



Emnekode : ST 100
Kandidatnr. : 8600
Dato : 04.12.12
Ark nr. : 1 av 19

OPPGAVE 1

A) Jeg vil i denne oppgaven se på forholdet mellom regjering og dens departementer i forhold til Stortinget når det angir den parlamentariske styringskjede i Norge. Jeg velger også å trekke inn direktorater og fagstyres i denne sammenheng, da forvaltningen kan sees på som en del av det politiske styringssystemet i Norge.

Jeg har også valgt å ta med overnasjonale nettverk og organisasjoner som EU og EØS i drøftingen om det politiske styringssystemet i Norge, da disse etterhvert har betydelig politisk makt over medlemslandene sine, og Norge i stor grad har vært nødt til å implementere EU-lover og direktiver i Norge.

Parlamentarismen ble innført i Norge i 1884. Stortinget er Norges parlament. Stortinget er inndelt i lagting og Odelsting. Imidlertid har ikke disse to tingene særlig betydning i den hverdagslige dagen på Stortinget, da disse to tingene på Stortinget først og fremst har "sine forskjellige funksjoner ved behandling. Videre er Stortinget ledet av en Stortingspresident, valgt av Stortingsrepresentantene, og videre består Stortinget av en rekke komiteer, hvor hver enkelt Stortingsrepresentant tilhører en komite. Komiteene arbeider med forberedelser, utredninger og drøftinger av saker innenfor sitt saksfelt. Komiteene har sann sett en viktig funksjon →



i forhold til forarbeid og forberedelser av saker før den endelige avstemning av disse på Stortinget. Det finnes omtrent en komité for hvert enkelt departement, og komitéene er organisert slik at de arbeider med samme sakfelt som "sitt departement".

Mens man i flere andre vestlige land, eks. USA og Storbritannia, har hatt en større grad av blokkdannelse i det politiske landskapet, har Norge vært preget av mange partier, koalisjonsregjeringer, mindretallsregjeringer og tre partier i sentrum i det politiske landskapet. Dette har ofte ført til at Stortinget har hatt en viktigere og mer markant rolle i forhold til påvirkning og utforming av regjeringens politikk.

Per idag er hele syv partier representert på Stortinget. I Norge idag har vi imidlertid en flertallsregjering bestående av tre partier, og vi har altså da en koalisjonsregjering. Imidlertid har vi som nevnt hatt en rekke mindretallsregjeringer i Norge. Disse har også ofte vært koalisjonsregjeringer. Dette har betydelig større utfordringer for regjeringene og mer makt til Stortinget.

For ordens skyld kan det nevnes at parlamentarisme vil si at det må være flertall i parlamentet for at et budsjett skal vedtas, en lovendring skal finne sted etc.



Dette har selvsagt vært en utfordring for mindretallsregjeringer som altså har mindretall i Stortinget. Disse regjeringene har vært avhengige av å finne samarbeidspartnere blant andre partier på Stortinget for å få igjennom sin politikk. I tillegg har som tidligere nevnt disse mindretallsregjeringene ofte bestått av en koalisjon av flere partier som innad i regjeringen også har hatt sine politiske kamper. I en slik politisk situasjon vil naturligvis Stortinget ha mye makt og påvirkningskraft, og partier som sitter i opposisjon vil ha mulighet til å gjøre "hestehandler" med regjeringen og være endel av regjeringens parlamentariske grunnlag på Stortinget.

Per dags dato må en mindretallsregjering finne en samarbeidspartner på Stortinget som er villig til å være parlamentarisk grunnlag for hele statsbudsjettet. Det er ikke rom for å søke samarbeid med opposisjonspartier på Stortinget for deler av statsbudsjettet, slik det var tidligere. Sinn sett får et opposisjonsparti som blir en del av det parlamentariske grunnlaget for et statsbudsjett stor grad av makt og politisk innflytelse. Og det kan i den sammenheng hevdes at f.eks. Fremskrittspartiet hadde mye makt som opposisjonsparti under Bondevik-2-regjeringen, 2001-2005.



Regjeringen er bygd opp av departementer. Per idag har vi 18 departementer i Norge hvorav hvert departement politisk er ledet av en statsråd. Utenriksdepartementet har to statsråder: Utenriksministeren og utviklingsministeren. I tillegg til de nevnte departementene kommer statsminister og en samordningsminister* (*nytt fra den rødgrønne-regjeringen i 2005) som jobber ved statsministerens kontor.

Et departement er som regel byråkratisk bygd opp med følgende struktur:

POLITISK:

```
graph TD
    A[Statsråd] --> B[Statssekretærer]
    B --> C[→ rådgivere]
```

ADMINISTRATIV:

```
graph TD
    A[Departementsråd] --> B[AVDELING 1]
    A --> C[AVDELING 2]
    A --> D[AVDELING 3]
```

AVDELING 1		AVDELING 2	AVDELING 3
Ekspedisjonssjef		- Bygd opp	- Samme som
SEKSJON 1	SEKSJON 2	på samme	avdeling 1.
Avd. dir.	Avd. dir.	med samme	
Und. dir.	Und. dir.	avdeling 1.	
Rådgivere	Rådgivere		
Førstekons.	Førstekons.		

Statsråden er ofte i utgangspunktet valgt som stortingsrepresentant, men trenger ikke å være det. Har/hun representerer uansett ett av de politiske partiene i regjeringen og er den øverste og



Emnekode : ST 100
Kandidatnr. : 8600
Dato : 04.12.12
Ark nr. : 5 av 19

den politiske lederen av et departement. I tillegg kommer statssekreterere, vanligvis to, og politiske rådgivere som en del av den politiske delen av et departement.

Som vist i eksempelet på oppbygging av et departement, så er forvaltningen i et departement ledet av et departementsråd. Departementsrådet og resten av forvaltningen/fagstyret i et departement er som regel fast ansatt og blir ikke skiftet ut ved et regjeringsskifte, slik det i motsetning blir gjort i andre land som f.eks. USA.

Kan dette medføre problemstillinger knyttet til den parlamentariske styringskjeden og fagstyret rolle både i forhold til den politiske ledelsen av et departement og Storting?

På mange måter mener jeg at dette kan være tilfelle, og jeg skal komme nærmere inn på det.

Men først må det nevnes at det ofte nevnes som en hovedårsak til at forvaltningen blir sittende og ikke skiftes ut ved regjeringsskifte i Norge, at vi rett og slett er et lite land, og at det derfor rent praktisk vil være vanskelig å gjennomføre slike omfattende utskiftninger av forvaltningen ettersom det kan være mangel på nok faglig kvalifisert personell til å gjennomføre slike utskiftninger i Norge. Dette kan nok stemme godt med virkeligheten,



men det vil likevel være problematisk, i det minste kan det være det, i forhold til det demokratiske prinsippet og det parlamentariske prinsippet i en parlamentarisk styreskikk.

For forvaltningen skal være politisk nøytral men samtidig lojal med den sittende regjering. Allerede ved denne formuleringen kan vi se et potensielt paradoks. I tillegg har forvaltningen som en politisk nøytral del av statsapparatet også en viktig funksjon i forhold til Stortinget.

Når Stortinget og dets komiteer søker informasjon, søker de ofte informasjon fra forvaltningen i departementene. Til dess for at vi har en flertallsregjering idag har Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite' vært svært aktiv under den rødgrønne regjeringen. (Eller kanskje har den nettopp pga. flertallsregjering vært aktiv fordi Stortinget i prinsippet har vært uavhengig?)

Når Stortinget kontroll- og konstitusjonskomite' søker informasjon og bakgrunnskunnskap i visse saker, oppsøker de ofte forvaltningen i et departement. Den samme forvaltningen i det samme departementet som gjerne formulerer Stortingsmeldinger og som har en lojalitetsrolle til sin statsråd (minister) som sin øverste sjef. Forvaltningen vil også ha en rolle i forhold til sakstørbereidning, dokumentasjon og informasjon i forhold til



Emnekode : ST 100
Kandidatnr. : 8600
Dato : 04.12.12
Ark nr. : 7 av 19

departementets statsråd som f.eks. skal i høring hos Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite'. Forvaltningen vil sann sett inneha en dobbeltrolle. Gjerner kan vi kanskje si at forvaltningen har tre roller? Politisk kjolitet til statsråden og regjeringen, politisk kjolitet til Stortinget (etter politisk uavhengighet/nøytralitet) og sist men ikke minst en feglig rolle uavhengig av politikk og sittende regjering.

I tillegg til sentralforvaltningen har vi i Norge to kvære nivåer av forvaltningen (offentlig forvaltning) og det er fylkeskommuner og kommuner. Jeg vil ikke drøfte disse utfyllende, da jeg danser det som på utsiden av oppgaven som omhandler den parkmentariske styringskjeden, men jeg vil kort nevne at fylkeskommunalt og kommunalt styre på mange måter kan sees på som avledet statsmakt. Kommunene skal implementere regjeringens politikk i sin respektive kommune, og styre endel (de fleste) offentlige tjenester som skoler og sykehjem for å sikre at offentlig velferd i størst mulig grad når ut likt til alle landets bergere og kommuner.

I hvert fylke sitter en fylkesmann som es statens representant i fylket og som per idag først og fremst har en kontrollfunksjon i forhold til saksbehandling, likebehandling og kvalitet av offentlig velferd og byråkrati i kommunene i det fylket han/hun besitter som fylkesmann.



Emnekode : ST 100
Kandidatnr. : 8600
Dato : 04.12.12
Ark nr. : 8 av 19

I tillegg til å være avleget statsmakt, har også kommunene en viss grad av lokalt selvstyre og lokal tilpassning av regjeringens politikk er et av målene med lokalt selvstyre. I tillegg i prinsippet. Imidlertid kan det pekes på at overnasjonale organisasjoner og nettverk gjør at den lokale og nasjonale selvstyretten innsnevres.

Lover skal vedtas av Stortinget. Det skal være 2/3-flertall for en grunnlovsendring, og regjeringens budsjett og budsjetter og prioriteter skal ha parlamentarisk flertall. Derfor vil en flertallsregjering i prinsippet ha store styringsmuligheter ettersom den har flertall i parlamentet (Storting). Men med overnasjonale forpliktelser gjennom blant annet EØS-medlemskapet kan det hevdas at EU har stor overnasjonal styringsmulighet over Norge og dermed svekker den parlamentariske styringskjeden og dens prinsipper.

Norge har heller ingen stemmerett innad i EU-systemet, og vi har ingen representanter i EU's råd, kommisjon eller EU-parlamentet, og dermed står Norge i en rolle hvor vi i stor grad må implementere lover og forskrifter i landet som en følge av EØS-medlemskapet.

Vi har tidligere hatt kommuner i Norge som har hatt eget ølutsalg eller forbud mot ølutsalg i kommunen. Dette er verd å nevne fordi det



Emnekode : ST 100
Kandidatnr. : 8600
Dato : 04.12.12
Ark nr. : 9 av 19

ble sett som en del av den lokale selvrådelsen, og det ble dermed akseptert av sentralmyndighetene. Energidrikken Red Bull var imidlertid forbudt både i Norge og Danmark. EU mente imidlertid at dette forbudet var i strid med EU's lover og regler og både Norge og Danmark ble tvunget til å oppheve forbudet. I dag er det ganske utenklig at en kommune kan nekte et supermarked å selge denne energidrikken på EU's vegning. Dette er et eksempel på at EU's politikk kan ha sterkere styringkraft lokalt enn det den norske sentralførelsen har med sine lover og regler fastsett etter parkmentariske prinsipper.

Jeg har nevnt at det med mindretallsregjeringer ofte er viktigere og høyst nødvendig med et tett samarbeid med Stortinget. Imidlertid vil et samarbeid med Stortinget også være viktig for en flertallsregjering. Jeg skal komme nærmere inn på dette som et ledd av oppgaven, senere, og begynne mer utfyllende hvorfor det er viktig med et ryddig forhold mellom Stortinget og regjeringen. Men jeg vil nå kort nevne Stortingets funksjon som høringsinstans.

Når regjeringen vurderes budstikk og endring i regelverk sendes ofte saker på sakalt høring som en del av det forberedende arbeidet. Stortingets komiteer har en viktig funksjon når det gjelder dette arbeidet.



Emnekode : ST 100

Kandidatnr. : 8600

Dato : 04.12.12

Ark nr. : 10 av 19

Gjennom Stortingets uttalelser og konklusjoner kan regjeringen danne seg et bilde av faktorer knyttet til en eventuell lovendring eller ny praksis, og dette kan sees på som en vilkårlig oppgave som Stortinget har i forhold til regjeringen og som en del av vårt parlamentariske system. Regjeringen kan også ~~utnevne~~ opprette midlertidige utvalg, hvor gjerne gjerne er stortingsrepresentanter, for å utrede saker.

Imidlertid blir det av mange hevdet av mange at det korperative samfunnet med interesseorganisasjoner som fagforeninger er en utfordring for det politiske styningssystemet i Norge. I tillegg kan det sees på som en utfordring og en svekkelse av den parlamentariske styngsbilden når organisasjoner som LO får en tett kopling til en flertallsregjering, slik som den sittende rødgrønne-regjeringen. Når eksempelvis LO har et sterkt politisk grunnlag overfor Arbeiderpartiet gjennom sine mange tusen medlemmer og også en klar økonomisk viktig rolle i forhold til Arbeiderpartiet, så kan det medføre et demokratisk problem i forhold til parlamentarismen, da Arbeiderpartiet og regjeringen vil være mer oppkoblet av i lytte til fagforeningene og spesielt LO istedet for Stortinget. Man kan da se en situasjon som likner på at Stortinget blir skjævet "ut i kulden" til fordel for LO og andre interesseorganisasjoner.



Emnekode : ST 100
Kandidatnr. : 8600
Dato : 04.12.12
Ark nr. : 11 av 19

Jeg mener at det samme kan være tilfelle med en borgerlig koalisjon og deres forhold til eksempelvis WHO og redningsforeninger. Men vi har som regel hatt mindretallsregjeringer bestående av en koalisjon på ofte tre partier når vi har hatt borgerlig regjering i Norge. Dermed har ikke denne problemstillingen og utfordringen vært like tydelig, men jeg ser da regjeringen i disse tilfellene har vært mer avhengige av et nært samarbeid med Stortinget som en del av det nødvendige parlamentariske samarbeidet for å få flertall for sin politikk.

På spørsmålet om hvorfor det er viktig med et ryddig forhold mellom Stortinget og regjeringen, mener jeg at svaret først og fremst må være at vårt demokratiske prinsipp er tuftet på nettopp dette - parlamentarisme. På mange måter skal Stortinget også opptre som en vaktbikkje i forhold til regjeringen, ikke minst gjennom Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité.

Likedan er vårt parlamentariske prinsipp også tuftet på at det skal være parlamentarisk grunnlag for den politikken som blir satt i verk. På mange måter er et ryddig forhold mellom Stortinget og regjeringen en nøkkel til kortsiktig politikk og langtidsprioritering, vil jeg si. Det finnes flere eksempler på at en regjering med flertall søker samarbeid med opposisjonen for



å få en bred oppslutning og brede forlik rundt viktige og langsiktige reformer, som eksempelvis pensjonsreformer.

I Norge har vi negativ parlamentarisme som vil si at en regjering ikke behøver uttalt støtte fra majoriteten av Stortinget, men Stortinget kan felle en regjering med mistillidsforslag eller en regjering kan selv velge å gå av eller stille kabinettets-spørsmål pga. manglende støtte og problemer med parlamentarisk grunnlag.

Sånn sett kan det hevdes at mindretalls-regjeringer er tettere knyttet til Stortinget og Stortinget vaktfunksjon og kontrollfunksjon vil virke sterkere i en regjering bestående av et mindretall.

Likeden vil jeg hevde at en flertallsregjering i større grad virker demokratisk i en velgerne da den står i posisjon til å gjennomføre sin politikk uten alt for mange kompromisser på Stortinget.



Emnekode : ST 100

Kandidatnr. : 86 00

Dato : 04.12.12.

Ark nr. : 13 av 19

B) I 1884 ble parlamentarismen innført i Norge. Etterhvert vokste de første direktoratene frem etter press fra folket i forvaltningen. Flere og flere departementer vokste også frem, og denne utviklingen var med noen unntak frem til 1975.

Det var flere grunner til at flere departementer vokste frem. En grunn var at offentlig sektor vokste frem, og regjeringen og forvaltningen utviklet seg fra å være en nattebiterstat til å bli en velferdsstat. Dermed ble det en nødvendighet at antall departementer vokste frem.

Dels var det også politiske prioriteringer som lå til grunn for utviklingen av alle de nye departementene. Da Norge på 70-tallet fikk et eget miljøverndepartement var dette som følge av at miljø og miljøvern var satt på den politiske dagsorden og ble et synlig prioritert saksområde gjennom opprettelsen av et eget departement for denne sektoren.

Etterhvert som den offentlige forvaltningen vokste kraftig ble saksmengden for hvert departement noen ganger for omfattende, og det ble derfor behov for å opprette nye og flere departementer.

Det ble også et behov for å opprette langt flere →



Emnekode : ST 100

Kandidatnr. : 8600

Dato : 04.12.12.

Ark nr. : 14 av 19

direktrater etter som den offentlige forvaltningen vokste kraftig. Dels var dette som nevnt et uttalt ønske fra fogstyret selv, da de følte et behov for å distansere seg fra det politiske styret, og dels var det en praktisk nødvendighet da hvert enkelt departement fikk mer saker og saksfelt sortert under seg.

Dels var det også et ønske blant mange politikere som ønsket distanse til fogfolk/fogskyre, og det fikk de nå gjennom opprettelsene av flere og flere direktrater.

Direktoratene ble sortert under et departement, og slik er det også i Norge idag, hvor f. eks. politidirektoratet er sortert under justisdepartementet. Hvert direktorat er ledet av en direktoratsdirektør. Andre offentlige instanser og tilsyn som ikke har "direktorat" i navnet blir også regnet som et direktorat. Eksempelvis Statens Sentralbyrå eller Brannøysundregistret.

Blant de borgerlige partiene, med Høyre i spissen, var det en protest mot utbyggingen av nye direktrater fra 1884, og utøver Høyresiden mente at dette gjorde offentlig sekte mer tungrodd og byråkratisk, og høyresiden ønsket heller å bygge ned den offentlige forvaltningen fremfor å opprette nye direktrater.



På 1980-tallet kom New Public Management-ideene og reformene. På mange måter kan det sees en parallell mellom denne tenken og høyredrainingen som man da så i mange vestlige land.

MRS står sentralt innenfor denne ideen rundt NPM (New Public Management). MRS står for Mål- og resultatstyring hvor det er målene og resultatene som skal være førende for hvordan offentlig sektor og forvaltning skulle omstruktureres. Gjennom å ta en mer markedsorientert tilnærming til forvaltningen og brukerne, skulle en tungrodd offentlig sektor bli mer funksjonell.

Hederne i offentlig forvaltning fikk mer frie tøyler og friere roller, og det ble en mindre grad av politisk styring av sentralforvaltningen, spesielt direktorater, slik at disse i større grad kunne nå sine mål og resultater. Videre ble mange forvaltningsbedrifter omgjort til statsaksjeselskaper, statsforetak og særbussselskaper. Eksempelvis ble Telenor og Stedoil eller hvert statsaksjeselskaper, posten ble et særbussselskap, og Stetnett ble et statsforetak.

Post-NPM kom som en motreaksjon mot NPM, og man kritiserte NPM for å tenke for lite politisk og for lite helhetlig og for lite på brukerne. NPM fikk imidlertid aldri fullt gjennomslag i Norge, kan det hevdas, ellersom



Emnekode : ST 100
Kandidatnr. : 8606
Dato : 04.12.12.
Ark nr. : 16 av 19

blant annet likhetstanken ofte har stått sterkt i det politiske Norge og i sentralforvaltningen. Dermed ble det vanskeligere å kunne rette seg mot mål og resultater som styringsmekanismer i sentralforvaltningen i Norge.

Post-NPM er en type reform som på mange måter er gjeldende i Norge idag, med en rødgrønn regjering som har det å styrke offentlig forvaltning som et uttalt mål.

Forvaltningen kan spille en nøkkelrolle i det politiske systemet blant annet ved at forvaltningen er det faste personellet i eksempelvis et departement. Forvaltningen skal være politisk uavhengig og nøytral, men samtidig lojal mot den sittende regjering.

Dette kan by på utfordringer og problemstillinger, da fagstyret gjerne ikke alltid vil være enige i det den sittende regjering prioriterer, og dens politikk. Forvaltningen kan med sin faglige orientering ha andre syn og perspektiver.

Imidlertid blir det av mange hevdet at forvaltningen har vel så mye påvirkning på politikerne som motsatt. En skolebrud er gjerne "brist" i det departementet han/hun skal lede, og vi har mange eksempler på at statsråder "hopper" fra departement til departement, og



Emnekode : ST 100
Kandidatnr. : 8600
Dato : 04.12.12
Ark nr. : 17 av 19

dermed vil en statsråd være svært avhengig av den faste forvaltningen som jobber i et departement, og en statsråd vil nok være avhengig av å ha et godt forhold til departementsråden og resten av forvaltningen.

Videre arbeider ofte departementene og de underliggende direktoratene ofte med tunge faglige avveininger, og en statsråd vil således være avhengig av råd, veiledning og faglig kompetanse fra forvaltningen når han/hun skal utforme politikk innenfor saksområdet. Dermed kan det hevdas at fogstyret her svært mye merket.

Jeg har tidligere nevnt at også Stortinget og dets komiteer gjerne søker råd og informasjon fra forvaltningen. Dermed vil forvaltningen i mange tilfeller også ha påvirkning overfor Stortinget og vil kunne skape politisk diskurs gjennom sin faglige ekspertise.

Imidlertid må det her nevnes at også andre instanser og organisasjoner har påvirkning på politikk, som media som setter dagsorden, interesseorganisasjoner og foreninger, og dermed står ikke forvaltningen i en særposisjon her.

Kanskje kan det også hevdas at jo større offentlig forvaltning blir, jo mer vil den offentlige forvaltning kunne påvirke utformingen



av politikken? Jeg har ikke empiri som støtter denne påstanden, men det er muligens ikke utenkelig siden arbeidsbyrden øker for en statsråd og statssekreterere, ved økt arbeidsmengde gjennom en større og mer omfattende forvaltning, og disse politikerne dermed må støtte seg på forvaltningens råd og deres kvalifikasjoner.

En ulempe og problem med at forvaltningen spiller en nøkkelrolle er at vi kan ende opp med mer og mer fagstyre og mindre politisk styring. Dette er helt klart med på å svekke de demokratiske og parlamentariske verdiene, mener jeg.

For hvis vi ender opp med en situasjon hvor det er fagstyret i forvaltningen sammen med EU's direktiver som styrer, så må vel dette kunne hevdes å undergrave demokratiet og Stortingets egentlige funksjon?

Fordelen med fagstyre og forvaltningens rolle kan selvsagt være at vanskelige og tunge saker og ankeinstanser blir administrert og løst av politikere sammen med et dyktig og faglig kompetent personell i forvaltningen. På den måten sikrer man at løsninger ofte har faglig tyngde bak seg og at man kan unngå politiske avgjørelser kun basert på mediernes og interesseorganisasjoners påvirkning der og da.



Gjennom sine formuleringer av direktiver og forskrifter, vil også forvaltningen spille en nøkkelrolle i forhold til hvordan instanser f.eks. innenfor Fylkestkommuner og kommuner oppfatter og fortolker direktivene.

Jeg har så vidt tidligere nevnt at fylkestkommuner og kommuner kan sees på som avledet statsmakt i den grad at de gjennomfører politikk og tiltak bestemt og vaktatt av sentralforvaltningen, men disse må gjerne tilpasses lokalt på grunnlag av fastsatte lover, forskrifter og direktiver.

Her vil forvaltningen ha en nøkkelrolle, mener jeg. Da disse må formulere disse retningslinjene og spre ut informasjon rundt dette på en måte slik at f.eks. skoleverket og eldreomsorgen blir mest mulig lik med like høy kvalitet om man bor i Alta eller Oslo.

Politikerne skal vedta politikken og forvaltningen skal sette den ut i verk og få den iverksatt.

Spørsmålet er altså bare om vi ikke går i en retning hvor det i større og større grad er forvaltningen som både indirekte vedtar og så direkte iverksette politikken?