



Toll- og avgiftsdirektoratet

DUP-evalueringens fase 3; organisasjons-, ressurs- og resultatforbedringer

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
1.1	Bakgrunn og formål	4
1.2	Avgrensning	5
1.3	Metodisk tilnærming	5
1.3.1	Avhengige og uavhengig variabel	5
1.3.2	Kilder	5
1.3.3	Vurdering av datagrunnlagets pålitelighet og hensiktsmessighet (reliabilitet og validitet)	6
1.4	Definisjoner	9
1.5	Disposisjon	10
2	Redegjørelse av strukturendringer og samling/flytting av oppgaver	11
2.1	Endringer i kontororganiseringen	11
2.2	Flytting/samling av oppgaver	13
3	Måloppnåelse enkeltmål	14
3.1	Redusere ressurser til administrasjon	14
3.2	Økt produktivitet, effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen	20
3.2.1	Økt produktivitet i oppgaveløsningen	22
3.2.2	Økt kvalitet i oppgaveløsningen	31
3.3	Oppbygging av solide fagmiljøer både nasjonalt og regionalt	33
3.3.1	Nasjonalt	34
3.3.2	Regionalt	36
3.4	Opprette flere mobile kontrollenheter	38
3.5	Omdisponere innsparte ressurser til prioriterte oppgaver som grense- og virksomhetskontroll samt til informasjonsvirksomhet	40
3.5.1	Grensekontroll	41
3.5.2	Virksomhetskontroll	43
3.5.3	Ekstern informasjon og tilrettelegging	44
3.6	Flytte oppgaver som er uavhengige av geografisk plassering fra pressområder til organisatoriske enheter med ledig kapasitet	46
3.7	Ressursmessig styrking av trafikk- og næringstunge områder	50
4	Helhetlig måloppnåelse	54
5	Konklusjon	56
6	Vedlegg	59
	Vedlegg 1: Endringer i kontororganiseringen, samling og flytting av oppgaver	59
	Vedlegg 2: Liste over intervjuer	69
	Vedlegg 3: Dokumentliste	70
	Vedlegg 4: Organiseringen av de nye tollregionene	74

Tabelloversikt

Tabell 1	Lokalforvaltningens ressursbruk før og etter DUP – Administrasjon	16
Tabell 2	Lokalforvaltningens ressursbruk før og etter DUP – Innkreving av toll og avgifter	30
Tabell 3	Lokalforvaltningens ressursbruk før og etter DUP – Grensekontroll	42
Tabell 4	Lokalforvaltningens ressursbruk før og etter DUP – Virksomhetskontroll	43
Tabell 5	Lokalforvaltningens ressursbruk før og etter DUP – Ekstern informasjon og tilrettelegging	45
Tabell 6	Vektårsavgift 2001 – 2005	49
Tabell 7	Lokalforvaltningens ressursbruk før og etter DUP	51

Figuroversikt

Figur 1	Antall kontroller innførsel / utførsel per årsverk	23
Figur 2	Fysiske kontroller innførsel / utførsel per årsverk	24
Figur 3	Antall kontrollerte objekter per årsverk	25
Figur 4	Antall beslag per årsverk	26
Figur 5	Antall profittmotiverte beslag per årsverk	26
Figur 6	Antall kontrollerte virksomheter per årsverk	27
Figur 7	Antall treff per årsverk	28
Figur 8	Alvorlige overtredelser per årsverk	29
Figur 9	Ressursbruk Sentrale Østlandet 2001 – 2005	54

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Arbeidet med å omorganisere etatens ytre forvaltning bestående av distrikter, distriktstollsteder og tollsteder, ble iverksatt ved omtale i St.prp. nr. 1 (2001-2002). Dette er senere omtalt i St.prp. nr. 1 (2002-2003), Inst. S. nr. I (2002-2003) og i St.prp. nr. 65 (2002-2003), jf. Inst. S. nr. 260 (2002-2003).

Ved St.prp. nr. 1 (2003-2004) besluttet regjeringen, med bakgrunn i anbefalinger fra Toll- og avgiftsdirektøren og en interdepartemental arbeidsgruppe, å omorganisere toll- og avgiftsetatens ytre forvaltning. Omorganiseringen besto i en omlegging fra ti tolldistrikt til seks tollregioner og en reduksjon i underliggende tollsteder. Gjennomføringen ble iverksatt fra 1. januar 2004.

Oppdraget for direktoratets gjennomgang av distriktsforvaltningen ble gitt av Finansdepartementet i brev av 20.12.2001. Av brevet går det fram at gjennomgangen dels bør dreie seg om hvordan ressursene i distriktsforvaltningen kan organiseres og utnyttes mest mulig effektivt, dels om hvordan forholdet til de toll- og avgiftspliktige organiseres og utvikles best mulig. Departementet skisserte videre følgende tema som aktuelle for gjennomgangen:

- arbeidsdelingen mellom ulike organisasjonsnivåer og –enheter, herunder oppbygging og bruk av fagmiljøer, utlån av personell mellom enhetene, forholdet mellom operative og administrative funksjoner, sentralisering versus desentralisering av operative oppgaver, arbeidsdeling i forhold til utnyttelse av ny teknologi og
- inndeling i distrikter og regioner, herunder organisering i færre enheter, samlokalisering og samledelse av tollsteder, bruk av mobile kontrollenheter og deltakelse i offentlige servicekontor.

Med bakgrunn i dette kom direktoratet fram til følgende mål for organisasjons-, ressurs- og resultatforbedringer som følge av omorganiseringen¹:

- Redusere ressurser til administrasjon gjennom etablering av en organisasjonsstruktur med færre enheter
- Økt produktivitet, effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen gjennom etablering av færre og større enheter
- Oppbygging av solide fagmiljøer både nasjonalt og regionalt
- Opprette flere mobile kontrollenheter
- Omdisponere innsparte ressurser til prioriterte oppgaver som grense- og virksomhetskontroll samt til informasjonsvirksomhet
- Flytte oppgaver som er uavhengige av geografisk plassering fra pressområder til organisatoriske enheter med ledig kapasitet
- Ressursmessig styrking av trafikk- og næringstunge områder
- Omorganiseringen skal ikke medføre redusert servicenivå for næringslivet

¹ Brev til Finansdepartementet fra Tolldirektør 8. mai 2002: Tollvesenets distriktsforvaltning – endringsforslag.

Tema for evalueringen som helhet er om de målene for omorganiseringen som er gjengitt ovenfor er oppfylt eller ikke samt å evaluere måten omorganiseringen ble gjennomført på. Denne fasen av evalueringen omhandler de syv første målsetningene direktoratet satte for omorganiseringen. Dette innebærer en evaluering av organisasjons- og ressursendringer samt resultatforbedringer. Hovedspørsmålet er med andre ord om resultatet ble som forutsatt for de syv første målsetningene.

1.2 Avgrensning

Endringene i selve kontororganiseringen (opprettelse av regioner og nedleggelse av tollsteder) er ikke tema for denne evalueringen.

Forslag til endringer eller forbedringer ligger ikke innenfor utredningens mandat og omfattes derfor ikke av denne utredningen.

De samlede samfunnsmessige kost/nytte virkninger av omorganiseringen vil heller ikke bli behandlet.

1.3 Metodisk tilnærming

1.3.1 Avhengige og uavhengig variabel

Gitt evalueringens mandat er denne delen av evalueringen en effektevaluering av et tiltak (Distriktsutviklingsprosessen) på flere gitte mål om organisasjons-, ressurs og resultatforbedringer (de syv tidligere nevnte målsetningene). Evalueringens uavhengige variabel blir da Distriktsutviklingsprosessen (heretter DUP), mens de syv ulike målene blir syv avhengige variabler. Vår evaluering blir da for det første å beskrive eventuelle endringer i de syv avhengige variablene etter DUP opp i mot de uttalte ambisjonene med omstillingen og for det andre å drøfte i hvilken grad de påviste endringene i de avhengige variablene kan forklares ut fra DUP eller om det er andre årsaker som også er med på å forklare de påviste endringene (eller mangel på endring) i de avhengige variablene før og etter DUP. Det vil si at vi sammen med en effektanalyse også gjennomfører en måloppnåelsesanalyse.

1.3.2 Kilder

Det er i hovedsak benyttet tre metoder for datainnsamling og analyse.

For å få oversikt over alle stadiene i DUP, samt kunne utarbeide oversikten over strukturendringer, er det gjennomført dokumentanalyse ved en gjennomgang av dokumenter som var retningsgivende for DUP og dokumenter som beskriver prosessen. Evalueringen har i den forbindelse kunnet trekke veksler på et arkiv om DUP som omstillingssekretariatet samlet sammen. Dette har gjort innsamlingen av relevante dokumenter enklere og raskere for oss og vært til stor hjelp. I arkivet fantes også en dokumentliste over de ulike dokumentene som har vært til stor nytte for å få oversikt over hele distriktsutviklingsprosessen (se vedlegg 3). Vi har i tillegg samlet inn og gjennomgått noen stortingsdokumenter der saken ble politisk behandlet og debattert.

For å evaluere målene om økt kvalitet i oppgaveløsningen og opprettelse av solide fagmiljøer, er det gjennomført til sammen 20 intervjuer i regionene og seks intervjuer i TAD. Intervjuene er foretatt på områdene grense-, fastsettelses- og virksomhetskontroll, innkreving og regnskap, saksbehandling og vektårsavgift og vrakpant. Områdene er valgt ut på bakgrunn av

hvilke oppgaver som ble samlet / flyttet, samt en vurdering av jevn fordeling mellom regioner og tollsteder vs. regionstollsteder. Det er ikke gjennomført intervjuer i Tollregion Oslo og Akershus. Det er gjennomført intervjuer med både ledere og tjenestemenn, som regel sammen. Alle intervjuene er gjennomført etter den samme intervjuguiden for i størst mulig grad å sikre likt grunnlag for sammenligninger og konklusjoner.

For å kunne evaluere øvrige mål, som i hovedsak kan evalueres ved å se på etatens ressurs- og resultat- og ressursrapporteringstall fra 2001 til 2005 innsamlet og gjennomgått. Disse tallene er hentet fra Tollvesenets egne systemer som Virk, Pus, Netrom, Agresso, Tvinn Innkreving og etatens ressursregistrering. Tallene er innhentet i samarbeid med og kvalitetssikret av de respektive fagavdelinger og seksjoner i TAD. I tillegg er tolldistriktenes (senere tollregionenes) årsrapporter for årene 2001 -2005 og Tollvesenets årsrapporter til Finansdepartementet i samme periode benyttet. Resultatene er brutt ned på regionalt nivå, da vi ikke har funnet sammenlignbare tall på lavere nivå. Ressursene er delt inn på hovedområdene, på regionalt nivå. Det er innsamlet tall over fem år for å kunne sammenligne ressursbruk og resultater over en tidsperiode heller enn med utgangspunkt i enkeltår. Dette er gjort fordi resultatene erfaringsmessig svinger betydelig fra år til år. Årene 2001 – 2003 uttrykker perioden før DUP, mens årene 2004 – 2005 uttrykker perioden etter DUP.

Utredningslederne har kunnet støttet seg til både en bestillergruppe og en kontaktgruppe i sitt arbeid med evalueringen. Særlig kontaktgruppen har vært en viktig bidragsyter til å utforme det praktiske opplegget i utredningen og til å diskutere ulike fremgangsmåter. Gruppens medlemmer har også vært viktige kilder for og kvalitetssikrere av, beskrivelsen (i kapittel 2 og vedlegg 1) av hvilke oppgaver som ble flyttet og samlet i de ulike regionene og fra hvilke datoer den nye organiseringen kom på plass.

I tillegg til disse hovedkildene har vi kunnet trekke veksler på Fafo sin rapport om selve omorganiseringsprosessen og særlig spørreundersøkelsen som ble sendt ut til alle ansatte, siden denne undersøkelsen også inneholdt noen spørsmål som gikk på måloppnåelsen i DUP.

1.3.3 Vurdering av datagrunnlagets pålitelighet og hensiktsmessighet (reliabilitet og validitet)

Vi bedømmer påliteligheten i våre kilder til å være god. Dette gjelder særlig det skriftlige materialet som består av primærkilder og således synes uproblematisk å feste lit til. Disse kildenes informasjon omhandler alle sammen ulike sider ved DUP og deres hensiktsmessighet for å belyse evalueringens problemstilling er, etter vår vurdering, derfor meget god. I sum vurderer vi det gjennomgåtte skriftlige materialets validitet derfor som god.

For intervjuenes del ble spørsmålene og utvalget intervjuobjekter skreddersydd til å dekke deler av denne evalueringens problemstillinger (måloppnåelse på mål om oppbygging av solide fagmiljø og økt kvalitet i oppgaveløsningen). Disse problemstillingene kunne ikke belyses på andre måter fordi etaten ikke har målinger på kvalitet i oppgaveløsningen og vurderinger av solide fagmiljø. Hensiktsmessigheten til intervjuene er derfor, etter vår vurdering, svært stor. Påliteligheten av den informasjonen som fremkom i intervjuene kan vi imidlertid stille større spørsmål ved enn hva tilfellet er for informasjonen i de skriftlige kildene. Sentrale spørsmål her er både om intervjuobjektene husker hva som er virkninger av DUP og hva som ikke er det og for det andre i hvilken grad intervjuobjektene vurderer av effekten av DUP på fagmiljø og kvalitet er riktig eller ikke. For å få mest mulig relevante og

troverdige svar har vi gjennomført intervjuene i grupper og intervjuet flere miljøer innenfor samme fagområde. Gruppeintervju ble valgt både fordi dette er en kosteffektiv måte å gjennomføre intervjuer på og fordi flere sammen har lettere for å huske tilbake i tid enn tilfellet er når en og en intervjues. Vi har funnet både likheter og ulikheter i vurderingene både mellom de ulike gruppene innenfor samme fagområde og dels innad i de ulike gruppeintervjuene. Dette tolker vi som et tegn på at det både er gjort ulike erfaringer etter DUP på de ulike steder og innenfor de ulike fagområder og at vurderingene av effektene av DUP på fagmiljø og kvalitet kan variere fra person til person selv på samme sted og fagområdet. Dette gjør at vi er mer forsiktige med å konkludere entydig der slike uenigheter fremkommer. Det gjør også at vi er klar over at det bildet vi sitter igjen med etter å ha gjennomført 26 intervjuer kunnet vært nyansert og utvidet ved å gjennomføre flere intervjuer på flere steder. På den annen side er det også slik at intervjuene på mange områder bekrefter hverandre og at det er stor grad av enighet / likhet i vurderingene mellom de ulike gruppene. Intervjuene har også på flere områder støttet opp om og bekreftet "funn" som fremkommer av de øvrige kildene. Vi mener også at de 26 intervjuene vi har foretatt gir en tilfredsstillende bredde i intervjuer både geografisk og mellom de ulike fagområder.

Samlet sett vurderer vi derfor validiteten til informasjonen fremkommet i intervjuene som god. Imidlertid er vi bevisst at de vurderingene intervjuobjektene gjør av effektene av DUP på kvalitet i oppgaveløsningen og fagmiljø, er en skjønsmessig vurdering de berørte selv kommer med to år i etterkant av DUP. De bør således ikke tolkes som den eneste mulige vurderingen av dette, og benyttes derfor med noe varsomhet i vår vurdering.

De kvantitative data vi har basert vår vurdering av måloppnåelsen på er hentet fra etatens egne systemer og årsrapporter og er kvalitetssikret av de ulike fagavdelinger /seksjoner i TAD. Påliteligheten til tallene burde derfor være god. Vi vet imidlertid at det stilles spørsmål ved kvaliteten på etatens egne rapporteringssystemer. Dette gjelder feilføringer, ulike oppfatninger om hva som skal føres og lignende. Dette vil alltid være mulige feilkilder til kvantitative data. Vi er imidlertid avhengig av de tall etaten faktisk har og har brukt i sin dialog med Finansdepartementet. Vi mener derfor at vi har så pålitelige tall som etaten kan oppdrive og at påliteligheten til disse tallene i andre sammenhenger er vurdert som tilfredsstillende. Hensiktsmessigheten av tallene for våre problemstillinger er mer blandet. Vi vurderer hensiktsmessigheten til tallene for å vurdere ressursmessige endringer og oppnådde resultater som tilfredsstillende. Svakheten ved tallmaterialet i denne sammenheng går først og fremst på at definisjoner og mål etaten rapporterer på er endret underveis i perioden 2001-2005. Dette gjelder for eksempel definisjonen av profittmotiverte beslag, hvilke mål det rapporteres på i fastsettelseskontrollen og hvordan hovedområdene i etatens ressursregistrering er sammensatt. Dette har vanskeliggjort sammenligninger av resultater og ressursbruk over tid.

I tillegg har delingen av tidligere Trønderlag- og Møre tolldistrikt mellom Tollregion Midt-Norge og Tollregion Vest-Norge komplisert sammenstillingen og sammenligningen av ressursbruk og resultater for hele perioden 2001- 2005. På de fleste områder har vi kunnet finne dette eksakt ved å hente ut tall for Molde, Kristiansund og Ålesund tollsteder for årene 2001, 2002 og 2003, men på noen områder manglet vi tall for enkelt år og har måttet benytte oss av beregnede gjennomsnitt. Vi vurderer imidlertid dette til å være en tilfredsstillende løsning og de nevnte tollstedenes begrensede størrelse og påvirkning på etatens samlede resultater ville i alle tilfeller ikke endret hovedbildet og våre konklusjoner av måloppnåelse på de ulike mål i DUP.

Den største innvendingen på hensiktsmessigheten av tallmaterialet går på vurderingen av produktivitet. Særlig for IR kan etatens resultatmål vel heller ses som mål på volum enn på produksjon. Vi har derfor valgt kun å redegjøre for og kommentere resultatutviklingen på dette området før og etter DUP og ikke vurdere produktiviteten på området. For de andre fagområdene har vi valgt å se produktivitet som forholdet mellom resultater og kostnader (kostnadsproduktivitet), altså sammenhengen mellom ressursbruk og de resultater ressursbruken gir i form av produksjon. En grunnforutsetning for å kunne måle produktivitet på denne måten er at det foreligger informasjon om kostnader og resultater som er anvendbare. I DUP evalueringen har vi ikke hatt tid eller ressurser til å utarbeide et eget opplegg for produktivetsmålinger, vi har derfor måtte basere vår vurdering av produktivitet på de foreliggende ressursregistreringer og resultater etaten har. Kvaliteten på dette blir da avgjørende for hvor god vår vurdering av produktivitet kan bli. Vi vil i denne sammenhengen peke på flere forhold som, etter vår vurdering, svekker kvaliteten på denne vurderingen. For det første er ikke ressursregistreringen særlig detaljert, for etaten som helhet har vi kun ressursregistrering på hovedområder. Etter vår mening burde man i en god vurdering av produktivitet dele hovedområdene inn i mindre arbeidsoppgaver. For det andre kan det stilles spørsmål ved om gjeldene resultatregistrering gir meningsfulle mål på produksjon. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om hele Tollvesenets arbeidsoppgaver i det hele tatt er egnet for produktivetsmålinger, jamfør deres forstudie av grensekontrollen 2003. I tillegg er det etter vår mening mange andre forhold som influerer på produktiviteten, som for eksempel

- Reiseavstand til kontrollobjektene
- Kvalitetsnivået på kontrollen (kunnskap og kompetansen til tjenestemennene)
- Etatens resultater avhenger av ytre forhold (smugling, næringslivsstruktur, avgiftspolitikken etc)
- Stordriftsfordeler og ulemper (incentiver til samlebandsproduksjon over tid – holde oppe produksjon, spesialisering vs bredde – hva holder interessen oppe hos tjenestemenn?)

På denne bakgrunn vil vi derfor presisere at de vurderinger vi gjør av produktivetsendringer før og etter DUP bør leses med varsomhet og fremstår som meget generelle. Vi vet at etaten er i dialog med Finansdepartementet for å utarbeide et mer skreddersydd opplegg for produktivetsmålinger. Endelig vurdering av produktiviteten etter DUP bør derfor kanskje vente til etter resultatene av disse foreligger. På den andre side kan et slikt opplegg ikke gi svar på produktiviteten før DUP. Vår måte å vurdere produktivitet på gjør dette. Sammen med det forhold at økt produktivitet var en viktig målsetning i DUP og en sterk drivkraft bak hele omorganiseringen har vi vurdert det som hensiktsmessig å prøve å vurdere endringer i produktivitet før og etter DUP til tross de svakheter vi har redegjort for.

Vedrørende valg av evalueringens tidshorisont har vi definert DUP til å starte med Finansdepartementets brev av 21.12.2001 og til å være avsluttet 31.12.05. Vi vet at det foregikk forberedelser i TAD omkring en omorganisering av lokalforvaltningen forut for brevet fra Finansdepartementet. Vi har likevel valgt å forholde oss til de offisielle startpunktene på DUP. Det var også da dette brevet ble gjort kjent i etaten med Toll- og avgiftsdirektørens e-post til alle ansatte 08.01.02 at distriktsutviklingsprosessen ble et begrep i hele etaten. Evalueringens avslutningstidspunkt er valgt fordi 2005 var det år da de strukturmessige endringer skulle være på plass i alle regionene og fordi den resultatmessige vurderingen av DUP skulle basere seg på to år og ikke kun 2004. Vi vet at det er gjennomført organisatoriske endringer som følge av DUP også etter 31.12.05, men disse er begrenset i omfang. Vi har

valgt 01.01.04 som skillet mellom før og etter DUP, dette fordi de nye regionene skulle være operative fra 01.01.04.

Vi er kjent med at det har vært fremmet synspunkter om at denne evalueringen kommer for sent fordi berørte ledere og ansatte nå husker prosessen dårligere og fordi enkelte helst vil se mer fremover enn bakover og således har mindre interesse av evalueringen nå, enn de ville hatt på et tidligere tidspunkt. Det kan også hevdes at desto lengre tid det går mellom en endring og til effekten av endringen skal måles, desto flere andre mulige forklaringer på endrede resultater må det kontrolleres for. På den andre side kan det hevdes at evaluering av måloppnåelse nå for tidlig. Mange har i løpet av prosessen pekt på at effektene av DUP vil komme over tid, blant annet fordi overgang fra administrative oppgaver til kontrollvirksomhet krever tid. Vi har ikke valgt tidspunktet for denne evalueringen, men har forholdt oss til et oppdrag fra evalueringens eier, Toll- og avgiftsdirektøren. Imidlertid vil vi anta at begge de nevnte syn har noe for seg, slik at det alltid vil være en avveining mellom et ønske om å evaluere tidlig, mens en sak er friskt i minnet og har nyhetens interesse og ønske om å evaluere etter at tiltak har fått tid til å virke. Den beste løsningen på dette er sannsynligvis å foreta flere evalueringer til ulike tider, der omstillingens gjennomføring evalueres underveis i prosessen og like i etterkant, mens effekten av omstilling på resultater evalueres i etterkant².

1.4 Definisjoner

Nedenfor følger definisjoner på noen nøkkelbegreper i DUP og begreper benyttet i rapportens metodedel:

Data: Er faktiske opplysninger, kan deles inn i to typer:

Kvantitative data: Er opplysninger om undersøkelsesobjekter (enheter) uttrykt i form av tall (Hellevik:1991)³.

Kvalitative data: Er opplysninger om undersøkelsesobjekter (enheter) uttrykt i form av utsagn basert på et mangfold av sanseinntrykk (Hellevik:1991). Dette vil mest typisk være opplysninger i form av tekst og/eller tale.

Enheter: Er hvem eller hva en undersøkelse/analyse dreier seg om (Hellevik:1991). I vår evaluering er Tollvesenet samlet og de ulike tollregionene enheter.

Kvalitet i oppgaveløsningen: Ressursinnsats, rettidighet, likebehandling⁴.

Mobile kontrollgrupper: En gruppe tjenestemenn organisert til ett fast geografisk sted, men som dekker et større geografisk område med grensekontroll som primæroppgave.

Nasjonalt nivå: Arbeidsoppgaven(e) samles og utføres i bare én region på vegne av hele distriktsforvaltningen.

Operasjonell definisjon: angir hvilke operasjoner som må utføres for å ta stilling til om et empirisk fenomen faller inn under begrepet. Dermed gjør en operasjonell definisjon det klart hvordan en kan skaffe seg de nødvendige data (Hellevik: 1991). For eksempel er det sentrale

² Se Finansdepartementet: Veileder til gjennomføring av evalueringer (2005) for en gjennomgang av ulike evalueringstyper.

³ Hellevik, Ottar: *Forskningsmetode i Sosiologi og Statsvitenskap* (Oslo: Universitetsforlaget, 1991).

⁴ Toll- og avgiftsdirektøren i brev til Finansdepartementet 08.05.02

Østlandsområdet operasjonalisert til å være Tollregion Oslo og Akershus og Tollregion Øst-Norge.

De operasjonelle definisjonene av de syv avhengige variablene i denne delen av evalueringen blir det redegjort for i kapittel 3, under vurderingen av måloppnåelsen på de enkelte målene.

Produktivitet: Er ”et mått på hur mycket som produceras för en given resursmengd eller under en viss tid” (Ekonomistyringsverket⁵). Produktivitet kan også uttrykkes som en ligning:

$$\text{Produktivitet} = \frac{\text{Resultat}}{\text{Kostnader eller tid}}$$

Regionalt Nivå: Arbeidsoppgaven(e) sentraliseres til ett eller noen steder i den enkelte region, på vegne av seg selv og resten av enhetene i regionen.

Solide fagmiljø: En enhet med fem eller flere tjenestemenn med ansvar for oppgaveløsningen innenfor et felt på regionalt/eller nasjonalt nivå.

Variabel: Er en egenskap ved enhetene i en undersøkelse (Hellevik: 1991). I vår evaluering er for eksempel ressurser anvendt på administrasjon en egenskap ved enhetene og dermed en variabel i evalueringen. Det skilles mellom avhengige og uavhengige variabler i en undersøkelse. I vår evaluerings del 3 er DUP en årsak som antas å påvirke enhetenes egenskaper på de syv angitte målsetningene og behandles derfor som uavhengig variabel mens de syv målene antas å bli påvirket av DUP og behandles derfor som avhengige variabler.

1.5 Disposisjon

I kapittel to redegjøres det for hvilke oppgaver som ble flyttet og/eller samlet i forbindelse med DUP. Resultatet blir evaluert i forhold til de vedtak som ble truffet i forbindelse med omorganiseringen. I kapittel tre gjennomgås de enkelte målene hver for seg, før måloppnåelse på enkeltmålene sammenlignes og vurderes samlet sett i kapittel fire. Kapittel fem er konklusjonskapitlet. Her svares det på spørsmålet om resultatet ble som forutsatt på de målsettingene som ble framsatt i forbindelse med DUP, og som her er evaluert.

Vi har valgt å strukturere rapporten slik fordi vi mener dette gir en ryddig og oversiktlig behandling av effekten av DUP på de uttalte målsetningene om de organisasjons-, ressurs- og resultatforbedringer som følge av omorganiseringen. At vi har valgt å først redegjøre for hvilke de strukturendringer og samling/flytting av oppgaver som ble foretatt i DUP kommer av at vi mener en slik gjennomgang bør være med i evalueringen og fordi strukturendringene og samling/flytting av oppgaver var hovedvirkemidlet i DUP for å oppnå de uttalte målsetningene. At leseren har kjennskap til hvilke endringer som i så måte ble gjort i DUP er, etter vår mening, derfor nyttig kunnskap å ha som ballast for leseren å ha med seg når hun eller han leser og vurderer vår evaluering av selve måloppnåelsen.

⁵ Senter for statlig økonomistyring: Bakgrunnsnotat om mål- og resultatstyring (2005).

2 Redegjørelse av strukturendringer og samling/flytting av oppgaver

I mandatet til denne evalueringen er det avgrenset mot å evaluere endringene i selve kontororganiseringen i forbindelse med distriktsutviklingsprosessen (DUP). Vi vil derfor ikke foreta en slik evaluering. På den andre side var endringene i kontororganiseringen en stor del av DUP. Det ville derfor, etter vår mening, være feil om evalueringen av DUP overhodet ikke nevnte hvilke endringer som faktisk ble gjort i kontororganiseringen fordi dette var det sentrale virkemidlet for å oppnå målsetningene med omorganiseringen. Vi vil derfor kort gjøre rede for disse endringene. I tillegg vil vi gjøre rede for hvilke oppgaver som ble samlet og/eller flyttet i forbindelse med DUP. Effektene av samling og/eller flytting av oppgaver er et tema for evalueringen og dette vil inngå i evalueringen av måloppnåelse på enkeltmål i kapittel 3.

2.1 Endringer i kontororganiseringen

Den nye kontororganiseringen av Tollvesenets lokalforvaltning ble avgjort av Storting og regjering. Denne beskrivelsen bygger derfor på St.prp. nr 65 (2002-2003) der Regjeringen meddelte Stortinget regjeringens beslutning om organiseringen av Tollvesenets ytre forvaltning, Inst. S. nr 260 (2002 -2003) der Stortingsflertallet vedtok å ta denne beslutningen til etterretning og Finansdepartementets brev til etaten av 26. juni 2003 der departementet meddeler etaten Regjeringens beslutning om region- og tollstedsstruktur.

Endringene i organiseringen av Tollvesenets ytre forvaltning innebar en omlegging fra ti tolldistrikt til seks tollregioner. Dette ble gjort ved å slå sammen en rekke tolldistrikter. Tolldistriktene Østfold og Hedmark/Oppland ble slått sammen til Tollregion Øst-Norge. Tolldistrikt Oslo og Akershus ble endret til Tollregion Oslo og Akershus. Tolldistriktene Buskerud/Vestfold/Telemark og Agder ble slått sammen til Tollregion Sør-Norge. Tolldistriktene Rogaland og Hordaland/Sogn og fjordane ble slått sammen. I tillegg ble Møre og Romsdal fylke skilt ut fra Trøndelag og Møre tolldistrikt og slått sammen med tolldistriktene Rogaland og Hordaland/Sogn og fjordane til Tollregion Vest-Norge. Restene av gamle Trøndelag og Møre tolldistrikt ble slått sammen med Nordland tolldistrikt til Tollregion Midt-Norge. Tolldistrikt Troms og Finmark ble endret til Tollregion Nord-Norge.

DUP medførte også og en betydelig reduksjon i antallet underliggende enheter. Med DUP gikk etaten fra ti distriktstollsteder til seks regiontollsteder med en underliggende struktur som ble redusert fra 34 til 21 tollsteder. I DUP ble elleve tollsteder og tre kontrollenheter nedlagt. Seks andre tollsteder og en kontrollenhet ble samlet til tre tollsteder. Videre endret fire tidligere distriktstollsteder status til tollsted. Seks tidligere distriktstollsteder endret status til regiontollsted. Tre tidligere tollsted endret status til enheter. Gjennomføringen ble iverksatt i perioden fra 1. januar 2004 til 1. juli 2004. For en detaljert oversikt av endringer i kontororganiseringen med tilhørende tidspunkter for gjennomføringen, se vedlegg 1.

Målet om en ny kontororganisering av distriktsforvaltningen var en av to hovedlinjer da Finansdepartementet ga oppdraget om en gjennomgang av Tollvesenets distriktsforvaltning. I brevet av 20. desember 2001 skrev departementet at: "Hovedløsningen med at etaten på landsbasis er inndelt i et antall relativt selvstendige tolldistrikter med underliggende tollsteder danner fortsatt utgangspunkt for organiseringen. Men ut fra hensynet til effektiv drift og utviklingen av trafikkmønsteret må det kunne åpnes for avvik fra dette i form av samlokalisering og samledelse av tollsteder, eventuelt også sammenslåing av tollsteder.

Videre bør selve distriktsinndelingen vurderes, herunder en eventuell sammenslåing av tolldistrikter.”

Departementet skrev videre at under denne hovedlinjen skulle følgende temaer vurderes:

- inndeling av etatsforvaltningen i færre distrikter
- inndelingen av det enkelte distrikt i færre tollsteder
- samlokalisering og samledelse av tollsteder
- bruken av mobile kontrollenheter
- deltakelse i offentlige servicekontor

Både arbeidsgruppen, som fremla sin innstilling om Tollvesenets distriktsforvaltning 22. mars 2002, og Toll- og avgiftsdirektøren kom med forslag til endringer i kontororganiseringen før Regjering og Storting fattet sine endelige vedtak. Vi har tidligere redegjort for disse, hva vi her skal fokusere på er begrunnelsene for at disse endringene burde skje.

Finansdepartementet trakk fram hensynet til effektiv drift og endringer i trafikkmønsteret i sitt oppdrag til etaten. Arbeidsgruppen skrev i innledningen i sin innstilling at mens Tollvesenets hovedoppgaver i stor grad var uforandret, hadde det skjedd ”til dels omfattende endringer” knyttet til disse oppgavene. Videre skrev arbeidsgruppen at utviklingen tilsa at omfanget av og takten i disse endringene ikke ville bli mindre de kommende år og at behovet for å endre og utvikle Tollvesenet i takt med samfunnsutviklingen var fremhevet i etatens strategiplan. Arbeidsgruppen fant at organisasjonsstruktur var et sentralt virkemiddel i en slik omstillingsprosess. I tillegg trakk arbeidsgruppen fram trenden med strammere rammebetingelser for etaten kombinert med en økning i oppgavevolumet. Arbeidsgruppen skrev dette ga et behov for at etaten kunne omdisponere ressurser til prioriterte gjøremål. I innstillingen fra arbeidsgruppen var det også et eget kapittel om utviklingstrekk som påvirket etatens oppgaveløsning. Økende internasjonalisering med økte vare- og personstrømmer, utviklingen innen kommunikasjons- og informasjonsteknologi, økte krav til effektivitet og bedre tjenesteyting i offentlig sektor, åpnere grenser i Europa og mer organisert og internasjonal kriminalitet ble trukket fram. Arbeidsgruppen konkluderte med at de organisatoriske konsekvensene for Tollvesenet av denne utviklingen var at det måtte utvikles fagmiljøer og organisatoriske enheter som var større og mer bærekraftige enn det mange av de eksisterende enhetene var.

De samme begrunnelsene gikk igjen i Toll- og avgiftsdirektørens endringsforslag. I endringsforslaget listes opp de samme utviklingstrekkene i samfunnet. I tillegg trakk Toll- og avgiftsdirektøren fram utviklingstrekket om økte krav til fleksibilitet og evne til omstilling på grunn av nye trafikkmønstre, nye steder for utenlandske anløp, omprioriteringer av ressurser ut fra nasjonale og internasjonale krav og akutte hendelser. I punktet om inndeling av regioner, regiontollsteder og tollsteder innledet Toll- og avgiftsdirektøren med å slå fast at: ”På bakgrunn av de generelle utviklingstrekkene og endringer i etatens og næringslivets behov, må dagens antall distrikter reduseres”.

Begrunnelsen for endringene i kontororganiseringen kan dermed oppsummeres ved at denne dels var begrunnet ut fra premisset om at en organisasjon med færre enheter ville gi en mer effektiv utnyttelse av etatens samlede ressurser og dels ut fra premisset om at fordi omverdenen endres må Tollvesenet omstille seg til å møte disse endringene.

2.2 Flytting/samling av oppgaver

Flytting og/eller samling av oppgaver var et viktig tiltak for å nå målsetningene i DUP og derfor en sentral del av omstillingen. I neste kapittel skal vi evaluere effekten av dette virkemidlet. I dette kapitlet redegjør vi for hvilke oppgaver som faktisk ble flyttet og/eller samlet i DUP. Siden oppgaver henger tett sammen med organisering vil vi også kort redegjøre for hovedtrekkene i organiseringen ved de nye tollregionene. Beskrivelsen i dette punkt er basert på Toll- og avgiftsdirektørens vedtak 31. mars 2003 i kjølvannet av de delprosjektene Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) gjennomførte angående endringer i arbeidsorganiseringen og planlegging av organisasjonsstrukturen i regionene. Videre er beskrivelsen basert på rapportene til styringsgruppene i de ulike regionale prosjektene og på protokollen mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene av 14. oktober 2003. Beskrivelsen er også kvalitetssikret av kontaktgruppas medlemmer.

Hoveddelen av oppgaver som ble flyttet og samlet gjaldt de tolldistriktene der kontororganiseringen ble endret. Men før vi redegjør for disse endringene kan det kort nevnes hvilke oppgaver som ble flyttet ut av Oslo og Akershus tolldistrikt og fra TAD. Med virkning fra 1. januar 2004 flyttet oppgavene tilknyttet vektårsavgift og vrakpant fra Oslo og Akershus tolldistrikt til Bodø tollsted i Tollregion Midt-Norge. Fra samme dato overtok tollregionene en del oppgaver fra TAD. Dette gjaldt bevilgninger for tollager C og D, innfordring av toll for nordiske land, innvilgelse av søknad om regnskapsmessig atskillelse av varer og all førsteinstans saksbehandling. Å flytte oppgaver som var uavhengige av geografisk plassering fra pressområder til organisatoriske enheter med ledig kapasitet var en egen målsetning i DUP og måloppnåelsen på dette punkt vil således bli evaluert i neste kapittel.

Organiseringen i de nye regionene ble ikke enhetlig tollregionene imellom. Hvilke oppgaver som ble samlet ble også noe ulikt tollregionene imellom. Imidlertid la Toll- og avgiftsdirektøren noen føringer for organisering og for hvilke oppgaver som skulle samles på regionalt nivå. For det første påla Toll- og avgiftsdirektøren at Innkrevings- og regnskapsfunksjonen i regionene skulle organiseres som en egen avdeling. Sentralbordene skulle samles til ett per region. Videre skulle tollregionene opprette kontrollerstillinger og et regionalt informasjonssenter. De ulike regionale prosjektene valgte også å samle administrative oppgaver på regionsnivå til regiontollstedet. I stor grad ble også saksbehandlingen samlet på regiontollstedet, men ikke fullt ut i alle regioner. I DUP ble også fastsettelseskontrollen (maskekontrollen) i stor grad samlet til ett sted per region. Det varierte imidlertid om dette ble lagt til regiontollstedet eller et annet tollsted i regionen. Samtidig ble ekspedisjonsvirksomheten ved grensetollstedene ikke endret ved DUP. For en detaljert oversikt av hvilke oppgaver som ble samlet og/eller flyttet i forbindelse med DUP med tilhørende tidspunkter for gjennomføringen og organiseringen av de nye tollregionene, se vedlegg 1 og 4.

3 Måloppnåelse enkeltmål

I dette kapittelet vil vi vurdere måloppnåelsen på de syv enkeltmålene som omhandlet temaet for evalueringen i fase 3, nemlig organisasjons- og ressursendringer samt resultatforbedringer. Vi vil først redegjøre for bakgrunnen til de enkelte målene og avklare hva vi mener innholdet i dem var og hvordan de ble forstått i DUP. Vi vil vurdere i hvilken grad de oppsatte målene er nådd eller ikke og så vurdere mulige forklaringer for den måloppnåelsen vi avdekker. I denne vurderingen må vi ta stilling til de samme spørsmål som alle evalueringer, utredninger og analyser må ta stilling til: Hva sier informasjonen til kildene? Kan denne informasjonen gi de svar vi ønsker? Hva med alternative forklaringer? Har vi grunnlag for å konkludere? Og som alltid må vi avveie mellom ønske om å gi klare svar på den ene siden og på den andre siden kravet om å ha troverdige og pålitelige svar.

3.1 Redusere ressurser til administrasjon

Målsetningen om å redusere ressurser brukt til administrasjon ved å redusere antall enheter i lokalforvaltningen var en av bærebjelkene bak hele DUP. Dette kommer klart fram av oppdraget fra Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektørens endringsforslag av Tollvesenets distriktsforvaltning (mer om dette i neste punkt). Før vi evaluerer dette målet nærmere vil vi imidlertid kort avklare hvordan målet ble forstått og hvordan vi har definert og operasjonalisert det.

For det første er det interessant å se at i mandatet til evalueringen er målsetningen formulert ”reduere ressurser til administrasjon gjennom etablering av en organisasjonsstruktur med færre enheter”. Dermed blandes målet; ”reduerte ressurser til administrasjon”, med virkemidlet for å oppnå dette; en organisasjonsstruktur med færre enheter. Dette går igjen i flere av målsetningene med DUP. I våre intervjuer i lokalforvaltningen merket vi at dette hadde skapt en del forvirring og at det syntes som om virkemidlet; en organisasjonsstruktur med færre enheter, i mange tilfeller var det folk sa de husket etaten ville oppnå. Virkemidlet i omstillingen ble med andre ord oppfattet som målet.

For det andre; hva er administrasjon? Dette spørsmålet kan synes trivielt. Vi har ikke klart å finne en definisjon av begrepet i utredningsfasen av DUP. Ifølge Kunnskapsforlagets ordbok for fremmedord og synonymer⁶ betyr administrasjon forvaltning, statsforvaltning, embetsverk, styringsverk. Siden det meste av Tollvesenets aktivitet kan sies å være en del av forvaltning, er en slik definisjon lite hensiktsmessig. Vi har derfor valgt å benytte en definisjon av begrepet som sammenfaller med etatens ressursregistrering av administrative oppgaver⁷. Vi har derfor også operasjonalisert ressurser til å være andel årsvverk som er benyttet på de ulike oppgaver slik dette fremkommer i etatens ressursregistrering.

⁶ Berulfsen, Bjarne og Gundersen, Dag: *Fremmedord og synonymer blå ordbok* (Oslo: Kunnskapsforlaget, 2001).

⁷ Ifølge veileder for planlegging og rapportering Tollregionene 2003 og 2004 skal følgende aktiviteter ressursregistreres som administrasjon:

1) Ledelse, herunder:

Organisering av enheten, årsplaner, rapporter, ansvarsfordeling, ledermøter m.v.; Personalledelse; Ledermøter/seminarer; Sikkerhetsarbeid

2) Intern administrasjon, herunder:

Utførelse av driftsoppgaver; Behandling av personalsaker; Deltakelse/gjennomføring av intervjuer; Økonomiforvaltning; Kjøp/bestilling av varer og tjenester; Intern service/informasjon på administrasjonsområdet; Vedlikehold av teknisk utstyr, biler, drift av bygninger; Postfordeling og frankering, sentralbord mv.; Sikkerhetsarbeid; Fagforenings- og vernearbeid

3) IT- aktiviteter

IT-infrastruktur: Alle aktiviteter knyttet til teknisk drift og videreutvikling av kommunikasjon, utstyr, basis programvare, kontorstøtteprodukter og e-post.

Målsetningen om å redusere andelen ressurser brukt til administrasjon framstår som en svært sentral del av rasjonale bak hele distriktsutviklingsprosessen. Dette målet var omhandlet helt i fra starten av DUP da Finansdepartementet ga oppdraget om en gjennomgang av Tollvesenets distriktsforvaltning. I brevet av 20. desember 2001 ga departementet noen føringer for gjennomgangen. Om arbeidsdelingen mellom ulike organisasjonsnivåer og enheter het det blant annet at: "Et grunnleggende prinsipp for de framtidige løsninger må være at etaten ses som et samlet hele, hvor de enkelte enheter skal bidra optimalt. Målet er både best mulige ressursbruk og resultater i etaten og best mulig behandling av de toll- og avgiftspliktige". Departementet hintet så videre om virkemidlet for å oppnå dette ved å skrive: "Dagens utgangspunkt med en relativt desentralisert arbeidsdeling blant mange små enheter må vurderes opp mot tilpasninger til de effektivitets- og kvalitetskrav som melder seg".

Tollvesenet ble videre eksplisitt bedt om å vurdere: "forholdet mellom operative og administrative funksjoner".

Dette gjorde arbeidsgruppen som fremla sin innstilling om Tollvesenets distriktsforvaltning 22. mars 2002. Arbeidsgruppen skrev at tidligere omorganiseringer av lokalforvaltningen på 1990-tallet hadde medført færre enheter og overføring av ressurser fra administrasjon og ledelse til operativ drift. Arbeidsgruppen konkluderte videre med at de så det som mulig å frigjøre ressurser til prioriterte gjøremål gjennom å redusere antall enheter, ikke bare ved å frigjøre administrative ressurser, men også gjennom stordriftsfordeler. I punktet som omhandlet administrative versus operative funksjoner skrev arbeidsgruppen at de hadde vurdert distriktsforvaltningens administrative funksjoner og var "av den oppfatning at det ligger potensielle effektiviseringsmuligheter innenfor dette området".

I Toll- og avgiftsdirektørens endringsforslag av Tollvesenets distriktsforvaltning til Finansdepartementet 8. mai 2002 var målet om å frigjøre ressurser til prioriterte gjøremål ved å redusere antallet enheter i lokalforvaltningen et bærende argument for å gjennomføre DUP. Toll- og avgiftsdirektøren framholdt blant annet at økte krav til det offentlige om større effektivitet og bedre tjenesteyting var ett av utviklingstrekkene i samfunnet som hadde innflytelse på Tollvesenets organisasjon og oppgaveløsning. Videre skrev Toll- og avgiftsdirektøren at: "I arbeidet med å effektivisere Tollvesenet er det mulig å frigjøre ressurser til prioriterte gjøremål gjennom å redusere antall enheter. Dette vil ikke bare frigjøre administrative ressurser, men også gi ytterligere gevinst ved at produktiviteten kan økes ved større enheter".

Senere i brevet spesifiserer Toll- og avgiftsdirektøren denne gevinsten til å være ca 100 årsverk. Toll- og avgiftsdirektøren begrunnet dette slik: "Tidligere erfaringer viser at det kan omdisponeres 12 til 14 årsverk til prioriterte oppgaver ved sammenslåing av to distriktsadministrasjoner. I tillegg vil sammenslåingen av små tollsteder til større enheter gi gevinster som følge av administrative forenklinger og fordeler med mer robuste enheter. Dette vil totalt kunne gi mulighet for ytterligere å omdisponere i overkant av 50 årsverk til prioriterte arbeidsoppgaver".

Toll- og avgiftsdirektøren konkluderte i sitt brev med at en omorganisering av Tollvesenet som foreslått, ville frigjøre ca 100 årsverk fra administrative oppgaver til prioriterte oppgaver

4) Distriktsutviklingsprosjektet (DUP)
- Planlegging, gjennomføring og etterarbeid i forbindelse med møter, prosjekter, utvalgsarbeid og lignende.

og at en tilsvarende styrking av virksomheten ville koste ca 45 millioner kroner bare i lønnsmidler.

Om vi ser på Toll- og avgiftsdirektørens grunnlag for gevinstrealiseringen besto den av to deler. En del der en reduksjon fra ti tolldistrikter til seks tollregioner ville gi en innsparing på 48 – 56 årsverk og en del der sammenslåing av små tollsteder til større og mer robuste enheter ville frigjøre ca 50 årsverk i tillegg. De frigjorte ressursene skulle dreies fra administrative oppgaver til prioriterte oppgaver som grensekontroll, virksomhetskontroll og informasjonsvirksomhet. De sentrale spørsmålet her er for det første om etaten har oppnådd dette eller ikke og for det andre hvorfor etaten har oppnådd eller ikke oppnådd dette målet. For å finne svarene på disse spørsmålene ser vi først på etatens bruk av ressurser på administrasjonsområdet før og etter DUP.

Tabell 1: Lokalforvaltningens ressursbruk før og etter DUP - Administrasjon

Alle tall er årsverk

Kilde: Ressursregistrering rapportert og kvalitetssikret SPO/AA

	2001	2002	2003	2004	2005
TOA	71	71	71	73	73
TØN	30	31	32	33	32
TSN	33	32	34	33	29
TVN⁸	35	31	33	29	28
TMN	15	21	22	19	19
TNN	14	14	16	15	14
Reg samlet	198	201	208	201	194
TAD	104	107	113	116	110
Etaten	302	307	321	318	304
Snitt Reg før Dup	202	202	202		
Snitt Reg etter DUP				198	198

Tabellen viser at tollregionene samlet sett bruker 4 årsverk mindre til administrasjon etter DUP enn før DUP. Dette er betydelig mindre enn de 100 årsverkene som ble lovet i Toll- og avgiftsdirektørens endringsforslag av Tollvesenets distriktsforvaltning til Finansdepartementet. Ser vi nærmere på tallene viser de at det har vært en nedgang i ressursbruken på administrasjon på til sammen 8 årsverk i tre av de fire tollregionene der flere tolldistrikter ble slått sammen. I Tollregion Sør-Norge (heretter TSN) er det i snitt brukt 2 årsverk mindre etter DUP enn før, i Tollregion Vest-Norge (heretter TVN) 4,5 årsverk og Tollregion Midt-Norge (heretter TMN) 1,5 årsverk. Da ser vi vekk fra tallene til TMN i 2001 som ser unormalt lavt ut (15 årsverk). Det lave tallet for TMN i 2001 skyldes svært lite administrative ressurser registrert i Nordland tolldistrikt. Effekten ved nedgang i ressursbruk er imidlertid delvis ”spist opp” av en økning i Tollregion Oslo og Akershus (heretter TOA) og Tollregion Øst-Norge (heretter TØN) etter DUP.

⁸ Tallene for tollregionene før 01.01.04 er beregnet ved å slå sammen tallene for de tolldistriktene som senere ble slått sammen til regioner. Overføringen av Møre og Romsdal fra TMN til TVN er kontrollert for, slik at tallene for TVN i årene 2001, 2002 og 2003 er inkludert ressurser brukt på administrasjon ved tollstedene Ålesund, Molde og Kristiansund.

På den positive siden kan det trekkes fram at tollregionenes bruk av ressurser på administrasjon var størst i 2003, med til sammen 208 årsverk og ressursbruken på administrasjon siden er blitt redusert med 14 årsverk til 194 i 2005. At denne toppen kom i 2003 kan delvis forklares ut fra selve omorganiseringsprosessen, da tolldistriktene brukte betydelige ressurser til å planlegge omorganiseringen. Dette har sannsynligvis også innvirket på tallene i 2004. På denne bakgrunn kan det på den ene siden hevdes at tallene viser at innsparingseffekten kommer over tid og at det går ”riktig vei”. På den andre siden kan det hevdes at tallene viser at lokalforvaltningen i 2005 bruker fire årsverk mindre på administrasjon enn hva tilfellet var i 2001, før omstillingen startet. Spissformulert kan det dermed hevdes at det etaten har spart i administrasjon tilsvarer å gå fra ti tolldistriktssjefer til seks tollregiondirektører. Om vi tar hensyn til andelen ressurser brukt på administrasjon versus de andre hovedområdene forsterkes dette bildet. Dette fordi lokalforvaltningens registrerte ressursbruk totalt i snitt er blitt redusert med 42 årsverk, fra 1438 før DUP til 1396 etter DUP. Om vi kontrollerer for fravær og fordeler dette andelsmessig på de ulike hovedområdene vil dette si at lokalforvaltningen i snitt brukte 17,7 % av ressursene sine på administrasjon før DUP. Den tilsvarende andelen etter DUP er også 17,7 %.⁹ Ressursbruken på administrasjon er dermed redusert på lik linje med den totale ressursbruken til lokalforvaltningen og andelen brukt på administrasjon er uforandret etter DUP.

Uansett hvordan en vinkler dette, viser tallene at etaten per utgangen av 2005 ikke har klart å frigjøre de beregnede 100 årsverkene på administrative oppgaver. Nedenfor skal vi se nærmere på mulige forklaringer på hvorfor dette ble resultatet.

Den kanskje mest nærliggende forklaringen på hvorfor etaten ikke har oppnådd målsetningen om å frigjøre 100 årsverk fra administrative oppgaver er at målsetningen i utgangspunktet var lite realistisk. Vi har ikke funnet dokumentasjon på grunnlaget for beregningen av hvor mange ressurser som kunne frigjøres. Arbeidsgruppen som leverte sin innstilling om Tollvesenets distriktsforvaltning skrev at tidligere omorganiseringer av lokalforvaltningen på 1990-tallet hadde medført færre enheter og overføring av ressurser fra administrasjon og ledelse til operativ drift. Imidlertid viste ikke arbeidsgruppen til noen dokumentasjon av disse erfaringene i form av kildehenvisninger til evalueringer av de refererte omorganiseringene på 1990-tallet eller lignende. Arbeidsgruppen konkluderte videre med at de så det som mulig å frigjøre ressurser til prioriterte gjøremål gjennom å redusere antall enheter, ikke bare ved å frigjøre administrative ressurser, men også gjennom stordriftsfordeler. Heller ikke for dette forhold viste arbeidsgruppen til dokumentasjon som underbygget denne konklusjonen.

Det samme gjelder Toll- og avgiftsdirektørens endringsforslag av Tollvesenets distriktsforvaltning til Finansdepartementet 8. mai 2002. Her konkretiserte Toll- og avgiftsdirektøren gevinstanslaget til 100 årsverk uten at det ble dokumentert hvordan dette var mulig utover å vise til tidligere erfaringer fra 1990-tallet. Vi kan derfor konstatere at beregningen av hvor mange årsverk som kunne frigjøres fra administrative oppgaver til prioriterte oppgaver fremstår som udokumenterte anslag. Dette ble også påpekt i høringsuttalelser fra tolldistriktene på arbeidsgruppens innstilling. Tolldistriktssjefen for Hedmark og Oppland tolldistrikt konkluderte med at ”Gevinstberegningene knyttet til forslagene er svært overfladiske og usikre” og videre heter det at ”Vi kan ikke se at påstandene er tilstrekkelig dokumentert”. Tolldistriktssjefen skrev også at han ikke var kjent med at erfaringene fra omstillingene på 1990-tallet er dokumenterte. Andre tolldistrikt

⁹ Kilde: TAD, A.A/SPØ: lokalforvaltningens samlede ressursbruk 2001 -2005.

påpekte i sine høringsuttalelser at sammenslåingen av Oslo og Akershus til ett tolldistrikt i NOD - prosessen ikke var blitt evaluert

Siden evalueringen mangler dokumentasjon på grunnlaget for gevinstrealiseringen er det vanskelig for oss å ta endelig stilling til realismen i anslaget. På den andre side kan vi ved å se på hvor mange ressurser lokalforvaltningen brukte på administrative oppgaver før DUP, få et raskt inntrykk av hvor mange administrative årsverk som skulle berøres i DUP, og som det dermed var mulig å frigjøre. Tabell 1 viser at Tollvesenet totalt i snitt for perioden 2001 - 2003 brukte 310 årsverk på administrasjon. Av disse var flertallet ikke berørt av DUP. TAD stod for 108 av årsverkene, TOA 71 og TNN 15 årsverk. Av de 310 årsverkene etaten brukte på administrative oppgaver var dermed 194 uberørt av endringene. Potten som 100 årsverk skulle frigjøres fra var reelt sett 116 årsverk. At de foreslåtte tollregionene utover TOA og TNN skulle klare seg med 16 årsverk på administrasjon synes urealistisk. Imidlertid er det viktig å påpeke at Toll- og avgiftsdirektøren i sin beregning på 100 årsverk ikke bare inkluderte redusert behov for administrasjon men også innsparing i øvrige oppgaver ved de stordriftsfordeler en ny lokalforvaltning med færre og større enheter ville gi. Men selv om vi tar hensyn til dette, tyder vår oppstilling på at de udokumenterte anslagene av hva som kunne frigjøres fra administrative oppgaver til prioriterte oppgaver var vel optimistiske.

En annen og kanskje bedre innfallsvinkel for å vurdere realismen i målsetningen om å frigjøre hundre årsverk er å se på ressursdimensjoneringen i de nye tollregionene. Høsten 2003 leverte de ulike regionale prosjektene sine forslag til organisering av de nye tollregionene. Her fastslo de at de enten trengte alle ressursene de hadde eller at de trengte flere ressurser. For å vurdere dette satte omstillingssekretariatet opp egne beregninger for gevinstrealisering. Vi har ikke fått tilgang til disse beregningene. Ifølge Svein Nygård¹⁰ fra Omstillingssekretariatet var dette interne arbeidsdokumenter som ikke ble tatt vare på i ettertid. Temaet er behandlet i vedlegg til protokollen som ble inngått mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene med vedtak om omorganisering av lokalforvaltningen. Her kom det fram at grunnlaget for omstillingssekretariatets beregning av gevinst var hentet fra statistikk i Tollvesenets produksjonssystemer for årene 2001 og 2002. Ut fra dette beregnet omstillingssekretariatet et behov for bemanning ut fra et minstekrav og ut fra et produktivitetsanslag per årsverk på de ulike områdene.

Ifølge Svein Nygård fra Omstillingssekretariatet kom de fram til et mulig gevinstanslag på rundt 100 årsverk. Frigjøringen av årsverk kom først og fremst fra en gevinst ved å samle fastsettelseskontrollen til ett sted i regionene, men også fra å redusere antall tollkasser fra ti til seks, ved reduserte administrative oppgaver med færre enheter og produktivitetsforbedringer ved å legge ned små enheter. Ifølge Nygård fordelte gevinsten seg geografisk med ca 50 årsverk i TVN, 20 årsverk hver i TMN og TSN og 10 årsverk i TØN. Nygård understreker imidlertid at denne beregningen ikke var nøyaktig vitenskap og at flere andre forhold som turnus og reiseavstander også påvirker behov for bemanning. Grunnlaget for beregningen ble derfor ikke offentliggjort, men inngikk som grunnlag i Toll- og avgiftsdirektørens forhandlinger med de nye regiondirektørene da planprosessen for 2004 ble avholdt. Resultatet av disse forhandlingene kjenner vi, de fremkommer i brev fra TAD til de nye regionene med rammer og føringer for etablering av Tollregionene. Her ble de nye tollregionene minus TOA pålagt en innsparing på til sammen 46 årsverk. I føringene sto det ikke nevnt eventuelle andre ressurser som ble frigjort, men overført til andre oppgaver innenfor regionen. At slike fantes synes rimelig, slik at antall årsverk som kunne frigjøres ifølge etaten i 2003 var et sted i

¹⁰ Samtale 11.07.06

mellom 46 og 100. På denne bakgrunn kan det sies at selv om anslaget på 100 årsverk som kunne frigjøres til prioriterte oppgaver synes noe optimistisk, var etaten høsten 2003 fremdeles av den mening at betydelige ressurser kunne frigjøres fra administrative oppgaver til kontrollformål.

Den neste naturlige forklaringen på hvorfor ressursbruken på administrasjon ikke er redusert som forventet er å se på selve gjennomføringen av DUP. En ting er de rammer som gis for ny organisering, noe annet er om disse rammene blir fulgt. Et tegn på dette er de nevnte forhandlingene mellom Toll- og avgiftsdirektøren og de nye regiondirektørene. Forhandlingsresultatet lå mellom omstillingssekretariatets beregning på frigjøring av 100 årsverk og regionenes egne forslag om opprettholdelse eller styrking av bemanningen. Med andre ord viser dette hvordan anslåtte gevinsteffekter ble ”vannet ut”. Det samme gjaldt organiseringen innenfor de nye regionene. Vedlegg 1 viser at ikke alle arbeidsoppgaver som kunne samles ett sted faktisk ble samlet. Et eksempel på dette var fastsettelseskontrollen i TØN. Argumentet for å ikke samle oppgaven var å opprettholde arbeidsoppgaver på steder som var sterkt berørt av DUP, og dermed sørge for at tjenestemenn der skulle slippe å flytte med når arbeidsoppgavene deres forsvant. Det var sterke menneskelige argumenter for en slik praksis, men på den annen side reduserte dette gevinstrealiseringen i DUP.

En fjerde forklaring på fravær av forventet effekt kan være det Toll- og avgiftsdirektøren selv var inne på i sitt endringsforslag til Finansdepartementet, nemlig tidsaspektet. I brevet til departementet av 8. mai 2002 skrev Toll- og avgiftsdirektøren at: ”omdisponering av ressurser vil ta noe tid, ettersom administrative årsverk ikke umiddelbart kan overføres til tjenesteproduksjon”. Imidlertid fortsatte Toll- og avgiftsdirektøren med at ”Erfaringer fra tidligere sammenslåinger tilsier at gevinstene vil kunne realiseres over få år”. Hva få år betyr, er uklart, men denne evalueringen ser på effektene av omstillingen etter to år. Nedgangen i lokalforvaltningens ressursbruk på administrasjon fra 2004 til 2005 støtter opp om Toll- og avgiftsdirektøren sin hypotese om at effektene vil komme gradvis og over tid. Utviklingen de neste årene vil vise om nedgangen fortsetter. Svært mange tolldistrikter understreket i sine høringsuttalelser på arbeidsgruppens innstilling av mars 2002 nettopp poenget om at effektene ville komme gradvis og at etaten ikke måtte love for store gevinster på kort tid.

En femte mulig forklaring på lite reduksjon i ressurser til administrasjon kan være at etaten bommet på innenfor hvilke oppgaver de største effektene kunne realiseres. Er det slik at de prioriterte oppgavene er blitt tilført ressurser, men primært fra andre oppgaver enn administrasjon? I lokalforvaltningen er grensekontrollen i perioden etter DUP i snitt styrket med 20 årsverk, virksomhetskontrollen er i snitt redusert med seks årsverk og i informasjonsvirksomheten er ressursbruken også redusert. Lite tyder her på at det er hentet ut store gevinster. I fastsettelse og innkreving og regnskap har lokalforvaltningen imidlertid redusert ressursbruken, med henholdsvis 19 og 10 årsverk etter DUP¹¹. Dette tyder på at det har vært en mulig gevinstrealisering, men at ressurser er frigjort ikke først og fremst fra administrasjon, men andre oppgaver. I tillegg må det tas hensyn til de som mistet oppgaver, men som i stedet for å følge oppgaven til et nytt tjenestested, valgte å forlate etaten. I DUP var det en forutsetning at frigjorte årsverk skulle flyttes over til prioriterte oppgaver. Imidlertid viser ressursregistreringen for perioden 2001 til 2005 at lokalforvaltningen etter DUP er redusert med 42 årsverk. Dette var årsverk både innen prioriterte arbeidsoppgaver og arbeidsoppgaver som var del av gevinstberegningen. Det faktum at tjenestemenn forlot etaten reduserte muligheten til å høste effekter av omstillingen og tilføre ressurser til prioriterte

¹¹ Kilde: TAD, A.A/SPØ: lokalforvaltningens samlede ressursbruk 2001 -2005.

oppgaver. Dette ble det, så vidt vi vet, ikke gjort beregninger på. Verken i rapporten fra arbeidsgruppen som leverte sin innstilling om Tollvesenets distriktsforvaltning i eller Toll- og avgiftsdirektørens endringsforslag til Finansdepartementet framstilles beregninger på det mulig tapet av tjenestemenn. Tvert imot framstilles alle de 100 årsverkene som en gevinst som kunne overføres til prioriterte oppgaver.

At det er vanskelig å se reduksjon i ressurser til administrasjon kombinert med delvis eller ingen styrking av de prioriterte områdene tyder på at etaten, fram til utgangen av 2005, ikke har lyktes i særlig grad med å flytte tjenestemenn fra administrative oppgaver til kontrolloppgaver. Toll- og avgiftsdirektøren har dermed så langt fått rett i sitt utsagn om at ”omdisponering av ressurser vil ta noe tid, ettersom administrative årsverk ikke umiddelbart kan overføres til tjenesteproduksjon”. Om Toll- og avgiftsdirektøren også får rett i at dette vil skje på noe lengre sikt gjenstår å se. De intervjuene vi har foretatt viser er at dette ikke skjer av seg selv, men krever at de berørte tjenestemennene blir tilført nye relevante arbeidsoppgaver og mottar relevant opplæring og videreutdanning for å kunne løse dem. Våre intervjuer viser også at dette i varierende grad er blitt gjennomført. Det finnes positive eksempler på dette, men tatt i betraktning at omstilling til nye arbeidsoppgaver var et bærende element i DUP, har vi avdekket et påfallende fravær av opplæringstiltak og etterutdanning.

Vi kan konkludere med at etaten ikke har klart å redusere ressursbruken på administrasjon i den grad etaten hadde målsetning om. Årsakene til dette synes å være flere. Anslaget på hva som kunne være mulig å frigjøre fra administrative (og andre oppgaver) framstår som lite dokumenterte og noe optimistiske. Samtidig ble ikke DUP gjennomført på en måte som førte til maksimal samling av oppgaver. Tidsfaktoren spiller også inn. Vi har målt effekter etter to år og det kan godt tenkes at dette er for kort tid for å få med seg hele effekten. Samtidig må det understrekes at det faktisk at mange tjenestemenn heller forlot etaten enn å flytte med oppgaver eller få nye, samt fravær av omstillingstiltak i form av identifisering av nye oppgaver og opplæring enkelte steder har svekket effekten av frigjøringen.

3.2 Økt produktivitet, effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen

Målsetningen om økt produktivitet, effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen er en av bærebjelkene i DUP. Punkt 3.1 viser hvordan dette inngikk i Finansdepartementets brev av 20.12.2001. Arbeidsgruppen som fremla sin innstilling om Tollvesenets distriktsforvaltning 22. mars 2002 konkluderte blant annet at ”Videre anser vi at det er mulig å frigjøre ressurser til prioriterte gjøremål gjennom å redusere antall enheter. Dette vil etter vår mening ikke bare frigjøre administrative ressurser, men også gi mulighet for gevinst gjennom stordriftsfordeler”. I forrige punkt redegjorde vi for Toll- og avgiftsdirektørens estimering av stordriftsfordelen i sitt brev til Finansdepartementet 08.05. 2002. Her estimeres stordriftsfordelen ved en organisasjon som foreslått til å være omlag 50 årsverk. Målet om økt kvalitet i oppgaveløsningen har ikke vært like fremtredende som produktivitet, i hvert fall ikke på grasrota i Tollvesenet, i følge våre intervjuer. På den annen side skrev Toll- og avgiftsdirektøren i sitt brev til Finansdepartementet 08.05. 2002 at: ” Når det gjelder oppgaver som bør samles og utføres på ett sted, er det flere forhold som bør vektlegges. Det viktigste hensynet er kvaliteten på oppgaveløsningen, herunder elementer som ressursinnsats, rettidighet og likebehandling”. I tillegg pekte hun på kravet om bedre tjenesteyting som en av drivkreftene bak behovet for omstilling. Målene om oppbygging av solide fagmiljø og flere mobile kontrollgrupper kan også ses på som mål som inkluderer en intensjon om økt kvalitet

i oppgaveløsningen. Sett i lys av dette kan vi slå fast at målet om økt kvalitet i oppgaveløsningen har vært en del av hele DUP prosessen og vektlagt av etatens ledelse.

Hva er så produktivitet? I følge Senter for statlig økonomistyring kan forskjellen mellom produksjon (output) og effekt (outcome) i noen tilfeller være litt flytende. Produksjonen er det mer eller mindre håndfaste utfallet av produksjonsprosessen. Effekten er den videre virkningen av produktet, for eksempel de samfunnsmessige effektene. De viser til Ekonomistyringsverket som beskriver produktivitet som ”et mått på hur mycket som produceras för en given resursmengd eller under en viss tid”. Produktivitet uttrykker her et forholdstall mellom to komponenter, noe som medfører at produktivitet er et relativt begrep som først får betydning ved en sammenligning mot måltall

$$\text{Produktivitet} = \frac{\text{Resultat}}{\text{Kostnader eller tid}}$$

Produktivitet som forholdet mellom resultater og kostnader kalles her *kostnadsproduktivitet*, mens produktivitet som forholdet mellom resultater og tiden som har gått med kalles *arbeidsproduktivitet*¹².

For samfunnet er det effekten (outcome) som er målet med Tollvesenet, som det er for andre virksomheter. Det er imidlertid lettere å måle produktet enn de endelige effektene, som kan være abstrakte og sammensatte forhold.

I DUP var det et mål at produktivitet, effektivitet og kvalitet skulle øke ved at det ble etablert færre og større enheter. I vår gjennomgang av grunnlagsmaterialet har vi ikke funnet konkrete definisjoner på disse begrepene og hvordan de ble forstått i prosessen. Vi har heller ikke funnet konkrete mål på hvor mye produktiviteten skulle øke. Begreper knyttet til effektivitet i grunnlagsmaterialet er stordrift og det at man har et visst volum slik at man ikke trenger vente på arbeidsoppgaver. Det eneste begrepet vi har funnet som knytter seg til produktivitet er ”en form for samlebandsproduksjon”. De begrepene vi har funnet knyttet til kvalitet i DUP er ressursinnsats, rettidighet, likebehandling og at større enheter som baserer kontrollen på informasjon og mobilitet/fleksibilitet har bedre resultater. Begrepene ble med andre ord ikke klart definert og operasjonalisert, og det synes som om begrepene effektivitet og produktivitet brukes overlappende, med stor grad av samme meningsinnhold.

Som det følger av redegjørelsen over, vil en måling av effektivitet (outcome) være komplisert for Tollvesenets del. Begrepene effektivitet og produktivitet ble i DUP brukt med et meningsinnhold som ligger nært opp til den definisjonen av produktivitet som vi har presentert over. I denne evalueringen er fokus derfor produktivitet og kvalitet, og vi utreder hvorvidt det kan påvises endringer i henholdsvis produktivitet og kvalitet som følge av gjennomføringen av strukturelle endringer i Tollvesenet i DUP.

Jamfør ligningen over er produktivitet forholdstallet mellom enten resultater og kostnader eller resultater og tid. Altså sammenhengen mellom ressursbruk og de resultater ressursbruken gir i form av produksjon. Forutsetningen er at det foreligger informasjon om kostnader og resultater og at begrepene operasjonaliseres. Hvordan dette kan operasjonaliseres avhenger hvordan dette måles og rapporteres per i dag. Her som på andre

¹² Senter for statlig økonomistyring: Bakgrunnsnotat om mål- og resultatstyring (2005).

områder vil gode styringsparametre være av stor betydning for det faktagrunnlag evalueringen kan bygge på, og for hvor gode funn man kan få gjennom evalueringen.

3.2.1 Økt produktivitet i oppgaveløsningen

Vi har valgt å måle kostnadsproduktivitet på områdene fastsettelses-, grense- og virksomhetskontroll. På området innkreving og regnskap er det lite hensiktsmessig å måle produktivitet, da måleparametrene fokuserer på volum og ikke resultater som sådan. Her vil vi i stedet kort kommentere utviklingen på de rapporterte tallene.

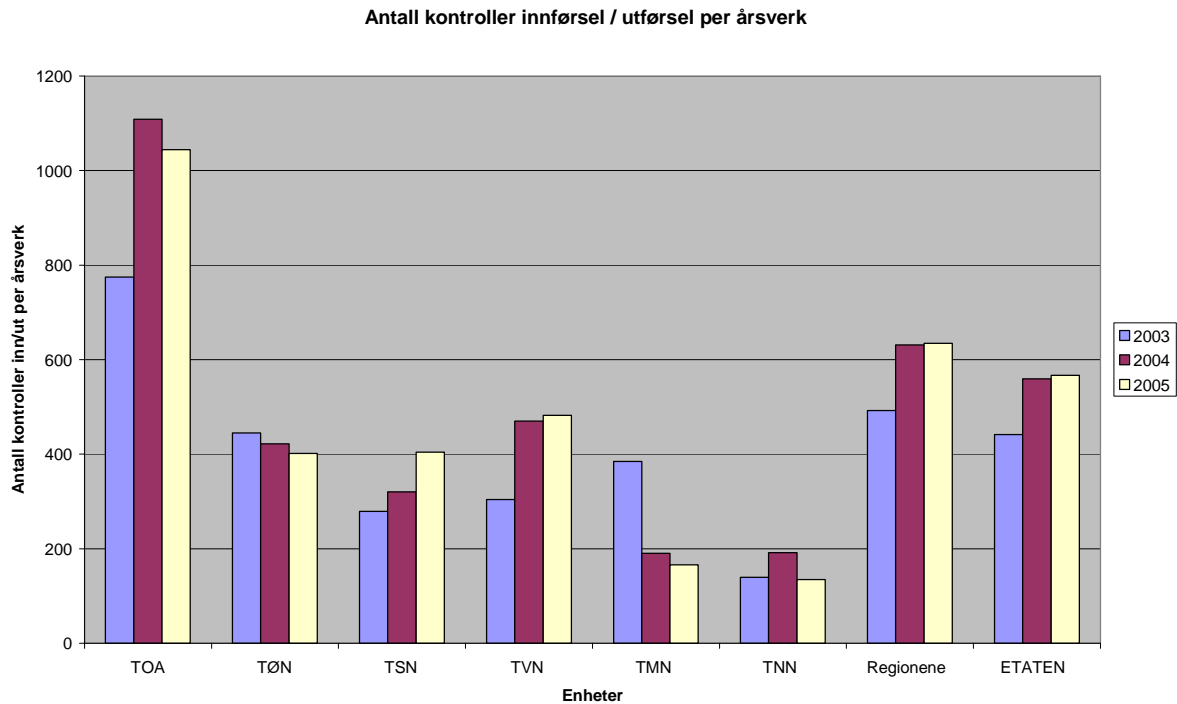
Vi måler kostnadsproduktivitet ved å se på resultater i forhold til kostnader, her operasjonalisert som ressurser i form av medgåtte årsverk til oppgavene. Resultatene er brutt ned på regionalt nivå, da vi ikke har funnet sammenlignbare tall på lavere nivå. Ressursene er delt inn på hovedområdene, på regionalt nivå. Det er innhentet tallmateriale fra årene 2001 fram til og med 2005. Dette for å kunne sammenligne ressursbruk og resultater over en tidsperiode heller enn med utgangspunkt i enkelt år. Dette gjøres fordi resultatene erfaringsmessig svinger betydelig fra år til år. Årene 2001 – 2003 uttrykker perioden før DUP, mens årene 2004 – 2005 uttrykker perioden etter DUP.

Fastsettelseskontroll

For fastsettelseskontrollen har det ikke vært mulig å framskaffe pålitelige tall for årene 2001 og 2002 verken når det gjelder ressurser og resultater. På dette området har vi derfor vært nødt til å la året 2003 uttrykke perioden før DUP, noe som svekker sammenligningsgrunnlaget. Det er videre ikke skilt mellom resultater ved innførsel og utførsel på grunn av at Tollvesenet ikke har tall som viser ressursbruk separat for inn- og utførsel. Resultater er operasjonalisert som antall kontroller ved innførsel og utførsel, samt antall fysiske kontroller ved innførsel og utførsel¹³¹⁴.

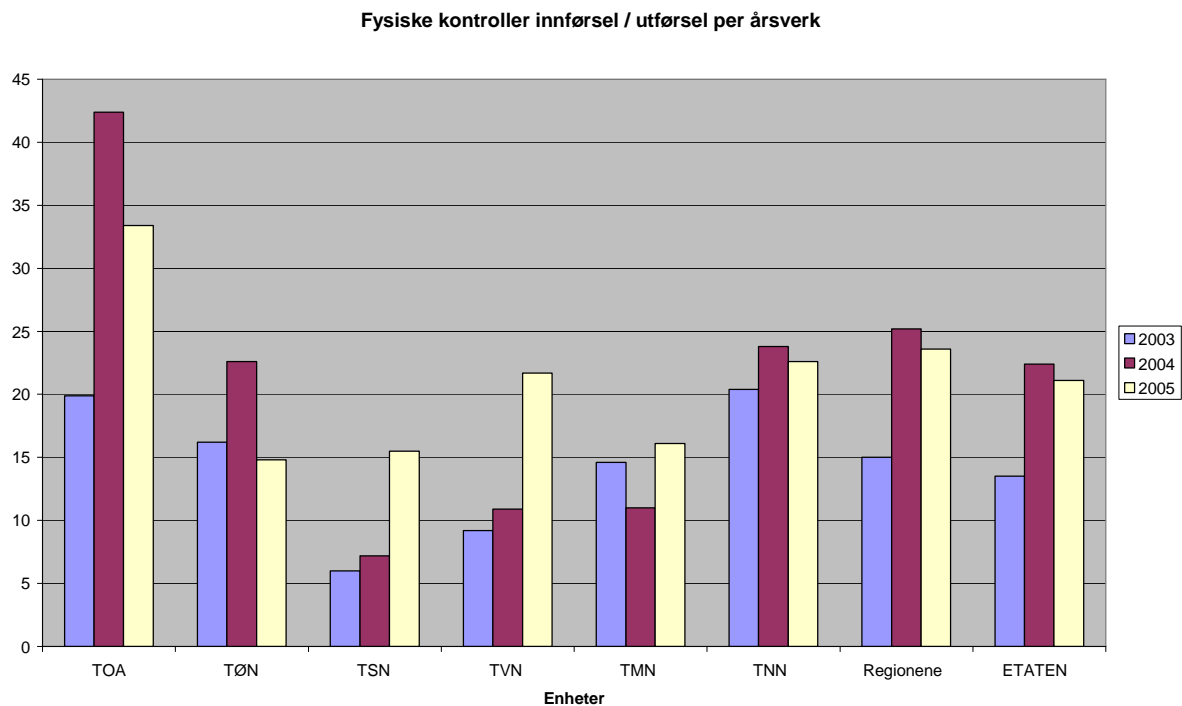
¹³ I resultatene fra 2003 har vi ikke klart å skille resultatene i Møre fra resultatene i Trøndelag og Møre tolldistrikt. Resultatene for TMN i 2003 inkluderer derfor tallene fra Møre.

¹⁴ Kilde: Ressursregistrering rapportert og kvalitetssikret SPO/AA, Tollvesenets årsrapporter 2003 – 2005, Tollregionenes (distriktene) årsrapporter 2003 – 2005.

Figur 1: Antall kontroller innførsel / utførsel per årsverk

Når det gjelder antall kontroller ved innførsel og utførsel per årsverk, viser figuren en økning på 140 kontroller per årsverk samlet for regionene i 2004 og 2005 sammenlignet med 2003. Tallet er noe mindre totalt for etaten, da ressurser registrert i TAD også er med her. Det er imidlertid noen regionale variasjoner, spesielt Tollregion Midt-Norge skiller seg ut med en kraftig nedgang i produktivitet fra 2003 til 2004 og 2005. Denne nedgangen kan imidlertid skyldes at resultatene for Møre er med i resultattallene for 2003 og slik gjør produktiviteten tilsynelatende høyere i 2003 enn de påfølgende år. Antallet direktefortollinger har økt i perioden. Dette er arbeidskrevende fortollinger. Økningen i slike fortollinger er en generell trend, men siden særlig TØN, og dels TMN har en betydelig landeveis næringstrafikk, kan dette være en mulig forklaring på nedgangen i antall kontroller per årsverk både i TMN og i TØN.

Figuren viser at det har vært en økning i antall kontroller ved innførsel og utførsel per årsverk etter DUP sammenlignet med 2003. *Produktiviteten har med andre ord økt.* Den største økningen ser vi imidlertid i TOA, som ikke ble berørt av DUP. Regionen skriver i sin årsrapport for 2004 at produktiviteten har økt på tross av overføring av ressurser til andre områder, samt høyt fravær. I Tollvesenets årsrapport for 2004 forklares økningen med at TOA har fokusert på produktivitet gjennom et eget prosjekt. I TVN og TSN er maskekontrollen samlet ett sted og vi ser at det har vært en produktivitetsøkning disse stedene. Maskekontrollen er også samlet i TMN, men her ser vi altså ikke en tilsvarende økning. På den annen side er produktiviteten gått noe ned i TØN, der maskekontrollen ikke er samlet på ett sted. I Tollvesenets årsrapport for 2004 tilskriver etaten produktivitetsøkningen færre og større enheter i fastsettelseskontrollen. Bildet er imidlertid nyansert og det gjør det etter vår oppfatning vanskelig å tilskrive økningen i produktivitet den samlingen av maskekontrollen som har skjedd, selv vi ikke kan se bort ifra at dette *kan* være en forklaring på produktivitetsøkningen.

Figur 2: Fysiske kontroller innførsel / utførsel per årsverk

Figuren viser fordelingen av fysiske kontroller ved innførsel og utførsel per årsverk i regionene. Figuren viser at det gjennomgående har vært en økning i fysiske kontroller per årsverk etter DUP. Samlet for regionene har det vært en økning på 24,4 fysiske kontroller per årsverk fra før DUP til etter DUP. *Produktiviteten har øk på området.*

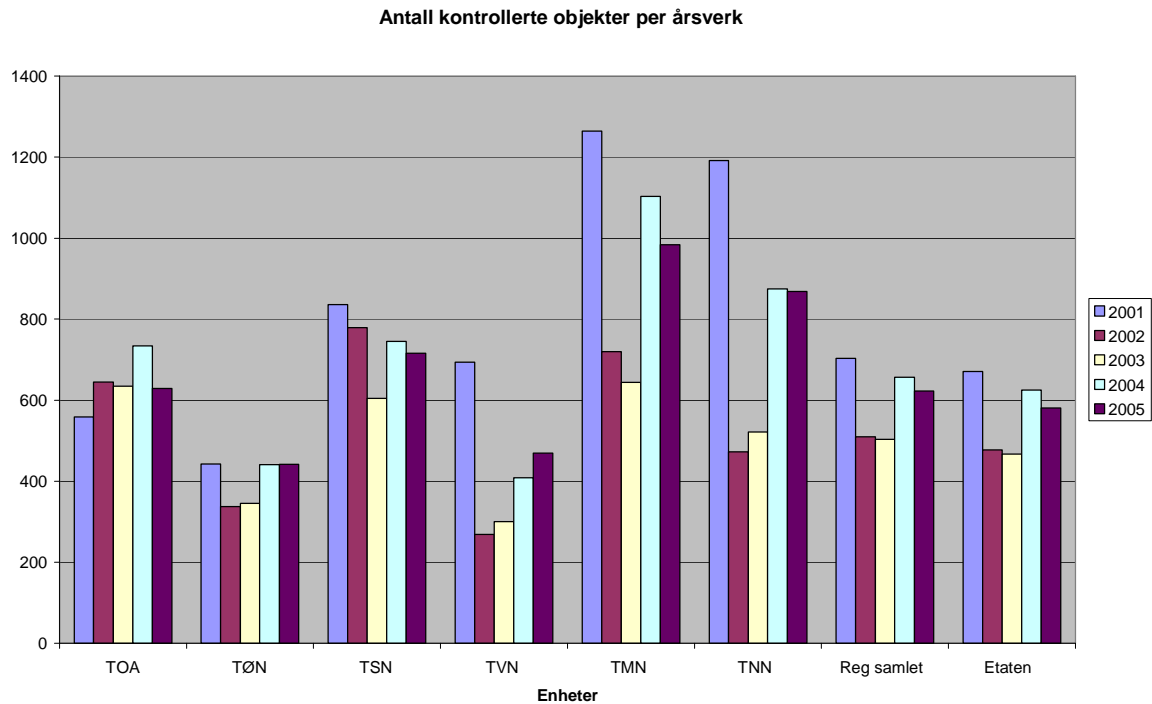
Den mest nærliggende forklaringen på denne økningen er at det økte fokuset på fysiske kontroller har resultert i økt aktivitet på området, og derfor også økt produktivitet. Vi har ikke grunnlag for å tilskrive dette DUP og samling av maskekontrollen. Nedgangen fra 2004 til 2005 kan dels forklares ut fra en innstramning av definisjonen på fysiske kontroller fra 2004 til 2005. Ellers er det verdt å nevne at økningen i antallet fysiske kontroller kan virke overraskende sett i lyset av at sentraliseringen DUP medførte i fastsettelseskontrollen skulle tilsi at det ble større reiseavstander ut til der kontrollene gjennomføres. På den andre side gjennomføres fysiske kontroller ofte av tjenestemenn som til daglig arbeider i grensekontrollen, slik at sentraliseringen av maskekontrollen således ikke har noen stor effekt i så måte.

Grensekontroll

Resultater innen grensekontroll er operasjonalisert som antall kontrollerte objekter, antall beslag og antall profittmotiverte beslag¹⁵.

¹⁵ Kilde: Ressursregistrering rapportert og kvalitetssikret SPO/AA, Tollvesenets årsrapporter 2001 – 2005, Tollregionenes (distriktene) årsrapporter 2001 – 2005, PUS-rapporter 2001 – 2005, spesialrapport om profittmotiverte beslag 2005.

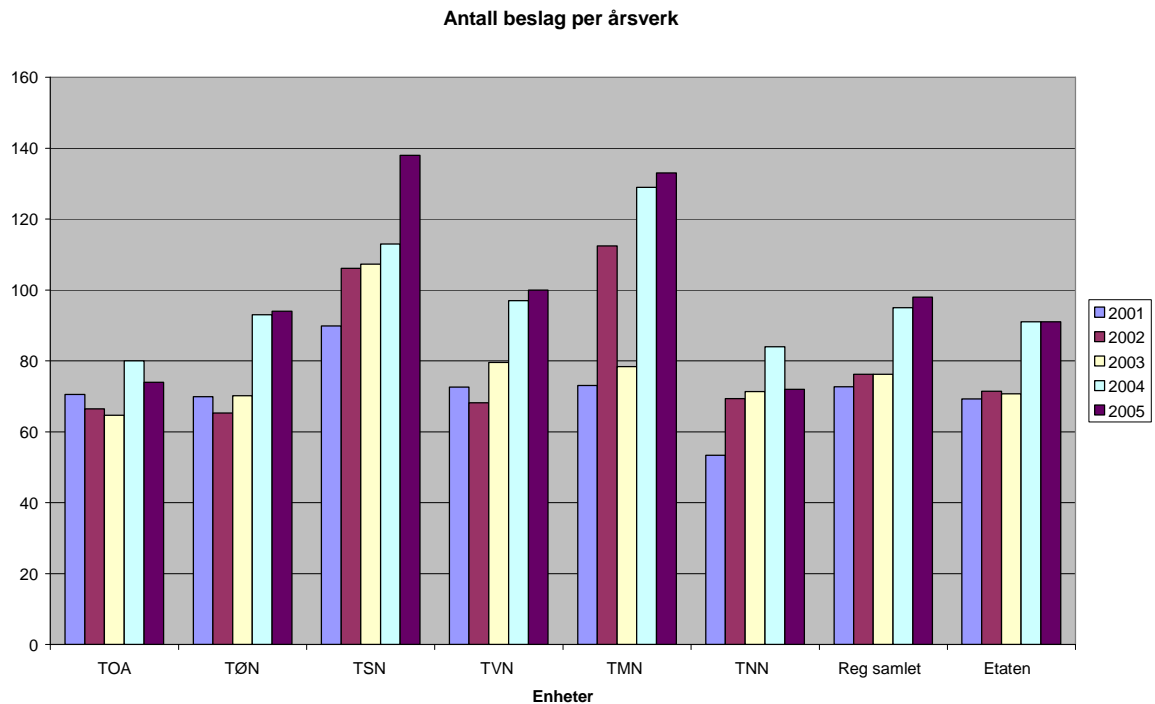
Figur 3: Antall kontrollerte objekter per årsverk



Figuren viser antall kontrollerte objekter per årsverk før og etter DUP i de ulike regionene. *Det har samlet sett vært en liten økning i produktivitet i alle regionene unntatt Tollregion Sør Norge.* Fra perioden før DUP til perioden etter DUP har det vært en økning på 67,7 kontrollerte objekter per årsverk samlet sett i regionene. Dersom vi kontrollerer for de høye tallene som følge av munn- og klovsyken i 2001, blir økningen i produktivitet noe større.

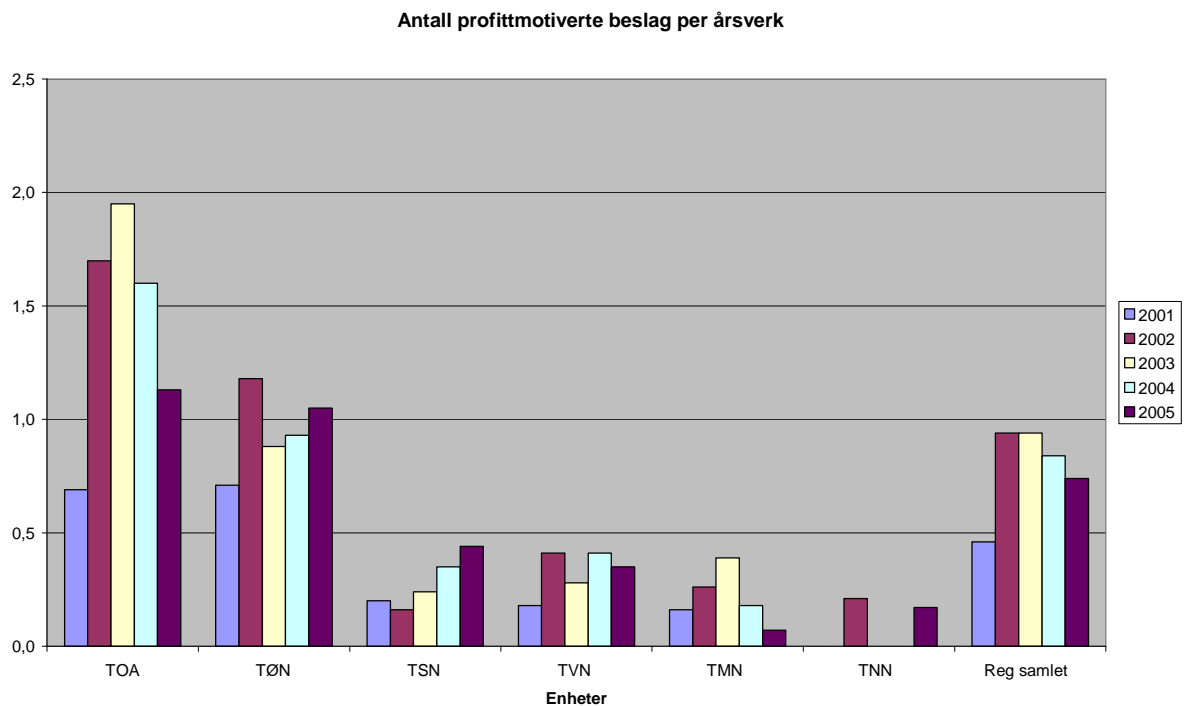
I Tollvesenets årsrapport for 2004 forklares denne økte produktiviteten med opprettelsen av flere nye mobile kontrollgrupper som har ført til økt ressursinnsats og en økning i kontrollaktiviteten i grensekontrollen. Under punkt 3.4 ser vi at hovedtyngden av de nye mobile kontrollgruppene ble opprettet i TMN og TNN. Det er også disse to regionene som har den største økningen i produktivitet etter DUP sammenlignet med før DUP (mest tydelig dersom vi kontrollerer for de høye tallene i 2001). I dette tilfellet synes det derfor mulig at produktivitetsøkningen kan forklares med DUP, selv om vi ikke kan se bort ifra andre påvirkninger.

Figur 4: Antall beslag per årsverk



Figuren viser antall beslag per årsverk i regionene. Også her ser vi en økning i produktivitet samlet sett for alle regionene. *Produktiviteten har økt med 21,5 beslag per årsverk etter DUP sammenlignet med før DUP.* Det er nærliggende å forklare denne økningen ut fra den økningen i aktivitet som vi så under forrige punkt og at det også her synes mulig at noe av produktivitetsøkningen kan forklares med DUP. For øvrig varierer antallet beslag vanligvis fra år til år uten at dette bare kan forklares ut fra Tollvesenets aktivitet.

Figur 5: Antall profittmotiverte beslag per årsverk



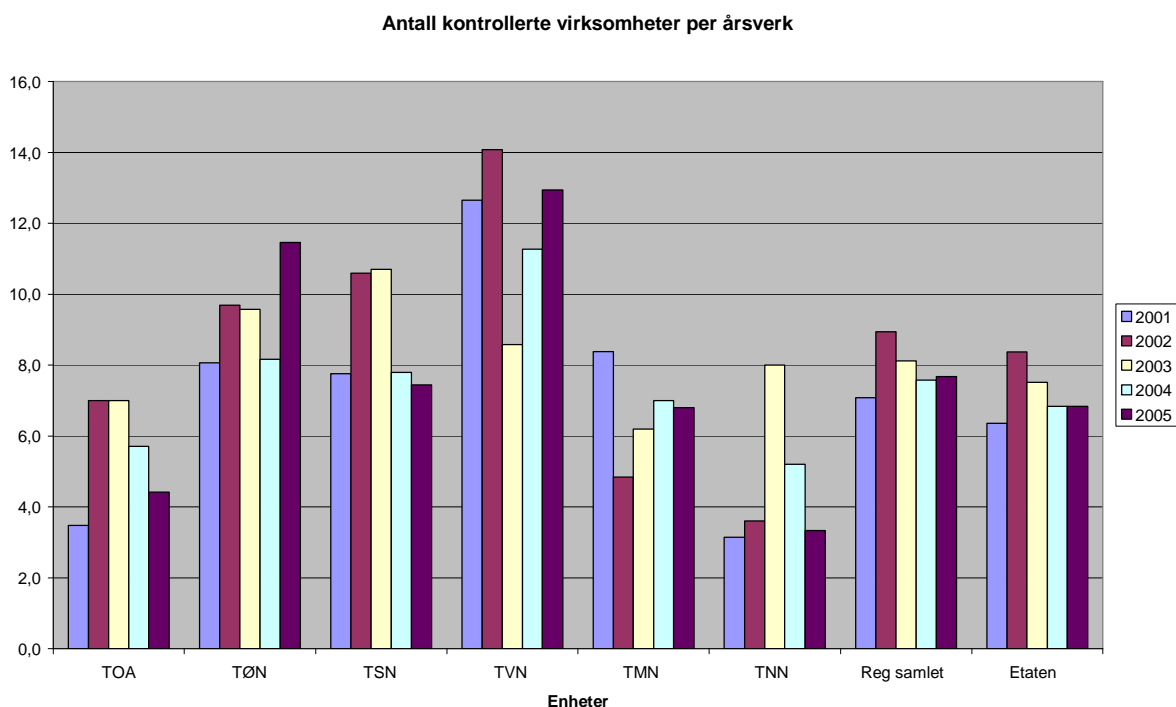
Figuren viser antall profittmotiverte beslag¹⁶ per årsverk i regionene. Figuren viser, i motsetning til overstående figur, en nedadgående tendens når vi ser på regionene samlet sett. Dette skyldes i hovedsak den kraftige nedgangen i TOA. I både TØN, TSN og TVN ser vi en økning i antall profittmotiverte beslag per årsverk etter DUP. Som vi kan lese av figuren er det imidlertid et svært lavt antall beslag per årsverk det her er snakk om. Tallet samlet for regionene er for alle årene mindre enn ett profittmotivert beslag per årsverk. *Produktiviteten har allikevel samlet sett gått ned etter DUP sammenlignet med før DUP.*

I Tollvesenets årsrapport for 2004 fremsettes som mulig forklaring på nedgangen i treffprosent generelt med at det tar tid å utvikle kontrollkompetanse i de nye kontrollgruppene etter DUP. Det er, som sagt, imidlertid svært få profittmotiverte beslag per årsverk slik at nytten bak en produktivitetmåling på området er usikker. For profittmotiverte beslag, som for alle beslag, gjelder at forhold utenfor Tollvesenets kontroll også i stor grad påvirker resultatene. Vi kan derfor ikke si hvorvidt, eller eventuelt i hvilken grad, nedgangen i produktivitet skyldes DUP.

Virksomhetskontroll

Resultater er operasjonalisert som antall kontrollerte virksomheter, antall treff, og alvorlige overtredelser¹⁷.

Figur 6: Antall kontrollerte virksomheter¹⁸¹⁹ per årsverk



¹⁶ Definisjonen på profittmotiverte beslag ble utvidet fra 2001 til 2002 (dopingmidler ble inkludert). Dette forklarer den forholdsvis høye økningen fra 2001 til 2002. Også fra 2004 til 2005 ble definisjonen utvidet (øl, vin, brennevin og varer med verdi over 40.000 ble inkludert). For å gjøre tallene mer sammenlignbare er beslag av øl, vin og brennevin tatt ut av våre tall for 2005.

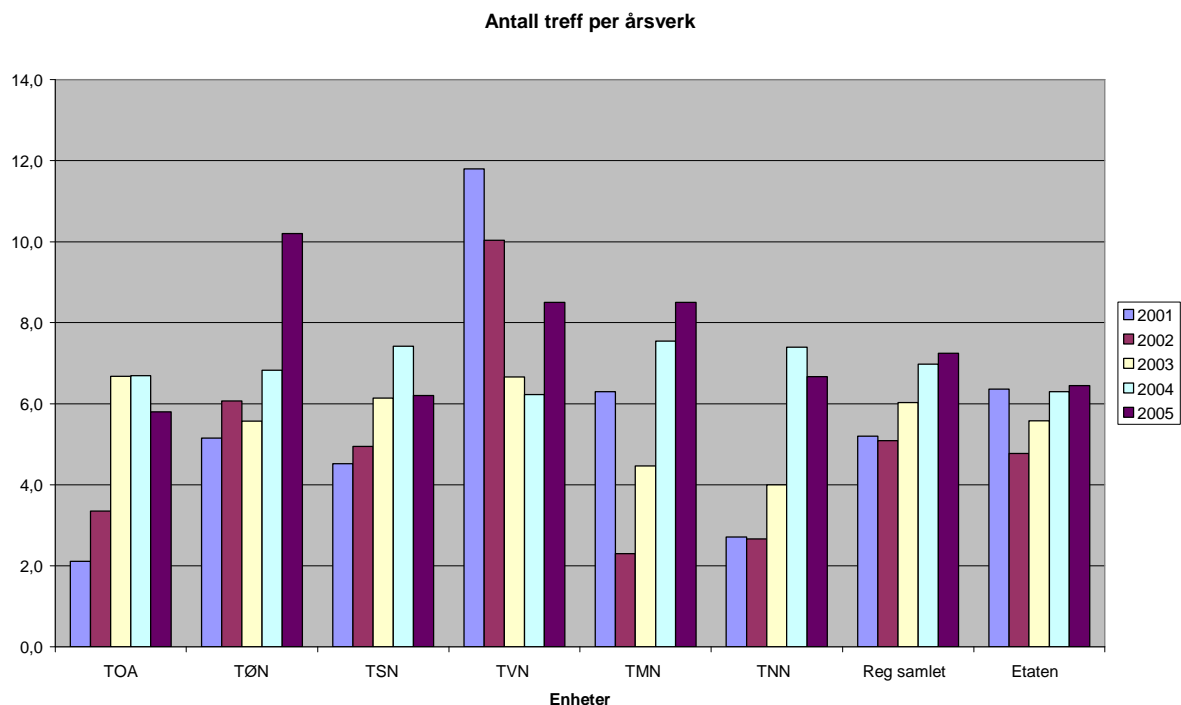
¹⁷ Kilde: Ressursregistrering rapportert og kvalitetssikret SPO/AA, Tollvesenets årsrapporter 2001 – 2005, Tollregionenes (distriktene) årsrapporter 2001 – 2005, Virk-rapporter 2001-2005.

¹⁸ Eksklusive infobesøk, innenlandske dieselkontroller og enkeltkontroller. Fra 2005 er enkeltkontroller med i tallet.

¹⁹ Tall for antall kontrollerte virksomheter i regionene, antall treff samt omberegnet beløp + er hentet fra VIRK i 2006 og er derfor ulik de tall som er rapportert i årsrapportene 2001 – 2005 fordi i den mellomliggende perioden kan antallet utførte kontroller, antallet treff og omberegnet beløp ha endret seg.

Figuren viser at det samlet sett har vært en liten nedgang i antall kontrollerte virksomheter per årsverk i regionene etter DUP sammenlignet med før DUP. Nedgangen er på 0,38 kontrollerte virksomheter per årsverk og må betegnes som marginal. *Produktiviteten har allikevel altså gått litt ned.* Bildet er imidlertid nyansert og det er regionale forskjeller. Mens det er en klar nedgang i TOA, TSN og TNN finner vi en økning i produktiviteten i TVN og TMN. Hvorvidt dette kan forklares ut fra DUP er vanskelig å fastslå, men det skal ikke ses bort ifra at både avgang på revisorsiden, samt sen fastlegging av organisering (i TSN) kan ha påvirket produktiviteten. Det bør også påpekes at tabellen ikke sier noe om omfanget i de ulike virksomhetskontrollene, noe som kan variere sterkt. Tidsbruken per kontroll vil dermed variere i sterk grad. Dette reduserer hensiktsmessigheten av å måle produktivitet slik det er gjort her.

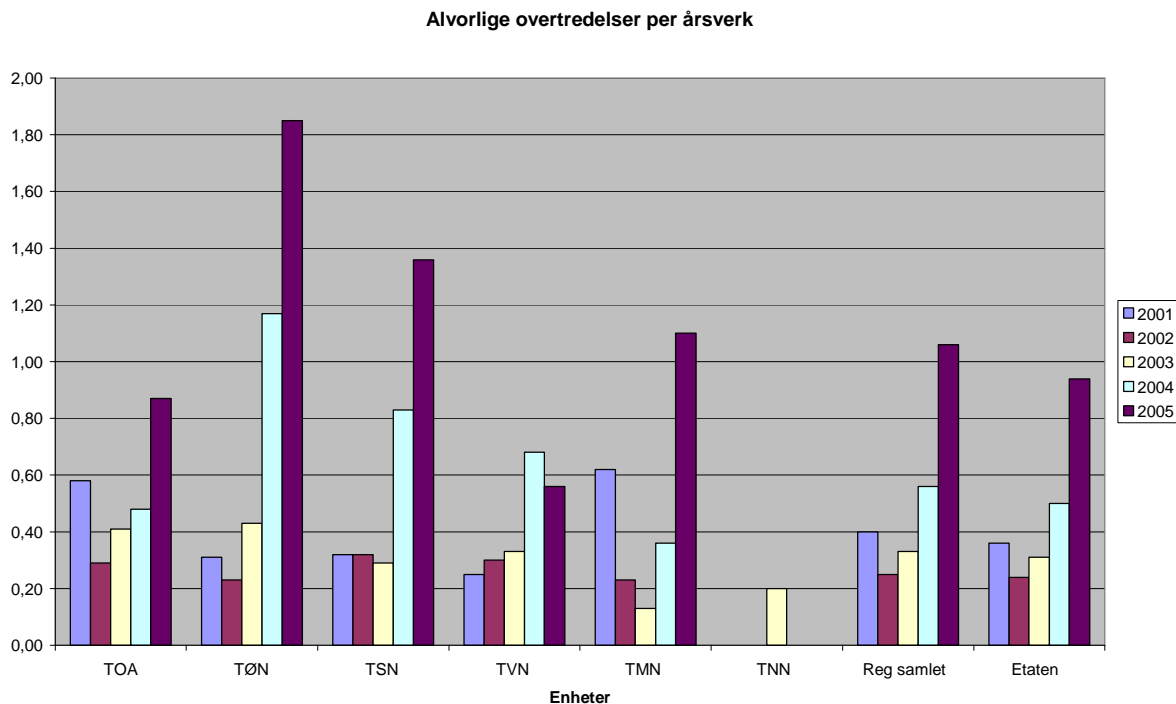
Figur 7: Antall treff²⁰ per årsverk



Figuren viser at det samlet sett har vært en økning i antall treff per årsverk i regionene etter DUP sammenlignet med før DUP. *Produktiviteten har økt med 1,75 treff per årsverk.* Imidlertid sier ikke tabellen noe om hva slags type treff dette er. Det bør også påpekes at antall treff per årsverk er lavt, slik at relativt små endringer gir store utslag i resultatene.

²⁰ For alle typer kontroller, unntatt infobesøk, innenlandsk dieslavgift og enkeltkontroller.

Figur 8: Alvorlige overtredelser per årsverk



Figuren viser at det samlet sett har vært en kraftig økning i antallet alvorlige overtredelser etter DUP sammenlignet med før. Dette bildet ser vi i alle regionene unntatt TNN som kun har hatt alvorlige overtredelser ett år. *På dette området har altså produktiviteten økt.* Som vi ser av figuren er det imidlertid svært lave tall dette handler om, og gjennomsnittet er på mindre enn én alvorlig overtredelse per årsverk. I Tollvesenets årsrapporter for 2004 og 2005 forklares den til dels kraftige økningen med at etaten opplever å ha blitt bedre i å vurdere risiko på de forskjellige områdene slik at innsatsen i større grad blir rettet mot de aktørene som ikke vil opptre korrekt. En annen mulig forklaring er at fokus mot alvorlige overtredelser som styringsparameter har økt de senere årene og at det er effekten av dette som nå manifesterer seg. Vi finner ikke grunnlag for å si at økningen i produktivitet på dette området kan tilskrives DUP.

Innkrevning og regnskap

Innenfor dette området er de innrapporterte resultatene først og fremst et bilde av volum. Resultatmål som fastsatt beløp, rettidig innbetalt andel krav og nye og akkumulerte restanser er i tillegg svært avhengig av de økonomiske konjunktorene. Vi har gått gjennom de innrapporterte resultatene for perioden 2001 – 2005²¹. På bakgrunn av dette kan det slås fast at etaten har hatt gode og stadig bedre resultater å vise til på området i denne perioden. Om dette kan tilskrives DUP er en annen sak. I våre intervjuer kom det frem andre mulige forklaringer som bedre datasystemer knyttet til motorvognavgiftene og bedre økonomiske tider i næringslivet.

²¹ Tollvesenets årsrapporter 2001 -2005, Tollregionenes (distriktenes) årsrapporter 2001 -2005

Tabellen nedenfor viser etatens ressursanvendelse på området:

Tabell 2: Lokalforvaltningens ressursbruk før og etter DUP - Innkreving av toll og avgifter

Alle tall er antall årsverk - avrundet til nærmeste hele

Kilde: Ressursregistrering rapportert og kvalitetssikret SPO/AA

	2001	2002	2003	2004	2005
TOA			54	57	43
TØN			16	14	13
TSN			22	18	16
TVN			20	16	14
TMN			12	14	13
TNN			7	7	6
Reg. samlet	123	124	131	126	105
TAD	13	13	15	15	15
Etaten	136	137	146	140	120
Snitt etaten før DUP	140				
Snitt etaten etter Dup	130				
Snitt. Reg før Dup	126				
Snitt reg etter DUP	116				

Etaten ressursregistrering på området er endret fra 2002 til 2003²². Ressursbruken på området før DUP for de enkelte regionene baserer seg derfor kun på et år og dette svekker sammenligningsgrunnlaget. Tiltross for dette viser tabellen at det er rimelig å si at etaten bruker færre ressurser på innkreving og regnskap etter DUP enn før. Imidlertid må det påpekes at reduksjonen i stor grad er et resultat av mindre ressursbruk i TOA, og dermed ikke kan sies å være knyttet til DUP. Imidlertid har det også vært en nedgang for de øvrige tollregionene. Vi kan dermed slå fast at etaten på dette området har oppnådd stadig bedre resultater også etter at antall ressurser på området ble redusert med DUP²³, noe som i vår definisjon av produktivitet tilsier en produktivitetsforbedring.

Denne målingen av produktivitet på noen områder innen fastsettelses-, grense- og virksomhetskontrollen viser at det på de fleste områdene har vært en økning i produktivitet. Unntakene er antall profittmotiverte beslag per årsverk og antall kontrollerte virksomheter per årsverk. Det er imidlertid usikkert om produktivitetsøkningen kan forklares med DUP. I de fleste tilfellene vil det være flere ulike forklaringer på produktivitetsøkningen, og DUP kan, slik vi har sett, i større eller mindre grad ha påvirket denne.

Det er ikke uproblematisk å konkludere i spørsmålet om målsettingen om økt produktivitet er nådd. Det er flere årsaker til dette. For det første ble ikke målsettingen om økt produktivitet og effektivitet spesifisert. Det vil si at vi ikke kan finne konkrete mål på dette. Det blir dermed vanskelig å si at en produktivitetsøkning på seks av åtte målte områder betyr at målet er nådd. Det gjør det også vanskelig å si at en økning på for eksempel 1,75 treff per årsverk i virksomhetskontrollen betyr at målet er nådd på området. Hvor mye er nok til at målet kan

²² Tallene for 2001 og 2002 i tabellen er basert på beregninger gjort av SPO/A.A basert på en splitting ressursregistreringen av hovedområdet Riktig fastsettelse og innkreving av avgifter.

²³ Jamfør tabell

anses som nådd? For det andre kan en produktivitetsøkning – eller nedgang skyldes helt andre forhold enn DUP. Dette gjør det risikabelt å tilskrive økningen – eller nedgangen for den sags skyld, DUP og de tiltak som ble gjennomført der. For det tredje var ikke målsettingen klart definert og operasjonalisert i DUP. Dett får blant annet de konsekvenser at vi ikke kan være sikre på at vi i denne evalueringen faktisk måler produktivitet på de områdene det i utgangspunktet var tenkt at produktivitet skulle måles på.

3.2.2 Økt kvalitet i oppgaveløsningen

Vi har, som tidligere nevnt, ikke funnet en klar definisjon av begrepet ”økt kvalitet i oppgaveløsningen”. Det nærmeste vi har kommet er Toll- og avgiftsdirektørens bruk av begrepene ”ressursinnsats”, ”rettidighet” og ”likebehandling” i sin omtale av økt kvalitet i oppgaveløsningen i sitt brev til Finansdepartementet 08.05. 2002. I tillegg skriver arbeidsgruppen som gikk igjennom tollvesenets distriktsforvaltning i sin innstilling 21.03. 2002 og at større enheter som baserer kontrollen på informasjon og mobilitet/fleksibilitet har bedre resultater. Intervjuene i direktoratet og regionene viste at det ikke eksisterer én enhetlig forståelse av begrepet kvalitet i oppgaveløsningen, men at begrepet forstås på mange ulike måter. Fellesnevneren for mange er allikevel at god kvalitet innebærer korrekt eller god løsning av pålagte oppgaver. Flere framhever også viktigheten av å ha den nødvendige kompetansen for å utføre oppgavene. Vi har derfor operasjonalisert økt kvalitet til å inkludere bedre løsning av pålagte arbeidsoppgaver, større grad av likebehandling og rettidighet samt bedre ressursutnyttelse. I den grad intervjuobjektene eller andre kilder påviser bedring på disse punktene har vi vurdert dette som økt kvalitet i oppgaveløsningen.

Ved spørsmål om hvordan begrepet kvalitet ble tolket og brukt i DUP, framkommer svært ulike oppfatninger. Nesten halvparten av intervjuobjektene ga uttrykk for at de ikke visste at dette var et mål i forbindelse med DUP eller at begrepet ikke var definert i forbindelse med DUP.

Dette tatt i betraktning er det ikke uventet at forventningene til økt kvalitet i oppgaveløsningen i forbindelse med DUP generelt var små. Tvert imot uttrykker en del at de ikke hadde forventninger på dette området, eller at forventningen eller målsettingen var at de skulle beholde det samme nivået som før DUP. Unntaket er tjenestemenn i fastsettelseskontrollen som i noen grad gir uttrykk for en viss forventning om økt kvalitet, blant annet gjennom mer skjerming og kompetanseutvikling, ved samling av fastsettelseskontrollen til færre og større enheter. Mer likebehandling er også et stikkord som går igjen i disse intervjuene.

På grunn av at Tollvesenet ikke har hatt spesifikke måleparametre på kvalitet, ble intervjuobjektene stilt en rekke spørsmål som kunne gi indikasjoner på mulige kvalitetsendringer i oppgaveløsningen. Bevegrunnen er at endringer i for eksempel kompetanse, utstyr og arbeidsmetodikk tenkes å kunne påvirke kvaliteten i oppgaveløsningen.

Intervjuene viser at det ble gjennomført få *målrettede* opplæringstiltak i forbindelse med DUP. Eksempler på opplæring er at i Bodø fikk tjenestemenn kursing i blant annet forvaltningsrett og saksbehandling på Høgskolen i Bodø, i tillegg til innfordringskurs på Politihøgskolen. Andre steder har nytilsatte tatt kurs på Kredittskolen. Hovedinntrykket er imidlertid at dette er unntakene som bekrefter reglen.

Det ble også gjennomført noen få hospiteringer i forkant av og i løpet av selve gjennomføringsperioden. Eksempelvis hospiterte tjenestemenn fra Bodø i Oslo og Akershus tolldistrikt før flyttingen av vektårsavgift og vrakpant til Bodø. For øvrig ble det gjennomflørt noen interne hospiteringer i regionene ved samling eller flytting av oppgaver. På den annen side rapporterer mange om seminarer som arrangeres både fra sentralt og regionalt hold. Det er imidlertid vanskelig å se om det har vært vesentlige endringer i hyppighet og innhold i disse seminarene etter DUP sammenlignet med før DUP.

Resultatene fra intervjuene viser at det ikke ble gjennomført systematisk opplæring i forbindelse med DUP. I enkelte tilfeller, som ved flyttingen av vektårsavgift og vrakpant fra Oslo og Akershus tolldistrikt til Bodø forelå en plan for opplæring og hospitering som også ble fulgt opp. For øvrig ble opplæring av nye medarbeidere på fagområdene hovedsakelig gjennomført "skulder til skulder" på arbeidsstedet.

Det er på den annen side utarbeidet en del nye rutinebeskrivelser i de nye regionene i tilknytning til samling av oppgaver til færre steder. Med de nye retningslinjene søkes det å få mer lik praksis i de nye regionene, det være seg kundebehandling eller rapportskrivning. Noen steder er de nye retningslinjene lik de gamle retningslinjene som var på stedet der oppgaven nå er samlet. Andre steder har man søkt å trekke "det beste" ut av de ulike retningslinjene som var de forskjellige stedene oppgaven ble løst tidligere.

Disse nye rutinebeskrivelsene gjør at oppgaveløsningen på et fagområde i større grad blir lik innen hver region. I den grad det har vært en grundig gjennomgang av gjeldende rutiner før utarbeidelse av nye retningslinjer, vil dette kunne være en indikasjon på bedre kvalitet i oppgaveløsningen der dette er gjennomført. Det er ikke framkommet informasjon som tilsier at det er utarbeidet retningslinjer som skal sikre bedre oppgaveløsning på tvers av regionene.

Utstyret en disponerer i utøvelsen av en arbeidsoppgave vil kunne påvirke ikke bare muligheten til å utføre arbeidet, men også til dels kvaliteten på det arbeidet som utføres. Intervjuobjektene ble derfor stilt spørsmål om hvorvidt regionen eller etaten endret sine tekniske hjelpemidler eller støttesystemer i forbindelse med DUP. Svarene viser at det gjennomgående ikke ble satset på nytt utstyr til hjelp i oppgaveløsningen i forbindelse med DUP.

Saksbehandlingen oppfattes ikke å ha fått økt kvalitet i forbindelse med opprettelse av Regelavdelinger i DUP. Bildet er imidlertid litt nyansert da inntrykket enkelte steder er at "saksbehandlingen var bra før og er det også etter DUP", mens det andre steder er et inntrykk av at kvaliteten på saksbehandlingen faktisk har blitt dårligere i forbindelse med DUP. Noen få steder oppgir intervjuobjektene at de mener saksbehandlingen har fått bedre kvalitet i forbindelse med DUP. Dette oppgis å være at den går raskere og at de nå har mer like rutiner.

Noen steder, spesielt innen fastsettelseskontrollen og innkreving og regnskap, gir intervjuobjektene uttrykk for at arbeidsbelastningen er blitt noe større i forbindelse med DUP²⁴. Det er til dels blitt mer spesialisering av oppgaver enkelte steder, for eksempel ved vektårsavgift og vrakpant i Bodø, mens det andre steder nå er et bredere oppgavetilfang. Enkelte steder oppleves utviklings- og karrieremulighetene å ha blitt snevrere som følge av samling og flytting av oppgaver. Fafos evalueringsrapport²⁵ viser at lojaliteten til og

²⁴ Se også Moland og Trygstad: Når struktur presser kultur, Fafo: Rapport 2006 for en drøfting av dette.

²⁵ Moland og Trygstad: Når struktur presser kultur, Fafo: Rapport 2006.

stoltheten av å tilhøre Tollvesenet er blitt endret til det verre etter DUP. Ifølge Tranøy²⁶ er den indre motivasjonen, som henger sammen med yrkesstolthet og ønsket om å gjøre en god og meningsfull jobb, vel så viktig som de ytre motivasjoner (lønn, karrieremuligheter med mer). Her ser vi at både de ytre og indre motivasjoner til dels er svekket. Dette er viktige forhold i debatten om større enheter, økt produktivitet, spesialisering og ”samlebåndsproduksjon”. Dersom både de indre og de ytre motivasjonene svekkes, slik våre intervjuer og Fafos undersøkelse har avdekket, er spørsmålet hva som da vil kunne skje med produktiviteten og kvaliteten over lengre tid.

Intervjuene i tollregionene viser at en del fagmiljøer har opplevd en økt kvalitet i oppgaveløsningen ved en økning i antall tjenestemenn som arbeider innenfor samme fagområdet på samme arbeidssted. Flere tjenestemenn å spille på gir bedre faglige diskusjoner, mer faglig trygghet og økt mulighet til spesialisering. Dette forhold er imidlertid ikke entydig, men trekkes frem de steder og i de fagmiljøer som faktisk er blitt tilført flere tjenestemenn i forbindelse med DUP. Andre fagmiljøer og tollsteder har ikke merket noen effekt, mens andre igjen sier de har fått redusert mulighet til faglig diskusjon ved sitt arbeidssted fordi avstanden til andre relevante miljøer er økt som følge av DUP. Enten fordi andre fagmiljøer er forsvunnet ved eget arbeidssted eller som følge av organisatoriske endringer i tollregionene. Videre påpekes det i grensekontrollen at noen typer kontroll, som for eksempel skjult kontroll, krever et vist antall tjenestemenn for å bli utført på en god måte og at DUP i større grad enn før har gjort dette mulig enkelte steder. I punkt 3.3 diskuteres slike forhold nærmere.

Resultatene fra intervjuene viser at det ikke eksisterer én felles forståelse av begrepet *kvalitet* i Tollvesenet. Det var også svært ulike meninger om hvordan begrepet ble oppfattet og brukt i forbindelse med DUP. Det var få eller ingen forventninger til økt kvalitet i oppgaveløsningen som følge av DUP. Intervjuene viser med andre ord at det har vært lite fokus på målet om økt kvalitet i oppgaveløsningen. Vi har ikke funnet noen systematisk gjennomføring av tiltak for å øke kvaliteten, de tiltakene som er gjennomført er sporadiske og varierer lokalt. *Det kan imidlertid se ut som om tiltak, der de er gjennomført, faktisk har gitt resultater i form av økt kvalitet, men det synes ikke som om kvaliteten i oppgaveløsningen gjennomgående er økt.*

3.3 Oppbygging av solide fagmiljøer både nasjonalt og regionalt

Begrepet *solide fagmiljøer* behøver en nærmere avklaring før vi kan vurdere om slike ble bygd opp i forbindelse med DUP. Begrepet solide fagmiljøer ble ikke klart definert i forbindelse med DUP. Toll- og avgiftsdirektøren skrev i brevet til Finansdepartementet 8. mai 2002 at fagmiljøene skulle ha samlet oppgavehåndtering av sitt felt for hele regionen eller nasjonalt og at de skulle være kontaktpunkt for brukere internt og eksternt. Videre het det at det var viktig å bygge robuste enheter som var mindre sårbare for fravær og som hadde god fagkompetanse. Slike enheter burde ha minimum ti årsverk. Prosjektleder av delprosjekt 3 i TAD som skulle se på endringer i arbeidsorganiseringen, Øystein Haraldsen, skrev i sitt forslag til styringsgruppen for distriktsutviklingsprosjektet at det burde skapes ”selvbærende fagmiljøer” som hadde et tilstrekkelig volum innenfor oppgaven slik at både hensynet til effektivitet og tilstrekkelig kompetanse var ivaretatt. En slik enhet burde ha minimum fem tjenestemenn.

²⁶ Bent Sofus Tranøy: Markedets makt (2006)

Med dette som utgangspunkt har vi valgt å definere et solid fagmiljø til å være en enhet med fem eller flere tjenestemenn med ansvar for oppgaveløsningen innenfor et felt på regionalt/eller nasjonalt nivå.

Begrepene *regionalt* og *nasjonalt nivå* ble definert i delprosjekt 3: ”*Regionalt*: Arbeidsoppgaven(e) sentraliseres til ett eller noen steder i den enkelte region, på vegne av seg selv og resten av enhetene i regionen.
Nasjonalt: Arbeidsoppgaven(e) samles og utføres i bare én region på vegne av hele distriktsforvaltningen.”

I møtoreferatet til styringsgruppen for distriktsutviklingsprosjektet er definisjonen kortet ned til:

”Regionalt = utføres ett sted i regionen. Nasjonalt = utføres bare i én region på landsbasis”. Denne definisjonen lå til grunn da Toll- og avgiftsdirektøren den 31. mars 2003 fattet sine vedtak vedrørende hvilke oppgaver som skulle løses lokalt, regionalt og nasjonalt.

Intervjuene som er gjennomført i regionene og TAD viser at det eksisterer en tilnærmet entydig forståelse av begrepet ”solide fagmiljøer” i Tollvesenet. Intervjuobjektene svarer i stor grad at et solid fagmiljø kjennetegnes ved et (større) antall personer med kompetanse og bred erfaring. Flere vektlegger i tillegg at dette vil kunne gi bedre muligheter til faglige diskusjoner og utvikling.

I den grad intervjuobjektene mener noe om hvordan begrepet ble oppfattet og brukt i forbindelse med DUP, er de enige om at det ble tolket snevrere i den forbindelse enn hvordan de selv tolker begrepet. Det er enighet om at det i forbindelse med DUP kun var fokus på større enheter eller enheter av en visst størrelse når begrepet *solide fagmiljøer* ble brukt og at komponenten om kompetanse og erfaring ikke var inkludert i begrepet. Det synes dermed som Toll- og avgiftsdirektørens formuleringer om god fagkompetanse dermed i mindre grad er fanget opp enn formuleringene om robuste enheter.

3.3.1 Nasjonalt

Målsetningen om å bygge nasjonale fagmiljøer i forbindelse med distriktsutviklingsprosessen var med helt i fra starten da Finansdepartementet ga oppdraget til etaten. I brevet av 20. desember 2001 ga departementet noen føringer for gjennomgangen. Om arbeidsdelingen mellom ulike organisasjonsnivåer og enheter het det blant annet at: ”Behovet for og anvendelse av datateknologi, kommunikasjon og spisskompetanse på faglige spørsmål tilsier en bred og variert tilnærming til hvor og hvordan oppgavene skal løses”.

Videre het det under hovedlinjen om arbeidsdelingen mellom de ulike organisasjonsnivåer og enhetene at blant annet temaet ”oppbygging og bruk av fagmiljøer i direktoratet eller ved noen kontorer til bistand for andre kontorer” skulle vurderes. Dette gjorde arbeidsgruppen som framla sin innstilling om Tollvesenets distriktsforvaltning 22. mars 2002.

Arbeidsgruppen konkluderte med ”at tidligere organisasjonsendringer med stor klarhet har vist at etablering av nye og styrking av eksisterende fagmiljø i seg selv er prosesser som skaper spisskompetanse”. Arbeidsgruppen skrev at et fagmiljø burde få faglig ansvar for et arbeidsområde på landsbasis og være et kontaktpunkt for alle, både internt i etaten og andre, for informasjon og kunnskap. Arbeidsgruppen mente flere fagområder var aktuelle for en slik modell og trakk fram fiskeeksport, fartøyskontroll, enkelte særavgifter (uten å spesifisere hvilke) og petroleumsvirksomhet som aktuelle områder. I høringsuttalelsene fra

tolldistriktene var de positive til ideen om nasjonale kompetansesentre og flere tolldistrikter mente de var godt egnet til å etablere slike. I Toll- og avgiftsdirektørens endringsforslag av Tollvesenets distriktsforvaltning til Finansdepartementet 8. mai 2002 var en vurdering av nasjonale fagmiljø inne. Om dette skrev Toll- og avgiftsdirektøren at:

”Under gjennomgangen av etatens oppgaver kan det bli aktuelt å vurdere å opprette nasjonale og regionale fagmiljøer. Nasjonale fagmiljøer vil kunne få et faglig ansvar for hele landet på arbeidsområder hvor hensynet til publikum og samarbeidspartnere tilsier at en sentralisert modell vil være mest hensiktsmessig. Fagmiljøet vil være kontaktpunkt for brukere både i og utenfor etaten som har behov for informasjon eller tjenester innenfor fagområdet”.[...]”Når det gjelder oppgaver som bør utføres på ett sted er det flere forhold som bør vektlegges. Det viktigste hensynet er kvaliteten på oppgaveløsningen, herunder elementer som ressursinnsats, rettidighet og likebehandling”.

Videre påpekte Toll- og avgiftsdirektøren at aktuelle fagområder kunne være oppgaver knyttet til fiskeeksport, enkelte særavgifter eller petroleumssektoren. Hun viste også til at Oslo og Akershus allerede da løste oppgaver tilknyttet årsavgift og omregistreringsavgift for motorkjøretøyer for hele landet.

Opprettelsen av nasjonale fagmiljø ble dermed en del av TAD sitt delprosjekt om forslag til endringer i arbeidsorganiseringen høsten 2002 og vinteren 2003. Et eget underprosjekt i dette delprosjektet vurderte oppgaver som kunne samles i regionene, eventuelt samles i en eller flere regioner. Underprosjektet leverte sin rapport i oktober 2002 og konkluderte at en rekke oppgaver kunne løses i en region på vegne av hele lokalforvaltningen²⁷.

Underprosjektets arbeidsgruppe foreslo i tillegg nasjonale kompetansesentre på sentralbordtjeneste, informasjonssenter, fiskeeksport, petroleumssektoren og underretning rettet mot flypassasjerer.

Prosjektleder for delprosjektet vedrørende endringer i arbeidsorganiseringen, Øystein Haraldsen, leverte sitt forslag til styringsgruppen for distriktsutviklingsprosjektet 1. mars 2003, etter at underprosjektene rapporter og forslag hadde vært ute på intern høring til utvalgte referansepersoner. Her foreslo prosjektlederen for styringsgruppen at disse oppgavene burde løses nasjonalt:

- Svalbard-problematikk
- Småbåtregisteret
- Skipsjournaler
- Nasjonale kompetansesentre, herunder på områdene opprinnelseskontroll fisk, petroleumsindustrien, inkvirering av skip, kontroll av kjøretøy.

I styringsgruppen for distriktsutviklingsprosjektet sitt siste møte den 31. mars 2003 vedtok Toll- og avgiftsdirektøren at oppgaver knyttet til Svalbard og småbåtregisteret skulle løses nasjonalt i henholdsvis Tollregion Nord og Øst²⁸. Når det gjaldt nasjonale kompetansesentre

²⁷ Følgene oppgaver ble foreslått løst nasjonalt; - Informasjonssenter, Sentralbordsfunksjon, Landingstillatelser, Skipsjournaler, Saksbehandling – transitteringer, Særavgifter – enkelte, Innfordring – nordiske bistandssaker, Verifiseringer – opprinnelsesbevis på fisk, Bindende tariffingsavgjørelser, Svalbard-problematikk, Småbåtregisteret, Nasjonale kompetansesentre, Lønnsadministrasjon

²⁸ I teksten er tollregionene gitt de navn som gjaldt på daværende tidspunkt. Hva navnet på de nye regionene skulle være skiftet høsten 2003. 18. august ble det lagt ut en nyhet på etatens intranett der det fremkom at Toll- og avgiftsdirektøren hadde vedtatt at de nye regionene fra 01.01. 2004 skulle hete Tollregion Oslo og Akershus, Tollregion Øst, Tollregion Sør, Tollregion Vest, Tollregion Midt-Norge og Tollregion Nord. Etter dette var det kontakt mellom TAD og Norsk Språkråd vedrørende navnene. De vedtatte navn ble ikke vurdert til å være språklig korrekte. Tolldirektøren besluttet derfor i

foretok Toll- og avgiftsdirektøren ingen vedtak. I møtoreferatet står det at styringsgruppen var enig i prosjektleders forslag om å utrede dette spørsmålet videre, det samme gjaldt skipsregistre.

Mye tyder på at denne beslutningen ikke ble videreformidlet til resten av etaten fullt ut. Da de ulike regionale prosjektenes forslag på organisering av de nye tollregionene forelå i september 2003 foreslo nemlig styringsgruppen for den nye Tollregion Midt-Norge at et nasjonalt kompetansesenter for fiskeeksport og fiskeriprodukter ble lagt til deres region. Dette ble det ikke noe av, jamfør Toll- og avgiftsdirektørens beslutning av 31. mars 2003, og denne beslutningen ble stående. Dermed var nasjonale kompetansesentre ute av DUP.

I henhold til definisjonen av hva et fagmiljø er kan heller ikke de nevnte nasjonale oppgavene sies å ha skapt dette. Småbåtregisteret var en nasjonal oppgave før DUP og er blitt overført til Redningsselskapet etter DUP. Ifølge regiondirektøren i Tollregion Nord-Norge er oppgavene i tilknytning til Svalbard av et svært begrenset omfang, mindre enn ett årsverk, og kan således ikke sies å ha skapt et eget fagmiljø. Etter DUP har Bodø tollsted fått nasjonale oppgaver tilknyttet vektårsavgiften og vrakpant for motorvogner og bygd opp fagmiljø i den forbindelse, men disse oppgavene ble løst nasjonalt også før DUP i Oslo og Akershus tolldistrikt. I dette tilfellet ble altså en oppgave som allerede ble løst nasjonalt, flyttet. Listen i vedlegg 1 over samlede og flyttede oppgaver i forbindelse med DUP, viser ingen andre oppgaver som er flyttet eller samlet til ett sted i landet som løser denne oppgaven for resten av lokalforvaltningen. *Det må derfor konkluderes med at det i forbindelse med DUP ikke ble bygd opp noen nye nasjonale fagmiljøer.*

3.3.2 Regionalt

Målet om å bygge fagmiljø i forbindelse med DUP var, som nevnt i forrige punkt, med fra starten av da Finansdepartementet ga oppdraget til etaten 20. desember 2001. Arbeidsgruppen som framla sin innstilling om Tollvesenets distriktsforvaltning 22. mars 2002 vurderte ikke fagmiljøer regionalt i sin innstilling, men pekte på oppgaver som i større grad burde sentraliseres til å bli utført til ett sted i regionen. Arbeidsgruppen pekte på fastsettelseskontroll, virksomhetskontroll, særavgifter, saksbehandling, ekspedering av transportmidler, underretningstjeneste, mobile kontrollenheter og administrative oppgaver som aktuelle arbeidsoppgaver for en slik sentralisering.

I høringsuttalelsene fra tolldistriktene var de stort sett enige i at en samling av oppgaveløsningen på færre enheter ville gi positive effekter. I Toll- og avgiftsdirektørens endringsforslag av Tollvesenets distriktsforvaltning til Finansdepartementet 8. mai 2002 var en vurdering av nasjonale og regionale fagmiljø inne. Om regionale fagmiljø skrev Toll- og avgiftsdirektøren at:

”Regionale fagmiljø vil kunne få ansvar for en samlet oppgavehåndtering av enkelte felt for hele regionen.”[...]”Når det gjelder oppgaver som bør utføres på ett sted er det flere forhold som bør vektlegges. Det viktigste hensynet er kvaliteten på oppgaveløsningen, herunder elementer som ressursinnsats, rettidighet og likebehandling”.

Opprettelsen av regionale fagmiljø ble dermed en del av TAD sitt delprosjekt 3, forslag til endringer i arbeidsorganiseringen. Dette arbeidet foregikk høsten 2002 og vinteren 2003. Et

eget underprosjekt i dette delprosjektet vurderte oppgaver som kunne samles i regionene, eventuelt samles i en eller flere regioner. Underprosjektet leverte sin rapport i oktober 2002 og konkluderte her på at en rekke oppgaver kunne sentraliseres til ett eller noen steder i den enkelte region og løses på vegne av seg selv og resten av enhetene i regionen²⁹.

Prosjektleder for delprosjektet vedrørende endringer i arbeidsorganiseringen, Øystein Haraldsen leverte sitt forslag til styringsgruppen for distriktsutviklingsprosjektet 1. mars 2003, etter at underprosjektene rapporter og forslag hadde vært ute på intern høring til utvalgte referansepersoner. Her foreslo prosjektlederen for styringsgruppen at disse oppgavene, i tillegg til ledelse og støttefunksjoner, burde løses regionalt³⁰:

- Ekstern kursvirksomhet
- Fastsettelseskontroll
- Særavgifter
- Verifikasjoner
- Vektårsavgift
- Kassevirksomheten
- Kredittadministrasjon
- Innfordring
- Virksomhetskontroll
- Sentralbordtjenesten

I styringsgruppen for distriktsutviklingsprosjektet sitt siste møte den 31. mars 2003 sa styringsgruppen seg enig i dette forslaget. Toll- og avgiftsdirektøren vedtok at de nevnte oppgavene primært skulle samles på ett sted i hver region, men at de regionale prosjektene i særlige tilfeller kunne utrede andre løsninger og forelegge disse for henne. Alternative løsninger måtte være svært godt begrunnet ut fra faglige, ressursmessige og økonomiske vurderinger. Sentralbordtjenesten skulle bli særskilt vurdert i en egen utredning som var startet opp.

Dermed var det gitt en åpning for en viss ulikhet i organiseringen av oppgaveløsningen i de enkelte regioner, en mulighet vedlegg 1 viser at de regionale prosjektene benyttet seg av, og fikk gjennomslag for.

I intervjuene som er gjennomført i regionene, svarer intervjuobjektene ulikt avhengig av hvor de arbeider, på spørsmål om hvilke forventninger de hadde til DUP. Det kan se ut som om forventningene var lavest innen saksbehandling og innkreving og regnskap, mens det innen virksomhetskontrollen var mer blandet – fra innledende usikkerhet til forventninger om styrking noen steder. Det er innen grensekontrollen og fastsettelseskontrollen forventningene til DUP i forhold til oppbygging av solide fagmiljø var størst. Regionene imellom peker TMN seg ut som den regionen der forventningene var størst og TNN seg ut som den regionen der forventningene var minst.

²⁹ Følgene oppgaver ble foreslått løst regionalt; Underretningstjeneste, Ekstern kursvirksomhet, Trafikkollenheter, Hundetjenesten, Fastsettelseskontroll, Særavgifter, Engangsavgift – kontant, Vektårsavgift, Kassevirksomheten, Kredittadministrasjon, Innfordring – generelt, Virksomhetskontroll – generelt, Saksbehandling – juridisk kompetanse.

³⁰ Informasjonssenter var opprinnelig foreslått som en nasjonal oppgave, men dette ble ikke vedtatt av Toll- og avgiftsdirektøren, som heller valgte å følge prosjektleder Øystein Haraldsens innstilling vedrørende nasjonale oppgaver. I direktørmøte 12.08. 2003 (sak 142/03) ble det besluttet at det skulle etableres regionale informasjonssentre ved de respektive regiontollsteder. Det ble videre bestemt at "de lokale informasjonshetene blir plassert i administrativ stab under regiondirektørene" og at det skulle opprettes et gjennomføringsprosjekt for å bistå og støtte regionene i forkant av etableringen.

Intervjuene viser at det til dels er opprettet regionale fagmiljø i forbindelse med DUP. Dette gjelder spesielt innen grense-, fastsettelses- og virksomhetskontroll samt innkreving og regnskap. Det er opprettet flest nye miljøer i grensekontrollen, med de mobile gruppene. Det har også vært noe styrking av eksisterende miljøer der de er blitt samlet.

Sammenstetningen av fagmiljøene er i liten grad endret i forbindelse med DUP. En del steder har det vært lokale omdisponeringer slik at fagmiljøene har fått mer bredde erfaringsmessig. I grensekontrollen påpekes det også at flere nå jobber i turnus enn før DUP. Andre steder, har det vært noen nyrekrutteringer av for eksempel økonomer og jurister eksternt, men hovedinntrykket er at miljøene innehar tilsvarende kompetanse etter DUP som før.

Over halvparten av intervjuobjektene sier de opplever en effekt av DUP i forhold til solide fagmiljø. Effektene som oppgis er i hovedsak positive og dette inntrykket er mest entydig innen grensekontrollen, der man opplever at det gjennomføres flere og bedre kontroller og at resultatene til dels er blitt bedre. For øvrig framheves det som positivt at man gjennom større fagmiljø også har fått et større oppgavespekter å arbeide med, det er til dels blitt mer spesialisering og skjerming. Andre steder nevnes negative effekter som mindre skjerming, økt arbeidstrykk og mindre fleksibilitet, men disse er i fåtall.

På spørsmål om etaten har lyktes i målsetningen om å bygge flere kompetansesentre svarer alle intervjuobjektene entydig nei for nasjonale fagmiljø. For de regionale er bildet mer blandet. Fagmiljøene i regelavdelingene med saksbehandling som oppgave svarer entydig nei. Innenfor innkreving og regnskap er bildet blandet, innenfor grensekontroll det samme, noen mener ja, andre nei og noen delvis, det samme gjelder for virksomhetskontrollen. Fagmiljøene innenfor fastsettelseskontroll og vektårsavgift og vrakpant mener etaten har lyktes i å bygge regionale fagmiljø.

På bakgrunn av det foregående konkluderer vi med at målsettingen om oppbygging av solide fagmiljø regionalt er delvis oppnådd, men det er forskjeller mellom regionene og mellom fagområdene. Om vi skal trekke ut en fellesnevner som forklarer de ulike synspunktene som fremkommer i de ulike intervjuene må det være at de fagmiljø og steder som har opplevd en faktisk endring i arbeidsoppgaver, sammensetning og bemanning som følge av DUP mener at etaten har lyktes med å bygge solide fagmiljø og at dette har gitt effekt. De som i mindre grad eller ikke har merket slike endringer som følge av DUP er naturlig nok mer negative. Noen intervjuobjekter understreker også at styrking av fagmiljø og effekten av dette er hentet ut i tidligere omorganiseringer og at DUP for dem ikke innebar noen endring i så måte.

3.4 Opprette flere mobile kontrollenheter

Hva som menes med en mobil kontrollenhet har så langt vi har avdekket ikke blitt definert i DUP. Imidlertid fremgår det av vedlegg 1 og kapittel 2 at dette har med organisering av enheter å gjøre siden etableringen av slike var en del av endringene i kontororganiseringen av lokalforvaltningen. Vi har derfor valgt å definere og operasjonalisere mobile kontrollenheter som en gruppe tjenestemenn organisert til ett fast geografisk sted, men som dekker et større geografisk område med grensekontroll som primæroppgave. Denne definisjonen er således en tilpassning til slik disse fungerer i praksis.

Bruken av mobile kontrollgrupper var et av de tema Finansdepartementet eksplisitt ba Toll- og avgiftsetaten vurdere under hovedlinjen om endringer i kontororganiseringen i sitt brev 21.12.01 der departementet anmodet Toll- og avgiftsetaten å gjennomgå organiseringen av

etatens lokalforvaltning. Dette ble gjort av arbeidsgruppen som gikk gjennom Tollvesenets distriktsforvaltning. I sin innstilling til Toll- og avgiftsdirektøren foreslo arbeidsgruppen opprettelse av flere mobile kontrollgrupper. Begrunnelsen til dette var at: ”smuglingskontrollen gir best resultater i Østlandsområdet og i fergehavnene på Sør- og Vestlandet”. Videre konkluderes det med at ”det synes klart at større enheter som baserer kontrollen på informasjon og mobilitet/fleksibilitet har de beste resultatene i smuglingskontrollen”. Arbeidsgruppen foreslo også mobile kontrollgrupper som en av oppgavene som i større grad kunne sentraliseres. Ut fra arbeidsgruppas innstilling er det ikke helt klart for evalueringen å se grunnlaget for konklusjonen om at større enheter som baserer kontrollen på informasjon og mobilitet/fleksibilitet har de beste resultatene i smuglingskontrollen. En mulig forklaring kan være at gruppa mener at de regionene som har de beste resultatene i større grad enn andre jobber med større grad av mobilitet/fleksibilitet og informasjon, men det er umulig å vite ut fra foreliggende dokumentasjon. Uansett grunnlag, Toll- og avgiftsdirektøren gjentok de samme argumentene for opprettelsen av flere mobile kontrollgrupper i sitt brev til Finansdepartementet 8. mai 2002. I tillegg skrev Toll- og avgiftsdirektøren at de mobile kontrollgruppene i utgangspunktet skulle være tilknyttet én enkelt region og samarbeide tett med andre aktører som vegmyndigheter, politi, kystvakt og tilsynsmyndigheter, men at de måtte kunne mobiliseres nasjonalt med behov for samarbeid på tvers av regiongrensene. I høringsuttalelsene på arbeidsgruppas innstilling fra tolldistriktene fikk forslaget om opprettelsen av flere mobile kontrollgrupper tilslutning, i den grad temaet ble behandlet.

Delprosjektet som skulle vurdere framtidig arbeidsorganisering behandlet blant annet hvilke oppgaver som kunne samles til ett sted i regionene. Det underprosjektet som så på hvilke oppgaver som kunne samles omhandlet trafikkontrollen i sin rapport. I rapporten er man positive til opprettelsen av flere mobile kontrollenheter og begrunner dette med at det vil gi større uforutsigbarhet i kontrollen og større fleksibilitet i ressursanvendelsen ved større mulighet til å konsentrere store ressurser på utvalgte steder på valgte tidspunkter. Det påpekes at gruppene bør organiseres innenfor hver region, at kontakten med underretningen må videreføres og at gruppene bør skjermes for andre, faste oppgaver som ekspedering av ferjer. Vurderingen av antall mobile grupper anbefales avgjort lokalt ut fra trafikkvolum, geografi og risikobilde. I Toll- og avgiftsdirektørens vedtak 31. mars om hvilke oppgaver som skulle samles regionalt var ikke mobile kontrollgrupper omhandlet. Hvilke grupper som ble opprettet ble endelig besluttet av Regjeringen og tatt til etterretning av Stortinget våren 2003 i forbindelse med beslutningen av lokalforvaltningens nye kontororganisering.

Resultatet av dette fremgår av vedlegg 1. I DUP ble det dermed besluttet å både legge ned eksisterende kontrollenheter og etablere nye mobile kontrollgrupper. De kontrollenhetene som ble lagt ned var kontrollenhetene i Vardø, Båtsfjord og Honningsvåg. Samtidig ble det etablert kontrollenheter i Steinkjer og Vardø. Videre ble grensekontrollen organisert i mobile kontrollgrupper i Ålesund, Trondheim, Mo, Bodø, Narvik/Bjørnefjell, Vadsø, Hammerfest, Harstad og Tromsø. Imidlertid fremkom det i intervjuene i TNN³¹ at gruppen som var planlagt i Tromsø aldri er blitt realisert på grunn av ressursmangel. Videre har gruppen i Hammerfest i senere tid ikke vært fullt bemannet.

Av denne oversikten framgår det at ni nye kontrollgrupper er etablert og i drift etter DUP. Hovedtyngden av disse ligger i TMN og TNN. Den mest nærliggende forklaringen til dette er vel at det var i disse regionene grensekontrollen før DUP i størst grad var spredd på flere små

³¹ Intervjuer med ledere og ansatte ved Tromsø regiontollsted 09.05.06

steder. Også i region TVN fantes en del slike steder, men disse ble i stor grad lagt ned i DUP. Således var det i TMN og TNN potensialet for å opprette nye mobile kontrollgrupper var størst, i de øvrige regionene var allerede flere slike opprettet før DUP.

Intervjuene i TMN og TNN avdekket at regionene selv mener at opprettelsen av de mobile kontrollgruppene har hatt en positiv effekt på resultatene i grensekontrollen, først og fremst i form av økt antall kontrollerte objekter. Videre påpekes det at kvaliteten på selve kontrollutførelsen er bedret ved at antallet tjenestemenn som utfører kontrollen er økt. Mulighet for å foreta en god skjult kontroll når antall tjenestemenn økes fra 1-2 til 3-4 trekkes for eksempel fram. Det vektlegges også at sårbarheten ved fravær er redusert ved at antallet tjenestemenn som er på jobb samtidig er økt. Opprettelsen av mobile kontrollgrupper har også medført en etablering av turnus eller utvidelse av eksisterende turnus i grensekontrollen i TVN, TMN og TNN, noe som trekkes fram som positivt. Imidlertid framkom det i intervjuene i TNN at regionen har hatt problemer med å bemanne de mobile kontrollgruppene deres og fylle turnusen. Dette har svekket effekten av dem ifølge regionen.

Vi kan dermed konkludere med at det ble opprettet flere mobile kontrollgrupper med DUP. Dette gjelder i første rekke TMN og TNN, men også delvis TVN. Regionene mener dette har gitt positive effekter, men i TNN har det vært vanskelig å etablere alle de mobile kontrollgruppene som var planlagt og at det er en utfordring å bemanne dem i turnus. Dette svekker effekten av DUP i TNN for grensekontrollens del

3.5 Omdisponere innsparte ressurser til prioriterte oppgaver som grense- og virksomhetskontroll samt til informasjonsvirksomhet

Begrepene grensekontroll, virksomhetskontroll og informasjonsvirksomhet er velkjente begreper i Tollvesenet og behovet for å definere dette særskilt i DUP er derfor ikke særlig stor. Vi må imidlertid gi disse begrepene en operasjonell definisjon for å kunne evaluere måloppnåelsen om å styrke disse områdene ressursmessig. Vi har valgt å gjøre dette som for begrepet administrasjon ved å operasjonalisere dem til etatens ressursregistrering på de respektive områder³².

Kontrollvirksomhet og informasjonsvirksomhet er tema som har vært med i hele DUP-prosessen. Da Finansdepartementet ba Toll- og avgiftsetaten gjennomgå organiseringen av etatens lokalforvaltning var arbeidsdelingen mellom ulike organisasjonsnivåer og – enheter et av de forhold som skulle gjennomgåes. Under dette var blant annet: ”fordelingen av fastsettings-, innkrevings- og kontrolloppgaver samt administrative oppgaver”. Målet var best mulig ressursutnyttelse og resultater i etaten og best mulig behandling av de toll- og avgiftspliktige. Under hovedlinjen om kontororganisering skrev departementet blant annet at: ”Hensynet til lokal service og informasjon til toll- og avgiftspliktige bør vies oppmerksomhet”.

Etaten fulgte opp dette. I innstillingen til arbeidsgruppen som skulle vurdere Tollvesenets distriktsforvaltning i mars 2002 beskriver arbeidsgruppen ”de mest sentrale utviklingstrekk i samfunnet som påvirker Tollvesenets oppgaveløsning”. Utviklingstrekkene de pekte på var blant annet økende internasjonalisering, en økt og mer kompleks kriminalitet, økt omsetning

³² Se rapporteringsveiledere for tollregionene for perioden 2001-2005 for en detaljert oversikt over hvilke arbeidsoppgaver som faller inn under de enkelte hovedområdene.

av narkotika i Norge, økte krav til det offentlige om bedre tjenesteyting, den teknologiske utviklingen samt åpnere grenser i Europa. Arbeidsgruppen argumenterte for at dette sammensatte bildet stiller økte krav til Tollvesenet på kompetanse, arbeidsmetoder, kontroll og utnyttelse av ressursene. Grensekontrollen skulle blant annet styrkes med opprettelse av flere mobile kontrollgrupper. Det faktum at det sentrale østlandsområdet skulle styrkes, ble også oppfattet som et tegn på at grensekontrollen skulle styrkes, da det ble pekt på de store trafikkvolumene i Østfold, samt resultatene sett i forhold til årsverk både i Østfold og Oslo/Akershus. Styrkingen av virksomhetskontrollen kan også ses i sammenheng med målsettingen om å styrke det sentrale østlandsområdet. I innstillingen skrev arbeidsgruppen at resultatene per årsverk er betydelig høyere i virksomhetskontrollen i det sentrale østlandsområdet enn i resten av landet og at ca 80 prosent av resultatet av feil og unndragelser som avdekkes i virksomhetskontrollen er i det sentrale østlandsområdet. For å styrke utadrettet informasjon/service foreslo arbeidsgruppen å øke tilgjengeligheten ut over ordinær arbeidstid med bruk av servicesentre. Gruppen pekte også på felles sentralbord for hver region og at ”geografi kan spille en begrenset rolle dersom forholdene blir lagt til rette for å utnytte dagens teknologi”. Tanken om servicesentre ble fulgt opp av Toll- og avgiftsdirektøren i hennes innstilling til Finansdepartementet der hun nevnte informasjonsvirksomhet som et eksempel på et mulig regional kompetansesenter. Toll- og avgiftsdirektøren fulgt også opp målsettingen med å styrke grense- og virksomhetskontrollen i sin innstilling. Toll- og avgiftsdirektøren skrev at utviklingstrekk i samfunnet som økende internasjonalisering med friere verdenshandel og økte person- og varestrømmer over grensene, økt og mer kompleks kriminalitet med økt omsetning av narkotiske stoffer gir større kontrollbehov.

Arbeidsgruppen som gikk gjennom tollvesenets distriktsforvaltning skrev i sin innstilling at ”det er mulig å frigjøre ressurser til prioriterte gjøremål gjennom å redusere antall enheter. Dette vil (...) gi mulighet for gevinst gjennom stordriftsfordeler.” Muligheten for å gjennomføre målsettingen om å styrke grense-, virksomhetskontrollen og informasjonsvirksomheten henger derfor sammen med målsettingen om å frigjøre ressurser til administrasjon og andre områder gjennom en kontororganisering med færre enheter. Om etaten ikke lyktes å frigjøre ressurser på disse områdene eller at de frigjorte ressursene ikke ville bli omdisponert, ville det ikke være noen disponible ressurser å sette inn på de områdene som skulle styrkes. På grunn av den nære koplingen mellom ulike målsettinger, må dette punktet leses i sammenheng med særlig punkt 3.1 og 3.7. Fokuset her vil i hovedsak være redegjørelse av ressursbruk innen henholdsvis grensekontroll, virksomhetskontroll og informasjonsvirksomhet. Mulige forklaringer på den påviste ressursbruken vil i hovedsak bli drøftet under punktene 3.1 og 3.7. I tillegg til økte ressurser vil endring i organisering av arbeidet innenfor de områdene som skulle styrkes bli vurdert som et mulig tiltak for styrking.

3.5.1 Grensekontroll

Tabellen under viser utviklingen i ressursbruk på området grensekontroll fra 2001 til 2005.

Tabell 3: Lokalforvaltningens ressursbruk før og etter DUP – grensekontroll

Alle tall er årsverk

Kilde: Ressursregistrering rapportert og kvalitetssikret SPO/AA

	2001	2002	2003	2004	2005
TOA	86	74	81	81	83
TØN	60	58	62	68	69
TSN	42	37	38	37	39
TVN	38	34	38	44	40
TMN	24	19	23	27	27
TNN	16	14	14	15	17
Reg. samlet	267	237	256	272	274
TAD	17	16	19	14	20
Etaten	280	253	276	286	294
Snitt Reg før DUP	253				
Snitt Reg etter DUP	273				
snitt etat før DUP	270				
Snitt etat etter DUP	290				

Andel av total årsverk. Snitt før dup 17,60 %

Andel av total årsverk, Snitt etter dup 19,60 %

Tabellen viser at tollregionene samlet har benyttet 20 årsverk mer til grensekontroll etter DUP enn det gjorde før DUP. Det er imidlertid regionale forskjeller. Økningen har vært størst i TØN, med en økning på 8,5 årsverk etter DUP sammenlignet med før. Både i TMN og i TVN har det vært en økning på fem årsverk brukt i grensekontrollen, mens det i TOA har vært en økning på to årsverk og i TNN en økning på 1,5 årsverk. TSN er den eneste regionen som har hatt en samlet sett negativ utvikling med ett mindre årsverk benyttet på grensekontroll i snitt etter DUP enn før. Dette skyldes imidlertid stor ressursbruk i 2001. Ser man bort fra dette året har ressursbruken økt også i denne regionen.

Det er vanskelig å stadfeste hvorvidt ressursøkningen skyldes DUP eller som det er andre midler som er satt inn for å øke ressursene i grensekontrollen. Dette temaet behandles mer utfyllende under punkt 3.7, styrking av trafikk- og næringstunge områder.

Blant annet gjennom opprettelsen av flere mobile kontrollgrupper er flere tjenestemenn satt i turnusarbeid. Om dette er tjenestemenn som også tidligere registrerte sitt ressursbruk under grensekontroll eller om det er tjenestemenn som er blitt omdisponert fra andre områder, varierer, men denne endringen i organiseringen av arbeidet kan uansett ses på som en styrking av kontrollen. + økt tilstedeværelse, bedre kvalitet? Jamfør intervjuer.

Regionene brukte i snitt totalt 253 årsverk på grensekontroll før DUP. En økning på 20 årsverk utgjør med andre ord en økning på 7,9%. Etter DUP utgjør ressursen brukt på grensekontroll 19,6% av etatens totale årsverk, mens andelen før DUP var 17,6%. *Dette er en ressursmessig styrking av grensekontrollen.* Hvor mye grensekontrollen skulle styrkes ble ikke konkretisert i noen av grunnlagsdokumentene i DUP. Når vi vet at det ble planlagt med en frigjøring på 100 årsverk som skulle omdisponeres til de prioriterte oppgavene, kunne man kanskje forventet en noe større økning av ressursene på grensekontrollen, som var en av de prioriterte oppgavene. Som det ble redegjort for under punkt 3.1, redusering av ressurser til administrasjon, ble potten som kunne fordeles på prioriterte oppgaver langt mindre enn 100

årsverk. Dette, sammen med andre forhold (beskrevet under punkt 3.1 og 3.7) kan forklare at økningen ikke er større.

3.5.2 Virksomhetskontroll

Tabellen under viser utviklingen i ressursbruk på området virksomhetskontroll fra 2001 til 2005.

Tabell 4: Lokalforvaltningens ressursbruk før og etter DUP - virksomhetskontroll

Alle tall er årsverk, avrundet til nærmeste hele.

Kilde: ressursregistrering, rapportert og kvalitetssikret SPO/AA

	2001	2002	2003	2004	2005
TOA	36	42	44	48	38
TØN	13	13	14	12	13
TSN	25	22	21	24	25
TVN	20	23	24	22	18
TMN	13	13	15	11	10
TNN	7	6	5	5	3
Reg samlet	114	119	124	120	106
TAD	13	8	10	13	ikke rapportert
Etaten	127	127	134	133	119

Snitt for etaten før DUP: 129

Snitt for etaten etter DUP: 126

Snitt i regionene før DUP: 119

Snitt i regionene etter DUP: 113

Andel av totalt årsverk før DUP: 8,30%

Andel av totalt årsverk etter DUP: 8,20%

Tabellen viser at tollregionene samlet har brukt seks årsverk mindre på virksomhetskontroll etter DUP enn det de gjorde før DUP. Nedgangen har vært i TVN, TMN og TNN, mens ressursbruken har økt i TOA, TØN og TSN. Bildet er nyansert og tallene varierer til dels kraftig fra ett år til et annet. Selv om ressursbruken i virksomhetskontrollen har økt i halvparten av regionene, er denne økningen kun på hhv 2,5, nesten 1 og 2 årsverk. Disse økningene blir spist opp av nedgangen andre steder. Når vi i tillegg ser den kraftige reduksjonen i TOA fra 2004 til 2005, på 10 årsverk, må vi konkludere med at virksomhetskontrollen ikke på noen måte er styrket ressursmessig i forbindelse med DUP. At denne nedgangen skjer i virksomhetskontrollen i TOA, som ble framhevet med tanke på økt ressursbehov i innstillingen fra arbeidsgruppen som utredet Tollvesenets distriktsforvaltning, forsterker inntrykket av at målsettingen ikke er oppfylt. På den annen side må det understrekes at nedgangen i TOA fra 2004 til 2005 gir et noe skjevt bilde av ressurs situasjonen for virksomhetskontrollen. I følge regionen selv³³ har antall tilgjengelige årsverk i virksomhetskontrollen vært stabil i årene 2004 og 2005, ca 45.5 årsverk. Nedgangen i ressursregistreringen fra 2004 og 2005 forklares med at regionen i 2004 begynte å utdanne 10 nye tollrevisorer. Disse har for stor del ressursregistrert under hovedområdet virksomhetskontroll i 2004, mens de i 2005 har gjennomgått tollrevisorutdanning og således ressursregistrert under kompetanse dette år. I følge regionen har bedriftskontrollen i regionen

³³ I e-post utveksling mellom utredningslederne og Administrasjonssjef i TOA og Kontorsjef BKK 2 17. -18.08.06. Se også regionens årsrapport 2004.

således ressursregistrert 6 årsverk mindre i 2005 enn 2004. Den resterende nedgangen forklares med at andre avdelinger i regionen har brukt mindre ressurser på virksomhetskontrollområdet enn i 2004. *Selv om det dermed ser ut som at TOA ikke har hatt en vesentlig nedgang i ressurser i virksomhetskontrollen fra 2004 til 2005, endrer ikke dette forholdet hovedkonklusjonen om at virksomhetskontrollen som helhet ikke er blitt styrket med DUP.* Hovedinntrykket blir, etter justeringen i TOA, at ressursituasjonen på området samlet sett er relativt stabil, men at enkelt regioner som TVN og TNN er klart svekket. At TOA har måttet utdanne nye tollrevisorer for å opprettholde/styrke sine ressurser på området er et resultat av at flere tollrevisorer valgte å forlate etaten heller enn å flytte med oppgavene til nye steder. Det samme forhold kan forklare nedgangen i TVN der mange tollrevisorer på Nord-vestlandet sluttet i forbindelse med DUP. Som for grensekontrollen er forhold rundt endret ressursbruk og forklaringer på dette også drøftet under punkt 3.1, redusering av ressurser til administrasjon og punkt 3.7, ressursmessig styrking av det sentrale østlandsområdet.

DUP endret organiseringen av virksomhetskontrollen først og fremst ved at flere tollsteder med tollrevisorer ble nedlagt. Dermed ble virksomhetskontrollen samlet på færre enheter. Lokalt ga dette en styrking på enkelte steder ved at de fikk tilført tollrevisorer og at disse miljøene dermed fikk tilført kompetanse og ble mer robuste enn tidligere. Kongsvinger og Hamar er eksempler på dette. Mange steder skjedde det imidlertid liten eller ingen endring. TOA, som skulle styrkes ser ikke ut å ha fått tilført vesentlig med ressurser som følge av DUP. Andre steder, som Nord-vestlandet, ble klart svekket. Vi har tidligere nevnt hovedårsaken til dette. En negativ virkning av sentraliseringen av virksomhetskontrollen er at reiseveien ut til kontrollobjektene flere steder er blitt lengre og at tollregioner som TØN og TVN må bruke mer tid og penger på reiser i virksomhetskontrollen enn før DUP. Vi kjenner til få andre vesentlige endringer i organiseringen av virksomhetskontrollen i tollregionene som følge av DUP. TSN har samlet den faglige ledelsen av virksomhetskontrollen i Sandefjord, men denne endringen kom først i 2006 og faller således utenfor tidsrammen til denne evalueringen.

På bakgrunn av dette og endring i ressursituasjonen blir hovedbildet at virksomhetskontrollen i hovedsak ikke har blitt styrket som følge av DUP, heller ikke i TOA. Lokalt har det skjedd styrkingen noen steder og svekkelser andre, mens hovedbildet er liten endring.

3.5.3 Ekstern informasjon og tilrettelegging

Tabellen under viser utviklingen i ressursbruk på området ekstern informasjon og tilrettelegging fra 2001 til 2005.

Tabell 5: Lokalforvaltningens ressursbruk før og etter DUP – ekstern informasjon og tilrettelegging

Alle tall er årsverk, avrundet til nærmeste hele.

Kilde: Ressursregistrering rapportert og kvalitetssikret SPO/AA

	2001	2002	2003	2004	2005
TOA	29	25	26	28	24
TØN	9	9	8	7	3
TSN	7	9	7	6	5
TVN	8	9	9	7	7
TMN	5	6	6	6	4
TNN	2	2	3	3	2
Reg samlet.	59	60	60	56	45
TAD	12	16	11	13	10
Etaten	71	76	71	69	56

Snitt etaten før DUP	73
Snitt etaten etter DUP	63
Snitt Reg. før DUP	60
Snitt Reg. etter DUP	51

Tabellen viser at tollregionene samlet har brukt ni årsverk mindre på informasjonsvirksomhet i perioden etter DUP enn det de gjorde før DUP. Nedgangen har vært størst i TØN, med 3,6 årsverk mindre og i TSN med to årsverk mindre brukt på informasjonsvirksomhet. På dette området er imidlertid ressursregistreringen endret slik at fra 2005 er kun de personene som arbeider med informasjonsvirksomhet som er registrert. Hvorvidt dette har påvirket hvor mange ressurser som registreres brukt på informasjonsvirksomhet er vanskelig å si, også fordi de regionale informasjonssentrene ikke var på plass fra 1. januar 2005, men ble opprettet i løpet av året. På den andre side synes det rimelig å anta at denne endringen i ressursregistreringen i hvert fall delvis kan forklare nedgangen på ni årsverk brukt på området etter DUP. Hva som synes mer klart er at det ikke har vært noen klar styrking av ressursene brukt på området. *Arbeidet med ekstern informasjon og tilrettelegging er med andre ord ikke styrket ressursmessig i forbindelse med DUP.*

Med opprettelsen av de regionale informasjonssentrene, ble imidlertid organiseringen av dette arbeidet endret. Oppgavene med informasjon og tilrettelegging for eksterne brukere som tidligere i stor grad var spredd på flere enheter og personer, ble med opprettelsen av de regionale informasjonssentrene samlet på ett sted. Fordi de regionale informasjonssentrene først ble etablert utover året 2005 og det siste først 1. september 2005, har vi ikke intervjuet medarbeidere på disse sentrene om effekten av opprettelsen. Resultatene av etableringen er det derfor vanskelig å konkludere med på den nåværende tidspunkt. På den andre side påpeker informasjonsdirektør Hege Turnes og prosjektleder for etableringen av de regionale informasjonssentre Hallgeir Rapstad³⁴ at opprettelsen av de regionale informasjonssentre har lagt et grunnlag for flere positive effekter. For det første har dette skapt en skjerming for andre deler av Tollvesenet som ikke lenger blir avbrutt av telefoner og andre henvendelser fra publikum i løsningen av sine arbeidsoppgaver. Før DUP var det flere steder mange som ikke hadde nærmere definerte oppgaver knyttet til informasjon. Det var også slik at definisjonene av informasjonsarbeid ikke var enhetlig. Spesialiseringen av denne oppgaven er også et godt

³⁴ Samtaler 18.08.06 og 21.08.06

utgangspunkt for å heve kvaliteten på den informasjon som gis og i større grad enn før gi mer enhetlig informasjon ut til publikum. Turnes understreker også at etableringen av de regionale informasjonssentre har gjort informasjonsarbeidet mer synlig, både internt og eksternt. For eksempel var det først med denne etableringen at informasjonsvirksomhet ble definert. Videre har etableringen ført til at etaten som helhet nå systematisk loggfører antall henvendelser til etaten og innholdet i det. Før DUP var det kun i TOA at dette ble loggført. Dermed har etaten også et bedre utgangspunkt for å vite informasjonsbehov og hvordan etaten selv kan bruke informasjon ut til publikum og brukere som et tiltak for å oppnå etatens mål. Etableringen av informasjonssentre i hver region kan også antas å ha økt tilgjengeligheten til publikum gjennom et felles telefonnummer (0 30 12) og at det nå i hver region er tjenestemenn som har som primær oppgave å svare på henvendelser fra publikum.

På denne bakgrunn synes det rimelig å konkludere med at det gjennom etableringen av regionale informasjonssentre har funnet sted en styrking av ekstern informasjon og tilrettelegging. Imidlertid må de regionale informasjonssentrenes knytning til DUP kommenteres. Informasjon og tilrettelegging var, som vi har sett, med i startfasen i DUP. Imidlertid ble det våren 2003 bestemt i TAD at etableringen av de regionale informasjonssentrene skulle løses i linjen. Etableringen ble derfor løst i et gjennomføringsprosjekt i 2004 med deltakelse fra TAD og regionene. Denne etableringen hadde grunnlag også utover målsetningene i DUP, særlig i statens informasjonspolitikk. I oktober 2001 la Stoltenberg-regjeringen ved statsråd Korsmo i AAD fram et hefte, "Mål, prinsipper og konsekvenser", for vedtatt informasjonspolitikk i statsforvaltningen. Dette var en revisjon av den statlige informasjonspolitikken som ble lagt frem for Stortinget som en del av administrasjonsdepartementets budsjettproposisjon høsten 1993. En kartlegging av informasjonsvirksomheten i Tollvesenet avdekket at etaten ikke oppfylte intensjonene i denne politikken og etableringen av de regionale informasjonssentre var et svar på dette. Samtidig er etableringen forankret i etatens egne strategier og målsetninger, særlig målet om "Ett Tollvesen". Det er derfor rimelig å si at etableringen av de regionale informasjonssentre mer er et resultat av overordnede krav fra regjering og departement enn av DUP, men at DUP ble et instrument for å få disse etablert.

3.6 Flytte oppgaver som er uavhengige av geografisk plassering fra pressområder til organisatoriske enheter med ledig kapasitet

Målet om flytting av oppgaver som er uavhengige av geografisk plassering fra pressområder til organisatoriske enheter med ledig kapasitet, ble først konkretisert av arbeidsgruppen som gikk gjennom Tollvesenets distriktsforvaltning i deres innstilling 22. mars 2002. I oppdraget fra Finansdepartementet var dette ikke så konkret formulert, men ble tolket som å være en del av føringen om arbeidsdelingen mellom ulike organisasjonsnivåene.

Vi har ikke funnet begrepet *pressområder* definert i DUP dokumentasjonen. Arbeidsgruppen operasjonaliserte dette imidlertid i sin innstilling da de omhandlet flytting av oppgaver ut fra TAD eller TOA. Dette ble fulgt opp av Toll- og avgiftsdirektøren i hennes endringsforslag av Tollvesenets distriktsforvaltning til Finansdepartementet og i et eget delprosjekt i TAD. Pressområde ble dermed i DUP sammenheng forstått som Oslo og Akershus og den samme begrepsforståelsen er lagt til grunn her.

Arbeidsgruppa skrev i sin innstilling at de hadde registrert at en gjennomgang av TADs organisering i sin rapport av 9. mars 2001 hadde identifisert at det fortsatt var oppgaver av

operativ karakter i direktoratet. I sin innstilling 22. mars skrev arbeidsgruppen at de anbefalte at følgende oppgaver burde vurderes nærmere med sikte på at de kunne utføres i distriktsforvaltningen:

- Verifikasjonssaker
- Narkotips og sentral underretningstjeneste
- Alle brukerbestillinger
- Bindende avgiftsavgjørelser

Arbeidsgruppen vurderte også hvorvidt det var mulig å flytte oppgaver tilknyttet årsavgift, forhåndsbetalt årsavgift, omregistreringsavgift og vrakpantordningen ut av Oslo og Akershus tolldistrikt. Arbeidsgruppen konkluderte ikke på dette punkt, men anbefalte at temaet måtte utredes videre. Toll- og avgiftsdirektøren bifalt dette i sitt endringsforslag til Finansdepartementet. Arbeidsgruppen løftet imidlertid fram noen sentrale spørsmål knyttet til en flytting av oppgavene. Dette inkluderte spørsmålet om oppgavene skulle plassere ut til hver enkelt av regionene eller om de skulle samles på ett sted, om oppgaven skulle gjelde hele verdikjeden fra fastsettelse til regnskapsføring og innfordring, arbeidsbelastningen knyttet til årsavgiften, IT-messig utvikling og tilpassning knyttet til oppgavene, krav om likebehandling, fagkompetanse, hensyn til publikum og samarbeidspartnere og oppsplitting av innfordringen av bilavgiftene.

Arbeidet med disse spørsmålene inngikk i det videre utredningsarbeidet som foregikk i TAD høsten 2002 og vinteren 2003. Arbeidet ble organisert i et eget prosjekt og slutført 31. mars 2003 med Toll- og avgiftsdirektørens vedtak i det avsluttende møtet i styringsgruppen for Distriktsutviklingsprosjektet.

I august 2002 ble det startet et eget delprosjekt i TAD som skulle utrede og skissere løsninger for alternativ arbeidsorganisering og konsekvensene av disse (Delprosjekt 3). Dette ble delt inn i tre underprosjekter, der underprosjekt 1 vurderte konsekvensene av å flytte bilavgiftene ut av Oslo og Akershus tolldistrikt og underprosjekt 3 blant annet vurderte hvilke oppgaver som kunne flyttes ut av TAD. Underprosjektet som vurderte bilavgiftene konkluderte med at årsavgiften ikke burde flyttes. Dette ble støttet av prosjektleder for delprosjekt 3. Angående forhåndsbetalt årsavgift og omregistreringsavgift konkluderte underprosjektet med at for å frigjøre ressurser i Oslo og Akershus og kunne tilføre arbeidsoppgaver til andre regioner anbefaltes det at oppgaven ikke ble overført til annen region, men utført av tjenestemenn som i utgangspunktet tjenestegjorde ved en annen region. Oppgaven burde legges til ett sted i én region. Prosjektleder tilførte at oppgaven på sikt kunne flyttes til en annen region også organisatorisk. Vektårsavgiften og vrakpanten ble foreslått løst på samme måte.

Gruppe i underprosjekt 3, som skulle se på oppgaver ut av TAD, konkluderte med at relativt få oppgaver kunne flyttes ut av direktoratet da gjennomgangen deres hadde vist at TAD hovedsakelig utførte kjerneoppgaver i henhold til vedtatte definisjoner av direktoratsoppgaver. Gruppen fant imidlertid at noen oppgaver kunne flyttes til lokalforvaltningen³⁵. Prosjektleder for delprosjekt 3 anbefalte imidlertid færre og følgende oppgaver i sitt forslag til styringsgruppen for distriktsutviklingsprosjektet:

³⁵ Produksjon og publisering av informasjon, Undervisning ved Tollskolen, Reisebestillinger, Innkjøp av varer og tjenester, Eiendomsforvaltning (feriehem), Trykksaksforvaltning, Opplæringsadministrasjon – Tollskolen, Produksjon av etatens nettsider, Bevilling for tollager C og D, Analyser ved tollaboratoriet, Innfordring av toll for nordiske land, Tipstelefonen, Verifikasjon av opprinnelsesbevis, Regnskapsmessig atskillelse av varer, Saksbehandling i 1. instans, Systemeierskap for støttesystemene, enkelte oppgaver

- bevilling for tollager C og D
- innfordring av toll for nordiske land
- innvilgelse av søknad om regnskapsmessig atskillelse av varer
- saksbehandling i 1. instans

Vedrørende omregistreringsavgift, forhåndsbetalt årsavgift, vektårsavgift og vrakpant vedtok Toll- og avgiftsdirektøren at disse samlet skulle flyttes til ett av de tidligere distriktstollstedene som skulle endres til tollsted, men først etter en nærmere vurdering ledet av prosjektleder Øystein Haraldsen og omstillingssekretariatet³⁶. Videre besluttet Toll- og avgiftsdirektøren å følge prosjektleders forslag over hvilke oppgaver som skulle flyttes ut av direktoratet.

I rapporten til arbeidsgruppen som utredet flytting av vektårsavgiften og vrakpanten står det i innledningen at det ”etter en nærmere vurdering er bestemt å flytte vektårsavgift og vrakpant fra Oslo til Bodø”. Avgjørelsen ble fattet av Toll- og avgiftsdirektøren en gang mellom 31.03.03 da styringsgruppa for distriktsutviklingsprosjektet hadde sitt siste møte og 19.05.03 da arbeidsgruppen som skulle utrede flyttingen hadde sitt første møte. Evalueringen har ikke klart å få tak i grunnlaget for denne beslutningen og derfor ikke hatt mulighet til å vurdere beslutningen om å flytte vektårsavgift og vrakpant fra Oslo til Bodø og ikke andre steder eller hvorfor kun disse oppgavene ble flyttet. Vi har kun forholdt oss til at dette ble resultatet.

I rapporten skrev gruppen at flyttingen av vektårsavgift og vrakpant fra Oslo til Bodø innebar en flytting av 13,5 årsverk. De oppgavene som ble besluttet flyttet ut av TAD ble av underprosjektet vurdert til å medføre reduserte oppgaver tilsvarende ca 1 årsverk i TAD. Legger vi sammen det ressursmessige omfanget av oppgavene som ble flyttet ut av pressområdene i DUP havner vi på et omfang tilsvarende ca 15 årsverk. Dette må sies å være et beskjedent omfang om vi holder dette opp mot etatens samlede ressurser, som i snitt etter DUP utgjorde 1663 årsverk. Dette tilsier at etaten med DUP flyttet oppgaver ut av pressområdene tilsvarende 0,9 % av etatens samlede ressursbruk. Det er på denne bakgrunn vanskelig å hevde at flyttingen av oppgaver ut av Oslo og Akershus tolldistrikt var av et slikt omfang at det i vesentlig grad bidro til å frigjøre ressurser der for å rette opp den identifiserte skjevheten mellom Oslo og Akershus sin bemanning og oppgavevolum. Vi kommer mer inn på dette i neste punkt. Før det skal vi imidlertid se litt på hvilke erfaringer etaten har gjort med de oppgavene som ble flyttet ut av pressområdene.

Vurderingen av erfaringen med flytting av oppgaver fra pressområdene til enheter med ledig kapasitet vil i sin helhet bygge på erfaringene med flyttingen av vektårsavgiften og vrakpanten til Bodø. Dette fordi oppgavene som ble flyttet ut av TAD var marginale og således er lite interessante.

La oss først se på resultatene. For vrakpantordningen føres det ikke noen resultater. Denne ordningen går på å betale penger ut til kunder som har levert motorkjøretøy til vraking på offentlig oppsamlingsplass. Samtidig utbetales det et driftstilskudd til angjeldende oppsamlingsplass. Ifølge rapporten til arbeidsgruppa som vurderte flytting av denne oppgaven fra Oslo til Bodø dreide dette seg om ca 100 000 kjøretøy hvert år. Siden vi ikke har noen egen resultatrapportering på dette i etaten er det vanskelig å vurdere om denne oppgaven utføres bedre eller dårligere etter flyttingen til Bodø. Imidlertid framgår det av

³⁶ 20.juni 2003 la en intern arbeidsgruppe fram sin rapport vedrørende flytting av vektårsavgiften og vrakpant fra Oslo og Akershus til Bodø i henhold til Toll- og avgiftsdirektørens beslutning og oppdrag.

intervjuene foretatt i TAD og TMN at de fagansvarlige for ordningen og de som utfører oppgaven selv mener oppgaven utføres på en god måte etter flyttingen.

For vektårsavgiften er det imidlertid resultatrapportering på linje med de andre avgifter Tollvesenet fastsetter og krever inn. Tabell viser resultatene for perioden 2001 – 2005:

Tabell 6: Vektårsavgift 2001 -05

Kilde: Tall fra TAD, IR basert på "Agresso, Tvinn innkreving

Tall for fastsatte krav, restanser og akkumulerte restanser er i millioner kroner

	2001	2002	2003	2004	2005
Fastsatte krav	496	321	304	299	350
Årets restanser	16	12,2	12	8,6	7,2
Årets restanser i % av fastsatte krav	3,2 %	3,8 %	3,9 %	2,9 %	2,1 %
Akkumulerte restanser	40	38,1	41,1	8,6	11,7
Akkumulerte restanser i % av fastsatte krav	8,1 %	11,9 %	13,5 %	2,9 %	3,3 %

Ut fra denne tabellen ser det ut som restansenivået har hatt en liten bedring etter flyttingen til Bodø. Å sammenligne akkumulerte restanser gir ikke mening siden Bodø begynte med "blanke ark" i 2004 og dermed ikke hadde noen gamle restanser å trekke med seg. Det må også bemerkes at Tollvesenet i perioden 2001 -2005 hadde en generell bedring i restansenivåene. Dette kan ha sin forklaring i bedre økonomiske tider i samfunnet generelt og en bedring i Tollvesenets innfordring av motorvognavgifter generelt. Vi skal derfor ikke konkludere med at resultatene har blitt bedre fordi oppgaven er flyttet fra Oslo til Bodø, men vi kan slå fast at de heller ikke er blitt dårlige.

Det samme inntrykket sitter evalueringen igjen med etter å ha intervjuet fagansvarlige i TAD og de som utfører oppgaven i Bodø. Intervjuobjektene begge steder har uttrykt at flyttingen av vektårsavgiften og vrakpantordningen fra Oslo til Bodø i hovedsak var vellykket. Av positive effekter blir det trukket fram kortere saksbehandlingstid og forbedret tilgjengelighet for publikum ved raskere svar på telefonhenvendelser. Intervjuobjektene mener også at etaten har lyktes i å bygge et fagmiljø i Bodø. Det framheves at dette har skjedd i godt samarbeid med TAD og TOA. Kompetanseoverføringen fra TOA blir vektlagt, der det var hospiteringsordninger i både TOA og TAD. I tillegg reiste personell fra TOA til Bodø for å drive opplæring der. Rapporten fra gruppen som vurderte flyttingen av oppgaven blir også trukket fram som viktig. Denne skapte gode forberedelser der oppgavene ble beskrevet, forhold som måtte avklares identifisert og nødvendige tiltak som måtte til for å sikre en god gjennomføring påpekt.

Av utfordringer påpekes omstillingen for tjenestemennene i Bodø som måtte lære nye arbeidsoppgaver. Tiltross for hospiteringer, tilleggutdanning på høyskole og skulder ved skulder opplæring vurderes ikke opplæringen som god nok. Ikke alle har fått hospitere eller tatt tilleggutdanning på høyskolen. De nye arbeidsoppgavene oppfattes også som mer rutinepregede enn tidligere oppgaver. Det påpekes at karrieremulighetene for tjenestemennene er blitt redusert i forhold til tidligere, selv om mange av intervjuobjektene

trekker fram at alternativet for de fleste i Bodø var at de ikke fikk oppgaver i det hele tatt og dermed måtte ha flyttet eller sluttet i etaten. Motivasjonen til tjenestemennene er derfor en utfordring ifølge flere av intervjuobjektene. Videre påpekes det at Bodø var i produksjon fra 01.01 2004, men at driften gradvis er blitt bedre i kvalitet etter det, men at det fremdeles kan gjøres forbedringer. Et viktig suksesskriterium er ifølge intervjuobjektene, at det i Bodø allerede før DUP fantes relevant kompetanse som kunne benyttes innenfor de nye oppgavene. Med andre ord måtte man ikke "begynne på null" da nye oppgaver ble tilført.

Vi kan på denne bakgrunn konkludere med at flyttingen av oppgaver fra pressområder til enheter med ledig kapasitet var beskjeden i omfang, men at selve flyttingen av de oppgavene som ble overført har vært vellykket. Således er flyttingen av vektårsavgiften og vrakpanten ett eksempel på at det går å flytte oppgaver fra pressområder til andre enheter med ledig kapasitet, men at det er en rekke forhold som må være på plass for at dette skal skje vellykket: Gode og nøye forberedelser, kompetanseoverføring fra det sted oppgaven flyttes fra til nytt sted, egne tiltak for å bygge opp kompetansen til dem som skal få nye oppgaver samt tjenestemenn motivert for omstilling.

Det er i denne forbindelse verdt å nevne at flytting av oppgaver ut av TOA har vært på dagsorden i etaten også etter DUP. Etter at DUP ble gjennomført ga Toll- og avgiftsdirektøren et nytt oppdrag til TOA. For å oppnå bedre resultater i TOA og oppnå bedre effektivitet i etaten som helhet ble det vurdert at det var nødvendig å se på forholdet mellom oppgavemengde, ressurser, oppgaveløsning og effektivitet, herunder flytting av oppgaver til andre tollregioner – endringer i tidligere vedtak. I brev til Finansdepartementet 28.03. 2006 skriver TAD at tollregionens rapport ble levert til Toll- og avgiftsdirektøren i januar 2005. Tollregionen har vurdert mulighetene for å flytte ansvaret for årsavgift, omregistreringsavgift og forhåndsbetalt årsavgift på nytt. Konklusjonen var at eventuell flytting av oppgavene ut av TOA til andre steder i etaten i seg selv ikke vil gi effektiviseringsgevinst. Eventuell flytting kan derimot medføre at TOA kan frigjøre ressurser til andre prioriterte oppgaver, og at etaten samlet sett kan oppnå en effektiviseringsgevinst. Rapporten konkluderte med at oppgaven årsavgift, forhåndsbetalt årsavgift og omregistreringsavgift kan flyttes ut av tollregionen. En arbeidsgruppe i direktoratet har vurdert tollregionens forslag. Arbeidsgruppen vurderer at det er mulig å flytte oppgavene ut av Oslo og Akershus, men anbefaler imidlertid at oppgaven beholdes i TOA.

3.7 Ressursmessig styrking av trafikk- og næringstunge områder

Før vi kan vurdere måloppnåelsen på dette målet må vi avklare hva trafikk- og næringstunge områder er. Dette ble gjort i DUP, der trafikkvolum i grensekontrollen, antall deklarasjoner og innkrevd beløp særavgifter ble vurdert. På denne bakgrunn ble det sentrale Østlandsområdet identifisert som det trafikk- og næringstunge området. Dette tiltross for at arbeidsgruppen som leverte sin innstilling om Tollvesenets distriktsforvaltning i mars 2002 også påpekte at det var store fergehavner på Vest- og Sørlandet og at Rogaland innkrevde store beløp i særavgifter. Arbeidsgruppen skrev videre i sin innstilling at det var et misforhold mellom oppgavemengde og bemanning i de ulike deler av landet og pekte på at Oslo og Akershus tolldistrikt hadde 37 % av bemanningen, men utførte 65 % av oppgavene³⁷. Ved å sammenligne ressursbruk, volumtall og resultater for år 2000 konkluderte

³⁷ Grunnlaget for denne framstillingen var en sammenstilling av følgende tall for år 2000: andel ressursbruk sett i forhold til andel deklarasjoner i TVINN, innkrevde særavgifter, andel etterberegnet beløp og beslaglagt mengde av varene brennevin, sigaretter, narkotika(tung) og hasj.

arbeidsgruppa med at en styrking av ressursene i det sentrale Østlandsområdet ville gi etaten mulighet for å oppnå bedre resultater.

Hva var så det sentrale østlandsområdet? I Toll- og avgiftsdirektørens endringsforslag av Tollvesenets distriktsforvaltning til Finansdepartementet 8. mai 2002 skrev hun at en samling av etatens aktivitet i hele østlandsområdet ville gi en altfor stor organisasjonsmessig enhet. Gevinsten ved å redusere antall distriktsadministrasjoner ville lett blitt spist opp av behov for flere administrative nivåer for å styre både utadrettede oppgaver og administrasjon/personalbehandling. Østlandsområdet ble derfor splittet opp i tre ulike organisatoriske enheter, der Oslo og Akershus ble uforandret og omgjort fra tolldistrikt til tollregion, mens Østfold og Hedmark og Oppland tolldistrikter ble slått sammen til Tollregion Øst-Norge og Buskerud, Vestfold og Telemark tolldistrikt ble slått sammen med Agder tolldistrikt til Tollregion Sør-Norge. Dermed ble Buskerud, Vestfold og Telemark definert bort fra det sentrale østlandsområdet og TOA og TØN sto igjen som de organisatoriske enhetene som skulle styrkes ressursmessig. På denne bakgrunn har vi definert ressursmessig styrking av trafikk- og næringstunge områder som en tilføring av årsverk til TOA og TØN. Vi har operasjonalisert vurderingen av dette målet til å gjelde ressursregistreringen for de nevnte regioner i perioden 2001 -2005 og sett dette i forhold til ressursbruken i etaten totalt i samme periode.

Tabell 7 viser den registrerte ressursbruken i Tollvesenet i perioden 2001-2005, fordelt på de enkelte regioner, TAD og totalt:

Tabell 7: Lokalforvaltningens ressursbruk før og etter DUP

Alle tall er årsverk

Kilde: Ressursregistrering rapportert og kvalitetssikret SPØ/AA

Tallene er avrundet til nærmeste hele årsverk

	2001	2002	2003	2004	2005
Sentrale Østland	795	779	794	797	808
TOA	541	528	537	539	544
TØN	254	251	257	258	264
Snitt Østl før DUP	789	789	789		
Snitt Østl. etter DUP				803	803
TOA snitt før DUP	535	535	535		
TOA snitt etter DUP				542	542
TØN snitt før DUP	254	254	254		
TØN snitt etter DUP				261	261
TSN	234	224	223	206	204
TVN	219	211	208	192	178
TMN	127	130	129	125	128
TNN	82	78	81	78	78
Totalt regionene	1457	1422	1435	1398	1394
TAD	245	247	264	272	260
Etaten	1701	1668	1699	1670	1655

Tabellen viser at TOA og TØN til sammen er tilført 14 årsverk i snitt i perioden etter DUP i forhold til snittet før DUP. Samtidig er andelen til de to regionene i forhold til etaten totalt økt fra 54,9 % til 57,5 %. TOA er tilført 7 årsverk mer etter DUP og TØN det samme. 14 årsverk virker ikke mye. Arbeidsgruppen skrev som nevnt at TOA sin andel av ressursene i

etaten utgjorde 37 % i 2000, tilsvarende tall i 2005 var 33 % for etaten som helhet og 39 % om vi holder TAD utenfor. Dette tyder på at tallet på 37 % gjaldt andelen bemanning i lokalforvaltningen, men uansett viser det at DUP så langt ikke i særlig grad har endret på TOA sin ressursmessige andel.

Hvorfor har styrkingen av det sentrale østlandsområdet vært såpass beskjeden?

En mulig forklaring kan være at det aldri var mål om å styrke det sentrale østlandsområdet i noen særlig større grad. Vi har ikke funnet at målet om styrking av østlandsområdet ble konkretisert i form av antall årsverk. Det er derfor vanskelig å vurdere hva målsetningen konkret var. En mulig tolkning kom Tolldistriktssjefen i Nordland med i sin høringsuttalelse til arbeidsgruppens innstilling av 22. mars 2002. I sitt høringssvar skrev tolldistriktssjefen at han tolket at frigjøringen av 100 årsverk i sin helhet skulle overføres til østlandsområdet og protesterte på dette. En slik overflytting ville ifølge tolldistriktssjefen være en de facto oppsigelse av berørte tjenestemenn og at etaten heller måtte foreta en omplassering av tjenestemenn i østlandsområdet, der konsekvensene for de berørte i form av reiseavstander ville være mindre. For øvrig var tolldistriktssjefen enig i behovet for en ressursmessig styrking av Østlandet. Om det var tenkt at alle de frigjorte ressursene skulle overføres til det sentrale østlandsområdet vet vi ikke, men det synes rimelig å anta at det var et betydelig antall årsverk siden skjevheten i ressursandel og oppgavevolum på østlandsområdet ble så sterkt fremhevet av både arbeidsgruppen og Toll- og avgiftsdirektøren i hennes endringsforslag av Tollvesenets distriktsforvaltning til Finansdepartementet. At virksomhetskontroll og grensekontroll spesielt skulle styrkes tilsa også en styrking av TOA og TØN, da disse er de to tyngste tollregionene i form av både volum og resultater innenfor disse områdene. Selv om vi ikke vet hva den konkrete målsetningen for den ressursmessige styrkingen av det sentrale østlandsområdet var, synes det derfor som rimelig at ambisjonsnivået lå godt over de 14 årsverkene som området faktisk er blitt styrket med.

En annen mulig forklaring på at det sentrale østlandsområdet ikke er blitt styrket med mer enn 14 årsverk er tidsfaktoren. Tabell 7 viser at den største økningen i ressurser har kommet i 2005. Dette tyder på at styrkingen kan komme sterkere framover i tid. Dette kan nok langt på vei forklares med at antallet tjenestemenn som ble overført fra andre deler av landet til det sentrale Østlandsområdet var langt lavere enn beregnet. Som tidligere nevnt sluttet mange heller enn å følge oppgaver til nye steder. Vi er videre kjent med at en del tjenestemenn som ble overført til TOA senere sluttet i etaten relativt kort tid etter. Den styrkingen TOA og TØN har hatt i 2005 har således mer vært et resultat av nyrekruttering enn overføring av tjenestemenn fra andre regioner. Dette har nok forsinket den ressursmessige styrkingen av det sentrale østlandsområdet i tid og samtidig økt tidshorisonten for når resultatmessige forbedringer av denne styrkingen kan forventes. Dette fordi det virker rimelig å anta at opplæring og effekt av nyrekrutterte vil ta lengre tid enn omplassering av erfarne tjenestemenn. De frigjorte lønnsmidlene til de som sluttet kan således ha blitt brukt til å nyrekruttere.

Det må imidlertid påpekes at etaten i 2005 ble tilført 20 millioner kroner i ekstramidler av Stortinget til grensekontroll i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2005. En betydelig del av dette ble brukt på rekruttering. I alt 25 tollaspiranter ble rekruttert til grensekontrollen. Av disse ble 20 gitt det sentrale østlandsområdet, ni til TOA og elleve til TØN. TMN fikk tre, og TSN og TNN en hver. Det må imidlertid påpekes at disse 20 ikke teller som 20 årsverk. Dette fordi rekrutteringen for det første fant sted i april/mai og i august/september og for det andre at aspirantene ikke ressursregistreres i grensekontrollen under opplæring men ressursregistreres under både opplæring og andre områder enn

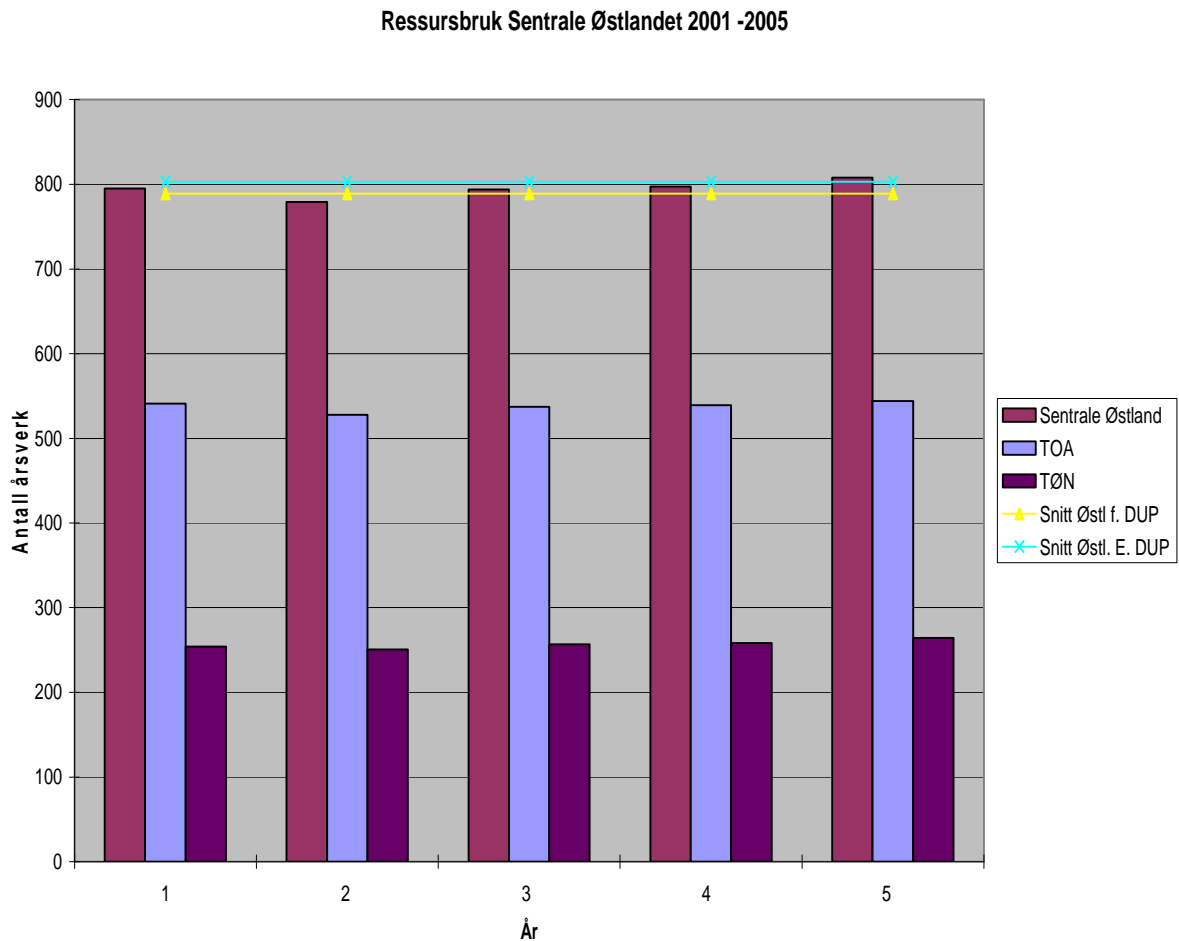
grensekontroll i opplæringsperioden. Effekten av de 25 tollaspirantene kan derfor estimeres til å være ca 20 prosent eller 5 årsverk der 4 av disse gikk til det sentrale østlandsområdet. *Dermed sitter vi igjen med ca 10 årsverk styrking til det sentrale østlandsområdet i forbindelse med DUP.* Dette forholdet bør også tas med når vi vurderer ressursregistreringen i grensekontrollen i 2005, jamfør punkt 3.5.1. Ekstra bevilgningen på 20 millioner kroner brukt til rekruttering av tollaspiranter til grensekontrollen har ikke noe med DUP å gjøre. Tar vi bort effekten på 5 årsverk i 2005, blir styrkingen av grensekontrollen totalt sett da ikke 20 årsverk i snitt etter DUP, men 18. I tillegg medfører dette at økningen i ressurser i grensekontrollen for TØN og TOA fra 2004 til 2005 i sin helhet kan knyttes til ekstrabevilgningen på 20 millioner kroner og således ikke er et resultat av DUP.

Et forhold som kunne endret på skjevheten mellom oppgavefordeling og ressursandelen for det sentrale østlandsområdets del var at etaten flyttet en stor del av oppgavene ut av dette området til andre deler av landet. Imidlertid viste vurderingen i forrige punkt at dette bare ble gjort i beskjeden grad. Frigjøringen av oppgaver til 13,5 årsverk i TOA rundt vrakpant og vektårsavgift blir smått så lenge TOA totalt utgjør ca 540 årsverk. Fraværet av disse oppgavene reduserte heller ikke oppgavemengden til TOA i betydelig grad.

En fjerde forklaring på hvorfor det sentrale østlandsområdet ikke er blitt styrket med mer enn 14 årsverk etter DUP (hvorav ca 10 årsverk som følge av DUP) kan være at anslaget på hvor mange som ville bli frigjort var for optimistisk. Som tidligere nevnt er det flere forhold som kan forklare hvorfor antallet årsverk som ble frigjort ble mindre enn beregnet. Siden styrkingen av Østlandsområdet skulle skje ved at frigjorte ressurser skulle omplasseres henger suksessen av disse målene tett sammen. For det første måtte årsverk frigjøres og for det andre måtte frigjorte ressurser være villig til å bli overført til TOA og TØN. Begge disse premisene ble, som tidligere nevnt, oppfylt kun delvis. *På denne bakgrunn kan vi fastslå at det har funnet sted en viss ressursmessig styrking av det sentrale østlandsområdet etter DUP, men at denne styrkingen ikke har endret vesentlig på det skjeve forholdet som arbeidsgruppen påviste mellom ressursandelen til det sentrale østlandsområdet og oppgavemengden.*

Figuren nedenfor illustrer på en god måte hvor lite en økning på 14 årsverk i det sentrale østlandsområdet er sett i forhold områdets totale ressurser:

Figur 9: Ressursbruk Sentrale Østlandet 2001 - 2005



NB: Årene 1,2,3,4 og 5, er årene 2001, 2002, 2003, 2004 og 2005.

Dette forhold kan i første rekke forklares med at antallet frigjorte årsverk ble mindre enn forutsatt og at mange av de som ble frigjort sluttet i stedet for å flytte til det sentrale østlandsområdet. Effekten av den ressursmessige styrkingen på det sentrale østlandet med DUP er videre redusert ved at den i første rekke har skjedd i form av nyrekruttering og at en betydelig del av denne nyrekrutteringen er et resultat av midler som ble tilført etaten uavhengig av DUP.

4 Helhetlig måloppnåelse

Finansdepartementets oppdrag om en gjennomgang av organiseringen av Toll- og avgiftsetatens distriktsforvaltning besto som tidligere nevnt av to hovedlinjer. Én hovedlinje omhandlet kontororganiseringen av distriktsforvaltningen og én hovedlinje omhandlet arbeidsdelingen mellom ulike organisasjonsnivåer og enheter. Gjennomgangen av organiseringen skulle dels dreie seg om hvordan ressursene i distriktsforvaltningen kunne organiseres og utnyttes mest mulig effektivt og dels om hvordan forholdet til de toll- og avgiftspliktige organiseres og utvikles best mulig.

Av de syv målene som ble gjennomgått i forrige kapittel omhandler alle målene, unntatt opprettelsen av flere mobile kontrollenheter, hovedlinjen om arbeidsdelingen mellom ulike organisasjonsnivåer og – enheter. I disse seks målene var fokuset rettet mot hvordan ressursene i distriktsforvaltningen kunne organiseres og utnyttes mest mulig effektivt. At informasjonsvirksomheten skulle styrkes kan imidlertid sies også å omhandle hvordan forholdet til de toll- og avgiftspliktige organiseres og utvikles best mulig. I tillegg må det her nevnes at denne evalueringens fase 1 omhandlet målet om at omorganiseringen ikke skulle medføre redusert servicenivå for næringslivet og således omhandlet hvordan forholdet til de toll- og avgiftspliktige organiseres og utvikles best mulig. Endringer i kontororganiseringen ble redegjort for i kapittel 2. Endringen her var først og fremst begrunnet i hensynet til målet om effektiv drift og hvordan Tollvesenets arbeidsorganisering kunne endres for å møte utviklingstrekk i samfunnet, selv om hensynet til publikum og næringsliv også ble tillagt noe vekt. På denne bakgrunn er det rimelig å si at hovedfokuset i DUP i stor grad var hvordan ressursene i distriktsforvaltningen kunne organiseres og utnyttes mest mulig effektivt og kun i mindre grad omhandlet hvordan forholdet til de toll og avgiftspliktige organiseres og utvikles best mulig.

Om vi ser på måloppnåelsen innenfor de to hovedlinjene i oppdraget fra Finansdepartementet viser kapittel 2 og punkt 3.4 at Tollvesenet i stor grad har gjennomført de strukturmessige endringer som ble vedtatt av Regjeringen og Stortinget. Den nye kontororganiseringen var på plass i løpet av 2004, store deler allerede fra 1. januar 2004. Det ble opprettet flere kontrollenheter, selv om TNN ikke har klart å bemanne og drifte alle de mobile kontrollgruppene som ble foreslått opprettet i den regionen. *De strukturmessige endringene i DUP kan vi dermed konkludere med at etaten har gjennomført. Om dette har hatt den forventede effekt synes mindre klart.* Vurderingen av det må sees under måloppnåelsen innenfor den andre hovedlinjen i oppdraget fra Finansdepartementet, den om arbeidsdelingen mellom ulike organisasjonsnivåer og – enheter.

Vurderingen av måloppnåelsen i kapittel 3.1, 3.2, 3.3, 3.5, 3.6 og 3.7 viser at måloppnåelsen på disse punktene er lavere enn innenfor hovedlinjen om strukturendringer. Etaten har ikke klart å frigjøre like mange årsverk som skissert i Toll- og avgiftsdirektørens endringsforslag til Finansdepartementet. Ressursregistreringen i perioden 2001 -2005 viser at etaten ikke har klart å redusere ressurser til administrasjon i betydelig grad og at det sentrale østlandsområdet ikke har fått tilført ressurser i særlig grad. Dette henger dels sammen med at færre årsverk ble frigjort enn beregnet og at mange av de årsverkene som ble frigjort forsvant ut av etaten i stedet for å følge oppgavene som ble flyttet. I tillegg reduserte gjennomføringen av omstillingen ute i regionene effekten av samlingen av oppgaver på færre enheter ved at en del oppgaver ble spredd på flere steder ut fra hensynet til de berørte tjenestemenn. Mindre frigjøring av ressurser reduserte også ”potten” av tilgjengelige ressurser som kunne overføres til prioriterte områder som grensekontroll, virksomhetskontroll, informasjonsvirksomhet og det sentrale Østlandet. En viss styrking har imidlertid funnet sted, spesielt i grensekontrollen. Videre viser erfaringene fra samlingen av maskekontrollen og reduseringen av antall tollkasser at det er områder der etaten har klart å frigjøre ressurser og skape produktivetsforbedringer. Bildet er med andre ord nyansert, og det kan ikke konkluderes med at det ikke er mulig å frigjøre ressurser ved en reduksjon av antall enheter eller at det ikke kan skapes produktivetsforbedringer ved en endring i kontororganiseringen til en organisering med færre og større enheter. Hva DUP viser er at dette ikke er allmenngyldige sammenhenger som skjer av seg selv. Frigjorte årsverk er mennesker og disse flyttes ikke automatisk fra ett geografisk sted til et annet. Samtidig har vi ikke funnet det dokumentert at store enheter automatisk er mer produktive enn små. Dette er avhengig av type oppgave det

er snakk om. I gjennomgangen av produktivitet understreket vi også at det er usikkert i hvilken grad den påviste endringen i produktivitet kan forklares ut fra DUP eller andre årsaker. Det er for flere områder mulig å peke på andre plausible forklaringer på endringer i de oppnådde resultatene, både internt i etaten og eksterne forhold. Videre svekkes hensiktsmessigheten i vurderingene av produktivitet ved at det kan stilles spørsmål ved hvordan vi i denne evalueringen måler produktivitet. Gitt disse forhold, viser imidlertid vår gjennomgang at det synes som om etaten har oppnådd produktivetsforbedringer på noen områder.

Målene om å opprette solide fagmiljø regionalt og nasjonalt er ikke oppnådd hva gjelder nasjonale fagmiljø. Det er ikke opprettet solide nasjonale fagmiljø som følge av DUP. For de regionale er bildet både og. Innenfor grensekontrollen, virksomhetskontroll, fastsettelseskontroll og innkreving og regnskap har intervjuene vist at det er skapt nye fagmiljø i DUP, men ikke over alt. Der slike er skapt er imidlertid tilbakemeldingene fra de som arbeider i disse miljøene at de har positive erfaringer med å jobbe i et styrket fagmiljø og at slike miljøer skaper økt kvalitet i oppgaveløsningen. Andre intervjuobjekter har imidlertid ikke merket noen endringer med DUP, både innenfor de nevnte fagområdene, men særlig innenfor saksbehandling og innkreving og regnskap. Intervjuobjektene har i liten grad svart at de har merket noen forbedring av kvaliteten i oppgaveløsningen med DUP og svært mange av dem var ikke kjent med at dette var en målsetning i DUP overhodet.

Punkt 3.6 viste at etaten i svært beskjeden grad har overført oppgaver fra pressområdene til enheter med ledig kapasitet. Imidlertid lykkes etaten godt med de oppgavene som faktisk ble flyttet.

Hele DUP er forankret i forestillingen at økt ressursanvendelse skaper bedre resultater. DUP sitt bærende tiltak, endring i kontororganiseringen til en struktur med færre enheter skulle frigjøre ressurser som skulle settes inn på prioriterte områder for å gi bedre resultater. Kapittel 3 har vist at det ikke har skjedd store endringer i etatens ressursbruk med DUP. Dette forhold gjør det vanskeligere å vurdere sammenhengen mellom ressurser og resultater. Samtidig er det slik at de resultater som etaten produserer er avhengig av flere forhold enn ressursinnsatsen. Både interne og eksterne forhold virker inn. Internt kan vi nevne for eksempel tjenestemennenes motivasjon, kunnskaper, tekniske hjelpemidler og organisering. Av eksterne forhold kan nevnes for eksempel smugling, avgiftspolitik og økonomiske konjunkturer. Listen kan gjøres lengre, poenget her er at flere forhold spiller inn. I vårt material er det heller ingen klar positiv sammenheng mellom ressursinnsats og resultater. Noen områder oppnår bedre resultater med færre ressurser, for eksempel for innkreving og regnskap. Dette viser imidlertid ikke at reduserte ressurser gir bedre resultater, men at andre forhold også spiller inn. For å oppsummere, vårt material viser ingen klar og deterministisk sammenheng mellom at økte ressurser gir bedre resultater, men vi kan heller ikke motbevise dette. Uansett, den beskjedne endringen i ressursbruken etter DUP har i alle tilfeller redusert muligheten for at dette skulle kunne skje.

5 Konklusjon

Vi kan ut fra de foregående kapitler konkludere med at Tollvesenet i DUP var dyktige på strukturendring, men samtidig stille spørsmål om dette ga den forventede effekt i form av bedre ressursutnyttelse. Kapittel 3 viste at etaten ikke klarte å få ut like stor effekt som skissert i planleggingsfasen. Samtidig viser kapittel 3 at etaten på noen områder har lykkes

bedre enn på andre. Dette gjør at logikken bak argumentet om bedre produktivitet ved større enheter ikke kan avskrives, men at det heller ikke kan sies å ha gyldighet til enhver tid og for alle oppgaver. Hva var det da som gjorde for at etaten ikke lyktes fullt ut? Vi vil her komme med de viktigste hovedforklaringene, slik vi vurderer dette etter vår evaluering.

For det første må det stilles spørsmål om målformuleringene og om de oppsatte målene var realistiske. Vi har tidligere vist til at beregningene av hvor mange årsverk som kunne frigjøres fremstår som udokumenterte, derfor svært usikre og kanskje vel optimistiske. I tillegg er grunnlaget for nødvendigheten av strukturendringene og de oppsatte målene i DUP tynt beskrevet. I underlagsmaterialet er det samlet inn volum- og ressurstill, samt noen resultater for ett år, innenfor utvalgte områder. I tillegg refereres det kort til noen generelle utviklingstrekk i samfunnet og hvordan disse kan påvirke etaten. Målene som er satt opp kan virke som gode og fornuftige mål. På den annen side gir grunnlagsmaterialet ikke tilfredsstillende svar på spørsmål om hvorfor østlandsområdet skulle styrkes, hvorfor og hvor grensekontrollen måtte styrkes, hvor virksomhetskontrollen måtte styrkes, eller hvorfor store enheter skulle gi bedre resultater og bedre produktivitet enn små steder. Om vi skal være svært kritiske fremstår det mer som et spørsmål om den enkelte tror på de fremsatte premissene bak omorganiseringen eller ikke. Flere av høringsuttalelsene fra tolldistriktene på arbeidsgruppens innstilling av 22. mars 2002 målbar denne kritikken. Arbeidsgruppen selv nevnte den korte tidsfristen de hadde for å levere sin innstilling. På den andre side kom ikke oppdraget fra Finansdepartementet som en overraskelse i TAD i desember 2001, initiativet til gjennomgangen kom herfra. Etaten burde derfor hatt mulighet og tid til å samle inn et bredere underlagsmateriale i forkant, et grunnlag som i enda større grad kunne bygge opp om de valgte målsetningene i DUP.

Vedrørende de generelle utviklingstrekkene og hva de innebærer for Tollvesenet synes det som om det er en missing link, siden beskrivelsen virker overflatisk og noe tilfeldig valgt ut. For begge disse svakhetene ville en risikovurdering av kontrollvirksomheten til etaten ha bidratt til et sikrere grunnlag for valg av målsetninger.

For det andre viser gjennomføringen av DUP at den forventede effekten i form av flytting og samling av oppgaver ikke ble realisert fullt ut i de ulike regionene. De regionale prosjektene ønsket å opprettholde sine ressurser og forhandlet med Toll- og avgiftsdirektøren for å beholde mest mulig. Samtidig fikk flere regioner gjennomslag for å spre oppgaver på flere steder i regionen enn forutsatt. Det lå sterke og gode menneskelige hensyn bak dette, men på den annen side undergravde dette tanken om økt produktivitet gjennom samling av oppgaver.

For det tredje er det viktig å påpeke at premisset om at tjenestemenn skulle være villige til å flytte med arbeidsoppgavene når disse ble flyttet ikke har vist seg gyldig i DUP. Dette undergravde antallet årsverk som kunne frigjøres og dermed manglet forutsetningen for at prioriterte områder og steder kunne bli tilført ressurser i den grad som var målet. Her kommer tidsfaktoren også inn. Dette fordi det kan hevdes at selv om frigjort personell ikke ble overført til nye oppgaver, men i en viss grad sluttet og dermed ikke gir effekt på kort tid, gir disse effekt på lengre tid fordi de som sluttet har frigjort lønnsmidler. Disse midlene kan anvendes på å rekruttere nytt personell som på lengre sikt kan settes inn på prioriterte oppgaver. Om dette vil skje i fremtiden vet vi ikke nå. Det vil imidlertid i stadig større grad være vanskelig å si at eventuell nyrekruttering er et resultat av DUP og ikke andre forhold, som ekstra budsjettmidler eller omprioriteringer i tilførte midler etc.

For det fjerde viser gjennomgangen av hvilke mål som ble formulert og gjennomført at etaten i størst grad har lyktes på de mål som fikk størst oppmerksomhet og der oppfølgingen fra sentralt hold var sterkest. Vi tenker her i første rekke på strukturendringen, innkreving - og regnskapsområdet og erfaringene med flytting av vektårsavgift og vrakpant. Det var stort fokus på at de nye regionene skulle være etablert og i drift fra 1. januar 2004. Samtidig skulle Innkreving og regnskap samles og organiseres som egen enhet i regionene og være i drift fra 1. januar 2004. På dette området var det tett oppfølging fra direktoratet med detaljerte oppgavebeskrivelser og detaljbeskrivelser av hva som skulle være oppe og gå 1. januar 2004. For vektårsavgift og vrakpant var det foretatt grundige forberedelser før flyttingen og lagt opp et løp for kompetanseoverføring, regnskapsmessige forhold, IT- konsekvenser og lignende. At det som blir mest satt fokus på er der etaten best har lyktes er vel knapt noen overraskelse. Hva dette viser er at effekt av omstilling ikke kommer av seg selv, det krever en tett oppfølging i forkant, underveis og i etterkant. Direktoratet hadde et stort ansvar og har ikke lyktes like godt på alle områder. Organiseringen av omstillingen med et omstillingssekretariat, en administrasjonsavdeling og Toll- og avgiftsdirektøren skapte usikkerhet og forvirrende ansvarsforhold. Videre er det påfallende i hvor liten grad det ble lagt konkrete planer for etter- og videreutdanning i DUP. Dette særlig i lys av at ett av hovedgrepene i DUP var at frigjort personell skulle omdisponeres til nye oppgaver. Det fantes gode unntak, men intervjuene i TAD og regionene har avdekket et påfallende fravær av konkrete nye arbeidsbeskrivelser til frigjort personell og få opplæringsprogrammer. Flere fagmiljø, blant annet i virksomhetskontrollen fikk beskjed om at opplæring av frigjort personell måtte ordnes i egen region fordi kapasiteten på Tollvesenets kompetansesenter var sprengt. Dette fremstår som dårlig planlegging. Om etaten selv ikke hadde kapasitet til å sikre nødvendig videreutdanning burde det i det minste vært satt av midler og lagt planer for at andre utdanningsinstitusjoner kunne tilført frigjort personell nødvendig kompetanse.

6 Vedlegg

Vedlegg 1: Endringer i kontororganiseringen, samling og flytting av oppgaver

DUP medførte at tolldistriktene Østfold og Hedmark/ Oppland ble slått sammen til Tollregion Øst-Norge. At tolldistrikt Oslo og Akershus ble endret til tollregion Oslo og Akershus. Tolldistriktene Buskerud/Vestfold/Telemark og Agder ble slått sammen til Tollregion Sør-Norge. Videre ble tolldistriktene Rogaland og Hordaland/ Sogn og fjordane slått sammen, i tillegg ble Møre og Romsdal fylke skilt ut fra tolldistrikt Trøndelag og Møre og slått sammen med tolldistriktene Rogaland og Hordaland/ Sogn og fjordane til region Vest-Norge. Restene av gamle Trøndelag og Møre tolldistrikt ble slått sammen med Nordland tolldistrikt til Tollregion Midt-Norge. Tolldistrikt Troms og Finmark ble endret til Tollregion Nord-Norge.

Tabellen nedenfor er delt inn i enkelte tollregioner og TAD, med underpunktene struktur, organisering³⁸ og oppgaver

Region Øst-Norge	Status	Tidspunkt	Kilde
Struktur			
Fredrikstad distriktstollsted	Endret til regiontollsted	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Kongsvinger distriktstollsted	Endret til tollsted	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Gjøvik tollsted	nedlagt	01.04.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Moss tollsted	nedlagt	01.04.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Svinesund tollsted	Slått sammen med Fredrikstad regiontollsted til Fredrikstad/Svinesund tollsted	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Organisering			
Administrasjon	Administrasjonsavdeling opprettet	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Øst 16.09.03
Regionalt infosenter	opprettet	01.08.05	Vårin Utne
Kontroller stilling	opprettet	17.01.05	Protokoll 14.10.03,

³⁸ Vedlegg 4 viser de nye tollregionenes organisering slik disse ble vedtatt i protokoll av 14. oktober 2003 mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene.

			Vårin Utne
Fastsettelse/virkkont.	Opprettet fastsettelses og virksomhetskontrollavdeling	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Øst 16.09.03
Fastsettelseskontrollen	Samlet på Fredrikstad/Svinesund tollsted og Hamar tollsted. Organisering av fastsettelseskontrollen ved grensetollstedene videreført	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Øst 16.09.03
Virksomhetskontroll	Lagt til Fredrikstad/Svinesund, Hamar og Kongsvinger.	01.04.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Øst 16.09.03
Grensekontroll	Organisert i en egen grensekontrollavdeling i regionen. Opprettet et egen kontrollkontor ved Kongsvinger	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Øst 16.09.03
Saksbehandling	Organisert i en egen regelavdeling	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Øst 16.09.03
Oppgaver			
IR	Samles i Fredrikstad	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Øst 16.09.03
Regionale administrative oppg.	Samles i Fredrikstad	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Øst 16.09.03
Saksbehandling	Samles i Fredrikstad med unntak av oppfølging transitteringssaker, midlertidige deklarasjoner og kredittdeklarasjoner i TVINN som utføres i Kongsvinger	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Øst 16.09.03
Oppgaver knyttet til småbåtregisteret	Legges nasjonalt til region Øst-Norge	01.01.04	Vedtak Tolldir. 31.03. 2003
Sentralbord	Samlet i Kongsvinger	01.01.06	Rapport fra Styringsgruppen Region Øst 16.09.03, Vårin Utne

Region Oslo-Akershus			
Struktur			
Oslo distriktstollsted	Endret til regiontollsted	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Oppgaver			
Vektårsavgift, vrakpant	Flyttet til Bodø	01.01.04	Vedtak Tolldir. våren 2003
Region Sør-Norge			
Struktur			
Kristiansand distriktstollsted	Endret til regiontollstollsted	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Drammen distriktstollsted	Endret til tollsted	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Arendal tollsted	Nedlagt	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Tønsberg tollsted, Larvik tollsted og Sandefjord tollsted	Slås sammen til Sandefjord tollsted	01.06.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Organisering			
Administrasjon	Administrasjonsstab opprettet i Kristiansand	01.01.04	Protokoll 14.10.03
IR	Opprettet Innkrevings- og regnskapsavdeling	01.01.04	Protokoll 14.10.03
Saksbehandling	Opprettet regelavdeling	01.01.04	Protokoll 14.10.03
Grensekontroll	Opprettet grensekontrollavdeling	01.01.04	Protokoll 14.10.03
Fastsettelse/virk-kontroll	Opprettet Fastsettelse og virksomhetskontrollavd.	01.01.04	Protokoll 14.10.03
Regionalt infosenter	Opprettet i Kristiansand	01.03.05	Eino Brøyn
Kontroller	Funksjon opprettet i Kr.sand	01.01.05	Protokoll 14.10.03
Oppgaver			
Administrasjon	Samles i Kristiansand Virksomhetskontrollen legges til Sandefjord	01.01.04 31.12.05	Protokoller av 14.10.03 og 10.06.05
Fastsettelseskontrollen	Maskekontrollen samles i Drammen	Gradvis fram til 01.06.04	Protokoll 14.10.03



IR/Kassefunksjonen	Samles i Kristiansand	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Sør 18.08.03, Protokoll 14.10.03
Saksbehandling	Samles i Kristiansand, med unntak av deler som legges i Skien og Drammen	01.01.04	Protokoll 14.10.03
TET- etterbehandling	Legges til Sandefjord	01.01.05	Medbestemmelsesmøte 07.09.04
Underretning	Samles i Kristiansand for Agder fylkene og Sandefjord for Bu/Ve/Te	31.12.05	Protokoll av 08.11.05
Sentralbord	Samles i Drammen	Gradvis fram til 01.06.04	Eino Brøyn
Ekspedisjon	Flyttes fra Larvik og Tønsberg til Sandefjord	01.06.04	Eino Brøyn
Grensekontroll	Flyttes fra Larvik til Sandefjord	01.04.04	Eino Brøyn

Region Vest-Norge			
Struktur			
Bergen distriktstollsted	Endres til regiontollsted	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Stavanger distriktstollsted	Endres til tollsted	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Odda tollsted	Nedlagt	01.03.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Stord tollsted	Nedlagt	01.03.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Florø tollsted	Nedlagt	01.06.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Molde tollsted	Nedlagt	01.07.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Kristiansund tollsted	Nedlagt	01.07.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Måløy tollsted	Endret til ekspedisjonsenhet	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Ålesund tollsted	Flyttet fra gamle Trøndelag og Møre tolldistrikt til reg. Vest-Norge.	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Organisering			
Administrasjon	Opprettet administrasjonsstab	01.01.04	Protokoll 14.10.03
Saksbehandling	Opprettet regelavdeling	01.01.04	Protokoll 14.10.03
IR	Opprettet Innkrevings- og regnskapsavdeling	01.01.04	Protokoll 14.10.03
Grensekontroll	Opprettet grensekontrollavdeling	01.01.04	Protokoll 14.10.03
Fastsettelse/virkkontr.	Opprettet Fastsettelse og virksomhetskontroll.	01.01.04.	Protokoll 14.10.03

Virksomhetskontrollen	Faste enheter i Bergen, Stavanger og Ålesund ³⁹ .	01.01.04. Revisor i Ålesund faglig under Bergen fra 01.01.06	Protokoll 14.10.03 Jon Eriksen
Styrke turnusgruppene i grensekontrollen	i Bergen, Stavanger, Opprette turnusgruppe i Ålesund	01.02.04 01.04.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Vest 12.09.03. Jon Eriksen
Regionens IT-ansvarlige	Plassert i Stavanger	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Vest 12.09.03
Måløy ekspedisjonsenhet	Plasseres administrativt under kontor for fastsettelse og virksomhetskontroll i Ålesund	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Vest 12.09.03
Egersund kontroll og ekspedisjonsenhet	Plasseres administrativt under kontor for grensekontroll i Stavanger	01.01.04	Styringsgruppen Region Vest-Norge 12.09.03
Kontroller	Opprettet	01.04.05	Protokoll 14.10.03, Jon Eriksen
Oppgaver			
Regionale administrative oppgaver	Samlet i Bergen	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Vest 12.09.03
IR	Samlet i Bergen	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Vest 12.09.03,
Regionalt infosenter	Lagt til Bergen	01.09.05	Brev fra Toll- og avgiftsdirektøren 15.10.03
Fastsettelse (EDI) og maskekontroll	Samlet i Stavanger	01.01.04	Protokoll 14.10.03
Saksbehandling	Samles i Bergen	01.01.04 (Saker fra 2003 ferdigstilt i Stavanger)	Rapport fra Styringsgruppen Region Vest 12.09.03 Jon Eriksen
Inntasting av særavgifts-deklarasjoner	Samles i Bergen	01.10.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Vest 12.09.03
Sentralbord	Samles i Bergen	16.03.06	Jon Eriksen

³⁹ Senere justert i Ålesund da mange tollrevisorer sluttet

Region Midt-Norge			
Struktur			
Trondheim distriktstollsted	Endret til regiontollsted	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Bodø distriktstollsted	Endret til tollsted.	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Steinkjer tollsted	Endres til kontrollenhet. Gradvis avvikling av ekspedisjon og fortollingsvirksomhet	01.04.04 Fra 01.02.04 til 01.04.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Sortland tollsted	Nedlagt	01.06.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Mosjøen tollsted	Nedlagt	01.04.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Narvik tollsted	Slått sammen med Bjørnefjell ekspedisjons- og kontrollenhet til Narvik/Bjørnefjell tollsted	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Bjørnefjell ekspedisjons- og kontrollenhet	Slått sammen med Narvik tollsted til Narvik/Bjørnefjell tollsted	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Organisering			
Administrasjon	Administrasjonsstab opprettet	01.01.04	Protokoll 14.10.03
Saksbehandling	Regelkontor i Trondheim underlagt Fastsettelses og virksomhetskontroll avd.	01.01.04	Protokoll 14.10.03
IR	Opprettet Innkrevings- og regnskapsavdeling	01.01.04	Protokoll 14.10.03
Grensekontroll	Opprettet grensekontrollavdeling	01.01.04	Protokoll 14.10.03
Grensekontroll	Organisert i trafikkontrollgrupper i Trondheim, Steinkjer, Mo, Bodø og Narvik/Bjørnefjell alle underlagt avdelingssjefen i Trondheim	Gradvis fra 01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Midt 18.09.03
Fastsettelse/virkkontr.	Opprettet Fastsettelse og virksomhetskontrollavdeling	01.01.04	Protokoll 14.10.03
Virksomhetskontroll	Organisert i ett kontor i	01.01.04	Protokoll 14.10.03

	Trondheim, men med revisorer også i Steinkjer, Mo, Bodø og Narvik/Bjørnefjell		
Vektårsavgift og vrakpant	Opprettet avdeling for vektårsavgift og vrakpant	01.01.04	Protokoll 14.10.03
Kontroller	Stilling opprettet Oppgave startet	01.01.04 01.08.04	Protokoll 14.10.03
Regionalt infosenter	Skiftet navn fra infoenhet og lagt inn i administrasjonsstaben	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Midt 18.09.03
Oppgaver			
Administrasjon	Samles i Trondheim, med unntak av IT ansvarlig i Bodø	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Midt 18.09.03
IR	Samles i Trondheim	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Vest 18.09.03
Fastsettelseskontroll	Maskekontrollen samles i Trondheim	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Midt 18.09.03
Saksbehandling	Samles i Trondheim	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Midt 18.09.03
Vektårsavgift og vrakpant	Nasjonal oppgave overført til Bodø fra Oslo og Akershus	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Midt 18.09.03
Sentralbord	Samles i Trondheim	02.02.06	Trygve Gjermstad

Region Nord-Norge			
Struktur			
Tromsø distriktstollsted	Endret til regiontollsted	01.01.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Alta tollsted	Nedlagt	01.07.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Vadsø tollsted	Endret til kontrollenhet	01.07.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Honningsvåg kontrollenhet	Nedlagt	01.07.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Båtsfjord kontrollenhet	Nedlagt	01.07.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Vardø kontrollenhet	Nedlagt	01.07.04	St.prp. nr 65 (2002-2003), Inst.S.nr.260 (2002-2003), Brev FIN 26.06. 2003
Organisering			
Regiontollstedets organisering	I henhold til organisasjonskart	01.01.04	Protokoll 14.10.03, Svein Skeie
Underliggende kontorer	I drift/operative	01.04.04	Svein Skeie
Mobile kontrollgrupper	Opprettet i Vadsø, Hammerfest, Harstad og Tromsø (på papiret ikke implementert)	01.07.04 01.07.05	Rapport fra Styringsgruppen Region Nord-Norge 12.09.03 og Innspill Svein Skeie.
Informasjonsenhet	Opprettet i Tromsø	01.04.05	Inge Eliassen
Tjenestemenn på IKV	Opprettet ordning	03.10.05	Svein Skeie
Virksomhetskontroll	Samlet i Tromsø administrativt. Revisorer fortsatt i Harstad, stilling i Hammerfest overført til Tromsø	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Nord-Norge 12.09.03
Oppgaver			
Oppgaver tilknyttet Svalbard	Legges nasjonalt til region Nord-Norge	01.01.04	Vedtak Tolldir. 31.03. 2003
Fastsettelseskontrollen	Samlet i Tromsø	01.04.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Nord-Norge



			12.09.03 og Skeie
TET	Samlet i Hammerfest	01.01.05	Skeie
Saksbehandling	Delt inn i lokale og regionale saker og desentralisert.	01.01.04	Rapport fra Styringsgruppen Region Nord-Norge 12.09.03
Sentralbord	Samles i Tromsø	23.01.06	Svein Skeie
TAD			
Oppgaver			
Bevilgning for tollager C og D	Flyttes til regionene	01.01.04	Vedtak Tolldir. 31.03. 2003
Innfordring av toll for nordiske land	Flyttes til regionene	01.01.04	Vedtak Tolldir. 31.03. 2003
Innvilgelse av søknad om regnskapsmessig atskillelse av varer	Flyttes til regionene	01.01.04	Vedtak Tolldir. 31.03. 2003
Saksbehandling i 1. instans	Flyttes til regionene	01.01.04	Vedtak Tolldir. 31.03. 2003

Vedlegg 2: Liste over intervjuer

Toll- og avgiftsdirektoratet

Dato	Sted	Område
6. april 2006	TAD/PK	Virksomhetskontroll
7. april 2006	TAD/PK	Fastsettelseskontroll
7. april 2006	TAD/PK	Grensekontroll
19. april 2006	TAD/JA	Saksbehandling
20. april 2006	TAD/PK	Vektsårsavgift og vrakpant
21. april 2006	TAD/IR	Innkrevning og regnskap

Tollregionene

Dato	Sted	Område
24. april 2006	TMN/Trondheim	Maskekontroll
24. april 2006	TMN/Trondheim	Saksbehandling
24. april 2006	TMN/Trondheim	Grensekontroll
25. april 2006	TMN/Bodø	Vektårsavgift og vrakpant
25. april 2006	TMN/Bodø	Vektårsavgift og vrakpant
25. april 2006	TSN/Kristiansand	Innkrevning og regnskap
25. april 2006	TSN/Kristiansand	Saksbehandling
25. april 2006	TSN/Kristiansand	Virksomhetskontroll
27. april 2006	TSN/Sandefjord	Virksomhetskontroll
28. april 2006	TVN/Stavanger	Maskekontroll
5. mai 2006	TVN/Bergen	Grensekontroll
5. mai 2006	TVN/Bergen	Innkrevning og regnskap
5. mai 2006	TØN/Fredrikstad	Maskekontroll
5. mai 2006	TØN/Fredrikstad	Virksomhetskontroll
5. mai 2006	TØN/Fredrikstad	Saksbehandling
9. mai 2006	TNN/Tromsø	Innkrevning og regnskap
9. mai 2006	TNN/Tromsø	Virksomhetskontroll
9. mai 2006	TNN/Tromsø	Grensekontroll
16. mai 2006	TØN/Kongsvinger	Grensekontroll
16. mai 2006	TØN/Kongsvinger	Virksomhetskontroll



Vedlegg 3: Dokumentliste



Vedlegg 4: Organiseringen av de nye tollregionene