

DFØ-rapport 2022:4
juli 2022

Hvor går regional stat?

Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk i tildelingsbrevet 2021 i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet å se nærmere på nye organisasjonsformer i staten. Som svar på dette oppdraget har vi valgt å foreta en undersøkelse av hvordan organiseringen av regional statsforvaltning har utviklet seg.

I den innledende fasen av prosjektet gjorde vi en kartlegging av de etatene som det har vært vanlig å anse som regional stat, med vekt på hvordan etatene er organisert i dag og omfanget av funksjonsbasert organisering. Dette arbeidet er dokumentert og utgitt som DFØ-notat 2021:4 *Fra geografi til funksjon*.

I neste fase av prosjektet har vi innhentet og systematisert erfaringer fra fire utvalgte etater, som hver på sin måte har gått i retning av en mer funksjonsbasert organisering. I denne rapporten oppsummerer vi erfaringene og gir vår analyse av utviklingen.

Vi takker etatene som har svart på våre spørsmål om dagens organisering, og takk til alle informanter som velvillig har stilt opp og delt sine erfaringer med oss. En særlig takk til våre kontaktpersoner i de fire utvalgte etatene for all bistand i samband med datainnsamlingen.

Arbeidet er utført av Dag Solumsmoen, Eivor Bremer Nebben, Trond Kråkenes og Aud-Sissel Meringdal (prosjektleder). Fungerende avdelingsdirektør Elisabeth Taraldsen Hyllseth er prosjektansvarlig.

Oslo, 1. juli 2022

Hilde Nakken
divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	4
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	6
1.1.1 Regional statsforvaltning er fremdeles i endring	6
1.1.2 Vi belyser omfang, konsekvenser og muligheter.....	7
1.2 Metodisk tilnærming	8
1.2.1 Del I Bred kartlegging	8
1.2.2 Del II Caseundersøkelse i fire etater.....	9
1.3 Avgrensninger og begrepsavklaringer	11
2 Hvordan er den regionale staten organisert i dag?.....	13
2.1 Funksjonsbasert organisering og landsdekkende oppgaveløsning blir mer dominerende	13
2.1.1 Stadig færre etater har geografisk basert organisering	14
2.1.2 Fire etater har en rent funksjonsbasert organisering.....	15
2.1.3 Funksjonsorganisering i kombinasjon med geografi er mest utbredt	15
3 Hva er bakgrunnen og de sentrale driverne for utviklingen?.....	18
3.1 Samspill mellom etatene og departementene.....	18
3.2 Eksterne utredninger og prosesser påvirker	18
3.3 Digitalisering er både en sentral driver og muliggjør.....	19
3.4 Utfordringer med likebehandling, kompetanse og styrbarhet.....	20
3.5 Etatene vil bli bedre i stand til å ivareta samfunnsoppdraget.....	21
4 Hva kjennetegner en mer funksjonsbasert organisering?	23
4.1 Fire ulike etaters organisering.....	23
4.1.1 Fellesfunksjoner legges dels i stab og dels i linjen	26
4.1.2 Etatene organiseres etter ulike inndelingsprinsipper.....	27
4.2 En mer enhetlig og styrbar etat.....	27
4.2.1 Direktoratsnivået slankes eller fjernes	27
4.2.2 En mer enhetlig styringsfunksjon koblet til det operative.....	28
4.2.3 Enklere ledelsesstruktur.....	30
4.2.4 Fortsatt desentral oppgaveløsning gjennom fjernledelse.....	31
4.2.5 En ny linje/stab-relasjon skaper behov for rolleavklaring	32

4.2.6 Nye samordningsbehov	32
4.2.7 Sterkere fagmiljøer	34
4.2.8 Generelt positive erfaringer med ny organisering.....	35
4.3 Funksjonsorganisering endrer statens regionale tilknytning.....	37
4.3.1 Etatenes tidligere kontorsteder blir opprettholdt	37
4.3.2 Spredning av hovedkontorfunksjoner og arbeidsplasser	37
4.3.3 Varierende grad av faste kontaktpunkter regionalt	38
4.3.4 Regional samordning oppleves som mer krevende	39
4.4 Departementene ser forbedringer som følge av en mer funksjonsbasert etat	42
5 Analyse og vurderinger	44
5.1 Et typisk utviklingsforløp?	44
5.2 Muligheter i en funksjonsbasert organisering	45
5.2.1 En organisasjonsstruktur som underbygger mål og prioriteringer	46
5.2.2 Mer effektiv styring og ansvarsutkreving	46
5.2.3 Samlet vurdering av utvikling versus drift.....	46
5.2.4 Administrative funksjoner kan organiseres mer kostnadseffektivt.....	47
5.2.5 Større og mer spesialiserte fagmiljøer kan gi økt kvalitet	47
5.2.6 Mer likebehandling utelukker ikke brukerroretting.....	48
5.3 Regional samordning har fått et vanskeligere utgangspunkt	48
5.4 Spørsmål til utviklingen videre	49
5.4.1 Stadig mer funksjonsbasert?.....	49
5.4.2 Bør direktoratbegrepet skifte innhold?	50
5.4.3 Er direktoratsnivået nødvendig for å sikre totrinns klagebehandling?	50
5.4.4 Desentral sentralisering av arbeidsplasser - på lengre sikt?	51
5.4.5 Behov for å delegere myndighet til lavest mulig nivå	52
5.4.6 Samordningsbehov krever særlig oppmerksomhet	52
Vedlegg.....	54
Referanser	56

Sammendrag

Stadig flere av etatene innen regional statsforvaltning har i løpet av de siste fem årene gått fra å ha en geografisk basert organisering til en mer funksjonsbasert organisering. I løpet av 2022 vil hele 17 av de 21 etatene som har tilhørt regional statsforvaltning, ha en organisering inndelt etter likeartede funksjoner og med landsdekkende oppgaveløsning. Fra etatenes ståsted er enklere styringslinjer, mer ensartet praksis og sterkere fagmiljøer de største fordelene ved en funksjonsbasert organisering. En ulempe er at samhandling på regionalt nivå blir vanskeligere.

DFØ har undersøkt omfang, konsekvenser og muligheter som følger av en utvikling fra en geografisk basert til en mer funksjonsbasert organisering i statlige etater. Funnene er basert på en bred kartlegging av de 21 etatene som har tilhørt det som omtales som regional statsforvaltning, erfaringer fra fire utvalgte etater, deres eierdepartementer og et utvalg statsforvalterembeter. De fire utvalgte etatene er Kystverket, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Skatteetaten og Statens vegvesen.

En skrittvis utvikling der etatene er inspirert av hverandre

Etatenes valg om en funksjonsbasert organisering synes å være sterkt motivert ut av et ønske om å bli bedre rustet til å løse samfunnsoppdraget. Samtidig er digitalisering en sentral driver og muliggjør. Initiativene til å endre organisering blir tatt i et samspill mellom etatene og eierdepartementene, men der etatene har en førende rolle. Inspirasjon fra andre etater, sammen med eksterne utredninger og prosesser, bidrar i tillegg til å påvirke etatene i retning av en mer funksjonsbasert organisering.

En mer enhetlig og styrbar etat med sterkere fagmiljøer

I de fire undersøkte etatene som har valgt en mer funksjonsbasert organisering, ser vi at direktoratsnivået slankes eller fjernes. Faglige oppgaver flyttes ut fra direktoratsnivået og samles i divisjoner. Direktøren med stabsenheter får en mer enhetlig og strategisk styringsfunksjon koblet til den operative delen av virksomheten ute i divisjonene. Fagmiljøer som tidligere var fordelt på mindre regionale enheter, blir organisatorisk samlet i enheter med landsdekkende oppgaveløsning. Videre blir likeartede saker behandlet av samme enhet og under samme ledelse. Dette gir grunnlag for sterkere fagmiljøer, mer likebehandling, større spesialisering og mer fleksibel utnyttelse av kompetanse innen det enkelte fagområde.

Regional samordning blir mer krevende

Etatenes tidligere kontorsteder blir i stor grad opprettholdt ved overgang til funksjonsbasert organisering. Samtidig forsvinner det regionale styringsleddet, som i mange tilfeller var etatens kontaktpunkt ut mot andre etater og samarbeidspartnere regionalt. Dette kan føre til at etatenes lokalkunnskap blir svekket og gjør at den regionale samordningen får et vanskeligere utgangspunkt.

Inndelingsprinsipper og organisatoriske valg påvirker hva etatene kan oppnå

Hvilke funksjoner etatene velger å bygge organisasjonen opp rundt påvirker hva som kan oppnås med ny organisasjon. Erfaringer fra de etatene vi har undersøkt viser at fagområder

som tidligere var mindre synlige, kan løftes høyere opp i organisasjonsstrukturen som en divisjon. Videre ser vi at organisering på tvers av verdikjeder gir større samordningsbehov enn om divisjonene blir bygd opp rundt fagområder som tilhører samme verdikjede. Ettersom det regionale styringsleddet forsvinner, kan en funksjonsbasert organisering gi grunnlag for færre ledernivå dersom etatene er bevisste på dette. Hvor godt en funksjonsbasert organisering fungerer, vil dermed være avhengig av de inndelingsprinsippene og valgene som etatene tar innenfor rammene av organisasjonsmodellen.

På grunnlag av etatenes erfaringer påpeker vi i rapporten at funksjonsorganisering gir følgende muligheter:

- Underbygger etatenes mål og prioriteringer
- Mer effektiv styring og ansvarsutkreving
- Mer samlet vurdering av utvikling og drift
- Mer kostnadseffektiv organisering av administrative funksjoner
- Større og mer spesialiserte fagmiljøer kan gi økt kvalitet
- Mer likebehandling utelukker ikke brukerropping

Men vi ser også at funksjonsorganisering innebærer utfordringer, spesielt for regional samordning. Vi reiser spørsmål om det kan være aktuelt for de mest berørte etatene å formalisere en eksplisitt regional koordinatorrolle, blant annet for å ivareta statsforvalternes behov for et fast kontaktpunkt. Og er dette i så fall noe som skal overlates til etatene å vurdere, eller bør det legges føringer sentralt for å sikre dette? En annen og mer vidtgående løsning kunne være å legge ansvar for kommunerettede saksområder som er mest berørt av behovet for regional samordning inn under statsforvalterembetet. Dette ville i så fall kreve en mer omfattende utredning.

Når det gjelder den videre utviklingen antar vi blant annet at de fleste etatene vil se seg tjent med å fortsette i retning av mer funksjonsbasert organisering, men at noen av etatene ser det som nødvendig å beholde geografisk basert organisering på lavere nivåer.

Etter hvert som funksjonsorganisering fjerner skillet mellom sentralt og regionalt nivå i en etat, ser vi at direktoratsbegrepet ikke lenger er relevant for å betegne det sentrale nivået. Når skillet mellom nivåene forsvinner, oppstår spørsmålet om hvordan sikre totrinns klagebehandling. Her har etatene i samråd med sine departementer valgt ulike løsninger.

Med digitalisering og bruk av fjernledelse kan kontorstedene opprettholdes slik at man unngår sentralisering av arbeidsplasser. Spørsmålet er om det likevel på lengre sikt vil skje en desentral sentralisering, ved at nyrekruttering kanaliseres til det kontorstedet med flest medarbeidere på et fagområde.

Til slutt peker vi på behovet for å delegere myndighet til lavest mulig nivå, og at en funksjonsbasert organisering vil kreve særskilt oppmerksomhet på samordningsbehov.

1 Innledning

I dette kapittelet beskriver vi bakgrunnen for prosjektet, hvilke problemstillinger vi har belyst, metodisk tilnærming, i tillegg til aktuelle avgrensinger og begrepsavklaringer.

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

1.1.1 Regional statsforvaltning er fremdeles i endring

DFØ fikk i tildelingsbrevet 2021 i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) å se på nye organisasjonsformer i staten. Etter dialog med KMD er endringer i organisering av regional stat og hvilke konsekvenser dette gir, ett av temaene som skal undersøkes nærmere. Prosjektet inngår i den rollen DFØ har som fagorgan med ansvar for oppdatert kunnskap om sentrale utviklingstrekk i forvaltningen og konsekvensene av disse for våre brukere.

Regional statsforvaltning har tradisjonelt hatt en viktig oppgave i å bidra til at nasjonale mål og vedtak følges opp og gjennomføres på regionalt og lokalt nivå. En definisjon på regional statsforvaltning har vært: *«statlege verksemder som er inndelte på eit lågare nivå enn nasjonalstaten og med oppgåver som dei skal utføre innafor ein geografisk avgrensa region.»*¹

I omfang er regional statsforvaltning en betydelig del av offentlig forvaltning. En Difi-rapport fra 2017 *«Hva skjer med regional statsforvaltning?»* viser at ett av tre direktorater har et regionalt apparat. Det dreier seg om 21 av i alt 63 direktorater.² I tillegg kommer statsforvalteren og de ti statsforvalterembetene. Som regional samordningsmyndighet for staten og som bindeledd mellom kommunene og staten i iverksetting av politikk på en rekke sektorområder har statsforvalteren fremdeles en regional struktur som følger fylkesgrensene.

Det er flere grunner til at oppgaver er lagt til statlige enheter på regionalt eller lokalt nivå. En viktig grunn har vært at det i oppgaveløsningen har vært ønskelig med en viss grad av lokal tilpasning, eller at fysisk nærhet til brukerne er viktig. Statlige oppgaver er også lagt til regionalt nivå for å ivareta styring og oppfølging av lokale kontorer når kontrollspennet blir for stort til å styre alle enhetene fra et hovedkontor. I tillegg har det å tilføre distriktene arbeidsplasser og kompetanse vært vektlagt.³

Regional statlig forvaltning har gjennomgått store strukturelle endringer de siste 20 årene. Tradisjonelt hadde alle etatene en regioninndeling som fulgte fylkesgrensene, og regionskontorenes oppgaver var knyttet til et avgrenset geografisk område. Det vil si at de

¹ St. meld. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009

² Difi (2017) *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter*. Difi-rapport 2017:10

³ Difi (2018) *En analyse av inndelingen av regional stat*. Difi-rapport 2018:10

regionale enhetene innenfor en etat hadde identiske oppgaver. Dette betegner vi som en *geografisk basert organisering*.

Fra slutten av 1990-tallet har vi sett to delvis parallelle utviklingstrekk.⁴ For det første har etatene forlatt fylket som organiserende prinsipp. De opprinnelige fylkeskontorene er blitt slått sammen i større regioner, og de aller fleste etatene med regioninndeling opererer nå med fem regioner. Unntaket er de store etatene med individrettet tjenesteproduksjon, som Politiet og NAV. De har regioninndelinger som med noen unntak følger dagens fylkesgrenser. En særskilt problemstilling for denne utviklingen har vært at regional statsforvaltning har hatt ulike og lite sammenfallende regionsgrenser. En tilbakevendende bekymring, senest i forbindelse med regionreformen,⁵ var derfor at dette «regionale lappeteppet» skaper problemer for samordningen mellom ulike statlige virksomheter.

På bakgrunn av dette foretok Difi en tilstandsvurdering av regional statsforvaltning i 2017,⁶ der det ble konkludert med at ulik regional inndeling er et begrenset problem: Det oppleves ikke som et stort hinder for samarbeid og samordning mellom aktørene i den regionale statsforvaltningen.

Det andre utviklingstrekket er en sterkere spesialisering og oppgavedifferensiering mellom regionskontorene i mange av de statlige etatene.⁷ Dette dreier seg om at bestemte typer oppgaver blir samlet i ett regionskontor, som dermed får en landsdekkende funksjon på området. Dette kan både være faglige oppgaver knyttet til kjernevirksomheten i etatene og mer administrativt pregede oppgaver eller støttefunksjoner. Dette betegner vi som en *funksjonsbasert organisering*. Det er dette utviklingstrekket vi skal se nærmere på i dette prosjektet, der funksjonsbasert organisering brukes i vid betydning om organisering som ikke er geografisk basert.

1.1.2 Vi belyser omfang, konsekvenser og muligheter

Prosjektet ser nærmere på overgangen til funksjonsbasert organisering i det som tidligere ble betegnet som regional statsforvaltning, der vi tar sikte på å besvare tre hovedspørsmål:

Problemstilling 1: Hva er omfanget av funksjonsbasert organisering?

For det første ønsker vi å danne oss et bilde av hvor omfattende utviklingen i retning av en mer funksjonsbasert organisering er, samt hvilke ulike former utviklingen tar. Hvor utbredt er en funksjonsbasert organisering blitt? Er det en dominerende måte å organisere seg på som kan betegnes som funksjonsbasert organisering, eller tar den ulike former? Og hva er driverne bak denne utviklingen?

⁴ De tidlige stadiene i denne utviklingen ble kartlagt i Statskonsults rapport 2002:18 *Inndeling av regional stat*. Difi har i en senere kartlegging dessuten vist hvordan digitalisering og langt færre regioner åpnet for å trekke regiondirektørene inn i direktørens ledergruppe (Difi-notat 2014:4 *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med et regionalt apparat*).

⁵ Innst. S 119 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*.

⁶ Difi-rapport 2017:10 *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter*

⁷ 5 Difi-rapport 2017:10 *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter*

Problemstilling 2: Hva er konsekvensene av å gå over til en funksjonsbasert organisering?

For det andre skal vi belyse konsekvenser av å gå over til en mer funksjonsbasert organisering. Her vil vi være oppmerksomme på både intenderte og uintenderte konsekvenser. Intensjonen er å undersøke hvordan ny organisering påvirker styring, organisering og ledelse og legger til rette for at etatene lykkes i sitt samfunnsoppdrag. Etatene har også en viktig rolle som faglig rådgiver for departementet. Vi vil derfor se om overgangen til en mer funksjonsbasert organisering har noen betydning for den rollen etaten har overfor departementet. I tillegg har mange av disse etatene spilt en sentral rolle regionalt og blant annet bidratt inn i lokale og regionale prosesser og i samordning mellom ulike statlige sektorinteresser. Når etatene ikke lenger har en geografisk basert organisering, endres også forutsetningene for regional samhandling. Vi vil derfor også være opptatt av å undersøke hvilke konsekvenser overgangen har for etatenes rolle regionalt.

Problemstilling 3: Hvordan kan muligheter utnyttes og mulige ulemper kompenseres?

Til slutt er en sentral problemstilling å identifisere mulige utviklings- og forbedringsområder. Det gjelder både hvordan de muligheter som ny organisering gir, kan utnyttes bedre, og hvordan eventuelle ulemper kan kompenseres. Når det gjelder mulige ulemper, vil vi være spesielt oppmerksomme på hvordan statsforvalterens samordningsrolle blir berørt og hvordan denne rollen kan fylles under nye organisatoriske forutsetninger.

1.2 Metodisk tilnærming

Rapporten er i sin helhet basert på kvalitative metoder. Vi har hatt en utforskende tilnærming der vi har vekslet mellom å hente informasjon gjennom dokumentstudier og intervjuer. Populasjonen har bestått av de 21 etatene som har hatt et regionalt apparat, og som har vært omtalt som regional statsforvaltning.

Hensikten med vår undersøkelse har vært å gi et oversiktsbilde over hvordan disse etatene er organisert i dag på akse fra geografisk basert organisering til funksjonsbasert organisering. Videre har vi ønsket å få mer systematisert dybdeinformasjon om hva en overgang til funksjonsbasert organisering innebærer både for den enkelte etat og for etatens samarbeidspartnere. Dette er kunnskap som det bare er mulig å få ved å studere etatene enkeltvis, og som var mindre egnet for en mer standardisert spørreskjemaundersøkelse med forhåndsbestemte kategorier. Prosjektgruppen har brukt mye tid på å sette seg inn i de etatene som tilhørte regional statsforvaltning, få oversikt over etatene og forstå de enkelte organisasjonsmodellene.

1.2.1 Del I Bred kartlegging

Undersøkelsen er utformet i to deler. Del 1 er en bred kartlegging av etatene som har tilhørt regional statsforvaltning. Med dette besvarer vi problemstilling 1 *Hva er omfanget av funksjonsbasert organisering*. Resultatene fra denne kartleggingen ble presentert i DFØ-notat 2021: 4 *Fra geografi til funksjon*. På grunnlag av etatenes nettsider, ulike etatsspesifikke evalueringer og utredninger om organisasjonsstrukturen, samt skriftlige svar på spørsmål fra

oss, utarbeidet vi en grov oversikt over hvordan etatene var organisert fordelt på tre kategorier; *Etater med geografisk basert organisering*, *Etater med rent funksjonsbasert organisering* og *Etater med en funksjonsbasert organisering med innslag av geografi på lavere organisatorisk nivå*.

Arbeidet i del I var også viktig for å sette oss på sporet av hvilke spørsmål det vil være interessant å gå dypere inn i for å belyse problemstilling 2 (hvilke konsekvenser utviklingen har) og problemstilling 3 (hvordan mulige konsekvenser kan kompenseres).

1.2.2 Del II Caseundersøkelse i fire etater

I del II har vi gått nærmere inn i fire av etatene som har en funksjonsbasert organisering, for å få et bedre bilde av hva en funksjonsbasert organisering innebærer. Det er imidlertid viktig å påpeke at vi gjennom studiet av de fire etatene først og fremst kan si noe om hva funksjonsorganisering innebærer for disse fire. De 17 etatene som har gått over til en mer funksjonsbasert organisering, er svært ulike. Modellene de har valgt, varierer også mye. Det betyr at vi må være tilbakeholdne med å generalisere ut fra funnene fra disse casestudiene, men det vil gi innsikt i disse etatenes organisatoriske valg og erfaringer. Dette mener vi kan være nyttig kunnskap for de andre statlige etatene som er i eller vurderer en overgang fra geografisk til funksjonsbasert organisering. Det vil også danne et godt utgangspunkt for vårt videre arbeid med disse problemstillingene. Erfaringsmessig er det i slike utredningsprosjekter, der det foreligger lite kunnskap fra tidligere, hensiktsmessig å gå skrittvis fram.

Fordi de 17 etatene som har gått over til en mer funksjonsbasert organisering er såpass ulike, har vi vært opptatt av å velge etater som varierer langs ulike dimensjoner. Vi ønsket å få med etater som varierer når det gjelder:

- Hvor langt de har gått i retning av funksjonsorganisering
- Hvor mye samhandling de har med kommunalt nivå og statsforvalteren
- Hvor lenge de har vært funksjonsorganisert
- Type oppgaver (tjenesteyting, sikring av infrastruktur og myndighetsutøvelse) og hvor stedsavhengig oppgaveutførelsen er
- Hvor mange styringsnivåer de har definert (om de fremdeles opererer med to-nivå klagesaksbehandling innenfor etaten)
- Størrelse

Med disse kriteriene har vi valgt å se nærmere på disse fire etatene:

- Kystverket
- NVE
- Skatteetaten
- Statens vegvesen

Ved hjelp av dokumentstudier og intervjuer har vi tatt sikte på å få fram:

- Begrunnelser for å gå over til en funksjonsbasert organisering og hvem som initierte endringen
- Kjennetegn ved den organisatoriske inndelingen, styringslinjene og ansvarsfordelingen

- Konsekvenser av overgangen til en funksjonsbasert organisering. Her har vi blant annet vært opptatt av å få vurderinger av:
 - o Etatens evne til å ivareta sin faglige rolle opp mot departementet
 - o Etatens rolle regionalt
- Erfaringer med organisasjonsmodellen, behov for videreutvikling av organisasjonen og eventuelle tiltak som kan kompensere for utilsiktede konsekvenser.

Vår vurdering er at utvalget har gitt oss en god bredde i casene, men samtidig er den innsikten vi fikk under datainnsamlingen også en illustrasjon på at det enkelte case er unikt. For å belyse bakgrunnen og drivere for utviklingen har vi i tillegg trukket veksler på foreliggende materiale som beskriver omorganiseringsprosessene i de øvrige etatene.

Dokumentstudier

Interne utredninger og evalueringer av organisasjonsstrukturen, samt etatens strategidokumenter og årsrapporter, har vært et viktig inntak for å sette oss inn i begrunnelser for organisasjonsendringene og kjennetegn ved de valgte organisasjonsmodellene. Men fordi disse organisasjonsendringene har virket i forholdsvis kort tid, forelå det lite skriftlig dokumentasjon av erfaringer. Her ble derfor intervjuer helt sentralt for vår innsikt.

Intervjuer

I hver av de utvalgte etatene har vi hatt fem til syv intervjuer. Intervjuene har hovedsakelig vært med ledere på ulike nivå, og enkelte av intervjuene har vært gruppeintervjuer. I utvalget av informanter har vi vært opptatt av å få synspunkter fra personer som var sentrale i omstillingsprosessen, fra personer i toppledelsen, fra ledere som sitter lenger ut i organisasjonen og fra ledere som befinner seg på ulike kontorsteder. Dette har gitt oss innsikt i hva som er driverne bak utviklingen, og hva som er erfaringer med funksjonsbasert organisering ut ifra et ledelsesperspektiv. For å få innsikt i de ansattes erfaringer med funksjonsbasert organisering har vi i tillegg gjennomført intervjuer med tillitsvalgte i etatene, bortsett fra i Skatteetaten. Skatteetaten fikk gjennomført en ekstern underveisevaluering av ny organisering i 2021, basert på 200 intervjuer, der 16 ansattrepresentanter (tillitsvalgte og vernetjeneste) inngikk i utvalget. De øvrige tre etatene har kun virket i ett til to år etter ny organisering, og foreløpig foreligger det ikke tilsvarende evalueringer for disse.

Vi håper imidlertid at det i tiden som kommer vil bli initiert flere evalueringer av de enkelte etatenes overgang til en mer funksjonsbasert organisering, slik at man kan gå mer i dybden i den enkelte virksomhet og på den måten supplere funnene fra vår undersøkelse.

For et bredere kunnskapsgrunnlag om historikk og sentrale drivere for overgangen til en mer funksjonsbasert organisering supplerte vi i tillegg til de fire etatene med intervjuer av ledere for Tolldirektoratet og Fiskeridirektoratet.

Intervjuene har foregått på Teams og varte om lag i en time.

For å få nærmere innsikt i hvordan omgivelsene opplever etatenes endringer i organisering, gjennomførte vi også intervjuer i et utvalg av departementer og statsforvalterembeter. Dette utvalget har bestått av:

- Departementene som har et etatsstyringsansvar for de fire case-virksomhetene. Tema for disse intervjuene var hvilken rolle departementene har hatt i omstillingsprosessen og hvordan overgangen fra en geografisk basert til en funksjonsbasert organisering oppleves fra departementets ståsted.
- Statsforvalterne ved fem assisterende statsforvaltere. Intervjuene ble gjennomført som to gruppeintervjuer. Tema for disse intervjuene var hvilken betydning overgang til funksjonsbasert organisering har for samarbeid på regionalt nivå og for statsforvalterens samordningsrolle.
- Samtale med KS ved en regiondirektør.

Til sammen har vi gjennomført 30 intervjuer med 40 informanter.

1.3 Avgrensninger og begrepsavklaringer

Vekt på organisering og hva som skjer med det regionale organisasjonsleddet

En hovedtilnærming i dette prosjektet er hvordan regional statsforvaltning er organisert. Med utgangspunkt i etatenes organisasjonsmodeller retter vi oppmerksomheten mot hva som skjer i det som tidligere ble betegnet som regionsnivået av virksomhetene. Det betyr at vi i mindre grad går inn i det som skjer på direktoratsnivået.

Prinsipper for organisering

Et sentralt utgangspunkt for vår kartlegging har vært å gruppere de statlige etatene etter hvilke prinsipper som ligger til grunn for deres organisering. NIVI-analyse viser til at formål, funksjon, geografi eller målgruppe har vært hovedprinsipper for valg av organisering av statsforvaltningen i Norge.⁸ Nesheim med flere viser til at geografi, funksjon og tjeneste/formål er de mest relevante prinsippene for gruppering av den type virksomheter som inngår i regional statsforvaltning.⁹ I artikkelen «*Fra regionale kongedømmer til sentralisert stat?*» har de en grundigere teoretisk diskusjon av dette.

Med utgangspunkt i disse perspektivene og etter en nærmere vurdering av de 21 etatene som inngår i vår kartlegging, har vi valgt å benytte følgende tredeling:

- Geografisk basert organisering
- Funksjonsbasert organisering med innslag av geografi på lavere organisatorisk nivå¹⁰
- Funksjonsbasert organisering

Geografisk basert organisering blir i denne sammenheng brukt om etater som opererer med et skille mellom hovedkontoret og det ytre apparatet, og som har et organisatorisk nivå regionalt bestående av regionskontorer med en geografisk basert inndeling. Regionskontorene kan ha innslag av landsdekkende oppgaveløsning ved at deler av enheter eller enkeltansatte ivaretar ansvar for slike oppgaver.

⁸ Langset, M. & Vinsand, G., (2017) *Prinsipper for organisering av regional statsforvaltning*. NIVI-rapport 2017:6

⁹ Nesheim, T., Lindberg, O. & Lotsberg, D. (2020) *Frå regionale kongedømmer til sentralisert stat?* Beta 02/20 (Volum 34)

¹⁰ I DFØ-notat 2021:4 ble denne kategorien også omtalt som en hybrid organisering

Funksjonsbasert organisering med innslag av geografi på lavere organisatorisk nivå tar utgangspunkt i en funksjonsinndeling og har dette som hovedprinsipp, men der en avgrenset del av virksomheten på et lavere nivå i organisasjonen har enheter med ledere som har ansvar for et geografisk avgrenset område.

Funksjonsbasert organisering innebærer at enhetene på alle nivåer i organisasjonen ivaretar landsdekkende oppgaver og har en organisatorisk inndeling med basis i likeartede funksjoner/produksjonskjeder/prosesser, eller eventuelt med basis i formål/tjeneste eller målgruppe. Dette innebærer at vi her bruker begrepet funksjonsbasert i en noe utvidet betydning sammenholdt med det Nesheim med flere gjør, jf. omtale ovenfor.

Pandemien kan ha påvirket innføring av ny organisasjon

For de etatene vi ser nærmere på, er ny organisasjonsmodell i all hovedsak innført de siste to til tre årene. Det betyr at ny organisering er innført parallelt med at det har pågått en pandemi. Pandemien kan ha endret noen av forutsetningene som lå til grunn for omorganiseringen og kan ha bidratt til å forsinke etablering av ny organisasjon. Situasjonen med hjemmekontor og digitale møter har på den annen side endret samhandling og kommunikasjon i etatene, noe som kan ha påvirket mulighetene til å etablere nye arbeidsmåter og fagmiljøer som forutsatt i ny organisasjon.

Om begrepsbruk

Gjennom vår datainnsamling har vi erfart at etatene bruker ulike begreper om tilnærmet de samme typer av funksjoner, enheter, roller med videre, når de skal beskrive sin organisering. Eksempelvis blir enheter under toppleder omtalt som både divisjoner, virksomhetsområder eller avdelinger. Geografisk baserte enheter blir omtalt som regionskontorer, fylkeskontorer, distriktskontorer eller områder, og lederne ved disse enhetene omtales som regiondirektører, regionsjefer, plassjefer eller lokasjonsansvarlige. I den faktabaserte delen av rapporten - kapittel 2, 3 og 4 - har vi tilstrebet å bruke de samme begrepene som den enkelte etat bruker i omtalen av sin organisering. I kapittel 5, der vi gir vår analyse og vurderinger, har vi imidlertid valgt en mer generalisert begrepsbruk på tvers av etatene.

2 Hvordan er den regionale staten organisert i dag?

Med utgangspunkt i en kartlegging av de 21 etatene som tidligere er betegnet som regional statsforvaltning, ser vi i dette kapitlet på omfanget av funksjonsbasert organisering blant disse etatene og i hvilken retning organiseringen går.

2.1 Funksjonsbasert organisering og landsdekkende oppgaveløsning blir mer dominerende

Den brede kartleggingen i del I av dette prosjektet viste at det i løpet av de fem siste årene har skjedd vesentlige endringer i hvordan mange av etatene er organisert. Dette har ført til at funksjonsbasert organisering nå er den dominerende organisasjonsmodellen, og der en stadig større andel av de organisatoriske enhetene i etatene ivaretar landsdekkende oppgaver.

Av de 21 etatene som tidligere inngikk i regional statsforvaltning viser Tabell 1 at det bare er Bufetat, Fiskeridirektoratet, Justervesenet, Kartverket, Sjøfartsdirektoratet og DFØ som ikke har gjennomført større endringer av sin organisasjonsmodell de siste fem årene. Av disse gjennomfører Fiskeridirektoratet nå en omorganisering der de i løpet av 2022 vil gå fra å ha et hovedkontor og fem regionskontorer, til en organisering etter funksjoner og med to divisjoner som skal ivareta landsdekkende oppgaver. Fiskeridirektoratet vil med disse endringene få en rent funksjonsbasert organisering på linje med Arkivverket, DFØ, Lånekassen og Skatteetaten.

ORGANISASJONSMODELL	VIRKSOMHET M/ANTALL ANSATTE ¹¹	IVERKSATT ¹²
GEOGRAFISK BASERT		
	Bufetat (5 429)	01.01.2004
	Fiskeridirektoratet (431) ¹³	01.01.2004
	Kriminalomsorgen (5 575)	01.03.2021
	Mattilsynet (1 248)	01.05.2021
	Politietaten (18 976)	24.05.2018
FUNKSJONSBASERT M/GEOGRAFI PÅ LAVERE ORGANISATORISK NIVÅ		
	Arbeidstilsynet (675)	01.01.2020
	DSB (646)	01.03.2018
	Husbanken (291)	22.05.2018
	Justervesenet (101)	01.09.2011

¹¹ Antall ansatte tilsvarer antall arbeidsforhold

¹² Dato gjelder tidspunkt for når dagens organisasjonsmodell er innført (enkelte av etatene kan ha hatt innslag av funksjonsbasert organisering også tidligere)

¹³ Funksjonsbasert organisering vedtatt gjennomført i 2022

	Kystverket (969)	01.01.2021
	Kartverket (846)	01.01.2005
	NAV (15 531)	01.01.2019
	NVE (622)	01.01.2021
	Sjøfartsdirektoratet (371)	01.01.2012
	Statens vegvesen (4 845)	01.01.2020
	Tolletaten (1 521)	01.10.2020
	UDI (995)	01.01.2022
FUNKSJONSBASERT		
	Arkivverket (322)	01.11.2016
	DFØ (719)	14.11.2011
	Lånekassen (347)	01.01.2017
	Skatteetaten (7366)	01.01.2019

Tabell 1: Utvalgte etater etter organisasjonsmodell, antall ansatte 2021 og dato for endret organisering av det regionale apparatet

2.1.1 Stadig færre etater har geografisk basert organisering

Etter 2022 er det bare fire av etatene som fremdeles vil ha en geografisk basert organisering på regionnivå: Bufetat, Kriminalomsorgen, Mattilsynet og Politietaten. Disse fire etatene opererer fremdeles med et klart skille mellom hovedkontoret og det ytre apparatet, og der det ytre apparatet består av regionskontorer med en geografisk basert organisering.

På oppdrag fra Justisdepartementet (JD) utredet Kriminalomsorgen i 2018 ny organisering etter en tonivåmodell.¹⁴ Dette resulterte i at JD i 2020 fremmet forslag om å erstatte Kriminalomsorgens organisering basert på direktorat, regioner og lokalt nivå, med to nivåer uten regioner.¹⁵ Stortingsflertallet gikk imidlertid imot dette forslaget med begrunnelse i at det må bygge på en grundigere prosess og ses i sammenheng med en varslet stortingsmelding om sektoren. I etterkant av dette er det innført en ny organisasjonsmodell i Kriminalomsorgen fra 1. mars 2021. Ny organisering berørte i hovedsak direktoratsnivået, men innebar også opprettelse av en egen avdeling i direktoratet som koordinerer og ivaretar styringsdialogen med regionene.¹⁶

Med unntak av Politietaten, som består av 12 politidistrikter, har de øvrige etatene med geografisk basert inndeling et ytre apparat som består av fem regioner. Alle har i tillegg et operativt nivå under regionnivået. Den geografiske inndelingen har sammenheng med at de har ansvar for oppgaver som krever lokal tilstedeværelse, enten gjennom tjenester, tilsyn eller myndighetsutøvelse. Bufetat leverer barne- og familieverntjenester på vegne av staten, også ved hjelp av private leverandører, mens Kriminalomsorgen har ansvar for straffegjennomføringen på vegne av domstolene. Mattilsynets regionale apparat fører tilsyn langs hele verdikjeden innen matproduksjon. Politidistriktene hovedoppgave er å

¹⁴ Kriminalomsorgen (2018) *Ny organisering av Kriminalomsorgen – forenklet styring og økt kvalitet*. Kriminalomsorgen 4. april 2018

¹⁵ Prop. 143 L (2019-2020) *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen, bruk av pust- og bevegelsessensor i fengselsceller mv.)*

¹⁶ Kriminalomsorgen (2021) *Årsrapport 2021*

oppretholde lov og orden gjennom myndighetsutøvelse, samtidig som de også leverer tjenester som eksempelvis utstedelse av pass.

Ser vi på regionskontorenes organisatoriske tilknytning til hovedkontoret og koblingen til etatenes toppledelse, varierer denne. I Mattilsynet inngår ikke regiondirektørene i direktørens ledergruppe, slik tilfellet er i de fire andre etatene. I Bufetat, Kriminalomsorgen og Politietaten er imidlertid ikke regiondirektørene en del av direktørens ordinære ledergruppe, men deltar i en utvidet ledergruppe som møtes jevnlig (annenhver uke eller sjeldnere).

Selv om hovedprinsippet for disse etatene er en geografisk basert organisering, har samtlige av etatene ett eller flere regionskontorer eller enkeltansatte ved disse, som ivaretar landsdekkende oppgaver på vegne av hele virksomheten. Eksempelvis har regionskontorene i Bufetat styringsansvar for til sammen ti nasjonale kompetansesentre. Ett av regionskontorene under Kriminalomsorgen har ansvar for etatens arkivfunksjon, mens et annet regionskontor har ansvar for en refusjonsordning til kommunene. Under Mattilsynet er ansvaret for enkelte godkjenningsordninger lagt til to av regionskontorene, og også i Politietaten er det enkelte politidistrikter som ivaretar landsdekkende oppgaver og funksjoner. I tillegg har Bufetat og Politietaten særskilte enheter utenfor hovedkontoret som ivaretar landsdekkende funksjoner.

2.1.2 Fire etater har en rent funksjonsbasert organisering

Fire av etatene - Arkivverket, DFØ, Lånekassen og Skatteetaten - har i dag en rent funksjonsbasert organisering, der enhetene på alle nivåer ivaretar ansvar for landsdekkende oppgaver. Organisatorisk er dette løst ved at etatene har etablert en eller flere stabsfunksjoner og fire til seks divisjoner/avdelinger som rapporterer direkte til toppleder. De enkelte divisjonene/avdelingene ivaretar ansvar for avgrensede funksjoner med basis i etatens kjerneoppgaver.

Samtlige av de fire funksjonsbaserte etatene har ansvar for oppgaver som innebærer ulike former for tjenesteproduksjon der saksbehandlingen er digitalisert og i økende grad automatisert. Dermed er behovet for fysisk kontakt i mindre grad til stede, noe som innebærer at etaten står friere til å organisere seg etter hva som er mest hensiktsmessig for å ivareta sitt samfunnsoppdrag.

2.1.3 Funksjonsorganisering i kombinasjon med geografi er mest utbredt

I alt 12 av etatene har funksjonsbasert organisering med innslag av geografi på et lavere organisatorisk nivå. Det innebærer at funksjonsinndeling er valgt som et hovedprinsipp for utforming av organisasjonsmodellen, samtidig som en avgrenset del av virksomheten har en inndeling etter geografi. I praksis innebærer dette at nivået under toppleder (divisjoner/virksomhetsområder/avdelinger) har en funksjonsbasert inndeling, mens en eller flere enheter på lavere organisatorisk nivå har innslag av geografisk basert organisering. Dette betyr at regionnivået ikke er representert i direktørens ledergruppe, men at enkelte

divisjonsledere/avdelingsledere vil måtte forholde seg til både geografisk og funksjonsinndelte enheter.

Det geografiske innslaget i etatene med en blanding av funksjonsbasert og geografisk basert organisering varierer. I noen etater er det en større andel ansatte som jobber i enheter der oppgavene er geografisk avgrenset. Dette gjelder eksempelvis i NAVs Arbeids- og tjenestelinje, der det både er kommune- og fylkesbaserte kontorer som har en arbeidsdeling etter geografiske områder. I Arbeidstilsynet er seksjonene i Avdeling for tilsyn og Avdeling for arbeidslivskriminalitet organisert i fire geografiske områder. Statens vegvesen har i alt tre divisjoner som baserer seg helt eller delvis på geografisk inndeling av oppgavene. På den annen side er UDI et eksempel på at geografisk basert organisering omfatter en begrenset del av etaten. Her har Mottaks- og returavdelingen fem regionskontorer, som totalt sett utgjør en mindre andel av de ansatte i en ellers funksjonsbasert organisasjon.

De fleste av de 12 etatene er videre kjennetegnet ved at regionale enheter, eller enkeltansatte ved disse enhetene, også ivaretar landsdekkende funksjoner på vegne av andre deler av virksomheten. Bare Kartverket og Sjøfartsdirektoratet oppgir å være helt uten landsdekkende funksjoner ved sine regionale kontorsteder.¹⁷ For de øvrige etatene varierer omfanget av landsdekkende oppgaver som er lagt til de geografisk baserte enhetene. Mens for eksempel NAV og Statens vegvesen har et stort omfang av landsdekkende oppgaver som er lagt til de geografisk baserte enhetene, er det mer begrenset i Justervesenet, der bare enkeltpersoner ved enkelte distriktskontor er tillagt et nasjonalt fagansvar.

Et fellestrekk ved de 12 etatene er at deler av virksomheten har ansvar for oppgaver som er vurdert å kreve lokal og regional tilstedeværelse. Seks av etatene har *tilsyns- og kontrolloppgaver* som er organisert i enheter med en geografisk basert inndeling under enkelte divisjoner/avdelinger. Dette gjelder Arbeidstilsynet, DSB, Justervesenet, NVE, Tolletaten og Sjøfartsdirektoratet. Under DSB er også Sivilforsvaret, som ivaretar *sikkerhets- og beredskapsoppgaver* overfor sivilbefolkningen i hele landet med en inndeling i 20 distrikter.

To av etatene har viktige *infrastrukturoppgaver* som krever lokal tilstedeværelse. Her har Statens vegvesen et stort omfang av stedsavhengige oppgaver på både veg-, transport-, trafikant- og kjøretøyområdet. I Kystverket krever lostjenesten og oppgaver innen planlegging, hav- og kystforvaltning og maritim sikring høy grad av brukerkontakt på lokalt og regionalt nivå.

Andre etater har ansvar for å levere ulike former for *offentlige velferdstjenester*. Her er NAV en viktig aktør med ansvar for omfattende arbeids- og velferdstjenester og brukerkontakt med enkeltpersoner og bedrifter ved NAV-kontor i alle landets kommuner og fylker. For UDI er ansvar for brukerrettede tjenester knyttet til mottaks- og returprosessen lagt til regionale kontorer.

¹⁷ For Kartverket gjelder dette fylkeskartkontorene under landdivisjonen og for Sjøfartsdirektoratet regions- og tilsynskontorer under avdeling for operativt tilsyn.

Både Husbanken og Kartverket har på ulike måter ansvar for *kommunerettede oppgaver*. Husbanken har ansvar for veiledning, virkemiddelbruk og oppfølging av det boligsosiale arbeidet i kommunene. For Kartverket er lokalkunnskap sentralt for fylkeskartkontorene i arbeidet med å samle inn og videreformidle offentlig geografisk informasjon knyttet til matrikkel og kart, og der kommuner og fylker er sentrale samarbeidspartnere.

3 Hva er bakgrunnen og de sentrale driverne for utviklingen?

I dette kapitlet utforsker vi nærmere hva som ligger til grunn for den utviklingen vi ser i retning av en mer funksjonsbasert organisering. Kunnskapsgrunnlaget for dette er basert på dokumentanalyser og intervjuer med ledere i Skatteetaten, Statens vegvesen, Kystverket, NVE, Tolletaten og Fiskeridirektoratet, samt disse etatenes eierdepartementer.

3.1 Samspill mellom etatene og departementene

Hva er det som bidrar til den utviklingen vi ser, der stadig flere av etatene går over til å ha en mer funksjonsbasert organisering? Informasjon vi har innhentet fra utvalgte etater og deres departementer gir et bilde av at initiativene i all hovedsak kommer i stand på basis av et samspill mellom etatene selv og eierdepartementene, og der etatene har en sentral rolle. Det primære synes å være at det over tid har bygd seg opp et behov i etatene for å gjøre organisatoriske endringer, og at det er en gjensidig forståelse mellom etaten og eierdepartementet om å gjøre noe med dette.

Formelt kommer ofte initiativet i form av et oppdrag i tildelingsbrevet til etatene. Det gjaldt eksempelvis både for Tolletaten, Skatteetaten, Statens vegvesen, Kystverket og Fiskeridirektoratet. Felles for disse var i tillegg at det i alle oppdragene ble presisert at funksjonsbasert organisering skulle inngå som ett av alternativene som skulle utredes. Det samme var ikke tilfelle i NVE, der omorganiseringen var egeninitiert. Her hadde en intern prosjektgruppe hatt en gjennomgang av etaten og lagt fram forslag til endret organisering.

Når oppdraget først er gitt, synes etatene å ha et stort handlingsrom fra oppdragsgiver i gjennomføringen av utredningene og forslagene til ny organisering. Samtidig inngår ny organisering som et sentralt tema i styringsdialogen med departementet og i avrapportering underveis i prosessen. Fra departementenes ståsted er viktige mål med involveringen at sluttresultatet blir en etat som kan bidra til å nå de overordnede målene med omorganiseringen opp mot etatens samfunnsoppdrag. I den grad ny organisering berører lokalisering av statlige arbeidsplasser har også fagdepartementene, i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet, et overordnet ansvar for at gjeldende retningslinjer på området blir fulgt. Når spørsmål om lokalisering av enheter og arbeidsplasser er et tema, inngår dette i stor grad i styringsdialogen mellom etatene og departementene. Dette kan også resultere i at det blir gitt særskilte føringer knyttet til lokalisering.

3.2 Eksterne utredninger og prosesser påvirker

Flere har nevnt at Skatteetaten og Tolletaten har vært en inspirasjon for egen etat når nye modeller for organisering skal utforskes, og disse to etatene har stilt villig opp og delt av sine erfaringer med andre. Etatene innhenter både erfaringer med funksjonsbasert organisering spesielt og omorganiseringer generelt. I utredningene som ligger til grunn for omorganiseringene, finner vi også referanser til ulike utredninger og kunnskapsgrunnlag som er brukt til inspirasjon i arbeidet.

For enkelte av etatene, som i Kystverket og Statens vegvesen, var det også eksterne utredninger som bidro til at ny organisering ble satt på dagsorden. Riksrevisjonen leverte en revisjonsrapport i 2018 om etats- og virksomhetsstyringen i Kystverket,¹⁸ der det blant annet ble pekt på utfordringer knyttet til doble styringslinjer, uklarheter i informasjonsflyt og kompliserte beslutningslinjer i enheter underlagt regionskontorene.

Finansdepartementet initierte i samarbeid med Samferdselsdepartementet en områdegjennomgang i 2017, der organiseringen av Statens vegvesen inngikk som et av temaene. Gjennomgangen kritiserte effektivitet og gjennomføringskraft til daværende organisasjon og ga sterke føringer om en mer funksjonsbasert organisering.

Flytting av oppgaver inn eller ut av etatene, inkludert endringer som følge av regionreformen, har også bidratt til å sette organisering av etatene på dagsorden. I Skatteetaten skjedde det først en innlemming av Statens innkrevingssentral i 2015, overføring av oppgaver fra Tolletaten i 2016 og 2017 og fra NAV i 2018. Disse endringene aktualiserte dermed organisatoriske endringer i både Skatteetaten og Tolletaten.

Som et ledd i regionreformen, og etter anmodning fra Stortinget, ble Statens vegvesen bedt om å overføre den fylkeskommunale delen av vegadministrasjonen i Statens vegvesen til fylkeskommunene og å utrede dette.¹⁹ Dette resulterte i overføring av oppgaver tilsvarende om lag 1650 årsverk fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020. Ved at ansvaret for fylkesvegadministrasjonen ble samlet i fylkeskommunene åpnet dette for å gå i retning av en mer funksjonsbasert organisering i Statens vegvesen.

3.3 Digitalisering er både en sentral driver og muliggjør

Vårt datagrunnlag viser at digitalisering er en viktig driver for utviklingen av offentlig forvaltning, og det er en sentral faktor som blir vektlagt når etatene vurderer framtidig organisering. Uten unntak inngår digitalisering som et viktig element i etatenes utredninger av alternative organisasjonsmodeller. Digitaliseringsstrategien²⁰ og de årlige digitaliseringsrundskrivene rettet mot offentlig forvaltning gir også klare forventninger til digitalisering i forvaltningen, og de understøtter den digitale transformasjonen som skal skje i alle deler av offentlig sektor framover.

De nye mulighetene som digitalisering gir, i kombinasjon med ny teknologi, er med på å endre etatenes produksjon og behov for fysisk kontakt til å utføre oppgavene. Digitalisering endrer rammebetingelser og forventninger til etatene og skaper et behov for at etatene tilpasser sin organisasjon til den utviklingen som skjer i samfunnet ellers. Ved at behovet for

¹⁸ Riksrevisjonen (2018): *Dokument 1 (2018-2019) Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll – budsjettåret 2017.*

¹⁹ Statens vegvesen (2018) *Fra sams og samling – Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurderinger av alternativer*

²⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*

fysisk kontakt med brukerne reduseres, åpner det også opp for nye måter å organisere oppgaveløsningen på.

Digitalisering gir nye bruksmønstre og fører ofte til forenkling av arbeidsprosesser. I eksempelvis Statens vegvesen er kjøretøysystemet digitalisert gjennom flere titalls ulike digitaliseringsprosesser. Dette gir både data til tredjeparts forretningsutvikling og har resultert i at skranketjenestene går ned. Ved at behovet for fysisk kontakt med brukerne er blitt redusert, har det også bidratt til å gjøre en del av etatenes oppgaver mindre stedsavhengige.

Her er det imidlertid en vekselvirkning. På samme tid som digitalisering åpner opp for nye arbeidsmetoder og effektivisering, kan standardisering av arbeidsprosesser og spesialisering gjennom funksjonsbasert organisering legge til rette for ytterligere digitalisering.

3.4 Utfordringer med likebehandling, kompetanse og styrbarhet

I etatene som tidligere hadde en geografisk basert organisering med regionskontorer, var det ulike utfordringer som gjorde at man begynte å se på andre modeller for organisering. Regionskontorstrukturen har blant annet vært kjennetegnet av at ansatte i de ulike regionene har ivaretatt ansvar for de samme oppgavetypene. Både Kystverket og Fiskeridirektoratet viser til at det etter hvert ble utfordrende å fortsette med fem regioner, der et begrenset antall ansatte skulle ha full kompetanse på hele oppgaveporteføljen. De organisatoriske enhetene varierte i størrelse, og det ble krevende å *opprettholde kompetansen* rundt ulike fagområder ved den enkelte region. Videre var det begrensede muligheter for spesialisering og oppbygging av spisskompetanse i en regionbasert modell.

Både Skatteetaten, Statens vegvesen, Tolletaten, Kystverket og Fiskeridirektoratet erfarte at hensynet til *likebehandling* ble utfordret i en regionstruktur. Næringsaktører og andre som forholdt seg til ulike regioner, kunne oppleve ulik praksis fra region til region. I Skatteetatens utredning er det vist til et økende behov for å løse oppgaver på tvers av regioner.²¹ Dette særlig for å sikre likebehandling av like saker, men også for å sikre effektiv ressursutnyttelse av spesialisert kompetanse til mer kompliserte saker uavhengig av geografisk tilhørighet. I gammel organisasjon ble dette løst gjennom prosjektorganisering på tvers av enhetene, noe som krevde mye ressurser til koordinering og administrasjon og som førte til uklare styringslinjer.

I NVE har bare en av fagavdelingene (Skred og vassdrag) hatt underliggende enheter med en regionkontorstruktur. Her har også behovet for mest mulig lik praksis og likebehandling vært en sentral begrunnelse for å redusere regionsjefenes myndighet. NVE har imidlertid valgt å opprettholde regionskontorene, men regionsjefene har mistet det faglige styringsansvaret. Dette er begrunnet med behovet for å skape en enhetlig fag- og personalledelse på lik linje med de øvrige avdelingene i etaten.

²¹ Skatteetaten (2017) *Overordnet organisering av Skatteetaten*, oversendt Finansdepartementet 4. april 2017

I Skatteetaten og Kystverket ble særlig det å få en *mer styrbar organisasjon* vektlagt. Flere andre etater, deriblant Arkivverket, viser også til at geografisk baserte organisasjonsmodeller kan være krevende å styre: «*de regionale statsarkivene utviklet seg til ni regionale kongedømmer*».²² For det første kan det oppstå styringsutfordringer ved at sidestilte fag- og styringsmiljøer i direktoratet gir ulike styringssignaler ut i linjen. For det andre kan behov for å samordne aktivitet mellom sideordnede regioner med like oppgaver gi ressurskrevende og lite fleksible styringsstrukturer. Skatteetaten erfarte at organiseringen i regioner bidro til organisatoriske barrierer som hindret samhandling, prosessflyt, bruk av ressurser og kompetanse på tvers av organisasjonen, med silotenkning og lite fleksibilitet som følge. For det tredje ble bildet enda mer komplekst ved at stadig flere av regionskontorene over tid hadde fått ansvar for landsomfattende funksjoner. Dette førte til utfordringer med doble styringslinjer og uklare rolle- og ansvarsforhold, noe som forsterket behovet for å gjøre noe med organisasjonsstrukturen og dermed også med styringslinjene.

Dette var også noe av erfaringen i Kystverket, der regionskontorene hadde ansvar for nasjonale fagsentra med landsdekkende oppgaver. Ansvar for de nasjonale fagsentrene var delt mellom hovedkontoret og regionskontoret, ved at hovedkontoret ivaretok det faglige ansvaret og regionsdirektørene hadde personalansvaret for de ansatte ved sentrene. Dette ga både utfordringer med doble styringslinjer, uklarheter i informasjonsflyt og kompliserte beslutningslinjer.

I større etater som Skatteetaten og Statens vegvesen var ikke regiondirektørene en del av ledergruppen i direktoratet. Regionavdelingene hadde ansvar for den operative delen av etaten med prosess- og prosjekteierskap. Dette gjorde at direktøren fikk lang avstand til produksjonen og at ansatte ute i produksjonen fikk lang avstand til dem som jobbet strategisk i direktoratet. Det å koble den operative delen av virksomheten tettere til det strategiske ble derfor et viktig hensyn for disse etatene.

3.5 Etatene vil bli bedre i stand til å ivareta samfunnsoppdraget

Gjennom foreliggende dokumentasjon om bakgrunnen for omorganiseringene får vi et innblikk i hva som ønskes oppnådd ved en funksjonsbasert organisering. Her ser vi at det er en del sammenfall i mål og intensjoner på tvers av virksomhetene. Helt overordnet vektlegger etatene gjennomgående at endringene skal gjøre dem bedre rustet og i stand til å løse samfunnsoppdraget sitt.

Videre ser vi at intensjonen med ny organisering i stor grad speiler de utfordringene og drivkreftene som har ført til innføringen av en mer funksjonsbasert organisering.

Med utgangspunkt i dette blir følgende framhevet som sentralt i det etatene ønsker å oppnå med ny organisering:

²² Nesheim, T., Lindberg, O. & Lotsberg, D. (2020) *Fra regionale kongedømmer til sentralisert stat?* Beta 02/20 (Volum 34).

- Mer robuste og styrkede fagmiljøer med økt gjennomføringsevne, der etaten kan arbeide mer samlet på ulike fagområder
- Mer effektiv ressursbruk, noe som gir større økonomisk handlingsrom og rom for tydeligere prioriteringer
- Mer effektiv styring med enklere beslutningsprosesser og tydeligere roller og ansvar
- Større fleksibilitet til å møte framtidige utfordringer og gi bedre samordning
- Mer brukertilpasset organisasjon
- Større likebehandling og likeartet løsning av oppgavene i hele organisasjonen

Det å oppnå effektiviseringsgevinster i form av økonomiske besparelser kommer klarest til uttrykk som ambisjon i Statens vegvesen. Allerede før beslutning om å overføre fylkesvegadministrasjonen og utrede organiseringen hadde regjeringen vedtatt et effektiviseringsprogram med konkrete føringer om betydelige kostnadsuttilsvarende en reduksjon på 300 – 500 stillinger fram mot 1. januar 2025. I Kystverket ble det lagt til grunn at ny organisering ikke bare skulle føre til kvalitative gevinster, men også økonomiske besparelser i form av reduksjon i antall årsverk, lavere husleiekostnader og andre kostnadsbesparelser.

4 Hva kjennetegner en mer funksjonsbasert organisering?

Hver enkelt etat er unik, og i dette kapitlet ser vi nærmere på hvilke organisatoriske valg etatene har tatt, og hva som er erfaringene med dette. Videre ser vi nærmere på hvordan statsforvalterne, som skal samordne den statlige virksomheten i fylket, opplever en mer funksjonsbasert stat og hva som er erfaringene ut fra eierdepartementenes ståsted.

I den grad det er mulig og datagrunnlaget tilsier det, har vi forsøkt å identifisere mulige fellestrekk og ulikheter på tvers av de fire etatene. Datagrunnlaget er en kombinasjon av intervjuer i utvalgte etater, eierdepartementer og statsforvalterembeter, samt analyse av dokumenter relatert til organisasjonsendringene.

4.1 Fire ulike etaters organisering

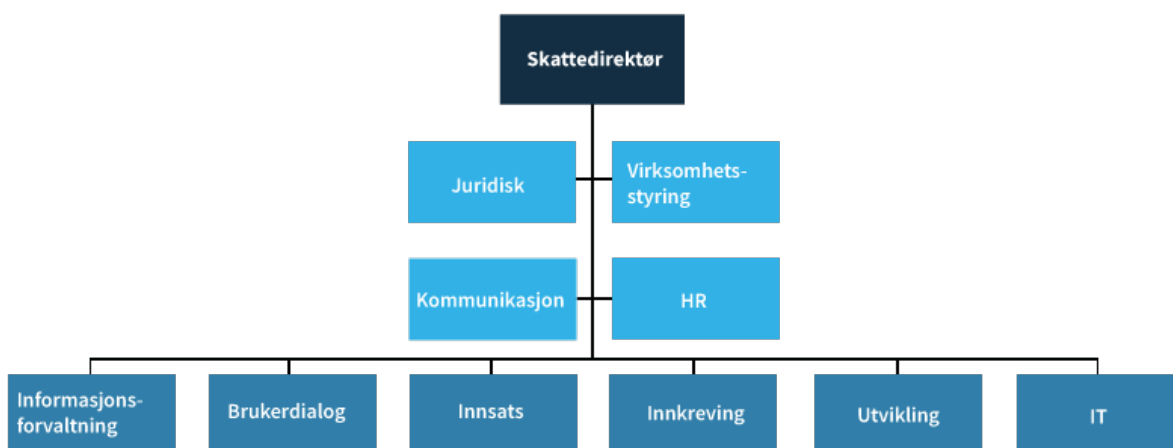
Etatenes overgang fra geografisk basert organisering til en mer funksjonsbasert organisering har skjedd gradvis og over tid (se vedlegg).

Under følger en oversikt over hvordan Skatteetaten, Kystverket, Statens vegvesen og NVE er organisert i dag. Med utgangspunkt i de enkelte etatenes organisasjonskart gir vi en overordnet beskrivelse av etatenes struktur, med forvaltnings- og ledernivå, omfang og plassering av stabsfunksjoner, kjernevirksomhet og fellesfunksjoner, samt hvilke prinsipper den enkelte etat har lagt til grunn for sin organisering.

Skatteetaten

Skatteetaten er jf. figur 1 organisert med *et direktoratsnivå* bestående av fire avdelinger - virksomhetsstyring, HR, kommunikasjon og juridisk avdeling. Avdelingene er etatens kontaktpunkter overfor Finansdepartementet på sine fagområder og ivaretar strategiske styringsfunksjoner. Direktoratet har i tillegg en sikkerhetsstab, en internasjonal stab og en enhet for internrevisjon. En enhet for administrative tjenester er underlagt direktoratet (framgår ikke av organisasjonskartet).

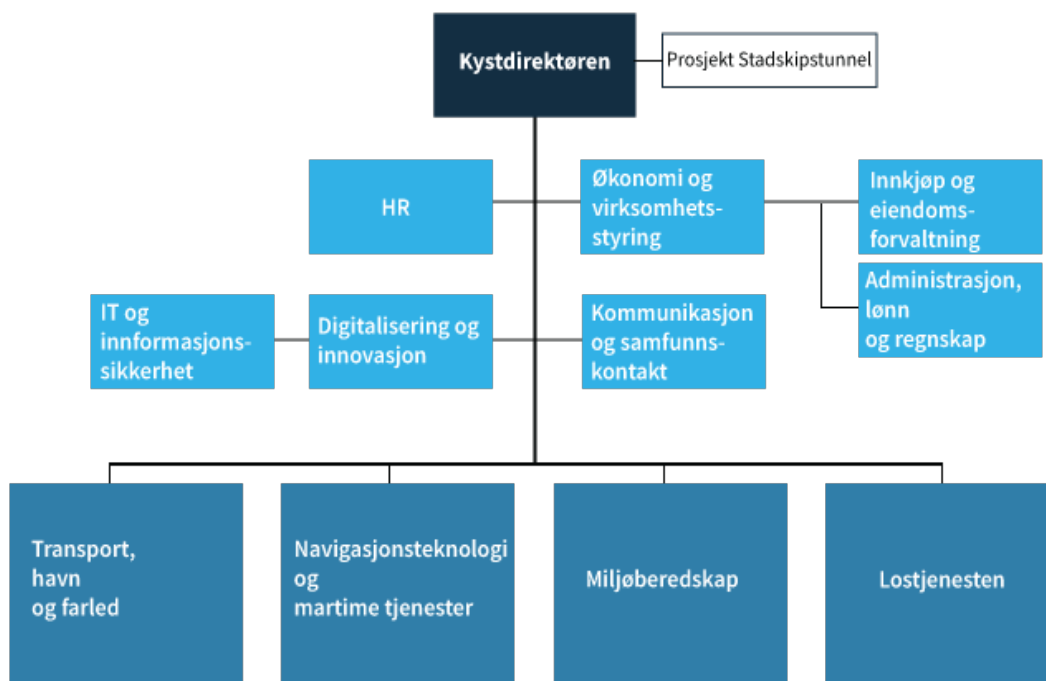
Under direktoratsnivået er det seks *divisjoner* hvorav fire ivaretar landsdekkende ansvar for ulike ledd i etatens kjerneproduksjon - *Informasjonsforvaltning, Brukerdialog, Innsats og Innkreving*. Disse fire divisjonene har alle *fire staber* som tilsvarer de fire avdelingene på direktoratsnivået. De to divisjonene *Utvikling* og *IT* støtter kjernevirksomheten og direktoratet. Organisasjonsmodellen innebærer noe forskjell mellom divisjonene i antall avdelinger og underliggende enheter, der det er lagt til rette for inntil fire ledernivåer i divisjonene og maksimalt fem nivåer i etaten totalt. I divisjonene inngår 57 *skattekontorer*, som alle har landsdekkende oppgaveløsning med publikumstilbud.



Figur 1. Skatteetatens organisasjonsmodell fra 1. januar 2019 (7366 ansatte 2021)

Kystverket

Som det framgår av figur 2, er Kystverket organisert som én etat med fire virksomhetsområder pluss Kystdirektørens strategiske ledelse organisert i fire staver for økonomi- og virksomhetsstyring, digitalisering og innovasjon, IT, kommunikasjon og HR.



Figur 2. Kystverkets organisasjonsmodell fra 1. januar 2021 (969 ansatte 2021)

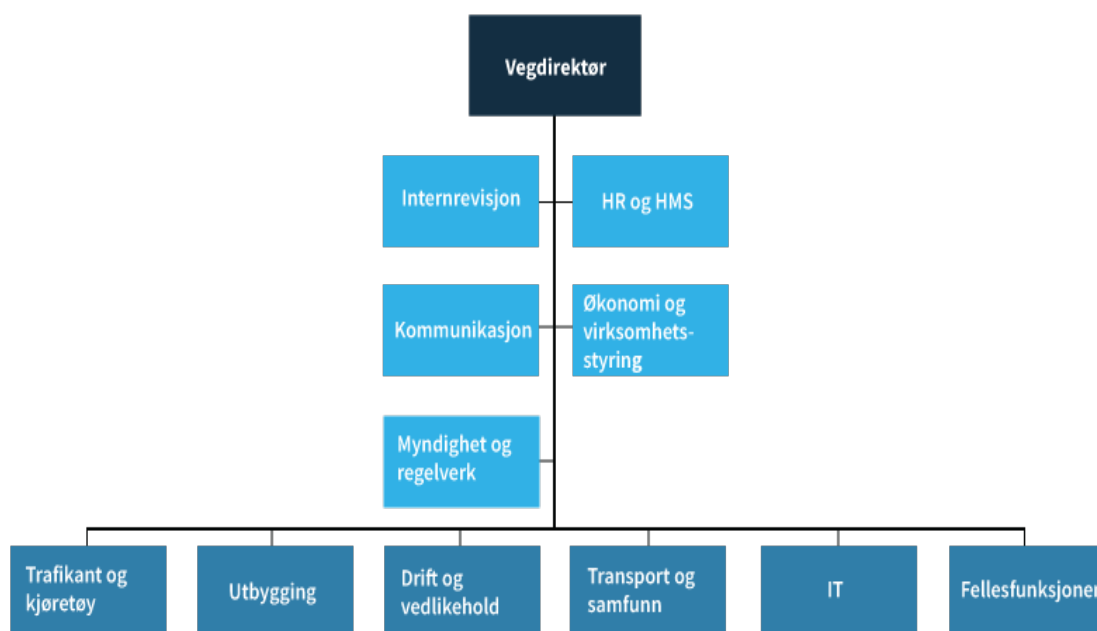
Alle virksomhetsområdene har landsdekkende oppgaver, der det enkelte virksomhetsområde har ansvar for oppgaver som tilhører samme produksjonskjede – Transport, havn og

farled, Navigasjonsteknologi og maritime tjenester, Miljøberedskap og Lostjenesten. Hvert virksomhetsområde har sin *egen stab* som skal bistå virksomhetsdirektøren i den overordnede styringen og koordineringen av virksomhetsområdet. I dette inngår et ansvar for å formidle overordnede styringssignaler fra departementet og Kystdirektøren samt en rolle som faglig rådgiver overfor departementet. Virksomhetsområdene er videre inndelt i *avdelinger* med stor faglig autonomi og med kjernekompetanse innenfor det enkelte virksomhetsområde. I all hovedsak har avdelingene landsdekkende oppgaver. Unntakene fra dette er hav- og kystovervåkingen under Navigasjonsteknologi og maritime tjenester, som har en inndeling i fem avdelinger, og losoldermannskapet under Lostjenesten, som har en inndeling i syv avdelinger, alle etter geografi.

Statens vegvesen

Statens vegvesen er jf. figur 3 organisert med et *direktorat* og seks divisjoner.

Direktoratsnivået har myndighet og regelverk (tidligere Vegdirektoratet) og stabsfunksjoner for økonomi- og virksomhetsstyring, kommunikasjon og HR som bistår vegdirektøren i den strategiske styringen av etaten. I tillegg kommer internrevisjon som er direkte underlagt veidirektøren.



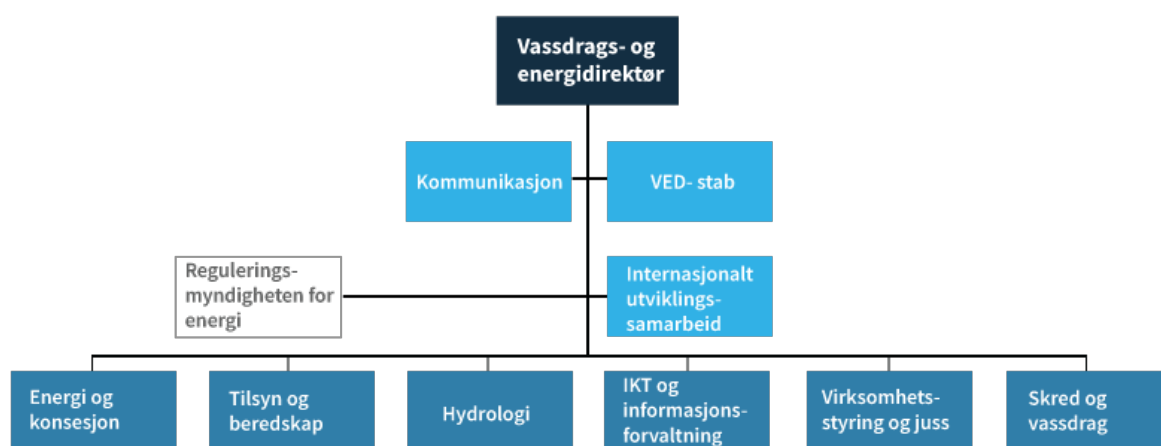
Figur 3. Statens vegvesens organisasjonsmodell fra 1. januar 2020 (4845 ansatte 2021)

Av de seks *divisjonene* er det fire som ivaretar landsdekkende ansvar for etatens kjerneproduksjon – *Trafikant og kjøretøy, Utbygging, Drift og vedlikehold, Transport og samfunn*. Divisjonene *IT* og *Fellesfunksjoner* støtter kjernevirksomheten og direktoratet. I de enkelte divisjonene er det etablert *stabsfunksjoner* tilsvarende stabene i direktoratet. Under divisjonene *Drift og vedlikehold* og *Transport og samfunn* er deler av oppgavene på nivå 2 organisert i fem *geografiske enheter* med basis i de tidligere regioninndelingen. I Divisjon *Utbygging* er også deler av oppgavene på nivå 2 organisert i fire geografiske

utbyggingsområder, men der de underliggende enhetene består av utbyggingsprosjekter. I Divisjon Trafikant og kjøretøy er det ulike geografiske enheter på nivå 3 i organisasjonen avhengig av behovet for publikumskontakt for ulike oppgaver og funksjoner.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

NVE er jf. figur 4 organisert som en etat med sju *avdelinger* som alle ivaretar ansvar for landsdekkende oppgaver. Fire av avdelingene er bygd opp rundt sentrale fagområder i NVE – *Energi og konsesjon, Tilsyn og beredskap, Hydrologi, Skred- og vassdrag*. To av avdelingene – *IKT og informasjonsforvaltning, Virksomhetsstyring og juss* – ivaretar styrings- og fellesfunksjoner. *Reguleringsmyndigheten for energi* har en særskilt uavhengig rolle sammenholdt med de øvrige avdelingene.



Figur 4. NVEs organisasjonsmodell fra 1. januar 2021 (622 ansatte 2021)

Under avdelingsnivået er det i alt 44 enheter/seksjoner, hvorav fem av enhetene under *Skred og vassdrag* består av *regionskontorer* med et geografisk avgrenset ansvarsområde. Regionsjefene er plassert og har et avgrenset faglig ansvar for sikring og beredskap. Regionskontorene fungerer i tillegg som kontorfellesskap for medarbeidere fra flere avdelinger og seksjoner, også ut over *Skred- og vassdrag*.

4.1.1 Fellesfunksjoner legges dels i stab og dels i linjen

De fire etatene har organisert fellesfunksjoner som virksomhetsstyring, juridiske oppgaver, kommunikasjon, HR, IT og utvikling, på noe ulike måter.

I Skatteetaten og Statens vegvesen er sentrale fellesfunksjoner knyttet til IT og utvikling (gjelder Skatteetaten) definert som funksjoner på divisjonsnivå på linje med kjernevirksomheten. Styrings- og støttefunksjoner for virksomhetsstyring, juridisk, kommunikasjon og HR er derimot lagt til direktoratsnivå ved avdelinger i Skatteetaten og staber i Statens vegvesen, og tilsvarende staber er lagt under divisjonene for støtte til divisjonsdirektørene. Kystverket har i sin helhet lagt ansvar for de ulike fellesfunksjonene til staber, enten direkte under kystdirektøren eller virksomhetsdirektørene. NVE har etablert en mindre stabsenhet som støtte til toppleder samt en enhet for internasjonalt samarbeid,

mens fellesfunksjoner for IKT og informasjonsforvaltning, og Virksomhetsstyring og juss, er organisert i avdelinger på linje med de ulike fagområdene.

4.1.2 Etatene organiseres etter ulike inndelingsprinsipper

Flere av våre informanter i etatene viser til at det er avgjørende hvilke funksjoner organisasjonen velger å bygge sine divisjoner/virksomhetsområder/avdelinger opp rundt. Det beskrives som svært krevende å komme fram til den organisasjonsmodellen som er best egnet for å ivareta det etaten er til for. Organisasjonskartene over viser at de fire etatene har vektlagt litt ulike prinsipper i sin inndeling av virksomheten.

Et uttalt mål for omorganiseringen av Skatteetaten var å oppnå en mer helhetlig skatte- og avgiftsforvaltning. Det resulterte i divisjoner som er bygd opp rundt ulike arbeidsprosesser som til sammen utgjør en helhetlig verdikjede, og som reflekterer kjerneområder i Skatteetatens samfunnsoppdrag. I Statens vegvesen er divisjonene basert på å samle fagmiljøer som tilhører samme verdikjede. Kystverket har også samlet oppgaver som tilhører samme verdikjede, men da under betegnelsen virksomhetsområder og ikke divisjoner. Virksomhetsområdene i Kystverket bygger på de tidligere fagavdelingene ved hovedkontoret, som hadde ansvar fordelt etter kjerneområdene i samfunnsoppdraget. Organisering etter fagområder har også vært førende i NVE, som over mange år har hatt en inndeling i avdelinger med utgangspunkt i fagområder som er sentrale for etatens samfunnsoppdrag.

4.2 En mer enhetlig og styrbar etat

4.2.1 Direktoratnivået slankes eller fjernes

Ifølge informantene i Skatteetaten og Statens vegvesen innebærer ny organisering at faglige oppgaver er flyttet ut fra direktoratsnivået og samlet i divisjonene. En konsekvens av dette er at disse etatene har fått et vesentlig mindre direktorat enn tidligere. Begrepet direktorat er beholdt, men betegner nå primært direktørens stabsenheter med oppgaver som i hovedsak dreier seg om administrativ styring og strategisk utvikling av etaten.

I Kystverket er dette gjort enda mer konsekvent. Også her er ansvaret for fagområder som tidligere var lagt til hovedkontoret, flyttet ut til virksomhetsområdene. Men Kystverket har i tillegg fjernet direktoratet som eget nivå (og dermed også som begrep), noe som medfører at etaten ikke lenger har to forvaltningsnivåer.

Ulike konsekvenser for organisering av klagebehandlingen

Funksjonsorganisering som hovedprinsipp reiser spørsmål om etaten skal ha ett eller to forvaltningsnivåer. Dette til forskjell fra geografisk basert organisering, der det nødvendigvis er to nivåer: direktorat og region.

I utredningen om overordnet organisering av Skatteetaten²³ ble spørsmålet om antall forvaltningsnivåer vurdert. Her førte hensynet til to-trinns klagebehandling til at begge

²³ Skatteetaten (2017): *Overordnet organisering av Skatteetaten*. Oversendt Finansdepartementet 4. april 2017

nivåer ble beholdt. Vurderingen var at med ett nivå måtte det opprettes en uavhengig klageinstans utenfor Skatteetaten. Med to forvaltningsnivåer kunne klagesaksbehandlingen fortsatt ivaretas i etaten. I tillegg ble det vektlagt at ett forvaltningsnivå gir mindre fleksibilitet i oppgaveløsningen i stort og utløser behov for en rekke lov- og forskriftsendringer.

Statens vegvesen på sin side klargjorde tidlig at ansvaret for klagesaksbehandling skulle plasseres i direktoratet, uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som ble valgt. Med dette som bakgrunn har både Skatteetaten og Statens vegvesen gjort noen av de samme grepene. For det første er klagebehandlingen lagt til særskilte juridiske enheter som er plassert i stabsposisjon til direktøren, og som eksplisitt er tillagt myndighet til å overprøve førstegangsvedtakene i etaten. For det andre har de to etatene markert ytterligere avstand mellom første- og annengangs behandling ved å beholde to forvaltningsnivåer og ved å beholde betegnelsen direktorat for det nivået der klagebehandlingen skjer.

I Kystverket har funksjonsorganisering fått andre konsekvenser. Tidligere ble klager på vedtak fattet etter havne- og farvannsloven behandlet i regionene, mens Kystverkets hovedkontor (som direktorat) var klageinstans. I forbindelse med omorganiseringen ble det foreslått å opprette en egen klageinstans internt. I stedet ble rollen som klageinstans overført til departementsnivået.²⁴ Det åpnet for at Kystverket kunne gå bort fra to forvaltningsnivåer og operere med ett forvaltningsnivå. På den annen side innebærer dette, som enkelte informanter påpeker, at det potensialet for faglig styring som ligger i klagebehandlingen, nå er overført til departementsnivå.

For NVE har ikke spørsmål om antall forvaltningsnivåer og håndtering av klagebehandling vært en problemstilling ettersom etaten hele tiden har bestått av ett forvaltningsnivå uten ansvar for å behandle klager på egne vedtak. Olje- og energidepartementet ivaretar ansvaret for klager på vedtak fattet av NVE, som eksempelvis vedtak knyttet til konsesjoner.

4.2.2 En mer enhetlig styringsfunksjon koblet til det operative

En overgang fra geografisk basert til funksjonsbasert organisering åpner for at det ytre apparatet organiseres etter samme organisasjonsprinsipp som hovedkontoret, altså at en funksjonsbasert inndeling blir gjennomgående for alle nivåer.

På spørsmål om hvilke virkninger dette har på virksomhetsstyringen, er informantenes svar ganske entydig positive. Et typisk svar er at funksjonsbasert organisering gir bedre oversikt, enklere styringslinjer og klarere ansvarsforhold. Eksempelvis sier en av informantene: *«Den store endringen består i at det er andre styringslinjer. Styringslinjene går nå ut til de landsdekkende divisjonene.»* Dette i kontrast til en tidligere organisering, som en annen informant beskriver slik: *«Som regiondirektør opplevde jeg problemene med doble styringslinjer. Var ofte uklart hvor styringen og myndigheten lå – i direktoratet eller i regionene».* Dette refererer imidlertid ikke til en rent geografibasert organisering, men til en

²⁴ Ansvaret for etatsstyringen av Kystverket, herunder klagesaksbehandling, ble overført til Nærings- og fiskeridepartementet med virkning fra 1. januar 2022.

modell der en del landsdekkende oppgaver var lagt til regionskontorene. Forbedringen lå altså i at funksjonsorganisering ble det dominerende organisasjonsprinsippet.

En mer entydig vertikal styring

To av de utvalgte etatene – Skatteetaten og Kystverket – har tidligere gjort bruk av bestiller-utfører-modeller. Slike modeller er en form for horisontal styring ved at de i prinsippet baserer seg på avtaler mellom interne instanser (bestiller og utfører) for å styre oppgaveløsningen. I en intern utredning (2017) i Skatteetaten ble det vurdert at en overgang til funksjonsorganisering vil understøtte en vertikal styring og erstatte den tidligere kombinasjonen av vertikal og horisontal styring.

Informanter i Skatteetaten oppgir tilsvarende positive erfaringer da de gikk vekk fra en bestiller-utfører-modell som regulerte forholdet mellom direktoratet og Skatteetatens IT- og servicepartner. Det kan her også vises til en ekstern vurdering av denne modellen, der det ble avdekket et forbedringspotensial knyttet til etterlevelse, ulik forståelse av rolle- og ansvarsdeling, lite enhetlig praksis, og manglende insentiver for kostnadseffektivitet.²⁵

I Kystverket ble de tidligere nasjonale fagsentrene tilknyttet regionskontorene styrt ved en bestiller-utfører-modell: Hovedkontoret tildelte oppdrag til regionskontorene som sendte bestillingene videre til sentrene, som i sin tur rapporterte direkte til hovedkontoret. Ifølge våre informanter gjorde dette trekantforholdet det vanskelig å følge opp og å holde kontroll med leveransene, samtidig som regionskontorets rolle som mellomledd ble oppfattet som unødvendig og tungvint. Omorganisering til funksjonsbasert organisering innebar en overgang til en rent vertikal styring innenfor hver divisjon, noe som skapte bedre oversikt og klarere ansvarsforhold.

Toppledelsen får et bedre innblikk i det operative

Flere informanter peker på at når regionnivået bortfaller, blir det en tettere kobling mellom nasjonal styring og det operative nivået i etaten og dermed en mer direkte styringslinje fra direktør til de operative enhetene. I Skatteetaten viser dette seg ved at det er innført resultatavtaler mellom direktør og divisjonsdirektør, som divisjonene styres etter. Slike resultatavtaler praktiseres nå også i Statens vegvesen og Kystverket.

Informanter i Statens vegvesen oppgir blant annet at de opplever mer vekt på helhet og likebehandling. Dessuten ser de en klarere sammenheng mellom ressursbruk og resultater og mellom det operative og det overordnede ettersom divisjonsdirektørene har et styringsansvar fra øverst til nederst innenfor sitt fagområde. Informanter i Kystverket har tilsvarende erfaringer og legger særlig vekt på at styringslinjene er blitt klarere. Dette til forskjell fra den tidligere styringsstrukturen som, med en blanding av regionmodell og nasjonale fagsentre, skapte mye unødig administrasjon.

Den sterkere koblingen mellom nasjonalt og operativt nivå bidrar også til å formidle viktige premisser motsatt vei: Toppledelsen får et bedre innblikk i problemoppfatningene på operativt nivå og dermed grunnlag for et realistisk bilde, eller som det ble sagt: «direktøren

²⁵ Skatteetaten (2017): *Ny organisering av Skatteetaten – Nivå 1-3 med tilhørende konsekvenser og risiko*. Oversendt Finansdepartementet 15. desember 2017.

ønsket å få flere av diskusjonene som berørte driften opp på sitt bord». En informant i en annen etat har tilsvarende opplevelse: De fikk *«en flatere organisasjon og fikk løftet produksjonsleddet til ledermøtet»*. Dette til forskjell fra tidligere da det var en enkelt avdeling sentralt som hadde hele ansvaret for det operative leddet, samtidig som den utgjorde bare en stemme i ledermøtet. Enkelte sår imidlertid tvil om øverste leder i realiteten kommer tettere på det operative når enhetene er lokalisert på andre steder enn der topplederen sitter. Motsatt kan også de ansatte oppleve at avstanden til toppledelsen har økt. Det gjelder særlig for de ute i etatene som tidligere hadde en regiondirektør ved sitt kontorsted.

Generelt ser det ut til å være en erfaring at nasjonale prioriteringer og styringssignaler får lettere gjennomslag nedover i organisasjonen når de ikke lenger skal formidles og tilpasses gjennom et regionnivå som ellers kunne medføre regionale forskjeller. Ved at toppledelsen er tettere på det faglige og det som skjer ute i divisjonene, gir flere av informantene uttrykk for at denne kunnskapen nå i større grad enn tidligere inngår som en del av etatenes styringsgrunnlag. Enkelte beskriver dette som at funksjonsorganisering ikke bare gir en klarere styringslinje, men også skaper en klarere struktur for å innrette ressursene inn mot forbedring av tjenestene og behovene som etaten møter ute hos brukerne.

Mer konkret blir det viktig hvordan funksjonsinndelingen faktisk foretas: Enkelte informanter viser til at fagområder som tidligere knapt var synlige fra toppen, nå får langt mer lederoppmerksomhet ved at de får plass på høyt nivå i organisasjonsstrukturen for eksempel som betegnelsen på en divisjon.

4.2.3 Enklere ledelsesstruktur

For etater som tidligere hadde regiondirektørene med i direktørens ledergruppe vil funksjonsorganisering legge til rette for å forenkle ledelsesstrukturen, noe som kan gjøre beslutningsprosessene mer effektive.

I Kystverket var det to ledergrupper under direktøren, hvorav den ene bestod av avdelings- og stabslederne i direktoratet. Den andre var en utvidet ledergruppe med hele 15 ledere (inkludert regiondirektørene) som møttes fire ganger i året. Etter overgang til en funksjonsbasert organisering er det åtte ledere som deltar i direktørens ledergruppe, og de møtes hver uke.

Også i Statens vegvesen gikk det direkte styringslinjer fra direktør til regiondirektørene. Her hadde direktøren også to ledergrupper, en ledergruppe for avdelingslederne i direktoratet med relativt hyppige møter, og en ledergruppe for regiondirektørene med lavere møtefrekvens. Nå er dette samlet i en og samme ledergruppe med åtte deltakere.

I Skatteetaten var direktørens ledergruppe stor (fem avdelingsdirektører og seks stabsledere), selv om den ikke omfattet regiondirektørene. Regiondirektørene deltok derimot i regionavdelingsdirektørens ledergruppe. Nå er alt samlet i en enkelt ledergruppe med 11 deltakere.

I NVE, som ikke har hatt en tilsvarende omorganisering sentralt, er ledelsesstrukturen heller ikke vesentlig endret. Direktørens ledergruppe har ni deltakere.

Enkelte informanter oppgir at funksjonsorganisering kan gi grunnlag for færre ledernivåer og mindre kontrollspenn dersom det er bevissthet om dette. Det vises blant annet til at Statens vegvesen klarte å redusere kontrollspennet når det gjelder personalansvar, og Skatteetaten la til grunn at de kunne redusere antall ledernivåer fra seks til fem. Men dette vil variere mellom etatene fordi det også avhenger av utformingen av organisasjonsstrukturen totalt sett. Eksempelvis har NVE i nåværende organisering valgt å la avdelingene ha store kontrollspenn. Det gjelder særlig i avdeling Skred og vassdrag der seksjonsnivået omfatter hele 12 seksjoner/regionskontorer. Til gjengjeld klarer NVE seg med færre ledernivåer enn de tre andre etatene (som riktig nok også er atskillig større enn NVE). I Kystverket er det generelt blitt færre ledernivåer, men også her er det stor variasjon mellom virksomhetsområdene.

4.2.4 Fortsatt desentral oppgaveløsning gjennom fjernledelse

De utvalgte etatene har i all hovedsak valgt å legge den eksisterende lokaliseringen av arbeidsplassene til grunn. Dette for å unngå både problemene ved å pålegge ansatte å flytte og mulige politiske konflikter ved en reduksjon i antall kontorsteder.

Forutsetningen for å beholde lokaliseringen er å anvende fjernledelse. Dette gjøres i alle de etatene vi har sett nærmere på, i første rekke ved at mellomlederne blir fjernledet av divisjonsdirektørene (eller tilsvarende). Også i forholdet mellom mellomleder og medarbeider synes fjernledelse å bli anvendt i økende grad for de fire etatene sett under ett, men i Skatteetaten har det vært en bevisst holdning at det skal være minst mulig fjernledelse av medarbeidere.

De fleste informantene oppgir at fjernledelse er relativt uproblematisk. Dels har de fått bedre utstyr og kompetanse på fjernledelse under pandemien 2020-21, dels har de praktisert dette allerede i lengre tid før omorganiseringen og med positive erfaringer. I enkelte tilfeller som i Kystverket har dette ført til at enkelte vedtak om flytting av ansatte er opphevet. Det ble da likevel ikke vurdert som nødvendig med samlokalisering av avdelinger sett i lys av de gode erfaringene med fjernledelse.

Fjernledelse kan også styrke desentral oppgaveløsning ytterligere

På spørsmål om funksjonsorganisering medfører sentralisering eller desentralisering går svarene fra våre informanter i retning av desentralisering, iallfall så lenge spørsmålet oppfattes i geografisk forstand. Fjernledelse gjør det ikke bare mulig å opprettholde en desentralisert oppgaveløsning. Det åpner også for en aktiv utflytting fra hovedkontoret. Dette var tilfellet da Skatteetaten flyttet hovedsetet for to av divisjonene ut fra Oslo, og da ansatte i Vegdirektoratet som ble overført til divisjonene, samtidig fikk sitt kontorsted flyttet ut av Oslo (blant annet ble fellesfunksjoner lokalisert i Moss og Drammen). Et annet eksempel er NVE der en avdelingsleder fikk kontorsted i Førde istedenfor Oslo. Men i Kystverket gikk dette motsatt vei: En divisjonsdirektør med sin stab ble, etter pålegg fra departementet, flyttet fra Horten til hovedkontoret i Ålesund for å samle etatsledelsen fysisk.

4.2.5 En ny linje/stab-relasjon skaper behov for rolleavklaring

En overgang til funksjonsbasert organisering av det ytre apparatet vil normalt også medføre en omorganisering sentralt. Et typisk trekk er at det særskilte direktoratsnivået blir helt eller delvis fjernet. Kystverket er et eksempel på at direktoratsnivået ble avløst dels av sentrale styringsenheter i direktørens stab, dels av en divisjonsorganisering (som i Kystverket kalles virksomhetsområder).

Statens vegvesen og Skatteetaten er eksempler på at det opprinnelige direktoratet ble slanket til fordel for divisjonene. I Statens vegvesen er direktoratet redusert betydelig fra om lag 1100 til 250 ansatte, og det består nå av myndighet og regelverk og stabsfunksjoner som utgjør vegdirektørens styringsapparat i ledelsen av etaten. I Skatteetaten er også direktoratsnivået noe redusert og består i dag av i underkant av 300 ansatte, men nivået er beholdt i form av fire avdelinger med styringsfullmakter overfor divisjonene. Dette innebærer samtidig at Skatteetaten beholder to forvaltningsnivåer og dermed et grunnlag for totrinnsbehandling av klagesaker, jf. pkt. 4.2.1.

NVE faller utenfor dette mønsteret, dels fordi det heller ikke tidligere var noe klart skille mellom et direktoratsnivå og et ytre apparat, og dels fordi omorganiseringen av det ytre apparatet var langt mindre omfattende.

Men for de tre øvrige etatene har ansatte fra det tidligere direktoratet i hovedsak fulgt oppgavene sine og er blitt innplassert der hvor oppgavene er lagt. Det kan være stabene eller avdelingene i direktoratet eller til stabene i divisjonene.

Behov for endret rolleforståelse

Informanter i en av etatene peker imidlertid på at det kan oppstå problemer i rollefordelingen mellom disse nye stabene og mellomledernivået i de nye divisjonene. De som kommer fra fagavdelinger i det opprinnelige direktoratet kan tendere til å videreføre sin rolleforståelse, som er å løse løpende faglige oppgaver, eventuelt som mellomleder å lede arbeidet med slike oppgaver.

En av informantene sier det slik: «Etter modellen skulle fagansvaret ligge i avdelingene, men i praksis oppfatter de i stab seg som fagansvarlige». Informantene ser det derfor som krevende å finne en god balanse mellom stabene og avdelingene, og de er klare på at det er nødvendig å følge opp dette behovet for en endret rolleforståelse.

4.2.6 Nye samordningsbehov

Som angitt under pkt. 4.2.2 vil en funksjonsorganisering gi grunnlag for en mer enhetlig vertikal styring på tvers av det tidligere skillet mellom sentralt og regionalt nivå. Men dette er vel å merke innenfor den enkelte divisjon. Hva med forholdet horisontalt mellom divisjonene? Og evnen til å samordne styringen av divisjonene? Når det etter en omorganisering blir lagt vekt på å innrette en mer vertikal styring innenfor den enkelte divisjon, er det nærliggende å anta at det vil bli behov for ekstra innsats for å motvirke at dette utvikler seg til silotenking.

Samordningsbehov på bakgrunn av inndelingskriterier

Størst kan slike nye samordningsbehov være når en ny funksjonsinndeling går på tvers av det som kan kalles en verdikjede. Dette er tilfellet i Skatteetaten der inndelingen i divisjoner for henholdsvis Informasjonsforvaltning, Brukerdialog, Innsats og Innkreving, samtidig avspeiler én overordnet verdikjede for å nå etatens hovedmål. Denne inndelingen var viktig for Skatteetaten, blant annet for å løfte fram det de oppfatter som kjerneområdene i etaten og å skape klarere styringslinjer overfor disse. Men dette vil nødvendigvis disponere for et samordningsbehov langs verdikjeden, spesielt i forholdet mellom Brukerdialog og Innsats. På bakgrunn av intervjurunden og en undersevaluering av «Nye Skatt» er det da også vårt inntrykk at Skatteetaten har erkjent et behov for å legge betydelig innsats i å løse disse nye behovene.

De andre etatene har i hovedsak samlet oppgaver som hører til samme verdikjede innenfor en og samme divisjon. Dette virker til å redusere samordningsbehovet på tvers av divisjoner.

Eksempelvis er Kystverket organisert slik at den viktigste samhandlingen skjer innenfor det enkelte virksomhetsområde. Et av områdene har ansvar for å forvalte, bygge og drifte den fysiske infrastrukturen, et annet område har et tilsvarende ansvar for den digitale infrastrukturen, et tredje område har ansvar for miljøberedskap, mens det fjerde har ansvar for Lostjenesten. Dette gir mindre avhengighet mellom virksomhetsområdene. Dessuten har virksomhetsområdedirektørene nå et felles ansvar for de fire hovedmålene.

Samorganisering av verdikjeder kan imidlertid innebære at man i samme divisjon fører sammen fagområder som kan innebære uheldige rollekombinasjoner. I en av etatene ble det eksempelvis vist til at det kan oppstå konflikter mellom hvilke hensyn som skal veie tyngst, når myndighetsutøvelse og driftsoppgaver legges til en og samme divisjon.

Erfaringer med nye samordningsbehov

Informanter både i Skatteetaten og i Statens vegvesen er inne på at omorganiseringsprosjektet ble avsluttet for brått. De nye divisjonsdirektørene fikk da i neste fase mye rom til å konsentrere seg om å sette opp egen divisjon, mens behov for samhandling og ressursutveksling mellom divisjonene fikk liten oppmerksomhet. Blant annet blir det av informanter i Skatteetaten pekt på at den såkalte etterlevelsrisikomodellen, som forutsatte en viss oppgaveflyt særlig mellom divisjonene for brukerdialog og innsats, ikke var tilstrekkelig beskrevet og forankret.

En informant ser det fra en mer prinsipiell synsvinkel: «*Selvstendige divisjoner gir et potensial for suboptimalisering*». En annen informant vurderer det slik: «*Divisjoner skaper nye utfordringer med hensyn til samhandling. Geografi på lavere nivå er innført for å sikre samhandling, og jeg tenker det er nødvendig.*» Vedkommende legger til at det er viktig å motvirke silotenkning ved å legge til rette for direkte kontakt mellom divisjonene på avdelings- og seksjonsnivå og ikke overlate samordning til divisjonsdirektørene alene. En tredje informant omtaler det slik: «*Skulle vært tydeligere på behovet for desentral koordinering når det desentrale nivået får økt ansvar for gjennomføring.*» I enkelte av etatene praktiseres det da også å la ledergruppene i berørte avdelinger møtes jevnlig for drøfting av samordningsbehov.

For etater som delvis har divisjoner med enheter som har landsdekkende ansvar, og delvis har divisjoner med geografisk basert organisering på lavere nivå, er imidlertid ikke samhandling på lavere nivå helt uproblematisk. En av informantene har erfart dette og viser til at når ledere for enheter med landsdekkende ansvar må forholde seg til flere geografisk baserte enheter innenfor et saksområde, er det ikke lenger et en-til-en-forhold mellom enhetene. I slike tilfeller vil det kunne være behov for å løfte koordineringen opp på divisjonsnivå.

Andre informanter trekker fram at det er nødvendig med samarbeidsprosjekter på de større temaene for å ivareta samordningsbehov. Disse organiseres da på tvers av divisjonene og med styringsgrupper der divisjonene er representert. Dessuten praktiserer enkelte etater å måle divisjonsdirektørene ikke bare på å oppfylle divisjonsspesifikke krav, men også på tverrgående krav som blir fordelt mellom divisjonsdirektørene. I Skatteetaten og Kystverket er dessuten deltakerne i direktørens ledergruppe tillagt et felles resultatansvar.

I Skatteetaten er det tatt flere grep for å sikre god samhandling der flere divisjoner er involvert. Det er etablert faste produktteam på tvers av divisjonsgrenser, med ansvar for og fullmakt til å forbedre «produktene» som leveres utad. Slike team settes sammen for å samle nødvendig flerfaglig kompetanse. Teamets leder har ansvar for at produktet tilfredsstiller de krav som er satt og for at prosessene er effektive. I motsatt fall skal teamleder sette i verk forbedringer. Ressursene til dette er teamdeltakerne og budsjettmidler som linjen har satt av. For de store utviklingsprosjektene som eies av divisjonene og finansieres gjennom sentralt avsatte midler, er det innført porteføljestyling. Porteføljestyret, som ledes av skattedirektøren, foretar overordnet beslutning om prioritering av prosjekter.

4.2.7 Sterkere fagmiljøer

Våre informanter er temmelig entydige i sin vurdering at funksjonsbasert organisering er fordelaktig ved at små regionale fagmiljøer kan samles organisatorisk i en enkelt enhet med spesialisert fagkompetanse og med landsdekkende nedslagsfelt. De opprinnelige miljøene blir ikke nødvendigvis fysisk samlokalisert. I mange tilfeller beholder de sine regionale plasseringer, jf. pkt. 4.3.1. Likevel blir dette oppfattet å skape sterkere fagmiljøer, blant annet har Skatteetaten samlet vesentlige deler av kontrollfunksjonen i en landsdekkende divisjon Innsats framfor å ha kontrollkompetanse fordelt på fem sideordnede regioner. I Kystverket ble fem sjøtrafikksentraler som tidligere sorterte under regionskontorer, samlet i ett fagmiljø. Informanter i Statens vegvesen peker på positive erfaringer med å samle kompetanse på drift og vedlikehold i en og samme divisjon, men på den annen side førte slanking av direktoratet og utflytting fra Oslo til at enkelte fagmiljøer ble splittet.

Informanter fra flere av etatene viser til at overgang til funksjonsbasert organisering har ført til større faglig spesialisering, og at det blir stadig færre som har kompetanse på hele verdikjeden og bredden av virksomheten. Mer landsdekkende oppgaveløsning har i noen grad også ført til at ansatte har fått nye oppgaver sammenholdt med tidligere. Det skjedde eksempelvis i Skatteetaten, der enkelte ansatte ved mindre kontorsteder måtte endre arbeidsområde. Mens ansatte i de tidligere regionene kunne se helheten i virksomheten innenfor sin region, jobber den enkelte nå på mer avgrensede fagområder. Enkelte påpeker

at det fortsatt vil være et visst behov for generalister, blant annet for å ivareta samordningsbehov innenfor og mellom divisjonene.

En fordel ved funksjonsorganisering som flere trekker fram, er at det legger til rette for en mer fleksibel utnyttelse av og tilgang på kompetanse innenfor et fagområde. Dette er svært nyttig for etater som er avhengig av å kunne mobilisere ressurser på kort varsel. Da NVE skulle håndtere oppfølgingen av leirskredet i Gjerdrum, så de det som fordelaktig å ha et nasjonalt ledet fagmiljø av skredexpertsise framfor flere regionalt ledede fagmiljøer. På denne måten kunne de dra veksler på en større kompetansebase bestående av ressurser fra ulike deler av landet.

Når det gjelder fleksibilitet i utnytting av kompetanse på tvers av divisjonsgrensene, stiller dette seg noe annerledes. Ifølge flere informanter kan det bli mer krevende å flytte ressurser hvis det forutsetter overgang mellom divisjoner. Dette vil i så fall kreve at beslutningen må løftes til høyt nivå. I en regionbasert organisering kunne man beslutte dette på regionnivå så sant det gjaldt flytting av ressurser innen en region. En av informantene gir for øvrig uttrykk for at utstrakt behov for utveksling av kompetanse på tvers av divisjonene kan være et tegn på svakheter ved organisasjonsstrukturen.

Det ser ellers ikke ut til å være særlige store endringer i etatenes kompetansebehov som følge av overgang til funksjonsorganisering. Økende kompetansebehov på flere områder, blant annet digitalisering, kan ikke knyttes direkte til omorganiseringene. I flere av etatene opplyser informantene at nye kompetansebehov dels blir dekket opp gjennom kompetanseutvikling internt og dels ved nyrekruttering når ansatte slutter.

4.2.8 Generelt positive erfaringer med ny organisering

For etatene som er omtalt her, er det kort tid siden omorganiseringen. Det betyr at det kan være for tidlig å vurdere om omorganiseringen har svart til forventningene.

Men med disse forbeholdene er det generelle inntrykket at etatenes erfaringer med funksjonsbasert organisering som organisasjonsmodell så langt er overveiende positive. For de utvalgte etatene er omorganiseringen relativt fersk, men de fleste informantene mener at målene langt på vei er nådd. Særlig framheves enklere styringslinjer, mer ensartet praksis og sterkere fagmiljøer.

Samtidig er det konsekvenser av organiseringen som det bør jobbes videre med, men ingen av informantene, verken blant lederne eller blant de ansatte, synes å tvile på at det har vært riktig å gå i retning av mer funksjonsorganisering.

Bortsett fra mer konkrete forbedringsområder er det en mer overordnet motforestilling som bør nevnes. Når den sentrale direktoratsfunksjonen erstattes av stabsenheter med vekt på administrativ styring, blir dette av enkelte av våre informanter oppfattet som at det ikke lenger utøves en helhetlig faglig styring, men at denne er stykket ut til divisjonsdirektørene. I Kystverket understrekes poenget ved at etaten heller ikke har hånd om den faglige styringsmuligheten som ligger i klagebehandlingen.

De forbedringsområdene som informantene ellers nevner, dreier seg i første rekke om samordningsbehovet på tvers av divisjonene. Her erkjennes det at de har en vei å gå, og enkelte antyder at de undervurderte behovet i utgangspunktet. Større rollebevissthet i forholdet mellom linjen og de nye stabene er også et forbedringsområde for enkelte. Andre nevner utforming av en rolle som lokasjonsansvarlig (eller plassjef) for å løse de praktiske-administrative oppgavene som følger med å drifte et kontorsted. Eventuelt kan en slik rolle også omfatte og representere etaten utad på lokalt/regionalt nivå, tilsvarende den rollen regionsjefene ivaretok tidligere.

I denne forbindelse er det interessant å legge merke til det er få tegn til at etatene opplever behov for å styrke kontakt og samarbeid med andre etater regionalt. Dette til forskjell fra hvordan statsforvalterne vurderer dette (se nedenfor pkt. 4.3.4).

Når det gjelder etatsutvikling mer generelt, er det flere temaer som nevnes, blant annet at det er nødvendig å jobbe med kultur for samhandling på tvers for å møte de nye samordningsbehovene. En informant understreker behovet for å gå skrittvis fram og «*ikke gå i motsatt grøft*», det vil si å ikke funksjonsorganisere fullt ut, men heller finne balansen i en hybrid organisering. En informant i en annen etat ser det derimot annerledes: «*Når du velger å funksjonsorganisere, er det fordi det er noe du ikke har fått løst tidligere. Det gjør at man introduserer et nytt perspektiv ... Ser nå at funksjonsorganisering kan løse enda mer enn det man så tidligere.*»

For de etatene som har hatt konkrete mål om effektiviseringsgevinster i form av økonomiske besparelser, blir det vist til at det tar lengre tid å oppnå denne typen gevinster etter en omorganisering. Noen informanter er inne på at de i forbindelse med omorganiseringen er pålagt krav om redusert bemanning. Dette kan medføre at det ikke vil være samsvar mellom oppgaver og ressurser, og at det trengs effektivisering som også vil omfatte nedbemanning. En av informantene påpeker at funksjonsorganiseringen gjør det enklere å gjennomføre slike effektiviseringer fordi en mer enhetlig styringsfunksjon lettere kan gi gjennomslag for omprioriteringer.

Informanter fra de fire etatene viser gjennomgående til at det hele tiden vil kunne være behov for mindre justeringer og tilpasninger av organisasjonen innenfor de enkelte «boksene». Dette kan handle om hvor ansvar for enkelte oppgaver skal være, justering av grensesnitt mellom ulike fagområder eller rydding i ansvarslinjer mellom overlappende fagmiljøer. Så langt har Skatteetaten fått gjennomført en undersevaluering av «Nye Skatt» i 2021, og Kystverket forbereder en undersevaluering av sin omorganisering med sikte på gjennomføring høsten 2022. I Statens vegvesen blir det også jobbet med å forberede evaluering av den nye organisasjonsstrukturen.

4.3 Funksjonsorganisering endrer statens regionale tilknytning

4.3.1 Etatenes tidligere kontorsteder blir opprettholdt

Når statlige etater går fra å ha en regional organisering med geografisk basert oppgaveløsning til divisjoner med landsdekkende funksjoner, kan det potensielt ha betydning både for etatenes tilstedeværelse regionalt og den kunnskapen etatene besitter om lokale og regionale forhold.

Hvis vi tar utgangspunkt i de fire etatene vi har sett nærmere på, har de i stor grad opprettholdt de tidligere kontorstedene ved at ny organisasjon er bygd opp rundt de eksisterende kontorene. Skatteetaten, som har tatt steget fullt ut med funksjonsorganisering på alle nivå, har eksempelvis beholdt sine 57 kontorsteder. Her skjedde det imidlertid en reduksjon av antall skattekontorer fra 107 til 57 i perioden før omorganiseringen. Informantene i etatene og departementene viser til at *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser* har vært førende for prosesser der spørsmålet om lokalisering har vært vurdert. Dette innebærer at etatenes kontorlokalisering i stor grad er politisk bestemt. For Skatteetaten og Statens vegvesen førte dette i tillegg til utflytting av arbeidsplasser fra Oslo. NVE har også vært pålagt å flytte arbeidsplasser fra Oslo, men det var tilbake til 2017.

4.3.2 Spredning av hovedkontorfunksjoner og arbeidsplasser

I den innledende kartleggingen av de 21 etatene som tidligere har tilhørt regional statsforvaltning,²⁶ fant vi at ni av etatene har hovedkontoret sitt utenfor Oslo. Av de 12 etatene med hovedkontor i Oslo har halvparten, deriblant Statens vegvesen og Skatteetaten, deler av sin ledelse lokalisert på andre steder enn ved hovedkontoret.

Hvis vi ser nærmere på den geografiske fordelingen av antall arbeidsforhold i de 21 kartlagte etatene, er det i alt 76,7 prosent av de ansatte som har arbeidssted utenfor Oslo.²⁷ Det er en noe høyere andel enn for statsforvaltningen totalt, der 68,9 prosent har arbeidssted utenfor Oslo. Politietaten, NAV, Bufetat, Kriminalomsorgen, Skatteetaten og Statens vegvesen er de største etatene i antall arbeidsforhold og har den største geografiske utbredelsen av de kartlagte etatene. Statistikk fra SSB viser at ni av de 21 etatene ikke har ansatte i alle fylker. Dette gjelder Fiskeridirektoratet, Kystverket, Sjøfartsdirektoratet, Arkivverket, DFØ, Lånekassen, Husbanken, Justervesenet, og UDI.

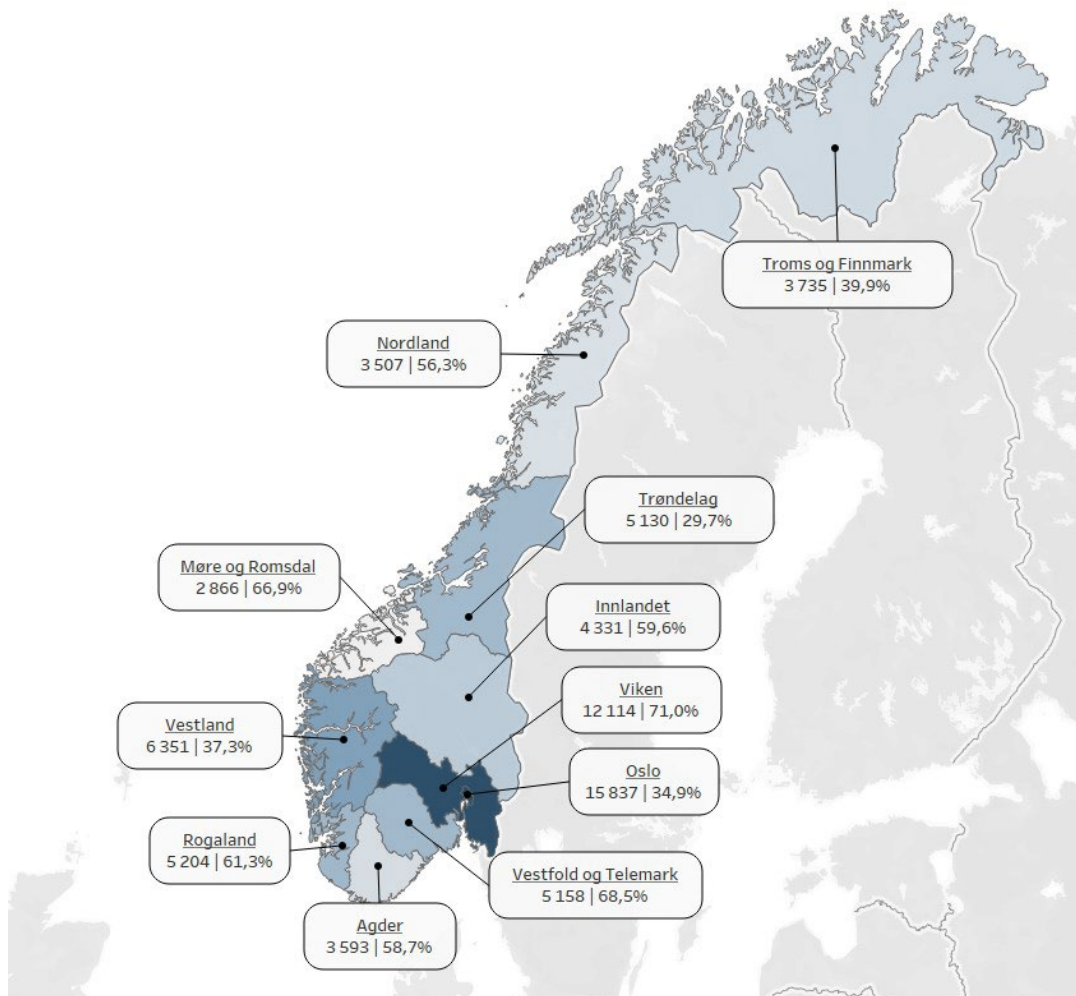
Figur 5 under viser fylkesvis fordeling av antall arbeidsforhold i de 21 kartlagte etatene og hvor stor andel disse utgjør av totalt antall statlige arbeidsforhold i det enkelte fylke. Dette viser at den regionale statsforvaltnings betydning²⁸ i form av antall ansatte varierer en del mellom de ulike fylkene. I Viken representerer de 21 etatene den høyeste andelen med 71 prosent av de totalt antall statlige arbeidsforhold i fylket. Videre følger Vestfold og Telemark

²⁶ DFØ (2021): *Fra geografi til funksjon – en kartlegging av organiseringen av regional stat*. DFØ-notat 2021:4

²⁷ SSBs statistikkbank tabell 12628

²⁸ Statsforvalteren inngår også i den regionale statsforvaltning, men er ikke medregnet her.

med 68,5 prosent og Møre og Romsdal med 66,9 prosent. Lavest andel arbeidsforhold har de 21 etatene i Trøndelag med 29,7 prosent av totalt antall statlige arbeidsforhold, og i Oslo med 34,9 prosent.



Figur 5. Fylkesvis fordeling av antall arbeidsforhold i etater (N=21) tilhørende regional statsforvaltning og etatenes andel av totalt antall statsansatte i det enkelte fylke, 2021

4.3.3 Varierende grad av faste kontaktpunkter regionalt

Ved overgang til en mer funksjonsbasert organisering forsvinner det regionale styringsleddet, som i mange tilfeller var etatens kontaktpunkt ut mot andre etater og samarbeidspartener regionalt. Et sentralt spørsmål er derfor hva funksjonsorganisering innebærer for etatenes samhandling med andre statlige etater, statsforvalteren, kommuner, fylkeskommuner og andre regionale aktører.

Statsforvalteren har en sentral rolle i samordning av regional statsforvaltning. I den brede kartleggingen stilte vi derfor spørsmål til de 21 etatene om de samhandler med statsforvalteren, og om de eventuelt har etablert et fast kontaktpunkt opp mot det enkelte embete. Svarene viser at 13 av de 17 etatene med helt eller delvis funksjonsbasert

organisering samhandler med statsforvalteren. Av disse oppgir seks av etatene at de har faste kontaktpunkter med statsforvalteren. I den grad etatene samhandler på forskjellige saksområder, kan det også være flere kontaktpunkter i den enkelte etat.

Etatenes samhandlingsbehov varierer med hvilke oppgaver de ivaretar ansvaret for. Av de fire etatene vi har sett nærmere på, har både Statens vegvesen, NVE og Kystverket utstrakt samarbeid og samhandling regionalt. Dette er blant annet knyttet til lokal og regional planlegging, infrastrukturforvaltning, samfunnssikkerhet og beredskap. Foruten statsforvalteren har disse etatene også en del kontakt og samarbeid, særlig med kommuner, men også fylkeskommuner og andre statlige etater. Skatteetaten har i mindre grad samhandling og kontakt med statsforvalteren selv om det er pekt ut faste kontaktpersoner ute i divisjonene opp mot det enkelte embete.

Etatene har innrettet seg på ulike måter for å ivareta kontakt og samhandling regionalt. I Statens vegvesen står de fem geografiske (og samlokaliserte) enhetene under divisjon for Drift og vedlikehold og divisjon for Transport og samfunn for mye av dialogen regionalt. Mens Drift og vedlikehold har størst kontakthflate mot kommunene, har Transport og samfunn en stor kontakthflate mot fylkeskommunene og dialog med statsforvalterne. I tillegg er det mye kontakt i regioner der Statens vegvesen til enhver tid har pågående prosjekter. Det er imidlertid ikke etablert faste kontaktpunkter i divisjonene slik at det varierer hvem som representerer etaten i ulike prosesser.

Under Skred- og vassdragsavdelingen har NVE beholdt de fem regionskontorene, der regionsjefene i varierende grad har en rolle som plassjef. I praksis fungerer regionskontorene som kontorfellesskap for medarbeidere som rapporterer til hovedkontoret eller andre enheter. Regionsjefene har et særlig ansvar ved krisesituasjoner, og ved slike hendelser kan regionsjefen være lokal innsatsleder med utvidede fullmakter. Regionsjefens rolle er nå under utredning. I tillegg til regionsjefene har NVE faste kontaktpunkter i varslingstjenestene ved Hydrologisk avdeling og Tilsyns- og beredskapsavdelingen.

Kystverket har beholdt alle sine kontorsteder for å kunne være til stede langs hele kysten. Tidligere var det regiondirektørene som var Kystverkets kontaktpunkter ut mot statsforvalteren og kommunene. Etter nærmere vurderinger har etaten nå etablert en ny struktur for samarbeidet regionalt, der det blant annet vil være et fast kontaktpunkt ut mot statsforvalteren. I tillegg vil det etter behov bli stilt ressurser til rådighet innen aktuelle fagområder.

4.3.4 Regional samordning oppleves som mer krevende

Vi har sett at endringene fra en geografisk basert til en mer funksjonsbasert organisering har skjedd gradvis over tid, men at utviklingen særlig har økt i omfang de siste to til tre årene. Med dette som bakteppe har vi stilt fem assisterende statsforvaltere spørsmålet om deres erfaringer i rollen som samordner av regional stat når stadig flere statlige etater har en mer funksjonsbasert organisering.

Overordnet opplever statsforvalterne at deres samordningsrolle har blitt mer krevende de senere årene når etater med kommunerettede oppgaver har gått over til landsdekkende oppgaveløsning og fjernet det regionale styringsleddet. Samtidig viser de til at

endringsprosesser som har skjedd parallelt, så som kommune- og regionreform, ny statsforvalterstruktur og nå senest pandemien, gjør det vanskelig å vurdere hva som skyldes funksjonsbasert organisering og hva som skyldes andre forhold.

Enkelte av de erfaringene som statsforvalterne peker på i samhandlingen med regional stat, synes i stor grad å være gjennomgående på tvers av embetene. Dette underbygges også av at flere av statsforvalterne peker på utfordringer med samordningen av regional stat i sin årlige rapportering.

For det første blir det vist til at det i flere sektorer er uklart hvem som har ansvar, både i den enkelte etat og på tvers av ulike virksomheter. Etatene har i mindre grad enn tidligere faste kontaktpersoner, noe som fører til at det varierer hvem som stiller, om de stiller, og hvorvidt de som stiller har nødvendige fullmakter. Dette bidrar til at de regionale nettverkene som eksempelvis fylkesberedskapsrådet kan bli svekket, og at det blir mindre kontinuitet i samarbeidet. Ifølge statsforvalterne er dette enda mer krevende for kommunene, særlig i plansaker, og dette gjør at statsforvalteren oftere må gå inn og ta en rolle.

Flere av informantene i etatene opplever at det kan være utfordrende for statsforvalteren og andre utenfor etaten å finne fram til rette kontaktpersoner. En leder i en av etatene gir uttrykk for det på denne måten: *«Vi har identifisert at vi må bli flinkere til å delta i disse møtene med folk som har bred kunnskap om etatens ansvarsområder og ha faste kontaktpersoner».*

Enkelte andre informanter peker på at det å finne rett kontaktperson kan gå relativt uproblematisk foreløpig, fordi de mest berørte personene kan gjøre seg nytte av personlige kontakter og nettverk, som kompenserer for at det organisatoriske kontaktpunktet er borte. Men når disse personene slutter, vil dette bli vanskeligere med mindre det settes inn andre tiltak.

Behovet for tydeligere kontaktpunkter er noe flere av etatene er oppmerksomme på, og i både Kystverket og NVE blir det vist til pågående prosesser eller nylig gjennomførte tiltak med sikte på å forbedre kontakten utad.

En annen utfordring som blir trukket fram er at etatenes lokalkunnskap blir svekket. I enkelte saker, som eksempelvis plansaker, viser statsforvalterne til at lokalkunnskap er viktig. En av de assisterende statsforvalterne uttrykker det på denne måten: *«For oss er det særs viktig med lokal kunnskap og mulighet til å treffe lokale beslutninger raskt og tilpasset lokale og regionale forhold. Vi savner de lokale nettverkene og de lokale fagfolkene som vi kunne samarbeide lettere med tidligere.»*

Meklingsinstituttet er et annet eksempel som blir trukket fram, der det blir vist til at det forutsetter at de som møter fra etatene, kjenner forholdene og kan ta beslutninger. Det siste peker på et tredje viktig forhold – at de som representerer etatene i saker utad bør ha fullmakt til å ta beslutninger.

Et fjerde forhold som har endret seg med funksjonsbasert organisering er at ledere og ansatte ute i etatene i større grad har spesialisert kompetanse og ansvar innenfor avgrensede fagområder. Dette har ifølge en av de assisterende statsforvalterne ført til at «vi

nå må forholde oss til fire - fem personer som sitter spredt over hele landet sammenlignet med regiondirektørene tidligere.» Informanter fra etatene bekrefter at det er behov for å gå opp nye rutiner for behandling av lokale saker for blant annet å avklare hvordan forankring oppover i organisasjonen skal skje. Enkelte viser til at dette er noe det fremdeles jobbes med for å finne gode strukturer på.

Vegsaker blir vist til som eksempel på et saksområde der det er blitt mer krevende å få nødvendige avklaringer. Informantene i Statens vegvesen gir selv uttrykk for at etaten er svakere på den regionale samhandlingen nå enn for tre år tilbake. Det er imidlertid usikkert hvor mye dette skyldes overgangen til en mer funksjonsbasert organisering eller overføring av vegadministrasjonen til fylkeskommunen, som skjedde parallelt. Det ga en oppsplitting av de tidligere fagmiljøene i Statens vegvesen, og det har ført til at det er flere aktører som skal samordnes innenfor samferdselsområdet. Her gjenstår det derfor noe på avklaringer av roller og ansvar.

Mulige tiltak

Informantene fra statsforvalterne framholder at styringslinjen fra departementene til underliggende etater er viktig, og de stiller spørsmål om etatene får konkrete oppdrag i tildelingsbrevene om å skulle samordne seg. De mener hensynet til samordning og helhet bør vektlegges i større grad, og at slike oppdrag er viktig for å få til en bedre samordning på tvers av den regionale statsforvaltningen. Eierdepartementene bekrefter at det i liten grad er gitt konkrete føringer i tildelingsbrevene om samhandling med eksempelvis statsforvalteren, men for NVE viser Olje- og energidepartementet til delmål i tildelingsbrevet om at etaten skal fremme god koordinering mellom ulike parter.

Videre blir det pekt på at samordningskulturen internt i de statlige etatene spiller en rolle, og at det er nødvendig at etatene sikrer seg at de har den nødvendige lokalkunnskapen. En av de assisterende statsforvalterne gir uttrykk for at dette kan ivaretas gjennom *«å ha personer som har ansvaret for et gitt geografisk område, har de nødvendige fullmakter og har det over tid.»*

Det blir framhevet at utviklingen i retning av en mer funksjonsbasert organisering innebærer noen transaksjonskostnader, og at det må en innsats til hvis dette skal flyte på en god måte.

Statsforvalteren ivaretar i dag oppgaver på vegne av flere direktorater som mangler et regionalt apparat til å ivareta disse oppgavene selv. De assisterende statsforvalterne mener dette kan vurderes som en løsning på flere kommunerettede saksområder, hvor det er innført funksjonsbasert organisering. I den sammenheng blir det vist til et pågående forsøk som ble innført i 2021 for en prøveperiode på tre år, hvor tre statsforvalterembeter ivaretar Husbankens kommunerettede oppgaver. Informantene fra statsforvalterne mener tilsvarende forsøk kan være aktuelt for flere etater med fagområder som er tett på kommunene. Som konkrete eksempler blir oppgaver innen ansvarsområdene til NVE, Kystverket og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap trukket fram som aktuelle.

4.4 Departementene ser forbedringer som følge av en mer funksjonsbasert etat

I kapittel 3 redegjorde vi for hvordan endring i retning av en mer funksjonsbasert organisering foregikk i et samspill mellom etatene og eierdepartementene. Vi har snakket med informanter i de fire eierdepartementene om deres erfaringer med en mer funksjonsbasert etat.

For de nyeste omorganiseringene i Kystverket og NVE blir det vist til at det er litt tidlig å si noe om erfaringer om hvordan ny organisering påvirker etatenes evne til å ivareta samfunnsoppdraget. For Skatteetaten er vurderingen at ny organisering har gitt en mer slagkraftig etat, og at det hadde vært mer krevende å pålegge etaten de nye oppdragene som ble gitt under pandemien i en geografisk basert organisasjon. Samtidig blir det understreket at det er viktig med tett samarbeid mellom divisjonene for å unngå at det utvikler seg siloer. For Statens vegvesen er også vurderingen at endringene har gitt en mer slagkraftig etat, samtidig som det blir understreket som viktig med god styring fra etatsledelsen og samarbeid mellom divisjonene for å unngå at det utvikler seg siloer. Her påpeker imidlertid departementet at det er noe vanskeligere å vite hva som har sammenheng med funksjonsbasert organisering og hva som skyldes overføring av oppgaver til fylkeskommunene.

Generelt ser vi at flere informanter fra departementene erfarer at ny organisering har ført til enklere og klarere styringslinjer. For Statens vegvesen, Skatteetaten og Kystverket har ny organisering gitt endringer i hvem som deltar i etatsstyringsmøtene. Informantene fra Samferdselsdepartementet opplever at dette har gjort styringsdialogen lettere blant annet fordi ledere med ansvar for det operative deltar i møtene. Tidligere lå mye av det operative ansvaret i regionene, men regiondirektørene deltok ikke i etatsstyringsmøtene. Avstanden mellom departementet og fagansvaret var dermed lengre, noe som gjorde styringen mer krevende fra departementets ståsted, men kanskje først og fremst fra etatsledelsens ståsted.

I etatenes rolle som faglig rådgiver overfor departementene opplever flere av informantene fra departementene at det har skjedd en endring i retning av at departementene kommer tettere på fagenhetene. Dette har sammenheng med at en del av fagdialogen i større grad går direkte mellom departement og divisjonsnivået og ikke alltid via et direktorat. Dette har både fordeler og ulemper. Enkelte informanter ser dette som en fordel ved at departementet kommer tettere på det mer operative og faglige, og at det kan gjøre fagdialogen mer effektiv. En ulempe, som også ble pekt på av en informant, kan være at noe av den silingen og interne koordineringen som direktoratet kan bidra med, blir mer svekket.

Fra departementenes ståsted framstår det å sikre uavhengig klagebehandling som en sentral problemstilling. Som vist til i kap. 4.2.1 ga hensynet til to-trinns klagebehandling ulike utslag for Skatteetaten, Statens vegvesen og Kystverket. Informantene i de tre eierdepartementene bekrefter dette. For å sikre fortsatt to-trinns klagebehandling ble direktoratsnivået beholdt for Skatteetaten og Statens vegvesen, mens fjerning av det samme nivået i Kystverket førte til at klagebehandlingen ble flyttet til departementet.

Når det gjelder spørsmål om hvorvidt ny organisering påvirker etatenes rolle i å bidra til samordning på regionalt nivå, viser flere av informantene i departementene til at etatene har en desentral struktur og til dels mye kontakt med lokale og regionale myndigheter. På spørsmål om departementene har fått signaler om særskilte utfordringer med samordning regionalt som følge av at etatene har fått en mer funksjonsbasert organisering, er svarene noe varierende. I et av departementene blir det vist til at det har vært noen overgangsproblemer, men at dette har gått seg til etter hvert.

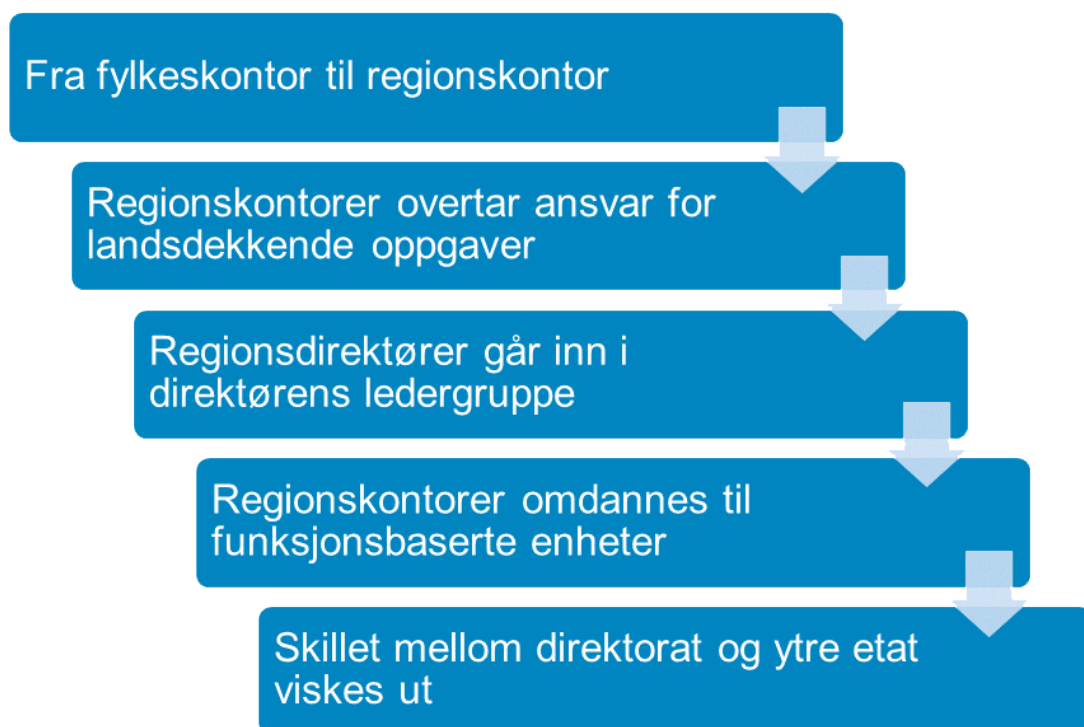
5 Analyse og vurderinger

I dette kapittelet drøfter og vurderer vi erfaringene med funksjonsbasert organisering med utgangspunkt i de funnene og beskrivelsene som er gjort i kapittel 2 – 4. Avslutningsvis løfter vi fram noen sentrale problemstillinger i utviklingen videre for etatene som går i retning av en mer funksjonsbasert organisering.

5.1 Et typisk utviklingsforløp?

Som det framgår av de foregående kapitlene, skjer overgangen fra geografisk basert til en mer funksjonsbasert organisering trinnvis. Det betyr ikke at etatene følger akkurat det samme utviklingsforløpet, men retningen er felles. De beveger seg mot en mer funksjonsbasert organisering med en del felles kjennetegn.

Hvis vi på bakgrunn av vår kartlegging skulle skissere et «idealtypisk» utviklingsforløp fra geografisk til funksjonsbasert etatsstruktur, kan det se slik ut:



Figur 6. Illustrasjon av utviklingsforløp fra geografisk basert til funksjonsbasert organisering

Et første steg er at antall regionskontorer reduseres fra fylkesvis inndeling til 5-7 regioner. Dette er som regel drevet av behov for å skape grunnlag for større og mer spesialiserte fagmiljøer. En hovedandel blant etatene i regional statsforvaltning har gjennomgått denne utviklingen de siste 20 årene, og i dag er det bare Politiet, deler av Kartverket og deler av NAV som har beholdt en regioninndeling som tilnærmet følger fylkesgrensene.

Som følge av at regionene er blitt færre og større, er et *andre steg* at regionskontorer overtar ansvar for landsdekkende oppgaver. Digitalisering gjør saksbehandling og tjenesteyting mer stedsuavhengig og gir større frihet til å organisere ut fra hva som er formålstjenlig og kostnadseffektivt for etaten. Dels blir kompetansekrevende oppgaver overført fra alle regionskontorene og lagt til ett enkelt regionskontor. Dels blir oppgaver som før var lagt til direktoratet, overført til regionene. Dette kompliserer styrings- og ansvarslinjene fordi den enkelte regiondirektør får dels et regionalt ansvar og dels et landsdekkende ansvar.

Etter hvert som regionskontorene får økt landsdekkende ansvar for enkelte fagområder, er et *tredje steg* at regiondirektørene blir medlemmer av ledergruppen eller inngår i utvidet ledergruppe i direktoratet. På denne måten kan regiondirektørene få en mer felles forståelse av etatens utfordringer og strategivurderinger, samtidig som de blir ansvarliggjort for helheten. Dette fører imidlertid til at ledergruppen blir forholdsvis stor, ofte opp til 15-16 personer.

Et *fjerde steg* er at regionskontorene blir omdannet til funksjonsbaserte enheter eller divisjoner med landsdekkende ansvar. Kontorstedet som tidligere var regionskontor, skifter identitet til å være en organisatorisk enhet i en divisjon, eventuelt også til å omfatte ledelse av en av divisjonene i etaten. Regiondirektørstillingen mister sitt innhold og forsvinner. Ytterligere digitalisering muliggjør utflytting av oppgaver fra direktoratet/hovedkontoret og ut til de enkelte divisjonene.

Et foreløpig *femte steg* er at skillet mellom direktorat og ytre apparat etter hvert blir uklart og dessuten mindre relevant. Dette skyldes at etatens divisjoner blir organisert på tvers av dette skillet, og at tidligere direktoratsoppgaver nå utføres i divisjonene. Etaten opererer som en mer enhetlig virksomhet med det tidligere direktoratsnivået som et strategisk styringsnivå, mens de enkelte divisjonene ivaretar et helhetlig ansvar for ulike deler av etatens operative virksomhet. Fjernledelse gjør det mulig å lede enheter/ansatte med spredt lokalisering, og etatene blir direktorater med delt lokalisering.

Av våre fire utvalgte etater er det Skatteetaten som ligger nærmest dette idealtypiske forløpet, primært fordi denne etaten har gjennomført en helt konsekvent funksjonsorganisering, men også fordi den i stor grad følger de skisserte utviklingstrinnene. NVE skiller seg mest ut fra dette ved at regionskontorene er beholdt, men med et svært begrenset personal- og fagansvar for regionsjefen. Etaten har vurdert det som ønskelig å beholde en regionalt basert representant.

5.2 Muligheter i en funksjonsbasert organisering

I lys av den utviklingen vi ser, der stadig flere etater har fått en mer funksjonsbasert organisering, er det grunn til å stille seg spørsmålet: Hvilke muligheter gir en mer funksjonsbasert organisering som gjør at stadig flere etater, med støtte fra eierdepartementene, foretrekker å organisere virksomheten på denne måten? Og hvordan kan disse mulighetene utnyttes?

5.2.1 En organisasjonsstruktur som underbygger mål og prioriteringer

En sentral ambisjon for de fire etatene vi har sett nærmere på, er ønsket om en organisering som reflekterer etatenes kjernevirksomhet, og som bidrar til å gjøre dem best mulig i stand til å levere på samfunnsoppdraget. Hvilke funksjoner etatene velger å bygge organisasjonen opp rundt, vil derfor kunne være et uttrykk for hvilke oppgaver og prosesser som skal prioriteres. Prosessene for dette vil være tilsvarende viktige og kan til dels være krevende. I Statens vegvesen førte eksempelvis prosessen til at området drift og vedlikehold ble løftet opp i organisasjonen og organisert som en egen divisjon. Ved at fagområdet blir representert i direktørens ledermøte gis det større lederoppmerksomhet, det blir et incentiv til å utvikle drift og vedlikehold som et mer selvstendig fagområde, og det kan oppstå nye samarbeidsflater som er gunstige for både egen og tilgrensende divisjoner.

Hovedinntrykket vårt er at det er en forholdsvis stor tilfredshet med hovedgrepene som etatene har tatt gjennom en mer funksjonsbasert organisering. Felles for de fire etatene er at de har valgt en organisasjonsstruktur som på ulike måter bygger opp under etatens overordnede mål og prioriteringer. Sammenholdt med en geografisk basert organisering innebærer dette at en funksjonsbasert organisering gir muligheter for å etablere en organisasjonsstruktur som tydeligere reflekterer etatens samfunnsoppdrag.

5.2.2 Mer effektiv styring og ansvarsutkreving

Ved at det etableres en forbindelse vertikalt mellom toppledelse og ledelse på operativt nivå, åpnes det for en sterkere kobling mellom den strategiske og operative delen av virksomheten, sammenholdt med da det var et regionalt styringsnivå imellom. Dette kan bidra til at styringssignaler får raskere gjennomslag nedover i organisasjonen, blant annet når det er nødvendig å omdisponere ressurser til prioriterte områder.

Samtidig bidrar den sterkere koblingen også til å gjøre ansvarsforholdene klarere. Eksempelvis kan en divisjonsdirektør holdes langt mer effektivt til ansvar for alt som skjer innenfor divisjonens område, mens det tidligere måtte tas høyde for avveininger som ble gjort på regionnivå (og som omfattet hensyn som sorterte under andre ansvarsområder). Forutsatt at antall ledernivå ikke økes i ny organisasjon, blir veien kortere for operativt nivå til å påvirke ledelsens policy i strategi- og utviklingsspørsmål innenfor sine respektive fagområder. Dette kan også innebære at erfaring og innsikt fra operativt nivå i større grad inngår i toppleders kunnskapsgrunnlag.

5.2.3 Samlet vurdering av utvikling versus drift

En tilbakevendende problemstilling i statsetatene er hvordan balansen mellom utvikling og drift kan ivaretas, slik at ressurser til utvikling ikke blir spist opp av behovene som oppstår i den løpende driften. I utgangspunktet vil en funksjonsbasert organisering innebære at hver divisjon har ansvaret for å sikre denne balansen innenfor eget ansvarsområde. Det fører til en relativt kort avstand mellom opplevde driftsproblemer og tilgang til utviklingsressurser. Behov for å skjerme ressurser til utvikling kan da eventuelt skje ved egne utviklingsenheter på lavere nivå innenfor hver divisjon, eller for eksempel ved å øremerke ressurser til utviklingsprosjekter innenfor divisjonens budsjett.

Blant de utvalgte etatene synes både Kystverket og Statens vegvesen å fordele utviklingsansvar på divisjonene slik at hver divisjon selv må balansere utvikling mot drift. I Skatteetaten er også ansvaret for utvikling lagt til divisjonene, samtidig som de har en egen utviklingsdivisjon som håndterer de største og langsiktige utviklingsprosjektene. Sammenholdt med tidligere kan en slik kobling mellom utvikling og drift skape et bedre grunnlag for at utviklingsarbeidet er bunnet i de behovene som finnes i den faktiske oppgaveløsningen ute i etatene.

5.2.4 Administrative funksjoner kan organiseres mer kostnadseffektivt

Funksjonsorganisering er per definisjon egnet for å organisere administrative funksjoner i samme enhet. Dette kan bidra til å høste stordriftsfordeler og dermed virke kostnadseffektivt. Eksempelvis har Statens vegvesen organisert en egen divisjon for fellesfunksjoner.

Her kan det imidlertid være grunn til å skille mellom støttefunksjoner og stabs-/styringsfunksjoner. For rene støttefunksjoner så som regnskap, lønn, arkiv, IT-brukerstøtte, kan det være grunnlag for felles organisering, også på tvers av fagdivisjoner.

For stabsfunksjoner som er mer direkte ledelsesassistanse (virksomhetsstyring, strategi, budsjett) vil det ikke være hensiktsmessig å gå like langt i å sentralisere. Vi ser da også at i de tre største etatene har hver divisjonsdirektør sine staber for slike funksjoner. Ved innretting av stabsfunksjoner vil det imidlertid være viktig å ha høy bevissthet om hvilken rolle staber skal ha i forhold til fagmiljøene i divisjonen. Dette for å motvirke dobbeltarbeid og forsinkende ledd i saksbehandlingen.

5.2.5 Større og mer spesialiserte fagmiljøer kan gi økt kvalitet

Ved å samle fagmiljøer i større enheter med landsdekkende nedslagsfelt blir etatene i stand til å møte et erkjent behov for mer spesialisert fagkompetanse, noe som i sin tur kan gi økt faglig kvalitet, mer korrekte vedtak og bedre grunnlag for likebehandling av like tilfeller. Til sammen vil dette kunne bidra til å øke den enkeltes rettssikkerhet ved etatenes behandling av konkrete saker.

Ettersom kontorstedene er opprettholdt og det i liten grad har skjedd en flytting av ansatte, er fagmiljøene i varierende grad fysisk samlet, slik en funksjonsbasert organisasjonsmodell egentlig tilsier. Fjernledelse er tatt i bruk for å gjøre dette mulig. I noen grad har ansatte også fått nye arbeidsområder sammenholdt med tidligere. Dette skjedde eksempelvis i Skatteetaten, som hadde en policy på at kontorsteder med få medarbeidere skulle tilhøre samme divisjon.

Fysisk samlokalisering kan på sikt bidra til ytterligere styrking av fagmiljøer. Ved vakanser kan nyrekruttering skje til «største bruker», altså til det kontorstedet som allerede har flest medarbeidere på et fagområde. Slik kan det prioriteres å samle fagmiljøet fysisk, men da fortrinnsvis for stedsuavhengige oppgaver.

5.2.6 Mer likebehandling utelukker ikke brukerretting

Til forskjell fra regional organisering er funksjonsorganisering velegnet for å oppnå likebehandling fordi likeartede saker behandles av samme enhet og under samme ledelse. Det gir et godt grunnlag for å utvikle enhetlig praksis både i myndighetsutøvelse og tjenesteyting.

For brukerretting er bildet tilsynelatende motsatt: Regional organisering må nødvendigvis gi bedre anledning til å foreta regionale og lokale tilpasninger, særlig når det gjelder å differensiere et tjenestetilbud geografisk. Men dette fortrinnet er mest aktuelt når brukerrettingen er helt eller delvis avhengig av fysisk kontakt med brukerne. Etter hvert som digitalisering gjør etatene mer stedsuavhengige, kan også funksjonsorganiserte etater bruke myndighetsutøvelse og tjenesteyting. De kan til og med løfte brukerrettingen opp på divisjonsnivå slik Skatteetaten kan sies å ha gjort med sin divisjon for brukerdiallog. Der kan de samle ansvaret for de digitale dialogene og prioritere å styrke utviklingen av nye og mer brukervennlige tjenester.

5.3 Regional samordning har fått et vanskeligere utgangspunkt

Hovedbildet for de fire etatene er at mer funksjonsbasert organisering ikke har ført til en vesentlig sentralisering av arbeidsplasser. Kontorstedene er opprettholdt i tillegg til at oppgaver av operativ karakter er flyttet fra direktoratsnivået og ut i divisjonene. Trolig har politiske føringer og nasjonale retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser vært avgjørende for dette.

Selv om kontorsteder og arbeidsplasser er opprettholdt, har etatenes tilpasning til en mer funksjonsbasert organisering ført til ulike grader av innholdsmessige endringer ved det enkelte kontorsted. Dette kan dreie seg om at de ansatte har fått nye roller og ansvar, andre oppgaver og funksjoner eller endret kompetanse. Det kan i sin tur ha konsekvenser for den rolle og samhandling etatene skal ha i samfunnsutviklingen lokalt og regionalt. Dette siste synes det å ha vært mindre oppmerksomhet om når man sammenholder med spørsmål om lokalisering av arbeidsplasser.

Funksjonsbasert organisering med nasjonale styringslinjer helt ut til det operative leddet har fjernet et definert regionalt kontaktpunkt for den enkelte etatens samlede portefølje (med NVE som et unntak). Mens regiondirektørene hadde en posisjon der de representerte bredden av etatens fagområder utad, er ansvaret for å ivareta helheten av etatens ansvarsområder nå i utgangspunktet plassert mer sentralt og høyere opp i etaten.

I vurderingen av hver enkelt etats omorganisering spiller kanskje ikke hensynet til regional samordning noen stor rolle, men hvis vi tar i betraktning at stadig flere etater går over til funksjonsbasert organisering, kan vi snakke om en *sumeffekt* som svekker statsforvalterens mulighet til regional samordning.

Som flere av informantene peker på, kan mulige tiltak fra etatenes side for å kompensere for dette, blant annet være å skape og opprettholde faste kontaktpunkter, sørge for at etatene

representeres av fagfolk med lokalkunnskap og fullmakter osv. Mer generelt kan et spørsmål være om de mest berørte etatene bør formalisere en eksplisitt regional koordinatorrolle. Behovet for dette vil kunne variere med hvilke oppgaver etatene har ansvar for, og hyppigheten i kontakten opp mot statsforvalteren og kommunene. NVEs arbeid med å utforme en regionsjefsrolle kan gi verdifulle innspill til en slik koordinatorrolle.

Et tilleggsspørsmål her er om dette skal overlates til etatenes egne vurderinger alene, eller om det også bør legges føringer sentralt for å sikre at de etatene som berøres av statsforvalterens samordning faktisk etablerer en slik koordinatorrolle.

En annen og mer vidtgående løsning vil være å legge ansvar for de kommunerettede saksområdene som er mest berørt av behovet for regional samordning, inn under statsforvalterembetet. Dette vil i så fall kreve en omfattende utredning og er altså ikke en løsning på kortere sikt. Men slik innlemming har skjedd tidligere da det var et uttalt mål å legge statlige, kommunerettede oppgaver til fylkesmannen. I den sammenheng ble blant annet fylkeslegene, som var Helsetilsynets regionale etat, lagt inn i det daværende fylkesmannsembetet. Tilsvarende har skjedd for miljø-, landbruks- og utdanningssektoren.

Et annet alternativ kan være å prøve ut oppgaveoverføringer fra regionale statsetater til statsforvalterembetene gjennom forsøk, tilsvarende det som nå skjer under Husbankens ansvarsområde.

5.4 Spørsmål til utviklingen videre

Her vil vi trekke fram det vi ser som sentrale problemstillinger for den videre utviklingen i de etatene som er aktuelle for mer funksjonsbasert organisering.

5.4.1 Stadig mer funksjonsbasert?

Over tid har et stort antall statsetater med et ytre apparat beveget seg i retning av en mer funksjonsbasert organisering. I de siste 4-5 årene har tempoet økt. Vi legger merke til at dette har skjedd som ukoordinerte, men parallelle prosesser i etatene. De har utvilsomt latt seg inspirere av hverandre, men utviklingen er ikke forsøkt påvirket ved å legge forvaltningspolitiske føringer fra sentralt hold.

Når vi nå har kartlagt omfanget av denne tendensen, er det nærliggende å spørre seg om denne utviklingen vil fortsette? Vil de 12 etatene som nå er funksjonsbasert, men med innslag av geografisk organisering, gå videre til en rent funksjonsbasert organisering? Og vil de fire etatene som fortsatt har geografisk organisering som hovedprinsipp, bevege seg i retning av mer funksjonsbasert?

Uten å ha fasitsvar på slike spørsmål kan vi likevel reflektere litt omkring dette: Trolig vil flere av disse etatene bevege seg i retning av mer funksjonsbasert organisering. Som angitt ovenfor er det fordeler å høste for den enkelte etat ved å gjøre det, samtidig som ytterligere digitalisering vil legge til rette for det.

På den annen side er det neppe heller tvil om at flere av etatene vil beholde geografisk basert organisering på lavere nivå. Det vil da være i de tilfeller der videre digitalisering ikke er

mulig, og i tilfeller der det uansett vurderes som nødvendig med fysisk tilstedeværelse for å ivareta innbyggerkontakt, behov for lokalkunnskap, lokal tilpasning til brukerbehov, eller løpende samordning på tvers av fagområder på lokalt/regionalt nivå.

Videre vil det trolig være enkelte som må beholde geografi som hovedprinsipp fordi virksomheten er av en slik fysisk art (for eksempel patruljering, utrykning, fysisk kontroll/tilsyn) at de ser det som nødvendig å ha enheter med geografisk baserte ansvarsområder.

Endelig kan det være at de mindre etatene ikke ser seg tjent med en funksjonsbasert organisering dersom dette også omfatter en divisjonalisering i betydningen stor autonomi for den enkelte divisjon. En slik divisjonalisering forutsetter oppbygging av staber til ledelsesassistanse for divisjonsdirektøren. For mindre etater kan dette føre til overdimensjonerte stabsenheter sett i forhold til etatens størrelse i sin helhet.

5.4.2 Bør direktoratbegrepet skifte innhold?

Med funksjonsorganisering vil de enkelte divisjonene ivareta et helhetlig nasjonalt ansvar for ulike deler av etatens operative virksomhet. Det som primært gjenstår på sentralt nivå hos direktøren, er virksomhetsstyringen herunder den strategiske styringen av divisjonene. I enkelte tilfeller er også regelverksforvaltning/-utvikling beholdt på direktoratsnivå. I to av de fire etatene (Skatteetaten og Statens vegvesen) er direktoratbegrepet foreløpig beholdt som betegnelse for denne styringsfunksjonen, blant annet for å markere to forvaltningsnivåer i etaten slik at klagebehandling kan skje i to trinn (se nedenfor). Samtidig har disse etatene noen av divisjonsdirektørene og deres staber lokalisert ved hovedkontoret. For å beholde direktoratbegrepet vil det innebære at grensen for direktoratet trekkes mellom enheter internt i hovedkontoret.

Ut fra dette kan det reises spørsmål om direktoratbegrepet bør skifte innhold: Det er ikke lenger like relevant for å betegne det sentrale nivået i en etat, men det kan derimot brukes til å betegne hele etaten, slik NVE gjør. For å betegne direktørens og de sentrale stabenes kontorsted synes begreper som hovedkontor eller sentralenhet mer egnet.

For å markere at disse etatene ikke har en samlet lokalisering kan man vurdere å bruke betegnelsen direktorat med delt lokalisering.

5.4.3 Er direktoratsnivået nødvendig for å sikre totrinns klagebehandling?

Klagebehandling er forutsatt å skje i to trinn, der det siste trinnet er uavhengig av det første. Dette for å sikre klagerens og omverdenens tillit til at klagen behandles uavhengig av førstinstansens vurderinger. Tradisjonelt har dette vært ivaretatt ved at departementene behandlet klager på vedtak i etatene. Etter hvert som departementene trengte avlastning, ble imidlertid klagebehandling lagt til særskilte nemnder eller delegert til etatene selv. Med en geografisk basert organisering hadde etatene da også en egnet struktur for dette: Regionkontor og direktorat utgjorde to atskilte nivåer, slik at totrinns klagebehandling kunne sies å være innebygd i etatsstrukturen.

Dette er imidlertid ikke tilfellet i en funksjonsbasert organisering, som tvert imot fører til at det regionale nivået forsvinner innenfor vertikalt integrerte divisjoner. Som vist i kap. 4 har de to aktuelle etatene – Skatteetaten og Statens vegvesen – løst dette ved å beholde direktoratsnivået og gi en særskilt juridisk enhet der myndighet til å overprøve førstegangsvedtak i divisjonene. Men spørsmålet er om hensynet til tottrinns klagebehandling kan ivaretas i en funksjonsbasert etat uten å bruke direktoratsbegrepet til å markere skillet mellom overordnet og underordnet nivå. Eksempelvis mente Kystverket i sin utredning av ny organisasjon at hensynet til forsvarlig klagebehandling i en funksjonsbasert modell kunne ivaretas gjennom en egen lovregulering. Intensjonen var at en uavhengig klageenhet sentralt plassert i etaten kunne tillegges myndighet til å overprøve vedtak i divisjonene. Vi er også kjent med at enkelte andre etater reiser spørsmål om hvilken betydning direktoratsbegrepet har for klagebehandlingen i en funksjonsbasert etat. På bakgrunn av den utviklingen vi ser, der stadig flere etater beveger seg i retning av en mer funksjonsbasert organisering, er det grunn til å tro at dette er problemstillinger som vil bli ytterligere aktualisert i forvaltningen framover.

5.4.4 Desentral sentralisering av arbeidsplasser - på lengre sikt?

En overgang til funksjonsbasert organisering kan i utgangspunktet tilsi å flytte ansatte for at de større fagmiljøene som omorganiseringen legger grunnlag for, også kan samles fysisk. Dette vil imidlertid lett komme i strid med distriktpolitiske føringer slik disse kommer til uttrykk i *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser*, og det vil møte motstand blant de ansatte.

Med digital teknologi og bruk av fjernledelse er det mulig å unngå en slik sentralisering. Ansatte kan beholde sitt fysiske arbeidssted, men organisatorisk tilhøre og rapportere til en leder ved et annet kontorsted. Organisasjonsenheter i det ytre apparatet kan beholde sin lokalisering. De ansatte er fysisk til stede ved samme kontorsted som før, men er ikke lenger knyttet til et regionalt basert organisasjonsledd. Desentral lokalisering kan også gi etatene mulighet for å utlyse stillinger på alternative kontorsteder, noe som vil gjøre etaten mer fleksibel og attraktiv som arbeidsgiver.

Så langt viser våre funn at det er mulig å beholde en spredt og desentral lokalisering ved en overgang til funksjonsbasert organisering. Dette er dels fordi de berørte etatene selv kan finne en desentral lokalisering rasjonell for etatsinterne behov, dels fordi det kan legges politiske føringer for å sikre desentral lokalisering, noe som legger noen begrensninger på etatenes mulighet til å gjøre egne tilpasninger.

Men selv om sentralisering av arbeidsplasser ikke er en nødvendig konsekvens av selve omorganiseringen til en mer funksjonsbasert organisering, kan dette senere endre seg gradvis over tid i de tilfellene der oppgavene ikke er stedsavhengige. Som nevnt kan fleksible stillingsutlysninger ved vakanser medføre at nyrekruttering konsekvent skjer til det kontorstedet som allerede har flest medarbeidere på et fagområde, fordi det prioriteres å samle fagmiljøet fysisk. I sum kan dette føre til en desentral sentralisering av arbeidsplasser.

5.4.5 Behov for å delegere myndighet til lavest mulig nivå

Når regiondirektørens myndighet overføres til divisjonene, er det i prinsippet til divisjonsdirektørene. Hvis beslutningsmyndighet konsentreres på dette nivået, blir det en administrativ sentralisering der det operative nivået mister ansvar, og det skapes inntrykk av stor avstand mellom topp og bunn. Dessuten innebærer dette en tungdrevet organisasjon, blant annet fordi de fleste samordningsspørsmål da må løstes opp til toppnivå. For å unngå dette må de nye divisjonene arbeide systematisk for å delegere myndighet og gi beslutningsfullmakter nedover i etaten.

Vi har ikke grunnlag for å anslå i hvilken grad dette er gjort i de fire etatene, men inntrykket er at etatene iallfall er oppmerksom på problemstillingen, og i flere av etatene er en av intensjonene med omorganiseringen nettopp å føre oppgaveløsning og beslutningsmyndighet ned fra det tidligere direktoratsnivået og til lavere nivåer i divisjonene.

Et konkret utslag av denne problemstillingen er forholdet mellom linjen og de nye stabene. Som vist i pkt. 4.2.5 førte omorganiseringene i flere etater til behov for å omplassere ansatte fra det tidligere direktoratet, blant annet til staber for de nye divisjonsdirektørene. Ifølge flere informanter er det en tendens til at disse ansatte beholder sin rolleforståelse, som er å ta stilling til faglige spørsmål. Men i en stabsposisjon skal de snarere konsentrere seg om å assistere sin divisjonsdirektør, blant annet ved å systematisere og analysere resultater fra sektoren og bidra til å utforme styringssignaler nedover i divisjonene. Delegert myndighet i faglige spørsmål bør legges til linjestrukturen, det vil si på seksjons-/avdelingsnivå innenfor divisjonene.

5.4.6 Samordningsbehov krever særlig oppmerksomhet

Enhver omorganisering vil innebære en ny arbeidsdeling som igjen vil innebære nye samordningsbehov. Så også når funksjonsorganisering avløser geografisk organisering av det ytre apparatet: Behov for samordning gjenoppstår i ny versjon.

Enkelte informanter minnet oss om at samordningsbehov definitivt var til stede også mellom regionene i en geografisk basert organisering. Men det er likevel grunn til å dvele litt ved hvordan funksjonsorganisering kan disponere for samordningsbehov i forholdet mellom divisjonene.

Et kjennetegn ved funksjonsorganisering er å innrette en entydig vertikal styring innenfor hver divisjon. Ved å fjerne det mellomliggende regionale styringsnivået knyttes det operative nivået tettere opp til det strategiske nivået. Et annet kjennetegn er større og mer spesialiserte fagmiljøer, noe som også krever samordning for å koble sammen det fagmiljøene bidrar med. Samlet reiser dette et spørsmål om hvordan ivareta samordningsbehov horisontalt. Overlatt til seg selv, det vil si uten kompenserende tiltak, kan funksjonsorganisering tenkes å ende opp med at hver divisjon blir seg selv nok, og dermed dominert av silotenking.

En rent hierarkisk basert samordning, så som flere ledernivåer, sentralisert beslutningsmyndighet og mer detaljerte samordningsprosedyrer vil ikke være en løsning.

Det vil snarere kunne føre til flere negative virkninger. Som det framgår av pkt. 4.2.6, er imidlertid også andre og mer relevante samordningstiltak tatt i bruk.

Etter vår vurdering bør det ved funksjonsorganisering dessuten vurderes hvordan samordningsbehov mer konsekvent kan møtes med frivillig tilpasning horisontalt. For å samordne spesialiserte enheters virksomhet trengs en ledelsesfunksjon som kan organisere tverrgående prosesser og binde sammen et nødvendig knippe av virkemidler. Det bør derfor arbeides med å gjøre lederrollen mer horisontalt orientert, blant annet til også å handle om å få til samarbeid og skape resultater på tvers av divisjoner. Til dette kreves blant annet at ledere kan initiere, lede og understøtte dialog på tvers med sikte på konsensusbygging og felles oppslutning. I den sammenheng bør ledere kunne fungere som «oversettere» mellom fagmiljøer for å legge til rette for felles problemforståelse.

I tillegg kommer det som gjelder uansett organisasjonsmodell, blant annet at direktøren faktisk prioriterer samordning, for eksempel ved å etterspørre hvordan samhandling skjer på tvers, ved å forsikre seg om at prioriteringsprosesser skjer helhetlig, og ved å verdsette at den enkelte tenker ut over egen «boks».

Dette kan også inngå i en bredere ambisjon om kulturbygging for å styrke samordning og helhet. Difi har i tidligere rapporter funnet indikasjoner på at det i forvaltningen er svake incentiver og manglende kultur for å tenke og handle på tvers.²⁹ Motivasjonen for å finne felles løsninger er svak, og de mulighetene som finnes, blir i liten grad utnyttet. Her kan det gjøres en rekke tiltak for å styrke en samarbeidskultur, blant annet ved å endre avansementskriterier for å fremme mobilitet, ved å innrette lederutvikling og kompetanseutvikling mer på helhetsperspektivet for etaten med videre.

Vi legger til grunn at slike tanker om en bred tilnærming til samordningsbehov utgjør en aktuell problemstilling for statsetater som utvikler en mer funksjonsbasert organisering.

²⁹ Difi (2014) *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* Difi-rapport 2014:7

Vedlegg

Skatteetaten gikk i 2008 fra tre til to forvaltningsnivåer ved at ligningskontor, fylkesskattekontor og skattefogdkontor ble lagt ned og erstattet med skattekontor fordelt på fem regioner. Dette blir beskrevet som en hensiktsmessig organisering i overgangen fra en stedbunden struktur med ligningskontor i hver kommune.³⁰

Etter dette har etaten hatt landsdekkende vedtaksmyndighet selv om inndelingen i regioner gjorde at de fleste saker ble løst ut fra geografisk plassering. Etter hvert innførte Skatteetaten landsdekkende ansvar på flere områder, som eksempelvis personregisteret i Hammerfest og landsdekkende prosjekter innen finans og fiskeri. Denne utviklingen førte videre til at det ble bygd opp spisskompetanse ved mange skattekontor, som eksempelvis spesialenheten for digital økonomi i Bodø. I perioden 2017-2019 reduserte Skatteetaten antall skattekontorer fra 107 til 57.³¹ Erfaringen med landsdekkende ansvar var at dette både var effektivt og brukervennlig. I ny organisasjonsmodell opphørte derfor regioninndelingen, mens kontorstrukturen med 57 kontorer ble opprettholdt.

Statens vegvesen hadde fram til 2003 en struktur med regionale kontorer som samsvarte med fylkesinndelingen, og som omfattet en betydelig produksjonsdel. I 2003 ble produksjonsdelen skilt ut, og fylkeskontorene ble slått sammen til fem regioner. Regionmodellen ble opprettholdt da riksvegnettet ble omgjort til fylkesveier i 2010. Statens vegvesen beholdt som vegadministrasjonen på vegne av fylkeskommunene fram til regionreformen i 2020. Da ble vegadministrasjonen overført til fylkeskommunene parallelt med at Statens vegvesen innførte funksjonsbasert organisering.

NVE har over mange år hatt en organisasjon som i prinsippet har hatt en funksjonsbasert struktur med avdelinger bygd opp rundt ulike fagområder, men med regionskontorer under Skred- og vassdragsavdelingen. Regionskontorene har vært ledet av en regionsjef og bemannet av ansatte i hovedsak fra Skred- og vassdragsavdelingen, men også fra andre fagavdelinger.

Før 2010 hadde regionsjefene personalansvar for alle ansatte ved kontoret i tillegg til fagansvar for de ansatte som tilhørte Skred- og vassdragsavdelingen. Ved en omorganisering i 2010 ble regionsjefene fratatt personalansvaret for ansatte faglig underlagt andre avdelinger. I 2021 ble regionsjefene også fratatt personalansvaret for ansatte som tilhører fagseksjonene i Skred- og vassdragsavdelingen. Regionsjefene har imidlertid beholdt et operativt ansvar for sikring og beredskap i sin region.

Kystverket ble flyttet fra Oslo til Ålesund i 2002 og fikk da etablert flere nasjonale fagsentre med landsdekkende oppgaver under regionskontorene. Det faglige ansvaret for fagsentrene var lagt til hovedkontoret, mens regionsdirektørene hadde personalansvaret. I 2015 ble funksjonsbasert organisering innført for Los-tjenesten ved at den ble flyttet ut av regionstrukturen og lagt til hovedkontoret. I etterkant av dette (2015-2016) gjennomgikk en

³⁰ Skatteetaten (2017) *Ny organisering av Skatteetaten – Nivå 1-3 med tilhørende konsekvenser og risiko*

³¹ Oppdragsbrev fra Finansdepartementet 2016

partssammensatt gruppe Kystverkets organisering, der funksjonsbasert organisering ble foreslått som en av to modeller. Dette ble imidlertid ikke tatt videre før Kystverkets organisering ble vurdert på nytt i 2020, noe som førte til funksjonsbasert organisering ble innført i hele etaten fra 2021.

Referanser

- DFØ (2021). *Fra geografi til funksjon. En kartlegging av organiseringen av regional stat* (DFØ-notat 2021:4). DFØ.
- DFØ (2021). *Utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen 2019-2020*. (DFØ-notat 2021:02). DFØ.
- Difi (2008). *Direktoratenes faglige rolle - en rolle under økende press?* (Difi-rapport 2008:14). DFØ.
- Difi (2013). *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. (Difi-rapport 2013:11). DFØ.
- Difi (2014). *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med et regionalt apparat*. (Difi-notat 2014:4). DFØ.
- Difi (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. (Difi-rapport 2014:7). DFØ.
- Difi (2017). *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter*. (Difi-rapport 2017:10). DFØ.
- Difi (2018). *En analyse av inndelingen av regional stat. Hovedrapport*. (Difi-rapport 2018:10) DFØ.
- Difi (2019). *Digitalisering, kompetansebehov og effektivisering gir desentral konsentrasjon. Om utvikling i lokaliseringen av statlige arbeidsplasser*. (Difi-rapport 2019:4). DFØ.
- Innst. S 119 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2015*.
- Langset, M. & Vinsand, G. (2017). *Kommuneundersøkelse om den regionale statsforvaltning i Sogn og fjordane, Hordaland og Rogaland*. (NIVI-rapport 2017:4). Utarbeidet på oppdrag fra Difi
- Langset, M. & Vinsand, G. (2017). *Prinsipper for organisering av regional statsforvaltning*. (NIVI-rapport 2017:6). NIVI-analyse.
- Lotsberg, D. & Lindberg, O. (2019). *Digitalisering: farvel til regional stat? En kvalitativ komparativ casestudie av Arkivverket, Skatteetaten og Statens vegvesen*. Masteroppgave, NHH
- Nesheim, T., Lindberg, O. & Lotsberg, D. (2020) *Fra regionale kongedømmer til sentralisert stat?* Beta 02/20 (Volum 34). Universitetsforlaget.
- Prop. 143 L (2019-2020) *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen, bruk av bevegelsessensor i fengselsceller mv.)* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Riksrevisjonen (2018). *Dokument 1 (2018-2019) Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll – budsjettåret 2017*.
- Statskonsult (2002). *Inndeling av regional stat*. Statskonsult-rapport 2002:18
- St. meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornying- og administrasjonsdepartementet.

Etatsspesifikke utredninger/evalueringer

- Agenda Kaupang (2015). *Evaluering av Arbeidstilsynet*. R8710. Utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet.
- Agenda Kaupang og Proba (2017). *Utredning Husbanken: organisering, oppgaveløsning og styring*. R9496. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017). *Forslag ny organisering av fagfunksjoner*. Intern rapport.
- Fiskeridirektoratet (2021). *Fremtidig organisering av Fiskeridirektoratet*. Utredningsrapport del 1 og 2 utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet.
- Kriminalomsorgen (2018). *Ny organisering av Kriminalomsorgen – Forenklet styring og økt kvalitet*. Intern rapport utarbeidet for Justis- og beredskapsdepartementet.
- Kystverket (2020). *Utgreiing om framtidig organisering, ressursutnytting og styringssystem*. Intern rapport utarbeidet for Samferdselsdepartementet.
- Lånekassen (2016). *Organisering av Lånekassen*. Intern rapport del 1 og 2
- Menon (2016). *Evaluering av NVE*. Menon-publikasjon 23/2016. Utarbeidet for Olje- og energidepartementet.

- Menon (2016). *Ut av startblokken. Evaluering av Justervesenet*. En powerpoint-presentasjon
- Menon, A2 og OPAK (2019). *Arkivverkets geografiske oppgaveløsning og tilstedeværelse*. Menon-publikasjon 76/2019.
- Menon (2021). *Underveisevaluering av «Nye Skatt»* Menon-publikasjon nr. 19/2021. Intern evaluering utarbeidet for Skatteetaten.
- Skatteetaten (2017). *Overordnet organisering av Skatteetaten*. Oversendt Finansdepartementet 4. april 2017.
- Skatteetaten (2017). *Ny organisering av Skatteetaten. Nivå 1-3 med tilhørende konsekvenser og risiko*. Intern rapport utarbeidet for Finansdepartementet.
- Statens vegvesen (2018). *Fra sams til samling – Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 1.1.2020, og vurderinger av alternativer*.
- Statens vegvesen (2019). *Fra regioner til divisjoner*. Intern rapport utarbeidet for Samferdselsdepartementet.
- Tolletaten (2018). *Rapport til Finansdepartementet om ny organisering av Tolletaten*.
- UDI (2019). *Nåsituasjon. Oppsummering av intervjuer og dokumentanalyse*. Intern rapport.

Hvor går regional stat?

