



**TOLL  
CUSTOMS**

# Rapport til Finansdepartementet om ny organisering av Tolletaten

## Innhold

i.	SAMMENDRAG.....	2
1.	INNLEDNING.....	4
2.	DAGENS ORGANISERING.....	6
2.1	Overordnet om dagens organisering.....	6
2.2	Tolldirektoratet.....	6
2.3	Tollregionene.....	7
2.4	Utfordringer og muligheter for fremtidens tolletat.....	7
3.	BESKRIVELSE AV NY MODELL FRA 1.JUNI 2019.....	8
3.1	Overordnet om modellen.....	8
3.2	Grensedivisjonen.....	9
3.3	Vareførselsdivisjonen.....	9
3.4	Tolldirektoratet.....	10
3.5	Fremtidig målbilde.....	10
4.	LOKALISERING AV LEDELSEN I DIVISJONENE.....	11
4.1	Kriterier for valg av lokalisering.....	11
4.2	Hensyn og vurderinger.....	12
4.3	Valg av alternativer for vurdering.....	12
4.4	Vurdering av lokasjoner.....	13
5.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER.....	14
5.1	Gevinster/effekter.....	14
5.2	Konsekvenser for de ansatte.....	15
5.3	Opprettinger og presiseringer i regelverk.....	15
5.4	Konsekvenser for IT-systemer.....	16
5.5	Omstillingskostnader.....	16
6.	RISIKO.....	16
	VEDLEGG 1.....	19
	VEDLEGG 2.....	22
	VEDLEGG 3.....	32

## i. SAMMENDRAG

Tolletaten orienterte Finansdepartementet i desember 2018 om en ny organisasjonsmodell for etaten. I denne rapporten beskrives modellen mer utførlig.

Arbeidet med utredningen har pågått siden 2017. Som del av arbeidet har det blant annet vært nedsatt et uavhengig ekspertutvalg ledet av professor Tom Colbjørnsen. Ulike forslag til ny organisering har i to omganger vært på intern høring i Tolletaten.

Tolletaten går inn for å organisere etaten etter en organisasjonsmodell med to landsdekkende fagdivisjoner for operativ virksomhet, samt et omorganisert direktorat. Den ene fagdivisjonen (med arbeidstittel Grensedivisjonen) vil blant annet få ansvar for grensekontroll og ekspedisjon ved tollstedene. Divisjonen vil i sitt arbeid i stor utstrekning være avhengig av fysisk tilstedeværelse for å kontrollere varer og varebærere. Den andre fagdivisjonen (med arbeidstittel Vareførselsdivisjonen) vil blant annet få ansvar for deklarasjonskontroll, etterkontroll og prosedyreoppfølging. Vareførselsdivisjonen vil i hovedsak kunne organisere sin virksomhet uavhengig av hvor varer og varebærere befinner seg. Modellen innebærer at etaten går fra seks regioner med et bredt operativt oppgavespenn, til to spesialiserte landsdekkende fagdivisjoner. I direktoratet vil antall avdelinger reduseres fra fem til fire.

Organisasjonsendringen Tolletaten nå går inn for er første trinn mot å nå vårt målbilde for organiseringen av etaten. Første trinn er i hovedsak en styringsreform som etablerer den overordnede strukturen i ny organisasjonsmodell. Senere trinn legger til rette for effektiviseringsgevinster. Omorganiseringen som her beskrives har en tydelig selvstendig begrunnelse, som oppnås også uten ytterligere organisasjonsendringer.

Trinn én planlegges iverksatt 1. juni 2019. Etaten vil, når overordnet struktur er på plass, vurdere å ta ytterligere steg i omorganiseringen. Hvis etaten velger å gå videre, tas det sikte på raskt å implementere de viktigste elementene i endelig målbilde for ny organisering. Gjennomføring av senere trinn forutsetter at departementet slutter seg til disse.

Omorganiseringen per 1. juni 2019 gjennomføres ved at dagens organisasjonsheter styringsmessig legges inn under divisjonene. Grensekontrollavdelingene i dagens regioner legges inn under Grensedivisjonen. Toll- og vareførselsavdelingene legges inn under Vareførselsdivisjonen. Administrasjonsavdelingene i regionene vil organisatorisk bli plassert som en del av direktoratet, men sitte geografisk spredt og ivareta funksjoner for divisjonene. Den nye organisasjonsstrukturen gjennomføres, med noen mindre unntak, uten oppdeling av organisatoriske enheter på avdelingsnivå eller geografisk relokalisering av ansatte. Enkelte ansatte vil kunne få nye arbeidsoppgaver og/eller nytt arbeidssted innenfor pendleravstand. Disse justeringene ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett. Første trinn i omorganiseringen fordrer ikke et bredt personalmessig innplasseringsløp.

Tolletaten har involvert de ansatte, fagforeningene og vernetjenesten tett i utredningsarbeidet. De tillitsvalgte har betegnet prosessen som god og inkluderende. Omorganiseringen fra 1. juni medfører at styringslinjene endres slik at ansvar og fullmakter plasseres tydeligere i organisasjonen. Ny struktur legger også til rette for mer fleksibel

ressursdisponering og stordriftsfordeler. Videre kreves det mindre koordinering og dublering av funksjoner og oppgaver på tvers av og i regioner. Styring og internkontroll styrkes ved at praksis harmoniseres, både operativt og administrativt.

I planleggingen av ny organisasjon arbeider Tolletaten med sikte på å nå sitt besluttede målbilde. Ny organisasjonsstruktur per 1. juni 2019 er et viktig skritt på veien. Strukturen realiserer flere gevinster, styringsmessig og økonomisk, og vil kunne stå seg over tid, også uten ytterligere organisatoriske grep.

Tolletaten går inn for at ledelsen for Grensedivisjonen lokaliseres til Mosseområdet og at ledelsen for Vareførselsdivisjonen lokaliseres til Bergen. Ved vurderingen av lokalisering er det tatt utgangspunkt i kriteriene som er nedfelt i Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon. Retningslinjene får imidlertid ikke direkte anvendelse, da omorganisering fra 1. juni i hovedsak ikke medfører relokalisering av arbeidsplasser.

Omstillingskostnader i forbindelse med omorganiseringen er i all hovedsak knyttet til prosjektbistand og nødvendig tilpasning av etatens IT-systemer. Konsekvensene for etatens IT-systemer er begrenset. Totalt er kostnadene estimert til 10,7 MNOK, som vil håndteres innenfor etatens ordinære budsjettammer. Det vil i tillegg påløpe kostnader i forbindelse med etablering av divisjonsledelsene. Disse kostnadene vil hovedsakelig knytte seg til lokaler, IT-infrastruktur, avhending, flytting og profilering. Regiontollstedet i Fredrikstad vil uavhengig av omorganiseringen måtte flytte til nye lokaler i nær fremtid. Kostnadenes størrelse vil avhenge av hvilke løsninger som blir valgt. Et eventuelt trinn to i organisasjonsutredningen vil innebære mer omfattende endringer på flere områder, med tilhørende engangskostnader. Organisasjonsmodellen fra 1. juni vil ikke føre til økte varige kostnader. Omorganiseringen medfører behov for enkelte opprettinger og presiseringer i regelverk for å ivareta rett benevnelse på etatens enheter.

Risikoen ved organisasjonsendringen vurderes som lav til moderat, blant annet som følge av at omorganiseringen gjennomføres uten splitting av organisatoriske enheter på lavere nivå og med få endringer av arbeidsoppgaver og lokalisering av arbeidsplasser. Risikoreducerende tiltak er identifisert og blir iverksatt fortløpende ved behov.

Klager over enkeltvedtak blir i ny organisasjon behandlet av Avdeling for regelverk og prosedyre i direktoratet. Direktoratet vil i ny organisasjonsstruktur ikke være organisatorisk overordnet divisjonene på generell basis, men divisjonene vil på enkeltområder være underlagt direktoratets instruksjon. Avdelingen vil bli tillagt myndighet fra tolldirektør til å avgjøre klagesaker og instruere divisjonene i saksbehandlingen av enkeltvedtak. Modellen ivaretar forvaltningslovens krav om at klager på enkeltvedtak skal behandles av overordnet organ.

## 1. INNLEDNING

I forbindelse med oppgaveoverføringen til Skatteetaten ble det fra 1. januar 2016 gjennomført en foreløpig organisasjonsendring for å ivareta de mest umiddelbare følgene av oppgaveoverføringen.

Med utgangspunkt i tildelingsbrev for 2017, og omtale i tildelingsbrevene av 2015 og 2016, satte Tolletaten i gang et arbeid høsten 2017 med å utrede etatens organisering. Colbjørnsen-utvalget, som ble etablert av tolldirektøren, fikk oppdrag om å gi en faglig uavhengig anbefaling til ny organisering. Utvalget anbefalte i sin endelige rapport juni 2018 en modell med tre nasjonale fagdivisjoner, uten direktorat. I forkant av at utvalget overleverte sin anbefaling, ble det gjennomført en intern høring av utvalgets rapport der både etatens enheter og medarbeidere fikk anledning til å gi sin vurdering av den foreløpige rapporten.

I oktober 2018 sendte tolldirektør sin foreløpige vurdering av valg av hovedmodell på intern høring. Tolldirektøren anbefalte en omarbeidet modell med to nasjonale fagdivisjoner og med et direktorat. Colbjørnsen-utvalgets arbeid, den oppfølgende prosess i etaten, samt høringssvarene fra de to interne høringsrundene har dannet viktige grunnlag for etatens videre utredningsarbeid.

I tildelingsbrevet for 2018 ble Tolletaten gitt i oppdrag å utrede en modell for ny organisering. Tolletaten oversendte en skisse til ny modell i brev av 11. desember 2018. I Finansdepartementets tilbakemelding av 20. desember 2018 stilte departementet seg positiv til at etaten arbeidet videre med å detaljere den nye organisasjonsmodellen. Videre ba departementet etaten utarbeide en «*utdypende beskrivelse av modellen, forslag til lokalisering av divisjonene, samt økonomisk og administrative konsekvenser av modellen*». Departementet ba også om en nærmere utredning av at den skisserte modellen ivaretar forvaltningslovens krav til saksbehandling av klager over enkeltvedtak. Med denne rapporten, inkludert vedlagte utredning om organisering av klagebehandling i ny organisasjon, søker Tolletaten å svare ut departementets bestillinger.

Det er identifisert en rekke forbedringsområder for Tolletaten. Selv om det for flere av områdene også vil være nødvendig med andre tiltak enn endret organisering, gir de til sammen tunge argumenter for at endret organisering er nødvendig:

- Dagens regionstruktur gir dublering av funksjoner, flere små og sårbare fagmiljøer og ineffektiv ressursbruk. Det er også i noen grad dublering av funksjoner mellom regioner og direktoratet. Dublering av funksjoner gir lav grad av spisskompetanse innen enkelte områder, noe som igjen svekker utviklingskraften. I tillegg gjør dagens struktur det også krevende å organisere og styre eventuelle fremtidige nasjonale enheter i etaten effektivt.
- Dagens regionstruktur låser ressurser, gjør ressursdisponeringen rigid og hemmer den operative samhandlingen.
- Uklar og fragmentert fordeling av ansvar mellom etatens mange enheter gir et stort koordineringsbehov, lavere trykk på utvikling og utydelig ansvarsfordeling.
- Det er lavt trykk på utvikling på enkelte områder, for eksempel effektivisering av virksomheten, prosessforbedring og automatisering. Kapasiteten og evnen til å gjennomføre utredningsarbeid er blandet og tidvis svak.

- Det er en rekke utilsiktede forskjeller i praksis og prioriteringer mellom regionene, slik at like tilfeller ikke behandles likt.
- Kontrollspennet i etatens enheter spriker betydelig med hensyn til antall ansatte per leder.

Med utgangspunkt i de identifiserte problemene og en vurdering av i hvilken grad en omorganisering vil kunne bidra til å løse dem, er følgende mål etablert for omorganiseringen:

- Mer effektiv ressursutnyttelse
  - Mindre unødvendig dublering av funksjoner
  - Organisering som fremmer store fagmiljøer og legger til rette for mer spesialisering
- Legge godt til rette for nasjonale enheter og fellesfunksjoner
- Mer fleksibel ressursdisponering
- Klar fordeling av ansvar

I tillegg til målene ovenfor må fremtidig organisering gi utviklingskraft og god styrbarhet i organisasjonen. Organiseringen bør bidra til et forsvarlig kontrollspenn for alle ledere. Det er også en målsetning at organiseringen skal legge til rette for god kvalitet i oppgavegjennomføringen og god samhandling på tvers av organisasjonen.

I vårt brev av 11. desember 2018 påpekes det at Tolletaten ser for seg en gradvis omlegging til ny struktur med sikte på at den overordnede strukturen er på plass 1. juni 2019. I denne rapporten beskrives etaten slik den er tenkt organisert fra 1. juni, inkludert forslag til lokalisering av divisjonsledelse. Målbildet for den nye organisasjonen på noe lenger sikt er også beskrevet i det nevnte brevet. Dette målbildet ligger fast og er nærmere beskrevet i pkt. 4.5.

Gjennomføringsmåten er planlagt slik at første trinn ikke nødvendigvis gjør videre organisasjonsendringer. Ny organisasjon slik den er planlagt fra 1. juni vil i seg selv medføre betydelige styringsmessige fordeler og effektiviseringsgevinster. Organiseringen vil kunne stå seg over tid uten ytterligere organisatoriske endringer. Det er samtidig tatt hensyn til at omorganiseringens første trinn skal legge til rette for det fremtidige målbildet, for eksempel med hensyn til lokalisering av divisjonsledelse.

Ved etablering av modellens øverste ledernivå fra 1. juni 2019 sikrer vi fremdrift i prosessen og sørger for at etatens oppmerksomhet rettes mot den nye organisasjonsstrukturen fremfor den som skal fases ut. Samtidig holder vi momentet oppe i endringsarbeidet og høster erfaring med «divisjonstenkning» før øvrige detaljer fastsettes. Det planlegges for en gradvis omlegging til ny struktur, blant annet for å redusere risiko, ta ut tidlige gevinster, håndtere omstillingskostnader innenfor budsjetttrammene, samt gi tid til å utrede modellen i detalj.

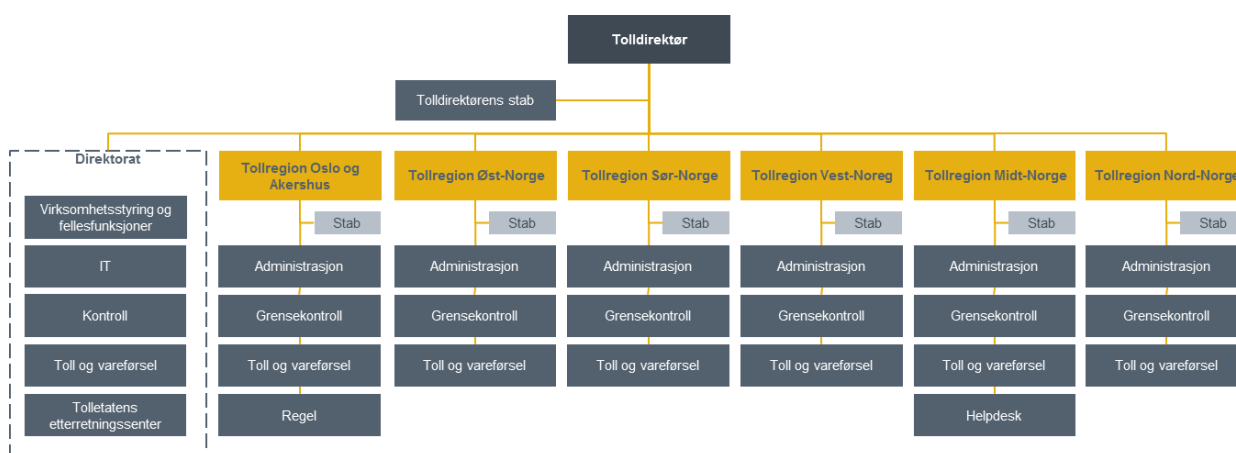
Tolletaten har involvert de ansatte, fagforeningene og vernetjenesten tett i utredningsarbeidet. Det har vært jevnlig drøftinger med de tillitsvalgte i alle stegene av prosessen. Tilbakemeldingene fra de tillitsvalgte er at hovedavtalens bestemmelser om medvirkning har vært godt ivarettatt, og prosessen har blitt betegnet som god og inkluderende. Videre er det gjennomført to formelle, interne høringsrunder, først av det

eksterne Colbjørnsen-utvalget sitt arbeid og deretter i forbindelse med tolldirektørens vurdering av organisasjonsmodell. Norsk Tollerforbund og NTL Tolletaten har uttalt at de støtter valg av fagdivisjonsmodellen som organisasjonsmodell for Tolletaten. De ansatte og tillitsvalgte er orientert om den organiseringen som planlegges iverksatt fra 1. juni 2019 samt plassering av divisjonsledelsen for de to fagdivisjonene som her presenteres.

Etatens medarbeidere har hatt anledning til å komme med innspill i linjen, gjennom sine tillitsvalgte og direkte til prosjektet. I det videre arbeidet er det opprettet et delprosjekt på endringsledelse som skal ivareta at alle ansatte får den informasjonen og opplæringen de måtte trenge. Det vil også gjennomføres endringsmålinger flere ganger det kommende året, for å sikre «temperaturmålinger» fra alle ansatte. I tillegg er det opprettet lokale innføringsnettverk i alle regioner for å sikre god lokal forankring mot ansatte og støtte til ledere.

## 2. DAGENS ORGANISERING

### 2.1 Overordnet om dagens organisering



Tolletaten er en statlig virksomhet og et forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet. Finansdepartementet har som eierdepartement det overordnede ansvaret for Tolletaten og skal sikre at virksomheten styres i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, samt i henhold til Tolloven og andre lover og forskrifter. Etaten er organisert i et direktorat og seks tollregioner, samt tolldirektørens stab.

Tolletatens ledergruppe består i dag av 14 personer: Toldirektør, de seks regiondirektørene, direktørene for de fem avdelingene i Toldirektoratet, kommunikasjonsdirektøren samt lederen av tolldirektørens stab.

### 2.2 Toldirektoratet

Toldirektoratet ligger i Oslo og utfører tre hovedfunksjoner: Direktoratet skal bistå tolldirektøren i arbeidet med å styre etaten. Direktoratet leverer regelverks-, prosedyre-, og systemutvikling. I tillegg leverer direktoratet fellestjenester som benyttes av hele etaten. Toldirektoratet er organisert med tre fagavdelinger (Kontrollavdelingen, Toll- og

vareførselsavdelingen og Tolletatens etterretningssenter), to stabsavdelinger (Avdeling for virksomhetsstyring og fellesfunksjoner og IT-avdelingen) samt ytterligere tre stabsfunksjoner underlagt tolldirektøren (Tolldirektørens stab, Kommunikasjonsenheten og Internrevisjonen).

Tolldirektoratet støtter tolldirektørens linjestyring overfor regionene. Avdelingene og stabsfunksjonene i direktoratet er fagmyndighet og prosesseier på utvalgte områder, samt leverer felles støttetjenester til hele etaten.

Innenfor utvalgte prosessområder blir operative oppgaver samkjørt og utført på ett sted på tvers av virksomheten. Der slike nasjonale enheter er etablert styres disse gjennom linjeledelse og fagstyring på samme måte som andre enheter.

### 2.3 Tollregionene

De seks tollregionene har ansvar for operativ gjennomføring av Tolletatens oppgaver. Hver tollregion er organisert med flere tollsteder og ekspedisjons- og kontrollenheter. Regionene har ansvar for utøvelsen av samfunnsoppdraget innenfor sitt geografiske område.

Etaten består i dag av følgende seks tollregioner:

- *Oslo og Akershus* omfatter de to nevnte fylkene og har regiontollsted i Oslo
- *Øst-Norge* omfatter Østfold, Hedmark og Oppland med regiontollsted i Fredrikstad
- *Sør-Norge* omfatter Agderfylkene, Telemark, Vestfold og Buskerud med regiontollsted i Kristiansand
- *Vest-Norge* omfatter fylkene Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal med regiontollsted i Bergen
- *Midt-Norge* omfatter Trøndelag og Nordland med regiontollsted i Trondheim
- *Nord-Norge* omfatter fylkene Troms og Finnmark med regiontollsted i Tromsø

Regionene er, med noen mindre unntak, delt opp i tre avdelinger for henholdsvis administrasjon, grensekontroll og toll- og vareførsel. Tollregion Oslo og Akershus har i tillegg en egen regelavdeling med oppgaver hovedsakelig innen toll- og vareførsel. Tollregion Midt-Norge er tillagt Helpdesk-funksjonen med ansvar for IT-support for hele etaten.

### 2.4 utfordringer og muligheter for fremtidens tolletat

Tolletaten står overfor store utfordringer i tiden fremover. Stadig økning i varestrømmene i kombinasjon med mer avanserte aktører innen den ulovlige vareførselen, øker behovet for en effektiv og fleksibel organisering med større mulighet til å omdisponere ressurser til de innsatsområdene hvor behovet til enhver tid er størst. Tolletaten må også løpende kunne tilpasse seg samfunnets endrede behov eller prioriteringer når det gjelder kontroll og beskyttelse.

Tolletaten må tilpasse seg en budsjettsituasjon der de økonomiske rammene ikke vil øke i takt med oppgavene. Økonomisk handlingsrom for satsing på utvikling og implementering av ny teknologi må også fremskaffes gjennom effektivisering av etatens virksomhet. Viktige drivere for økt effektivitet vil være automatisering, digitalisering og fleksibel ressursdisponering.



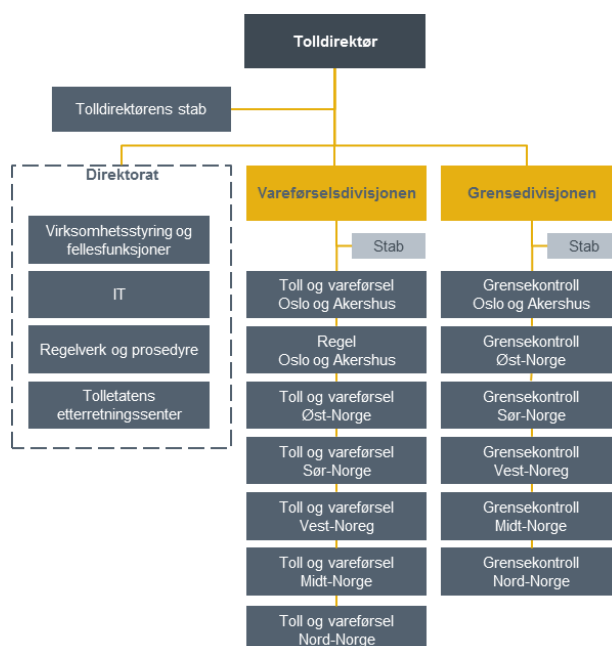
Ny organisering må bygge opp under hensiktsmessig styring. Videre må organisasjonen legge til rette for betryggende internkontroll for å håndtere økt kompleksitet i virksomheten, blant annet med hensyn til behandling av personopplysninger og annen informasjon.

Digitalisering av tjenester og automatisering av oppgaver gir etaten mulighet til å redusere manuelle arbeidsoppgaver, samtidig som brukervennlighet, kvalitet og effektivitet vil kunne forbedres. For eksempel er det forventet at manuelle oppgaver knyttet til klarering (*clearance*) over tid vil kunne reduseres vesentlig som følge av introduksjon av ny teknologi. Dette forutsetter at etatens oppgaver i økende grad utføres standardisert i mer spesialiserte og samlede forvaltningsmiljøer. Ny teknologi vil også kunne styrke etatens evne til å føre kontroll med vareførselen.

Etaten må organiseres slik at det legges til rette for kompetente og robuste fagmiljøer som kan drive frem utvikling på sine respektive fagområder. Ansvar for utvikling må være tydelig plassert i organisasjonen. Det vises for øvrig til omtale av utfordringer og mål for omorganiseringen under pkt. 2.

### 3. BESKRIVELSE AV NY MODELL FRA 1.JUNI 2019

#### 3.1 Overordnet om modellen



Figuren over viser et overordnet organisasjonskart. Et mer detaljert organisasjonskart er vedlagt rapporten, jf., vedlegg 1.

Tolletaten planlegger å organisere etaten etter en organisasjonsmodell med to landsdekkende fagdivisjoner for operativ virksomhet, samt et omorganisert direktorat. De to fagdivisjonene har arbeidstitlene Vareførselsdivisjonen og Grensedivisjonen.

Modellen innebærer at etaten går fra seks regioner til to landsdekkende fagdivisjoner, og fra fem til fire avdelinger i direktoratet. I pkt. 4.2-4.4 beskrives endringene som planlegges mer detaljert.

1. juni-omorganiseringen er i hovedsak en styringsreform. Styringslinjene endres slik at ansvar og fullmakter plasseres tydeligere i organisasjonen. For eksempel styrkes behovet for faglig og operativ koordinering som følge av at det etableres to fagdivisjoner med landsdekkende ansvar for sine respektive arbeidsområder.

Dagens organisasjonsenheter beholdes i hovedsak intakte, og plasseres inn i den nye organisasjonsstrukturen uten oppdeling av enheter eller geografisk relokalisering av ansatte. Enkelte ansatte vil kunne få nye arbeidsoppgaver og/eller nytt arbeidssted (innenfor pendleravstand). Disse justeringene vurderes å ligge innenfor arbeidsgivers styringsrett. Slike justeringer vil gjennomføres i tett dialog med aktuelle medarbeidere og deres tillitsvalgte. Omorganiseringen fordrer ikke et bredt personalmessig innplasseringsløp. Endringene fra 1. juni 2019 vil ikke medføre overtallighet blant de ansatte.

Beskrivelsen ovenfor gjelder med unntak av de regiondirektører (6 personer) og avdelingsdirektører (2 personer) som ikke får videreført sine stillinger, som følge av at regionene bortfaller og direktoratet omorganiseres. Håndteringen av konsekvenser for ansatte er nærmere beskrevet i pkt. 6.2.

### **3.2 Grensedivisjonen**

Grensedivisjonen vil i hovedsak få ansvar for tjenesteutøvelse som krever lokal tilstedeværelse, først og fremst kontroll med varer, transportmidler og varebærere ved grensen, flyplasser og havner. Grensedivisjonen vil også ha ansvar for ekspedisjonstjenesten ved tollstedene. I underkant av 900 av etatens ansatte kommer til å arbeide i grensedivisjonen fra 1. juni 2019.

Fra 1. juni 2019 vil divisjonen bestå av dagens grensekontrollavdelinger som flyttes som hele enheter fra tollregionene. I tillegg flyttes tre ekspedisjonsenheter og én fysisk kontrollenhet fra dagens toll- og vareførselsavdelinger til grensedivisjonen. Ettersom organisasjonsenhetene i all hovedsak beholdes intakte, vil det være enkelte enheter som etter omorganiseringen vil inneholde oppgaver innen både grensekontroll- og vareførselsområdet i grensedivisjonen. Dette er fordi oppgavefordelingen mellom vareførsels- og grenseavdelinger ikke er lik i alle regioner. Dette anses som håndterbart og vil eventuelt kunne justeres når den overordnede strukturen er på plass.

### **3.3 Vareførselsdivisjonen**

Vareførselsdivisjonen vil blant annet få ansvar for deklarasjonskontroll, etterkontroll og prosedyreoppfølging. Den delen av etaten som samles i vareførselsdivisjonen krever i mindre grad lokal tilstedeværelse. Det er i denne divisjonen vi ser størst potensiale for bl.a. faglig spesialisering på sikt. I underkant av 350 av etatens medarbeidere kommer til å arbeide i vareførselsdivisjonen fra 1. juni 2019. Medarbeiderne er samlet på færre geografiske lokasjoner enn i grensedivisjonen og en stor andel arbeider ved dagens regiontollsteder.

Fra 1. juni 2019 vil divisjonen bestå av dagens toll- og vareførselsavdelinger som flyttes som hele enheter fra tollregionene, inkludert regelavdelingen i tollregion Oslo og Akershus. Tre ekspedisjonsenheter og én fysisk kontrollenhet vil bli flyttet fra dagens toll- og vareførselsavdelinger til grensdivisjonen. Ettersom organisasjonsenhetene i all hovedsak beholdes intakte, vil det også i vareførselsdivisjonen være enkelte enheter som inneholder oppgaver innen både grensekontroll- og vareførselsområdet. Dette anses som håndterbart og vil eventuelt kunne justeres på et senere tidspunkt. Divisjonen settes opp med en stab for å hjelpe til i den første fasen med styrings- og utredningsoppgaver.

### 3.4 Tolldirektoratet

Avdeling for virksomhetsstyring og fellesfunksjoner i Tolldirektoratet vil i stor grad fortsette som i dag og beholder dagens seksjoner. I tillegg vil avdelingen overta det styringsmessige ansvaret for administrasjonsavdelingene i dagens regioner. Medarbeiderne i regionenes administrasjonsavdelinger vil sitte geografisk spredt som i dag, og fortsette å håndtere administrative oppgaver i «ytre organisasjon». Disse administrative funksjoner vil på et senere tidspunkt kunne vurderes overført til fagdivisjonene. Avdelingen vil samlet bestå av om lag 150 medarbeidere, hvorav om lag 70 er knyttet til dagens regioner og vil sitte geografisk spredt.

Dagens avdeling for toll og vareførsel i Tolldirektoratet slås sammen med kontrollavdelingen til en ny avdeling for regelverk og prosedyre. Ved å gjøre dette grepet samler etaten regelverksansvaret i én enhet som skal støtte opp om en helhetlig og balansert ivaretagelse av regelverk for alle etatens enheter. Dette vil styrke direktoratet som fag- og regelverksforvalter. De deler av prosedyreansvaret som er knyttet til internasjonale krav og prosesser plasseres i denne avdelingen. Verken oppgaver eller medarbeidere vil flyttes til divisjonene i forbindelse med omorganiseringen 1. juni. Avdelingen vil bestå av i underkant av 80 medarbeidere. Avdeling for regelverk og prosedyre i direktoratet vil få ansvar for å behandle klager på vedtak fattet av divisjonene. Vi mener denne organiseringen oppfyller forvaltningslovens krav om at klager skal behandles av overordnet organ. Avdeling for regelverk og prosedyre vil få fullmakt til å instruere divisjonene ved behandling av klagesaker. Det vises for øvrig til vedlagte utredning om spørsmålet.

Organiseringen av IT-avdelingen vil ikke bli direkte berørt av omorganiseringen, foruten at avdelingen vil få tilført Helpdesk med ansvar for IT-support for hele etaten fra Tollregion Midt-Norge. Helpdesk vil fortsatt være geografisk plassert i Mo i Rana. En samlet IT-avdeling vil fra iverksettelse av divisjonsmodellen bestå av om lag 80 medarbeidere.

Tolletatens etterretningssenter har nylig gjennomført en intern omorganisering. Det er ikke planlagt organisatoriske endringer i forbindelse med omorganiseringen, men det vil på sikt være nødvendig å avklare viktige grensesnitt mot fagdivisjonene. Etterretningssenteret har om lag 50 medarbeidere.

### 3.5 Fremtidig målbilde

Tolletaten har et tydelig målbilde for ny organisering. Målbildet inkluderer ikke-besluttede organisasjonsendringer i faser etter 1. juni 2019. Opprettelse av nasjonale fagenheter er et sentralt element i det fremtidige målbildet. Mange av oppgavene i den nye vareførselsdivisjonen kan legges til nasjonale fagenheter. Det er også identifisert fagområder

som kan egne seg som nasjonale fagenheter på grensekontrollområdet. Opprettelse av nasjonale fagenheter har stort gevinstpotensial blant annet med hensyn til stordrift, tilrettelegging for automatisering, økt utviklingskraft og større og mer robuste fagmiljøer. Tolletaten har utredet og laget forslag til gruppering av oppgaver og inndeling i nasjonale fagenheter. Denne inndelingen er ikke besluttet og vil ikke bli orientert nærmere om i denne rapporten. Inndelingen og lokalisering av nasjonale fagenheter vil være gjenstand for videre utredning i prosjektets detaljeringsfase før og etter 1. juni 2019.

Det er ikke utredet hvor nasjonale fagenheter skal lokaliseres, og i hvor stor grad den enkelte enhet bør samle sin virksomhet geografisk. Blant annet for å redusere risiko ved organisasjonsendringen og ta vare på kompetansen i etaten, er det viktig å bygge den nye organisasjonen med eksisterende personell så langt det lar seg gjøre. De stedene etaten er lokalisert i dag, samt nye divisjonslokasjoner, vil derfor danne utgangspunkt når nasjonale fagenheter skal lokaliseres på et senere tidspunkt i omorganiseringen. Det vil videre bli tatt hensyn til behovet for å sikre gode karrieremuligheter flere steder i landet.

Tolldirektoratet skal i henhold til målbildet levere virksomhetsstyring, regelverksarbeid, infrastruktur og tjenester til hele etaten, som etterretning og IT-tjenester, samt forestå administrative fellesfunksjoner. I tillegg til de endringer som foreslås fra 1. juni ser vi for oss at flere operative funksjoner flyttes til fagdivisjonene i senere faser. På sikt vil også administrative funksjoner som utfører oppgaver på vegne av divisjonene bli lagt til divisjonene.

Etablering av divisjonsledelse i første trinn vurderes som avgjørende for å sikre utviklingen mot det fremtidige målbylde, innenfor akseptable rammer for risiko og ressursbruk.

Det vises for øvrig til omtale av fremtidig organisasjonsmodell i vårt brev av 11. desember 2018.

## **4. LOKALISERING AV LEDELSEN I DIVISJONENE**

### **4.1 Kriterier for valg av lokalisering**

Vurderingene knyttet til lokalisering av divisjonsledelse er gjort med utgangspunkt i den statlige lokaliseringspolitikken, herunder retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon. Vår vurdering er at endringene knyttet til etablering av divisjonsmodellen (omorganiseringen fra 1. juni) er så begrensede at retningslinjene for lokalisering ikke kommer til anvendelse. Flertallet av vurderingskriteriene som fremgår av retningslinjene er likevel relevante og danner et naturlig utgangspunkt ved etatens vurderinger. Vi har derfor valgt å basere vurderingene knyttet til lokalisering av divisjonsledelse på metodikken og vurderingskriteriene i retningslinjene, med særlig vekt på divisjonsledelsenes behov for kompetanse og infrastruktur, kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning. Det er ikke lagt vekt på nærhet til brukere, da dette kriteriet ikke er relevant ved lokalisering av divisjonsledelsene.

## 4.2 Hensyn og vurderinger

Valg av geografisk lokalisering av divisjonsledelsene handler om hvor lederne av de to fagdivisjonene skal ha sitt daglige arbeidssted. Det betyr på ingen måte at alle funksjoner og oppgaver innen en fagdivisjon skal samlokaliseres til dette stedet. Det betyr heller ikke at alle ledere på nivået under divisjonsdirektør (det som tilsvarer avdelingsnivået i dagens regioner) skal samlokaliseres med divisjonsdirektøren.

Vår vurdering er at valg av lokalisering for divisjonsledelsene er en viktig styringsmessig beslutning der etatens behov må veie svært tungt. Beslutning om lokalisering av divisjonsledelse har i seg selv liten betydning for hvilke oppgaver og funksjoner som vil være ved de øvrige lokasjonene i etaten. Det legges til grunn at Tolletaten også fremover vil ha landsdekkende tilstedeværelse. Hvor ledelsen for de ulike nasjonale fagenhetene skal lokaliseres er planlagt utredet i neste fase i omorganiseringen.

For å kunne drive effektiv og god styring av fagdivisjonene, bør sentrale funksjoner knyttet til administrasjon, virksomhetsstyring og faglig styring i divisjonene samlokaliseres med divisjonens leder. Vi legger derfor til grunn at styrings-, utviklings- og støttefunksjoner i hovedsak samlokaliseres med divisjonsdirektøren. Imidlertid kan det være behov for at administrative ressurser i divisjonene også er plassert flere steder i landet.

Fra et rent styringsmessig ståsted for tolldirektøren, kunne ledelsen for fagdivisjonene vært samlokalisert med direktoratet. Hovedregelen i retningslinjene for lokalisering legger opp til lokalisering utenfor Oslo. Vi har derfor lagt til grunn at de to divisjonsledelsene ikke lokaliseres på samme sted som direktoratet.

Det er et selvstendig poeng at de to divisjonene og direktoratet, som styringsmessig vil utgjøre de tre tyngdepunktene i etaten, lokaliseres på ulike steder. For en geografisk spredt etat mener vi det er fornuftig at tolldirektørens ledergruppe også har noe geografisk spredning. Fordelen med geografisk spredning er at etaten får en bred kompetanse flere steder i landet, samtidig som det kan være med på å styrke Tolletaten som en attraktiv arbeidsplass med karrieremuligheter på ulike steder i landet.

## 4.3 Valg av alternativer for vurdering

I dag er det Oslo, Fredrikstad, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Tromsø som er regiontollsteder. Lokaliseringen av dagens regiontollsteder ble besluttet i forbindelse med distriktsutviklingsprosessen for 15 år siden. Det er naturlig å ta utgangspunkt i dagens regiontollsteder, men likevel vurdere om beslutningene den gang fremdeles er det mest hensiktsmessige for etaten.

For tollregionene Nord, Midt, Vest og Sør er tollstedene i henholdsvis Tromsø, Trondheim, Bergen og Kristiansand lokalisert i regionenes tyngdepunkter og vurderes derfor som det naturlige alternativet i hver region. Svinesund og Mosseområdet er vurdert som alternative lokaliseringer til Fredrikstad. Drammen, Kongsvinger og Mosseområdet er vurdert som alternative lokaliseringer utenfor Oslos bo- og arbeidsmarkedsregion, som ikke er aktuell på grunn av føringer i retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser. Valg av Oslo

ville legge klare begrensningen for hvilke funksjoner som kunne samlokaliseres med divisjonsledelsen ved eventuell senere omorganisering.

Det er dermed ni alternativer som er vurdert: Tromsø, Trondheim, Bergen, Kristiansand, Fredrikstad, Svinesund, Mosseområdet, Drammen og Kongsvinger.

#### 4.4 Vurdering av lokasjoner

##### *Kompetanse*

Divisjonsledelsen må kunne basere seg på dagens medarbeidere, samt kunne rekruttere ny kompetanse. Kompetansebehovet gjelder både tollfaglig og annen kompetanse. Innen vareførsel har Bergen og Fredrikstad de største miljøene, utenom Oslo/Gardermoen. Innen fagområdet grensek kontroll er bemanningen på regiontollstedet tett knyttet til operative hensyn. Når man ser på «grensetollfaglig» kompetanse innen dagpendleravstand, er Mosseområdet i en særstilling.

Når det gjelder høyt kvalifisert arbeidskraft innen andre fagområder har vi sett hen til lokalt arbeidsmarked og utdanningsinstitusjoner. Bergen og Trondheim utmerker seg når det gjelder dette kriteriet. Drammen og Mosseområdet drar nytte av å være nær Osloregionen.

Innen både grensek kontroll og vareførsel er vurderingen at Mosseområdet og Bergen har best tilgang på ønsket kompetanse.

##### *Infrastruktur, nærhet til fagmiljø, offentlige myndigheter etc.*

For divisjonsdirektørene vil gode kommunikasjonsmuligheter med både divisjonens egne lokasjoner og Tolldirektoratet i Oslo være svært viktig. Her er flyavganger (antall destinasjoner og avganger) samt tilgjengelighet med bil, tog og buss vurdert. Trondheim, Bergen, Mosseområdet og Drammen kommer best ut.

##### *Kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning*

Eiendom, bygg og anlegg: Vi har vurdert årlig husleie per kvadratmeter for kontorlokaler. Det er vanskelig å finne gode, sammenlignbare priser, så dette kriteriet er det lagt relativt liten vekt på. Kristiansand og Kongsvinger ser ut til å være de rimeligste stedene ut fra markedsrapporter.

Reisetid og reisekostnader: Etaten har gjort en reisetidsanalyse hvor det er kartlagt hvor stor andel av etatens medarbeidere man kan nå i en radius på to timers reisevei. Reisekostnader er beregnet med utgangspunkt i reisekostnader mellom de alternative lokaliseringene og utvalgte lokasjoner – direktoratet, dagens regiontollsteder samt seks tollsteder. Moss og de andre østlandsalternativene har best forutsetninger her.

Andre omstillingskostnader: Disse kostnadene er foreløpig usikre, og forskjellene mellom lokasjonene vil uansett ikke være utslagsgivende.

Til sammen vurderes Mosseområdet, Drammen, Fredrikstad og Kongsvinger som mest egnet med hensyn til kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning.

### *Samlet vurdering*

Samlet sett er det Mosseområdet som vurderes som mest aktuelt innen grensekrollområdet, etterfulgt av Drammen, og deretter Bergen og Fredrikstad. Tolletaten går inn for at divisjonsledelsen for grensdivisjonen lokaliseres i Mosseområdet. Divisjonsledelse lokalisert i Mosseområdet vil være godt plassert nær de store volumene av grensekryssende trafikk på landevei og fly på Østlandet.

Innen vareførsel vurderes også Mosseområdet som best egnet, etterfulgt av Bergen og Drammen, og deretter Trondheim og Fredrikstad. Hensynet til geografisk spredning tilsier at divisjonsledelsen for vareførsel lokaliseres utenom Østlandet. Tolletaten går inn for at ledelsen for vareførselsdivisjonen lokaliseres i Bergen.

For ytterligere informasjon om vurderingene som er gjort med hensyn til lokalisering av divisjonsledelse, vises det til vedlagte notat.

## **5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

### **5.1 Gevinster/effekter**

Målsetningen med ny organisering av Tolletaten er mer effektiv ressursutnyttelse, legge godt til rette for nasjonale enheter og fellesfunksjoner, mer fleksibel ressursdisponering og klar fordeling av ansvar. I tillegg skal organiseringen gi utviklingskraft og god styrbarhet og legge til rette for god kvalitet i oppgavegjennomføringen.

Etablering av ny toppledergruppe gir bedre evne til å videreutvikle og modernisere etaten. Tydelige og mer samlede ansvarsområder for nasjonale fagdivisjoner og direktoratsenheter vil legge til rette for økt styrings- og utviklingskraft. Det gir økt kraft i arbeidet med å effektivisere virksomheten, gjennomføre prosessforbedringer og automatisere arbeidsprosesser. Implementering av ny teknologi kan gå raskere og gjøres mer effektivt.

Samling av ressurser i større fagområder og opphør av regiongrenser vil gi muligheter for mer fleksibel ressursdisponering og uttak av stordriftsfordeler.

Koordinering av oppgaver vil skje tettere på operativ aktivitet. Enkelte funksjoner som i dag er dubleret i regionene vil falle bort. Divisjonene vil få et smalere faglig oppgave- og kontrollspenn, sammenlignet med regionene, men med nasjonalt ansvar for sitt fagområde.

Organiseringen legger til rette for harmonisering og enhetlig praksis i hele etaten, både på operativ og administrativ side. Dette vil styrke styring og kontroll. Enhetlig regelverk og praksis, samt tydelig ansvars plassering, legger til rette for styrket intern kontroll. Organiseringen styrker rettssikkerheten ved å legge til rette for økt likebehandling i saksbehandlingen.

Etaten vil i større grad fremstå som én etat overfor publikum, og som én arbeidsgiver for de ansatte. Det videre utredningsarbeidet vil ha fokus på å konkretisere de nevnte effektene og gevinstene.

De endringene Tolletaten planlegger å gjennomføre vil ikke ha konsekvenser for etatens tilgjengelighet for brukere og næringsliv. Beslutninger om lokalisering av tollsteder og åpningstider gjøres løpende på bakgrunn av operative hensyn og næringslivets og privatpersoners behov, uavhengig av omorganiseringsprosessen. Som følge av overgang fra seks regioner til to fagdivisjoner, vil det for enkelte aktører komme nye kontaktpunkter. Det vil bli utarbeidet informasjon som sendes næringsliv, bransjeorganisasjoner, samarbeidende etater og øvrige relevante offentlige myndigheter. Det vil her bli opplyst om nye kontaktpunkt mot Tolletaten.

## 5.2 Konsekvenser for de ansatte

I forbindelse med omorganiseringen er det utarbeidet noen grunnprinsipper som er gjeldende for endringene som vi planlegger å iverksette 1. juni 2019. Ingen av etatens ansatte vil være overtallige når ny organisasjon iverksettes. Som tidligere beskrevet er det i all hovedsak hele enheter, ikke enkeltressurser, som bytter organisatorisk tilhørighet når den nye modellen implementeres. Noen medarbeidere kan få endrede arbeidsoppgaver som følge av organisasjonsendringen, men stillingsinnholdet vil ikke endres utover det som kan bestemmes innenfor arbeidsgivers styringsrett. Etatens medarbeidere vil fortsette å jobbe der de er lokalisert i dag, såfremt arbeidstaker og arbeidsgiver blir enige om bytte av arbeidssted.

Som følge av at etaten går fra seks regioner til to fagdivisjoner og to avdelinger i direktoratet slås sammen til en, vil noen ledere på nivå 2 (regiondirektør/avdelingsdirektør) få endrede arbeidsoppgaver. For disse personene vil det bli gjennomført kartlegging og innplassering i henhold til etatens retningslinjer (rammeverket for omstilling), arbeidsmiljøloven og statsansattloven. Det legges opp til at arbeidsgiver tilbyr annet passende arbeid for de som ikke får videreført sin lederstilling etter 1. juni 2019.

Siden regionene opphører vil administrasjonsavdelingene (inkludert enkelte stabsfunksjoner) få ny organisatorisk tilknytning. Disse enhetene vil organisatorisk bli lagt til avdeling for virksomhetsstyring og fellestjenester i direktoratet.

De tillitsvalgte vil bli involvert i beslutning og gjennomføring av omorganiseringen og i håndteringen av berørte medarbeidere, i tråd med relevant regelverk.

## 5.3 Opprettinger og presiseringer i regelverk

Tolletaten har gjort en foreløpig gjennomgang for å få oversikt over lov- og forskriftsendringer som følge av omorganiseringen. Det er primært identifisert behov for tekniske endringer og presiseringer. Det må for eksempel foretas endringer i tollforskriften der det vises til tollregionen o.l.

Det vil også være behov for endringer i eksternt regelverk der tollmyndighetene er gitt konkrete oppgaver, fullmakter eller lignende. Eksempelvis er «tollregionen» gitt fullmakter til å utføre enkelte oppgaver for Skatteetaten i skatteforvaltningsforskriften, «tollvesenet» er tildelt inndragningsmyndighet etter vegtrafikkloven, mv.. Utover dette har vi ikke identifisert øvrige behov for lov- og forskriftsendringer.



Endringene er av teknisk karakter og kan gjennomføres uten høring. Det er etter vår vurdering ikke avgjørende at endringene er på plass fra 1. juni.

#### 5.4 Konsekvenser for IT-systemer

Etaten har hatt som målsetning at endringer i etatens IT-systemer skal begrenses til et minimum som følge av endringen pr. 1. juni. Etaten har i den forbindelse kartlagt etatens systemportefølje for å avdekke hvilke endringer som må gjøres i forbindelse med overgangen.

For etatens fagsystemer, inn- og utførselssystemer og kontrollsystemene, begrenser endringene seg i hovedsak til å endre etatens maler slik at ny organisering gjenspeiles i kommunikasjonen utad, både mot samarbeidspartnere og etatens kunder. Det er ikke avdekket behov for å endre systemene som nå er under utvikling i forbindelse med etatens IT-satsninger. For etatens støttesystemer vil behovet for endring være litt mer omfattende, dette knytter seg spesielt til endringer i etatens saks- og arkivsystem. I tillegg er det behov for endringer i HR- og økonomisystemene levert av DFØ, slik at organisasjonsdesign og koststedstruktur i disse systemene gjenspeiler ny organisasjon. Selv om omfanget av endringer knyttet til støttesystemene er mer omfattende er det vurdert at det er håndterbart å få endringene på plass til 1. juni.

#### 5.5 Omstillingskostnader

Omstillingskostnader i forbindelse med omorganiseringen fra 1. juni er i all hovedsak knyttet til prosjektbistand og nødvendig tilpasninger av etatens IT-systemer. Foreløpig estimat viser at kostnader for prosjektbistand (eksklusive HR og IT) vil bli ca. 8,5 millioner kroner. Videre er kostnaden for å gjøre nødvendige endringer i IT-systemer estimert til 2,2 millioner kroner. Totalt beløper dette seg til 10,7 millioner kroner. Kostnadene håndteres innenfor etatens ordinære budsjettammer.

Det vil i tillegg påløpe kostnader i forbindelse med etablering av divisjonsledelsene. Disse kostnadene vil hovedsakelig knytte seg til lokaler, IT, avhending, flytting og profilering. Siden kostnadenes størrelse vil avhenge blant annet av hvilke løsninger som blir valgt, er det ikke gjort noen beregninger av disse kostnadene ennå. Det kan nevnes at det uansett vil bli nødvendig å flytte ut av dagens kontorer i Fredrikstad på grunn av byggeplaner i området. Et eventuelt trinn to i organisasjonsutredningen vil innebære mer omfattende endringer på flere områder, med tilhørende engangskostnader. Kostnadene knyttet til senere faser vil bli utredet i forkant av at aktuelle beslutninger skal fattes.

Organisasjonsmodellen fra 1. juni vil ikke føre til økning i varige kostnader.

## 6. RISIKO

Det er gjennomført en risikovurdering av iverksetting av divisjonsmodell fra 1. juni 2019. Risikovurderingen er gjort med hensyn til etatens løpende tjenesteproduksjon, omdømme, arbeidsmiljø og kapasitet til IT-utvikling. Det er gjennomført en workshop hvor ni aktuelle risikoer er identifisert og vurdert. Hovedbildet er at risikoen knyttet til omorganiseringen er lav.

	Risiko
1	Manglende styring av den operative virksomheten
2	Uklarheter i ny ansvarsdeling medfører lavere produktivitet og/eller omdømmetap
3	Manglende tilpasninger i fagsystemer og administrative systemer gir lavere produktivitet
4	Bredere tilganger og/eller svekket tilgangsstyring til fagsystemer gir brudd på retningslinjer for personvern
5	Svakere fremdrift i øvrige IT-prosjekter
6	Manglende kontaktpunkter vanskeliggjør koordinering med regelvekseiere og samarbeidspartnere
7	Manglende kontaktpunkter gir omdømmetap på grunn av frustrasjon hos bransjeaktører og brukere
8	Medarbeidere opplever økt usikkerhet og blir mindre produktive
9	Medarbeidere med kritisk kompetanse slutter i etaten

En vurdering av sannsynlighet og konsekvens gir følgende risikokart etter identifiserte risikoreduserende tiltak. Etatens vurdering er at risikoen er lav til moderat, og på et akseptabelt nivå.

<b>SANNSYNLIGHET</b>		<b>Svært stor</b>					
		<b>Stor</b>					
		<b>Moderat</b>			5 8		
		<b>Liten</b>		7 3	6	9	
		<b>Meget Liten</b>		2 4	1		
			<b>Ubetydelig</b>	<b>Lav</b>	<b>Moderat</b>	<b>Alvorlig</b>	<b>Svært alvorlig</b>
			<b>KONSEKVENNS</b>				

I perioden frem til 1. juni vil risikovurderinger med tilhørende tiltak bli fulgt opp fortløpende. Det er identifisert risikoreduserende tiltak som enten allerede er implementert

eller som vil bli vurdert implementert. For risikoer som ligger i gul sone er det gjort vurderinger som beskrevet i det videre.

[Risiko nr. 1] For å sikre god styring av den operative virksomheten vil de seks administrasjonsavdelingene fra dagens regioner samles under avdeling for Virksomhetsstyring og fellesfunksjoner i direktoratet. Dette vil gi en fleksibel ressursdisponering på tvers av administrasjonsavdelingene, og samtidig begrense belastningen på de nye divisjonslederne slik at de får mer tid til å konsentrere seg om oppbygning og klargjøring av egen enhet.

[Risiko nr. 5] Nøkkelressurser på IT-området vil måtte gjøre analyser og tilpasninger knyttet til iverksetting av omorganiseringen 1. juni. Det vil i en periode kunne medføre noe lavere fremdrift i øvrige prosjekter. Tolldirektørens ledergruppe vil fortløpende prioritere ressurser med utgangspunkt i prosjektenes kritikalitet.

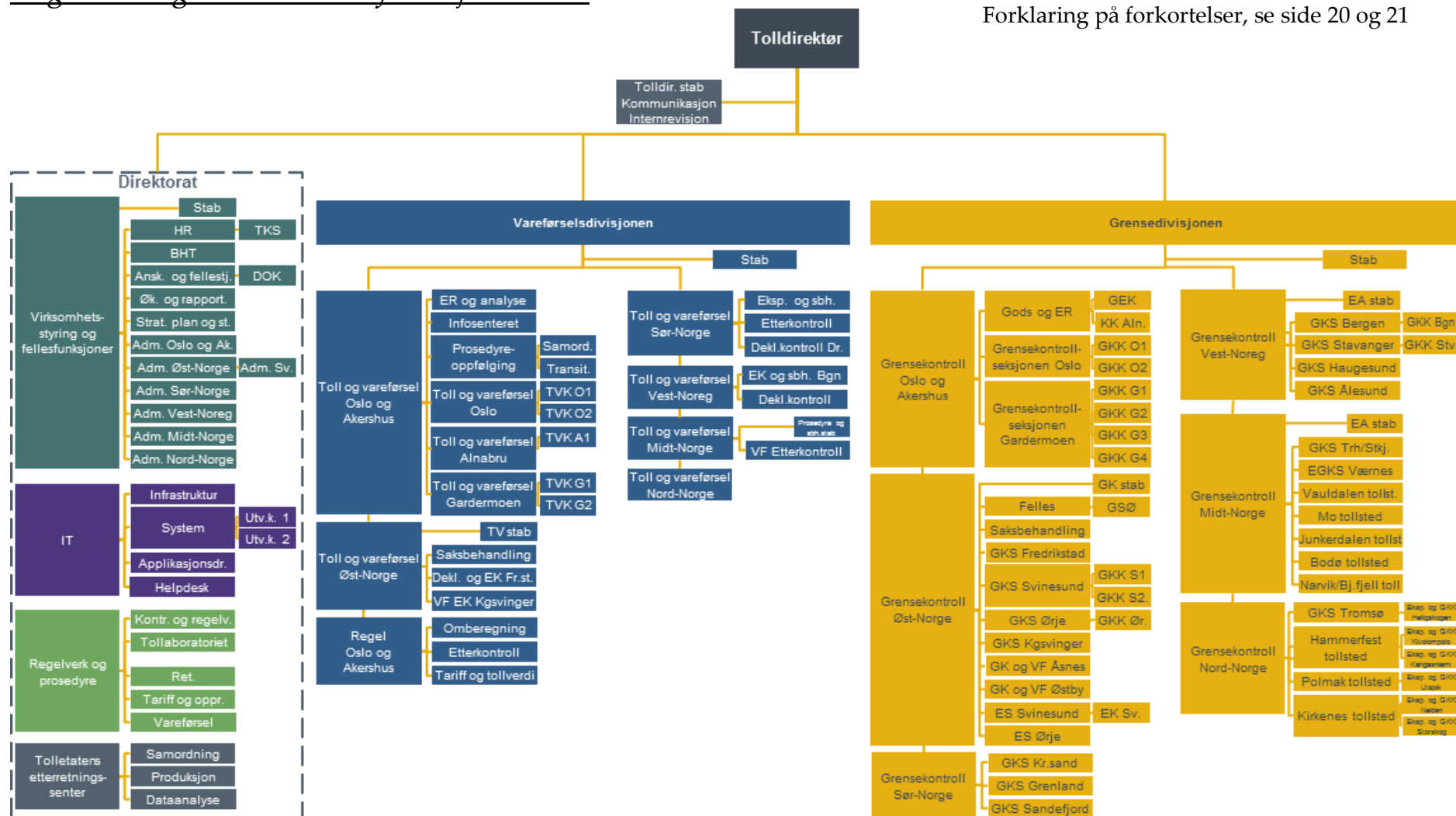
[Risiko nr. 6] Regelverkseiere og samarbeidspartnere vil få tydelig informasjon om nye kontaktpunkter i divisjonene. Det vil også være en egen oppfølging av prioriterte regelverkseiere og samarbeidspartnere.

[Risiko nr. 8 og 9] Ved vurdering av disse risikoene er det sett hen til omorganiseringsprosessen i sin helhet, ikke opp mot 1. juni-organiseringen isolert. Det etterstrebes å gi tidlig og tydelig informasjon for å forventningsstyre både ledere og medarbeidere om OU-prosessen. Hver tollregion, samt direktoratet, etablerer et eget innføringsteam med deltakere fra ulike ledernivå, fagområder og lokasjoner. Disse teamene skal fange opp signaler og behov i organisasjonen, og bidra til at prosjektet kan iverksette nødvendige tiltak. Det kan for eksempel dreie seg om informasjon eller opplæring. Samtidig skal teamene koordinere aktiviteter som skal utføres i organisasjonen, og videreformidle informasjon fra OU-prosjektet.

# VEDLEGG 1

## Organisering av Tolletaten fra 1. juni 2019

Forklaring på forkortelser, se side 20 og 21



<b>Forkortelse fagnavn</b>	<b>Fagnavn</b>
TKS	Tolletatens kompetansesenter
BHT	Bedriftshelsetjenesten
Ansk. og fellestj.	Seksjon for anskaffelser og fellestjenester
DOK	Dokumentsenteret
Øk. og rapport	Seksjon for økonomi og rapportering
Strat., plan og st.	Seksjon for strategi plan og styring
Adm.	Administrasjonsavdeling/administrasjonskontor
Utv.k.	Utviklingskontor
Applikasjonsdr.	Applikasjonsdriftsseksjonen
Kontr. og regelv.	Kontroll- og regelverksseksjonen
Ret.	Rettsseksjonen
Tariff og oppr.	Tariff- og opprinnelseseksjonen
ER og analyse	Etterretnings- og analyseseksjonen
Samord.	Samordningskontoret
Transit.	Transitteringskontoret
TVK	Toll- og vareførselskontoret
TV stab	Stab toll- og vareførselsavdelingen
Dekl. og EK	Deklarasjons- og etterkontrollseksjonen
VF EK	Vareførsels- og etterkontrollseksjonen
Dekl.kontroll	Deklarasjonskontrollseksjonen
EK og sbh.	Etterkontroll- og saksbehandlingsseksjonen
Prosedyre og sbh.stab	Prosedyre- og saksbehandlingsstab
VF Etterkontroll	Vareførsels- og etterkontrollseksjonen
Gods og ER	Gods- og etterretningsseksjonen
GKK	Gods- og etterretningskontoret
KK	Kontrollkontoret
GKS	Grensekontrollseksjonen
GKK	Grensekontrollkontoret
GK stab	Stab grensekontrollavdelingen
GSØ	Grensekontrollsentral Øst
GK VF	Grensekontroll- og vareførselsseksjonen
ES	Ekspedisjonsseksjonen
EK	Ekspedisjonskontoret
EA stab	Etterretnings- og analysestab
EGKS	Ekspedisjons- og grensekontrollseksjonen
Eksp. GKK	Ekspedisjons- og grensekontrollkontoret
Toll/tollst.	Tollsted

Forkortelse stedsnavn	Stedsnavn
Ak.	Akershus
S/Sv.	Svinesund
O	Oslo
A/Aln.	Alnabru
G	Gardermoen
Fr.st.	Fredrikstad
Bgn.	Bergen
Kgsvinger	Kongsvinger
Dr.	Drammen
Bgn.	Bergen
Ør.	Ørje
Kr.sand	Kristiansand
Stv.	Stavanger
Trh.	Trondheim
Stkj.	Steinkjer
Bj.fjell	Bjørnfjell

## VEDLEGG 2

### *Plassering av divisjonsledelse i fremtidig organisering*

---

#### 1. FORHOLDET TIL STATLIG LOKALISERINGSPOLITIKK

Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon<sup>1</sup> (heretter «retningslinjene for lokalisering») gjelder ved omlokalisering av virksomheter og oppgaver som følge av bl.a. strukturendringer og rasjonalisering. Ved endringer som omfattes av retningslinjene, er hovedregelen er at med mindre det er særlig sterke argumenter som tilsier det, skal plassering skje andre steder enn Oslo.

Virksomhetens behov, kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning skal inkluderes i vurderingen av alternativene. I tillegg skal den statlige lokaliseringspolitikken medvirke til en fordeling av statlige arbeidsplasser som bidrar til robuste arbeidsmarkeder i alle deler av landet.

Lokaliseringsspørsmål skal også ses i lys av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging<sup>2</sup> (heretter «planretningslinjene»). Planretningslinjene sier bl.a. at eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter skal legges til grunn for å bidra til effektiv ressursutnyttelse, effektiv trafikkavvikling og til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder.

##### 1.1 Anvendelse av retningslinjene for lokalisering

Endringene knyttet til etableringen av fagdivisjonsmodellen fra 1. juni 2019 er først og fremst en styringsreform der styringslinjene i Tolletaten endres, men der medarbeidere vil fortsette å jobbe der de er lokalisert i dag, med mindre arbeidstaker og arbeidsgiver blir enig om bytte av arbeidssted. Betyr dette «behov for endringer i HR- og økonomisystemene levert av DFØ» bør det omformuleres til det.

Vår vurdering er derfor at endringene knyttet til etableringen av divisjonsmodellen er så begrensede at de formelle prosedyrekravene i retningslinjene for lokalisering ikke kommer til anvendelse.

Vi har likevel valgt å basere vurderingene våre knyttet til plassering av divisjonsledelse på kriteriene i retningslinjene for lokalisering og den tilhørende metodikken. Dette fordi retningslinjene og metodikken som følger av veiledningsmateriellet uansett inneholder relevante momenter som bør vurderes når virksomheten skal beslutte plassering.

---

<sup>1</sup> Retningslinjene for lokalisering og den tilhørende veilederen finnes her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Retningslinjer-for-lokalisering-av-statlege-arbeidsplassar-og-statleg-tenesteproduksjon/id2342592/>

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-til-retningslinjer-for-lokalisering-av-statlige-arbeidsplasser-og-statlig-tjenesteproduksjon/id2600910/>

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/>

## 2. PLASSERING AV DIREKTORATET

Den fremtidige organisering av Tolletaten innebærer å videreføre et direktorat med forholdsvis begrensede endringer. Vi har vurdert det slik at omfanget av endringene for direktoratet gjør at dette ikke er aktuelt å endre plassering av direktoratet. Det legges derfor til grunn at direktoratet vil være plassert i Oslo også i fremtiden.

I tilfeller der funksjoner eller oppgaver flyttes fra dagens direktorat til en fagdivisjon, *kan* denne funksjonen/oppgaven plasseres geografisk sammen med divisjonsledelsen dersom dette er hensiktsmessig. I tilfeller der funksjoner eller oppgaver flyttes fra regionene til direktoratet<sup>3</sup>, *kan* denne funksjonen/oppgaven fortsatt plasseres geografisk andre steder enn i Oslo.

## 3. PLASSERING AV DIVISJONSLEDELSE

Valg av geografisk plassering av divisjonsledelsene handler om hvor lederne av de to fagdivisjonene skal sitte og betyr ikke at alle funksjoner og oppgaver innen en fagdivisjon skal samlokaliseres. Det betyr heller ikke at alle ledere på nivået under divisjonsdirektør (det som tilsvarer avdelingsnivået i dagens regioner) skal samlokaliseres med divisjonsdirektøren.

De to divisjonsledelsene skal erstatte dagens seks regionledelser. Vår vurdering er at valg av plassering for divisjonsledelsene er en viktig styringsmessig beslutning der etatens behov bør veie tyngst. Beslutning om plassering av divisjonsledelse har i seg selv liten betydning for hva slags oppgaver og funksjoner som vil være ved de øvrige lokasjonene i etaten. Det legges til grunn at Tolletaten også fremover vil ha landsdekkende tilstedeværelse. Beslutning om hvor ledelsen for de nasjonale fagenhetene skal plasseres vil komme senere i OU-arbeidet, når disse enhetene er utredet.

For å kunne drive effektiv og god styring av fagdivisjonene, anbefaler vi at sentrale funksjoner knyttet til administrasjon, virksomhetsstyring og faglig styring samlokaliseres med divisjonens leder. Vi legger derfor til grunn at styrings-, utviklings- og støttefunksjoner i fremtiden i hovedsak samlokaliseres med divisjonsdirektøren. I tillegg kan det bli behov for at administrative ressurser også er plassert flere steder i landet.

Ledelsen for de to fagdivisjonene bør ikke bli faglig avskåret fra de enhetene de skal styre. Å samlokalisere divisjonsledelsene med operative funksjoner, kan gi nyttige synergier, bidra til forståelse for operative utfordringer og være med på å fremme god faglig dialog. Vi mener dette setter divisjonsledelsen bedre i stand til å ivareta sitt ansvar for fagstyring og utvikling. Når plassering av nasjonale fagenheter senere skal besluttes, bør det legges til rette for at enkelte operative funksjoner kan samlokaliseres med divisjonsdirektør og divisjonenes faglige og administrative styringsfunksjoner. Dette er imidlertid kun ett av mange hensyn som må tas ved plassering av nasjonale fagenheter. Blant annet kan operative behov, etablerte kompetansemiljøer og hensyn til å skape attraktive karriereveier i ulike deler av landet, tale for å lokalisere enheter andre steder enn ved divisjonsledelsene.

---

<sup>3</sup> F.eks. den planlagte styringsmessige flyttingen av Helpdesk



Fra et rent styringsmessig ståsted for tolldirektøren, kunne ledelsen for fagdivisjonene vært samlokalisert med direktoratet. Hovedregelen i retningslinjene for lokalisering legger opp til plassering utenfor Oslo, og vi legger derfor til grunn at de to divisjonsledelsene ikke plasseres på samme sted som direktoratet. Det er et selvstendig poeng at de to divisjonene og direktoratet, som styringsmessig vil utgjøre de tre tyngdepunktene i etaten, plasseres på ulike steder. For en geografisk spredt etat mener vi det er fornuftig at tolldirektørens ledergruppe også har noe geografisk spredning. Fordelen med geografisk spredning er at etaten får en bred kompetanse flere steder i landet, samtidig som det kan være med på å styrke Tolletaten som en attraktiv arbeidsplass.

### 3.1 Vurderingen tar utgangspunkt i dagens regiontollsteder

I henhold til retningslinjene for lokalisering, skal det velges ut minst tre alternativer som skal utredes. De tre valgte alternativene skal vurderes mot henholdsvis virksomhetens behov, kostnadseffektivitet og lokalisering basert på lokaliseringspolitiske mål. Retningslinjene for lokalisering sier at man ved strukturendringer bør vurdere «ulike alternativer for lokalisering i virksomhetens eksisterende struktur». For å kunne bygge på eksisterende tollfaglige miljøer og administrasjons- og styringsressurser i etaten, mener vi det er riktig å ta utgangspunkt i dagens seks regiontollsteder når vi velger steder som skal utredes. I dag er det Oslo, Fredrikstad, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Tromsø som er regiontollsteder.

Landskapet Tolletaten manøvrerer i og etatens oppgaveportefølje har endret seg en del siden plasseringen av dagens regiontollsteder ble besluttet i forbindelse med DUP<sup>4</sup> for 15 år siden. Vi mener det er naturlig å ta utgangspunkt i dagens regiontollsteder, men vil bruke denne anledningen til å vurdere om det som ble besluttet den gang fremdeles er det mest hensiktsmessige for etaten. Vi vurderer i punkt 3.1.1. om det er andre lokasjoner i nærheten<sup>5</sup> av dagens regiontollsteder som kan vise seg å være bedre alternativer enn disse, og som samtidig tilfredsstiller behovet for å bygge på eksisterende tollfaglige miljøer og administrasjons- og styringsressurser.

#### 3.1.1 Alternativer til dagens regiontollsteder

*Om dagens regiontollsteder*

For regiontollstedene i Tromsø, Trondheim, Bergen og Kristiansand kan vi ikke se at det er alternativer i nærheten av disse fire byene som i en vurdering opp mot Tolletatens behov vil ha mulighet til å score bedre enn dagens lokasjoner. For de fire nevnte regiontollstedene er det dermed kun disse som brukes i de videre vurderingene av plassering av divisjonsledelsene.

Det er allerede avklart at endringene for Tolldirektoratet vil være små og at direktoratet fremdeles vil ligge i Oslo. Når det gjelder Oslo som plasseringsalternativ for divisjonsledelse, har vi vi vurdert at det ikke er særlige argumenter knyttet til den operative virksomheten som tilsier at ledelsen for en divisjon må plasseres i Oslo. I lys av med hovedregelen i

<sup>4</sup> Distriktsutviklingsprosessen, den forrige store organisasjonsutviklingsprosessen i Tolletaten (før overføringen av oppgaver til Skatteetaten i 2016).

<sup>5</sup> «Nærheten» defineres ikke her som den ytre grensen for hva som kan regnes som er akseptabel dagpendleravstand. Transportøkonomisk institutt (TØI) definerer eksempelvis Oslo sitt «nære pendlingsomland» som cirka 45 minutters reisetid, mens «de ytre områdene» regnes som 5-10 mil utenfor Oslo.  
<https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=39164>

retningslinjene for lokalisering, samt argumentene i punkt 3 for øvrig, inkluderer vi ikke Oslo<sup>6</sup> som alternativ i den videre vurderingen. Det kan likevel være steder i nærheten av Oslo, men utenfor bo- og arbeidsmarkedsregionen som tas med som plasseringsalternativ.

Fredrikstad skiller seg fra de andre regiontollstedene ettersom det er flere steder i nærheten i tillegg til Fredrikstad som fremstår som relevante. Dette kan gjelde koblingen til den store trafikkmengden på E6, nærheten til trafikk- og kollektivknutepunkt, eller f.eks. når det gjelder rekrutteringsgrunnlag for tollfaglig kompetanse. Vi mener derfor det kan være fornuftig å gjøre en noe romsligere vurdering i Østfold enn utelukkende å se på Fredrikstad som alternativ.

#### *Andre alternativer*

I forbindelse med DUP ble Fredrikstad/Svinesund regiontollsted opprettet. Regionale funksjoner er derfor lokalisert på begge disse stedene og samlokalisering på Svinesund kan være et alternativ. Fordelen er at plasseringen er svært tett på den operative virksomheten, men plassering av divisjonsledelse her krever at det må *bygges* nye kontorfasiliteter. I tillegg ligger Svinesund lenger unna andre av etatens lokasjoner enn det Fredrikstad gjør. Kommunikasjon til og fra Svinesund avhenger i hovedsak av bil, noe som kan være uheldig med tanke på tjenestereiser fra andre deler av landet.

Mosseområdet har en sentral plassering tett på E6, Oslofjordtunnelen og ferjesambandet Moss-Horten, samtidig er det god togforbindelse til Oslo<sup>7</sup>. Moss ligger mellom regiontollstedene Oslo og Fredrikstad, og kan dermed tjene som et alternativ til begge dagens regiontollsteder. Nærheten til flere av de største lokasjonene i etaten gir et stort potensielt rekrutteringsgrunnlag.

Drammen huser et av de største miljøene i etaten knyttet til deklarasjonskontroll. Togforbindelsen mot Oslo og Gardermoen er god, og Drammen ligger samtidig tett på E18 videre sørover gjennom Vestfold samt Oslofjordtunnelen over mot E6 og Østfold.

Kongsvinger er en drøy time<sup>8</sup> unna Oslo og Gardermoen, og var før DUP distriktstollsted. Kongsvinger er et knutepunkt for flere av de mest trafikkerte grensekryssende veiene i Hedmark.

### **3.2 Vurdering av plassering basert på virksomhetens behov**

Nedenfor følger vurderinger og scoring av plasseringsalternativene mot kriteriene for virksomhetens behov og kostnadseffektivitet. De ni alternativene er: Tromsø, Trondheim, Bergen, Kristiansand, Drammen, Kongsvinger, Moss, Fredrikstad og Svinesund

---

<sup>6</sup> Oslo omfatter her også de andre kommunene i Oslo sin bo- og arbeidsmarkedsregion. Gardermoen kunne vært vurdert som et plasseringsalternativ, men Ullensaker kommune er definert innenfor Oslo sin bo- og arbeidsmarkedsregion og er dermed heller ikke et aktuelt alternativ for plassering av divisjonsledelse.

<sup>7</sup> Åpningen av Follobanen i 2021 vil være redusere reisetiden ytterligere.

<sup>8</sup> Kongsvinger er eneste av alternativene som er utenfor det vi vil definere som «nært pendlingsomland» til noen av dagens regiontollsteder.

### 3.2.1 Krav til nærhet til brukere av tjenester

Fysisk nærhet til brukerne vurderes ikke som relevant når fagdivisjonenes ledelse skal plasseres ettersom det ikke er denne delen av virksomheten som har førstelinjekontakt med etatens brukere. Vi har derfor valgt å ikke vurdere dette kriteriet. Retningslinjene for lokalisering åpner også for at det kan utelates.

### 3.2.2 Kompetansekrav til de som skal utføre oppgavene

I kompetansekriteriet vektlegger vi muligheten for å beholde og rekruttere nødvendig kompetanse. For divisjonsledelsene vil tilgang på eksisterende kompetanse i etaten, herunder tollfaglig kompetanse, være en svært sentral del av dette.

Det finnes i dag tollfaglige miljøer innen både grensekontroll- og vareførselsområdet på alle dagens regiontollsteder, i tillegg til administrative ressurser. Særlig innenfor vareførsel har alle regioner (i varierende grad) valgt å sentralisere en del funksjoner på regiontollstedet. Det er samtidig svært varierende størrelse og kapasitet på vareførselsområdet ved regiontollstedene, der Bergen og Fredrikstad i dag har de største miljøene utenom Oslo/Gardermoen. For grensekontrollområdet er bemanningen på regiontollstedet i større grad knyttet til operative hensyn (trafikk mv.). Størrelsen på de tollfaglige miljøene ved regiontollstedene henger både sammen med regionenes størrelse og hvordan regionene har valgt å organisere vareførselsområdet.

Vi mener at kunnskap om tollfaget og etatskunnskap kommer til å være en av suksessfaktorene i etablering og styring av fagdivisjonene. Tollfaglig kompetanse er derfor en kjernekompetanse i divisjonsledelsen. Størrelsen på det tollfaglige miljøet og rekrutteringsgrunnlaget for tollfaglig kompetanse innen dagpendleravstand er derfor en del av vurderingen av kompetansekrav. På dette området står Mosseområdet i en særstilling sammenlignet med de andre alternativene vi vurderer.

Fagdivisjonene skal være pådrivere for kontinuerlig forbedring og effektivisering av arbeidsprosesser, herunder digitalisering og automatisering. Det betyr at divisjonsledelsen også bør ha tilgang på høyt kvalifisert arbeidskraft utover tollfaglig kompetanse. Dette kan dreie seg om juridisk kompetanse, kompetanse knyttet til saksbehandling, logistikk, revisjon, økonomi og annet som er relevant for administrasjon, styring og utvikling av fagdivisjonene. Behovet for tilgang til annen spesialisert kompetanse taler for at divisjonsledelsene bør plasseres på steder med et variert arbeidsmarked av en viss størrelse og med nærhet til utdanningssteder med et bredt studietilbud. Imidlertid regner vi med at behovet for annen spesialisert kompetanse i divisjonsledelsene ikke vil være større enn at alle plasseringsalternativene vil kunne forsyne Tolletaten med denne kompetansen. Samtidig er det åpenbart at størrelsen på arbeidsmarkedene ved de alternativene vi vurderer, varierer. Bergen og Trondheim skiller seg ut som de klart største og mest varierte arbeidsmarkedene, mens Kongsvinger og Svinesund/Halden fremstår som de svakeste alternativene. Flere av lokasjonene drar fordel av å være en del av det store arbeidsmarkedet på Østlandet.

Vår antakelse er at det i ledelsen av grensekontrolldivisjonen vil være større behov for faglig styring og koordinering *på tvers* av divisjonens enheter, mens det i ledelsen av vareførselsdivisjonen i større grad vil være faglig styring *internt* i hver nasjonale fagenhet.

Dette gjør at behovet for tilgangen til tollfaglig kompetanse vektes noe høyere på grensekontrollområdet, mens tilgangen til annen spesialisert kompetanse vektes noe høyere på vareførselsområdet. Dette medfører at de to divisjonene totalt sett scorer noe ulikt på kriteriet.

Etter en totalvurdering er det det Mosseområdet som kommer best ut for grensekontrollområdet. Dette kommer som følge av et stort tollfaglig rekrutteringsgrunnlag, kombinert med nærhet til varierte arbeidsmarkeder med muligheter for å rekruttere annen spesialisert kompetanse. Bergen kommer også høyt opp i vurderingen ettersom det både er et solid tollfaglig rekrutteringsgrunnlag og et svært relevant og variert arbeidsmarked for annen spesialisert kompetanse. Nærheten til flere av de store grenseovergangene og befolkningstette områder bidrar til at flere av alternativene på Østlandet kommer høyt opp i vurderingen. Størrelsen på de tollfaglige miljøene og/eller arbeidsmarkedet for øvrig gjør at Tromsø, Trondheim, Kongsvinger og Svinesund kommer svakest ut av alternativene på grensekontrollområdet.

På vareførselsområdet, der annen spesialisert kompetanse vektlegges noe høyere enn tollfaglig, er det Bergen som kommer best ut i vurderingen, etterfulgt av Moss. Deretter følger Trondheim, Fredrikstad, Drammen og Kristiansand. Tromsø, Kongsvinger og Svinesund kommer svakest ut av alternativene på vareførselsområdet.

### 3.2.3 Krav til infrastruktur, nærhet til fagmiljø, offentlige myndigheter etc.

For divisjonsdirektørene vil gode kommunikasjonsmuligheter med både divisjonens egne lokasjoner og Tolldirektoratet i Oslo være svært viktig. Gode kommunikasjonsmuligheter knytter seg til hvor mange alternative transportformer som finnes, antall destinasjoner og fleksibilitet med hensyn til antall avganger<sup>9</sup>. I henhold til Avinors trafikkstatistikk, er det noen byer som utmerker seg med hensyn til antall destinasjoner og avganger: Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim<sup>10</sup>. Rutetilbudet i Tromsø og Kristiansand må kunne sies å være mer begrenset. For mange av dagens regiontollsteder er fly det mest aktuelle transportmiddelet til etatens øvrige lokasjoner. På Østlandet vil bil, tog og buss forholdsvis effektivt kunne dekke et høyt antall enheter, samtidig som flere av stedene ligger relativt nært Gardermoen og/eller Torp med godt rutetilbud.

Vår totalvurdering er at Trondheim, Bergen, Moss og Drammen kommer best ut. Deretter følger Kristiansand, Fredrikstad og Kongsvinger. Tromsø og Svinesund kommer svakest ut av alternativene innenfor dette kriteriet.

### 3.2.4 Kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning

*Eiendom, bygg og anlegg (EBA)*

EBA-kostnader ved divisjonsledelsene vil primært knytte seg til husleie og drift av kontorfasiliteter. Dersom noen av divisjonsledelsene samlokaliseres med operative funksjoner, kan det også være behov for ekspedisjons- og kontrollfasiliteter. Andre behov kan være fasiliteter for kurs og trening, for eksempel knyttet til førstelinje. Det er ikke

<sup>9</sup> I dette kriteriet vurderes ikke reisetid, se punkt 3.2.4.

<sup>10</sup> Avinor sin trafikkstatistikk for 2017 inneholder tall for passasjerer og flybevegelser innenlands

vurdert om den typen fasiliteter skal etableres, og dette inkluderes derfor ikke i vurderingen av EBA-kostnader.

I vurdering av EBA-kostnader tar vi utgangspunkt i årlig husleie per kvadratmeter for kontorlokaler. Kvadratmeterpris avhenger av standard på lokalene, arealeffektivitet, forhold mellom kontorlandskap og cellekontor, beliggenhet (nærhet til bysentrum og infrastruktur), avtalelengde mv. Vi legger til grunn at kontorlokalene skal ha en god<sup>11</sup> standard og sentral plassering når det gjelder infrastruktur<sup>12</sup> mv., men variablene som påvirker kvadratmeterprisen gjør det utfordrende å finne sammenlignbare priser. Dette er en av årsakene til at flere virksomheter benytter seg av samme standard kvadratmeterpris uavhengig av geografi i sine beregningsmodeller.

Markedsrapporter<sup>13</sup> og enkle markedsundersøkelser har gitt oss en indikasjon på prisforholdet mellom alternativene. Bergen fremstår som det dyreste alternativet, tett fulgt av Trondheim. Kristiansand og Kongsvinger fremstår som de rimeligste stedene, mens de øvrige alternativene plasseres seg mellom disse to gruppene. Graden av usikkerhet gjør likevel at vi velger å vektlegge EBA-kostnader lavt i den totale vurderingen av kriteriet kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning.

#### *Reisetid og reisekostnader*

Kort reisetid mellom divisjonsledelse og etatens operative enheter gir mer effektiv oppgaveløsning. Det er gjennomført en analyse av hvor stor andel av etatens medarbeidere som kan treffes i løpet av en reisetid på om lag to timer hver vei fra de ni alternative stedene<sup>14</sup>. Analysen viser at Moss scorer best på dette kriteriet. De andre alternativene på Østlandet følger forholdsvis tett etter. Deretter følger Bergen, Trondheim, Kristiansand og til slutt Tromsø.

Det er også gjennomført en vurdering av reisekostnader<sup>15</sup> basert på case med reiser mellom plasseringsalternativene og til sammen tolv av etatens lokasjoner<sup>16</sup>. Vi har lagt til grunn at det foretas hyppigere tjenestereiser til og fra dagens regiontollsteder, Tolldirektoratet og de aller største tollstedene, enn til øvrige vurderte virksomhetsstedene. Vurderingen av reisekostnader viser om lag den samme rekkefølgen på alternativene for plassering som vurderingen av reisetid: Moss, deretter de øvrige plasseringsalternativene på Østlandet, så Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø.

#### *Andre omstillingskostnader*

En høy andel av Tolletatens ansatte arbeider i dag i enheter på Østlandet. Plassering av divisjonsledelse på Østlandet ventes derfor å medføre noe lavere personalmessige

---

<sup>11</sup> «God standard» betyr at lokalene er moderne, arealeffektive, følger etatens eiendomsnorm, fremmer samhandling og et godt arbeidsmiljø, men det betyr ikke at de må ha høyeste («premium») standard.

<sup>12</sup> I henhold til planretningslinjene skal man bl.a. fremme effektiv trafikkutvikling, redusere transportbehovet og legge til rette for transportformer som kollektivtransport, sykkel og gange.

<sup>13</sup> Fra blant annet DNB Næringsmegling og Akershus Eiendom.

<sup>14</sup> Dette er beregnet ved enten fly eller annet (bil, tog mv.) transportmiddel. To timer er valgt med utgangspunkt i hva som fremstår som fornuftig reisevei på dagsreiser.

<sup>15</sup> Det er kun beregnet direkte reisekostnader, ikke arbeidstimer, diett mv.

<sup>16</sup> De tolv lokasjonene er dagens seks regiontollsteder samt Kirkenes, Mo i Rana, Ålesund, Brevik, Gardermoen og Svinesund.

omstillingskostnader enn ved plassering andre steder i landets. Det er utfordrende å vurdere omstillingskostnader knyttet til de ulike alternativene presist opp mot hverandre før prinsipielle beslutninger blant annet om bruk av virkemidler i omstilling tas senere i prosessen. Til tross for usikkerheten i beregningene vil forskjellen mellom alternativene være små sett opp mot totale omstillingskostnader (prosjektkostnader, systemendringer mv.) og sett opp mot det totale volumet av Tolletatens økonomiske handlingsrom. Beslutninger knyttet til eventuelle overgangsordninger vil dermed ikke være en utslagsgivende faktor for hvor divisjonsledelsene plasseres.

#### *Kostnadseffektivitet samlet*

I en samlet vurdering av de ni alternativene med hensyn til EBA-kostnader, reisetid og reisekostnader samt andre omstillingskostnader, kommer Moss og Drammen best ut, tett fulgt av Fredrikstad og Kongsvinger. Deretter følger Svinesund, Bergen, Kristiansand, Trondheim og Tromsø.

### **3.3 Samlet vurdering av virksomhetens behov**

Her følger en samlet vurdering knyttet til vurderingene av virksomhetens behov og kostnadseffektivitet i forbindelse med plassering av divisjonsledelse. Først kommer en kort redegjøring for hvordan vi har valgt å vekte de ulike kriteriene i vurderingen opp mot hverandre.

Vi har vurdert at kriteriet «kompetansekrav til de som skal utføre oppgavene» bør telle 50 prosent i totalvurderingen. Dette er fordi vi vurderer muligheten til å beholde og rekruttere riktig kompetanse til divisjonsledelsene som en helt sentral suksessfaktor for etableringen av to solide divisjonsledelser.

Kriteriet «krav til infrastruktur, nærhet til fagmiljø, offentlige myndigheter etc.» bør telle 20 prosent. Dette er forholdsvis lavt ettersom mye kan løses ved hjelp av digitale samhandlingsverktøy og videokonferanse, uten at denne typen utstyr fullt ut erstatter en synlig og tilgjengelig divisjonsledelse. Kriteriet «kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning» bør telle 30 prosent.

En totalvurdering av kriteriene basert på Tolletatens behov, gir følgende rekkefølge på grensekontrollområdet: Moss, Drammen, Fredrikstad, Bergen, Trondheim, Kristiansand, Kongsvinger, Svinesund og Tromsø. En totalvurdering for vareførselsområdet gir følgende rekkefølge: Moss, Drammen, Bergen, Trondheim, Fredrikstad, Kristiansand, Kongsvinger, Svinesund og Tromsø.

Mosseområdet kommer best ut på både på grensekontroll- og vareførselsområdet. Moss får sin høyeste totalscore innenfor grensekontroll, og vi vil derfor foreslå å plassere ledelsen for Grensdivisjonen i Mosseområdet.

Det er verken ønskelig for etaten eller politisk gjennomførbart å plassere begge divisjonsledelsene på Østlandet samtidig som Tolldirektoratet er i Oslo. For

Vareførselsdivisjonen foreslår vi å plassere ledelsen i Bergen – det stedet utenom Østlandet som scorer høyest i våre vurderinger.

Plassering av ledelsene for de to fagdivisjonene i henholdsvis Moss og Bergen, mener vi gir god mulighet for å «markedsføre» de to fagdivisjonene:

*Grensekontrolldivisjonen* i Moss kan knyttes mot de store volumene av grensekryssende trafikk på landevei og fly på Østlandet. I dag er det i hovedsak to regioner som håndterer de store volumene på Østlandet, og det kan være positivt at den nye divisjonsledelsen etableres på et nytt sted, på «nøytral grunn». Samtidig gir Mosseområdet divisjonsledelsen en geografisk plassering som er svært sentral når det kommer til mange av de operative enhetene på Østlandet. Avstanden til mange av etatens medarbeidere i TØN, TOA, TSN og direktoratet gir divisjonsledelsen et internt rekrutteringsgrunnlag, samtidig som Moss favner et stort eksternt arbeidsmarked, herunder studiesteder i hovedstadsområdet.

*Vareførselsdivisjonen* i Bergen kan ses i lys av den sentrale posisjonen Vestlandet har i norsk opprinnelsesstruktur og verdiskaping. Her er det nærhet til norsk kraftproduksjon – olje, gass og elektrisitet – til fiskeri, havbruk og maritime næringsklynger. Plassering i Bergen gir divisjonsledelsen både et tilstrekkelig rekrutteringsgrunnlag for tollfaglig kompetanse og tilgang til et spennende og variert arbeidsmarked. Dette legger til rette for at divisjonsledelsen kan være en pådriver for fremtidig digitalisering og automatisering, samt at det kan bygge opp under ytterligere spesialisering på vareførselsområdet.

#### **4. VURDERING AV Plassering basert på Lokaliseringspolitiske mål**

I dette punktet følger en vurdering av lokaliseringspolitiske mål. Ettersom vår vurdering er at vurderingskriteriene i retningslinjene for lokalisering ikke kommer til anvendelse, vektlegges ikke de lokaliseringspolitiske målene i vår totalvurdering. Vi gjennomfører likevel vurderingen og legger den ved sammen med vurderingen av kriteriene knyttet til virksomhetens behov og kostnadseffektivitet/effektiv oppgaveløsning.

Retningslinjene for lokalisering gir føringer for hvilke kriterier som skal vurderes, innbyrdes vektning av kriteriene samt datagrunnlaget som skal brukes i vurderingen. Følgende fire kriterier skal scores:

- Antall sysselsatte i arbeidsmarkedsregionen, der et lavt antall sysselsatte («lite arbeidsmarked») skal gis høy score.
- Endring i antall sysselsatte i arbeidsmarkedsregionen over tre år, der en nedgang skal gis høy score.
- Andel statsansatte i arbeidsmarkedsregionen, der et lavt antall statsansatte skal gis høy score.
- Endring i andel statsansatte i arbeidsmarkedsregionen over tid, der lav vekst/nedgang skal gis høy score.

Tabell 1 - Data om arbeidsmarkedsregionene

	Tromsø	Trondheim	Bergen	Kr.sand	Fr.stad	Moss	Drammen	Kongsv.	Svinesund
Antall sysselsatte	43 582	144 423	206 479	66 070	65 973	20 569	74 048	18 866	12 701
Endring i antall sysselsatte	2,1 %	0,4 %	-2,1 %	-2,8 %	-0,4 %	-3,0 %	-0,3 %	-0,7 %	-2,2 %
Andel statsansatte	11,8 %	9,0 %	5,8 %	4,5 %	3,1 %	3,4 %	3,4 %	5,7 %	7,5 %
Endring i andel statsansatte	25,4 %	23,6 %	22,9 %	25,6 %	24,2 %	-6,0 %	14,9 %	18,7 %	41,6 %

Basert på dataene i tabell 1, gis de ni alternativene vi har utredet følgende score når det angår de lokaliseringspolitiske målene:

Tabell 2 - Score for lokaliseringspolitiske mål

	Vekt	Tromsø	Tr.heim	Bergen	Kr.sand	Fr.stad	Moss	Drammen	Kongsv.	Sv.sund
Antall sysselsatte	40 %	4	2	1	3	3	5	3	5	5
Endring i antall sysselsatte	30 %	1	2	4	5	2	5	2	3	4
Andel statsansatte	20 %	2	2	3	4	5	5	5	3	3
Endring i andel statsansatte	10 %	1	2	2	1	1	5	3	3	1
<b>Vektet score</b>	<b>100 %</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>2,4</b>	<b>3,6</b>	<b>2,9</b>	<b>5,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>

## 5. PRAKTISKE FØLGER AV PLASSERINGSVALG

Neste steg knyttet til etablering av divisjonsledelsene er å utrede i detalj hvilke funksjoner de to divisjonsledelsene bør ha og hvor stor bemanning det krever å ivareta disse funksjonene. Videre må det vurderes hvilke av funksjonene som må, bør og kan samlokaliseres med divisjonens leder, og deretter gjennomføre innplassering av etatens medarbeidere, og eventuell rekruttering, i disse stillingene. Når disse punktene er avklart, og det er besluttet om divisjonsledelsene skal samlokaliseres med operative enheter innen grensekontroll og/eller vareførsel, kan etaten starte de nødvendige prosessene for å gjøre endringer i eiendomsporteføljen.

Basert på denne utredningen, er det mest åpenbare behovet som melder seg å etablere en lokasjon i Mosseområdet. Vi legger til grunn at en ny lokasjon for divisjonsledelsen i grensekontrolldivisjonen vil erstatte regiontollstedet Fredrikstad, og at funksjonene som befinner seg i Fredrikstad i dag kan flyttes til Moss og/eller Svinesund. Frem til nye lokaler for divisjonsledelsen er på plass, vil Fredrikstad fungere som plassering for divisjonsledelsen fra 1.6.2019. Flytting gjennomføres så snart det praktisk lar seg gjøre. Lokalene i Bergen må vurderes for å se om disse er hensiktsmessige, fremtidsrettede og riktig dimensjonerte for den jobben som skal utføres.



## VEDLEGG 3

### *Organisering av klagesaksbehandling i ny tolletat – utredning av krav i forvaltningsloven*

---

#### **1. INNLEDNING**

Tolletaten oversendte 11. desember 2018 en orientering til Finansdepartementet om valg av hovedmodell for en omorganisert tolletat. I brevet skisseres en overordnet organisasjonsmodell med to nasjonale fagdivisjoner og et omorganisert direktorat. Klagebehandlingen er lagt til direktoratet. I Finansdepartementets tilbakemelding av 20. desember 2018 ber departementet direktoratet foreta en «nærmere utredning av at den skisserte modellen ivaretar forvaltningslovens krav til saksbehandling av klager over enkeltvedtak.»

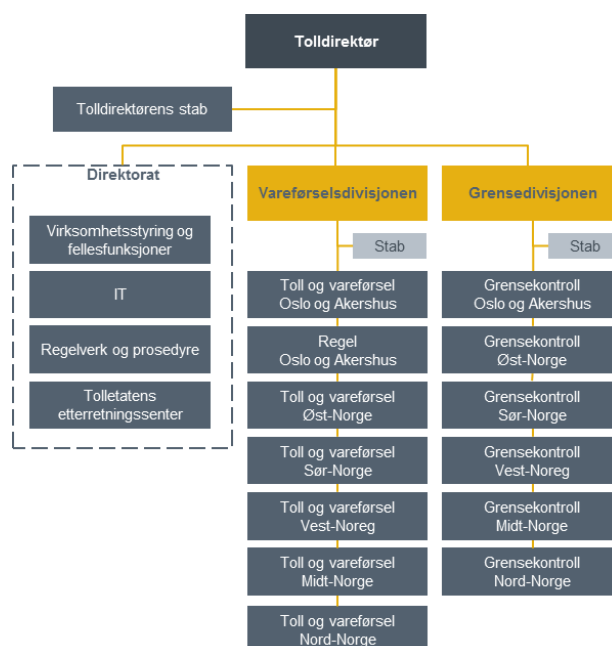
Forvaltningsloven stiller flere krav til klagesaksbehandlingen. På bakgrunn av dialog med departementet vil vi i utredningen begrense oss til å vurdere om valgt organisasjonsmodell ivaretar forvaltningslovens krav om at enkeltvedtak skal kunne påklages til «det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen)» jf. forvaltningsloven. § 28, og om eventuelle andre forvaltningsrettslige regler legger hindringer i veien for en slik organisering av klagebehandlingen som er tiltenkt.

#### **2. ORGANISERING AV KLAGESAKSBEHANDLING I NY ORGANISASJONSMODEL**

Den valgte organisasjonsmodellen består på overordnet nivå av to nasjonale fagdivisjoner, et direktorat og tolldirektørens stab. De to fagdivisjonene er direkte underlagt tolldirektør, på samme styringsmessige nivå som direktoratet, jf. figur 1 under.

Divisjonene vil få helhetlig resultatansvar på eget saksområde. Det legges til grunn at avdelingene i direktoratet får instruksjonsmyndighet overfor divisjonene på begrensede fag- og saksområder. Avdeling for regelverk og prosedyre blir blant annet tillagt myndighet til å behandle og avgjøre klager over enkeltvedtak. Fullmakts- og ansvarsforhold vil for det øvrige bli nærmere definert i forbindelse med detaljeringen av organisasjonsmodellen og nedfelt i de styrende dokumenter.

Figur 1-Forenklet organisasjonskart



Fagdivisjonene er etatens førstelinje og fatter den overveiende del av etatens vedtak i førsteinstans. Klagesaker følger forvaltningslovens ordinære system, det vil si at den som klager sender klagen til den divisjonen (eller ansvarlig enhet i denne) som fattet vedtaket som førsteinstans. Divisjonene vil ved mottak av en klage vurdere sitt vedtak på nytt og enten omgjøre vedtaket til gunst for klager eller oversende klagen til direktoratet for klagesaksbehandling. Den videre saksbehandlingen blir forestått av avdeling for regelverk og prosedyrer i direktoratet. Avdelingen har kompetanse til å avvise klagen, oppheve vedtaket og sende saken tilbake til fornyet behandling, eller avgjøre klagen med endelig virkning, jf. forvaltningsloven § 34.

Avdeling for regelverk og prosedyre blir som klageinstans tildelt myndighet til å instruere divisjonene i behandlingen av klagesaker. Avdelingen får i tillegg ansvar for regelverksutvikling og regelverksfortolkning. Avdelingens tolkningsuttalelser er førende for fagdivisjonene.

Enkelte særlige sakstyper vil antakelig falle utenfor fagdivisjonenes alminnelige kompetanseområde. Disse blir behandlet av direktoratet som førsteinstans, med Finansdepartementet som klageorgan. Det legges imidlertid opp til at volumet av denne typer saker begrenses. Det kan for eksempel gjøres ved at divisjonene gis særskilt myndighet til å behandle saker i førsteinstans (også utenfor sitt ordinære ansvarsområde) når slike sakstyper avdekkes.

Colbjørnsen-utvalget omtaler spørsmålet om organiseringen av klagesaksbehandlingen i forbindelse med beskrivelsen av modellforslag 2 i sin rapport. Forslaget går i korthet ut på å etablere tre nasjonale fagdivisjoner og to fellestjenesteenheter direkte underlagt tolldirektør. Modellen er uten et fagdirektorat, men med en enhet for virksomhetsstyring og en stab

tilknyttet direktøren. Utvalget vurderte om klagesaksbehandlingen i en slik modell kunne organiseres i en egen divisjon, men kom til at det var tvilsomt om det var forenlig med forvaltningslovens krav om at klager skal gå til «nærmest overordnet» organ. Utvalget anbefalte i stedet å opprette en egen juridisk seksjon knyttet til tolldirektørens stab, som på direktørens fullmakt skulle gis kompetanse til å behandle klager på vedtak truffet i divisjonene.

### **3. RETTSLIGE KRAV TIL ORGANISERING AV STATLIG KLAGESAKSBEHANDLING**

Tolletatens forvaltning er, med noen unntak som ikke er relevante for denne utredningen, underlagt de ordinære saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Forvaltningsloven stiller krav om at klager over enkeltvedtak skal vurderes på nytt og avgjøres av det organ som er «nærmest overordnet» organet som fattet vedtaket i førsteinstans. Dette reiser to problemstillinger. For det første; hvordan skal de organisatoriske grensene for et forvaltningsorgan defineres? Er Tolletaten ett organ i lovens forstand eller kan for eksempel hvert kontor i etaten utgjøre et organ i lovens forstand? For det andre; hva innebærer det at en klage skal avgjøres av overordnet forvaltningsorgan? Hvilke krav stilles til organisatoriske, styringsmessige og faglige relasjoner mellom førsteinstans og klageinstans?

Bestemmelsen i forvaltningsloven definerer ikke nærmere hvordan et over- og underordningsforhold skal forstås og hva som skal anses som ett og samme organ. Ved tolkningen av hva som utgjør et organ, kan det heller ikke uten videre trekkes paralleller til tolkningen av organgrenser i annen lovgivning (for eksempel offentleglova) da andre lover skal ivareta andre hensyn og formål. Man må derfor basere seg på en tolkning med utgangspunkt i blant annet forvaltningslovens forarbeider og forvaltningspraksis.

I praksis er det store variasjoner mellom organiseringen av over- og underordningsforhold i etatene. I den tradisjonelle, hierarkiske organiseringen av forvaltningen, vil oppgaver og ansvar i varierende omfang være delegert nedover i organisasjonene. Betegnelser på de ulike «nivåene» kan variere, men det vil som regel foreligge formelle regler og andre dokumenter som avklarer over- og underordningsforholdet mellom nivåene. Allerede ved forvaltningslovens vedtakelse var det vanlig at klager ble behandlet internt i en etat eller virksomhet. Forarbeidene viser blant annet til etablerte interne klageordninger i «ytre etat». Det fremgår av forarbeidene at loven ikke skulle endre denne praksisen. Det er nå en langvarig og veletablert praksis for at klager i statlig sektor kan behandles innen egen etat eller virksomhet. En vanlig ordning er for eksempel at et direktorat er klageinstans for vedtak som fattes av organisatoriske enheter som er underordnet direktoratet, det vil si at begge organer er innenfor samme etat. En annen organisatorisk modell er at klagenes behandles av organisatorisk mellomliggende organer (for eksempel regionskontorer). De nevnte alternative organisasjonsmodellene er begge å anse som innenfor forvaltningslovens ordlyd. En tredje variant er spesialiserte enheter – ofte benevnt klagenemnder – som har til oppgave å avgjøre vedkommende virksomhets klagesaker. Klagenemndene kan være organisert i eller utenfor virksomheten. Klagenemndene vil ofte ha et eget kompetansegrunnlag i lov eller instruks fra departementet.

I NOU 2019:5 Ny forvaltningslov slår forvaltningslovutvalget fast det prinsipielle utgangspunkt, at klager kan behandles internt i en etat. Altså at en etat kan bestå av flere organer i relasjon til spørsmålet om klagebehandling. Forvaltningslovutvalget tar opp den særlige problemstilling med funksjonsdelte direktorat, det vil si at etaten er gjennomgående funksjonsdelt fra øverste ledelse av etaten til «ytre etat». Etter utvalgets mening tilfredsstiller ikke en funksjonell organisering av direktoratet de krav som bør stilles for å sikre en reell toinstansbehandling. I den organisering Tolletaten går inn for beholdes et direktorat og direktoratsavdelinger med funksjoner på tvers av den funksjonelle delingen i divisjonene. I så måte ivaretas en reell toinstansbehandling, sett i lys av forvaltningslovutvalgets vurderinger.

Vi går nå over til å drøfte den andre problemstillingen; hva innebærer det at en klage skal avgjøres av overordnet forvaltningsorgan? Forvaltningslovens ordlyd gir anvisning på en toinstans behandling, hvor klager skal behandles av et organ som er hierarkisk overordnet førsteinstans. Over- og underordningsforhold mellom organer i offentlig forvaltning kan i praksis være vanskelig å definere entydig. Internt i en virksomhet bestemmes over- og underordningsforhold av virksomhetens leder og nedtegnes i virksomhetens styrende dokumenter. Over- og underordningsforhold varierer virksomhetene imellom og gjerne også internt i virksomhetene. I enkelte tilfeller kan en enhet være overordnet en annen i «alle» faglige og administrative spørsmål. I andre tilfeller kan instruksjonsmyndigheten være begrenset til enkelte fagområder eller funksjoner. Ofte vil flere enheter (på samme eller ulike nivå) være tillagt instruksjonsmyndighet over samme underordnede enhet på ulike delområder.

Organiseringen av forvaltningen skal ivareta mange hensyn, blant annet effektiv oppgaveløsning, faglig forsvarlighet, rettsikkerhet og demokratisk legitimitet. Organiseringen av virksomheten må derfor tilpasses den enkelte virksomhets egenart. Forvaltningen har siden vedtakelsen av forvaltningsloven økt betydelig i omfang, oppgaver og kompleksitet, og har funnet nye drifts- og organisasjonsformer. Disse hensyn og omstendigheter tilsier en varsomhet ved tolkningen av bestemmelser som legger føringer for forvaltningens organisering.

Et sentralt spørsmål er hvor omfattende instruksjonsmyndighet et klageorgan må ha overfor førsteinstans for å kunne anses som overordnet iht. loven. Stilles kravet for strengt vil det medføre betydelige begrensninger i forvaltningens adgang til å bestemme sin egen organisering. En mulig tilnærming til spørsmålet er å oppstille de kriterier som må være oppfylt for å sikre en reell to-instans behandling, og å vurdere den enkelte klageordning konkret mht. om disse kriteriene er oppfylt.

Av forarbeidene fremgår at en nødvendig betingelse er at klageorganet må være uhildet i sin vurdering. Det innebærer at det må være et organisatorisk skille mht. blant annet roller, oppgaver, ledelse og styring mellom førsteinstans og klageorgan. Videre må saksbehandlingen i førsteinstansen skje med en grad av selvstendighet fra det overordnede organet. For eksempel kan en enhetsleder ikke avgjøre klager på vedtak fattet av enheten vedkommende er leder for. Kravet til uhildethet tilsier også at klageorganet må ha tilstrekkelig autoritet – i kraft av sin tildelegerte myndighet – til å utøve et selvstendig skjønn

(i betydningen selvstendig fra førsteinstans) og fatte selvstendige avgjørelser. Loven stiller imidlertid ikke krav om at overprøvingen skal skje av et organ som er organisatorisk uavhengig av det ordinære forvaltningsapparatet eller som ikke er underlagt det overordnede organets instruksjonsmyndighet.

En forsvarlig klagebehandling tilsier også at det overordnede organet er faglig kompetent til å vurdere alle sider av saken, (selv om kravet til juridisk- og fagkompetanse nok ikke kan stilles for strengt) og at organet har tilstrekkelig kapasitet til å kunne behandle klagen innen rimelig tid.

Drøftingen over kan oppsummeres med at det forvaltningsrettslig er få formelle krav til organiseringen av klageordninger i forvaltningen. Forvaltningsloven stiller krav om en to-instans behandling. Klagen kan behandles internt i en etat eller virksomhet. Virksomhetsleder vil langt på vei kunne avgjøre organiseringen av klagebehandlingen selv, ved delegasjon av ansvar og myndighet i organisasjonen. Klageorganet må ha instruksjonsmyndighet overfor førsteinstansen i klagesakene. Organiseringen må videre ivareta et visst organisatorisk skille mellom førsteinstans og klageorgan, og legge til rette for at klagebehandlingen også på annen måte kan skje uhildet, faglig forsvarlig og tilstrekkelig effektivt.

#### **4. RETTSLIG VURDERING AV VALGT MODELL**

Ovenfor er det redegjort for at over- og underordningsforhold i forvaltningen må vurderes konkret ut i fra hvilke beføyelser som er tillagt de organisatoriske enhetene. Om relasjonen mellom enhetene er slik at den oppfyller forvaltningslovens krav til over- og underordningsforhold, vil avhenge av om organiseringen er forenlig med de hensyn bestemmelsen skal ivareta.

I den overordnede modellen for organisering av Tolletaten er klagebehandlingen lagt til avdeling for regelverk og prosedyre i direktoratet. Avdelingen vil bli gitt myndighet til å instruere de nasjonale fagdivisjonene i den enkelte klagesak, for eksempel vil et vedtak fra førsteinstansen kunne oppheves og sendes til fornyet vurdering med føringer for behandling av enkelte sider av saken. Instruksjonsmyndigheten i klagesakene vil omfatte både tolkning av regelverk og instruksjoner for utøvelse av skjønn. Avdelingen vil også få ansvar for tolkning av Tolletatens regelverk i øvrige saker og for regelverksutvikling.

Modellen sikrer at vedtak som blir påklaget blir behandlet i to instanser og legger opp til at forvaltningslovens prosedyreregler kan bli ivaretatt på en god måte. Det er et klart organisatorisk skille mellom divisjonene (eller den enhet i divisjonene som blir tillagt myndighet til å fatte vedtak i førsteinstans) og direktoratet. Dette sikrer en selvstendig saksbehandling i førsteinstans og en uhildet ny vurdering i klageorganet. Klageorganets organisatoriske plassering, instruksjonsmyndighet og faglige kompetanse, gir organet tilstrekkelig autoritet overfor divisjonene til å sikre en selvstendig og uhildet behandling.

Avdeling for regelverk og prosedyrer vil bli tillagt ansvar for regelverksfortolkning, regelverksutvikling og klagesaksbehandling. Ved å samle disse funksjonene får etaten et sterkt fagmiljø med både juridisk og faglig spisskompetanse til å behandle klagesakene.

Hovedforskjellen mellom etatens nye organisasjonsmodell og en tradisjonelt organisert etat, er at direktoratet ikke er overordnet divisjonene iht. generell organisasjons- og instruksjonsmyndighet. Derimot vil fullmakter på avgrensede fagområder tildeles avdelingene i direktoratet fra tolldirektør. Prinsipielt er ordningen ikke veldig ulik Tolletatens nåværende organisering. Også i dagens modell er kompetanse på særskilte fag- og resultatområder lagt direkte til regionene. Vi kan ikke se at disse endringene i direktoratets fullmakter i en ny modell skulle rokke ved dets evne til å ivareta klagebehandling på en forsvarlig måte.

## **5. KONKLUSJON**

Organiseringen av klagebehandlingen som er skissert i overordnet modell for Tolletatens nye organisasjon er i tråd med forvaltningslovens krav til saksbehandling av klager over enkeltvedtak.