

Organisering av offentlig sektor

Pensum:

Schartum, Jansen og Tranvik (2017), kapittel
2.

Utvalgte kapitler i Christensen m.fl. (2014).

Offentlig sektor – kjennetegn

- Myndighetsutøvelse og tjenesteyting sentralt (stat) og lokalt (kommuner og fylkeskommuner)
- «Det offentliges» særtrekk:
 1. Monopol på legitim bruk av voldsmakt
 2. Skatteinnkrevingsmonopol
 3. Folkevalgt ledelse – ledelse med støtte i folkevalgte organer
 4. Multi-funksjonelle organisasjoner – ivareta mange (og til dels) motstridende hensyn (styring og kontroll, deltakelse og medbestemmelse, lojalitet og faglig uavhengighet, nøytralitet og upartiskhet, tjenestekvalitet og kostnadseffektivitet, åpenhet og forutsigbarhet, likebehandling og individuell tilpasning)

Størrelse

- Disponerer 50 % av BNP.
- Ca. 700 000 ansatte (1/3 av den norske arbeidsstyrken).
- Ca. 65 % er kommunalt eller fylkeskommunalt ansatt.
- Helse- og sosialsektoren og utdanningssektoren er størst.

Organiseringen på sentralt nivå

Myndighets- og ansvarsfordeling mellom lovgivende, utøvende og dømmende institusjoner.

Organiseringen innenfor lovgivende, utøvende og dømmende institusjoner.

Lovgivende myndighet

- Negativ parlamentarisme
- Regjeringen endres på fem måter:
 1. Valgnederlag.
 2. Mistillit i Stortinget.
 3. Kabinettspørsmål.
 4. Indre oppløsning.
 5. Riksrettssak.

Stortingets viktigste oppgaver

- Vedta, endre eller oppheve lover
- Bestemme statens inntekter/utgifter
- Kontrollere regjeringen
- Behandle planer for statlig virksomhet
- Implementere EU-direktiver i norsk lov

Stortingets kontroll med regjeringen

- **Stortinget:**
 1. Parlamentarisme (debatter og spørsmål)
 2. Komitéordningen i Stortinget
 3. Høringer
 4. Riksrevisjonen
 5. Stortingets ombudsmann
 6. Riksrett

- **Andre kontrollmekanismer:**
 1. Organisasjonskanalen
 2. Lobbyisme
 3. Massemedia
 4. Domstolene/Høyesterett

Utøvende myndighet

- Regjeringens roller:

1. Forvaltningsfunksjon:

- håndheve lover
- innkreve skatter/avgifter
- iverksette stortingsvedtak
- forholdet til andre land
- statlig virksomhet (sykehus, universiteter, osv.), Statens pensjonsfond

2. Normfunksjon (lover og forskrifter)

3. Dagsordensfunksjon

Sentralforvaltningen

- Særtrekk:
 1. Politisk nøytralt
 2. Lojalitet til politisk ledelse
 3. Hierarkisk oppbygning
 4. Skriftlig og regelbasert saksbehandling
 5. Faglig integritet
 6. Profesjonalisering (karrierestruktur)

Departementene

- "Sekretariat" for statsrådene
- Forberede saker for statsråd
- Iverksette politikk
- Departementsråd er høyeste administrativ leder
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet – digital forvaltning
- Oppgaver:
 - Bestemmer de "store linjene" i politikken på sitt område
 - Utøver myndighet (bl.a. fatte enkeltvedtak)
 - Instruerer og kontrollerer underliggende forvaltningsorganer (direktorater, tilsyn, osv.)
 - Svarer på spørsmål

Direktorater

- Eksempler på digitaliseringsområdet
 - Direktoratet for forvaltning og IKT, Direktoratet for e-helse
- Ledet av embetsmenn (vanligvis direktør på åremål)
- Kjennetegn:
 1. Underlagt departementenes instruksjonsmyndighet
 2. Spesialisert ekspertise
 3. Oppgaver: saksbehandling, veiledning, informering, forskriftsarbeid og tilskuddsforvaltning

Tilsyn

- Ca. 40 statlige tilsyn
- Legge til rette for og kontrollere etterlevelsen av lover og forskrifter
- Datatilsynets hovedoppgaver:
 1. Saksbehandling
 2. Informering og veiledning
 3. Stedlige eller brevlige kontroller
 4. Utredning, kunnskapsoppbygging

Ombud

- Oppgaver
 - Motta og behandle henvendelser fra borgerne om kritikkverdige forhold i offentlig forvaltning
 - Enkelte ombud kan fatte vedtak
 - Har primært en agendasettende og rådgivende funksjon
- Ombud knyttet til Stortinget – Sivilombudsmannen og Ombudsmannsnemnda for forsvaret
- Ombud knyttet til regjeringen – Forbrukerombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet

Styrer, råd og nemnder

- Kollegiale forvaltningsorganer
- Oppgaver
 - Behandle klager på enkeltvedtak
 - Sikre dialog og samordning
- Personvernemnda
- Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning)
- Digitaliseringsrådet
- Standardiseringsrådet

Styring i sentralforvaltningen

- **Mål- og resultatstyring**
 - Formulere konkrete mål (resultatindikatorer)
 - Rapportere på måloppnåelse
 - Evaluere måloppnåelse
- **Budsjettstyring**
 - Oversikt over inntekter og utgifter
 - Mål- og resultatkrav (tildelingsbrev, etatsstyringsmøter)
 - Rapportere pengebruken (statsregnskapet)
- **Revisjon og kontroll**
 - Riksrevisjonen
 - Andre tilsynsmyndigheter, for eksempel Datatilsynet
- **Styringsutfordringer i digital forvaltning**
 - Styring og finansiering på sektornivå (hvert enkelt departement)
 - Sektorovergrep og helhetlig digitalisering (KMD og Difi)
 - Digital innovasjon og tjenesteutvikling

Den dømmende makt

- Rettsstat = offentlige myndighetsutøvelse hjemles i lov.
- **Domstolenes kjennetegn:**
 1. Interesseuavhengighet og faglighet
 2. Anvende generelle regler i konkrete saker
- **Høyesterett:**
 1. Siste nasjonale rettsinstans
 2. Lovlighetskontroll (regjering og storting)
 3. Forutsigbarhet (for den enkelte borger)
- **Overnasjonale domstoler:**
 1. EMD.
 2. EU-domstolen.
 3. EFTA-domstolen.

Organiseringen på lokalt nivå

Organiseringen av kommunale og fylkeskommunale myndigheter.

Den interne organiseringen av lokalforvaltningen.

Statlig styring av lokalforvaltningen.

Kommunal forvaltning

- Avledet statsmakt
- Grunnlovsfestet (§ 49)
- Begrenset selvstyre
- Generalistprinsippet

Verdigrunnlaget

- Lekmannsstyre – vanlige borgere utøver politisk myndighet
- Nærhet – mellom styrende og styrte
- Prioriteringseffektivitet – best egnet til å tilpasser løsninger til lokale behov ("den som har skoen på vet best hvor den trykker").

Kommunale roller

- Iverksettingsorganer for statlig politikk
- Tjenesteprodusenter
- Lokalsamfunnsutviklere
- Velferdsstatspionerer

Formannskapsmodellen

- Kommunestyret (KS) velges direkte
- KS velger ordfører
- Formannskapet utgår fra kommunestyret
 - Kommunestyrekomiteer
 - Råd, utvalg, nemnder og styrer
- Konsensusorientert
- By-regjeringer (byråd) og bydelsutvalg

Kommunal administrasjon

- Tonivåmodell vanlig
- Rådmannens stab
 - Sørge for at saker er forsvarlig utredet og at vedtak iverksettes
 - Administrasjonen drives i samsvar med lover og regler
- Operative enheter/virksomheter (skoler, sykehjem, barnehager, osv.)
- Digitalisering har ofte skjedd på initiativ fra administrasjonen og uten vesentlig politisk styring eller kontroll

Finansiering av kommunene

- Inntektsskatten (eiendomsskatt enkelte steder) – ca. 40 %
- Statlige overføringer (øremerkede tilskudd og rammeoverføringer) – ca. 40 %
- Kommunale avgifter, gebyr og egenbetaling – ca. 15 %

Fylkeskommunal forvaltning

- Oppgaver: videregående opplæring, samferdsel, arealplanlegging og miljø, næringsutvikling, tannhelse og kultur
- Fylkesordfører velges av tinget, fylkesrådmannen leder administrasjonen
- Formannskapsmodellen (fylkestinget og fylkesutvalget)
 - Fylkestingskomiteer
 - Råd, utvalg, nemnder og styrer
- Fylkesrådmannens stab
 - Operative enheter (skoler, bibliotek, fylkestannlege pluss fylkesadministrasjonen)
 - Samme oppgaver som kommunale rådmenn
- Finansiering: statlige overføringer og fylkesskatten

Statlig styring av lokalforvaltningen

- **Lovstyring:** pålegge/frata kommunene oppgaver og myndighet
- **Pedagogisk styring:** råd, informasjon, veiledning
- **Økonomisk styring:** rammeoverføringer og øremerkede tilskudd
- Andre mekanismer:
 - Nasjonale satsninger, for eksempel digital agenda
 - Samhandlingsreformer, for eksempel NAV
 - Tjenestestandarder
 - Statlige tilsyn, for eksempel Datatilsynet
 - Fylkesmannen

Fylkesmannen

- Statens representant i lokalforvaltningen
- Har ansvaret for egne forvaltningsområder (bl.a. beredskap, landbruk, miljø og arealplanlegging)
- Føre lovlighetskontroll med lokale vedtak
- Samordne statlige krav overfor kommunene
- Representere lokale (kommunale og fylkeskommunale) interesser overfor staten