gevinster omlokalisering av tilsyn innebærer, og i boks 9.1 nedenfor illustreres disse ved tallmessige beregninger knyttet til flyttingen av Konkurransetilsynet til Bergen. Det er ikke gjennomført tilsvarende beregninger for de andre tilsynene, men det er sterke grunner til å tro at forholdet mellom gevinster og kostnader ikke er mindre gunstig for de andre berørte tilsynene. En grunn til det er at Konkurransetilsynet driver all sin virksomhet fra hovedkontoret, mens noen av de andre tilsynene driver selve tilsynsvirksomheten fra regionkontorer. En annen grunn er at Konkurransetilsynet i sin etterforskningsvirksomhet vil få høyere kontaktkostnader når det legges utenfor Oslo enn det som er tilfellet for de andre tilsynene. Endelig må man regne med at lønns- og husleienivå i Bergen er minst like høyt som i lokaliseringsstedene for de øvrige tilsynene.

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

9.5.1 Omstillingskostnader

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

9.5.1.1 Personalkostnader

I en flytteprosess må en regne med økte personalkostnader som følge av at produktiviteten faller i en periode. Hvor lang denne perioden blir, og hvor mye produktiviteten faller, vil være helt avhengig av hvor godt flytteprosessen gjennomføres fra ledelsens side. Som omtalt foran i kapitlet er det derfor svært viktig å bruke tid på implementeringsprosessen samtidig som en har en klar retning på arbeidet.

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

En vanlig feil som gjøres i flytteprosesser er at en ikke tilkjennegir at det å omstille virksomhetene i seg selv vil kreve økt ledelses- og personalkapasitet i en periode. Det å ha en høyere bemanning i selve omstillingsperioden vil kunne gjøre omstillingen fra et sted til et annet lettere, det vil kunne ta unna for produktivitetstapet og føre til at kvaliteten på tilsynenes arbeid ikke forringes i omstillingsperioden.

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

Ved siden av produktivitetstap vil det være direkte personalkostnader som følge av omstillingen av personalet. Det er etter gjeldende regler i staten flytteplikt for statens tjenestemenn når en virksomhet eller deler av denne flyttes geografisk. Dette

Boks 9.1 Gevinster og kostnader med å flytte Konkurransetilsynet til Bergen. (Alle beløp i netto nåverdi (i 1000 kr), kalkulert over 25 år med 4 % realrente)

Tabell 9.2

Anslag:	Lavt	Middels	Høyt
Gevinster			
Effektivisering og lavere personalbehov	86 200	106 900	133 700
Lavere husleie	11 000	12 800	11 000
I alt	97 200	119 700	144 700
Kostnader			
Engangskostnader	44 200	44 200	44 200
Ventelønn	7 000	7 000	7 000
Ekstra reiseutgifter, etterforskning	40 600	40 600	40 600
Andre ekstra reiseutgifter	4 900	4 900	4 900
I alt	96 700	96 700	96 700
Netto gevinst	500	23 000	48 000

Forutsetninger:

Effektivisering og lavere personalbehov:

Flytting muliggjør omorganisering og effektivisering med 10%. Lavt og middels anslag: Effekten forsvinner gradvis etter 10 år. Høyt anslag: Effekten er varig.

Lavere gjennomstrømning i staben er antatt å spare 1 årsverk pr. år i innkjøring og opplæring (alle alternativer).

Lavere gjennomstrømning vil etter hvert gi en mer erfaren stab. I løpet av ti år antas det å gi en varig produktivitetsgevinst på 5% (lavt anslag) eller 10% (middels og høyt anslag).

Lavere husleie:

Det er, ut fra innhentede data, antatt 300 kr. pr. m^2 lavere husleie i Bergen enn alternativverdien av tilsynets lokaler i Oslo. Lavere personalbehov gir samtidig behov for 20 % mindre lokaler.

Engangskostnader:

10 % ekstra bemanning i flytteperioden (3 år)
(Tilsynet regner opp til 30% ekstra bemanning)
20 % ekstra IKT-utstyr, møbler m.v. i forb. med flyttingen
(Tilsynet regner 100 % nytt utstyr)
Flyttekostnader, møbler og utstyr
Kostnader for å skaffe egnede lokaler
Reise- og oppholdsutgifter ved kompetanseoverføring
Sluttpakker for ansatte som slutter
Kvalifisering av og bistand til overtallige
Flyttegodtgjørelser

Ekstra reiseutgifter, etterforskning:

Reise- og oppholdsutgifter i forbindelse med etterforskning av saker i Oslo, beregnet ut fra tilsynets forutsetninger

Reiseutgifter, generelt:

Enveis reiseutgifter på billigste måte er satt til 1000 kr.

gjelder også ved flytting over større avstander, også dersom arbeidstakeren må ukependle eller endre bosted for å kunne utføre sitt arbeid. Det vil påbeløpe kostnader knyttet til pendling, tidsbegrenset dekning av barnehageutgifter og lønnstilskudd for å beholde nøkkelpersonell i en overgangsperiode. Videre må det påregnes utgifter til bonusordninger eller andre sluttpakker og ventelønn dersom ikke andre virkemidler har fungert. Erfaringer fra tidligere flytteprosesser i Norge og Sverige tilsier at en må regne med at mellom 75–90% av arbeidsstokken vil velge å ikke flytte med. Hvor stor andel vil avhenge av flytteavstand og hvor attraktivt arbeidsmarkedet er på det stedet det flyttes til. Erfaringene fra Sverige viste også at flere personer som flyttet, på sikt valgte å slutte etter å ha vært ansatt i en kort periode.

Når så stor del av staben velger å ikke flytte med, må en regne med kostnader i forbindelse med å rekruttere og lære opp nye medarbeidere. Hvor mye opplæring det er behov for, vil avhenge av hvor virksomhetsspesifikk kompetansen er og hva slags kompetanse tilsynene klarer å tiltrekke seg på sitt nye lokaliseringssted. Personalkostnadene som følger av en utlokalisering må imidlertid ses i sammenheng med potensialet som ligger i å bygge opp en virksomhet fra grunnen av.

9.5.1.2 Husleiekostnader

I omstillingsperioden må en som et minste estimat regne økte husleiekostnader tilsvarende det som følger av nødvendig økt overgangsbemanning. Hvor mye husleiekostnadene vil øke utover dette vil avhenge av hvor fleksible de eksisterende leiekontraktene er. Dersom en er låst i leiekontraktene i flere år, vil det måtte vurderes fremleie.

9.5.1.3 Investerings- og flyttekostnader

Det må regnes investeringsutgifter i forbindelse med at ikke all infrastruktur, kontormøbler etc. vil kunne flyttes med. For utstyr som kan medflyttes må det regnes flyttekostnader. Beregning av merkostnadene for nødvendig nyinvestering må holdes atskilt fra oppgradering av utstyr etc. som ikke er nødvendig for å flytte, men som kan være aktuelt å fremskynde fordi det likevel må anskaffes nytt utstyr.

9.5.2 Kostnader og besparelser av varig art

9.5.2.1 Varige kostnader

Både norske og svenske erfaringer viser at kontaktkostnadene øker når statsinstitusjonene lokaliseres utenfor hovedstaden. Den teknologiske utviklingen gjør at en i økende grad kan erstatte deler av det fysiske kontaktbehovet mellom tilsynene og den øvrige forvaltningen med elektronisk kommunikasjon. Videre er det et mål med utlokaliseringen at den hyppige og uformelle kontakten mellom tilsyn og sentrale myndigheter skal reduseres. Det vil derfor ikke være riktig å bruke dagens kontakthyppighet som utgangspunkt for beregning av økte kontaktkostnader. Det er likevel realistisk å legge til grunn at kontaktkostnadene generelt og de direkte kostnadene knyttet til kontakt mellom tilsyn og sentrale myndigheter spesielt, vil øke.

9.5.2.2 Varige besparelser

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

Når et tilsyn skal bygges opp på et nytt sted, vil det være mulig å hente ut effektiviseringsgevinster som vanskelig kan hentes ut om virksomheten ikke flyttes. Det har å gjøre med at man kan skreddersy lokaler og fysisk infrastruktur, at man i forbindelse med flyttingen naturlig vil måtte forenkle arbeids- og rapporteringsrutiner – ikke minst når det gjelder forholdet mellom tilsyn og departement – og at man ved lokalisering utenfor Oslo må søke å effektivisere kontakten med tilsynsobjektene. Den viktigste grunnen er imidlertid at man ved flytting kan tilpasse bemanningen – kvalifikasjonsmessig og størrelsesmessig – til behovene. I og med at det erfaringsmessig bare er 10–25% av de ansatte som flytter med, vil man i praksis bygge opp tilsynet nesten fra grunnen av, og med det har man effektiviseringsmuligheter man ellers ikke ville ha hatt.

Et annet stort innsparingspotensial ligger i muligheten til redusert turnover av personalet. Varig lavere turnover over tid vil kunne gi store produktivitetsgevinster. For det første vil tid som går med til opplæring av nyansatte kunne reduseres betraktelig. For det andre vil en kunne få en stab som gjennomgående i mye større grad enn nå består av medarbeidere med bred erfaring og stor oversikt over arbeidsfeltet. I avansert kunnskapsbasert arbeid vil ikke full effekt av et årsverk kunne tas ut før etter ganske mange år. Det er betraktelige forskjeller på hva en saksbehandler kan yte de par

Tabell 9.3 Dagens Næringslivs eiendomsindeks [1]. Leiepriser per kvadratmeter for kontorlokaler i enkelte byer årene 1998–2003.

År By	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Oslo	1450	1575	1625	1775	1750	1450
Kristiansand	900	1000	1000	1100	1100	1000
Stavanger	775	825	825	1025	1125	1125
Bergen	950	1000	1100	1175	1250	1125
Trondheim	900	950	1050	1100	1150	1050
Tromsø	900	850	850	950	1000	1000

[1] For Oslos vedkommende er kvadratmeterprisen som oppgis et uveid gjennomsnitt av kategoriene «Prestisjelokaler», «Høy standard sentralt», «Nyere bygg sentrum», «Vanlig standard sentralt», «Høy standard randsone vest», «Høy standard randsone nord/øst» og «Eldre, urasjonelle lokaler». For Stavanger er kvadratmeterprisen som oppgis et uveid gjennomsnitt av kategoriene «Stavanger, sentralt» og «Stavanger, oljemiljø». Gjennomsnittene er avrundet til nærmeste 25 kroner.

Kilde: Dagens Næringsliv 1998–2003/OPAK Prisstigningsrapport nr. 11/2002

første årene i sin karriere, og hva som ytes dersom man for eksempel har en fartstid på over 5 år. For det tredje vil lavere turnover også bety lavere utgifter til rekruttering og opplæring.

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

Husleienivået for kontorlokaler ligger høyere i hovedstadsområdet enn i andre byer. Hvor mye lavere husleiene ligger, vil variere mellom de ulike byene, men lavere husleie ved omlokalisering vil generelt være en vesentlig besparelseskomponent. En illustrasjon på forskjellene i gjennomsnittlige leiekostnader er gitt i tabell 9.3.

9.5.3 Nettoeffekt for staten

Omstillingskostnadene innebærer at omlokalisering av statlige tilsyn i første omgang kommer til å bety en netto økonomisk belastning for staten. Beregningene for Konkurransetilsynet indikerer at kostnadene over en treårsperiode vil beløpe seg til rundt 500000 kroner pr. årsverk. I sum for alle de berørte tilsynene gir det omstillingskostnader på rundt 150 mill. kroner pr. år i treårsperioden for omlokalisering.

For Konkurransetilsynet tyder tallene på at disse engangskostnadene mer enn oppveies av gevinstene på lang sikt. Etter at flyttingen er gjennomført, vil staten derfor hvert år kunne realisere besparelser som mer enn forrenter den investering omstillingskostnadene i virkeligheten representerer. Hvor lang tid det vil gå før man har tjent inn hele investeringen, avhenger av hvor godt flytte- og effektiviseringsprosessen ledes og gjennomføres. Det er i den forbindelse viktig at det fra de berørte departementers side stilles krav til god omstillingsledelse og klare effektiviseringsmål.

Både omstillingskostnadene og effektiviseringsmulighetene avhenger som nevnt av hvor stor del av staben som velger å flytte med. Det er imidlertid viktig å merke seg at de to påvirkes i samme retning: Om mange velger å flytte med, blir kostnadene knyttet til nedbemanning mindre; men samtidig blir det vanskeligere å høste den del av effektiviseringsgevinsten som er knyttet til at staben kan bygges opp fra grunnen av. Omvendt, hvis få flytter med, blir effektiviseringsmulighetene store, men samtidig vil kostnadene knyttet til nedbemanning i Oslo bli tilsvarende høye.

9.5.4 Samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader

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

For tilsynsobjektene må man regne med at lokalisering av tilsyn utenfor Oslo i mange tilfeller vil føre til økte kostnader, i og med at tilsynsobjektene for mange tilsyn er konsentrert i det sentrale Østlandsområdet. Det innebærer at kontaktkostnadene blir høyere. Når avstanden mellom tilsyn og tilsynsobjekter øker er det imidlertid trolig at en i større grad vil gå over til kontaktformer som ikke krever fysisk tilstedeværelse. Man kan derfor ikke legge til grunn den samme hyppighet i fysisk kontakt som ved dagens lokalisering. Endringen

vil også variere med organiseringen av tilsynsfunksjonen – spesielt vil økt vekt på internkontroll føre til mindre behov for løpende tilsyn, og med det løpende kontakt, enn tilsyn basert på tradisjonell tilsynsmetodikk.

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

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

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 24. januar 2003 om statlige tilsyn blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Tilsynsorganer i Norge – faktabeskrivelser

Oversikten nedenfor omfatter de forvaltningsorganer med tilsynsoppgaver som er avgrenset i kapittel 3. Faktabeskrivelsene har følgende struktur:
- Generelt (formål og lovgrunnlag)
- Ressurser (utgifter, inntekter og antall ansatte)
- Organisering (departementstilknytning, lokalisering og internorganisering)
- Oppgaver og virkemidler (regelverk, tilsyn, andre oppgaver og reaksjonsmuligheter)

Merknader til beskrivelsene:

Formål:

- Hovedformål er angitt i samsvar med den inndeling av hovedformål som er lagt til grunn i Statskonsultrapport 2002:12 (Be)Grep om tilsyn.
- Etatenes egne målformuleringer er basert på formuleringer fra etatenes internettsider, årsmeldinger etc. Disse er i noen grad omarbeidet og tilpasset fremstillingens format, og skal kun gi en overordnet beskrivelse som plasserer etatens formål innen en større sammenheng (dvs. innen rammen av «hovedformålet»).

Lovgrunnlag:

Lovoversikten skal være uttømmende for etatene – dvs. også utover de rene tilsynslovene. Lover som hjemler tilsynsoppgaver er markert med (T) ved siden av loven.

Oversikten tydeliggjør dermed hvilke lover etaten har et tilsynsansvar i henhold til (kontroll av etterlevelse og eventuell detaljregulering), og lover etatene har andre lovpålagte oppgaver etter.[1] Generelle lover som erstatningsloven, straffeloven osv., er som hovedregel ikke tatt med i oversikten, med mindre det dreier seg om en direkte lovdefinert oppgave som gjør disse lovene spesielt viktige for etaten – for eksempel fordi loven beskriver en handlingsnorm som etaten fører tilsyn etter.

Ressurser

- Regnskapstall er hentet fra St.prp. nr. 1 (2002–2003), med mindre annet er angitt.
- Antall ansatte er hentet fra den spørreskjemaundersøkelsen Statskonsult foretok i april 2002 med mindre annet er angitt.

Organisering

Under departementstilknytning er det oppgitt hvilke(t) departement(er) som er henholdsvis faglig og/eller administrativt overordnet.

Lokaliseringen er delt i to: hvor hovedkontoret/sentralenheten, holder til, samt hvordan regional-/lokalapparatet er organisert (og til dels lokalisert).

Når det gjelder den interne organiseringen av sentralenheten oppgis virksomhetens øverste ledelse (direktør, styre, råd eller lignende), avdelingsstruktur, evt. annet som har betydning for styringen av virksomheten.

Oppgaver og virkemidler

- Regelverk: Her beskrives hvorvidt etaten selv eller departementet utarbeider forskrifter, evt. fatter enkeltvedtak[2] som definerer enkeltvise pliktsubjekters rettigheter og plikter i henhold til hjemmelsloven.
- Tilsyn: Oppgaver omfattet av tilsynsbegrepet er tilsynets kontroll med etterlevelsen av gitte rettslige forpliktelser (lov, forskrift eller enkeltvedtak, kfr. ovenfor).
- Under «andre oppgaver» omfattes informasjon, rådgivning/veiledning, overvåkning av reguleringsområdet, tjenesteyting og alle andre «formålsfremmende» oppgaver som ikke omfattes av de to foregående punktene.
- Reaksjonsmuligheter omfatter myndighetenes virkemidler ved oppdaget regelbrudd.

Fordelingen av ressurser til ulike oppgavetyper (som tilsyn) fremgår som hovedregel ikke. En nærmere oversikt over funksjonsfordeling er gitt i Statskonsultrapport 2002:12.

[1] Med unntak av forvaltningsloven og offentlighetsloven
[2] Typisk godkjenninger, konsesjoner, restriksjoner, forbud mot bestemte handlinger og lignende.

1 Arbeidstilsynet

1.1 Generelt

1.1.1 Formål

Hovedformål:
- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:
- Et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle, med trygge tilsettingsforhold og meningsfylt arbeid for den enkelte

Lovgrunnlag:
- 1947–04-26 nr 01 Lov om 1. og 17. mai som høgtidsdager
- 1973–03-09 nr 14 Lov om vern mot tobakksskader (T)
- 1973–12-14 nr 61 Lov om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs m.v.
- 1977–02-04 nr 4 Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (T)
- 1988–04-29 nr 21 Lov om ferie
- 1988–05-06 nr 22 Lov om lønnsplikt under permittering

1.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 262,4 mill. kroner
Samlede inntekter: 31,1 mill. kroner
Antall ansatte: 525

1.3 Organisering

1.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: 11 distriktskontorer og 29 underliggende avdelingskontorer

1.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Administrativt: Arbeids- og administrasjonsdepartementet

1.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Partssammensatt styre (Arbeidsgiverorganisasjonene, arbeidstakerorganisasjonene, landbruksorganisasjonene). Direktør
- Avdelinger: Planseksjon, Informasjonsavdeling, HMS-divisjon, Forvaltningsdivisjon
- Etaten har felles svartjeneste over hele landet.

1.4 Oppgaver og virkemidler

1.4.1 Regelverk

Forskriftskompetanse på en del områder er delegert. Etaten bistår departementet ifm. utarbeiding av forskrifter på øvrige områder, samt når det gjelder lovarbeid.

1.4.2 Tilsyn

Tilsyn med alle virksomheter omfattet av arbeidsmiljøloven, dvs. om lag 230 000 tilsynsobjekter. I tilsyn inngår også en viss grad av informasjon og veiledning. Tilsyn utføres av det ytre apparatet ved distrikts- og avdelingskontorer. Direktoratet fører tilsyn med produsenter, importører og omsetningsledd av/for visse produkter.

1.4.3 Andre oppgaver

- Informasjon og veiledning (utenom tilsyn), for eksempel publikasjoner, internett og telefonsvartjeneste
- Forvalter statens lønnsgarantiordning
- Saksbehandling/myndighetsutøvelse etter flere av bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, ferieloven, lov om lønnsplikt under permittering, lønnsgarantiloven og andre særlover. Dette omfatter klagesaksbehandling, dispensasjoner, autorisasjoner, godkjenninger, tillatelser m.v.
- Innhente informasjon om situasjonen og utviklingen i arbeidslivet
- Faglig rådgivende organ overfor departementet
- Samarbeid med andre offentlige instanser og organisasjoner i arbeidslivet
- Deltakelse i internasjonalt arbeid, herunder i EØS-sammenheng

1.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Arbeidstilsynet kan fatte enkeltvedtak og gi pålegg om korrigerende tiltak når dette er nødvendig for at loven etterleves
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt eller stansing kan benyttes når pålegg ikke oppfylles innen gitt frist
- Stansing kan også benyttes når det er overhengende fare
- Enkeltvedtak om at levering eller markedsføring stanses eller at produkter tilbakekalles
- Politianmeldelse

AT kan pålegge virksomheten, for egen regning, å foreta undersøkelser om helsefarlige stoffer, giftig eller helsefarlig biologisk materiale. Tilsvarende bestemmelser gjelder for tekniske innretninger. Retten til å gi tvangsmulkt gjelder overfor arbeidsgiver, innehaver av virksomhet, stat, fylkeskommune eller kommune.

2 Barne-, ungdoms-, og familieforvaltningen

2.1 Generelt

2.1.1 Formål

Hovedformål:
- Integritetsvern og ideelle verdier

Etatens egne målformuleringer:
- Adopsjonsvirksomheten skal gjennomføres på en kvalitetsmessig god og effektiv måte, i samsvar med lov om adopsjon og internasjonale konvensjoner. BUFA skal føre tilsyn med adopsjonsforeningenes virksomhet både i Norge og i utlandet, og derved sikre at alle internasjonale adopsjoner der norske myndigheter er part, foregår i innenfor rammen av adopsjonsloven med tilhørende forskrifter og regelverk.

Lovgrunnlag:
- 1986–02-28 nr 8 Lov om adopsjon (T)
- Haagkonvensjonen av 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner
- FNs barnekonvensjon av 1989

2.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 17,89 mill. kroner
Samlede inntekter: 4,24[3] mill. kroner
Antall ansatte: 39

2.3 Organisering

2.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Nei

2.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Barne- og familiedepartementet
- Administrativt: Barne- og familiedepartementet

2.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Administrasjonsseksjon; Barne- og adopsjonsseksjon; Ungdoms- og informasjonsseksjon

2.4 Oppgaver og virkemidler

2.4.1 Regelverk

Bistår departementet og er høringsinstans ifm. utarbeidelse av regelverk.

2.4.2 Tilsyn

Tilsyn med organisasjoner som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon gjennom:
- kontroll med at alle adopsjoner har foregått på rett måte (gjennomgang av rettsdokumentene i saken og registrering av adopsjonen i Det sentrale adopsjonsregisteret)
- behandling av søknader om formidlingstillatelse på de enkelte land (slik tillatelse kan gis for inntil 3 år om gangen)
- årlige informasjons- og tilsynsreiser til aktuelle opprinnelsesland, i samarbeid med foreningene
- gjennomgang av foreningenes årsrapporter og årsregnskaper
- faste kontaktmøter med representanter for foreningene

2.4.3 Andre oppgaver

- Løpende dialog med adopsjonsforeningene om aktuelle saker
- Behandling av søknader om forhåndssamtykke til adopsjon fra aktuelle søkere
- Deltakelse på internasjonale møter om adopsjon, i kraft av å være norsk sentralmyndighet for internasjonale adopsjoner
- Utreder søknader om billighetserstatning på Barne- og familiedepartementets områder
- Behandler saker etter ekteskapsloven av 4. juli 1991 kap. 1–5 og saker etter lov av 2. juni 1978 om anerkjennelse av utenlandske separasjoner og skilsmisser.
- Behandler søknader om tilskudd til lokale samlivstiltak, og til familie- og likestillingstiltak

[3] BUFAs inntekter er ikke knyttet til tilsynsfunksjonen, men til EU-programmet Ung i Europa, et ungdomsutvekslingsprogram som ikke har med adopsjon å gjøre

- Utfører sekretariatsoppgaver for Fordelingsutvalget for barne- og ungdomsorganisasjonene og behandler søknader om tilskudd fra barne- og ungdomsorganisasjonenes paraplyorganisasjoner
- Har det operative ansvaret for EU«s programmer på ungdomsfeltet (Europeisk Volontørtjeneste m.v.)
- Ungdomsinformasjon

2.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse
- Politianmeldelse

2.4.5 Merknader

BUFA oppgir at ca. to årsverk medgår til tilsynsvirksomheten

3 Bergvesenet

3.1 Generelt

3.1.1 Formål

Hovedformål:

- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:

- Bærekraftig drift av mineralske ressurser, ivareta allmennhetens behov for sikkerhet, ivareta estetiske hensyn ved driften

Lovgrunnlag:

- 1914–03-06 nr 5 Lov om erverv av kalksteinsforekomster (T)
- 1949–17-06 nr 3 Lov om erverv av kvartsforekomster (T)
- 1972–30-06 nr 70 Bergverksloven (T)
- 1974–31-05 nr 19 Konsesjonsloven (T)

3.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 11,5 mill. kroner
Samlede inntekter: 1,4 mill. kroner
Antall ansatte: 16

3.3 Organisering

3.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Trondheim
- Regionale/lokale enheter: Et kontor i Oslo og et på Svalbard

3.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Nærings- og handelsdepartementet
- Administrativt: Nærings- og handelsdepartementet

3.3.3 Organisering av sentralenheten[4]

- Ledelse: Bergmester
- Avdelinger: Ingen

3.4 Oppgaver og virkemidler

3.4.1 Regelverk

Departementet har ansvar for alt regelverksarbeid og er konsesjonsmyndighet i visse tilfeller, samt klageinstans på enkelte av Bergvesenets avgjørelser.

Bergvesenet utferdiger tillatelser etter bergverksloven og er konsesjonsmyndighet for erverv av kalkstein- og kvartsforekomster.

Etaten bistår departementet med utarbeidelse av forskrifter.

3.4.2 Tilsyn

Bergvesenet fører tilsyn med undersøkelser av mineralforekomster og drift av bergverk.

Etaten er tilsynsorgan for saker vedrørende mineralske råstoffer.

3.4.3 Andre oppgaver

- Bergvesenet håndhever plan- og bygningslovens regelverk om melding og konsekvensutredning av masseuttak og har som sentral faginstans innsigelsesrett i regulerings- og plansaker som berører bergverk og uttak av masser.
- Bergvesenet utfører også planlegging og tiltak

[4] Bergmesteren for Svalbard vil bli slått sammen med Bergvesenet med virkning fra 1. januar 2003, med tilhold i Trondheim.

når det gjelder sikring og forurensning eller andre miljøspørsmål innenfor områder der staten har eier- eller forvaltningsansvar i bergverkssektoren.
- Bergvesenet har inngått avtale med Direktoratet for brann- og el-sikkerhet om kontroll med bruk og lagring av eksplosive varer i virksomheter der Bergvesenet har tilsyn.
- Bergvesenet er fast høringsinstans i forbindelse med konsesjonssøknader etter Konsesjonsloven, der Bergvesenet ifm. konsesjonsmeddelelse fastsetter standard vilkår som gir hjemmel til å innkreve driftsplan og føre tilsyn med uttak.

3.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
- Enkeltvedtak om endring eller opphør av videre behandling av personopplysninger, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse
- Grunnlaget for bruk av disse reaksjonsmulighetene kan variere fra lov til lov

4 Datatilsynet

4.1 Generelt

4.1.1 Formål

Hovedformål:
- Integritetsvern og ideelle verdier

Etatens egne målformuleringer:
- Å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger (lovformålet)

Lovgrunnlag:
- 1999–07-16 nr 66 Lov om Schengen informasjonssystem (SIS) (T)
- 2000–04-14 nr 31 Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) (T)
- 2001–05-18 nr 24 Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) (T)

4.2 Ressurser

Regnskapstall 2001[5]
Samlede utgifter: 19,13 mill. kroner
Samlede inntekter: 1,03 mill. kroner
Antall ansatte:[6] 26

4.3 Organisering

4.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Nei

4.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Uavhengig
- Administrativt: Arbeids- og administrasjonsdepartementet

4.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Juridisk avdeling, Avdeling for tilsyn og informasjonssikkerhet, Informasjonsavdeling, Administrasjonsavdeling

4.4 Oppgaver og virkemidler

4.4.1 Regelverk

Departementet har forskriftsmyndigheten. Datatilsynet sender forslag til forskrifter /-endringer. Tilsynet gir konsesjoner ifm behandling av personopplysninger.

4.4.2 Tilsyn

Datatilsynet fører tilsyn med behandling av personopplysninger i privat og offentlig sektor, i dette inngår behandlinger som er meldepliktig, konsesjonspliktig, eller som er fritatt fra disse pliktene, men likevel kommer inn under nevnte regelverk. Tilsyn gjennomføres bransje- eller sektorrettet etter fastlagt strategi, hvor samarbeid med bransjeorganisasjoner og bruk av media er sentralt. Prioritering av tilsynet bygger på vurdering av risiko mot personvernet innen ulike bransjer. Eksempel på bransjer/sektorer det føres tilsyn innen er helsetjenester, arbeidsliv, kredittopplysninger, kommuner, stat, varehandel, markeds- og opinionsun-

[5] St.prp. nr. 1 (2002–2003)
[6] Svar på spørreskjema fra Statskonsult 2002.

dersøkelser, fjernsynsovervåkning, marketing m.v. Tilsyn kan skje etter klage eller etter eget tiltak.

4.4.3 Andre oppgaver

- Datatilsynet skal føre en offentlig fortegnelse over alle behandlinger av personopplysninger som er meldt eller som har konsesjon
- Datatilsynet skal informere og gi råd i forhold til personvernet generelt og farer for personvernet spesielt, hjelpe bransjene med å utarbeide egne atferdsnormer og gi råd om sikring av personopplysninger
- Holde seg orientert om og informere om den generelle nasjonale og internasjonale utviklingen i behandling av personopplysninger
- Identifisere farer for personvernet, og gi råd om hvordan farer kan unngås eller begrenses
- Etter henvendelse eller etter eget tiltak gi uttalelser i spørsmål om behandling av personopplysninger (eks. høringer)
- Seminarvirksomhet og mediakontakt
- Klagebehandling (fra publikum og pliktsubjekter)

4.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse
- Politianmeldelse

5 Direktoratet for naturforvaltning

5.1 Generelt

5.1.1 Formål

Hovedformål:

- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:

- Bevare det biologiske mangfoldet (opprettholde naturlig produksjonsevne), og styrke allemannsretten (bruk av naturen til friluftsliv, opplæring og høsting)

Lovgrunnlag:

- 1957–06-28 nr 16 Lov om friluftslivet (T)
- 1970–06-19 nr 63 Lov om naturvern (T)
- 1975–06-06 nr 31 Lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)
- 1977–06-10 nr 82 Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (T)
- 1978–06-09 nr 50 Lov om kulturminner (T)
- 1981–04-13 nr 38 Lov om viltet (T)
- 1985–06-14 nr 77 Plan- og bygningsloven
- 1992–03-13 nr 6 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (T)
- 1992–05-15 nr 47 Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. (T)
- 1993–04-02 nr 38 Lov om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (Genteknologiloven) (T)
- 1996–06-21 nr 38 Lov om statlig naturoppsyn (T)

5.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 451,48 mill. kroner
Samlede inntekter: 13,58 mill. kroner
Antall ansatte 184

5.3 Organisering

5.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Trondheim
- Regionale/lokale enheter: 29 lokale naturoppsynskontorer

5.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Miljøverndepartementet
- Administrativt: Miljøverndepartementet

5.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Naturbruksavdeling, Arealavdeling, Artsavdeling, Naturinformasjonsavdeling, Statens Naturoppsyn, Administrativ stab

5.4 Oppgaver og virkemidler

5.4.1 Regelverk

Følgende lover er hjemlet i Lov om statlig natur-

oppsyn (tilsyns-/oppsynsrettet arbeide): Naturvernloven, Friluftsloven, Motorferdselsloven, Kulturminneloven, Viltloven, Laks- og innlandsfiskeloven, Forurensningsloven, samtlige med forskrifter.

De samme lover gjelder også for direktoratets øvrige arbeid, i tillegg kommer her genteknologiloven, fjelloven, samt plan- og bygningsloven.

5.4.2 Tilsyn

Direktoratet for naturforvaltning ved Statens naturoppsyn fører bl.a. tilsyn med nasjonalparker og andre verneområder, truede/sårbare arter, jakt/fiske/friluftsliv, motorferdsel i utmark, kulturminner.

Direktoratet for naturforvaltnings øvrige avdelinger har *overordnet ansvar* for bl.a. nasjonalparker og andre verneområder, jakt/fiske/friluftsliv, motorferdsel i utmark, truede/sårbare arter, friluftsområder, samt enkelte *tilsynsoppgaver* knyttet til genmodifiserte organismer.

5.4.3 Andre oppgaver

- påvirke arealforvaltning gjennom retningslinjer, krav om konsekvensutredninger, råd og veiledning
- overvåkning av rovdyrbestand, gir fellingstillatelser, støtter forebyggende tiltak og utbetaling av rovdyrskadeerstatninger
- overvåking hjortevilt
- gir rammer for forvaltning av vilt, anadrom laksefisk og innlandsfisk
- sikring og forvatning av offentlige friluftsområder
- gjennomføre nasjonal friluftspolitikk, bl.a. i samarbeid med frivillige organisasjoner
- innhente og formidle kunnskap om naturtilstanden i Norge (Kartlegging av naturtilstanden, naturovervåking, utarbeide rapporter, håndbøker, brosjyrer m.v.)

5.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt (men ikke enkeltvedtak)
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Inndra vilt til fordelt for viltfondet
- Inndra fisk til fordel for fiskefondet
- Politianmeldelse

5.4.5 Merknader

Statens naturoppsyn (SNO) er den enheten innen direktoratet som i det alt vesentligste er beskjeftiget med tilsyns-/oppsynsoppgaver. SNO har for tiden 41 tilsatte og et totalbudsjett på om lag 88 millioner kroner.

6 Edelmetallkontrollen (v/Teknologisk Institutt)

6.1 Generelt

6.1.1 Formål

Hovedformål:
- Fungerende markeder

Etatens egne målformuleringer:
- Påse at informasjonen til forbrukerne om gull, sølv og platinavarer er korrekt og tilstrekkelig og at varene er stemplet i henhold til loven

Lovgrunnlag:
- 1891–06-06 2 Lov om Guld-, Sølv- og Platinavarers Finhed og Stempling m.v. (T)

6.2 Ressurser

Regnskapstall 2001[7]

Samlede utgifter: 863.700 kroner
Samlede inntekter: 804.400 kroner
Antall ansatte: 0[8]

6.3 Organisering

6.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo[9]

6.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Barne- og familiedepartementet
- Administrativt: Barne- familiedepartementet

[7] Tall oppgitt fra Teknologisk institutt
[8] Kontrollen har ingen egne ansatte, men det kjøpes tjenester (tilsvarende ett årsverk) fra Teknologisk Institutt
[9] Egentlig Teknologisk Institutt

6.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Styre
- Avdelinger: Edelmetallguardein

6.4 Oppgaver og virkemidler

6.4.1 Regelverk

Styret for Edelmetallkontrollen skal bl.a.
- foreslå tekniske forskrifter som er nødvendige for Edelmetallkontrollens virksomhet
- foreslå forskrifter om beregning og oppkreving av gebyrer og avgifter

Forskrifter fastsettes av BFD

6.4.2 Tilsyn

- Edelmetallkontrollen ivaretar kontrolloppgaver i forbindelse med lovgivningen om merking av edelmetaller. Edelmetallkontrollen fører tilsyn med finheten i edle metaller, dvs. at informasjonen til forbrukerne om gull, sølv og platinavarer er korrekt og tilstrekkelig og at varene er stemplet i henhold til loven.
- Kontroll skjer med frivillig innleverte varer og varer tatt ut under stikkprøvekontroller hos importører, grossister, forhandlere og produsenter.
- Edelmetallkontrollen bestemmer det nødvendige antall prøver som skal tas under stikkprøvekontroller.
- Kontrollanalyser og eventuell stempling utføres i Edelmetallkontrollens laboratorier.

6.4.3 Andre oppgaver

- Oppkreving av avgift

6.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Finner Edelmetallkontrollen at varen er underlødig i henhold til påførte stempler eller finhetsforskrifter, skal det gis melding om dette.
- En vare som er feil stemplet, men som er lødig i henhold til lovens krav til minste finhet, må stemples om før den kan selges.
- Er en stemplet vare underlødig i henhold til lovens krav om minste finhet, skal stempelet slettes.
- Er en feilstemplet eller underlødig vare en del av en serieproduksjon, kan Edelmetallkontrollen kreve at hele serien tilbakekalles for omstempling eller sletting av finhetsstempelet.

6.4.5 Merknader

Edelmetallkontrollen utføres av Teknologisk Institutt iht. avtale med Barne- og familiedepartementet.

7 Eierskapstilsynet

7.1 Generelt

7.1.1 Formål

Hovedformål:
- Integritetsvern og ideelle verdier

Etatens egne målformuleringer:
- Å sikre ytringsfrihet og mediemangfold

Lovgrunnlag:
- 1997–06-13 nr 53 Lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting (T)

7.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 4,11 mill. kroner
Samlede inntekter: –
Antall ansatte: 6

7.3 Organisering

7.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Nei

7.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Kultur- og kirkedepartementet[10]
- Administrativt: Kultur- og kirkedepartementet

7.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Nei

[10] Tilsynet er uavhengig av KKD i den forstand at verken regjering eller departement kan instruere tilsynet i hvordan loven skal håndheves, kfr. § 6 i Lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting. Klager behandles i Klagenemnda for eierskap i media.

7.4 Oppgaver og virkemidler

7.4.1 Regelverk

Ingen forskriftskompetanse

7.4.2 Tilsyn

Eierskapstilsynet fører tilsyn med markeds- og eierforhold i kringkasting og dagspresse, og skal påse at det ikke oppstår store eierkonsentrasjoner i mediemarkedet.

7.4.3 Andre oppgaver

- Overvåkning og analyse av eierforhold i mediebransjen
- Faglig rådgivning til departementet
- Informasjon og rådgivning til allmennheten
- Internasjonalt arbeid

7.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

Eierskapstilsynet har fullmakt til å stanse eller sette vilkår for erverv av eierandel i foretak dersom en aktør har (får) en betydelig eierstilling i strid med lovens formål.

8 Fiskeridirektoratet

8.1 Generelt

8.1.1 Formål

Hovedformål:

- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser
- Fungerende markeder

Etatens egne målformuleringer:

- å skape en bærekraftig og lønnsom fiskeri- og havbruksnæring og gjennom dette bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, sikre folk trygge og gode arbeidsplasser og øke næringens lønnsevne.

Lovgrunnlag:

- 1920–02-09 nr 00 Traktat mellem Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen (T)
- 1932–06-17 nr 23 Lov om kvalitetskontroll av landbruksvarer (T)
- 1959–05-28 nr 12 Lov om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. (T)
- 1962–06-08 nr 4 Lov om tiltak mot dyresjukdommer (T)
- 1966–06-17 nr 19 Lov om Norges fiskerigrense og om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. innenfor fiskerigrensen (T)
- 1973–03-23 nr 18 Lov om tilsyn med fôrvarer (T)
- 1976–12-17 nr 91 Lov om Norges økonomiske sone (T)
- 1983–06-03 nr 40 Lov om saltvannsfiske m.v. (T)
- 1985–06-14 nr 68 Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (T)
- 1993–05-19 nr 3 Lov om tilsyn med næringsmidler (T)
- 1994–06-24-nr 34 Lov om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v. (T)
- 1997–02-28 nr 19 Lov om Folketrygd
- 1997–06-13 nr 42 Lov om Kystvakten (kystvaktloven) (T)
- 1997–06-13 nr 54 Lov om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr (T)
- 1999–03-26 nr 15 Lov om retten til å delta i fiske og fangst (Deltakerloven) (T)
- 2000–12-21 nr 118 Lov om havbeite (T)
- Årlig bevilgning over statsbudsjettet + Økonomireglement for staten – (tilskuddsforvaltning) (T) (Subsidiekontrollen)

8.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 294,7 mill. kroner
Samlede inntekter: 59,9 mill. kroner
Antall ansatte: 604

8.3 Organisering

8.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Bergen
- Regionale/lokale enheter: Ni regionkontorer i

dag, men skal reduseres til fem (Tromsø, Bodø, Ålesund, Måløy og Egersund).

8.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Fiskeridepartementet
- Administrativt: Fiskeridepartementet

8.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Fiske og fangst, Fiskeriøkonomisk, Havbruk, Kvalitet, Kontroll og regional forvaltning, Administrasjon, EDB

I løpet av 2003 vil Fiskeridirektoratet etablere en ny organisasjonsstruktur. Den vil bestå av følgende avdelinger; Ressursforvaltningsavdelingen, Havbruks- og kystsoneavdelingen, Statistikk- og dokumentasjonsavdelingen, Administrasjonsavdelingen og IKT-avdelingen.

8.4 Oppgaver og virkemidler

8.4.1 Regelverk

Forskrifter fastsettes i departementet.

Konsesjonsregulering av fisk- og havbruksvirksomhet.

Medvirkning i lov- og forskriftsarbeid.

8.4.2 Tilsyn

Føre tilsyn med at avtaler og reguleringer av fisket overholdes i norsk økonomisk sone og i vernesonen ved Svalbard og Jan Mayen, samt innenfor havbruksvirksomhet.

8.4.3 Andre oppgaver

- Fiskeridepartementets rådgivende og utøvende organ i fiskeri-, havbruks- og havmiljøspørsmål.
- Faglige utredninger
- Fremskaffe statistisk materiale og sørge for at departementet og publikum er informert om fakta og utviklingstrekk i fiskeri- og havbruksektoren.
- Kvalitetskontroll
- Medvirkning i kommunal og fylkeskommunal planlegging
- Deltakelse i internasjonale forhandlinger og samarbeid med internasjonale organisasjoner

8.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist.
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg).
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak.
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

8.4.5 Merknader

- Deler av Fiskeridirektoratets virksomhet er planlagt overført til det nye Mattilsynet.
- Det vil bli en interimsløsning for Sjømattilsynet til Mattilsynet overtar f.o.m. 01.01.2004.
- Fiskeridirektoratets Ernæringsinstitutt skilles ut fra 01.01.2003.

9 Forbrukerombudet

9.1 Generelt

9.1.1 Formål

Hovedformål:

- Fungerende markeder

Etatens egne målformuleringer:

- Ut fra hensynet til forbruker føre tilsyn med at det ikke skjer markedsmisbruk. Herunder at reklame ikke er uønsket, kjønnsdiskriminerende, villedende, eller i strid med god markedsføringsskikk, eller at handlinger/avtalevilkår ikke er urimelige.

Lovgrunnlag:

- 1972–06-16 nr 47 Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (T)
- 1981–12-18 nr 90 Lov om merking av forbruksvarer m.v. (T)
- 1985–06-21 nr 82 Lov om kredittkjøp m.m. (T)
- 1992–12-04 nr 127 Lov om kringkasting (T)

9.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 12,07 mill. kroner
Antall ansatte: 25

9.3 Organisering

9.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Ett kontor i Trondheim

9.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Barne- og familiedepartementet
- Administrativt: Barne- og familiedepartementet

9.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Forbrukerombud
- Avdelinger: Nei
- Annet: Markedsrådet behandler klager på Forbrukerombudets vedtak og saker Forbrukerombudet forelegger Markedsrådet.

9.4 Oppgaver og virkemidler

9.4.1 Regelverk

Forskrifter fastsettes av Barne- og familiedepartementet.

9.4.2 Tilsyn

- Tilsyn med at markedsføringen av varer og tjenester skjer i samsvar med markedsføringsloven.
- Tilsyn med deler av kringkastingsloven, bl.a. bestemmelsen om at det i kringkastingssendinger ikke må sendes reklame som er særlig rettet mot barn eller reklame i tilknytning til barneprogram.
- Tilsyn med bestemmelsene fastsatt i eller i medhold av kredittkjøpsloven, og kontroll med forskrifter om fibermerking og forskrifter om vedlikeholdsmerking av tekstilprodukter m.v.

9.4.3 Andre oppgaver

Informasjon og veiledning knyttet til lovområdet overfor en rekke bransjer.

Utstrakt mediekontakt i forbrukeropplysningsøyemed.

9.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Påpeking av korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist.
- Nedlegge forbudsvedtak mot konkrete markedsføringstiltak eller kontraktsvilkår.
- Enkeltvedtak om tvangsgebyr
- Enkeltvedtak om forelegg dersom tilsynsobjekt bryter tidligere vedtak.
- Politianmeldelse

Forbrukerombudet kan forhandle med næringsdrivende for å komme frem til frivillig ordninger. Dersom en slik løsning ikke oppnås, kan Forbrukerombudet eller den næringsdrivende bringe saken inn for Markedsrådet. Forbrukerombudet kan også legge fram prinsippsaker for Markedsrådet, selv om det ikke foreligger noen tvist med den næringsdrivende. I hastesaker kan Forbrukerombudet fatte vedtak med forbud mot fortsatt bruk av et ulovlig markedsføringstiltak. Det skal som hovedregel knyttes tvangsgebyr til Forbrukerombudets og Markedsrådets vedtak. Ved overtredelse av vedtaket skal Forbrukerombudet utferdige forelegg overfor den vedtaket er rettet mot. Hvis forelegget ikke vedtas, kan Forbrukerombudet gå til søksmål for å få fastslått plikten til å betale forelegget.

10 Justervesenet

10.1 Generelt

10.1.1 Formål

Hovedformål:

- Fungerende markeder

Etatens egne målformuleringer:

- Ansvar for en måleteknisk infrastruktur som har nasjonal og internasjonal tillit. Bistand innen kvalitetssikring og måleteknikk.

Lovgrunnlag:

- 1946–10-31 nr 2 Lov om mål og vekt (T)
- 1976–06-11 nr 79 Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (*)
- 1977–02-04 nr 4 Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (*)
- 1981–03-13 nr 6 Forurensningsloven (*)
- 1992–12-04 nr 132 Lov om legemidler (*)
- 1993–05-19 nr 3 Lov om tilsyn med næringsmidler (*)
- 1995–02-24 nr 11 Lov om lotterier m.v.

10.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 80,5 mill. kroner
Samlede inntekter: 57,3 mill. kroner
Antall ansatte: 95

10.3 Organisering

10.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Kjeller, Skedsmo
- Regionale/lokale enheter: 5 justerkamre i henholdsvis Bergen, Oslo, Stavanger, Tromsø og Trondheim.

10.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Nærings- og handelsdepartementet
- Administrativt: Nærings- og handelsdepartementet

10.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Nasjonale normaler, Legal metrologi, Norsk akkreditering, Administrasjon

10.4 Oppgaver og virkemidler

10.4.1 Regelverk

Etaten har formelt ansvar for tekniske forskrifter. Andre forskrifter på etatens område forvaltes formelt av Nærings- og handelsdepartementet.

10.4.2 Tilsyn

- Typegodkjenning
- Justering (verifikasjon)
- e-merking
- GLP-inspeksjon (God laboratoriepraksis)

10.4.3 Andre oppgaver

- Kalibrering mot nasjonale referanser (normaler)
- Rådgiving og forskning
- Akkreditering av laboratorier og av ulike typer sertifiserings- og inspeksjonsorganer
- Kursvirksomhet
- Norsk delegat til den internasjonale konvensjonen for mål og vekt (Meterkonvensjonen) og til konvensjonen for legal metrologi

10.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om fjerning og ødeleggelse av måleredskap
- Forsegling, ubrukbargjøring eller forvaring av måleredskap iht. Lov om mål og vekt
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

10.4.5 Merknader

* Disse lovene hjemler krav om at «god laboratoriepraksis» skal følges. Justervesenet ved Norsk Akkreditering foretar kontroll og godkjennelse av laboratorier.

Justervesenet har samarbeidsavtaler om tilsyn med lotteriautomater for Lotteritilsynet og om kontroll av måleinstrumenter for Politiets materielltjeneste.

11 Konkurransetilsynet

11.1 Generelt

11.1.1 Formål

Hovedformål:

- Fungerende markeder

Etatens egne målformuleringer:

- Effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.

Lovgrunnlag:

- 1967–07-07 nr 13 Lov om regulering av husleier (T)
- 1993–06-11 nr 65 Lov om konkurranse i ervervsvirksomhet (T)
- 1993–06-11 nr 66 Lov om pristiltak (T)
- 1993–06-11 nr 101 Lov om luftfart (§ 16–1) (T)

11.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 77,86 mill. kroner
Samlede inntekter: –
Antall ansatte: 117

11.3 Organisering

11.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Nei

11.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Administrativt: Arbeids- og administrasjonsdepartementet

11.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: To markedsavdelinger, Etterforskningsavdeling, Administrasjonsavdeling samt Stabsenhet (info, utredn., jus)

11.4 Oppgaver og virkemidler

11.4.1 Regelverk

- Håndheving av forbudsbestemmelsene i konkurranseloven
- Inngripende vedtak mot konkurranseskadelig atferd
- Inngrepsvedtak mot bedriftserverv
- Treffe vedtak om dispensasjon dersom lovens formål tilsier dette
- Fullmakt til å fastsette forskrifter

11.4.2 Tilsyn

Konkurransemyndighetene skal i henhold til konkurranseloven (kap.2):

- kontrollere at lovens forbud og påbud overholdes
- foreta nødvendige inngrep mot konkurranseskadelig atferd og bedriftserverv
- iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomsiktighet
- påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter

11.4.3 Andre oppgaver

- Etter pålegg bistå andre myndigheter med å kontrollere etterlevelsen av andre regler der overtredelser kan ha uheldige virkninger for markeds- og konkurranseforhold
- Bistå EFTAs overvåkingsorgan og EU-kommisjonen, bl.a. ved håndheving av EØS-avtalens konkurranseregler og ved å medvirke i arbeidet for effektiv konkurranse innen EØS-området

11.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak.
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

12 Kredittilsynet

12.1 Generelt

12.1.1 Formål

Hovedformål:

- Fungerende markeder

Etatens egne målformuleringer:

- Betryggende soliditet, risikobevissthet, styring og kontroll i institusjonene under tilsyn.
- Å avdekke forhold som truer stabiliteten i det finansielle system og ha beredskap for håndtering av problemer i finanssektoren.
- Gode etiske normer og ordnede forhold blant aktørene i finansmarkedet.
- Rammebetingelser som gir velfungerende markeder både for tilsynsenhetene og deres brukere.

Lovgrunnlag:

- 1953–07-03 nr 2 Lov om sjøtrygdelag (T)
- 1956–07-12 nr 1 Lov om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. (Kredittilsynsloven) (T)
- 1961–05-24 nr 1 Lov om sparebanker (T)
- 1961–05-24 nr 2 Lov om forretningsbanker (T)
- 1981–06-12 nr 52 Lov om verdipapirfond (T)
- 1985–06-14 nr 62 Lov om verdipapirsentral (T)
- 1988–05-13 nr 26 Lov om inkassovirksomhet og annen inndriving av forfalte pengekrav (inkassoloven) (T)
- 1988–06-10 nr 39 Lov om forsikringsvirksomhet (T)
- 1988–06-10 nr 40 Lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (T)
- 1989–06-16 nr 53 Lov om eiendomsmegling (T)
- 1989–06-16 nr 69 Lov om forsikringsavtaler (T)
- 1993–06-18 nr 109 Lov om autorisasjon av regnskapsførere (T)
- 1996–12-06 nr 75 Lov om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner (T)
- 1997–06-19 nr 79 Lov om verdipapirhandel (T)
- 1998–07-17 nr 56 Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) (T)

- 1999–01-15 nr 2 Lov om revisjon og revisorer (revisorloven) (T)
- 1999–06-25 nr 46 Lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven)
- 1999–12-17 nr 95 Lov om betalingssystemer m.v. (T)
- 2000–03-24 nr 16 Lov om foretakspensjon (T)
- 2000–11-17 nr 80 Lov om børsvirksomhet m.m. (børsloven) (T)
- 2000–11-24 nr 81 Lov om innskuddspensjon (T)

12.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 111,43 mill. kroner
Samlede inntekter: 108,05 mill. kroner
Antall ansatte: 165

12.3 Organisering

12.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Nei

12.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Finansdepartementet
- Administrativt: Finansdepartementet

12.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Styre. Direktør
- Avdelinger: Administasjonsavdeling, Finans- og forsikringsavdeling, Markedsavdeling, Avdeling for regnskap og revisjon

12.4 Oppgaver og virkemidler

12.4.1 Regelverk

- Forskrifter av praktisk/teknisk karakter fastsettes av tilsynet.
- Forskrifter av mer prinsipiell karakter fastsettes av departementet, men tilsynet er saksforberedende organ.
- Kompetanse til å gi konsesjon er ikke delegert.

12.4.2 Tilsyn

Kredittilsynet har tilsyn med banker, finansieringsselskaper, kredittforetak, forsikringsselskaper, pensjonskasser, verdipapirhandel, eiendomsmegling, inkasso og regnskaps- og revisorvirksomhet.

12.4.3 Andre oppgaver

- Informasjon
- Overvåkning og analyser av reguleringsområdet

12.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

13 Kystdirektoratet

13.1 Generelt

13.1.1 Formål

Hovedformål:

- Infrastruktur (inklusive sikkerhet og i noen utstrekning tredjepersons adferd i den sammenheng)

Etatens egne målformuleringer:

- Etat for kystforvaltning og samferdsel. Ivaretar noen sikkerhetsregler (tilsyn) overfor brukere av de aktuelle farvann.

Lovgrunnlag:

- 1984–06-08 nr 51 Lov om havner og farvann mv (T)
- 1989–06-15 nr 59 Lov om lostjenesten m.v. (T)
- 1985–06-14 nr 77 Plan og bygningsloven

13.2 Ressurser

Saldert budsjett 2002

Samlede utgifter: 1073 mill. kroner
Samlede inntekter: 470,67 mill. kroner
Antall ansatte: 1052

13.3 Organisering

13.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Ålesund

– Regionale/lokale enheter: Kystverkets 5 distrikter: Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg, Honningsvåg + Kystverkets entreprenørenhet Kystverket Produksjon

13.3.2 Overordnet(e) departement

– Faglig: Fiskeridepartementet
– Administrativt: Fiskeridepartementet

13.3.3 Organisering av sentralenheten

– Ledelse: Kystdirektør
– Avdelinger: Fagavdeling, Forvaltningsavdeling, Økonomi- og administrasjonsavdeling

13.4 Oppgaver og virkemidler

13.4.1 Regelverk

Forskriftskompetanse er i liten grad delegert, med unntak av deler av losforskriftene som er delegert til ytre etat. Etter havne- og farvannsloven utøves myndighet i stor grad gjennom enkeltvedtak, også gjennom vedtak i klagesaker fra kommunene og Kystverkets distriktskontorer. Enkeltvedtakskompetanse etter Havne- og farvannsloven er i hovedsak delegert til distriktskontorene og direktoratet.

13.4.2 Tilsyn

Kystdirektoratet fører tilsyn med etterlevelse av los-regelverket og 3. partsplikter iht. øvrig lovgivning.

13.4.3 Andre oppgaver

– Veiledning om regelverk overfor Kystverkets distriktskontorer, kommuner og søkere av tillatelser
– Bygging og vedlikehold av havneanlegg
– Lostjeneste
– Fyrtjeneste
– Trafikksentraler, navigasjonsvarsler og maritim meldingstjeneste
– Bidra til forsvarsmessig beredskap i havner og farvann
– Samarbeid med andre etater som har med sjøferdsel å gjøre
– Faglig rådgivning for departementet

13.4.4 Reaksjonsmuligheter

– Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
– Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
– Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
– Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
– Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
– Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse

13.4.5 Merknader

Myndighet til å anmelde brudd på regelverket ligger hos Fiskeridepartementet, med unntak av deler av losforskriftene som er delegert til ytre etat.

Fra 1. januar 2003 overtar Kystverket Statens Forurensningstilsyn (SFT)s ansvar for beredskap mot akutt forurensing. Lovbestemmelser som da vil berøre Kystverket er under utarbeidelse.

14 Likestillingsombudet

14.1 Generelt

14.1.1 Formål

Hovedformål:
– Integritetsvern og ideelle verdier

Etatens egne målformuleringer:
– Bidra til økt likestilling mellom kjønnene

Lovgrunnlag:
– 1978–06-09 nr 45 Lov om likestilling mellom kjønnene (T)

14.2 Ressurser

Regnskapstall 2001
Samlede utgifter: 5,1 mill. kroner
Samlede inntekter: 0,31 mill. kroner
Antall ansatte: 10

14.3 Organisering

14.3.1 Lokalisering

– Hovedkontor: Oslo
– Regionale/lokale enheter: Nei

14.3.2 Overordnet(e) departement

– Faglig: Fristilt
– Administrativt: Barne- og familiedepartementet

14.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Likestillingsombud
- Avdelinger: Nei
- Annet: Klagenemnda for likestilling. Behandler klager på Ombudets avgjørelser. Utgifter dekkes over Ombudets budsjett.

14.4 Oppgaver og virkemidler

14.4.1 Regelverk

Ombudet har ikke forskriftskompetanse, men medvirker i Barne- og familiedepartementets forskriftsarbeid.

14.4.2 Tilsyn

Likestillingsombudet skal føre tilsyn med at bestemmelsene i likestillingsloven ikke overtres. Mye av tilsynsvirksomheten skjer som følge av henvendelser til ombudet.

14.4.3 Andre oppgaver

- Ombudet behandler klager og gir veiledning og informasjon om loven
- Overvåker spørsmål knyttet til likestilling
- Faglig rådgivningsorgan for departementet

14.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Politianmeldelse

Ombudet fatter normalt ikke vedtak. Hvem som helst kan bringe en sak kostnadsfritt inn for Ombudet. Ombudet avgjør om et forhold er i strid med loven. Det er forutsatt at partene i en sak frivillig retter seg etter Ombudets avgjørelse. Mener en part at avgjørelsen er uriktig, kan vedkommende få saken behandlet på nytt av Klagenemnda for likestilling. Klagenemnda fatter så endelig vedtak i saken, og dette kan ikke påklages. Saken kan bringes inn for domstolene for full overprøving.

14.4.5 Merknader

Klagenemnda for likestilling har myndighet til å nedlegge forbud/komme med pålegg overfor parter som har overtrådt likestillingsloven, kfr. § 13. Ombudet har bare vedtakskompetanse i særlige tilfeller, kfr. § 12 (benyttes sjelden eller aldri).

Straffansvar for overtredelse av vedtak, kfr. likestillingsloven § 18 (har aldri vært benyttet)

15 Lotteritilsynet

15.1 Generelt

15.1.1 Formål

Hovedformål:

- Integritetsvern og ideelle verdier

Etatens egne målformuleringer:

- Forvalte og kontrollere private lotterier og kontrollere statlige spill.

Lovgrunnlag:

- 1927–07-01 nr 03 Lov om veddemål ved totalisator (T)
- 1992–08-28 nr 103 Lov om pengespill m.v. (T)
- 1995–02-24 nr 11 Lov om lotterier m.v. (T)

15.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 37,65 mill. kroner

Samlede inntekter: 39,65 mill. kroner (samt spilleoverskudd på 1.648 mill. kroner)

Antall ansatte: 41

15.3 Organisering

15.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Førde, Sogn og Fjordane
- Regionale/lokale enheter: En mobil kontrollseksjon, en seksjon på Hamar (kontroll lottotrekning)

15.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Kultur- og kirkedepartementet
- Administrativt: Kultur- og kirkedepartementet

15.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Teknisk avdeling, Juridisk avdeling, Administrativ avdeling
- Annet: Stab direkte under direktøren

15.4 Oppgaver og virkemidler

15.4.1 Regelverk

Forskriftskompetansen ligger i departementet. (Godkjennings/autorisasjonsordninger, kfr. under)

Godkjenning av lotterier som har en omsetning over 100 000 kroner i året.

Godkjenning av organisasjoner som arrangerer lotterier.

Autorisere entreprenørene i markedet.

15.4.2 Tilsyn

Tilsynet skal kontrollere private lotterier og statlige spill.

15.4.3 Andre oppgaver

- Behandle klager på vedtak fattet av politiet.
- Uttale seg i juridiske spørsmål som er knyttet til Lotteriloven, og fungere som rådgivende organ for Kultur- og kirkedepartementet i lotterispørsmål.
- Følge opp negative virkninger av lotteri og spill, blant annet ved å stimulere til forskning.

15.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

15.4.5 Merknader

Lotteritilsynet har vært operativt siden januar 2001, og har derfor i 2001 og til dels 2002 vært i en oppbyggingsfase. Lotteritilsynet disponerer 50 stillinger. Budsjettet for 2003 er 55,765 mill. kroner både på utgifts- og inntektssiden.

Kultur- og kirkedepartementet har 25.10.2002 sendt ut høringsbrev om endringer i lotteri- og pengespillovgivningen. Forslaget innebærer at reglene om gevinstautomater tas ut fra lotteriloven og at retten til oppstilling av slike automater etableres som enerett for Norsk Tipping AS med hjemmel i pengespilloven. For Lotteritilsynet vil forslaget innebære endringer i oppgaver/ansvarsområder, kfr. pkt. 4 i høringsbrevet.

16 Luftfartstilsynet

16.1 Generelt

16.1.1 Formål

Hovedformål:

- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:

- bidra til økt sikkerhet i luftfarten.

Lovgrunnlag:

- 1903–06-09 nr 7 Lov om statskontroll med skibes sjødyktighet (bistand)
- 1977–02-04 nr 4 Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø (T)
- 1993–06-11 nr 101 Lov om luftfart (T)
- 1999–11-29 nr 72 Lov om petroleumsvirksomhet (bistand)

16.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 115,4 mill. kroner
Samlede inntekter: 50,8 mill. kroner
Antall ansatte: 145

16.3 Organisering

16.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Nei, men har utplassert personell ansatt og avlønnet av Luftfartstilsynet i Det skandinaviske tilsynskontor på Gardermoen og i Stockholm.

16.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Samferdselsdepartementet
- Administrativt: Samferdselsdepartementet

16.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Juridisk avdeling, Teknisk–operativ avdeling, Lufthavn- og utdanningsavdeling, Administrasjonsavdeling.
- Annet: Kvalitetssjef, I&S, Flymedisinsk sek-

sjon, Det skandinaviske tilsynskontor, Safety Assessment of Foreign Aircraft

16.4 Oppgaver og virkemidler

16.4.1 Regelverk

Luftfartstilsynet fastsetter de fleste forskrifter, men Samferdselsdepartementet er alltid høringsinstans. De fleste forskriftene har et utpreget flyfaglig innhold med stor detaljeringsgrad, og er utformet iht. internasjonale avtaler.

Samferdselsdepartementet avgjør saker som angår overordnede politiske, administrative og finansielle forhold (f.eks fastsettelse av gebyrregulativet), samt saker av interdepartemental art og saker som berører flere underliggende organer.

16.4.2 Tilsyn

Både planlagte og situasjonsbestemte tilsyn. Ulike tilsynsformer brukes – tilsyn med konkrete enkeltfaktorer og systemrevisjoner. Pliktsubjektene har omfattende rapporteringsplikter i ulike sammenhenger og situasjoner. Tilsynene utføres iht. pålagte internasjonale standarder. Luftfartstilsynets tilsynsvirksomhet revideres jevnlig av internasjonale ekspertgrupper i akkrediteringsøyemed. Virkemidlene varierer ift. tema. Kan gi pålegg om utbedringer, stans av virksomhet, flyforbud, tilbaketrekking av tillatelser, inndragning av (person-) sertifikater etc.

Omfattende bestemmelser om straff inntatt i luftfartsloven.

16.4.3 Andre oppgaver

Luftfartspolitisk representering av Norge i internasjonale fora, føring av Norges luftfartøyregister, deltakelse i internasjonalt flysikkerhetsarbeid (herunder utviklingen av felles normer, standarder og praksis for myndighetstilsyn), tilsyn med utenlandske luftfartsmyndigheter i akreditteringsøyemed, tilsyn med utenlandske luftfartøy som trafikkerer i Norge (SAFA).

16.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg).
- Enkeltvedtak om suspensasjon av sertifikater/godkjennelser
- Pålegg om fornyet sertifikat-/godkjennelsesprøve
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

16.4.5 Merknader

Forskriftenes omfang og innhold, Luftfartstilsynets organisering, tilsynsmetodikk og -hyppighet, kompetansekrav til tilsynspersonell styres i stor grad av internasjonale avtaler og forpliktelser. Luftfartstilsynet revideres jevnlig av ulike internasjonale organer for å sikre at tilsynet med norsk luftfart er i overensstemmelse med vedtatte internasjonale normer, standarder og praksis. Grove og vedvarende avvik fører til at enkeltstater risikerer at deres luftfartsvirksomheter helt eller delvis utestenges fra å drive luftfart utenfor eget luftrom.

I Europa gjennomføres flere forskrifter gjennom EU-direktiv, som tas inn i EØS-avtalen.

EU øker sitt luftfartsengasjement, og er i ferd med å opprette en luftfartsmyndighet (EASA). Denne skal blant annet overvåke og føre tilsyn med de nasjonale tilsynsmyndighetene.

17 Nasjonal sikkerhetsmyndighet

17.1 Generelt

17.1.1 Formål

Hovedformål:

- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:

- Å motvirke trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet

Lovgrunnlag:

- 1998–03-20 nr 10 Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (T)

17.2 Ressurser

Regnskapstall 2001[11]

Antall ansatte: 100

[11] Nasjonal sikkerhetsmyndighet er i dag en integrert funksjon i Forsvarets Overkommando / Sikkerhetsstaben (FO/S). Det foreligger ikke særskilte regnskapstall for denne funksjonen i FO/S.

17.3 Organisering

17.3.1 Lokalisering

– Hovedkontor: Kolsås, Bærum

17.3.2 Overordnet(e) departement

– Faglig: Justisdepartementet vil være faglig overordnet department ved myndighetsutøvelse i sivil sektor og Forsvarsdepartementet vil være faglig overordnet departement ved myndighetsutøvelse i militær sektor.
– Administrativt: Forsvarsdepartementet

17.3.3 Organisering av sentralenheten

– Ledelse: Direktør
– Avdelinger: Felles aktiviteter; Informasjonsobjektsikkerhet; Teknisk sikkerhet; Personellsikkerhet

17.4 Oppgaver og virkemidler

17.4.1 Regelverk

Forskrifter fastsettes av departementet.

17.4.2 Tilsyn

Tilsynet foregår med utgangspunkt i risikovurderinger, og skal baseres på internkontroll og systemrevisjon. Dagens 100–120 tilsyn fordeler seg med 25% på hver av kategoriene utenrikstjenesten, sivile etater (politi, flyplasser m.v.), industrielle virksomheter og militære anlegg.

17.4.3 Andre oppgaver

– Stabsoppgaver knyttet til Forsvarssjefens linjeansvar for sikkerhetstjenesten i Forsvaret generelt
– Rapportere til Forsvarsdepartementet om sikkerhetstilstanden i ansvarsområdet
– Etablere og utvikle den nasjonale sertifiseringsordningen for produkter og systemer (SemIT)
– Bidra til at det finnes en norsk kryptoindustri, herunder produksjon og forvaltning av kryptomateriell
– Utvikling av forebyggende sikkerhetstiltak
– Informasjonsvirksomhet publikasjoner, produksjon av risikovurderinger, undervisningsstøtte, foredragsvirksomhet, gjennomføring av konferanser, ad hoc-råd og veiledning etc.
– Myndighetsavgjørelser som klareringer, ankeavgjørelser i forhold til klareringer gitt av andre, sertifisering av spesielt teknisk utstyr, godkjenninger, etc.
– Eksternt samarbeid med innenlandske og utenlandske organisasjoner, herunder hhv. Politiets overvåkingstjeneste og andre lands og organisasjoners sikkerhetsmyndigheter, knyttet bl.a. til framforhandling av sikkerhetsavtaler, etablering av forbindelsesvirksomhet, deltakelse i nasjonale og internasjonale fora, informasjonsutveksling og mer uformell kontakt

17.4.4 Reaksjonsmuligheter

– Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
– Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
– Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
– Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
– Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
– Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
– Politianmeldelse

17.4.5 Merknader

Utøvelsen av den forebyggende sikkerhetstjeneste er nærmere regulert i lov av 20. mars 1998 nr 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) med forskrifter. Sikkerhetsloven fastsetter at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) skal koordinere de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden, samt være utøvende organ i forhold til andre land og internasjonale organer.

Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben ivaretar i dag funksjonene som henholdsvis Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarssjefens sentrale sikkerhetsorgan. Funksjonen Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal organiseres som et nytt direktorat administrativt underlagt Forsvarsdepartementet fra 1. januar 2003.

18 Norges vassdrags- og energidirektorat

18.1 Generelt

18.1.1 Formål

Hovedformål:

– Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

- Fungerende infrastruktur (energi)
- Fungerende markeder (energiomsetning)

Etatens egne målformuleringer:
- Fremme verdiskaping, miljø og sikkerhet gjennom en helhetlig forvaltning av vann- og energiressurser. Herunder: ivareta miljø- og brukerinteresser, forebygge vassdragsulykker, ivareta sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen, fremme effektiv og miljømessig akseptabel energiproduksjon, fremme effektiv og sikker overføring og omsetning av energi og effektiv energibruk.

Lovgrunnlag:
- 1917–14-12 nr 16 Lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (T)
- 1917–12-14 nr 17 Lov om vassdragsreguleringer (T)
- 1959–10-23 nr 3 Lov om oreigning av fast eigedom
- 1976–06-11 nr 79 Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrolloven)
- 1981–12-18 nr 90 Lov om merking av forbruksvarer m.v.
- 1985–06-14 nr 77 Plan- og bygningslov
- 1993–11-06 nr 98 Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven) (T)
- 2000–11-24 nr 82 Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) (T)

18.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 335,4 mill. kroner
Samlede inntekter: 85,9 mill. kroner
Antall ansatte: 408

18.3 Organisering

18.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale enheter: Tønsberg, Hamar, Førde, Trondheim og Narvik

18.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Olje- og energidepartementet
- Administrativt: Olje- og energidepartementet

18.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Energi og marked, Vannressurs, Konsesjon og tilsyn, Hydrologi, samt Stab for Informasjon og samfunnskontakt, Policy og strategi, Internasjonalt utviklingssamarbeid og Administrasjon
- Annet: Mht. beredskapssaker er det et eget rådgivende organ

18.4 Oppgaver og virkemidler

18.4.1 Regelverk

Norges Vassdrags- og energidirektorat er delegert forskriftskompetanse etter energiloven.

Konsesjonsbehandlinger for vassdragsutbygging og utbygging av el-anlegg samt omsetning av elkraft.

18.4.2 Tilsyn

- Tilsyn med dammer og andre vassdragsanlegg. Kriteriene for offentlig tilsyn er gitt i forskrift for tilsyn med anlegg i vassdrag eller i konsesjoner/tillatelser.
- Tilsyn med at konsesjonsvilkår overholdes, herunder utenlandshandel med el-kraft.

Tilsynet består i inspeksjoner av eksisterende anlegg og anlegg under utførelse. Tilsynet skal påse at anleggseier har internkontrollsystem for vassdragsanlegg og gjennomfører revisjon av systemet. Det stilles kompetansekrav til eiere av vassdragsanlegg og rådgivere som skal prosjektere og revidere vassdragsanlegg. Norges Vassdrags- og energidirektorat utøver også tilsyn med vassdragskonsesjonærenes overholdelse av konsesjonsvilkår (miljøtilsyn).

18.4.3 Andre oppgaver

- Oppgaver ifm. beredskapen mot flom og vassdragsulykker og leder den nasjonale kraftforsyningsberedskapen.
- Er engasjert i FoU og internasjonalt samarbeid innen sine fagområder og er nasjonal faginstitusjon for hydrologi.
- Ansvarlig myndighet for konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven ifm. vannkraftutbygginger.
- Saksforberedelse for Olje- og energidepartementet ifm vedtak etter vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven.

– Vurderer kommuneplaner og reguleringsplaner som berører fagområdet og kan fremme innsigelser iht. plan- og bygningsloven.

18.4.4 Reaksjonsmuligheter

– Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
– Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
– Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
– Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
– Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring
– Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
– Pålegg for eiers regning med hensyn til sikringstiltak innen beredskap
– Politianmeldelse

19 Næringslivets sikkerhetsorganisasjon

19.1 Generelt

19.1.1 Formål

Hovedformål:
– Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:
– organiserer og kontrollerer egenbeskyttelsen (industrivern) ved virksomheter som omfattes av «industrivernplikt»
– Råd om hvordan man beskytter virksomheten mot kriminelle handlinger

Lovgrunnlag:
– 1953–07-17 nr 9 Lov om sivilforsvaret (T)

19.2 Ressurser[12]

Regnskapstall 2001
Samlede utgifter: 17,5 mill. kroner
Samlede inntekter: 15,3 mill. kroner
Antall ansatte: 17

19.3 Organisering

19.3.1 Lokalisering

– Hovedkontor: Oslo
– Regionale/lokale enheter: Nei

[12] Tall oppgitt fra NSO

19.3.2 Overordnet(e) departement

– Faglig: Justis- og politidepartementet
– Administrativt: Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

19.3.3 Organisering av sentralenheten

– Ledelse: Styre. Administrerende direktør
– Avdelinger: Tilsyn, Administrasjon, Fag, HMS & Security
– Annet: NSOs faglige råd. Næringslivets sikkerhetsråd (NSR)

19.4 Oppgaver og virkemidler

19.4.1 Regelverk

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon utarbeider endringer i forskrift om egenbeskyttelsestiltak ved industrielle bedrifter. Endringer skal godkjennes av Justisdepartementet. I tillegg utarbeides retningslinjer for bedriftenes egenbeskyttelse.

19.4.2 Tilsyn

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon fører tilsyn ved industrivernpliktige bedrifter, herunder innhentes regelmessige statusrapporter fra de industrivernpliktige bedrifter.

Gjennomgang og oppfølging av innsendte statusrapporter inngår som en vesentlig del av Næringslivets sikkerhetsorganisasjons tilsyn.

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon har inngått en intensjonsavtale med Direktoratet for sivilt beredskap om bl.a. tilsyn der sivilforsvaret utfører tilsyn for Næringslivets sikkerhetsorganisasjon på de industrivernpliktige virksomheter.

19.4.3 Andre oppgaver

– Næringslivets sikkerhetsorganisasjon fatter vedtak om industrivernplikt, vedtak om plassering i risikoklasse, vedtak om avgift og vedtak om eventuelt opphør av industrivernplikt. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon kan i samråd med Direktoratet for sivilt beredskap bestemme felles organisering av egenbeskyttelsestiltak for flere bedrifter og virksomheter hvor det er ønskelig på grunn av bedriftenes beliggenhet og betydning.
– Næringslivets sikkerhetsorganisasjon godkjenner planer for og foretar ferdigbefaring og godkjenner tilfluktsrom for industrivernpliktige bedrifter.

- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon veileder i etterlevelsen av regelverket, gir råd i forbindelse med industrivernarbeidet, arrangerer kurs for ledelsen av industrivernet ved bedriftene og utarbeider skriftlig informasjonsmateriell om faglige spørsmål.
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon er sekretariat for Ressursbedrifter for gjensidig assistanse (RFGA). Dette er et samarbeid mellom 10 av landets største prosessbedrifter, Hovedredningssentralen Sør-Norge, Luftforsvarets 335 skvadron og Direktoratet for brann- og el-sikkerhet. RFGA-bedriftene skal ved en katastrofe/langvarig brann støtte hverandre gjensidig med utstyr og kompetanse.
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon er sekretariat for Næringslivets sikkerhetsråd (NSR). Gjennom Næringslivets sikkerhetsorganisasjon gir NSR råd til virksomhetene om hvordan de kan beskytte seg mot kriminalitet. NHOs instruks gir Næringslivets sikkerhetsorganisasjon i oppgave å være et rådgivende organ for næringslivet i spørsmål om sikringstiltak mot industrispionasje, sabotasje, terrorisme, organisert kriminalitet, datakriminalitet o.l.

19.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

Det kan foretas utbedringer for eiers regning (korrigerende tiltak), og det kan gis pålegg om utbedringer. Videre kan det gis vedtak om tvangsmulkt for å få gjennomført nødvendige egenbeskyttelsestiltak, det kan fattes vedtak om stansing av bedrifter og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon kan utferdige forelegg.

20 Oljedirektoratet

20.1 Generelt

20.1.1 Formål

Hovedformål:
- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:
- bidra til å skape størst mulig verdier for samfunnet fra olje- og gassutvinningen med forankring i forsvarlig ressursforvaltning, sikkerhet og miljø. Minimere skader på mennesker, miljø og materielle verdier, og videreutvikle et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Lovgrunnlag:
- 1963–06-21 nr 12 Lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelser etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster (T)
- 1973–03-09 nr 14 Lov om vern mot tobakksskader (T)
- 1977–02-04 nr 4 Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (T)
- 1981–03-13 nr 6 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (T)
- 1990–12-21 nr 72 Lov om avgift på utslipp av CO_2 i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen (T)
- 1993–06-04 nr 58 Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v.
- 1994–08-05 nr 55 Lov om vern mot smittsomme sykdommer (T)
- 1996–11-29 nr 72 Lov om petroleumsvirksomhet (T)
- 1999–07-02 nr 63 Lov om pasientrettigheter
- 1999–07-02 nr 64 Lov om helsepersonell (T)
- 2000–06-23 nr 56 Lov 23 juni 2000 nr 56 om helsemessig og sosial beredskap (T)

20.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 327,4 mill. kroner
Samlede inntekter: 103,5 mill. kroner
Antall ansatte: 340

20.3 Organisering

20.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Stavanger
- Regionale/lokale enheter: Harstad

20.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Olje- og energidepartementet med hensyn til ressursforvaltning
  Arbeids- og administrasjonsdepartementet med hensyn til sikkerhet og arbeidsmiljø
- Administrativt: Olje- og energidepartementet

20.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Tre «produktområder»: Data, informasjon og kunnskap; Premisser og råd; Oppfølging
- Annet: Arbeidet i de tre produktområdene er organisert i lag med ansvar for henholdsvis langsiktige og tidsbegrensede oppgaver.

20.4 Oppgaver og virkemidler

20.4.1 Regelverk

Oljedirektoratet er delegert forskriftsmyndighet på sikkerhets- og arbeidsmiljøområdet, og bistår Arbedis- og administrasjonsdepartementet i utarbeidelse av forskrifter på overordnet nivå og i lovarbeid. Etaten deltar også i EØS-sammenheng i samarbeid med «hovedansvarlig» myndighet.

Det er krav om innhenting av samtykke fra Oljedirektoratet før visse sentrale aktiviteter igangsettes. Samtykkeordningen brukes som et viktig virkemiddel i tilsynet med sikkerhet og arbeidsmiljø, og har til hensikt å sikre at operatørselskapene etablerer hensiktsmessige statuspunkter ved planlegging og gjennomføring av petroleumsvirksomheten, samt at myndighetene har styring med sentrale beslutningspunkter i selskapenes virksomhet.

20.4.2 Tilsyn

Oljedirektoratet fører tilsyn med aktørene i petroleumssektoren. Alle rettighetshaveres styrende dokumentasjon blir gjennomgått. I tillegg gjennomføres konkrete verifikasjoner/stikkprøver for å sikre at systemene blir fulgt i praksis og at den planlagte kvaliteten er tilstede.

Tilsynet styres ut fra risiko og kritikalitet, og er rettet mot aktørenes styringssystemer (IK-basert). Omfang og frekvens bestemmes bl.a. ut fra årlige evalueringer av rettighetshavere/operatører. Det føres tilsyn i alle faser av petroleumsvirksomheten, fra planlegging til avslutning.

20.4.3 Andre oppgaver

- Informasjon og opplæring. Nasjonalt rettet mot bransjen og andre sentrale interesseorganisasjoner og enkeltselskaper. Internasjonalt også rettet mot bistand til andre lands regelproduksjon, for eksempel gjennom NORAD.
- Samarbeid med bransjeforeninger/hovedorganisasjoner. Det er etablert et eget forum for utvikling av regel/rammeverk på sikkerhets- og arbeidsmiljøområdet. Oljedirektoratet er også representert i standardiseringsforbundets sentrale organer.
- Samarbeid med andre etater er en del av den arbeidsdeling som ligger i tilsynsordningen for sokkelen. Oljedirektoratet koordinerer tilsyn fra andre etater med selvstendig tilsynsansvar, og trekker på fagkompetanse fra andre fagetater der Oljedirektoratet selv ikke har fagkompetanse.

20.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

I tilsynet treffer Oljedirektoratet enkeltvedtak/pålegg som er nødvendige for gjennomføring av regelverket. I tilsynet inngår enkeltvedtak gjennom samtykker mm. Det er regler om pålegg/tvangsmidler med mer både i petroleumsloven og arbeidsmiljøloven. Anmeldelser brukes i liten grad.

21 Park- og tivolitilsynet (Det Norske Veritas)

21.1 Generelt

21.1.1 Formål

Hovedformål:

- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:
- Skal arbeide for at innretninger som omfattes av Tivoliloven oppføres, drives og vedlikeholdes på en måte som ivaretar sikkerheten for passasjerer, driftspersonell og tredjeperson

Lovgrunnlag:
- 1991–06-07 nr 24 Lov om godkjenning og drift av innretninger til bruk i tivoli og fornøyelsesparker (T)

21.2 Ressurser

Regnskapstall 2001[13]

Samlede utgifter: 2,57 mill. kroner
Samlede inntekter: 2,57 mill. kroner
Antall ansatte: 3,5

21.3 Organisering

21.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Trondheim
- Regionale/lokale enheter: Ingen

21.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Kommunal- og regionaldepartementet (delegasjon via Statens bygningstekniske etat)
- Administrativt: Kommunal- og regionaldepartementet (delegasjon via Statens bygningstekniske etat)

21.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Myndighetsoppgavene i tilknytning til Park- og Tivolitilsynet er delegert fra Statens bygningstekniske etat til Stiftelsen Det Norske Veritas og følges opp av Styret i Det Norske Veritas AS
- Avdelinger: Den praktiske ivaretakelsen av Park- og Tivolitilsynet er delegert til Det Norske Veritas Certification AS som ivaretar DNVs akkrediterte sertifiseringstjenester i Norge
- Annet: Park- og Tivolitilsynets kompetansesenter befinner seg ved DNVs kontor i Trondheim. Park- og Tivolitilsynet er sertifisert i henhold til ISO 9002

21.4 Oppgaver og virkemidler

21.4.1 Regelverk

Park- og Tivolitilsynet utgir regler for fornøyelsesinnretninger.

21.4.2 Tilsyn

Tilsyn utføres av Det Norske Veritas i hht. kontrakt om delegering av myndighet mellom Statens bygningstekniske etat og DNV. Det gjennomføres årlig ca. 600 besiktelser.

21.4.3 Andre oppgaver

- Stille vilkår som er nødvendige for at fornøyelsesinnretninger skal tilfredsstille sikkerhetsmessige krav som følger av det norske regelverket
- Innkrever årsavgifter fra tilsynsobjektene til finansiering av tilsynsordningen

21.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Enkeltvedtak i tilknytning til å gi og inndra sikkerhetsmessig godkjenning (driftstillatelse)
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Politianmeldelse

22 Post- og teletilsynet

22.1 Generelt

22.1.1 Formål

Hovedformål:
- Fungerende samferdsel, kommunikasjon og energiforsyning
- Fungerende markeder

Etatens egne målformuleringer:
- Bidra til å sikre alle tilgang til post- og teletjenester av høy kvalitet til lavest mulig pris

Lovgrunnlag:
- 1995–06-23 nr 39 Lov om telekommunikasjon (teleloven) (T)
- 1996–11-29 nr 73 Lov om formidling av landsdekkende postsendinger (postloven) (T)
- 1999–06-25 nr 50 Lov om standarder ved overføring av fjernsynssignaler (T)
- 2001–06-15 nr 81 Lov om elektronisk signatur (T)

[13] Årsrapport

22.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 176,5 mill. kroner

Samlede inntekter: 156,7 mill. kroner. Før årsoppgjørsdisposisjoner, se merknad

Antall ansatte: 180

22.3 Organisering

22.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Ja

22.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Samferdselsdepartementet
- Administrativt: Samferdselsdepartementet

22.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Administrasjon; Informasjon; Nett; Strategi, adressering og sikkerhet; Teknisk tilsyn og standardisering; Tjenestemarkedet
- Annet: 8 regionkontorer med mellom 1 og 5 medarbeidere som utfører frekvenskontroll og radiostøykontroll

22.4 Oppgaver og virkemidler

22.4.1 Regelverk

Både PT og departementet har forskriftskompetanse.

Politisk viktige problemstillinger som angår forskrifter innenfor PT's kompetanse drøftes i nødvendig grad med departementet i forkant.

22.4.2 Tilsyn

Føre tilsyn med at aktører på post- og teleområdet etterlever lover, forskrifter og konsesjonsvilkår, herunder forestå markedskontroll av teleutstyr.

22.4.3 Andre oppgaver

- føre registre over aktuelle aktører på post- og teleområdet
- forvalte autorisasjonsordninger
- forestå teknisk markedskontroll
- ha ansvar for telestandardisering
- forestå radiofrekvensforvaltning
- forestå nummerforvaltning
- forestå radiostøy- og frekvenskontroll
- føre tilsyn med utstedere av kvalifiserte elektroniske sertifikater
- forestå domenenavnforvaltning
- følge opp IP-adresseforvaltning
- forebyggende arbeide for IT-sikkerhet
- utføre sikkerhetsklarering innen samferdselssektoren
- vurdere begjæringer fra Politi/påtalemyndighet om opphevelse av taushetsplikt
- ivareta et overordnet ansvar for sikkerhet i offentlige telenett
- delta i internasjonalt arbeid
- gi råd til Samferdselsdepartementet i saker vedrørende post- og telekommunikasjon
- forberede klagesaker for Statens teleforvaltningsråd og Samferdselsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet

22.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt, gjøres på alle PTs tilsynsområder
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist, kan gjøres på alle PTs tilsynsområder
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg) fattes av PT ukentlig
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt, f.eks ilagt Posten pga for sene fremsendelsestider for A-post
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Kreve adgang til lokaler der virksomheten drives, f.eks. ved ulovlige radio/TV sendinger
- Pålegge sertifikatutstedere for elektroniske sertifikater å gjennomføre IT-revisjon
- Politianmeldelse f.eks. ved Telenors ulovlige markedsavtaler

22.4.5 Merknader

Post- og teletilsynets kostnader dekkes av gebyrinntekter med unntak av 10 mill som finansieres over statsbudsjettet.

23 Sjøfartsdirektoratet

23.1 Generelt

23.1.1 Formål

Hovedformål:

- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:
- Oppnå høy sikkerhet for liv, helse, fartøy og miljø i en effektiv og velrennomert maritim virksomhet

Lovgrunnlag:
- 1903–06-09 nr 7 Lov om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed m.v. (T)
- 1964–06-19 nr 20 Lov om måling av fartøyer (T)
- 1966–06-17 nr 2 Lov om luftputefartøyer (T)
- 1971–06-18 nr 90 Lov om mønstring av arbeidstakere på skip m.v. (T)
- 1975–05-30 nr 18 Lov om sjømenn (T)
- 1977–06-03 nr 50 Lov om arbeidstiden og hviletiden på skip (T)
- 1979–06-11 nr 79 Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrolloven) (T)
- 1981–06-05 nr 42 Lov om sertifikatpliktige stillinger på norske skip, borefartøy og andre flyttbare innretninger i sjøen (Sertifiseringsloven) (T)
- 1982–12-17 nr 84 Lov om sikre containere
- 1987–06-12 nr 48 Lov om norsk internasjonalt skipsregister (T)
- 1994–06-24 nr 39 Lov om sjøfarten (sjøloven) (T)
- 1998–06-26 nr 47 Lov om fritids- og småbåter (T)

23.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 215,94 mill. kroner
Samlede inntekter: 149,7 mill. kroner
Antall ansatte: 334

23.3 Organisering

23.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: 4 distriktskontorer med 19 stasjoner

23.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Nærings- og handelsdepartementet, Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet.
- Administrativt: Nærings- og handelsdepartementet.

23.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Det rådgivende utvalg for Sjøfartsdirektoratet, Direktør
- Avdelinger: Administrasjonsavdeling; Sjømannsavdeling; Lasteskipsavdeling; Passasjerskipsavdeling; Offshoreavdeling; Fiskefartøysavdeling; Inspeksjonsavdeling
- Annet: Sjøfartsdirektoratet har administrativt ansvar for sjøfartsinspektørene, men i utøvelse av sin politi- og påtalemyndighet er de underlagt Riksadvokaten.

23.4 Oppgaver og virkemidler

23.4.1 Regelverk

Sjøfartsdirektoratet er delegert myndighet til å fastsette forskrifter innenfor hele fagområdet med noen få unntak. Herunder fastsetter departementet forskrifter relatert til gebyrinnkreving. Forskrifter av vesentlig prinsipiell betydning og/eller med store administrative og/eller økonomiske konsekvenser forelegges departementet før høring. Forskrifter som ikke har økonomiske eller administrative konsekvenser kan fastsettes av direktoratet uten forutgående foreleggelse for departementet.

Sjøfartsdirektoratet har også myndighet til å fastsette normer for konstruksjon, bygging og drift av flyttbare innretninger.

23.4.2 Tilsyn

- Tilsyn med alle aktører innen forvaltningsområdet
- Revisjon av klasseselskaper og godkjente kontrollforetak i tilknytning til delegering av myndighet
- Revisjon av norske og utenlandske maritime utdanningsinstitusjoner som utdanner sjøfolk som tilsettes på norske skip
- Markedskontroll i tilknytning til produksjon og omsetning av fritidsfartøy
- Samarbeid med andre tilsynsetater i hht. inngåtte avtaler

23.4.3 Andre oppgaver

- Generell overvåkning av reguleringsområdet
- Fagorgan for departementene
- Sertifiseringsoppgaver knyttet til norske skips konstruksjon, utstyr og drift, herunder sertifisering og revidering av rederier, (innebærer tilsyn + enkeltvedtak i samme sak)

- Inspeksjon av utenlandske skip som anløper norske havner
- Sertifiseringsoppgaver tilknyttet maritim utdannelse ved å utstede sertifikater, kvalifikasjonsbevis og påtegninger
- Omfattende internasjonalt arbeid, Den internasjonale skipsfartsorganisasjonen (IMO, Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO), EU og samarbeid i tilknytning til overenskomst om kontroll med fremmede skip (Paris-MOU)
- Informasjon og motivasjonsskapende arbeid bl.a. Sjøvettkampanjen
- Oppfølging av sjøfolks arbeids- og levevilkår
- Forvaltning av refusjonsordning for å sikre sysselsetting av norske sjøfolk samt Nortraships sjømannsfond

23.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

24 Statens bygningstekniske etat

24.1 Generelt

24.1.1 Formål

Hovedformål:

- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:

- Sentral myndighet for bygningsteknisk regelverk. Driver en *frivillig* ordning for sentral godkjenning av foretak etter plan- og bygningsloven. Tilsynsmyndighet for regler om dokumentasjon av byggevarers egenskaper.

Lovgrunnlag:

- 1985–06-14 nr 77 Plan- og bygningslov (T)
- 1991–06-07 nr 24 Lov om godkjenning og drift av innretninger til bruk i tivoli og fornøyelsesparker (T)

24.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 30,44 mill. kroner
Samlede inntekter: 14,17 mill. kroner
Antall ansatte 2001: 37

24.3 Organisering

24.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Nei

24.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Kommunal- og regionaldepartementet
- Administrativt: Kommunal- og regionaldepartementet

24.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Bygningsteknikk; Byggesak; Intern tjenesteyting

24.4 Oppgaver og virkemidler

24.4.1 Regelverk

Forskriftskompetansen ligger i departementet. Statens bygningstekniske etat er rådgivende og saksforberedende organ.

24.4.2 Tilsyn

Tilsyn i forbindelse med produktdokumentasjon, markedskontroll og CE-merking av byggevarer.

Statens bygningstekniske etat har også tilsyn med utpekte tekniske kontrollorganer etter byggevaredirektivet og heisdirektivet, og med kontrollorganer som utfører tilsyn for etaten.

Kontroll med tivoliinnretninger foretas av Det Norske Veritas etter modell av Taubanetilsynet.

24.4.3 Andre oppgaver

- Godkjenning av foretak for ansvarsrett etter plan- og bygningsloven
- Utforming av veiledninger, informasjon, undervisning og kunnskapsspredning
- Rådgivende organ for departementet
- Bistå lokale myndigheter (fylkesmenn/kommuner)
- Internasjonalt arbeid

24.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt (men ikke enkeltvedtak)
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

24.4.5 Merknader

Statens bygningstekniske etat er i liten grad en tilsynsmyndighet selv. Tilsynsoppgaver på reguleringsområdene utføres av andre, kfr. kommunalt tilsyn etter Plan- og bygningsloven.

Kontroll- og godkjenningsordningen for tivoliinnretninger. Se Park- og tivolitilsynet

25 Statens filmtilsyn

25.1 Generelt

25.1.1 Formål

Hovedformål:
- Integritetsvern og ideelle verdier

Etatens egne målformuleringer:
- Sikker og bevisst bruk av medier blant barn og unge.

Lovgrunnlag:
- 1902–05-22 nr 10 Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven) (§ 204 om pornografi og § 382 om vold i bildemediene) (T)
- 1987–05-15 nr 21 Lov om film og videogram (T)

25.2 Ressurser

Regnskapstall 2001[14]

Samlede utgifter: 11,3 mill. kroner
Samlede inntekter: 17 mill. kroner
Antall ansatte: 18

25.3 Organisering

25.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Nei

25.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Kultur- og kirkedepartementet
- Administrativt: Kultur- og kirkedepartementet

25.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Fagavdeling; Administrasjonsavdeling

25.4 Oppgaver og virkemidler

25.4.1 Regelverk

Ingen regelverksoppgaver.

25.4.2 Tilsyn

Filmtilsynet skal vurdere filmer etter lov om film og videogram og straffeloven. Dvs. alle kinofilmer som vises offentlig, samt videogrammer (som følge av stikkprøver, frivillig innsending fra distributør og politibeslag).

25.4.3 Andre oppgaver

- Vurdere kabelsendte program som rådgivende tjeneste for Statens medieforvaltning.
- Registrering av filmer og videogrammer i et lovhjemlet register (nytt film- og videogramregister i 2000).
- Merking av alle videogram.
- Forestå utredninger og rådgivning overfor Kulturdepartementet, bransjen og publikum.
- Forvalte tilskuddsordningen for tiltak mot vold i bildemediene.

25.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

[14] Årsrapport 2001 Statens filmtilsyn

26 Statens forurensningstilsyn

26.1 Generelt

26.1.1 Formål

Hovedformål:
- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:
- At forurensning, skadelige produkter og avfall ikke skal føre til helseskade, gå ut over trivselen eller skade naturens evne til produksjon og fornyelse.

Lovgrunnlag:
- 1974–05-31–17 Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter
- 1976–11-6 nr 79 Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrolloven) (T)
- 1981–13-6 nr 6 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) (T)
- 2001–06-15 nr 79 Lov om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven) (T)

26.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 651,8 mill. kroner
Samlede inntekter: 69,5 mill. kroner
Antall ansatte: 294

26.3 Organisering

26.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Kontorer i Skien, Horten, Bergen og Tromsø, samt miljøvernavdelinger hos fylkesmennene.

26.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Miljøverndepartementet
- Administrativt: Miljøverndepartementet

26.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Lokalmiljø, Næringsliv, Beredskap og kontroll, Organisasjons- og miljøinformasjon

26.4 Oppgaver og virkemidler

26.4.1 Regelverk

Statens forurensningstilsyn utarbeider forslag til forskrifter i medhold av forurensningsloven og produktkontrolloven. Etaten deltar selv i EØS-sammenheng, dvs i arbeidsgrupper, komitéer etc. som har betydning for regelverket på området.

Etaten gir også konsesjoner/tillatelser, godkjenninger: Forurensende virksomhet, avløp og avfallshåndtering krever tillatelser fra Statens forurensningstilsyn. Samtlige tillatelser lovliggjør forurensning med vilkår som kan endres og fornyes ved behov. Videre er det etablert adgang til godkjenningsordninger for beredskapsplaner i forbindelse med akutt forurensning. Godkjenning kan også omfatte samarbeid mellom ulike aktører på forskjellige nivåer knyttet til beredskapsplanene.

26.4.2 Tilsyn

Statens forurensningstilsyns tilsyn er knyttet til forurensningsloven og produktkontrolloven og er rettet mot virksomheter med utslippstillatelse, mot produsenter og importører av helse- og miljøskadelige kjemikalier og produkter, samt mot andre virksomheter som omfattes av forskrifter gitt i medhold av disse lover. I tillegg utøver fylkesmennenes miljøvernavdelinger myndighet gjennom kravstilling og tilsyn på regionalt nivå.

26.4.3 Andre oppgaver

- Ha oversikt og formidle informasjon om miljøtilstand og utvikling.
- Tydeliggjøre samfunnssektorenes miljøansvar og legge til rette for resultatrapportering.
- Være statlig beredskaps- og aksjonsorganisasjon i f.t. akutt forurensning.
- Lage faglige utredninger for og gi råd til Miljøverndepartementet.
- Samarbeide med andre myndigheter.

26.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak

- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse.

Ved avvik mellom regelverk og faktiske forhold i virksomheten påpeker normalt Statens forurensningstilsyn plikt til å rette opp avvik og ber/pålegger virksomheten å beskrive korrigerende tiltak innen en gitt frist. Alternativt fattes det enkeltvedtak om korrigerende tiltak overfor avvik. Det kan fattes pålegg overfor virksomheten til å foreta undersøkelser, og vedtak om tvangsmulkt, driftsstans eller å tilbakekalle produkt. Hvilken type reaksjon som benyttes overfor en virksomhets avvik fra regelverket avhenger av hvor alvorlige funn kontrollen har avdekket. Anmeldelser med krav om straffeforfølgning gjøres kun etter nøye vurdering mot virksomheter med graverende avvik.

27 Statens helsetilsyn

27.1 Generelt

27.1.1 Formål

Hovedformål:
- Trygge helsetjenester av tilstrekkelig omfang for hele befolkningen

Delhensyn:
- Bidra til at befolkningens behov for helsetjenester blir ivaretatt, at helsetjenestene drives på en faglig forsvarlig måte og slik at svikt i tjenesteytingen forebygges samt at helsetjenesteressursene brukes på en forsvarlig og effektiv måte.

Lovgrunnlag:
- 1936–06-19 nr 9 Lov om innskrenkning i adgangen for den som ikke er norsk læge eller tannlæge, til å ta syke i kur (kvaksalverloven) (T)
- 1973–02-09 nr 6 Lov om transplantasjon, sykehusobduksjon og avgivelse av lik m.m. (transplantasjonsloven) (T)
- 1975–06-13 nr 50 Lov om svangerskapsavbrudd (abortloven) (T)
- 1977–06-03 nr 57 Lov om sterilisering (steriliseringsloven) (T)
- 1982–11-19 nr 66 Lov om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven) (T)
- 1982–11-19 nr 68 Lov om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene (T)
- 1983–06-03 nr 54 Lov om tannhelsetjenesten (tannhelsetjenesteloven) (T)
- 1984–03-30 nr 15 Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten (T)
- 1988–06-10 nr 48 Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede (T)
- 1991–12-13 nr 81 Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) (T)
- 1992–12-04 nr 132 Lov om legemidler m.v. (legemiddelloven) (T)
- 1994–08-05 nr 55 Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) (T)
- 1994–08-05 nr 56 Lov om medisinsk bruk av bioteknologi (bioteknologiloven) (T)
- 1995–01-12 nr 6 Lov om medisinsk utstyr (T)
- 1995–12-15 nr 74 Lov om forbud mot kjønnslemlestelse (T)
- 1996–11-29 nr 72 Lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) (T)
- 1999–07-02 nr 61 Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven) (T)
- 1999–07-02 nr 62 Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) (T)
- 1999–07-02 nr 63 Lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven) (T)
- 1999–07-02 nr 64 Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) (T)
- 2000–06-02 nr 39 Lov om apotek (apotekloven) (T)
- 2000.06.23 nr 56 Lov om helsemessig og sosial beredskap (T)
- 2001.05.18 nr 24 Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) (T)
- 2001.06.15 nr 93 Lov om helseforetak (helseforetaksloven) (T)

27.2 Ressurser[15]

Forslag 2003

Samlede utgifter: 60,8 mill
Samlede inntekter: 0,8 mill kroner
Antall ansatte 2002 (ekslusive fylkeslegene): 85

27.3 Organisering

27.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Alle fylker (fylkeslegene)

[15] På grunn av store endringer i arbeidsdeling etter opprettelsen av Helse- og sosialdirektoratet, er 2001-tall ikke lagt til grunn i oversikten, men tall som mest mulig avspeiler dagens ressurssituasjon.

27.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Helsedepartementet
- Administrativt: Helsedepartementet

27.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Helsedirektøren
- Avdelinger: Tilsynssaker, Planlagt tilsyn, Fellestjenester

27.4 Oppgaver og virkemidler

27.4.1 Regelverk

Forskrifter fastsettes av Helsedepartementet, men Statens helsetilsyn deltar i tilsynsrelevant regelverksproduksjonen både når det gjelder lover og forskrifter.

27.4.2 Tilsyn

Fylkeslegene utfører det utadrettede tilsynet med helsetjenesten og helsepersonell. Statens helsetilsyn er sentral faginstans for fylkeslegene og fører overordnet faglig tilsyn med helsetjenestens ytelser i relasjon til befolkningens behov. Helsetilsynet utarbeider retningslinjer for tilsyn og behandler saker vedrørende administrative reaksjoner mot helsetjenester og personell.

Statens helsetilsyn fører tilsyn med bestemmelser i lov om helsemessig og sosial beredskap.

27.4.3 Andre oppgaver

- Gi råd og informasjon basert på tilsynserfaring til departementet, fylkeslegene og den statlige helseforvaltning for øvrig, samt til helsetjenesten og befolkningen.
- Bistå departementet med informasjon om helseforholdene i landet, og kan fremsette forslag om de tiltak som anses nødvendig.
- Fylkeslegen skal gjennom råd, veiledning og opplysning medvirke til at befolkningens behov for helsetjenester blir dekket. Fylkeslegen skal medvirke til at lover, forskrifter og retningslinjer for helsetjenesten blir kjent og overholdt.
- Fylkeslegen skal holde Statens helsetilsyn orientert om helseforholdene i fylket og om forhold som innvirker på disse.

27.4.4 Reaksjonsmuligheter

Det finnes hjemler for formelle reaksjoner i visse tilfelle, spesielt om lov om helsepersonell kapittel 11 og lov om statlig tilsyn med helsetjenesten § 5.

- Påpeking av eventuelle pliktbrudd overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Pålegg om å rette forhold
- Pålegg om stengning
- (Forslag om å kunne gi tvangsmulkt ligger pr i dag i Stortinget til behandling kfr. Ot.prp.nr 105 (2001–2002))
- Politianmeldelse

Alle administrative reaksjoner i form av forvaltningsvedtak behandles i Statens helsetilsyn. Tilsynslovens § 5 gir hjemmel for å gi pålegg.

For tilsyn med helsepersonell er det egne bestemmelser om sanksjoner i helsepersonelloven. Tilbakekalling av autorisasjoner eller rett til å utføre visse oppgaver for kort eller lengre tid, samt advarsel er mulige formelle reaksjonsformer.

27.4.5 Merknader

Fra og med 1.1.2003 skal Fylkeslegene administrativt inngå i Fylkesmannsembetene, men ha direkte kontakt til Helsedirektøren i fagsaker/tilsynssaker (Ot.prp nr. 105 (2002–2003))

Fra og med 1.1.2003 skal Helsetilsynet være faglig overordnet Fylkesmennenes tilsyn med deler av lov om sosiale tjenester.

28 Statens jernbanetilsyn

28.1 Generelt

28.1.1 Formål

Hovedformål:

- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:

- Statens jernbanetilsyn skal bidra til at sikkerheten ved transport med tog og bane kontinuerlig forbedres. Sikkerheten ved jernbane i Norge skal minst være på nivå med andre europeiske land.

Lovgrunnlag:

- 1993–06-11 nr 100 Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) (T)

28.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 18,5 mill. kroner
Samlede inntekter: –
Antall ansatte: 20

28.3 Organisering

28.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Nei

28.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Samferdselsdepartementet
- Administrativt: Samferdselsdepartementet

28.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Støttefunksjoner; Regelverk; Revisjon; Sikkerhet og teknikk

28.4 Oppgaver og virkemidler

28.4.1 Regelverk

Det meste av normgivende vedtakskompetanse i jernbaneloven er delegert til Statens jernbanetilsyn. Dette gjelder kompetanse til å godkjenne materiell, infrastruktur mv, samt lisensiering av jernbanevirksomheter. Vedtaksmyndighet i saker av mer politisk/prinsipiell art er ikke delegert.

STJ utarbeider forskrifter til jernbaneloven.

28.4.2 Tilsyn

SJT fører tilsyn med alle utøvere av jernbanevirksomhet, dvs trafikkutøvere, infrastrukturforvaltere, sporveisselskaper, samt hobby-, museums- og bruksbaner.

28.4.3 Andre oppgaver

- Behandler saker vedr. tillatelser/konsesjoner før beslutning i departementet
- Utsteder sikkerhetssertifikat til utenlandske jernbaneforetak
- Utarbeider veiledninger til jernbaneloven
- Deltar i internasjonale jernbanefora, inklusiv EU og overvåker internasjonalt standardiseringsarbeid innenfor jernbanesektoren
- Innhenter, vurderer og følger opp rapporter om ulykker og uønskede hendelser og utarbeider statistikk og utfører trendanalyser
- Gjennomfører kompetansevurderinger av tekniske kontrollorgan
- Utfører utredning og rådgivning for Samferdselsdepartementet
- Følger opp tilrådningen fra HSBL etter instruks fra Samferdselsdepartementet

28.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse
- Politianmeldelse

29 Statens legemiddelverk

29.1 Generelt

29.1.1 Formål

Hovedformål:

- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:

- Bidra til å sikre befolkningen tilgang til nødvendige legemidler uavhengig av bosted, til lavest mulig pris, og ved langvarig behandling; uavhengig av betalingsevne. Bidra til riktig legemiddelbruk.

Lovgrunnlag:

- 1992–12-04 nr 132 Lov om legemidler m.v. (legemiddelloven) (T)
- 2000–06-02 nr 39 Lov om apotek (apotekloven) (T)

29.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 104,1 mill. kroner
Samlede inntekter: 8,9 mill. kroner (+104 mill. kroner i avgift på farmasøytiske spesialpreparater)
Antall ansatte: 156

29.3 Organisering

29.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Nei

29.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Helsedepartementet
- Administrativt: Helsedepartementet

29.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Administrasjonsavdeling; Legemiddelbruk; Tilsyn; Legemiddelgodkjenning; Legemiddeløkonomi; Laboratorieavdeling; Stab

29.4 Oppgaver og virkemidler

29.4.1 Regelverk

Forskriftskompetansen ligger i departementet. Statens legemiddelverk utreder og utarbeider forslag.

29.4.2 Tilsyn

Statens legemiddelverk fører tilsyn med produksjon, utprøvning og omsetning av legemidler. Herunder blodbanker, importører, grossister, apotek, kliniske utprøvinger.

29.4.3 Andre oppgaver

- Klassifisere produkter (legemiddel – ikke legemiddel)
- Godkjenne nye legemidler
- Utstede markedsføringstillatelser for legemidler
- Vurderer meldinger om kliniske legemiddelutprøvinger
- Bivirkningsovervåkning/medisinsk etterkontroll
- Kvalitetskontroll av legemidler på markedet
- Standardisering på legemiddelområdet
- Prisfastsettelse
- Vurdere legemidler for godkjenning for forskriving på blå resept
- Terapiveiledning overfor forskriverne (leger, tannleger, veterinærer)
- Legemiddelinformasjon
- Godkjenne importører av legemidler
- Utstede tillatelser til legemiddelprodusenter inkl. blodbanker, importører, grossister og apotek
- Forvalte doping-, narkotika- og prekursorforskriften
- Regulere apotekenes økonomiske rammevilkår gjennom fastsettelse av apotekavansen og utbetaling av driftstilskudd og fraktrefusjon
- Reklamekontroll
- Norges representant i EUs legemiddelorganer/fora
- Faglig rådgivning overfor departementet

29.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

30 Statens medieforvaltning

30.1 Generelt

30.1.1 Formål

Hovedformål:

- Integritetsvern og ideelle verdier

Etatens egne målformuleringer:

- Behandler konsesjoner til lokalkringkasting, satellittkringkasting og videresending av kringkasting.
- Fører tilsyn med at reglene om reklame og sponsing i kringkasting overholdes.
- Behandler søknader om pressestøtte i samsvar med gjeldende retningslinjer, og søknader om tilskudd til medieforskning og etterutdanning.

Lovgrunnlag:

- 1992–12-04 nr 127 Lov om kringkasting (T)
- Budsjettvedtak Forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser
- Budsjettvedtak Forskrift om tilskudd til innvandrerpublikasjoner
- Budsjettvedtak Forskrift om tilskudd til samiske aviser
- Budsjettvedtak Forskrift om tilskudd til informasjonsvirksomhet i politiske partier
- Budsjettvedtak Forskrift for tilskudd til lokalkringkastingsformål

30.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 10,35 mill. kroner (administrerer 237,7 mill. kroner i pressestøtte)

Samlede inntekter: –

Antall ansatte: 15

30.3 Organisering

30.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Fredrikstad
- Regionale/lokale enheter: Nei

30.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Kultur- og kirkedepartementet
- Administrativt: Kultur- og kirkedepartementet

30.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Kringkastingsavdeling; Presse- og administrasjonsavdeling

30.4 Oppgaver og virkemidler

30.4.1 Regelverk

- Konsesjonsmyndighet for lokalkringkasting, satellittkringkasting og videresending av kringkasting.
- Konsesjonsmyndighet for sendernett for kringkasting.
- Etaten gir også enkelte konsesjoner til riksdekkende kringkasting (DAB).
- Forberedende og rådgivende rolle i departementets regelverksarbeid.

30.4.2 Tilsyn

SMF fører tilsyn med alle aktører i kringkastingssektoren, med grunnlag i generelt regelverk og i konsesjonsvilkår, herunder reglene om reklame og sponsing.

30.4.3 Andre oppgaver

SMF forvalter ulike tilskuddsordninger innenfor pressestøtten.

30.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

Virkemidler ved regelbrudd omfatter: inndragelse av konsesjon, tidsbegrenset forbud mot å sende reklame, advarsel eller overtredelsesgebyr.

31 Statens strålevern

31.1 Generelt

31.1.1 Formål

Hovedformål:

- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:

- Godt strålevern for samfunnet, den enkelte og miljøet
- Forsvarlig strålebruk og atomsikkerhet
- God beredskap
- Tilsyn med all bruk av strålekilder i medisin, industri og forskning samt atomanlegg
- Overvåking av radioaktivitetens vandring i biosfæren frem til mennesket
- Ivareta atomulykkesberedskap
- Begrense eksponeringen fra naturlige og kunstige strålekilder i miljøet

Lovgrunnlag:

- 1972–12-05 nr 28 Lov om atomenergivirksomhet (T)
- 2000–05-12 nr 36 Lov om strålevern og bruk av stråling (T)

31.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 92,1 mill. kroner

Samlede inntekter: 42,7 mill. kroner

Antall ansatte: 104

31.3 Organisering

31.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Østerås, Bærum
- Regionale/lokale enheter: En miljøenhet i Tromsø, en beredskapsenhet i Svanvik ved Kirkenes

31.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Helsedepartementet
- Administrativt: Helsedepartementet

31.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Beredskap og miljø; Strålevern og sikkerhet; Plan og administrasjon

31.4 Oppgaver og virkemidler

31.4.1 Regelverk

Strålevernet har ikke forskriftskompetanse, men deltar i relevant regelverksproduksjon. Forskrifter fastsettes av Helsedepartementet.

31.4.2 Tilsyn

Strålevernet har forvaltningsansvar og utfører tilsyn med bruk av strålekilder og atomanlegg i Norge. Tilsynet er i stigende grad basert på revisjon av brukernes egen internkontroll. Tilsynsoppgavene er tett knyttet opp mot overholdelse av konsesjoner og vilkår. Lov om atomenergivirksomhet § 10 gir Strålevernet myndighet i forbindelse med etablering og drift av anlegg som forvalter noen form for atomsubstans. Bruk, produksjon, transport, omsetning er konsesjonsbelagt med adgang til å stille vilkår. Lov om strålevern og bruk av stråling kommer til anvendelse på enhver tilvirkning, import, eksport, transport, overdragelse, besittelse, installasjon, bruk, håndtering og avfallsdisponering av strålekilder. Loven kommer videre til anvendelse på menneskelig aktivitet som medfører forhøyet naturlig ioniserende stråling fra omgivelsene. Loven gjelder også planlegging og beredskap mot uhell og ulykker.

31.4.3 Andre oppgaver

- Direktoratsoppgaver på miljøområdet for Miljøverndepartementet og betjener i tillegg andre departementer i spørsmål som angår stråling og atomsaker
- Nasjonalt faginstitutt med basis bl.a. i egen FoU-virksomhet, nasjonal og internasjonal kunnskap, oppdatert når det gjelder kunnskap om stråling, helseeffekter, strålevern og atomsikkerhet
- Strålevernet leder, har sekretariat og operasjonslokaler for den nasjonale atomulykkeberedskapen (Kriseutvalg ved atomulykker – et organ med beslutningsansvar i atomulykkesituasjoner bestående av representanter for FO, POD, DSB, SNT, SHdir og Strålevernet). Strålevernet mobiliserer ved behov hele sin egen stab i håndteringen av en ulykke
- Fylkesmannen utgjør det regionale koordinerende ledd i atomulykkeberedskapen
- Overvåke naturlig og kunstig stråling i miljø og yrkesliv. Herunder stråledoser til yrkeseksponerte, til pasienter og til befolkningen generelt, samt forekomst av naturlig og kunstig radioaktivitet i miljøet, og vurdere konsekvenser av nåværende og mulig fremtidig forekomst
- Opparbeide kunnskap om forekomst, risiko og effekt av stråling
- Ha operativt sekundærstandard laboratorium for ioniserende og optisk stråling
- Drive informasjonsformidling

31.4.4 Reaksjonsmuligheter

Atomenergiloven gir Strålevernet vide fullmakter til å gi pålegg, hvis nødvendig kan anlegg stanses. Strålevernloven gir Strålevernet rett til å stanse virksomhet, gi import- og omsetningsforbud og til å ilegge tvangsmulkt.

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

32 Statens vegvesen

32.1 Generelt

32.1.1 Formål

Hovedformål:

- Fungerende infrastruktur, men også sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:

- Ansvar for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet og ansvar for riksvegferjetilbudet.
- Tilsyn med kjøretøy og trafikanter.

- Utarbeider bestemmelser for vegutforming, vegtrafikk, trafikantopplæring og kjøretøy.
- Godkjenningsmyndighet for førerrett etter vegtrafikklovgivningen.

Lovgrunnlag:
- 1961–02–03 Lov om ansvar for skade som motorvogner gjer
- 1963–06–21 nr 23 Vegloven
- 1965–06-18 nr 4 Lov om vegtrafikk (T)
- 1973–02-23 nr 11 Lov om godkjenning av køyretøyverkstader (T)

32.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: 10.579 mill. kroner[16]
Samlede inntekter: 484,8 mill. kroner
Antall ansatte: Ca. 5000[17]

32.3 Organisering

32.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Ca. 80

32.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Samferdselsdepartementet
- Administrativt: Samferdselsdepartementet

32.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Direktør
- Avdelinger: Utbygging, Veg og trafikk, Teknologi, Administrasjon (etter omorgansering 1.1. 2003)

32.4 Oppgaver og virkemidler

32.4.1 Regelverk

Forskriftskompetanse

32.4.2 Tilsyn

Transportselskaper skal ha løyve iht. lov om samferdsel. Tilsyn rettes mot kjøre- og hviletid, overlast, tekniske mangler, farlig gods m.m. Bilverksteder skal ha godkjenning fra vegvesenet. Tilsyn rettes mot utførelse av oppgaver, kompetansekrav til ulike funksjoner, dokumentasjon, utstyr m.m. Kjøreskoler skal ha godkjenning fra vegvesenet. Tilsyn rettes mot kompetansekrav, utstyr m.m. Godkjenning av førerkompetanse i forhold til vegtrafikklovgivningen.

32.4.3 Andre oppgaver

Statens vegvesen har ansvaret for myndighetsoppgaver knyttet til alle typer vegprosjekt på riks- og fylkesvegnettet og tilsynet med kjøretøy og trafikanter og utskriving av førerkort.

Etaten utarbeider bestemmelser og retningslinjer for vegutforming, vegtrafikk etc.

Etaten forvalter godkjenningsordning for kjøretøy for bilprodusenter, importører, forhandlere som gjelder både typegodkjenning og enkeltkjøretøy.

32.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse
- Ikke-godkjent førerprøve

33 Taubanetilsynet (Det Norske Veritas)

33.1 Generelt

33.1.1 Formål

Hovedformål:
- Sikkerhet for liv, helse, ytre miljø og materielle verdier/ressurser

Etatens egne målformuleringer:
- Sikre at taubaner, kabelbaner, skitrekk, etc. bygges og drives på en slik måte at de ivaretar hensynet til tilfredsstillende trafikksikkerhet for passasjerer, driftspersonell og tredjeperson.

Lovgrunnlag:
- 1912–06-14 nr 1 Lov om anlæg av taugbaner og løipestrenger (T)

[16] Gjelder samlede utgifter for Statens vegvesen. Samlede utgifter for trafikant- og kjøretøyområdet er 883,8 mill kr.
[17] Gjelder antall ansatte i Statens vegvesen. Antall ansatte på trafikant og kjøretøyområdet, som tilsynsaktiviteten er koblet til er ca. 1300.

– 1993–11-06 nr 100 Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) (T)

33.2 Ressurser

Regnskapstall 2001[18]

Samlede utgifter: 7,3 mill. kroner
Samlede inntekter: 8,0 mill. kroner
Antall ansatte: 6

33.3 Organisering

33.3.1 Lokalisering

– Hovedkontor: Trondheim
– Regionale/lokale enheter: Høvik

33.3.2 Overordnet(e) departement

– Faglig: Samferdselsdepartementet
– Administrativt: Samferdselsdepartementet

33.3.3 Organisering av sentralenheten

– Ledelse: Myndighetsoppgavene i tilknytning til Taubanetilsynet er delegert fra Samferdselsdepartementet til Stiftelsen Det Norske Veritas og følges opp av Styret i Det Norske Veritas AS
– Avdelinger: Den praktiske ivaretakelsen av Taubanetilsynet er delegert til Det Norske Veritas Certification AS som ivaretar Det Norske Veritas' akkrediterte sertifiseringstjenester i Norge.
– Annet: Taubanetilsynets kompetansesenter befinner seg ved Det Norske Veritas' kontor i Trondheim. Ytterligere inspektør-/revisorkapasitet er tilgjengelig på Høvik ved behov. Taubanetilsynet er sertifisert etter ISO 9002.

33.4 Oppgaver og virkemidler

33.4.1 Regelverk

Taubanetilsynet gir forskrifter for bygging og drift av taubaner og kabelbaner.

33.4.2 Tilsyn

Tilsyn utføres av Det Norske Veritas i hht. kontrakt om kontroll og tilsyn med taubaner, kabelbaner, skitrekk etc. mellom Samferdselsdepartementet og Det Norske Veritas.

33.4.3 Andre oppgaver

– Taubanetilsynet er obligatorisk og avgjørende høringsinstans i konsesjonsspørsmål.
– Taubanetilsynet innkrever årsavgifter fra tilsynsobjektene til finansiering av tilsynsordningen.
– Taubanetilsynet ivaretar markedskontroll i henhold til «Forskrift om tekniske krav til taubaneanlegg inkludert kabelbaneanlegg til persontransport» fastsatt 3. mai 2002.

33.4.4 Reaksjonsmuligheter

– Enkeltvedtak i tilknytning til å gi og inndra driftstillatelse
– Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
– Politianmeldelse

34 Tilsynsrådet for advokatvirksomhet

34.1 Generelt

34.1.1 Formål

Hovedformål:

– Integritetsvern og ideelle verdier

Etatens egne målformuleringer:

– Ivareta interessene til advokaters og rettshjelperes klienter og indirekte hensynet til de aktuelle yrkesutøveres egen «stand» og tilliten til disse.

Lovgrunnlag:

– 1915–08-13 nr 5 Lov om domstolene, kapittel 11 (T)

34.2 Ressurser

Regnskapstall 2001[19]

Samlede utgifter: 7,3 mill. kroner
Samlede inntekter: 7,5 mill. kroner
Antall ansatte: 8

34.3 Organisering

34.3.1 Lokalisering

– Hovedkontor: Oslo
– Regionale/lokale enheter: Ingen

[18] Tall oppgitt av Taubanetilsynet
[19] Årsregnskap/-rapport for 2001

34.3.2 Overordnet(e) departement

– Faglig: Justisdepartementet

34.3.3 Organisering av sentralenheten

– Ledelse: Styret for Tilsynsrådet. Daglig leder
– Avdelinger: Ingen

34.4 Oppgaver og virkemidler

34.4.1 Regelverk

Tilsynsrådet har ikke forskriftsmyndighet, men departementet samarbeider med bl.a. Tilsynsrådet ved utarbeidelse av både lov og forskrifter på området.

34.4.2 Tilsyn

Tilsyn med advokatvirksomhet, herunder gjennomgang av revisorerklæringer, bokettersyn og ev. stikkprøver.

34.4.3 Andre oppgaver

– Behandle og avgjøre søknader om advokatbevillinger
– Erklæring til advokater som skal avlegge prøve for Høyesterett
– Autorisasjon av advokatfullmektiger
– Innstilling til Advokatbevillingsnemnden i saker om tilbakekall eller suspensjon av advokatbevilling
– Klagebehandling
– Generell informasjonsvirksomhet

34.4.4 Reaksjonsmuligheter

– Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt (men ikke enkeltvedtak)
– Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
– Enkeltvedtak om advarsel og irettesettelse, samt forslag om tilbakekalling av tillatelse til Advokatbevillingsnemnden
– Politianmeldelse

35 Nytt: Direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet

Det nærmere oppgaveinnhold, organisering og ressursbehov vil bli avklart ifb. med opprettelsen av det nye direktoratet.

36 Nytt: Mattilsynet

36.1 Generelt

36.1.1 Formål

Hovedformål:

– En matforvaltning som bidrar til å sikre god mattrygghet og en god dyre- og plantehelse, og som fremmer redelig frambud og kvalitet på matvarer

Etatens egne målformuleringer:

– Foreløpig ikke utarbeidet

Lovgrunnlag:

Forslag til ny matlov vil bli fremmet for Stortinget våren 2003. Det tas sikte på at den nye matloven skal erstatte 13 av dagens lover langs matkjeden.

36.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: Sammenlignbare regnskapstall foreligger ikke.

Samlede inntekter: Sammenlignbare regnskapstall foreligger ikke.

Antall ansatte: Anslagsvis 1 200

36.3 Organisering

36.3.1 Lokalisering

– Hovedkontor: Oslo
– Regionale/lokale enheter: 8 regionale enheter og 50–65 lokale enheter

36.3.2 Overordnet(e) departement

– Faglig: Helsedepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet
– Administrativt: Landbruksdepartementet

36.3.3 Organisering av sentralenheten

– Ledelse: Administrerende direktør
– Avdelinger: Foreløpig ikke bestemt

36.4 Oppgaver og virkemidler

36.4.1 Regelverk

Forskriftskompetanse på en del områder vil kunne være delegert. Etaten vil kunne bistå departemen-

tene ifm. utarbeiding av forskrifter på øvrige områder, samt når det gjelder lovarbeid.

36.4.2 Tilsyn

Mattilsynet skal ha oppgaver innenfor følgende områder:
- Tilsyn med matproduksjon langs hele kjeden både i sjø og på land hvor hensynet til helsemessig trygghet, kvalitet og redelig frambud settes i fokus
- Tilsyn med import og eksport av planter, fôr, levende dyr og matvarer
- Tilsyn med plantehelse, dyrehelse, herunder tilsyn, kontroll og beredskap overfor sykdommer hos planter og dyr inklusive sjøpattedyr og andre akvatiske organismer
- Tilsyn med innsatsfaktorer i landbasert og vannbasert matproduksjon
- Tilsyn med kosmetiske produkter
- Tilsyn med dyrehelsepersonell og annet personell som er gitt godkjenning til å anvende legemidler og/eller kjemikalier som kan påvirke mattryggheten

36.4.3 Andre oppgaver

- Dyrevern og dyrevelferd
- Internasjonalt arbeid, herunder aktiv deltakelse i internasjonale fora hvor det fastsettes regelverk og faglige rammer for matproduksjon og handel
- Sivilt beredskap
- Bistand til kommunene innenfor området miljørettet helsevern
- Aktiv kommunikasjon, herunder risikokommunikasjon og informasjon til allmennheten om tilsynets vurderinger og resultat

36.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Avtaler mellom tilsynsetat og tilsynsobjekt om korrigerende tiltak som skal gjennomføres, eksempelvis innen gitt frist
- Enkeltvedtak om korrigerende tiltak (pålegg)
- Enkeltvedtak om tvangsmulkt/gebyr
- Enkeltvedtak om forelegg/tvangsgjennomføring, eksempelvis dersom tilsynsobjekt ikke har fulgt opp tidligere vedtak
- Enkeltvedtak om stansing, tilbakekalling av tillatelse/produkt
- Politianmeldelse

Grunnlaget for bruk av disse reaksjonsmulighetene kan variere fra forskrift til forskrift

36.4.5 Merknader

Mattilsynet vil overta forvaltningsmyndighet fra Statens landbrukstilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Fiskeridirektoratet, Statens næringsmiddeltilsyn og de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene fra 1.1.2004.

37 Nytt: Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)

37.1 Generelt

37.1.1 Formål

Hovedformål:
- Føre tilsyn med kvaliteten på utdanninger ved institusjoner innenfor høyere utdanning

Lovgrunnlag:
- 1995–05-12 nr 22 Lov om universiteter og høgskoler (T)
- 1986–07-11 nr 53 Lov om private høyskoler (T)

37.2 Ressurser

Antall ansatte: ca. 30

37.3 Organisering

37.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Oslo
- Regionale/lokale enheter: Ingen

37.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Utdannings- og forskningsdepartementet (organet er faglig uavhengig, men departementet fastsetter forskrifter for organets virksomhet)
- Administrativt: Utdannings- og forskningsdepartementet

37.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Styret for NOKUT, Administrerende direktør
- Annet: Organet opprettes 1. januar 2003

37.4 Oppgaver og virkemidler

37.4.1 Regelverk

Forskrift om evaluering, akkreditering og godkjenning etter lov om universiteter og høgskoler og lov om private høyskoler trer i kraft 1. januar 2003. Organet fastsetter egne forskrifter med hjemmel i forskriften. Overordnede bestemmelser i lov om universiteter og høgskoler og lov om private høyskoler.

37.4.2 Tilsyn

Tilsyn med kvaliteten på høyere utdanning i Norge, herunder evaluering av institusjonenes kvalitetssikringssystem, akkreditering av studietilbud og institusjoner, revisjon av akkrediteringer, evalueringer av enkeltutdanninger og tildeling/revisjon av eksamensrett etter lov om private høyskoler.

37.4.3 Andre oppgaver

- Generell godkjenning av utenlandsk utdanning og utdanning som ikke faller inn under lov om universiteter og høgskoler eller lov om private høyskoler
- Generell informasjonsvirksomhet
- Kvalitetsutviklingsarbeid i samarbeid med institusjoner innenfor høyere utdanning

37.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Enkeltvedtak om godkjenning av utenlandsk utdanning og utdanning som ikke faller inn under lov om universiteter og høgskoler eller lov om private høyskoler
- Enkeltvedtak om akkreditering av studietilbud og institusjoner
- Enkeltvedtak om tilbaketrekking av akkrediteringer (revisjon)
- Enkeltvedtak om godkjenning av enkelteksamener etter lov om private høyskoler

38 Nytt: Stiftelsestilsynet

38.1 Generelt

38.1.1 Formål

Hovedformål:
- Føre tilsyn med alle landets stiftelser

Etatens egne målformuleringer:
- Foreløpig ikke utarbeidet

Lovgrunnlag
- 15. juni 2001 nr 59 Stiftelsesloven 2001

38.2 Ressurser

Regnskapstall 2001

Samlede utgifter: Finnes ikke
Samlede inntekter: Finnes ikke
Antall ansatte: Anslagsvis 10

38.3 Organisering

38.3.1 Lokalisering

- Hovedkontor: Ikke avgjort
- Regionale/lokale enheter: Trolig ikke

38.3.2 Overordnet(e) departement

- Faglig: Justisdepartementet
- Administrativt: Justisdepartementet

38.3.3 Organisering av sentralenheten

- Ledelse: Administrerende direktør
- Avdelinger: Foreløpig ikke bestemt

38.4 Oppgaver og virkemidler

38.4.1 Regelverk

Forskriftskompetanse direkte etter § 8. På en del områder vil kompetanse kunne bli delegert. Etaten vil kunne bistå departementene ifm. utarbeiding av forskrifter på øvrige områder, samt når det gjelder lovarbeid.

38.4.2 Tilsyn

Stiftelsestilsynet skal ha oppgaver innenfor følgende områder:
- Tilse at forvaltningen skjer i samsvar med stiftelsenes vedtekter og stiftelsesloven.
- Føre register over alle stiftelser.
- Treffe vedtak med hjemmel i stiftelsesloven, f.eks. omdanne stiftelser, beslutte granskning, oppnevne og avsette styremedlemmer eller frata revisor oppdraget.

38.4.3 Andre oppgaver

- Bistå stiftelser etter reglene om forvaltningens veiledningsplikt.
- Samkjøre Stiftelsesregisteret med Foretaksregisteret og Enhetsregisteret.

38.4.4 Reaksjonsmuligheter

- Påpeking av plikter overfor tilsynsobjekt
- Beslutte granskning som kan utføres av Stiftelsestilsynet selv, eller settes bort til andre.
- Avsette eller oppnevne styremedlemmer og/eller revisor.
- Fremme erstatningskrav mot personer med verv på vegne av stiftelsen.
- Politianmelde straffbare forhold.

38.4.5 Merknader

Justisdepartementet er klageinstans for Stiftelsestilsynets avgjørelser.