

Forelesningsnotater STV1400 høst 2006, statsvitenskap UiO

Forelesningsnotater er i Times New Roman, mens litt relevante pensumnotater / utklipp er i Arial.

Innholdsfortegnelse

Pensum.....	2
Organisering av den norske offentlige politikken.....	4
Stortinget – hovedstruktur og virkemåte.....	12
Regjeringen – organisering og virkemåte.....	19
Den sentrale forvaltningen.....	25
Forvaltningen.....	27
Mer om forvaltningen.....	31
Forvaltningspolitikk og offentlig endring.....	33
Samfunnsgrupper og offentlig politikk.....	39
Analyse av politikkområder.....	46
Analyse av miljøpolitikk.....	51
Lokaldemokratiet, begrunnelse og virkemåte.....	53
Fra autonomi til integrasjon: Forholdet mellom stat og kommune i Norge.....	60
Om eksamen og sånt.....	66

Pensum

1.1 Teorier og modeller om offentlig politikk og administrasjon

Hernes, Gudmund og Nergaard, Kristine: Oss i mellom. Konstitusjonelle former og uformelle kontakter Storting - Regjering, 1989. Oslo: FAFO.

Kap. 2. Konstitusjonelle prinsipper -K

Olsen, Johan P.: Statsstyre og institusjonsutforming, 1988. Oslo: Universitetsforlaget.

Kap. 6. Foran en ny, offentlig revolusjon -K.

Østerud, Øyvind: Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse, 2002. Oslo: Universitetsforlaget.

Kap. 6. Statsmaktens organisering

Østerud, Øyvind (red.)(2003): Makt og demokrati : sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. Norges offentlige utredninger ; 2003: 19

Kapittel 2: Maktens former

Kapittel 3: Folkestyrets forvitring

Kapittel 4: Nye organisasjonsformer

Kapittel 5: Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise

Kapittel 6: Rettsorganene overtar politikken

<http://odin.dep.no/filarkiv/207783/NOU0303019-TS.pdf>

1.2 Sentrale politiske og administrative institusjoner: Stortinget, regjeringen, sentralforvaltningen, EU

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness: Forvaltning og politikk, 2002. Oslo: Universitetsforlaget.

Kap. 1. Forvaltningen i det politiske systemet: oppgaver, verdier og analytisk perspektiv

Kap. 2. Sentralforvaltningens historiske utvikling

Kap. 3. Sentralforvaltningen: organisasjon og politikk

Kap. 4. Prosedyrer i statsforvaltningen

Kap. 5. Personalet i sentralforvaltningen

Kap. 11. Overnasjonal forvaltning og Den Europeiske Union

Kap. 12. Organisering, oppgaver og verdier på utvalgte politikkområder

Rommetvedt, Hilmar: Politikken allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen, 2002.

Kap. 5. Stortingets økte betydning

Kap. 6. Politisk (re)organisering og samordning

Østerud, Øyvind: Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse, 2002. Oslo: Universitetsforlaget.

Kap. 7 (deler). "Byråkrati og korporatisme", avsnittet om byråkratisering

1.3 Samfunnsgrupper og offentlig politikk

Christensen, Tom et. al.: Forvaltning og politikk, 2002. Oslo: Universitetsforlaget.

Kap. 8. Forvaltningen og samfunnsgrupper

Rommetvedt, Hilmar: Politikken allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen, 2002.

Kap. 1. Tesen om den segmenterte stat og dens "antitese"

Kap. 2. To grunnleggende endringsprosesser

Kap. 3. Fristilling, samordning og allmenngjøring

Kap. 4. Politisk organisering og politiske beslutningsprosesser

Kap. 7. Politikken allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen

Østerud, Øyvind: Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse, 2002. Oslo: Universitetsforlaget .

Kap. 7 (deler). "Byråkrati og korporatisme", avsnittene om korporativisering, forhandlingsøkonomi og segmentert stat

1.4 Forvaltningspolitikk og offentlig fornyelse

Christensen, Tom et. al.: Forvaltning og politikk, 2002. Oslo: Universitetsforlaget.

Kap. 6. Forvaltningspolitikk og New Public Management

Kap. 7. Forvaltningsrollen - hensyn og spenninger

1.5 Mål, virkemidler og konflikter i offentlig politikk

Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor I. Romøren (red.): Den norske velferdsstaten, 2001. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Kap. 1. Kuhnle: Velferdsstatens idègrunnlag i perspektiv

Kap. 3. Kuhnle: Norge i møte med Europa

Kap. 5. Hatland: Familien og velferdsstaten

Kap. 6. Romøren: Helsetjenesten

Kap. 8. Romøren: Funksjonshemmede

Østerud, Øyvind : Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse, 2002. Oslo: Universitetsforlaget .

Kap. 9. Variasjoner i offentlig politikk

1.6 Desentralisering - kommunenes plass i styringssystemet

Hagen, Terje P. og Sørensen, Rune: Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati, 2001.

Kap. 2. Kommunenes oppgaver

Kap. 3. Regulering av kommunenes prioriteringer og oppgaveløsning

Kap. 4. Finansiering av kommunesektoren

Kap. 5. Kommunestørrelse og antall styringsnivåer

1.7 Lokal politikk og administrasjon

Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence (red.): Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering, 2002. Bergen: Fagbokforlaget.

Kap. 2. Øgård, Morten: New Public Management - markedet som redningsplanke?

Kap. 3. Rose, Lawrence: Demokratiteori - forventninger og virkelighet

Kap. 4. Baldersheim, Harald: Lokalmaktdebatten - fra nessekonger til globaliseringsfeller

Kap. 5. Hansen, Tore: Policyanalyser - har kommunepolitikken noen konsekvenser?

Kap. 7. Fimreite, Anne Lise: Reorganiseringsteori - hvorfor kommer kommunene aldri i mål?

Hagen, Terje P. og Sørensen, Rune: Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati, 2001.

Kap. 6. Kommunale og fylkeskommunale institusjoner

Til forelesningene:

1: Hernes og Nergaard 1989, kap. 2, Olsen 1988, kap.6, Østerud 1996, kap.6. Østerud (red) 2003: kap. 2,6

2: Rommetvedt 2002, kap. 5,6 (unntatt 6.8), Østerud (red) 2003: kap.3

3: Rommetvedt 2002, kap 6.8, Christensen & Egeberg m.fl. 2002, kap. 11

4: Christensen & Egeberg m.fl. 2002 kap. 1, 2, 4, 5, Østerud,1996 kap. 7 (avsnittet om byråkratisering)

5: Christensen & Egeberg m.fl. 2002 kap. 3, 6, 7

6: Christensen og Egeberg 2002 m.fl. kap. 8, Rommetvedt 2002, kap. 1,2,3,4,7, Østerud 1996 kap. 7

(avsnittene om korporativisering, forhandlingsøkonomi og den segmenterte stat), Østerud (red) 2003: kap. 4

7: Christensen & Egeberg m.fl. 2002 kap 12, Hatland m.fl. 2001, kap 1,3,5,6,8, Østerud 1996, kap. 9

8: Baldersheim & Rose red 2000, kap. 3, Hagen og Sørensen 2001, kap.2,5,6, Østerud (red) 2003: kap.5

9: Hagen og Sørensen 2001, kap.3, 4, Baldersheim & Rose red 2000, kap. 2, 4, 5, 7

Organisering av den norske offentlige politikken

2005-08-25

Foreleser bestemmer ikke eksamensoppgave før etter siste oppsummeringsforelesning. Forelesningene er basert på pensum. Notater lander på classfronter. Eksamensformen er ikke helt bestemt, men det blir en variant av kortspørsmål (pensum som premiss i en drøftingsområde) og et essay som består av først en enkel bit for å sortere ut de som stryker, så en drøftingsdel hvor en skal klare å kombinere pensumbiter på en ny måte – en må kunne samle forskjellige biter i en fornuftig drøfting. Saklighetsnormer er viktig å opprettholde her.

Offentlig politikk angår alle oss som innbyggere i et land eller stat. Vi angir oss med offentlig politikk hele tiden, lys, strøm, offentlig transport, osv, dette er slettes ikke noe som er uvesentlig. Beslutninger som fattes har en direkte influering på hvordan vi lever våre liv.

Først noen definisjoner:

Makt

Makt er evne til å nå et vist mål. Evne til å mobilisere ressurser til å nå ett eller annet du ønsker å oppnå. Kan oppnås i flere former:

- *Ideologisk* - Også makt over holdninger og hva som er "kult" er også en form for maktutøvelse (ideologisk)
- *Politisk* makt er den som er tema hos oss.
- *Økonomisk* makt er penger, ressurser, produksjon eller distribusjon av varer og tjenester.

Fra maktutredningen:

Politisk makt er den institusjonaliserte og sentraliserte makten innenfor stater og i mellomstatlige forhold. Det er en autoritativ makt, den ytrer seg gjennom lover, pålegg og fordelingsvedtak. Den forutsetter tvangsmakt som rettsvesen, politi og militære styrker. Den sentrale ressursen i politisk makt er evnen til å styre og til å samle oppslutning. Denne evnen påvirkes av de nasjonalstatlige institusjonenes grad av suverenitet og territorial kontroll.

Økonomisk makt er i mindre grad enn den politiske makten sentralisert og konsentrert til et regulert territorium. Den kan være basert på adgang til naturressurser eller på kontroll over produksjonsmidler, men også på akkumulering av kapital. Produsenter kan øke sin makt i markedet gjennom konsentrasjon eller prissamarbeid med andre produsenter, og forbrukere har makt gjennom sin kjøpekraft.

Ideologisk makt er makt over tanker, verdier, følelser og selvopfatning. Den ideologiske makten – i vid forstand – ligger for det første i de begreper og kategorier som gir mening til verden omkring oss. Kildene til slike meningsgivende kategorier kan være profesjoner og intellektuelle, vitenskap og litteratur, politiske bevegelser og organisasjoner. Slike meningsgivende kategorier dannes gjennom språket; derfor er språk også makt, og derfor er de begrepene som dominerer viktige for hvilke interesser og synspunkter som har overtaket.

Politisk, økonomisk og ideologisk makt formes i et samspill mellom strukturelle rammer og tilsiktet handling, mellom det ugjennomsiktige og det erkjente. Her ligger utgangspunktet for en analyse av makt og maktforskyvning i det norske samfunnet. Hvordan har forholdet mellom politiske, økonomiske og ideologiske maktforhold endret seg? Hvilke konsekvenser har maktforhold og maktforskyvning for demokratiets vilkår?

Viktig å huske på i forskjellige samfunnsdebatter, som rundt nedleggelse kan en se tydelig at forskjellige former for makt vises, og at det er en maktkamp mellom formene.

Demokrati

Forskjellige definisjoner, ofte fordi det er ulike dimensjoner til et demokrati (ulike sider). Foreleser bruker fire definisjoner:

1. Vi har f.eks. den tradisjonelle definisjonen at vi som befolkning velger representanter på vegne av oss som skal styre staten, Demokrati er da et stett med *institusjoner og regler*, som får fullmakt fra oss til å styre på vege av oss.

2. En annen form er Anna Lindh (Svensk utenriksminister) sto for ”demokrati som *rettighet*”: Demokrati kan også sees på som et sett med garanterte rettigheter, noe som har vært noen av kampmålene for utsatte minoritetsgrupper, f.eks den feministiske bevegelses mål som garanterte lovregler som ikke diskriminerte kvinner mot menn i ulike sammenhenger, som i yrkeslivet. Samiske rettigheter, som at det er en egen paragraf i grunnloven som forbyr diskriminering på etnisk grunnlag. Demokrati har i for seg ikke noe å gjøre med at en velger noen hvert 4de år, men har med at jeg som person, min gruppe gis rettigheter som gjør at jeg kan leve et bra liv. En definisjon på demokrati blir dermed: «At slike rettigheter er utbredt». Dette kan ses på som følger: Først var det «likhet for loven», alle kunne nyte godt av beskyttelse mot arrestasjon uten lov og dom. (Starten på *sivile* rettigheter) Så *politiske* rettigheter, som valg, så kom sivile rettigheter som rett til arbeid og et godt liv (FNs menneskerettigheter fra 1966).
3. En tredje måte er at demokrati er *deltagelse og debatt*, det at en ser politikere på fjernsyn at en skriver leserinnlegg osv også er i seg selv demokrati, at en bryr seg om noe kollektiv, på vegne av flere. Dette gir mer mening enn individuelle aktiviteter. (Hanna Arendt, tyskjødisk filosof sto for dette, ”politikk er den måten mennesker utfolder seg på sitt beste”).
4. Demokrati som *felles verdigrunnlag*, 50 til 60 år siden veldig diskutert, da var studentsamfunnet delt i nasjonal samfunn (ikke demokrater) og de andre (?) (demokrater). Spesielt etter murens fall er det få som vil diskutere dette, men ikke helt internasjonalt. Flertallsvalg, retten til å si noe, retten til å ytre, organisasjonsfrihet, lovstyre, disse verdiene er demokratiske grunnverdier.

Disse 4 er ikke forskjellige syn, de er komplementære sider, en kan ikke ha folkestyre uten rettsstat og enighet om demokratiske institusjoner. Men, det går begge veier, enkelte sider kan overstyre hverandre.

Fra maktutredningen:

Demokrati bygger ikke bare på makt gjennom folkevalgte organer. Det bygger også på rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper, på ulike former for politisk deltakelse utenom valg, og påvirkningsmuligheter vi har som brukere, forbrukere og aktive i pressgrupper. Disse formene for *tilleggsdemokrati* supplerer folkestyret som for-melt beslutningssystem, men de kan ikke erstatte det. Demokratiet blir utfordret når folkestyrets vilkår og spillerom blir redusert. Før vi går nærmere inn på hva dette innebærer, skal vi se hvordan begrepet folkestyre forholder seg til andre betydninger av ordet demokrati.

Demokrati blir tolket på ulike måter;

1. som en statsform med folkestyre,
2. som rettigheter og rettsstat,
3. som aktiv deltakelse,
4. som et felles verdigrunnlag som står over de politiske konfliktene.

Disse tolkningene er i en viss grad utfyllende sider ved en demokratisk styringsform.

1. Demokrati som *statsform* bygger på alminnelig og lik stemmerett, der folket har makt over de politiske beslutningene enten direkte eller gjennom valg av representanter. I historisk perspektiv har demokratisering dels bestått i at stemme- og representasjonsretten har blitt utvidet, og dels i at regjeringen har blitt avhengig av den folkevalgte forsamlingen. Et viktig spørsmål er hvilke begrensninger folkestyret som flertallsmakt er gjenstand for. Demokratiske samfunn gir ikke bare spilleregler for hvordan mindretall kan bli til flertall, og hvordan opposisjon kan komme i posisjon. De gir også beskyttelse for permanente mindretall, grunnleggende rettigheter for alle borgere, og barrierer mot alminnelig og skiftende flertall ved grunnlovsendringer. De har deling av makt og beslutningskompetanse mellom statsorganene som et grunnleggende prinsipp.

2. En liberal tolkning av demokrati legger stor vekt på systemet av *rettigheter* og rettsstatlige garantier. Rettighetssystemet har utviklet seg gjennom historiske faser. Først i form av et sivilt medborgerskap der lov og rett skulle være lik for alle, deretter i form av et politisk medborgerskap med alminnelig og lik stemme- og representasjonsrett, og endelig et sosialt medborgerskap med like valgmuligheter eller behovsbestemt adgang til arbeidsliv, kultur, utdanning og sosial omsorg. rettsvern.

3. Demokrati kan også tolkes som et system for samtale og *deltakelse*, med mindre vekt på de formelle prinsippene for statsstyre og de rettslige prinsippene. Denne tolkningen er sentral i ideene om *dialogdemokrati* og *deltakerdemokrati*. Her er hovedpoenget selve samtalen og aktiviteten for å bli hørt. I utgangspunktet er dette mer ambisiøse krav til demokrati. De krever mer aktiv medvirkning på alle samfunnsområder, utover den politiske valghandlingen med års mellomrom

4. Endelig kan demokrati tolkes som et *felles verdigrunnlag*, som samler til tross for splittelse, interessenetninger og politisk strid. Denne tolkningen innebærer at medborgerne først og fremst er demokrater, og deretter konservative, liberale eller sosialister. Tolkningen har vært særlig viktig i perioder der

kampen mot diktaturene har stått sentralt, som demokratisk samling mot fascisme, nazisme
Den mest sentrale endringen av maktforholdene i Norge er at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre – et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvalg og folkevalgte organer – er i tilbakegang. Folkestyret som regjeringsform er i forvitring snarere enn omforming. [Fra makt og demokratiutredningen]

I Makromodeller for horisontal organisering - mellom statsinstitusjonene

A Maktfordelingsmodellen

Montesquieus grunnmodell: Institusjonell maktdeling

Publisert i 1749: Lovens ånd. Montesquieu var ikke en *demokrat*, men var en direkte inspirasjonskilde til både norsk og amerikansk grunnlov, samt spansk og fransk. Tankegangen her var at kongens (enevoldsmakten) makt måtte bindes. Problemet med eneveldene, Montesquieu hadde levd hele sitt liv i franske enevoldsmakten, var at adelens posisjon trues, så hvordan skulle adelen få pusterom? Ved å dele opp de offentlige institusjonene i ulike enheter, hvor den utøvende kongemakt måtte møte en annen lovgivende makt. Den som var en del av en utøvende makt kunne ikke sette sin fot i en lovgivende forsamling. (Dvs, ikke parlamentarisme) Merk at dette er basert på *beskyttelse av aristokrati*, ikke demokrati.

Maktbalanse mellom ulike organer

Her har ingen av institusjonene avgjørende vetomakt over de andre, men blir balansert i gjensidig makt over de andre, i alle fall til å utsette beslutninger. I første rekke snakker en om institusjonene lovgivende makt (som var adelens institusjon) og kongemaktens institusjon. Montesquieus trekantmodell er på langt en vei endimensjonal, den lovgivende er ikke veldig utviklet. Montesquieus trekantmodell er veldig avgjørende, spesielt for den norske grunnloven i opprinnelig utgave. (Regjering hadde utsettende veto i lovsaker, Stortinget kunne kontrollere regjeringen på at saker ble gjennomført på en ordentlig måte.)

Montesquieu så egentlig ikke for seg dommere, men juryer utpekt av adelen som kunne dømme i saker av likemenn, og da særlig i saker av kriminell art, og ikke i statsforvaltningen. Dette sa M var fordi han så på mennesker som upassende til dette: ”makten at dømme bør ikke overlates til et bestandig råd, men til personer som utvelges av folkets forsamling, som på visse tider av året og så kort som mulig, på den måten blir den farlige makten til å dømme usynlig og uttømmes(?)”. Institusjonstanken med domstoler kom seinere, spesielt i USA hvor dette kom tidlig på 1800 tallet. Domstoler skal være en funksjon, ikke en motmakt, som ivaretas av menn fra de to andre institusjonene og da særlig mot kriminalsaker. I dag er de institusjoner, og har mulighet til å være motmakt, og da særlig i land med skrevne konstitusjoner kan de ofte prøve lovsaker. Ex Tyskland har egne forvaltningsdomstoler, mens her i Norge er det en del av det vanlige domsapparatet. Det er også to andre forskjeller:

- Domstoler får også en viss myndighet hover fordelingssaker, i *rettighetslovgivningen*, som rett til helse og utdanning kan domstoler ha en potensiell innvirkning på. (Dette var tidligere mer åpent for politisk skjønn.) En har fått rettighetslovgivning for hvordan demokratiet fungerer, noe som begrenser for hva utøvende kan gjøre. Saker kan trekkes inn for domstolene når det gjelder rettighetslovgivning.
- En annen side er at en har fått overgående domstoler, som den europeiske menneskerettsdomstolen (1999) er overordnet, så avgjørelser i høyesterett kan settes til side av menneskerettsdomstolen. Det er ikke bare et spørsmål for nasjonale domstoler lengre. Det maktpolitiske resultatet er at nasjonale domstoler svekkes. EU domstolen er litt mer vrient, siden vi er medlem av EØS, men kan også avsi dommer som kan sette nasjonale lovvedtak til side, men Norge har da mulighet til å legge ned veto, både mot domstoler og ordinær vedtaksbeslutninger, men vi gjør det ikke. I praksis er det dermed en justering av EU retten i norsk rett. (Men, dette er ikke et like godt eksempel som menneskerettsdomstolen)

Sitat fra Montesquieu: «Det er en evig Erfaring at hvert Menneske som har Magt er tilbøielig til at misbruke den Magt han har; han går fort inntil han finner grenser som innskrenker han.» (Pessimistisk menneskesyn, det er viktig at ”løven” – kongen, gis grenser så han ikke flyter ut)

Kongemakt var statsform (i Norge?), fram til 1789, begrunnet ut fra at kongen var innsatt av Gud, og styrte

på vegne av Gud. Så har vi hatt en lang historie med tilbakegang, i 1925: Halvparten av europeiske stater var monarkier, i dag er det 20%, og det blir nok enda færre. Alternativ til monarki er presidentstyre, amerikansk modell og fransk modell, og den symbolske presidentmakten, som på Island.

Tanken om at folket skal styre kommer fra antikken men i moderne tid er var Rousseau som definerte *folkestyringsprinsippet*, en styrer ikke på vegne av gud høyere makter, men på vegene av folket.

Maktbalanse med folkesuverenitet / Maktbalanse med moderert folkesuverenitet

Maktbalanse (Ms trekantmodell) kan også velges, ikke av adelen eller gjennom arv, men gjennom folkelige valg. En kan tenke seg en situasjon som amerikanske delstater, hvor alle tre kan velges, eller amerikansk føderalt hvor presidenten foreslår men senatet avgjør lovgivende.

Fra kompendie: «magt kan tvinge magt», derfor maktbalanse. Disse må være helt avskilte, både i personer og institusjoner. Lovgivende myndighet i to: Ett for borgerne og ett for adelen, dvs overhus (med vetorett mot underhuset), og et underhus med lovinitiativ. Overhuset dømte adelen, egne folkevalgte domstoler for folket. Utøvende (kongen) bør ha veto mot den lovgivende. Kongen er «hellig» (arverett, innsatt av gud eller ved valg), men en kan rettsforfølge kongens rådgivere. Ligner på «moderert folkesuverenitet», Norge perioden 1814-84, men med dømmende som selvrekrutering utenfor.

Maktutredningen om rettighetslover:

Store deler av den norske velferdsstaten forvaltes gjennom kommunene. Staten setter rammevilkår og spesifiserer kravene, mens kommunene yter tjenestene. De siste par tiårene er det ett problem som har overskygget alt annet: Kravene til ytelse er større enn de kommunale ressursene til å tilfredsstille dem.

Kommunenes virksomhet defineres i hovedsak av staten, samtidig som staten avgrens kommunenes økonomiske rammer. Den kommunale opplevelsen er at de skal realisere mange gode hensikter med altfor knappe midler.

Samtidig har den statlige rettighetslovgivningen bidratt til å gjøre forventninger om velferdsytelser om til rettskrav. I løpet av 1990-årene har antallet rettighetslover økt sterkt, noe som er tema for det neste kapitlet om rettsliggjøring. Det dreier seg blant annet om rett til opplæring, pasientrettigheter og rett til ulike sosial-, helse-, og omsorgstjenester. Disse rettighetene gir enkeltmennesket krav på ytelse fra velferdsstaten og adgang til å gå rettens vei dersom kommunen ikke innfrir kravene. Domstolene kan overprøve kommunale prioriteringer og kommunene har iverksettende forpliktelser som de ikke kan la inngå i kompromisser. Problemet oppstår når disse juridiske forpliktelsene møter kommunal budsjettknapphet.

Når en person har fått rettslig medhold i ret-ten til et velferdsgode, er kommunens økonomi i prinsippet irrelevant. Likevel setter kommunenes økonomiske ressurser grenser for ytelsene. De som har fått juridisk medhold eller når fram gjennom massemedia eller har sterke støttespillere, oppnår mer enn de passive. Følgen er at deler av rettighetslovgivningen har hatt nye og utilsiktede former for ulikhet som konsekvens

B Den parlamentariske modellen

Utøvende makt avhengig av tillit i den lovgivende forsamlingen

1884 eller 1905? (Høyre godtok ikke parlamentarisme før 7ende juni vedtaket i 1905)

To viktige poeng:

- Utøvende makt avhengig av tillit i den lovgivende forsamlingen
- Utøvende makt har aksept fra et flertall i den lovgivende forsamling

Hva er parlamentarismen? (Kjent og kjær gjenganger fra eksamensspørsmål)

Den utøvende makten, med kongen som symbolsk overhode må til enhver tid ha tillit i parlamentet (flertall). Det betyr ikke at den utøvende makt må ha flertall, men den må ha tillit. Hva har det å si i forhold til Ms trekantmodell? At makttyngden forflyttes til den lovgivende forsamling. Dette var meningen, og det skjedde, Stortinget vant mot regjeringen i dette. Dette var en lang affære, med røtter tilbake til 1814 og som ga seg utslag i forslaget og vedtaket om at statsrådene skal ha adgang til Stortingets forhandlinger, noe som opprinnelig var for å bedre kommunikasjon, men som kongen så på som et personlig angrep mot egen makt. (3x veto fra kongen – var det et absolutt eller et utsettende veto? Det ble flertall for riksrettssak, og ministeriet Selmer ble fradømt sine rettigheter, og Sverdrup (venstresiden) kunne danne regjering. Dette aksepterte kongen, og Høyre aksepterte det 7 år seinere. På 1890 tallet var det Høyre regjeringer som ikke

godtok misstillitsforslag – men var det noen faktiske?)

- Parlamentarismen styrker folkesuvereniteten, og modifiserer maktbalansen mellom statsorganene.
- Den parlamentariske styringskjeden opprettes.

Ulike former for parlamentariske modeller..

- Flertall- og mindretallsparlamentarisme
- Positiv versus negativ parlamentarisme

Nb – viktig å skille disse to fra hverandre.

Positiv og negativ parlamentarisme

Flertalls og mindretallsparlamentarisme utgår fra om det er flertall eller ikke i folkevalgt forsamling etter valget for regjeringspartien(e). (Flertall og mindretall). Fra 1945 til 1965 var det mye flertall, men dette er unntak. Dette må holdes atskilt fra *positiv og negativ parlamentarisme*. (Her blir det en firkantmodell). Positivt og negativt har å gjøre med i hvilken grad det parlamentaristiske systemet har investitur eller ikke. Om en har et innfestningsvedtak er det positivt. Dette er det vedtaket som må ligge til grunn for at en regjering kan tiltre. Dette er et vedtak som parlamentet må vedta for at regjering kan ansettes. Kan også være svak: Her er innsetningsvedtaket ikke medfører en plikt for partiene å stemme. Om en ikke har plikt til å stemme trenger en ikke si om en er i opposisjon eller ikke. Eksempel: Oslo, har et positivt, svakt parlamentarisk system. En har innsetningsvedtak, men det er ikke er plikt for å stemme. FRP har dermed valgt å avstå fra å stemme, noe som gir dem en formell (i egne øyne) rett til å si at de ikke støtter byrådet, og i egne øyne rett til å søke støtte hos venstresiden. I Tyskland er det sterkt, her blir det oftere flertallsregjeringer, siden en i større grad må velge side. En kan også kjøpe støtte ved hestehandel, noe som gjør det mulig å utarbeide bredere koalisjoner.

Det norske nasjonalsystemet er et negativt system. Når en ny regjering tiltre etter valget, så blir en anmodet til kongen etter råd fra presidenten (Stortings?). Dette er en prosess som ikke nødvendigvis må ende med flertall. Dette bidrar til at vi får mindretallsregjeringer. Statsråder har et ansvar til å ha tillit i nasjonalforsamlingen – *et parlamentarisk ansvar*, noe som må skilles fra det konstitusjonelle ansvaret om å opprettholde norsk lov.

Det viktige i begge systemene (positivt og negativt) er at regjeringen har tillit. Det er ikke et juridisk begrep, det er et politisk begrep, som en ikke kan sette opp klare regler for. Tillit går på mellommenneskelige relasjoner eller mangel på disse. ("Hvert byråd har en konto")

Flertalls og mindretallsparlamentarisme

1. Påvirker omfanget av lovgivende makt

Bidrar til litt ulike effekter, en posisjon hvor en har en konstant flertallsposisjon, hvor regjeringen utgår fra et flertall, bidrar generelt til å dempe Stortingets innflytelse, tilsvarende omvendt, mindretallsparlamentarisme bidrar til å dempe.

2. Påvirker forutsigbarheten i beslutninger

3. Påvirker muligheten til å fremme en helhetlig politikk

Parlamentarisme i praksis – maktintegrering:

- Reduserer skillet posisjon/opposisjon
- Reduserer skillet mellom statsmaktene
- Gir opposisjonen større innflytelse

Et annet poeng er *informasjonsplikten*, regjeringens ansvar for å legge fram nok informasjon til Stortinget, som også må overholdes, men det kan være hva som helst som bidrar til å fjerne et tillitsforhold mellom en regjering og et flertall i Stortinget. I teorien skal det være slik at Stortinget kun forholder seg til statsråden, og det er dette forholdet som skal stå i sentrum. I praksis er det nok slik at det er en sterkere integrering, det er en større grad av maktintegrering enn det er lagt opp til. Norge er et lite land, og det er ofte større behov for uformelle kontaktformer enn større land. Det er funksjonelt å ha mer uformell kontakt enn den formelle parlamentarismen legger opp til. Det er også hevding av interesser som får uttrykk via uformelle kontakter,

det er ikke slik at Stortinget i praksis bare kjenner statsråder, det er også slik at embetsverket også kontakter representanter, som også kan møte i forhandlinger i Stortinget. Dette gjelder både personer i opposisjon og posisjonspartier. Effekten er at skille mellom opposisjon og posisjon er mindre rendyrket, samme som skille mellom statsmaktene. Opposisjonen får dermed også større innflytelse. Men dette undergraver ikke hovedlinjene, det betyr ikke at Stortinget ikke utøver sine parlamentariske oppgaver, og en del av disse oppgavene er ved å kontrollere forvaltningen, ved å snakke med disse.

Fra maktutredningen:

I det neste leddet i styringskjeden, mellom nasjonalforsamling og regjeringsdannelse, er det representative folkestyret brutt. Det er liten eller ingen sammenheng mellom valgresultat og regjering. Dette er situasjonen i mange land med forholdstallsvalg og mange partier representert i nasjonalforsamlingen. Forholdet mellom partigruppene gjør det mulig å tape valget, men allikevel å vinne makten. Dette har vært et mønster i europeisk politikk. Ved norske regjeringsdannelser har forhandlinger og avtaler mellom partigruppene vært viktigere enn valgutfallet. Regjeringsansvar fører gjerne til et enda større tap av velgeroppslutning, slik at misforholdet øker.

Det norske systemet er en form for negativ parlamentarisme: Regjeringen trenger ikke aktiv oppslutning fra flertallet i nasjonalforsamlingen, men må i det minste bli tolerert av et mindretall. Taper den flertallet i votering over et mistillitsforslag eller ved et kabinettsspørsmål, går regjeringen av.

I Norge har vi hatt mindretallsregjeringer og regjeringskoalisjoner siden Arbeiderpartiet mistet sitt absolutte flertall ved valget i 1961. Mindretallsregjeringer må samle støtte hos andre partier på Stortinget for å få sin politikk gjennom. Dermed må de inngå kompromisser som endrer den politikken partiet ble valgt på. Dersom regjeringen består av en koalisjon mellom flere partier, vil partiene endre politikk etter forhandlinger både med koalisjonspartnerne og med støttepartier i Stortinget. Både innad i regjeringen og i forholdet til støttepartier gjøres slike endringer gjerne i lukkede forsamlinger. I utfallet står ikke partiene til ansvar overfor velgerne ut fra det som var velgernes prioriteringer ved siste valg. De står i en viss forstand til ansvar for velgerne ved *neste* valg, men dette har i praksis ingen betydning siden heller ikke neste regjeringsdannelse har sammenheng med valgresultat.

Mindretallsregjeringer er sårbare for Stortingsmakt. Stortinget kan endre mindretallsregjeringens politikk i ulike retninger avhengig av skiftende flertall i sakene, så lenge regjeringen ikke setter sin stilling inn på et bestemt resultat. Ansvarsfordelingen mellom Storting og regjering blir uklar, og varierende stortingsflertall gjør det vanskelig for regjeringen å føre en stabil politikk som velgerne kan forholde seg til. Stortingets aktivitet i forhold til regjeringen er økt gjennom spørreordninger, åpne høringer, instruksjer og muligheten for representantene til å fremsette private forslag.

Mindretallsregjeringer gjør det også vanskeligere for velgerne å se hvilke partier på Stortinget som støtter regjeringen og hvilke som er opposisjonspartier, siden dette varierer fra sak til sak og fra år til år. Muligheten til å oppløse Stortinget i valgperioden ville ikke nødvendigvis gi et valgresultat med klarere regjeringsmakt, så lenge velgerne ikke er en samordnet gruppe som kan styre valgutfallet etter en felles vilje. Nyvalg kan like gjerne gi en vanskeligere som en enklere parlamentarisk situasjon.

Både mindretallsregjeringer og flertallskoalisjoner med regjeringsmakt innebærer at partiene må opptre på to arenaer samtidig – på en valgarena der de henvender seg til velgerne, og på en samarbeidsarena omkring regjeringsmakt. På samarbeidsarenaen blir de utydelige overfor velgerne, og på valgarenaen har de behov for å rendyrke sin profil overfor velgerne. Dette skaper tvetydighet og politiske svingninger som gjør det vanskelig for velgerne å vite hva de stemmer på.

Mindretallsparlamentarismen styrker Stortingets muligheter til å overstyre regjeringen og underminerer regjeringens evne til å sørge for langsiktig stabilitet i politikken. Den fører til at Stortinget griper inn med større tyngde i selve den utøvende makt.

Det er imidlertid ikke bare det parlamentariske grunnlaget som avgjør hvor sterk regjeringsmakten er. En rekke utviklingstrekk bidrar i dag til å snevre inn regjeringens handlingsrom. Et av disse er knyttet til den omfattende reformprosessen

i offentlig sektor som har pågått siden 1980-årene, der offentlige oppgaver privatiseres og konkurranseutsettes

Makromodeller for vertikal organisering – mellom styringsnivåene

Vertikal maktdeling – mellom styringsnivåene

To hovedmodeller for vertikal maktdeling

Enhetsstaten. Dette er en stat hvor all autoritet som utgår fra grunnloven (konstitusjonell) er samlet ett sted. Dette kan skje ved delegering av makt fra den konstitusjonelle autoriteten, men det er bare en konstitusjonell autoritet.

- En konstitusjonell autoritet
- Delegering av makt til lavere forvaltningsnivåer

Motsatsen er den *føderale staten* hvor det er flere forvaltningsnivåer i et ikke-statelig hierarki, hvor det er underordnede enheter. Eksempel på dette er Tyskland og USA hvor den enkelte forbundsstat i Tyskland f.eks har kontroll over universitetene, i Norge er det statlig. I Norge er en kommune ikke konstitusjonelt tildelt makt i *grunnloven* (Venstre pleier å foreslå dette, men får ikke tilslutning) i prinsippet kan kommunens makt trekkes tilbake.

- Konstitusjonell autoritet fordelt på flere forvaltningsnivåer *via grunnloven*

Kjent debatt i USA ved grunnlaget av statsmakten på dette: Skal vi danne en stat, eller skal vi fortsatt være 13 stater (basert på 13 kolonier). Det ble en mellomting, med en relativt tung statlig styrke, med en overordnet føderal stat som over tid har blitt sterkere. Madison sto for at det skulle vær en sterk sentralmakt: (?) En sterk sentralmakt er det beste fordi i en statssituasjon så vil ”lokale høvdinger” undertrykke opposisjonen. Dette står litt i mot en av definisjonen til demokrati, men er positivt fordi det har med rettigheter å gjøre. Jefferson sa at en må ha sterke stater, siden dette er å ta demokrati på alvor.

Fra Østerud, 1996: Hvor store skal enhetene være? Basert på størrelse på problemer, men avhengig av sammenheng. Dahl og Tuft, size and democracy: Små enheter gir borgere mer mulighet til å påvirke politiske vedtak, men har mindre kontroll over faktorene som befolkningens livsvilkår er avhengig av. *Demokratiteoretisk.*

Thomas Jefferson argumenterte for lokalt selvstyre og den lille republikk. Han anså at de lokale regjeringene som nærmere opp til folket og mer ansvarlige overfor de enkelte borgere. Argumetnet pekte egentlig mot en relativ løs konfederasjon, et statsforbund med betydelig formell suverenitet for delstatene. James Maddison snudde argumentasjonen på hodet, og mente at småstatene lettere ble dominert av smal fraiksjon, fordi mulighetene for opposisjonelle allianser, motstridende interessegrupper og bredt politisk mangfold var mindre. Store mangfoldige stater = bedre demokrati. Dette er rammen for kompetansestriden.

Fire modeller av staten

Hva er en stat? Statoil er ikke en stat. En stat er en:

1. *Territoriell organisasjon*, det er en organisasjon som har en kontroll over et vist landområde. Er organisert slik at noen har autoritet, staten har autoritet. Dette var fastslått som prinsipp siden slutten på 30 års krigen i 1648. Noe helt annet enn antikkens bystater. (Treaty of Westphalia var slutten av 30 års krigen)
2. *Suveren* i forhold til andre stater: Prinsippet utfordres i disse dager siden midten av 1990 tallet pga krisene på Balkan, hvor noen av begrunnelsen til utenlands intervensjon, fordi lederen (”fyrsten”) ikke lengre kunne sies å ha oppført seg på en bra måte. Direkte angrep på den henvundne leders rett til å være suveren. (Jugoslavia, bombing og Milocevitc)
3. *Strukturelt differensiert*, arbeidsfordeling,.

Staten kan også ha ulike dimensjoner, som er viktige avhengig av situasjon og samfunn en lever.

Men staten kan ha varierende grad av autonomi innen eget territorium. Grad av autonomi skiller de fire statsmodellene fra hverandre:

1: Den samfunnsstyrende stat

- Staten har stor autonomi
- Statlig hierarki som kan initiere, gjennomføre og kontrollere nasjonale beslutninger

Dette er den tradisjonelle hierarkiske staten, stor makt, styrer gjennom virkemidler, økonomiske, pedagogiske, osv. Stor oppslutning, stor legitimitet, stor autoritet. Ap staten fra 45-61 fungerte slik. Stor rett til å ta initiativer, og få gjennomført ting.

2: Den forhandlende stat

- Middels autonomi

- Løsninger gjennom forhandlinger mellom ulike interesser
- Staten er en av flere maktsentra i samfunnet

Staten er ikke lengre enhetlig, en har ikke en statlig organisasjon som planlegger og får gjennomført ting. En har ulike interessegrupper, og statens dannes som et resultat av forhandlinger. Her kan ikke statlige grupperinger delta. Løsninger finnes hvor staten kan være en forhandlingsleder ved å mekle mellom enten ulike parter innen staten eller statlige og ikke-statlige organisasjoner. Staten er bare en av flere maktsentra. Fra kopisamling: Statens rolle er her å styre samfunnet ut fra den politiske ledelsens preferanser, planer og visjoner om det gode samfunn. Det å vinne valg gir politiske ledere autoritet til å opptre som samfunnsarkitekter. Statsborgere ses som velgere og undersåtter. Administrasjonen er et nøytralt apparat som utfører.

3: Den institusjonelle stat

- Middels autonomi
- Staten er en bærer av verdier
- Staten skal forsvare rettigheter til individer/minoriteter
- Staten skal oppdra folk til fellesskap

Dette er en stat som er en bærer av verdier, hvor staten på mange måter er en organisasjon som vedtar og vedtar og vedlikeholder formelle regler til beskyttelse av landets innbyggere, slik at landets innbyggere kan leve som de ønsker å gjøre. Her er det et paternalistisk element, den skal oppdra folket til hva som er rett, noe som den liberale retningen ikke liker (ala røykeloven – hvilken rett har staten til nekte meg å røyke? Da bestrider en statens rett til å være en oppdrager.)

Fra kopisamling (artikkelen til Olsen, Foran en ny offentlig revolusjon): Staten som moralsk fellesskap, tradisjon, verdisystemer og institusjoner som gir regler for riktig og god atferd. Staten sørger for den moralske og politiske orden.

4: Markedsliberale stat – ”supermarkedsstaten”

- Liten autonomi i forhold til resten av samfunnet
- Basisoppgaver, NPM
- Staten er tjenesteyter overfor befolkningen

Litt flåsete formulering, men skjuler en veldig vanlig oppfattelse, hvor staten ikke er øvrigheten, men som en tjenesteprodusent for oss. Her er herre og knektforhold satt på hodet. Statens oppgaver er å møte våre behov på en best mulig måte. (Foreldrene ser på lærere som en tjenesteprodusent med kritiske blikk) Fra kopisamling: Motsatt av «nattvaktsstat», som bare står for ytre forsvar og indre ro. Her er staten en konsument og klientstyrt tjenesteyter, motsatt av samfunnsstyrende. Staten er bare et biprodukt av samfunnsmedlemmenes etterspørsel etter offentlige tjenester og av tekniske, økonomiske, demografiske og fysiske prosesser som påvirker folks behov og preferanser.

Kombinasjonen (blandingsforholdet) av disse elementene varierer over tid, og det er vanskelig å si at den 4de er lite utbredt. Staten som tjenesteprodusent, og vi som konsumenter er svært utbredt, og det er også riktig å si at staten som staten som den hierarkiske kommandosentral lite utbredt. Stort ikke enhetlig. I krisesituasjoner også at staten er en personifisert verdilederskap, hvor den øvre statsledelse får en oppgave i å sette ord på kollektive følelser og sette ord på ting.

Fra Østerud 1996: Markedssvikt, som karteller og monopol. Styrking av svake gruppers posisjon. Fordelingsspørsmål.

Fra kopisamling: Rød (arbeid og kapital, 1968), grønn (miljø, 70 talls utgaven av populisme) og blå bølge (liberalisme, NPM).

Stortinget – hovedstruktur og virkemåte

Forelesning 2, 2005-08-30

Stortinget er en institusjon. En institusjon er noe som er der fordi vi er enige at det skal være der. Noe annet enn enn bare det fysiske.

Tema for forelesningen er Stortingets organisering, dagsorden og innflytelse, inklusivt posisjon / forhold til organisasjoner til utenfor landegrensene, markedet, domstoler, osv.

1 Hva er Stortinget

Et institusjonelt beslutningsorgan

Stortinget er en maskin for beslutninger. Det Stortinget gjør er *tre ting*:

1. Vedta lover
2. Ha ansvar for statens finanser (ved å vedta budsjett og vedta regnskap etterpå)
3. Kontrollere regjeringen.

Stortinget er et virkemiddel for å kunne ta beslutninger som påvirker alle. Krever at en har en *formell autoritet* (offentlige organer har gjerne dette via hjemmel i en lov), Stortinget har her autoritet fra grunnloven. Men, dette er ikke nok, det må også være noe som er anerkjent som en organisasjon som kan opptre på vegne av oss. *Legitimitet* er like viktig som autoritet. Vi må anerkjenne at Stortinget har en rett til å fatte beslutninger som angår oss. Dette er nok den viktigste siden av beskrivelsen av Stortinget, siden vi er et demokrati, og Stortinget er den måten vi “gjør ting på”.

En institusjon for utvikling/opprettholdelse av kollektiv identitet

Stortinget er også noe mer, en institusjon for å kunne ta beslutninger. Hva er dette? Store ord, når en representantene i Stortinget har en debatt så er naturligvis anledningen ofte knyttet til det at en vil vedta noe, i de aller fleste tilfeller, eller oppnå noe. Men, en har også debatter som er knyttet til det å diskutere og drøfte problematikker mer allment, Stortinget er også en institusjon som definerer hva det er å være norsk. (I alle fall et av de viktigere forholdene som definerer en *nasjonal identitet*). Den kollektive identiteten kan identifiseres ut fra historier om Stortinget, som i 1940 da en klarte å improvisere det (med litt flaks) slik at Stortinget klarte å flykte og vedta Elverumsfullmakten, som ga regjeringen fullmakter til å opptre på vegne av Stortinget under krig. Hambro var den bak dette (den daværende Stortingspresidenten).

2 Stortingets organisering

Hovedstruktur – formell organisering

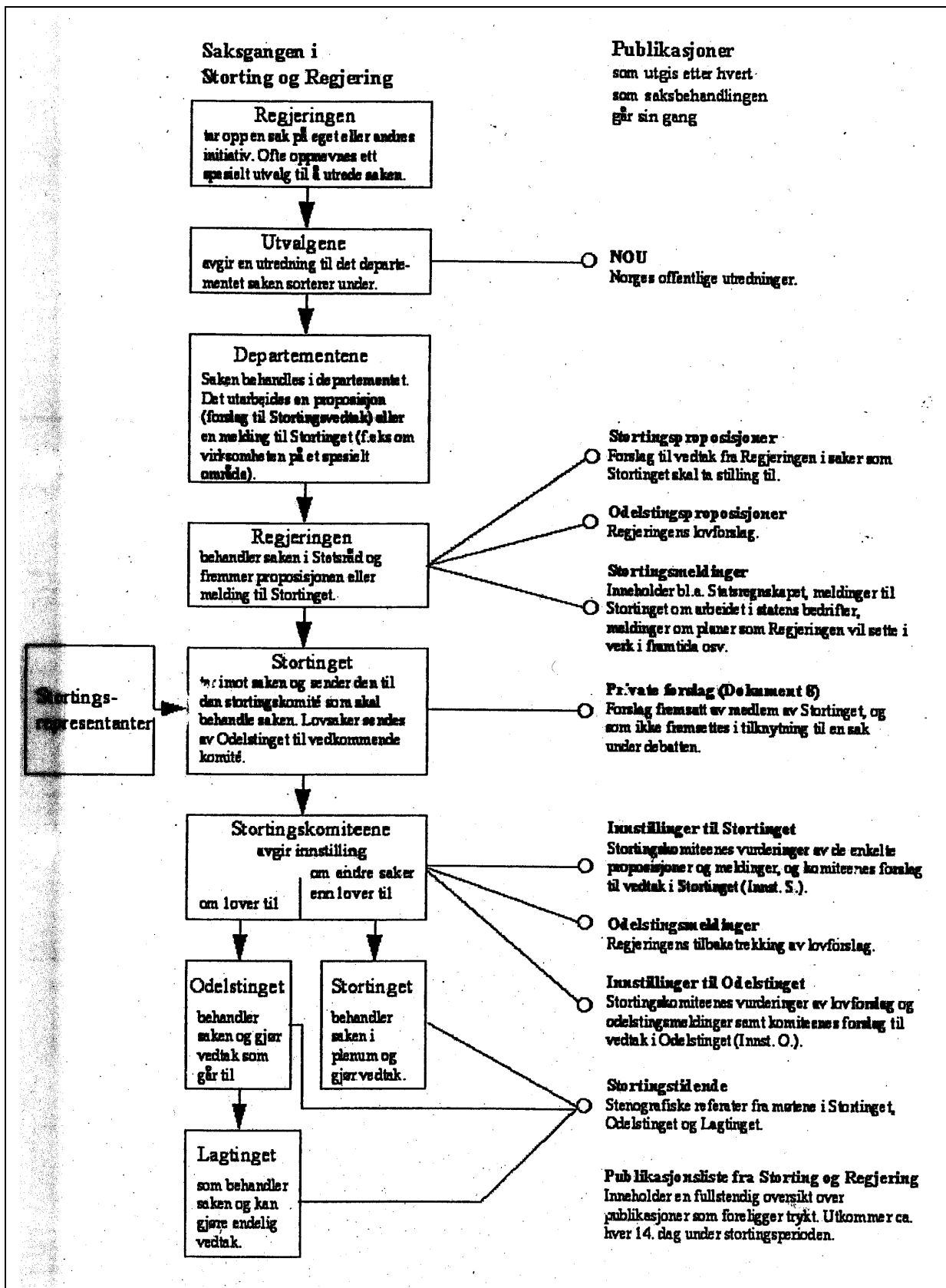
- *Odelsting/lagting*: i noen av utkastene til grunnloven var det tanker om at vi skulle ha et rendyrket tokammer system, hvor adelen (eller det som måtte være av den, siden den avskaffet i 1821), skulle sitte i det ene kammeret, og folkevalgte i det andre. Dette for å bremse demokratiet, lite aktuelt i dag, men restene av dette ligger fortsatt der. 165 representanter, ¼ del sitter i lagtinget (tenk ”et lite lag”), odelstinget er det største. Oppdelingen har ingen praktisk betydning, det er en ren praktisk formalitet i behandlingen, lover tar gjerne 3-4 minutter å behandle i lagtinget.
- *Presidentskapet*: består av president og visepresident, har høy formell grad, de er etter kongen formelt sett. Dette ser en i høytidelige statsbegivenheter, som bryllup i kongefamilien, hvor stortingspresidenten taler etter kongen. Har liten reell betydning, men er først og fremst en person som kan styre debatter, men som dermed også har innflytelse over debatter via påvirkning av voteringsorden og dagsorden. Dette kan ha betydning som i avstemningen om hovedflyplassen, og har en stor uformell påvirkning siden dette er en anerkjent person. Det er også presidentskap i de to enkeltkamrene.
- *Partigruppene* er viktige grupper. Tradisjonelt har det vært høy partidisiplin i norske partiene, men en ser nok en oppmykning her, en ser det i alle fall i komiteene, og da i alle fall i lokaliseringssaker, hvor det nå går mer på hvor representanten kommer fra. Men, ofte har det vært diskusjoner i “gruppa” som har vært viktige møteplasser. Her kan det godt være uenighet, men en forventer lojalitet når beslutninger først har blitt tatt. (Partigruppen er også en møteplass for eksterne

kontakter.)

- *Komiteene* er en måte å få kunnskap om det en skal drive med. Når en er fersk representant har en kanskje vært ordfører et sted, og så blir en satt til å ha innflytelse over prioriteringen i justissektoren, da lander en i justiskomiteen. Dette er en måte å spesialisere og bygge opp kompetanse på. Denne mekanismen var med i 1814 grunnloven, og i dag har vi 12 komiteer (fra 11 i 1993). Paragraf 10 i forretningsordenen (se Stortingets hjemmeside) regulerer Stortingets komiteer. I dag er det 12 komiteer, Disse har tradisjonelt fulgt departementsgrensene, men i dag har en også en næringskomité som følger flere departementer, for å se ting i sammenheng. Betyr *formell organisering* noe for hva en gjør? Det har en funnet ut at det faktisk gjør. Foraene er lukket, og det som skjer i dem er veldig annerledes enn oppfatningen en får av politikk på TV, her kan en se hvordan folk oppfører seg som politikere, noe som er noe helt annet enn på TV. Det er nok et behov for å kunne sitte uten å bli observert av allmennheten, og det er her beslutningene virkelig fattes. Komiteene har over tid blitt mer partipreget, i den forstand at det er færre enstemmige avgjørelser nå enn fra før 1945-73, da var 84% enstemmige innstemninger, i 96-99 var 34% enstemmige, dvs, situasjonen er snudd helt opp ned. Det vanlige i dag er flertalls og mindretallsmerknader, også i kontroll og konstruksjonskomiteen som var ment å skulle været hevet over partipolitikk er det dette. Dette kan være et uttrykk for at det er mer *partipolitisering* enn før. Effekten av slike komiteer er at en fyller opp kompetanse. Det at en kan utøve lekmannskjønn på et område basert på kunnskap bidrar til at en blir "justispolitiker" eller "forsvarspolitiker", og ikke bryr seg så mye om helheten, noe som reflekterer en veldig sektorisert statsadministrasjon, noe komiteene bidrar til å forsterke. Representanter kan flytte på seg om de blir valgt for flere perioder, og det er ulik heder for komiteene, hvor utenrikskomiteen er viktigst, hvem som lander hvor er en forhandlingssak mellom partiene. En annen faktor er komitéorganiseringen, det er løsere koblinger mellom departement og komité, som næringskomiteen, og energi og miljøkomiteen som ser energi og miljøspørsmål opp mot hverandre.
- *Debattene*: Å kalle disse "ritualisert" er nok litt stygt sagt, men siden mye av arbeidet gjøres i komiteene, hvor det som skjer i Stortinget er debattene hvor ordfører i komiteene må informere, så blir debattene ofte slik at de svært sjeldent blir noen justeringer. (Ref Habermas, en skal leve på det gode arguments tvang, dette skjer ikke, en ser ikke "gode ideer" om de oppstår i debatter). Forsøk på å vitaliserte debattene er spontandebattene, hvor representantene kan spørre statsråder om alt i statsrådets område, noe som har skapt litt mer temperatur. Også årlig debatt om rikets tilstand hvor en prøver å tenke stort.

Saksgangen er viktig, og en bør kjenne til denne: (bilde på neste side)

Fra Rommetvedt: En initiativfase, der problemer og saker settes på den politiske dagsordenen, en utredningsfase der man vurderer konsekvensene av ulike forslag og løsningsmuligheter, en vedtaksfase der man velger ut de tiltakene man vil sette inn for å løse problemene, og en iverksettingsfase der disse tiltakene settes ut i livet. Stortinget kommer i teorien mest inn i vedtaksfasen.



Gjennomgang av saksgang, fra øverst til venstre

1. Hvordan starter en ny lov? *Regjeringen* har som privilegium å være utøver også plikt til å initialisere ny politikk, og sier gjerne at "her må vi gjøre noe", enten fordi de bestemmer det selv eller at noen andre sier det.
2. Et *offentlig utvalg* blir oppnevnt med både folk fra departementer (Sekretariatet i utvalg kan være en bra karrièregang) og eksterne folk. Utvalget kommer med en NOU.

3. NOUen kommer til *departementene* og det utvikles enten en lovproposisjon (forslag til Stortinget om å vedta noe) eller en melding (invitasjon til å mene noe, ikke nødvendigvis knyttet til vedtak men forberedelse eller danning av holdning).
4. Etter at departement er ferdig er det tilhørende *statsråd* som fremmer proposisjonen, denne kan enten være et forslag til vedtak eller forslag til vedtak om lov. Merk at Stortingsproposisjon nr 1 er alltid statsbudsjettet, og en har også stortingsmeldinger som kan være hva som helst, som statsregnskapet, rusområdet, trafiksikkerhet, forhold til EØS, uhjelp, osv, der en ikke har noen konkrete forslag, men det er viktig at Stortinget debatterer viktige endringstrekk
5. *Stortingets presidentskap* sier takk og sender det til en komité (for meldinger), mens for lover er det odelstinget som sender det videre til lagtinget. Her kan det også være private lovforslag hvor representanter kan komme med egne forslag (I perioden 2001-2002 kom 166 forslag, som forbudet mot pitbull terriere).
6. *Komitéarbeid*, til odelstinget for lovsaker så til lagtinget som behandler saken og gjør det endelige vedtaket (formalitet), om det er andre saker så sendes det til Stortinget for plenumsbehandling.

Det er bare Stortinget som kan stoppe lover og det er bare Stortinget som kan vedta lover. Stortinget har ansvar for kontroll, og vedtak av budsjett. Det er ingen forpliktelser, i alle fall formelt, i Stortingsmeldinger. Stortinget står fritt å vedta noe helt annet enn det som ble sagt i sammenheng med behandling av en melding, og meldinger inneholder ikke noen forslag til formelle vedtak. Kontrollfunksjonen utøves bra likevel (ang spørsmål om regnskap kunne sendes tilbake til regjeringen)

3 Stortingets dagsorden

Hva kjennetegner sakene?

- *Økt kompleksitet* – verden er vanskelig og Stortinget speiler kompleksitet i samfunnet.
- *Interpellasjoner* er spørsmål hvor det er anledning til debatt, og regler som styrer dette, en må levere inn disse en måned i forveien. 2-300 spørsmål per år etter krigen, i 1997-2003 ? i underkant av 900 spørsmål per år. Spørsmål er gjerne en “hilsen hjem”, en måte komme i lokalavisen. Men, også en måte å utøve kontrollen som Stortinget skal gjøre med regjeringen.
- Generelt kan en si at *kontrollorganene* på Stortinget har blitt viktigere enn før, og at Stortinget har styrket seg og denne delen av sine oppgaver. Dette kan gjøres pga grunnlovens paragraf 75 som sier at Stortinget skal kontrollere statsrådets protokoller og alle offentlige papirer, samtidig skal Stortinget kontrollere de forbund som kongen på statens vegne har inngått, som internasjonale traktater. Dessuten skal Stortinget gjennomse statens regnskaper. Det ble opprettet en egen kontroll og konstruksjonskomité i 1993, og en har i tillegg riksrevisjonen som på vegne av Stortinget utøver kontrollen en hvor Stortinget har ansvar for kontrollen. Ombudsmann for forvaltningen er en måte for Stortinget å kontrollere Stortinget (Sivilombudsmann), som skal fungere som den lille manns forsvar for følgene av lovene som Stortinget vedtar.
- Det har vært mer bruk av *rammelovgivning*, hvor departementene lager lover (dvs, forskrifter, departement kan ikke vedta lover, men forskriftene er gjerne det reelle innholdet i loven), og mindre tid brukt på budsjetter. Det har også vært lite *kontrollsaker* fram til 1990 tallet, etter dette har det vært en økning.

Fra Rommetvedt: høyere grad av fragmentering på Stortinget pga flere medium partier (nå 8), ikke et stort og flere små. Større mangfold gjennom kraftig utbygging av administrativt og politisk støtteapparat. 1971: Stortinget og partigrupper til sammen 174 ansatte. i 1999 var det 458. Høyere grad av dissens i innstillinger, fra 14% i 69-73 til 66% i 93-96, dvs, mer arenaer for partier. Dobling av spørsmål og interpellasjoner i samme perioden, høyere grad av voteringsnederlag for regjeringens forslag. (Hele 35% under Jagland)

4 Stortingets innflytelse

Gitt at Stortinget er mer enn et hus på Karl Johann, de er diamanten i det norske demokratiet, er de reelt på vegne av oss med på bestemme samfunnsutviklingen?

Hypotese 1: Stortinget har styrket sin innflytelse - *reparlamentarisering*

Hypotese 2: Stortinget har svekket sin innflytelse – *“decline of Parliament”*

Det er store tradisjoner innen statsvitenskap som argumenterer begge hypoteser. Et eksempel er Rokkans ”numerisk demokrati og korporativ pluralisme”, som sier at makten ligger andre steder. Dette var også resultatet fra første maktutredninger fra 1970 tallet, hvor Stortinget ble presentert som et symbolorgan på

langt nær i forhold til det var før. Men, en har også det motsatte synet, hvor en snakker om en reparlamentarisering.

Hvis en tar utgangspunkt i hypotese 1, at det er en organisasjon med reel og viktig innflytelse, kan en peke på det alle er klar over, at vi har en stor grad av mindretallsparlamentarisme, og at vi har hatt det i store trekk fra 1961 og framover (før 61 hadde Ap rent flertall alene). Dette betyr at regjeringen må søke støtte i Stortinget for å få gjennom saker, noe som medfører at Stortinget får mer makt, siden de vil ha noe tilbake. Det korporative systemet er det slik at frivillige organisasjoner har en formell kontakt med forvaltningen, gjerne via et direktorat, noe som har blitt bygd ned fra 1980 tallet og framover, men som ikke må framstilles som et svakt system, bare som et mindre sterkt. Større politisk aktivitet på Stortinget er også et tegn på en revitalisering av Stortinget.

(Her var det en plansje fra pensum om de ulike regjeringene og hvor stor andel av forslagene deres som ble stemt ned.) Den enkleste måten å se det på er at alt sammen øker desto lengre fram i tid, men yterpunktene er Jagland regjeringen, hvor nesten 20% av forslagene til Jagland regjeringen ble stemt ned. Men, dette er kanskje ikke en trend, men mer et unntak, siden Bondevik ligger på ca 5 %, men det er en tendens til en økning siden i alle fall fra slutten av 70 tallet fram til Brundtland regjeringen, så får vi se hvordan utviklingen blir. Dette er uansett et klart et tegn på at Stortinget får mer makt. Det at Stortingets *kontrollfunksjon* har blitt styrket er også et tegn på at Stortinget har fått mer makt. Kontrollfunksjonen har egentlig et svensk forbilde, men også England har også en komité som har de samme oppgavene, samme i USA («government oversight»), men vi hentet våre ideer fra Sverige. Riksrevisjonen har også fått tillagt nye oppgaver, via *forvaltningsrevisjon* i tillegg til *regnskapsrevisjon*, og kan mer allment igangsette større undersøkelser på ulike politikkområder. I prinsipp av hva som helst, men gjerne på områder som er risikofylt med hensyn til måloppnåelse, som hvor mye forvaltningen innfører vedtak fra Stortinget. Dette er en ny kontroll med den utøvende makt.

Et annet argument for at vi kan bygge opp under hypotesen om at Stortinget har fått mer makt er nye arbeidsformer, *åpne høringer*, hvor Stortinget kan vedta å innhente informasjon om saker, som offentlige høringer basert på rapporter overlevert fra riksrevisjonen, noe som var tilfellet som det siste forsvarrets regnskap, og ved bygging av nytt rikshospital, altså større saker hvor Stortinget ser at det har skjedd så mye galt med at en ønsker å innlede egen innhenting av informasjon for å forebygge liknende handlinger i fremtiden. Kontrollfunksjonen i Stortinget skjuler på en måte en dobbelthet: *Ansvarskontroll*, dvs kontroll med statsråden (beholde tillit til personen, ikke et aktivt flertal i mot) og *styringskontroll*, i hvilken grad regjeringen har styringen med ulike politikkområder, noe som er noe annet. Ansvarskontrollen kan være på plass, men ikke styringskontrollen, f.eks. om et utbyggingsprosjekt går med store overskridelser, her er det ingen som sier at her må statsråden gå. Stortinget har en forpliktelse til å påse at regjeringen forvalter sitt mandat fra Stortinget på en effektiv og grei måte. (Ansvar: parlamentarisk kontroll, styringskontroll: hvorvidt forvaltningen følger opp Stortingsvedtak)

Et annet poeng er økning i administrative ressurser i Stortinget: Det er flere folk på Stortinget – i 1970 var det 170 ansatte i Stortinget, i dag er det rundt 500.

Interesseorganisasjoner mener også Stortinget har blitt viktigere, og har mer kontakt:

Plansje fra pensum, table 3.4 «changes in the importance of contacts with different authorities», hvor f.eks. 50 % av miljøorganisasjonene sier at det er viktigere enn før å ha kontakt med enkeltrepresentanter. Det er langt færre som sier at det er viktigere å ha kontakt med underliggende etater.

Plansje fra pensum, tabell 5.3 organisasjonenes kontakthypighet med ulike myndighetsorganer. Her er det en ganske stor endring fra 1982-1992, det er 13 % flere som tar kontakt med Stortingskomiteer og enkeltrepresentanter. Dette representerer sannsynligvis at Stortinget blir oppfattet som mer viktig, samtidig kan det bidra til at selve kontaktene medfører at det blir viktig.

Nb: Komparativ kontakt mellom organisasjoner og departementene, men her er tallene mye større, det er mye større kontakt mellom interesseorganisasjoner og forvaltningen, 70 % har årlig kontakt., 76 % i 1992.

Hva med andre veien? Hypotese 2:

- *Korporativ kanal* er der fortsatt, og bidrar til at andre deler enn Stortinget har innflytelse på statlig

offentlig politikk.

- Verden rundt oss, og i særlig grad EØS lovgivningen som Stortinget i praksis bare godtar og vedtar uten endringer. I praksis er det flere tusen ”lover” som har blitt en del av norsk lov siden EØS avtalen trådte i kraft i 1994. Det er også andre ting, som internasjonale menneskerettighetskommisjonen, som også bidrar til å *reducere den suverene lovgivningsmyndighet* som Stortinget tradisjonelt har hatt. Det er også andre internasjonale miljøavtaler som Stortinget må forholde seg til. Allerede nevnt: *Rammelovgivning*, hvor departementsansatte får i oppgave å fylle ut loven Stortinget vedtar med detaljene, som kommuneloven fra 93-94, som har en rekke *forskrifter* som er vedtatt administrativt, som kontroll med kommunens regnskaper, og kontroll med de vedtak med de vedtak kommunen gjør. Alt som står i kommuneloven er at det skal være et kontrollutvalg i kommunen, men hvordan det fungerer er en forskrift. Konstitusjonelt er det bare Stortinget som er en lovgiver, det administrasjonen gjør er noe de gjør på vegne av Stortinget. Men i praksis gir rammelovgivningen andre organisasjoner enn Stortinget mer makt.
- Sakenes *kompleksitet* er også viktig: Det er 165 lekmenn på Stortinget, det at en får saker presentert av eksperter (administrasjon og regjering) gjør at Stortingets posisjon blir svakere.
- Administrative *ressursforskjeller*, det at det er så mange som kan bidra til Stortinget gir regjeringen en vesentlig fordel. Det har vært fremmet forslag om at Stortinget skal få bedre analysekapasitet, noe Stortinget ikke ønsker, selv om enkeltrepresentanter kanskje ønsker dette. Resultatet er at i mange saker av kapasitet og kompetansegrunner er det ikke er Stortinget som får beslutningsgrunnlag, sakene er ferdigtygd.
- Økt *domstolsmakt* hvor domstoler kan gjøre enkeltavgjørelser i forvaltningssaker, hvor folk går til sak mot forvaltningen fordi de føler seg dårlig behandlet. Men, det er mer en potensiell makt, en ser ikke så mange saker hvor domstolene gjør vedtak i Norge.
- *Markedet* har fått mer betydning, virkemidler som Stortinget hadde før på næringsområdet er fjernet, men like fullt er det slik at Stortinget har (med regjeringen som utøver) færre virkemidler, som ved nedleggelse av bedrifter, hvor regjeringen ikke kan gripe inn via lov, hvor en før kunne ha bestemt at selger at forplikte seg til å selge virksomheten om det er seriøse kjøpere, noe som bidrar til å svekke Stortinget. (F.eks Norske Skog saken)

Stortinget har mindre makt og innflytelse over forvaltningen enn før, fordi deler av forvaltningen har fått nye elementer i statsadministrasjonen, som *selvstendige rettsobjekter*. Dette er helt eller deleide statsforetak som ligger utenfor den ordinære måten som Stortinget styrer på, men hvor en har en mer indirekte og svakere Storting, f.eks NSB. Men igjen, dette er noe Stortinget vil ha, det er ikke noe de har blitt tvunget til, de har vedtatt og besluttet det. (Har og med *strukturell differensiering* å gjøre – se seinere forelesning) Dette er et moment som peker på at Stortinget har fått mindre makt over forvaltningen.

Fra Maktutredningen:

Rettigheter begrenser handlingsrommet for flertallsvedtak i folkevalgte organer. Dermed kan det oppstå motsetninger mellom demokrati som folkestyre og demokrati som rettigheter. Gjennom EØS-avtalen er det lagt stramme bånd på norske myndigheters lovgivningsmyndighet. Norge er bundet av EUs regelverk og rettsfortolkninger på en rekke sentrale samfunnsområder. Menneskerettskonvensjoner er inkorporert som del av norsk lov, med den følge at internasjonale rettsinstanser i praksis har øverste tolkningsmyndighet overfor regler og prinsipper som stadig får bredere anvendelse.

Hva står en igjen med?

Mange argumenter for og mot: (Merk at eksamen er en test av at en kan brette ut dette + sammenfatte i balansert konklusjon) dermed, det synes som om:

- Stortinget har styrket sin stilling overfor regjeringen. For eksempel mindretallsparlamentarismen bidrar til at Stortinget har mer makt, så får en se etter valget, men foreløpig er det riktig, og det har vært riktig i store deler av etterkrigstiden.
- I noen grad peker andre forhold andre veien, som at markedet har mer innflytelse, administrasjonen og den fristilte statsetatene har fått mer makt, EØS bidrar åpenbart til at Stortingets innflytelse som lovgiver er redusert.
- Men, staten er fremdeles sterk, 30 % av ansatte jobber i det offentlige, mange i kommunal virksomhet, som iverksetter statlig politikk.

NB: Staten har selv bidratt til punkt 2 over, noe som burde tilsi at staten/Stortinget ikke er så svekket.

Sentralforvaltningen setter grenser for Stortingets makt, dette har alltid vært slikt, en må ha en profesjonell forvaltning som utøver offentlig politikk på vegne av oss og som har en sterk innflytelse på hvordan politikken utføres.

Kanskje Stortinget har fått økt makt på et noe mindre område, dvs, økt ovenfor regjering men mindre mot andre.

Foil fra pensum figure 1 concentration of power and government of systems

Vi har vært i en situasjon med en enhetlig statssystem, med få tilknytninger i form av det korporative systemet, hvor regjeringen og forvaltningen var det sterke. Men, vi har kanskje gått i mot en mer oppdelt organisasjon, hvor Stortinget har mer innflytelse mot regjeringen enn før, men også statsforvaltningen utøver mer makt i utforming av offentlig politikk.

Dvs, fra helhetlig til sammensatt og fragmentert pluralistisk.

Regjeringen – organisering og virkemåte

Dette er forelesning 3

Forelesningen kommer også litt inn på EU og forholdet mellom EU og norsk regjering.

Regjeringen er den andre polen i Montesquies trekantmodell.

I. Organiseringen av regjeringen

Regjeringen inngår i den parlamentariske styringskjeden, hvor den foreslår/iverksetter.

Den parlamentariske styringskjeden kan sees på som en lang oval, hvor startpunktet er et valg, en velger en folkevalg forsamling som igjen velger (ikke i Norge direkte, siden vi ikke har et positivt parlamentarisk system) en regjering som igjen står til ansvar for folket, og som igjen danner grunnlag for et nytt innhold i den folkevalgte forsamlingen ved neste valg.

Tidligere, historisk sett, var regjeringen kongens rådgivere, og hadde sin makt og myndighet direkte ut fra det kongen hadde av makt og myndighet, i Norge var storhetstiden for dette det dansk-norske eneveldet som eksisterte fra 1660-1814. Konstitusjonelt er det regjeringen som er høyest i *forvaltningen* (totalt sett er det kongemakten som er høyest) regjeringen er den utøvende makt, og skal forvalte og ikke minst forme den utøvende makten ved at regjeringen skal ta initiativ til å foreslå saker for folkevalg forsamling, samt at den har også har en *plikt* til å foreslå ting for den folkevalgte forsamlingen. I dag har kongemakten bare en symbolsk betydning, så det er i praksis regjeringen som er innholdet av den utøvende makten.

Fra Østerud, 1996: Parlamentarisme er ikke nevnt i Grunnloven, kom først etter strid 1870-80.

Regjeringen kan oppstå på en parlamentarisk basis, avhengig av hvor mange partier som deltar, ettparti, flertall, mindretall og flerpartiregjering. Dvs, en får to dimensjoner, grad av *støtte i parlamentet* (mindretall eller flertall) og sammensatt av ett eller flere partier. Dvs, 4 utfallsrom. I vår tradisjon (1961-) så har vi stort sett hatt mindretallsregjeringer, basert på ett eller flere partier. Fra 1920-1939 var det i hovedsak mindretallsregjeringer, den nåværende regjeringen (Bondevik 2) er et eksempel på en mindretallsregjering med flere partier. Motstående ytterpunkt er Ap regjeringene med regjering basert på ett parti i flertall, som stort sett var Gerhardsen etter krigen. Borten regjeringene fra 1965-1971 var en flertallsregjering utgått fra flere partier.

Et kollegialt organ med fagstatsråder

I Norge er regjeringen et kollegialt organ. *Kollegium* uttrykket kommer fra dansk-norsk statsforvaltning, for eksempel er styret for UiO et kollegium, og kollegium er det opprinnelige dansk-norske navnet på forløperen til regjering fram til 1814, hvor hvert politikkområde ble ledet av et kollegium. Dvs, å styre er et kollektivt anliggende, hvor hver enkelt statsråd har et ansvar for alle beslutningene som slutes i regjeringen kollektivt. Regjeringen sitter mye i møter sammen, noe som setter praktiske grenser for hva en kan gjøre. En normal ukedag for en regjering i Norge er konferanse mandag, forberedende statsråd torsdag og statsråd på fredag. Dette er møter som alle må være tilstede på, noe som setter en begrensning for hvor mye tid en har til rådighet. At det er et kollegium betyr også at det er lite formelle grenser mellom de ulike medlemmene. Dette er forskjellig fra i UK hvor en har en et indre kabinett med de helt sentrale statsrådspostene og et ytre kabinett. I Norge har en bare ett kabinett, men noen underutvalg, som utvalg for forskning og innovasjon, sikkerhetspolitiske utvalg (utvalg består da av fagstatsråd + statsminister), dvs, noe arbeidsdeling, men ikke like gjennomført som i andre land.

En kollektiv arbeidsform – setter kapasitetsgrenser.

Regjeringen

Statsministerens rolle: Har veldig få veldefinerte rettigheter i lovverket, for eksempel i grunnloven.

Statsministeren kan ikke instruere statsråder, eller Storting, dette er forskjellig fra i UK hvor statsministeren kan oppløse parlamentet om det er ”det beste for landet”, men også basert på kortsiktige taktiske hensyn. I

Norge har statsministeren noen formelle rettigheter av mindre betydning, som kontrasignering av vedtak i statsråd for at det skal være gyldig, noe som har spilt en stor rolle i store konstitusjonelle kamper, men i den daglige regjeringsarbeidet er dette en formalitet.

Statsministeren har svak konstitusjonell basis, men statsministeren har en *sterk reell stilling i regjeringsskollegiet*. Dette forteller statsråder etter at de har gått ut av regjeringen, hvor de beskriver at det er vanskelig å gå i mot et klart ”råd” fra statsministeren. Disse rådene oppfattes som et relativt konkret signal, i alle fall i viktige saker. For å bruke et fint ord for «ikke sterke konstitusjonelle rettigheter» kan en si at statsministerens makt er lite basert på *konstitusjonelle prerogativer*. I tillegg bør en også si at statsministeren har lite administrative ressurser, statsministerens kontor er ikke veldig stort, det er en liten gjeng som jobber der. (Fra Rommetvedt: 1958, 15 personer, 1997 48 personer) Det som gir statsministeren makt er en anerkjent rett til å koordinere og lede kollegiet. Statsministeren er også gjerne en flink person, en dyrkedreven rev i politisk spill, en person med langvarige etablerte kontakter med norsk samfunnsnivå, og har alltid en sterk stilling i partiet (ofte leder), samt har en nær kontakt med de viktige gruppene og personene som står nær opptil partiet. Er også den personen som har mest innflytelse over etableringen av regjeringen. Et eksempel er Stoltenbergs første regjering, som kanskje var mindre preget av hans ønsker enn en eventuelt ny Stoltenberg regjering (Stoltenberg har nå fått mer erfaring og personlig styrke). Det er flere kabaler som må gå opp: Parti, kjønn, justis, men for sammensetningen har statsminister en avgjørende innflytelse.

Konklusjon: Selv om statsministeren er en svak stilling er det en realitet at personen har en tydelig og omfattende innflytelse over de sakene som regjeringen til enhver tid behandler. Ingen superstjerne, men en som har en klar mulighet (mer enn noen annen) til å påvirke politikken til regjeringen.

Statsrådene

Statsrådsrollen er sammensatt – de er under kryssild, må kjempe for sitt fagområde og departement (det de er satt til å forvalte), samtidig som de inngår i regjeringsskollegiet som er et kollektivt beslutningsorgan. Dette betyr at det en statsråd prinsipielt kunne tenke seg å gå inn for ikke nødvendigvis er det vedkommende til slutt mener. (Eks etter en budsjettkamp). Over tid har statsråder i mindre grad blitt rekruttert fra Storting og kommuner (generalist arenaer) men mer fra *sektor politikere*, dvs har fått en *sterkere sektorforankring*, slik at en fiskeriminister har en bakgrunn fra fiskerieringen, tilsvarende med landbruk osv. Dette reflekterer at Norge har en veldig sektorisert statsforvaltning, på spissen en føderasjon over selvstendige kongedømmer eller delstater. Det eneste departement (i tillegg til statsministeren) som kan få viljen sin gjennom for hva som skal skje i andre departementer er finansdepartementet, pga budsjettprosessen. Men, for et moderniseringsdepartement å drive forvaltningspolitikk så støter de veldig fort mot kongedømmene, og kommer ikke noen vei. Tyngdepunktet mellom kollektiv politikk og fagsak er ministerne er statsråder for sitt fagområde, dette er reelt, mens formelt er det en mer kollegial styreform.

II Regjeringens arbeidsområder

Regjeringen er på mange måter:

- Et instrument for måloppnåelse

En maskin for å drive staten, og fungerer som en *klareringsentral* for forvaltningen, det er en haug med aktiviteter som regjeringen må gjøre, mye av dette er systemdrift, en måte å drive AS Norge på, uten dette ville samfunnet falle sammen. Det må en rekke vedtak til for å få systemet i gang. Oppgaver her er slikt som vedtak av budsjett, oppgradering av lovverk, delegert lovmyndighet, forskrifter, embetsutnevnelser.

- En samordner av ulike interesser, som å få gjennomført et partiprogram.

Men, å se på regjeringen bare som en leder for et stort maskineri i form av en politisk organisasjon blir noe feil, den er valgt på grunn av tillit, og besatt av personer med et politisk engasjement hvor regjeringens oppgave er å prøve å realisere de politiske programmene, å prøve å finne hvor man kan enes (særlig i en flerpartiregjering) og særlig om saker som støter mot ulike politiske verdier og prioriteringer. Her spiller statsministeren en nøkkelrolle, og må være kunnskapsrik når det gjelder konfliktlinjer, hvem som mener hva, hvem som kan tenkes å mene hva om andre endrer synspunkt, ha nær kontakt med folk, og ta seg den tiden det tar å komme fram til enighet. Dette er en krevende jobb, det er krevende å få til når folk representerer ulike fraksjoner og partier og departementer. Her er logikken annerledes enn i den første oppgaven (å være effektiv, å få ting til å rulle gå), her er poenget å få til de *riktige beslutningene*. Objektivt sett kan det være

relativt uvesentlige saker, som en lang krangel om en innsettelse av en biskop, men det støtter an mot viktige politiske verdier, noe som gjør at det for en politiker kan være viktig å finne fram til en løsning. Symbolsaker kommer en lett bort i her.

Dette bidrar til å dempe statsrådenes spesialisering, alle inviteres til å mene noe om en biskopssak. Noen ganger blir en uenig, da sier statsminister gjerne at vi utsetter. EU er en mester i dette, eksempel er siste runde med folkeavstemninger, det er ikke slik at grunnloven ble forkastet selv om flertallet i flere land var mot.

Stikkord:

- Transformasjon av partiprogrammer til ”virkeligheten”
- Oppdaging og håndtering av ulike syn
- Motvirker statsrådenes spesialisering
- Statsministeren spiller en nøkkelrolle

- Et organ for vern og utvikling av *institusjonelle verdier*, som ved krisesituasjoner som tsunami katastrofen, da var det regjeringsmedlemmene som vi ville se på fjernsynet.

Regjeringen kan sees på som *personalisert styringskompetanse*, andre eksempler er Bondevikregjeringens satsing på verdikommisjonen, som et forsøk på å styrke den delen av regjerings side, tilsvarende var Jaglands norske hus det samme. Regjeringen kan bidra til å styrke enkeltverdier som en antar er under press. Dette er holdningsskapende arbeid.

- Et instrument for måloppnåelse

Regjeringens arbeidsoppgaver (punktene over er mer abstrakte, dette er konkrete):

-Å ta *initiativ* overfor Stortinget. Husk generell saksgang i Stortinget fra tidligere forelesning, både på enkeltsaker og i budsjettbehandling. Men, litt mer enn det som ble sagt forrige gang når det gjelder budsjettbehandling:

Budsjettbehandlingen er på en måte en sak som kombinerer alle tre arbeidsmåtene som regjeringen har. Det er både en måte å drive systemet på, oppnåelse av politiske mål og personifisere lederskap. Budsjettet er den viktigste enkeltaktiviteten.

Grunnlovens paragraf 75 er det legale grunnlaget, om ”disposisjon av statens inntekter og utgifter”. Her har en uttrykkene *gul og blå bok*, Stortingsproposisjon nr 1 er gul og er statsbudsjettet, blå bok er det endelige vedtaket fra Stortinget, som må vedtas før jul, senest 15 desember.

Når det gjelder regjeringens rett til å legge fram statsbudsjett (paragraf 75), så har en fastsatt et eget reglement (Bevilgningsreglementet), som bestemmer hvordan regjering og Storting skal opptre ved behandling av budsjettsaker, som er Stortingets interne reglement, og fungerer som det grunnleggende regelverket for hvordan Stortinget skal behandle statsbudsjettet. Det er også en kongelig resolusjon (en *administrativ bestemmelse*, i statsråd) med et reglementet for økonomistyring i staten, som skal utfylle det Stortinget har bestemt er prinsippene for budsjett. En har altså Grunnlov, bevilgningsreglement (Storting), og økonomireglement (regjering).

Ved årsskiftet kommer revidert statsbudsjett, som gjøres typisk 15 mai, og som skal vedtas før Stortinget går fra hverandre i juni, ved at finanskomiteen avgir innstilling om disse senest annen fredag i juni. Dette gjøres fordi ting skjer hele tiden, og det som skjedde siden statsbudsjettet fanges opp her.

Statsregnskapet er statens regnskap over de budsjettene som er vedtatt av Stortinget, og kommer året etter. Altså, for 2004 så har en vedtatt for våren 2005, så får riksrevisjonen det, og så kommer det en revisjon som legges helt på slutten av året etter. I november/desember, så behandles det året etter. Dvs, det går 2 år fra budsjettet trer i kraft til regnskapet blir behandlet.

Hvordan arbeider regjeringen?

Hva er vilkårene for gjennomføring av regjeringens arbeidsoppgaver i et parlamentarisk system?

Klare mål, virkemidler som gir effekt (ikke bare symbolske), tilstrekkelig formell autoritet, legitimitet og

stabil politisk maktbasis,

Vilkårene for at regjeringen skal fungere er bare delvis til stede, se forrige forelesning om Stortinget. For eksempel når en sier at det skal være *klare mål og klare virkemidler* som kan bidra til å nå målene. Et mål er at sykehusene skal drives effektivt, dette er et klart mål eks kostnadseffektivitet, fordelingseffektivitet. Men, har vi virkemidler som kan føre til dette? For ikke lenge siden var hensynet til en effektiv sykehusdrift at en overførte driften fra fylkeskommunene til staten. For: Mindre kø, bedre budsjettstyring, men, ikke lett å si at ”statelig overtagelse” (et virkemiddel) har ført til mer effektiv sykehus drift. Annet eksempel:

Trygdepolitikken, et vesentlig virkemiddel her er å ikke bruke mye penger, trygdebudsjettet er på over 100 milliarder. Å få folk raskt tilbake til arbeidslivet er et annet mål, for eksempel ved å kjøpe folk ut av køer – i sum går en i pluss er tanken. Men, så er det slik at mange er sykemeldte ut fra noe som ikke kan fikses, som diffuse plager, og hva slags tiltak skal en ha da? Her ligger ikke virkemidlene i den offentlige politikken, men i arbeidslivet og familielivet. Det er ikke lett å ha som mål ”færre på trygd, flere i arbeid, ned med sykemeldinger” i en situasjon hvor virkeligheten er ekstremt kompleks. En regjering som går til valg på å oppnå bestemte målsetninger for problemer fordi verden er komplisert, siden komplekse saker gjør mål-middelsammenhenger utydelige

Parlamentarisk basis for regjeringen

Ref forrige gang, flere nederlag for regjeringens forslag.

Partidisiplinen svekket.

Velgernes partiloyalitet svekket. – velgere vandrer mellom partiene, individualitet, selvrealisering, personlige valg kommer inn på en helt ny måte, dette gjør det vanskeligere å danne stabile partikoalisjoner over tid.

Pressens partiloyalitet er sveket – mer aggressiv omtale i pressen. Fra partipresse til seddelpresse, bort fra partiene og inn i en mer kommersiell måte å produsere aviser og tv/radio på. Dette gjør at regjeringens legitimitet blir vanskeligere å opprettholde, sammenlignet med for en generasjon siden da en kunne lese arbeiderbladet for å vite hva Ap mente og hva de skulle mene som arbeidere.

Fragmentering innen organiserte interesser – det er ikke lengre bare LO og NHO, hvor for eksempel Belonna er et eksempel på den nye typen organisasjoner som ikke er medlemsbasert og dermed kan være både ansvarlig og uansvarlig. Dette skaper *heterogenitet og fragmentering*.

Økt saksmengde skaper tidspress. Banalt men viktig

Når det gjelder det administrative så er det 18-19 personer i regjeringen, det norske sentralforvaltningen er det noen tusen. De fleste av disse er folk med god utdannelse, lang trening i å håndtere saker i sitt saksfelt, noe som gjør at kollegiet har en utfordring med å møte forvaltningen, og statsråden departementet sitt. Les Victor Normann: Blue notes.

Virkemidler overført til faginstanser, Norges bank bestemmer renten, før var det finansdepartementet *New Public Management* bidrar til at det regjeringen skulle finne på å styre, regjeringens styringskapasitet, dens evne til å styre forvaltningen er blitt redusert, den har blitt overført til etatsstyring (statsråden styrer via sitt departement en underliggende virksomhet, som miljødepartementet og SFT gjennom tildelingsbrev), slik er det ikke lengre for mange etater er blitt fristilt og blitt selvstendige rettsobjekter, hvor staten styrer gjennom eierskapsstyring, noe som er mye svakere enn gjennom etatsstyring. Dette gjør det vanskeligere for regjeringen for eksempel innen jernbanepolitikken. Det er fortsatt målsetninger, men langt færre virkemidler enn da NSB var underlagt samferdselsdepartementet. NPM: Forvaltningsideologi siden 1980 tallet. Mer om dette seinere.

Sammendrag: Regjeringens innflytelse svekkes, mens paradoksalt at regjeringen som styringside: ”Bondevik skal ordne opp” ønsket i folket har ikke blitt svekket, en ønsker at det er noen som kan ta tak i helhetsinteressene, men forutsetningene for å kunne gjøre dette har blitt dårligere. Ved at regjeringen delvis har skapt et system som gjør dem mindre i stand til å gripe inn skapes forventninger om at de skal bli sterkere. Men, en får se hva som skjer etter valget, kanskje det blir en flertallsregjering noe som kan styrke posisjonen til regjeringen. En skaper et system hvor det er mindre styring fra regjeringen. Et eksempel er Posten hvor ble først begrenset AS så fullt ut AS noe som gjør at staten ikke lengre har innflytelse på den daglige drift, dette gjør også at posten må gjøre bedriftsøkonomiske kalkyler om lønnsom drift og ta vekk det som ikke er lønnsomt, dette gjør at politikere blir konfrontert med et dårligere tilbud, noe de ikke lengre kan korrigere gjennom daglig styring. Forventningen dukker da opp om at ”staten må gripe inn”, men det er *konsekvensene* av systemet vi ser. Reversering er mulig men lite realistisk, men en kan følge opp på en svak eller sterk måte, men en kan ikke lengre bestemme filialnettverket til posten. Godt argument for det motsatte

er at en har fortsatt en mulighet til å vedta lover som bla tilsynene operer via, som konkurransetilsynets kontroll av markedet, dvs innflytelse på nye måter f.eks gjennom lover og utfyllende forskrifter forvaltningen

Regjering styrer i stort, marked og andre enheter styrer i detalj. Grunnleggende mål er mer effektivitet, mer maktspredning og annet.. Hierarkisk styring svekkes.

III EU

Mye av EU ligger i Brussel ligger mange av disse organisasjonene:

Kommisjonen – departementene i EU, ledes av kommisjonærer, utpekt av medlemslandene, er saksforberedere (lik departement i Norge), har en haug med generaldirektorater (tilsvarende som departementene har), under disse en skog med fagkomiteer koblet til enkelte land som forer kommisjonen med saker. Foreløpig er det slik at de største landene har to kommisjonærer hver.

Det europeiske råd – regjerings og statsledere i EU land som møtes to ganger i året.

EU-parlamentet – 626 medlemmer, direkte valgt, følger partigrupper ikke landegrensener, har tiltatt seg en større rolle og innflytelse enn det de hadde i starten (1979), litt lovgivningsmyndighet, kan avsette kommisjonen, og gjorde dette da det ble avslørt korrupsjon i kommisjonens toppledelse.

EU-domstolen – Sitter og overvåker traktatgrunnlaget til EU, EU har ingen grunnlov fra 1814, en har romatraktaten som viktigst og ulike traktater vedtatt etter dette. EU domstolen vedtar i hvilken grad traktatene overholdes i hensyn til vedtakene. Dette er veldig i overensstemmelse med den tyske forvaltningsdomstolene, forskjellig fra Norge.

Unionsrådet (Ministerrådet) – regjeringenes organ, et regjeringsmedlem fra hvert land, og som samesettes på forskjellig måte avhengig av sak, som landbruksministerne fra de enkelte landene. Har hatt kvalifisert flertall som vanlig beslutningsflertall, og noen ganger krav om enstemmighet, så det har vært vanskelig å få fram beslutninger, noe som har vært lagt inn som nasjonenes garantist for at deres interesser blir tatt hensyn til. (Unionsrådet har vært sett på nasjonalstatenes spydspill i EU systemet, de andre har representert EU)

Unionsrådet tar stilling til forslag fra kommisjonærene.

Mer generelt om beslutningsprosessen: Starter i departement, sendes til EU parlamentet, disse drøfter saken og kan foreslå endringer, så kommer det særegne, da kommer Unionsrådet inn og drøfter forslag og eventuelle endringer, vedtar noe som sendes til europaparlamentet, som igjen kan drøfte saken (andregangsbehandling) og kan være enig eller foreslå endringer, om de er uenige kreves det flertall (314 eller flere) må da stå bak forkastelse og tilbakesending til rådet, så kommer rådet inn for annen gang, så kan rådet og europaparlamentet undertegne den endelige teksten, eller de kan være enige om uenighet og sette saken på vent, og saken kan da bli tatt opp seinere og eventuelt gå gjennom da.

Dette er mer komplisert enn i nasjonalstatene. I Norge har det vært en økt europeisering i forhold til EU, dette reguleres gjennom EØS avtalen, som trådte i kraft 1.1 1994, som gjør at vi deltar i EUs indre marked, som medfører arbeidsinnvandring etter 1ste mai 2005, uten direkte tilgang til beslutningsproduksjon. Svært mange EU forskrifter er vedtatt i Norge hvor opprinnelsen til disse reglene var prosesser i EU og som har blitt en del av det norske lovverket på linje med norske lover. Her har Stortinget aldri lagt ned veto.

Primær kontakt via EU-kommisjonen, i 1990 hadde vi til sammen kontakt med 255 komiteer under fagkommisjonen, av disse var det 4 som UD satt i. Det er fagdepartementene som driver fram kontakten med EU. Hvorfor? Sektorisert forvaltning, tildels teknisk vanskelige saker som en UD diplomat ikke kan håndtere, tekniske saker som er av mindre interesse som fagdepartementene ikke bruker så mye ressurser som de formelt sett er satt til å gjøre. Ofte er en fraværende i de tidlige stadiene, og kommer ofte inn når løpet er kjørt i veldig mange saker. Resurs og hensiktsmessighetsspørsmål. ”Det er ikke klokt og hensiktsmessig å bruke norske byråkrater på dyre dietter i mange av disse møtene”, fordi det er mange ikke-prinsipielle saker som vedtas. Men, ofte er det slik at en går glipp av ting som har mer prinsipiell betydning, men dette kan ikke dokumenteres.

Hva betyr dette? Det skjer en internasjonalisering av innenrikspolitikken, kommunal departementet driver plutselig internasjonale saker, og UD blir fratatt sitt monopol på utenrikspolitikk. Utenrikspolitikk får også en klarere innenriks dimensjon, en får en utvisking av klar inndeling, det er vanskelig å se hva som er klassisk utenriks og innenriks politikk i mange saker.

Medfører at flere aktører for å fatte/iverksette beslutninger overfor omverdenen.

Domstolene (resten kommer neste gang)

- skal kontrollere at lover er hjemlet i grunnloven
- skal kontrollere at offentlige handlinger er hjemlet i lov.

Husk at Montesquie hadde en ide om funksjon, ikke institusjon, mens vi snakker om et institusjonelt og profesjonelt domstolsapparat.

Strukturell oppbygging..

- Herreds- og byrett
- Lagmannsrett
- Høyesterett (med kjæremålsutvalg)
- I tillegg: Forliksråd

Saker kommer inn nedenfra, og kan ankes oppover, høyesterett på toppen

Kjæremålsutvalget er medlemmer av høyesterett som bestemmer hva som skal behandles.

Fra Østerud, 1996: Husk skille mellom horisontal og vertikal maktfordeling.

Den sentrale forvaltningen

Forelesning 4, første del av en dobbeltforelesning, 2005-09-15

Flertallsregjering: Hypotese: danner et mer stabilt styringsgrunnlag, og kan bidra til å svekke Stortingets innflytelse vs. regjeringen, selv om Stortingets innflytelse også justeres av andre faktorer.

Avrunding av forrige gang: IV Domstolene

Domstolene skal:

1. Skal kontrollere at lover er hjemlet i grunnloven
2. Skal kontrollere at offentlige handlinger er hjemlet i lov
3. Skal kontrollere at private handlinger er hjemlet i lov

Vi har noe som heter *prøvingsrett* her i landet, som er domstolenes kontroll med den lovgivende makt, i praksis høyesteretts kontroll med Stortinget. (I teoriene er det alle rettsinstansene) Initiativet tas av andre, Høyesterett får saker forelagt og vedtar eventuelt å starte med forhandlinger på de sakene som kommer til høyesterett. Det å ha en prøvingsrett kan innebære et *demokratisk dilemma*: Gitt at det er slik at det er et flertallsstyre, vokst fram gjennom et representativt system (en mulig definisjon på demokrati, fra første forelesning), og om det er slik at en folkevalgt forsamling kan få sine lover satt til side, eventuelt endret av en ikke-folkevalgt institusjon som domstolene er, så kan det innebære et press mot demokratiet. En marxist ville også si at det er en klassesdimensjon i en slik prøvingsssituasjon, det sitter bare embetsmenn (herskerklassen) i høyesterett. Det å få lover vedtatt i et folkevalgt organ som i alle fall har en demokratisk ferniss. Tilsvarende etter parlamentarismens innføring i 1885 da høyesterett ble mer aktivt, og tilsvarende på tidlig 1900 tallet Stortinget vedtok lover på ting som før var ikkeregulert og uregulert, og hvor deler av samfunnet mente at dette var slik det skulle være, som sosiallovgivning og helselovgivning og hvem som har rett til å eie fossefall, her kom høyesterett inn på en mer aktiv måte enn før. Betenkelig i følge en marxist, men bra i følge en rettsstat teoretiker, siden et demokrati ikke bare er flertallsstyre men også lovfestede rettigheter. Om dette er riktig, at demokrati har med rettssikkerhet å gjøre og at regler skal gjelde for alle grupper og at disse gruppene får rettigheter og plikter, så kan det også være en fordel at vi har en *uavhengig instans*, fjern fra flertallsstyret som kan vokte den lovgivende myndighet slik at ikke flertallsstyret kan ta lover som går utover mindretallet. Dvs, prøvingsretten. Her kan en argumentere for og mot avhengig av hvilken dimensjon av demokratiet som en er opptatt av.

Kommentar: Det er ikke gitt i dagens samfunn at domstolene uttrykker en samfunnsgruppes syn, noe som kan være et godt argument. Men, her kommer en ned til ideologisk tro, hvordan en velger å tro at virkeligheten er.

I praksis er det veldig sjeldent at høyesterett gjør det, og når de gjør det så er det ingen formell opphevelse av en lov, men en kjennelse som sier at ”den forståelse av lovgivningen som Stortinget har gitt seg på går for langt”, dvs, en sender ikke loven tilbake, men rettsforståelsen etter kjennelsen vil følge kjennelsen. Dette er en ”prøving av *forvaltningsvedtak*”. I Tyskland og EU har en egne forvaltningsdomstoler.

Strukturell oppbygging (ikke kommet inn på)

1. Herreds- og byrett
2. Lagmannsrett
3. Høyesterett (med kjæremålsutvalg)
4. I tillegg: Forliksråd

Høyesterett:

Vår nasjonale domstol, består av to avdelinger/men også plenum
Kjæremålsutvalget – domstolens ”dørvakt”

Fra maktutredningen:

Mange europeiske land har særskilte forfatningsdomstoler, som på ulike måter vokter konstitusjonen, enten som høringsinstanser under lovforberedelse eller som appellinstanser når det oppstår tvister der grunnlov

blir satt opp mot alminnelig lov.

Norge har ingen særskilt forfatningsdomstol. De ordnære domstolene har rett til å prøve Stortingets alminnelige lovgivning mot grunnloven når tvister oppstår, og Høyesterett har siste ord i slike spørsmål. Denne prøvingsretten har vokst fram etter 1814 og vært brukt i varierende omfang. De siste tiårene har den spilt en relativt viktig rolle i norsk rettspraksis, i tråd med større vekt på rettighetsvurderinger og sterkere påvirkning fra internasjonal rett.

I Norge er domstolenes makt over lovgivningsprosessen ikke like sterk som i mange andre land. Enkelte europeiske land har en forfatningsdomstol som konsulteres allerede under lovgivningsprosessen i nasjonalforsamlingen. Det fører til en politisering av selve sammensetningen av domstolen, og det fører til at de folkevalgte i sitt lovarbeid vil arbeide med henblikk på hva dom-stolen vil si.

Norge har ikke en så sterk domstolsmakt over lovgivningsprosessen som i de kontinentaleuropeiske ordningene, og heller ikke så politiserte domstoler i forfatningssaker. Prøvingsretten står som et ris bak speilet under lovgivningen også i Norge.

Dagens tema: Den sentrale forvaltningen

Med grunnlag i et idéhistorisk perspektiv skal vi lande på den norske sentraladministrasjonen, med en gjennomgang fra 1814 til i dag med litt stopper som beskriver sentraladministrasjonen, og hvorfor folk gjør som de gjør, med en diskusjon av modeller, og hvilke av disse som har størst forklaringsrett.

I: Byråkratiteori – hvordan kan vi forstå sentraladministrasjonen?

I følge Tom Christensen i pensum så er sentralforvaltningen en forutsetning for et godt liv, en må ha dette i et samfunn hvor en ikke bor i stråhytter.

Det er tre styringsformer, i følge Max Weber, tysk jøde, levde fra 1870-1919. Grunnlaget for de tre styringsformene ligger i det Weber skrev om *autoritet*: Det forholdet at det er noen som både har en rett og en moralsk rett til å si og mene noe og gjøre noe som gjør at andre følger det. Noen mennesker har autoritet over andre. Tenk avhørssituasjoner med enveisspeil og en ser inn i et rom hvor en ikke kan høre hva som sies. Tenk at rommet inneholder en gruppe personer som ser helt like ut, men det er en forskjell, en av de andre personene står foran de andre, men en skjønner ut fra kroppsspråket at de andre mottar det den sier. Hva forklarer det at en person har autoritet? (Dvs, at det personen sier aksepteres av andre) Weber sier at dette skyldes tre ting (de tre autoritetsformer), fordi rollen / personen aksepteres pga:

- *Tradisjonell* styringsform. Fordi personen ”alltid” har gjort det (dette er enten personen eller rollen). Ikke lett å forsvare i dag, men historisk den sentrale, fra vi gikk over til å drive jordbruk fra nomadeliv. I dag har vi den katolske kirke, men som utfordres av det moderne samfunnet.
- *Karismatisk* styringsform: Vi er alle utsatt og sårbare for denne, men hva den? Det er en relasjon med en person, og noe udefinert med en person eller flere som gjør at de har makt over andre. Mange eksempler på dette historisk, de 20ende århundret har opplevd sin del av denne maktutøvelsen. Dette er ikke knyttet til tradisjon eller legalitet.
- *Legal-rasjonell* styringsform: Dette er den moderne autoritetsformen i følge Weber, og Weber mente denne formen for maktutøvelse vil ekspandere. (Om Weber hadde opplevd Hitler ville han kanskje ha et annet syn) Men, i det store perspektivet er det uten tvil slik at denne formen for autoritet langt på vei er dominerende. Dette er en autoritet fordi det er en regel som sier at jeg skal gjøre det. Fordeler: Det blir mindre vilkårlig, en kan ikke bare vilkårlig forfremme og straffe mennesker. Ulemper: Kan være i overensstemmelse med det mest grusomme som tenkes kan, og bidrar for å tappe livet for mening, ”avfortryllelsen” av verden, noe Habermas også skrev om (instrumentell fornuft/systemverdene og livsverdenen, hvor systemverdenen er i ferd med å invadere livsverdenen). I byråkratiet er det den legal-rasjonelle styringsformen som dominerer.

Webers byråkratimodell

Fra Østerud 1996: Max Weber betraktet det moderne byråkratiet som uttrykk for formell rasjonalitet. Slik rasjonalitet var ikke knyttet til målenes karakter, men til valg av virkemidler for gitte mål. Fremveksten av en kapitalistisk markedsøkonomi medførte større krav til nøyaktighet, bokholderi, kontrakter o.l. Noe annet bryter vilkårene for økonomisk rasjonalitet. (liste under viktige kjennetegn). Byråkrati var en legal-rasjonell form for herredømme. Upersonlig regelverk ga byråkraten autoritet.

- *Avgjørelser basert på formelle regler:* Viktigst, det en handler ut fra er objektive, gitte regler, ikke taktiske overveielser og eget skjønn. Et byråkrati handler ikke ut fra det de mener er best, men ut fra et rammeverk de selv har vedtatt eller har blitt pålagt.
- *Staben skal være fast lønnet:* Ikke lønnet fra andre organisasjoner, byråkratiet skal være uavhengig av eksterne grupper.
- *Spesialisering:* Bygger kompetanse, en skal ha en organisasjon som er spesialisert og integrert.
- *Autoritet knyttet til formell posisjon:* Det er ikke hva du ser eller hvem som sier det i siste instans. Den som har høyest formell rang skal avlydes satt på spisse
- *Skriftlig saksbehandling:* En vedtar ikke ting på muntlig basis, en skal ha skriftlige beslutninger slik at en kan ha etterprøvbarhet, en kan legge fram grunnlaget slik at det kan revurderes. Offentlig rettsprinsippet i Norge også, en skal kunne se grunnlaget for fattede beslutninger ut fra papirer.
- *Meritterendte rekruttering/opprykkprinsipp:* En skal rekrutteres utfra kvalifikasjoner og rykke opp i organisasjonen utfra meritter. Høres selvsagt ut, men er en ny oppfinnelse, tenk på middelalderens føydalprinsipp, hvor det viktigste prinsippet var begunstiggelse fra personen på toppen, som en kunne få ved å tilby noe til fyren på toppen (penger, landområder, velsignelse), ikke fordi en var kvalifisert. Det moderne demokrati bygger på upersonlig merittopprykk, ikke lojalitetsopprykk.

Weber kalte dette en *idealtypisk modell* der *definitiviske kjennetegn* utgjør modellen, dvs at den ikke eksisterer i virkeligheten, den er satt på spissen. Det er organisasjoner i Norge som ligner i større eller mindre grad på denne idealmодellen, men ingen er et byråkrati i Webers forstand. Eks: Å vedta basert på formelle regler er vanskelig, selv i de mest enkleste beslutninger er det et element av skjønn, selv det å fortolke reglene innebærer en bevissthetsoperasjon, skriften må levendegjøres gjennom bevisstheten. Enkel regel: Bevertning per person i staten er 880kr maks per person, selv om en er enige om hva dette innebærer så er det en skjønnbeslutning at det er 880kr. Bortsett fra de helt enkle reglene så trengs det et element av skjønn, En fotballdommer kan være helt sikker på at det er hands, men det trenger ikke være det.

Det med fast lønn er i større grad en regel som en finner gjennomført, kanskje ikke av objektivitetshensyn, men av praktiske hensyn. Det er ikke mulig å administrere et system hvor det er flere ”lønnere” per ansatt. Men, når en bygger opp demokrati i andre land (ex Palestina), der opplevde en dette som en utfordring, siden en var vant til at folk drev business på si. En grunn til korrupsjon er at statene i mange land er så fattige at de knapt kan lønne sine ansatte, de må ha ”tilleggsjobber” for å få hjulene til å gå rundt.

Fra Østerud 1996: Formell rettsikkerhet med byråkrati, iverksetting blir mer oversiktig og forutsigbar. Men; (1) Problem med egeninteresse, både etatinteresser og personlig prestisje medfører at byråkratiet i seg selv blir en pressgruppe. (2) Utsiktede virkninger, Robert Merton («dysfunksjonelle konsekvenser») vs effektivitet og fleksibel saksbehandling. (3) strid mot individuell rettferdighet, fordi ulike tilfeller behandles likt. Vs tilfeldige vedtak. Her er det to sider av saken. (3) Byråkratisk rasjonalitet er nødvendigvis en begrenset rasjonalitet, innsikt, rasjonalitet, oversikt er begrenset. Herbert Simon, Human Relations skolen, grenser for rasjonell problemløsning: Begrenset rasjonalitet er strukturert av organiserings anatomi, kretsløp og omgivelser, denne strukturen bestemmer premissene for vedtak, informasjon blir mottatt og silt ut, hvilket kommunikasjonsnettverk organiseringen ga, beslutningsgang. Moderne forskning: «Et byråkrati er ingen enhetlig aktør, det er et sammensatt apparat med rivaliserende eteater, ulike former for ekspertise, prioriteringer, begrensede resurser, begrenset tid som setter rammer, historisk tradisjon».

Forvaltningen

Hva gjør byråkratiet til en god organisasjonsform? Hvorfor ar vi byråkrati? Hva skal det ivareta? Weber mente at dette var noe som bidro til å skape *like beslutninger i like situasjoner, forenkle* beslutningssituasjonene, en trengte ikke finne opp ting på nytt.

4 prinsipper for hva et byråkrati skal gjøre: Ivareta prinsippene være et instrument og verktøy for å:

- Ivareta prinsippet om *flertallsstyre*, eventuelt demokratiet. Uten byråkrati blir det ikke noe demokrati. Byråkratiet bidrar til å ta initiativ til saker i et demokrati, og byråkratiet bidrar til å iverksette saker og beslutninger, lover, budsjettvedtak. I realiteten betyr dette at et byråkrati ikke trenger å opptre sammen med et demokrati. Dvs, det er regimenøytralt, eks Saudi Arabia har et velutviklet byråkrati, samme med Stalins Sovjet.
- Ivareta prinsippet om *partsstyre*: Der samfunnsgrupper gjennom byråkratiet kommer til orde i samfunnet og kan både påvirke og iverksette offentlig politikk på en måte som er i

overensstemmelse med sine (og samfunnets) interesser.

- Ivareta prinsippet om *fagstyre*: Det klassiske idealet om ”rule by law”, fagstyre basert på generelle regler. bidrar til å realisere idealet for et styresett basert på regler
- Ivareta prinsippet om *rettsikkerhet*: De rettigheter de enkelte innbyggere har til en statsmakt og offentlige myndigheter og se til at den enkelte innbygger ikke får krenket sine rettigheter i forhold til en statsmakt.

Ingen kan vel være uenige i disse prinsippene. Byråkratiene er en del av forvaltningssløyfen ved å gjøre klart saker og ved å utføre. Men, byråkratiet er ikke bare et instrument for folkeviljen. Finsk økonom: Niskanen effekter som går ut på at byråkrater lett kan få egeninteresser, eksempel er UD byråkrater heftig kastet seg inn på ja siden i den første EU kampen i 1972 muligens pga karrièremuligheter. Karl Mannheim (sosiolog / filosof) som bla hadde en kunnskapssosiologisk analyse av samfunnet, hvor all kunnskap kunne dras tilbake til en gruppes egeninteresse. Motargumentet er skillet mellom genese og gyldighet, dvs, det kan godt være at argumenter for opprustning kommer fra haukene, men det kan også godt være at det de sier har mer almen gyldighet (genese betyr oppkomst). Dvs, det som da UD byråkraterne hevdet i 1972 ikke bare er et uttrykk for kald egeninteresse. Også å slåss på økte bevilgninger på egen side kan være et eksempel på dettes.

Selve organiseringen av byråkratiet kan ha slagside, og kan overse enkelte områder. Om en ser på organiseringen av et departement, så er det for eksempel egne saker som får særbehandling, som de behandlet av polaravdelingen i natur og miljødepartementet. Områder som ikke får viet oppmerksomhet via en egen avdeling eller seksjon kan få mindre støtte. (Egen avdeling for sykehus, men hvor lander psykiatri?) Organisasjonsdemografien kan også skape slagsider, som om byråkratiet bare består av statsvitere eller jurister.

Det samme gjelder at byråkratiet også styrker fagstyre og rettsikkerhet. Robert Murton snakket om byråkratiets dysfunksjoner: Det er i alle fall tre stk:

- *Regelfokus* får en form for begrenset rasjonalitet, byråkratiet blir på en måte ”mindre i stand til å oppleve kompleksiteten i mange situasjoner”, fordi reglene ikke er i stand til å bygge ut et sett med kriterier fordi virkeligheten er for sammensatt. Dvs, en får ofte regelløse situasjoner. Et byråkrati kan fortsette med å lage regler, men det er en prinsipiell svakhet, det blir for rigid.
- *Regelfølgning* kan bli et mål i seg selv, en glemmer å spørre seg hvor fornuftig reglene er, de skal følges uansett hvor stupide de måtte være. En får målforskyving, fra å være et middel til å oppnå noe til å bare opprettholde reglene.
- *Psykologisk fenomen*, personer som lever av å fortolke regler kan få en form for avstand fra det virkelige liv kan medføre at når en møter dem i det virkelige liv så kan en oppleve veldig ubehagelige situasjoner. Dvs, en opplever at personen på den andre siden av bordet oppfører seg på en lite hensiktsmessig måte.

Weber gjorde blant annet et studie av når en kunne se oppveksten av byråkratiet, der mente han det var bystatene i Italia mot slutten av middelalderen, for å holde rede på økonomiske ressurser ved handel, dvs, bokholderi.

Fra Østerud, 1996: Statsadministrasjonen står overfor motstridende forventninger. Den skal være et nøytralt apparat for sakbehandling og oppfølging av politiske direktiver, den skal være lojal overfor den sittende regjering, men den skal også være faglig uavhengig i ekspertutredninger og saksbehandling. Dvs, kryssende forventninger, spesielt mellom faglig uavhengighet og politisk lojalitet.

II Hva er sentraladministrasjonen – historisk utvikling

Departementene ble etablert fra 1814/1815 som øverste *forvaltningsorgan*, koster en 60-70 milliarder per år, ca 100 000 ansatte totalt i staten.

De første departementene typiske for *en liberal minimumsstat* (militærvesen, justis, skatt, undervisning). Før 1814 hadde en napoleonskrigen, hvor Danmark-Norge var inne på Napoleons side. England var på den andre siden, og England hadde i flere år en handelsblokkade av den norske kysten, noe som medførte at samkvemmet mellom embetsstaten i København og Norge ble svekket. I denne perioden vokste den første sentraladministrasjonen i Norge fram. Departementene i Frankrike ble opprettet under Napoleon.

Departementene vi fikk i 1814/15 var forskjellige fra de tidligere, de nye var ministerstyrte, ledet av en statsråd ledet, i et kollegium. De tidligere var kollegiumsstyrte, hvor det var en gruppe på toppen som ledet hvert saksfelt, og som igjen hadde en kobling inn mot kongen. I det nye så var det en relativt betydelig sentralisering av styringsmakten.

Fra en beskjedne start fikk vi en svak økning av departementer i det 19 århundre, vi fikk i 1821 et revisjonsdepartement, vi fikk et indre departement som i dag ville være en blanding av samferdsel, litt justis, litt forsvar, men mest samferdsel under Fredrik Stang, opprettet 1845, som sto i spissen for infrastruktur, veier, jernbane, kanaler, telegraf. Handelsdepartement i 1902, utenriksdepartement i 1905, sosialdepartementet i 1913.

Sterkest økning kom etter 1945. Utviklingen av sentralforvaltningen kan utforskes utfra to begrepspar:

- Vertikal versus horisontal spesialisering.
- Inter versus intraorganisatorisk spesialisering. Inter er mellom, mens inter er innen. Her betyr det at spesialisering skjer enten innen eller mellom organisasjoner.

Dette kan organiseres i en firefjellstabell:

Spesialisering	Vertikal	Horisontal
Interorganisatorisk	Skille mellom departement og direktorat	Oppdeling i mange departement/direktorat
Intraorganisatorisk	Hierarkisk nivå innen departement/direktorat.	Oppdeling i avdeling og seksjoner internt

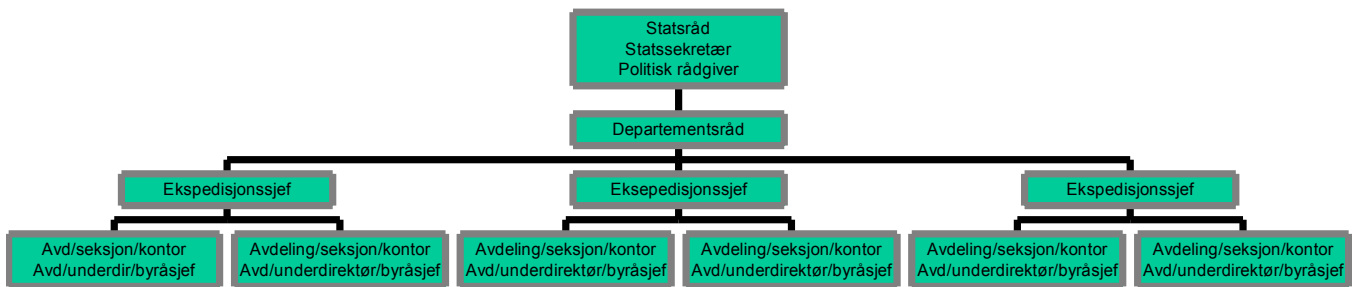
Om en går inn på den interorganisatoriske inndelingen så er skillet mellom departement og direktorat vertikal, dvs, en skiller ut et direktorat fra departement. Mens intraorganisatorisk er at en oppretter nye departementer. Den interorganisatoriske vertikalt blir høyere hierarki.

I praksis: Vi har fått en økt horisontal interorganisatorisk spesialisering over tid. Dette betyr at vi har fått flere organisasjoner på samme nivå, dvs, flere departementer.

- *Sterk økning i departementer* etter 1946. I løpet av 4-5 år fikk vi nye departementer (industri osv). I dag 17 departementer (Ink SMK, statsministerens kontor). Hvordan opprettes departementer? Kan være pga endringer i samfunnet, som "olje i Nordsjøen", og det kan også være at det er politiske endringer. Som nå ved ny regjering kan det bli endringer innen utdanning og forskning, og moderniseringsdepartementets portefølje. Dette fordi en vil endre departementsstrukturen etter politiske mål. Sittende regjering kan danne et departement etter egen vilje (men godkjent av Stortinget). Miljøvern, olje og energi, barn og familie på 1970 tallet er eksempler på departementer.
- Økt horisontal *intraorganisatorisk spesialisering*
 - Økning i antall avdelinger og kontorer og seksjoner i det enkelte departement, som presseavdeling/informasjonsseksjon, organisasjon og avdeling, budsjett og regnskap – interne støttefunksjoner en ikke ville ha sett for 40 år siden. En får flere typer organisasjonsheter internt i et departement.
 - Bølger av nye enheter: F. eks organisasjonsavdelinger. Dvs, en spesialisering vertikalt, med flere stillinger i hierarkiet. En har i tillegg til konsulenter fått rådgivere, seniorrådgivere har blitt erstattet med mer hierarki. Dvs, flere mennesker, mer spesialisert.
- Økt vertikal *intraorganisatorisk spesialisering*
 - Flere stillingsnivåer i hierarkiet, eks avdelings og underdirektør
 - Nye stillingstyper: Rådgivere. Disse får en fordi arbeidet i departementet har endret seg fra å være saksbehandling basert på enkeltsaker til stilling som i større grad utreder og utformer politikk innenfor større områder. Dette er en utvikling av saksbehandling fra å behandle enkeltsaker opp mot lovverket, til å være i stand til å skrive Stortingsmeldinger. (Også en karrièresak, for folk som ikke passer som ledere)
 - Nye strukturelle enheter som seksjoner.

Departementets formelle struktur:

Departementets vertikale struktur



Ekspedisjonssjefer er avdelingsledere av avdelinger som består av seksjoner som ledes av avdelingsledere og under der har en seniorrådgivere. Byråsjefer er nå borte, fordi seksjonene er større en de gamle ”kontorene”, men i praksis er det fortsatt noen av dem.

Andre endringstrekk etter 1945:

- Flere *rammelover, forskrifter*. sentralforvaltninger har gjennom delegert lovgivningsrett og rett til å utvikle forskrifter
- Korporativ kanal vokser fram, kommer seinere
- Departementene har blitt mer politiske sekretariater enn før (neste gang). Departementene skal lage politikk, direktoratene skal drive politikken.
- Mer politikktutvikling, planlegging, organisasjonsutvikling.

Det klassiske departementsarbeidet med enkeltvedtak er ikke borte, og en stor del av arbeidet er arbeid knyttet til enkeltvedtak, men det er åpenbart at det er en betydelig tendens.

Mer om forvaltningen

Forelesning 5, 2005-09-22, ca 250 på forelesningen.

Først litt fra forrige forelesningspresentasjon

Direktoratene

Sentrale forvaltningsorganer som regel utenom departementene, *fatter endelige beslutninger*.

Den såkalte *ytre etat*, en del av den sentrale satsforvaltning. Direktoratater er ikke regional forvaltning, noe som tilsynene er på vei til å bli.

Fagadministrasjoner, dvs sterkt profesjonspreget. Opererer etter rammer fastsatt av departementene, eller etter en lov som at konkurransetilsynet opererer etter konkurranseloven. Eksempler på direktorater er Statistisk Sentralbyrå, skattedirektoratet, rikstrygdeverket, fiskeridirektoratet, Norad, osv. mange av dem heter noe med direktorat. Administrativt faglig underlagt et departement, og får penger gjennom bevilgninger fra Stortinget og underlagt dette. Historisk er de knyttet til 1814 da vi fikk en bølge av direktorater i sammenheng med utvikling av infrastruktur, som veier og fyr langs etter kysten. Også til en viss grad koblet til utvikling av skoler og universiteter.

1840-45 infrastruktur, første bølge av frittstående direktorater.

Ca. 1870 kom den andre bølgen, pga forfatningsstriden i sammenheng med oppbygging av parlamentarismen, da Stortinget prøvde å få til direktorater uavhengige av regjeringen som ble sett på som hovedfienden og i lag med danskene. Fram til 1945 ble det bare dannet 6 direktorater pga politisk tilbakeholdenhet, men det var en jevn vekst i etterkrigstiden, særlig fra 1955 til 1970 på grunn av samfunnsendringer men også på grunn av endring i tenkningen fra politisk ledelses synspunkt – en *administrativ doktrine*: Direktoratater ble sett på som en måte å fjerne politisk innflytelse fra fagfelt, det ble en endring i arbeidsdelingen, departementene er faglige sekretariater for den politiske ledelsen, som skulle forberede og gjøre klart ting, mens selve driften skulle settes ut til fagområder slik at en kunne frigjøre kapasitet. Departementene skulle være faglige direktorater for den politiske ledelse, ikke politiske, men skulle samtidig tjene sine politiske foresatte ved å komme med innspill, iverksette ting og sånt.

Dette ble kalt *Modalslidoktrinen*, etter den som sto bak den. Denne går ut på at det bør være en klar arbeidsdeling mellom ytre og indre departement, hvor direktoratet skal ta rutineoppgavene og departementet skal være rendyrket som faglig.

Direktoratet har *mindre kontakt med politisk ledelse enn departementet*, og har mer kontakt med underliggende enheter som kommuner og lignende. De legger også *mindre vekt på politiske premisser og signaler, det er lengre avstand / mindre innflytelse med politisk ledelse*. En snakker gjerne om den svenske løsningen hvor en legger veldig vekt på den faglige autonomien, mens den danske løsningen legger mer vekt på at direktoratene skal være tett knyttet til politisk ledelse. I Norge har valgt den svenske løsningen med en stor grad av faglig uavhengighet for direktoratet.

III. Hvordan forklare adferden i forvaltningen?

Hva er det som påvirker de ansattes holdninger? Det de produserer i departementene er beslutninger av ulike typer. Hva som påvirker beslutningene kan forklares på to ulike måter:

- Er det formelle normer slik Weber predikerer? Altså arbeidsinstruks organisasjonskart som sier hvilke prioriteter sesjoner har? Weber mener at det er slik det bør være
- Er det sosial bakgrunn? Den du er, profesjonsutdannelse som at en er en jurist.

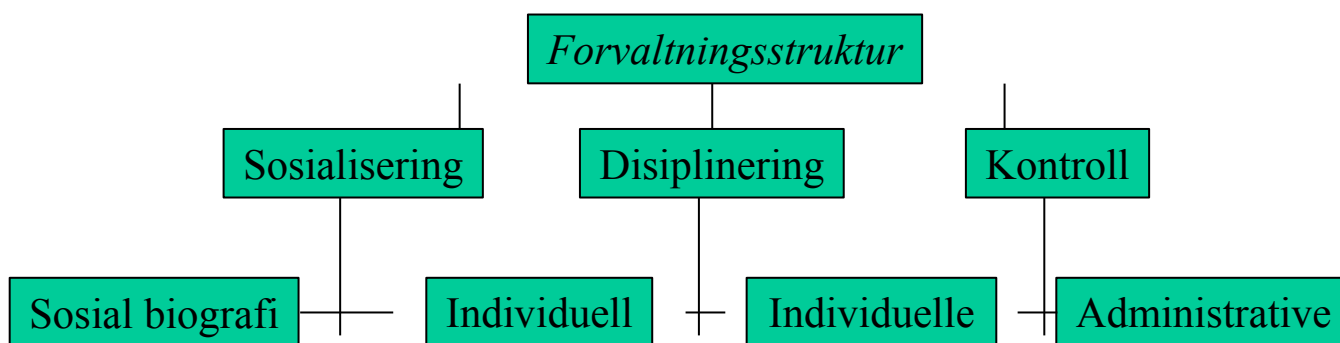
I norsk statsvitenskap gis det to modellvar: Ansvarlig byråkratimodell og representativ byråkratimodell. I den *ansvarlige byråkratimodellen* sier en at det er de formelle og uformelle normene i en organisasjon som forklarer hvordan byråkratene handler. Her påvirker formell struktur holdninger og handlinger til ansatte, samt art og omfang av beslutningspremisses. Denne teorien er inspirert av Weber, som angir tre typer formingsmekanismer som styrer de ansattes handlinger:

- *Internalisering*: byråkratiet kryper inn i hodet på personen og påvirker hvordan de tenker. Her er det

- ikke nødvendig med andre måter å kontrollere en byråkrat.
- Men, i tillegg er det et incentiv aspekt, *straff* og belønning som gjør at de handler på enkelte måter og avstår fra å handle på andre måter, altså *disiplinering*.
- Kontroll / korleksjon overprøving*. Direkte kontroll via linjeorganisasjonen hvor en kontrollerer hva vedkommende gjør. En glatter også ut ting slik at det som produseres er i overenskomst med det organisasjonen ønsker.

Den *representativ byråkratimodellen* sier at det ikke er slik, karakteristika ved enkelte personer som utdannelse, kjønn, alder har betydning, altså at sosial bakgrunn som klasse/lokal identitet/utdannelse påvirker holdninger og beslutninger, og at byråkratiet reflekterer et speilbilde av befolkningen.

Det du har med deg i bagasjen har betydning, ikke det som er i organisasjonen. Den forrige (ansvarlig byråkratimodell) sier at uansett hvem du putter inn kommer de med like beslutninger, mens den andre ser at det er personen som er viktig.



I en effektkjede bortover her så er det forhold som gjør at forholdet mellom elementene svekkes. (må se næyere på denne)

Hva er situasjonen? Hva vet vi om adferden til de ansatte i departementene?

Utfra empirisk forskning vet vi at sentralforvaltningen er ikke representativt, det er flere med foreldre med større inntekt enn snittet, dvs, sosial biografi er skjev, det er *eliten*. Det er mer heterogent og flere kvinner i departementene 43%, og i direktoratene 38%, tallene er fra 97, i dag er det kanskje lik kjønnsfordeling.

Det er et betydelig potensial for *sosialisering* og *disiplinering*. Hva du står for er veldig avhengig av hvor du sitter, dvs, en kan være medlem av Belona og gå inn i miljødepartementet og få deres meninger. Et lite unntak er at profesjonsutdannelse har en viss betydning, men dette må veies opp mot det veldig sterke sosialiseringspotensialet som ligger i sentralforvaltningen, hvor en fort gjør det som passer for karrièren. Det er lite direkte kontroll og overprøving.

Fra Østerud 1996: Lægreid og Olsen, byråkrati og beslutninger viste at sosialisering var relativt rask. I beslutningsafferd ble kjennetegn som kjønn, bakgrunn og geografisk opprinnelse visket ut. Lite støtte for tanken om «representativt byråkratimodell», med personalet som et speilbilde av befolkningen. Lite støtte til ansvarlig instrument, fordi ideen overer det politiske innholdet som var innebygd i selve forvaltningsapparatet.

De som er høyt oppe i systemet har mer kontakt med andre utenfor departementene, brede kontaktflater følger høy rang. Koordineringen ligger mye i systemet, dvs, internt i departement eller direktorat, ikke på tvers.

Ansvarlig byråkratimodell er dekkende som beskrivelse og forklaringsmåte for å forklare hvordan byråkrater handler og beslutter i sentralforvaltningen. Men: De har fått endrede arbeidsoppgaver, som at utredning har fått en større tyngde. Dette betyr at fag og forståelse om hvordan verden henger sammen har en større dominans som premiss for beslutninger enn i det gamle systemet. F.eks. om en skal utrede fremtiden til norsk spesialisthelsetjeneste er det ikke så mange regler som kan styre dette, men det er hva slags erfaring en har med hva som faktisk fungerer og ikke fungerer. Når en beveger seg mot mer politisk utredning så blir normene og mer faglig baserte innsikter mer gjeldende.

Her kommer statsvitere og samfunnsvitere inn, disse har annet kompetanse enn den mer tradisjonelle nordiske tradisjonen har hatt. Det blir andre faggrupper som blir viktige for hvilke faglige normer som er viktige

Dette var slutt på det fra forrige forelesning.

Forvaltningspolitikk og offentlig endring.

Dette er fra femte forelesning powerpoint sett.

Viktige dimensjoner i forvaltningspolitikken slik den har utviklet seg fra 1945 til i dag.

Her er et mye stoff som kan være vrient ta direkte, spesielt når det gjelder organisasjonsdannelse i statsforvaltningen, hvor en bør lese pensum grundig for å få greie på det.

I Forvaltningspolitikk - hva er en egentlig?

Forvaltningspolitikk er at det er et planlagt arbeid, for å oppnå endringer i sentralforvaltningen med hensikt på organisering og mål. En ønsker reformer, forbedringer, i prinsippet innenfor hvilken som helst del av forvaltningen.

Sentrale temaer:

- Fristilling vs. politisk styring. Her er det sterke synspunkter
- Forholdet mellom politikk og administrasjon som Modalslidoktrinen dvs at det bør være en arbeidsdeling mellom departement (politisk) og direktorat (forvaltning av enkeltsaker)
- Forholdet mellom sentrale og desentrale beslutninger. Hvor skal beslutningene ligge? Som mellom stat og fylkeskommuner
- Rettsikkerhet, på 1950 tallet var det sterke debatter om hva staten kan gjøre i tilfelle krig, dvs, beredskapslovene.

Disse temaene kan endres over tid, men det er mange temaer som går igjen hele veien, selv om tyngdepunktet kan være forskjellig.

Fokus i reformarbeidet etter 1945:

1945: Etter krigen var det effektivitet som var viktig, å få fart i maskineriet. Finnmark ligger i ruiner, folk skal få et sted å bo, industri må bygges opp. *Rasjonaliseringsdirektoratet* ble opprett i 1947, en forløper for dagens statskonsult. Tidsstudier, "scientific management" og strømlinjeforming av arbeidsprosesser var populært (dette kom før krigen i industrien).

1950 tallet: I forvaltningstenkningen med den kalde krigen kom rettsikkerhetsspørsmålene, fullmaktslovgivningen og beredskapslovgivningen, som stilte grunnleggende spørsmål som ikke ofte reises: Fra et liberalt standpunkt var staten en potensiell overgriper som i betydelig grad griper inn og overstyrer individet. Mange hevdet dette på 50 tallet på et ideologisk grunnlag. 1958 kom *forvaltningskommisjonen* om hvilket innsyn folk skal ha i staten. Denne ble vedtatt 12 år seinere. Herav offentlighetsprinsippet, dvs det er vår forvaltning, vi skal kunne se alt Stortinget gjør. Det er en ombudsmann for forvaltningen som behandler klagesaker fra enkeltindivider på forvaltningsavgjørelser. Dvs, en kan klage inn urett. Meningen er at staten ikke skal utilbørlig gripe inn, det skal være med grunnlag i lov og rett, og en skal en kunne klage.

1970 tallet: Demokrati og desentralisering med hippie tiden på 1970 tallet, her kom også opprettelsen av fylkeskommunene på midten av 1970 tallet. Som eget forvaltningsnivå med eget valg og "full pakke".

På 1980 tallet kom "New Public Management" (NPM).

Forvaltningspolitikk fanger opp tendenser og debatter i samfunnet. Om demokrati og autoritetkritikk er viktig så er det desentralisering som er temaet for forvaltningspolitikken. Når statskritikken kom på 1980 tallet så er det "statens er sirompet, ineffektiv, kjedelig, ugrei og en arbeidsplass for folk som ikke har vett i skallen" så kommer New Public Management. forvaltningspolitikk gjenspeiler mer generell politikk.

Fra Rommetvedt: Jo Benkow, 1992: Komiteenes innstillinger har blitt innbyrdes motstridene, og at komiteene har blitt tvunget inn i rollen som talspersoner for ulike sektorer. Derfor: Reform av 1993. Et av målene var å motvirke sektortenkningen og bedre samordningen, øke arbeidskapasitet. Landbrukskomité inn i

næringskomité, ny energi og miljøkomité. Ny kontroll og konstitusjonskomité som fikk den gamle kontrollkomiteens saker og konstitusjonelle spørsmål som tidligere var blitt behandlet av utenriks og konstitusjonskomiteen. Medførte økt grad (i antall sider) av miljøhensyn. Brøt linjene mellom departement og stortingets komiteer.

New Public Management

Veldig aktuell i dag, svært standhaftig og stort overlevelsespotensial.

Sett av ideer, normative, om hvordan en forvaltning bør være hentet i all hovedsak fra *markedet*. Dvs, ikke et ideologisk program.

Markedet som *forbilde* og bedrifter som lever av å oppnå profitt

Bæres opp av en *nyliberalistisk* statskritisk bølge, hvor offentlig sektor er for stor, mektig og dyr, må slankes for å oppnå en mer tidsriktig og kostnadseffektiv offentlig forvaltning. Samtidig kommer det en redefinisjon av hva som er en stat: Til en *supermarkedsstat*, hvor staten ikke lengre blir sett på som den myndighetsutøvende som handler på vegne av oss i godhetens navn, men en organisasjon som kan bli for stor, men som primært skal være en tjener for oss ved å produsere goder for oss. Dvs, ikke kollektive goder, men en produsent av tjenester til individene i samfunnet. Dette er en ganske formidabel endring av statssynet i Skandinavia. Forskjellig fra f.eks. staten i sør Italia hvor en ser på staten som korrump. I Norge er det et syn at staten er god en "mild far" som vill oss vel. på 80 tallet kom dette synet som utfordrer dette.

- *Bedriften er forbildet, idealet*. Denne blir sett på som en effektive og smarte organisasjonen som det offentlige bør etterligne.

- *Styring i stort* hvor ledelsen skal trekke opp rammer og ikke bry seg om detaljstyring, ikke bry seg om organisasjoner lengre ned, bare legge rammer. Janne Carlsson: "Riv pyramidene" fikk stor innflytelse her. Den store skurken var mellomledere som kontrollerte det som skjedde lengre ned i organisasjonen, og å få frigjort energien og kreativiteten nede i organisasjonen.

- *Målstyring som styringsprinsipp* kommer inn på nytt en bryr seg ikke om en katt er hvit eller sort bare om den fanger mus. Mer vekt på resultatsstyring enn prosessstyring.

- *Effektivitet blir en sentral verdi*. Her kommer effektivitetsstenkingen fra etterkrigstiden på nytt, som kort saksbehandlingstid osv, slik at den enkelte innbygger får gode tjenester.

- *Nye organisasjonsformer som fristilling* hvor statlige forvaltningsorgan blir selvstendige rettssubjekter.

Fra Baldersheim: «public choice» modellen, individorientert med røtter i liberal demokratisk teori. Generic Management, ledelse er ledelse uansett hvor. (Herunder målstyring og «total quality management»). Tre hovedbolker: 1) Tro på ledelse, lederen i sentrum, fokus på effektivitet. 2) Fra direkte kontroll til indirekte kontroll, fra public choice. 3) Bruker/borgerfokusering, økt innflytelse fra borgernes side. (markedet er innbyggerne). Stikkord fra debatt: personalpolitikk, politikerrolle (leder vs ombud), konkurranse vs likhet, rettssikkerhet og legitimitet, innbyggere vs individer, desentralisert vs marked i distriktene. Resultater: Få empiriske studier, «Stockholm stads konkurransprogram», kanskje 13,5 mer produktivt og effektivt, men andre tolkninger av data sier ingen endring.

Et forhold til er at det er en annen tenkning om lønnsfastsettelse, at en i større grad skal få inn lønnsfastsettelse basert på prestasjoner enn på ansiennitet og automatikk i opprykkene. Vi har lokale oppgjør i forvaltningen nå, som er et tegn på dette.

Fra Østerud 1996: Fra USA 1960 årene, programbutsjettering, kom i Norge som målstyring og virksomhetsplanlegging på 1980 talle, ideer fra management litteratur. Rasjonalistisk styringsideologi. Tidlig 1990 tallet, innført for 450 statlige ledere. I praksis vanskelig å knytte lønn direkte til resultater på individuell basis. Bla paga at statlige lederes prestasjoner kan måles på mange dimensjoner, ikke entydig. Per Lægveid viste at dette ble mer en kollektiv lønnsheving enn et individrettet og fleksibelt prestasjonslønnssystem. Lønn ble i større grad påvirket av trekk ved stilline, arbeidsoppgaver og markedsforhold enn resultat lederen kunne vise til.

Dette var ideene, men hva har skjedd?

II. Effekter i sentralforvaltningen

Effekter av mål og resultatstyring

I Stortingets bevilgningsreglement og videre utdypet i forvaltningsreglementet som er laget innenfor de bestemmelser som Stortinget har fastsatt har dette prinsippet kommet inn. Kom inn som styringsprinsipp i 85/86 og i økonomi reglementet i 96. Her er hovedprinsippet at forvaltningen skal bestrebe seg på å oppnå de

målene og resultatene som den får lagt på seg i prinsippet fra Stortinget men også fra departementene (med de underliggende enheter). Hva med i praksis?

I praksis er det riktig å si at det er relativt usikre effekter, i større grad er det skapt en bevisstgjøring blant de ansatte om at en har mål å jobbe fram mot i større grad enn at en har fått resultatstyring. De resultatene som rapporteres er veldig knyttet til *innsatsfaktorer* som penger, stillinger, aktiviteter, osv. Vi har brukt så og så mange dagsverk på å realisere den målsetningen, men hva som kommer ut av disse dagsverkene er vanskelig å si noe om: Det er vanskelig å si noe om effekten av innsatsfaktorene. En rapporterer mye om det en har pøst på av innsatsfaktorer og aktiviteter men i mindre grad resultater. I det gamle reglementet skulle en rapportere resultater. I det nye reglementet fra 2004 så har en sagt veldig klart at det er legitimt å rapportere om aktiviteter, så resultater blir synonymt ned de aktiviteter en setter i gang for å oppnå aktivitetene. Dette fungerer slik: La oss si at nærings og handelsdepartementet har vedtatt et budsjett. I dette er det penger og aktiviteter som Stortinget synes er smart. Så får nærings og handelsdepartementet beskjed om å styre underliggende enheter, som ved at de sender et tildelingsbrev til Innovasjon Norge om at de skal nå de og de målene i løpet av neste budsjettår. Da skal virksomheten oppnå disse målene, og dette rapporterer de i en årsrapport hvor de sier at dette og dette og dette har vi gjort. Her har virksomheten en tendens til å vri seg og si hva den har gjort, som en dokumentasjon på at de har gjort noe, ikke av resultater og effekter. Men, dette er ikke så viktig egentlig, det er i hvilken grad innsatsen har gitt resultater som er viktig. Men dette er mye vanskeligere å gjøre. Det har blitt mer komplisert rolle, en ikke bare forvalter, men en skal også komme fram til resultater.

Det er også forskjeller mellom departementene når det gjelder resultatstyring, men hovedbildet er nok slik.

Relevante stikkord:

- Usikre effekter, ingen entydig aksept
- Strukturell og kulturell variasjon
- Mest bevisstgjøring, mer kompleksitet i rollen

En annen effekt av NPM er at en skal drive billigere, få mer ut av skattekrone som legges inn. Her er det også relativt moderate effekter, profesjonshensyn som faghensyn er viktigere enn å drive billig, dvs, en vil bruke den tiden det tar å få fram riktige beslutninger. Politiske hensyn er også viktige i departementene.

Oppsummering

Tradisjonell regelidealer står sterkt

Kompromiss mellom "weberiansk" regelstyring og målstyring. NPM er et kompromiss av norsk forvaltningstradisjon, som kanskje er inspirert av baveriansk tradisjon samt engelsk anglo-saxon hvor en mye mer legger vekt på resultater. Dvs, det er et forhold mellom disse styringstradisjonene.

Det har vært en nasjonal tilpasning av internasjonale idealer.

Strukturelle reformer - styringsmessig differensiering

På et område har en kommet ganske langt, når det gjelder strukturreformer, dvs, nye *organisasjonsformer*. Vi har en helt annen forvaltning i dag enn det vi hadde for 20 år siden og kanskje også for bare 10 år siden. Det er vanskelig å forutsi hva som vil skje om 10 år, vi er inne i en endringsprosess det er vanskelig å se slutten på. Et eksempel er at vi får strukturell differensiering, til forskjell fra den veldig homogene strukturen i etterkrigstiden, en får en haug med ulike organisasjonsformer. (ytre fristilling)

Foil fra pensum (?) om oppdeling av staten og selvstendige rettssubjekter

Det er tre hovedtilknytningsformer:

Forvaltningsorgan: Ordinære og forvaltningsbedrifter, Statside selskap og Stiftelser, o.l.

Vi har en statlig styring som er sterk, forvaltningsorganene er den ytre etat. Denne er adskilt fra selvstendige rettssubjekter, her kommer nykommerne. På den venstre siden har en *forvaltningssubjekter* som er underlagt etatsstyring, dvs, en får alt eller mesteparten av inntektene fra statsbudsjettet, og er underlagt departementene og regjeringens styringsevne gjennom etatsstyring. På høyresiden er det enheter som er lagt ut utenfor den ordinære statlige forvaltningen, i såkalt fristilt virksomhet. Fra venstre mot høyre er det en systematisk reduksjon i statens styringsmuligheter. Dette er bestemt av staten.

Ordinære forvaltningsorganer er de som tradisjonelt har ligget i styringsdelen (kjeden?) fra et departement

og får alle sine inntekter derfra, og ikke er avhengig av å selge tjenester, som statens forurensningstilsyn, som er underlagt etatstyring fra miljødepartementet og får stillingsinstrukser fra Stortinget men i praksis fra miljødepartementet, med instruks fra en lov vedtatt av Stortinget.

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Her er en friere, de får pengene sine i en stor sekk, er såkalte nettobudsjetterte virksomheter, får penger via post 50 i statsbudsjettet. Eksempel er universitetene, som er opprettet for institusjoner med komplisert tjenesteproduksjon som det å være en foreleser. Dette er vanskelig dele opp og måle, og vanskelig å detaljstyre, så en lar virksomheten organisere på egenhånd. I praksis er det såpass desentralisert at en foreleser bestemmer selv hva som passer i stv1400.

Forvaltningsbedrifter henter delvis inn inntekter fra markedet, de opererer forretningsmessig i markedet, og har større frihet på økonomisiden, som når det gjelder lønn, personal og investeringer. Statsbygg er et eksempel på dette. 5 slike er virksomme i dag, og er mindre utbredt enn den forrige.

Så *selvstendige rettssubjekter*, eller statseide selskaper, som er juridisk ansvarlige enheter og kan i prinsippet gå konkurs.

Et sykehus kan i prinsippet gå konkurs men gjør det i praksis ikke. Staten styrer her som eier, og forholder seg til styret i disse foretakene men styret bestemmer virksomheten og avsetter og innsetter administrasjon og sånt. Staten styrer via å eie, ikke gjennom å drive. Det er en egen lov for helseforetakenes virksomheter, men statsforetak utenom helseforetak eies også. Staten har generelt noe mer myndighet til å styre disse enn den siste kategorien, aksjeselskap. Foretakene har mer plikt til å legge fram flere saker til eieren dvs statsråden enn et aksjeselskap. Statsskog er et statsforetak, tilsvarende er statskraft. Her endrer det seg til enhver tid. Aksjeselskapene er der staten styrer minst, og er enten heleid eller hvor staten eier deler av det. Deleide statlige aksjeselskaper er Statoil, Telenor. Dette er firmaer hvor staten har solgt seg ned, Statoil var heleid fram til første Stoltenberg regjering, nå eier staten 81 % av aksjene.

Heleid av staten er f.eks. Posten og Vinmonopolet, samt NSB. Posten ble et heleid statlig aksjeselskap i 2002, fra 1996 var de et (?). Staten subsidierer også driften til posten med subsidier.

Disse foretakene er en del av den fristilte statlige forvaltningen. Til høyre er den egentlige statsforvaltningen, og en vil ikke si at Statoil er en del av statsforvaltningen, men det er en del av den fristilte statlige forvaltningen, selv om språkbruken kanskje ikke bære dras for langt siden statsaksjeselskapene er kommersielle aktører som skal tjene penger, de produserer ting som er viktige for det norske samfunnet, så det er viktig å ha kontroll over denne enheten. Det er ikke fordi staten ønsker å ha selskaper "for å ha selskaper" men fordi en ser at de ivaretar viktige samfunnsområder som et er viktig å ha en viss offentlig kontroll på.

Tre hovedtilknytningsformer til departementet:

Forvaltningsorgan: Ordinære forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særlige fullmakter.

Kollektive goder er ting som ikke lar seg produsere via en privat aktør, ingen privat aktør ville kunne tjene på å drive skatteforvaltning i et land. Et klassisk eksempel er fyrtårn, hvem skulle drive inn penger fra båtene? De må finansieres på offentlig vis, som politiet.

Forvaltningsbedrifter har mer frihet men krav om inntjening, her kunne en legge universitetene

Fra Østerud, 1996: Husk også Norges Bank og renten, fra 2001 har de nesten full frihet.

Statsseide selskap

Det er tre undertyper av statseide selskaper:

Statsaksjeselskap: Kan gå konkurs

Statsforetak: Sterkere statlig styring

Særlovselskap: egen lov (Norsk Tipping, NSB BA, Posten, Vinmonopolet)

Statsforetak kan nå også gå konkurs etter en EØS/EFTA prosess hvor en ville sikre seg mot en form for favorisering av denne selskapsformen, men dette vil ikke skje her.

Litt sterkere statlig styring, og plikter og legge fram flere saker for eieren.

Særlovsselskapene: Her ligger *ikke* NSB og Posten, disse er nå statsaksjeselskaper. Disse kjennetegnes av ting som varierer fra lov til lov en kan ikke si at de ligger på et vist sted av akse, dette er avhengig av hvordan loven er utformet. Innovasjon Norge ligger her (sammenslåing av eksportrådet, SSB og

innovasjonskontoret) som er det viktigste virkemiddelet staten har på næringsområdet.

Stiftelser

- Eier seg selv
- Ideelle, kulturelle formål
- Eksempler: Forskningsinstitusjoner

Disse har en unik autonomi, har et formål som ikke bare er å tjene penger, men driver med kunnskapsproduksjon eller kulturelle institusjoner. Har i prinsippet sin egen styresammensetning men selv om de driver med forskning har departementet allikevel flertall i styret. Norske Veritas er både en kommersiell aktør er en stiftelse, dette gjør at de ikke er underlagt politiske hensyn eller aksjonærer som presser dem for profitt.

Fra Rommetvedt: 4 fristillingsdimensjoner: 1 en indre fristilling i statsforvaltningen der administrative enheter blir flyttet fra departementsnivå til direktoratsnivå 2) en ytre fristilling der statsvirksomhet forflyttes lenger fra de sentrale styringsorganene ved å gi dem form av statsaksjeselskaper, statsforetak eller lignende 3) fristilling gjennom overføring av oppgaver og økt selvstendighet til det lokale og regionale kommunale nivået 4) en ekstern fristilling der oppgaver føres ut av den offentlige sfæren og over til frivillige organisasjoner og stiftelser. Fristilling, i ny maktutredning form for fragmentering. Rommetvedt: Fristilling tegn på ønske om mer samordning. Tversektoriell samordning i stortinget, som ny komitéstruktur, nye kommuneloven av 1993. Allmenngjøring: Legitimering gjennom ivaretagelse av allmenne hensyn og alliansebygging. Åpenhet og offentlig debatt fører til nøytralt og upartisk ståsted. Om grunnleggende verdikonflikter: pakkeløsning.

Fra maktutredningen:

En hovedtendens i utviklingen av statsforvaltningen de siste par tiårene har vært at statseiendom har blitt privatisert, statlige tiltak har blitt fristilt og offentlig virksomhet har blitt styrt etter mønster av private bedrifter. Statlig eierskap har fortsatt et stort omfang i Norge, men skal i større grad enn før styres etter markedsliknende prinsipper. I de første tiårene etter krigen var fristilling av statlige tiltak redskaper for å gjøre staten mer effektiv. I dag er fristilling ledd i en omlegging av statens virkemåte. Ved å omdanne foretak som tidligere ga offentlige tjenester til politisk styrt pris til markedsrettede selskaper, blir service omdannet til butikk.

Det ligger et liberalt styringsønske bak programmet for en omformet stat. Departementene skal gi overordnede retningslinjer, men ikke drive detaljstyring. Den politiske begrunnelsen er at reformene vil komme forbrukerne og klientene til gode. En mer effektiv utførelse av arbeidet skal føre til en reduksjon av kostnadene, og konkurranse

skal gi bedre tilbud til lavere pris. Den overordnede rammestyringen forsterkes ved at det opprettes flere politiske stillinger i departementene. Samtidig får de statlige tilsynene en sterkere og mer uavhengig rolle som overvåkingsorganer for den fristilte virksomheten. Markedsstyringen innebærer mindre detaljstyring av de løpende oppgavene, men samtidig økt styring gjennom lovverk, konkurransetilsyn og overvåking. En mer overordnet politisk styring fører til at markedet og uavhengige aktører – som Sentralbanken, rettsvesenet og tilsynsorganene – overtar oppgaver som tidligere har ligget innenfor forvaltningen og de politiske institusjonene. Departementenes rolle som politikktutformende organer forenkles ved at iverksettende fagetater skilles ut. Samtidig bygges det opp nye og mer selvstendige tilsynsorganer. Desentralisering av oppgaver fører til et behov for sentralisert kontroll med det statlige tilsynsapparatet som må bygges opp for å overvåke den konkurranseutsatte virksomheten. Dette skaper en mer kompleks og fragmentert organisasjonsform når det gjelder iverksetting og kontroll. De forvaltningspolitiske reformene har ført til at det administrative handlingsrom har blitt utvidet på bekostning av politisk ledelse. Generelle mål gir mer plass for skjønnsmessig tilpasning, og spillerrommet er særlig stort for selskapsledere i markedsrettede foretak. I teorien skal politikken fastsette

de overordnede politiske rammene og uavhengige tilsyn skal holde den fristilte virksomheten på plass. Det som foregår i praksis er at makt forskyves til organer som ikke er underlagt folkevalgt kontroll og som bare til en viss grad svarer på innbyggernes ønsker som forbrukere og klienter. Den statlige reformprosessen har i seg selv vært sektorisert og ukoordinert. Den har vært et høyprofilert politisk mål, men har blitt møtt med sterk motstand og store samordningsproblemer på tvers av sektorene. Både av politiske og organisatoriske årsaker har Regjeringen vanskelig for å spille en sterk overordnet rolle. På den annen side gir de standardiserte styringsprinsippene i *New Public Management* et grep for mer overordnet styring og kontroll på tvers av sektorer og institusjoner.

Strukturelle reformer 2 – funksjonell spesialisering

- Sterk fremvekst av tilsyn

- Revitalisering av Riksrevisjonen
- Kan delvis forklares med NPM

En splitter opp forvaltningsselskaper i egne funksjoner. Eksempel er NSB, som før hadde ansvaret for selve togavviklingen, de eide også jernbanesporet og de førte tilsyn med sikkerhet. Her er det hesten som passer havresekken, så jernbanetilsynet ble først skilt ut for å passe på ting, så jernbaneverket (driver linjene). I dag kjører NSB bare tog, enkelt sagt.

Denne måten har gjort at vi også har fått mattilsynet og luftfartsverket.

Det har også vært en *revitalisering av riksrevisjonen* for å styrke tilsynsfunksjonen, en skal ikke lengre bare se på at regnskap gjøres på en bra måte men også måloppnåelse og effektivitet utfra et Stortinget har bestemt skal gjøres. Hvorfor skjer dette? På mange måter reflekterer dette NPM, med en markedsliknende reform hvor en får mer byråkratisk tilsyn. En kompenserer for det styringstapet som fristilt virksomhet utgjør ved å styrke tilsynet til denne virksomheten. Det sitter 169 Stortingsrepresentanter og lurer på hva som skjer med alt det de vedtar. Å fristille offentlig virksomhet bidrar til *maktspredning, effektivitet og bedret markedstilpasning*, men da må vi styrke tilsynene, slik at vi styrker kontrollen med hva som faktisk skjer.

II B. Effekter av NPM for Storting og regjering

Ministeransvarsprinsippet, statsråden på det aktuelle området er ansvarlig for alt som skjer på dette politiske ansvarsområdet. Dette ansvaret har blitt tyngre å utøve, siden et skjer mer og det er vanskeligere for en statsråd å følge med på alt som skjer, å være på toppen i praksis. Det har blitt et *økt press på kapasitet*, selv om vedkommende er ansvarlig konstitusjonelt og parlamentarisk for alt som skjer. Dessuten bidrar den strukturelle differensieringen og funksjonaliseringen at det oppstår *ansvarssukklarheter*. Før var situasjonen slik at et direktorat forvaltet en lov. Da er linjen klar, statsråden er ansvarlig for praktisering av lovverket. Men, hvem er ansvarlig for hva som skjer i statsskog? Her kan en få ulike juridiske svar. Formelt sett kan det være eieren, statsråden, men selskapslovgivningen/foretakslovgivningen sier at det er de styrende organer som har fullmakt til å gjøre driften av organisasjonen og de blir vanskeligere å si om dette er statsråden eller den enkelte virksomheten som har ansvaret. Konstitusjonelt er det paragraf 19 i grunnloven som sier at det er statsråden som har ansvaret, men reelt sett er det mer uklart i dag om hvem som har ansvaret. Kort sagt, det er mer funksjonell spesialisering enn det var i den tradisjonelle oppbyggingen av statsforvaltningen.

Ikke nevnt på forelesning:

- Stortinget skjerper sin kontroll pga NPM
 - Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon
 - Selskapskontroll
- Vanskeligere med overordnet samfunnsmessig styring fra Stortinget?

Samfunnsgrupper og offentlig politikk

Forelesning 6, 2005-09-29

Det er igjen 4 (inkludert denne) ordinære forelesninger + en oppsummering.

Da beveger vi oss tematisk i randsonen til det vi har pratet om hittil, staten. Dagens forelesning er om skjæringspunktet mellom staten og det sivile samfunn, dvs det som er utenom institusjonene som er finansiert over offentlige budsjetter. Skjæringspunkt og samkvem.

I Makromodeller for forholdet mellom stat og organisasjoner

Vi kaller det makromodeller fordi det er modeller litt i stort forhold mellom stat og organisasjoner. Her er det to modeller som beskriver virkeligheten på litt ulike måter

Det er to modeller for å beskrive forholdet stat og organisasjoner:

- Pluralistisk interesseorganisering
- Korporativ interesseorganisering
 - Statskorporatisme
 - Samfunnskorporatisme

Pluralistisk interesseorganisering

Kalles av noen lobbyisme, men foreleser mener at dette er tendensiøst, dvs et ord som gir antydninger om at dette er noe det ikke skal være. Her bør en bruke et mer nøytralt ord. *Interessegruppeteorien* er et annet navn, vokste fram gjennom empiriske studier i statsvitenskap i USA på 50 og 60 tallet.

Denne teorien er kjennetegnet av at interesseorganisasjoner er uavhengige i forhold til staten, de er utenfor, *eksterne aktører*. Dette er forskjellig fra i den korporative. Her har vi staten, og der har vi interesseorganisasjonene. Disse deltar ikke som et formalisert medlem av den offentlige *politikkutforming*. De kan derimot opptre som pressgrupper, som banker på offentlige dører for å få gjennomslag for sitt syn og sine interesser. Den offentlige politikken *utformes da i offentlige organer*, og ikke i et sammengrodd samspill. Dvs, i departementer, Storting, regjering tildels i domstolsapparatet, og ingen andre steder. Så kommer organisasjoner tilsvarende LO og NHO og banker på døra så tar statlige organer hensyn til dette eller ikke.

Dette betyr at i et pluralistisk system så har vi *et klart avgrenset system* for å ta og utføre/iverksette beslutninger. Staten kan godt være delt opp og krangle internt, dvs, ikke være monolitisk, poenget er at det er i staten beslutninger fattes og iverksettes. Private har særinteresser er *institusjonelt avgrenset fra organer* for kollektiv problemløsning. Eksempelet er her USA, det var samfunnet her en ble inspirert av, siden en i USA har en formidabel pressgruppe organisasjon.

Korporativ interesseorganisering som kan deles i to

Her er det et formelt samarbeid mellom offentlige grupper og private organisasjoner. Som regel er det kommunikasjon med ansatte i den sentrale forvaltningen, som regel ikke Stortingsrepresentanter. *Interesseorganisasjoner* bidrar til å utforme offentlig politikk, og politikken utformes i et *institusjonalisert (formelt) samarbeid* mellom offentlige og private i *råd/utvalg* osv. Det er en *dialog* mellom staten og private organisasjoner.

Dette kalles også *samfunnskorporatisme*. Her er kollektive og særinteresser sidestilt. Skillet mellom kollektive og særinteresser blir utydelig. Klassisk eksempel er interessedelingen innen fiskeriforvaltningen f.eks. råfiskloven etter krigen, som omhandlet kvoter og sånt. Denne ble administrert av fiskernes organisasjoner, fordi en antok at disse har like store interesse av en fornuftig fiskeriforvaltning som det staten her. Her er det felles interesser, det er vanskelig å si om det er staten eller særinteressene som en tar hensyn til.

Staten utformer: Systemet er basert på frivillighet, det er ingen som tvang råfisklaget inn i forvaltningen, men det er ofte basert på et krav fra organisasjoner og samtidig en invitasjon fra staten. Begge parter melder seg på banen og sier at det er smart at vi samarbeider om forvaltningen på et område. Dette betyr også at den

statlige suvereniteten om å binde folks adferd kan svekkes og flyte ut i organisasjonssamfunnet. Eksempel var råfisklaget. Mer oppdatert eksempel er forvaltningen av spesialistutdannelsen for leger, som blir administrert av legeforeningen som har et stort antall spesialiseringskomiteer. Dette er en karrierevei for leger. Komiteer for sertifiseringen legger fram innstillingen om spesialiseringen for staten. Psykiater, kirurg eks.

I gamle dager var det populært å si at dette var en form for fascisme, siden "alle " studenter var marxister, som det i dag er det markedsliberalisme som gjelder.

Men, denne formen for samfunnsstyring har ingen ting med diktaturer å gjøre det er en form for styringsform som dukker opp i liberale vestlige demokratier. Fascisme(?) er en anti-autoritær styringsform fra statens side for å svekke og underminere organisasjonene, hvor organisasjonene skal bli instrumenter i den statlige maktutøvelsen. Her er det snakk om fullstendig kontroll, dette er ikke samfunnskorporatisme som over. Eksempel er Mussolini og laudssystemet, hvor hver arbeidstaker og arbeidsgiver inngår i et forbund med brodd mot andre bransjer, ikke mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Det å ha et profesjonsstyre er tosidig, det er de som har greie på området, og da er det smart at de også styrer det. Men, en de kan også mele sin egen kake, så alle mistanker om dette må vurderes fra sak til sak, men dette er ikke et argument mot styringsformen per se. For medisin er det sosial og helsedirektoratet som godkjenner den enkelte sertifiseringen, så det blir bygd opp noe kompetanse der, men for en stor del så stoler de på legeforeningen, dvs, legeforeningen er ikke tjent med å sertifisere folk som ikke passer, så de satser på at legeforeningen er ansvarlig.

Quisling hadde som ide i sitt verk "om hele verden" en tanke om at den politisk organiseringen skulle endres, han ville erstatte Stortinget med et laudsting, som skulle bestemmes slik at hver bransje skulle ha et parti. Tankegangen her var at dette skulle være mer hensiktsmessig form for den nye nasjonalsosialistiske ikke-demokratiske staten, siden det da ikke ville dannes konkurrenter til det store statlige prosjektet. Inspirert av Mussolini, hvor organisasjonene skulle gå aktivt inn i å danne de nye samfunnet. (statskorporatisme, ovenfra og ned. Vs liberal/pluralistisk korporatisme, basert på frivillighet, som er det vi har / hadde i Norge, også kalt samfunnskorporatisme.)

Fra Østerud 1996: Korporatisme betydde opprinnelig et system med funksjonell representasjon, hvor de politiske organene var sammensatt av utsendinger fra organisasjoner, laug osv. Utvisking av skille mellom offentlig og privat, symbiose, vanskelig å si hvilken vei «invasjonen» går. Hovedvirkning: Politisk suverenitet flyttes til sivile samfunn. Mest omtalte område i Norge er inntektspolitikken. (Akademikeres dårlige lønnsheving) NPM 80 tallet / under sterk vekst, så Solidaritetsalternativet på starten av 90 tallet / etter krisen. Korporatisme sterkest i landbruket, men også kunst kultur og industriforetak. «organisert kapitalisme».

Fra Rommetvedt: For at en skal kalle en prosess korporativ må staten delta, som i tarifforhandlingene mellom LO og NHO. Det er her en forholdsvis høy grad av institusjonalisering og formalisering av de organiserte interessenes deltakelse i den politiske prosessen. Ikke tilfelle for lobbyisme, som er mer åpen.

	Høy grad av institusjonalisering	Lav grad av institusjonalisering
Påvirkning rettet mot parlament	Parlamentskorporatisme	Parlamentslobbyisme
Påvirkning rettet mot forvaltning	Forvaltningskorporatisme	Forvaltningslobbyisme

Forhandlingskorporatisme er kjernen i det korporative systemet. Også, parallelt med de ulike fasene i beslutningsprosessen, utredningskorporatisme, forhandlingskorporatisme, iverksetningskorporatisme og domstolskorporatisme. Korporativisme passer best der det er mulig å komme fram til et kompromiss om et gode, ikke strid om verdier.

I studier av tre miljøpolitiske saker på 90 tallet skilte en mellom tre forskjellige påvirkningsformer: forvaltningskorporatisme (19 poeng), parlamentslobbyisme (30 poeng), forvaltningslobbyisme (26 poeng). Merk at det her er påvirkning av forvaltningen og stortinget under alle fasene av sakene, og det var flere av aktørene som drev parlamentslobbyisme i alle fire fasene (tenk «omkamp»).

Bakgrunn for korporativ organisering

- Økt offentlig saksmengde

- Økt kompleksitet i sakene, behov for ekspertise
- Behov for legitimitet i iverksettingen
- Demokrati, organisasjoner er berørte parter

En kan handtere økt saksmengde med å blåse opp staten, noe som koster penger, men her sier en at det kan være private grupper som kan gjøre det.

Hvordan *håndtere kompleksiteten* er en annen sak, det kan være kompetanse ute i samfunnet som kan være bra å bruke, som å spørre kirkens bymisjon om den nye barnevernsloven. Dessuten har en behov for glatte ut humper i iverksettingen av sakene ved å få med de som kan skape problemer inn i utformingen av reglene. Dette viser studier også at det er mye lettere å iverksette saker hvor organisasjonene har vært med på utformingen.

4de moment er om demokrati: Hva er et demokrati? Det har noe med deltakelse å gjøre, folket skal delta. Organisasjoner er ofte medlemsbaserte, hvor medlemmene er fra folket. Det å invitere dem kan være en del av å styrke demokratiet, men det har i alle fall noe med deltakelse og gjøre.

Et ekstra moment er et ideologisk moment som var viktig da systemet ble bygd opp etter krigen: Ap måtte gi opp sitt sosialistiske prosjekt på 20/ starten av 30 tallet. Men en form for sosialisme og tanke om at folket skulle ta over beslutningene hang igjen. Som et alternativ til revolusjon kunne korporatisme kunne være et alternativ for å få folket med i et utvalg som skulle bestemme rammene, f.eks. for rederiforbundet.

Korporatisme i praksis

- Delegert offentlig beslutningskompetanse.
- På en måte setter en bare ut beslutningsmyndighet via *offentlige utvalg* enten permanente eller for å utrede over en satt tidsperiode.
- Uformell kontakt
- Høringer eller remiss

I listen over begynner en med korporatisme og beveger seg over i pluralisme, men en kan tenke seg alle fire i begge, men de to første er typiske eksempler på korporativ interesseorganisering, mens de to siste er eksempler på pluralistisk interesseorganisering.

Delegert offentlig beslutningskompetanse

Ekstra eksempel, i tillegg til de nevnt før er bistandsforvaltningen hvor i praksis bistandsarbeidet utøves av frivillige organisasjoner, det er svært lite som gjøres av Norad av utøvende arbeid, det er f.eks. kirkens nødhjelp en møter rundt om kring, mens Norad støtter, evaluerer og står for det rettslige i sammenheng med forvaltningen. Det å si hvor staten slutter og de frivillige organisasjonene begynner er vanskelig å si. Dette kan forvirre folk fra utlandet. Dette er et system som knytter private aktører og offentlige organer tett sammen, dette er forskjellig fra for eksempel USA, hvor de er private donorer som pøser inn penger gjennom stiftelser og andre private eller eventuelt offentlige som står for iverksettingen. Her er det ingen tvil om at det er privat finansiering.

Organisasjonene kan også ha *forhandlingsrett* med staten som jordbruksavtalen, dette er en avtale som inngås mellom *landbruksorganisasjonene* og staten med visse mellomrom for å regulere inntektsforholdene og produksjonsforholdene. Samme med kunstnerorganisasjonene, som fastsetter arbeidsforhold stipendier og innkjøpsforhold.

Organisasjoner kan utøve offentlig makt/myndighet på vegne av staten

Dette kan gjøres gjennom offentlige utvalg, komiteer, styrer råd, midlertidige eller permanente. Midlertidige kan oppstå om en ønsker å endre den offentlige politikken på et område, da lager man ofte en NOU som kan gå videre som en Stortingsmelding eller innstillingsproposisjon. Stortingsmeldinger forberedes og fremmes av regjeringen til Stortinget, og ikke av andre grupper. Dette er den mest *privilegerte kontakten med staten*. Ble vanlig i arbeidslivet og vokste opp etter krigen. Har blitt kuttet (sanert) *ned de siste 15 årene*, særlig siden regjeringene ikke likte den, og da spesielt Willoch sin flertallsregjering, som reduserte disse utvalgene kraftig primært mot arbeids og næringslivet, men det har de siste 20 årene eller mer oppstått fritidsorganisasjoner, pressgruppeorganisasjoner som miljøarbeidernes organisasjoner som har supplert den tradisjonelle kontakten med staten, altså forvaltningen i dette tilfellet ikke råd og utvalg på Stortinget.

Departementene har mye kontroll med opprettelsen av slike utvalg, det er de som bestemmer *mandatet*, men utvalgene *kontrollerer egen representasjon*. Noen ganger foregriper de ønskene fra organisasjonene, men det er departementene som bestemmer. Når de bestemmer seg for det så er det de som har kontroll på mandatet. Når organisasjonene kommer inn i utvalget vil det variere hvor mye utvalgsmedlemmene har innflytelse etter ansiennitet og kompetanse osv, men primært er det slik at de kommer med råd.

Høring eller remiss

Dette har vokst fram over tid, basert på paragraf 37 i forvaltningsloven som sier at berørte parter skal høres ved utarbeidelse av forskrift. Mer vokst fram fra sedvane enn via lover, remiss fantes også før forvaltningsloven. Dette er fordi det er ”greit å ha” ikke bare pga lov. Myndighetene spør om uttalelser (*anmoder om uttalelse*) før en vedtar. Eksempel er lovforslag utarbeidet av departementet og før en oversender til Stortinget så har er det høringsrunde. Dette er en *mindre eksklusiv form* for kontakt enn en forrige. Her har departementet også *kontroll med hvem som høres, og når, samt hvilke saker som skal på høring*. Her er det organisasjoner med kontakter, legitim autoritet osv. Men, de kan la være og sende ut på høring. I praksis er det de ressurssterke gruppene innen et område som i første rekke blir hørt. Dette er ikke så rart at dette skjer, f.eks. om det er viktige organisasjoner som står på lista så sender en til dem. Undersøkelser viser også at disse høringsuttalelsene, eller disse forskriftene som kommer ut ikke har en slagside mot de ressurssterke, det er tvert i mot slik at de ressursene som får gjennomslag er rimelig balansert over hele området. Det er få skrevne regler for denne ordningen.

Uformell kontakt

Konsultasjon for sondering og kompromiss, særlig i kontroversielle saker.

Har en et bein inne i et råd så har du en mulighet til å bli hørt enten ved at en tar kontakt selv eller ved at en blir kontaktet for å bli konsultert. Dette betyr at det er en viss form for slagside, men andre mindre organisasjoner har også uformell kontakt, men det er riktig å si at f.eks. Røde Kors har en større og lettere tilgang til øverste administrative ledelse i departement enn f.eks. Fattighuset. Ressursstørrelse har altså litt å si, de som blir kontakter er *dominert av organisasjoner sentrale i formelle kontaktformer*

II Styringsmessige implikasjoner en får av de to makromodellene

Dette er gitt av at modellene er dekkende.

Hva er den styringsmessige utfordringen gitt at systemet er korporativt eller gitt at det er pluralistisk?

Disse implikasjonene utledes fra *segmenteringshypotesen* for korporatisme.

Denne sier at dersom en har et system med et stort element av korporativ organisering så skjer det en viss grad av segmentering i den offentlige politikken, dvs at det skjer en *sektorisering av deltagelsen* på et område som skiller seg vekk fra deltakelsen av andre politikkområder uavhengig eller på tvers av denne.

Spesialisert deltagelse på tvers av formelle organisasjonsgrenser, hvor aktører fra både offentlige og private organisasjoner danner beslutningsområder rundt ulike saker.

En annen måte å se det på er at segmentering er en måte en deler opp befolkningen på, og brukt i denne sammenhengen en uformell gruppe aktører som har et samkvem uansett om det er i den organisasjonen eller ikke. F.eks. er det landbrukssegmentet, som tenkes være en gruppe aktører som utformer og iverksetter landbrukspolitikken uansett om de sitter på Stortinget, i interesseorganisasjoner, i utdannelsesinstitusjonene (landbrukshøyskolen på Ås) eller i pressen (Nationen).

Styringsmessige implikasjoner av segmenteringshypotesen

- Segmentering kan føre til svak koordinering mellom beslutningsarenaene (jerntriangler)
- Sektorpolitikk kan blir mer viktig en helhetspolitikk

Dette gjør at å fatte beslutninger i Stortinget blir en oppsplittende beslutningsprosess, siden det er næringskomiteen som bestemmer premissene for Stortingets politikk, ikke Stortinget som helhet. Dette er et bra eksempel på hva et segment er.

Segmenteringshypotesen sier at *saksområdene er stabile*, men at det danner seg segmenter rundt saksområder eller politikkområder *hvor aktørene har de samme oppfattelsene om verden, spillereglene og hvordan en løser problemene som en er enige om*. Her kan utdanning hos partene være en typisk årsak, som at alle har gått på Ås, hvor noen blir Stortingsrepresentanter og noen journalister i Nationen.

Styringsmessige effekter. En får en svak koordinering, såkalte jern eller gummitriangler, hvor statsorganisasjonene splittes opp i vertikale søyler i stedet for en horisontal rekke. Om en tenker seg Stortinget på toppen så ligger frivillige organisasjoner utenfor, regjeringen under Stortinget. Uten segmentering går det en linje fra Storting gjennom regjering og iverksetting gjennom departementet. Med segmentering får en vertikale bokser som skjærer gjennom alle boksene, slik at en ikke får et system med horisontale styringskjeder. Sektorpolitikk blir dermed viktigere enn helhetspolitikk. Segmenteringshypotesen sto sterkt på 70 tallet, og var den *forrige maktutredningens* bilde av det norske systemet, hvor interesseorganisasjonene bidro til å sektorisere forvaltningen noe som fornuftig hierarkisk styring hadde vanskeligere kår.

Styringsmessige implikasjoner av den pluralistiske modellen kan utledes ut fra hypotesen om politikkenes allmenngjøring, Rommetvedt, "*tesen om politikkenes allmenngjøring*":

- Integrering og samordning på tvers av beslutningsområder
- Ikke segmentering og teigdeling. Beslutningsområdene varierer fra sak til sak
- Skiftende aktører fra sak til sak

Han sier at det ikke er segmenter, men at det er mye mer dynamisk med integrering og samordning på tvers av segmentene. Det er skiftende segmenter eller beslutningsarenaer fra sak til sak i opposisjon til segmenteringshypotesen. De **styringsmessige effektene** av en slik tese hvor staten og interesseorganisasjonene er mer adskilt er:

- *Handtering av koordinering* blir mer utfordring enn at det ikke er koordinering. Aktørene koordinerer hele tiden, men det som mangler er å håndtere den.
- *Beslutningsarenaer* kan dannes fra sak til sak.
- *Skiftende aktører fra sak til sak* og flere kontaktpunkter, det er en del formalisert kontakt med departementene men det er også kontakt med Stortinget regional stat, direktorater, ikke bare departementer.

III Segmenteringshypotesen eller politikkenes allmenngjøring?

Hvilke implikasjoner er det en treffer ute i verden, hva er empirisk dekkende.

Det er vanskelig å si noe veldig bastant, dette er kompliserte saker. Dvs, en må på eksamen kunne legge fram argumentene og reflektere over en vanskelig verden, så kan en spare seg for spissformuleringene, en skal kunne brette ut. Argumentene *for politikkenes allmenngjøring er to forhold*: at det er et *økt mangfold i samfunnet*:

- Økt organisasjonsmessig mangfold ikke bare LO og NHO / NAF, det er masser av nye organisasjoner som miljøorganisasjonene, nytt mangfold i organisasjonslivet. Antall organisasjonskoblinger til staten har gått ned, i 1971 var de 1000 landsomfattende, i 1992 2003. disse organisasjonene er i samfunnet på en annen måte enn det færre organisasjoner var på 1970 tallet, tegn på at det har vært en endring av kontaktmåtene.
- Økt etnisk mangfold
- Økt livssynsmangfold
- Økt mangfold i næringslivet, langt flere småbedrifter vi har flere bedrifter i dag enn noen sinne.
- Sanering av offentlige utvalg
- Økt administrativt mangfold, større regional, lokal og statlig forvaltning.

Ny kommunikasjonsteknologi, ny mediesituasjon. Disse bidrar også til at den gamle formen for samarbeid som ble beskrevet som et formalisert korporativt system utfordres:

- IT-revolusjonen
- Oppløsningen av kringkastingsmonopolet
- Avvikling av partipressen

Her bruker Rommetvedt en strategisk test, slik at om denne har et gitt resultat så er et umulig å beholde en hypotese. Her bruker han det *antatte landbrukssegmentet*, om ikke segmenteringshypotesen slår til her er den ikke mye verdt. Her registrerer han f.eks at på 1990 talet var overføringene til landbruket stabile. Hvordan forklares dette? Segment: Et sterkt landbruk velger sine representanter inn i interesseorganisasjoner som presser på departement osv. Mens politikkenes allmenngjøring sier at det er andre forhold som avgjør landbrukets viktighet. Når en ser på fakta så skjedde det de facto en kraftig nedbygging av landbruket målt i antall bruk og antall ansatte, dvs segmentet sperret ikke for endringer selv om de er et jevnt nivå på

overføringene. Hvorfor skjer dette? Samfunnet oppdaget at utfra dokumenter bak tilsynsbevilgningene. Landbruket har multifunksjonelle funksjoner og er ikke bare en næringsvei, det er smart å investere i landbruket f.eks. for å få helsemessig god mat, og dette angår alle. Det som skjer innen landbruket bidrar til å svekke segmenteringshypotesen og bidrar til å styrke argumentet om politikkenes allmenngjøring. En kan si at interesseorganisasjonene har gjort en såpass dårlig jobb 95: 89000 årsverk 2000: 76000 årsverk, samt svært færre bruk også. *En strategisk test svekker segmenteringshypotesen*

Fra Rommetvedt: 1975: bønderes inntekter skulle følge industriarbeideres. Dette ble oppløst i 1993, noe som førte til en liten dupp i inntekter, men bare midlertidig. Dvs, landbruket har beholdt sin politiske innflytelse på tross av den avsegmenteringen som mange mener har funnet sted. To forhold: Landbrukets multifunksjonalitet, og deretter landbrukspolitikkenes plass i spillet om regjeringmakten. multifunksjonalitet: Kollektive goder / allmenngjøring.

Er det et område som ikke kan tenkes å være multifunksjonelt, dvs ha funksjon utover sitt eget område? Rommetvedt ville nok si at dette er vanskelig, og at dette er et annet tegn på at politikken ikke er lukket og segmentert. At det har vært så stor nedgang i landbruket kan tyde på at segmenteringstanken svekkes.

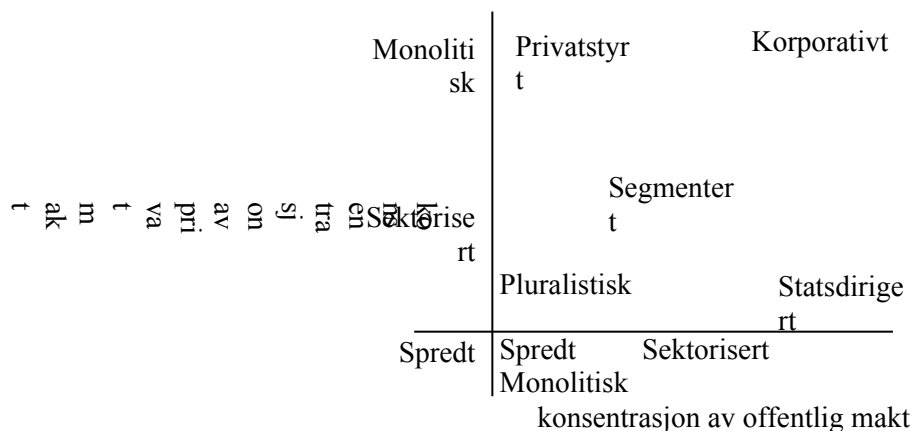
Fra Østerud 1996: Artikkel i den første maktutredningen midt på 1970 tallet, «den segmenterte stat». Segmenter går gjennom institusjoner og lag, og lager arenaer rundt ulike saksområder, som jordbruk og samferdsel. Deltakere kommer fra noen institusjoner, og har felles perspektiver og problemoppfatninger som skiller dem fra deltakere i andre segmenter. Stram kobling i et segment: Jerntriangel, f.eks mellom parlamentskomite, fagetat og interessegruppe. Hevdet: Landbrukspolitikken styres gjennom et slikt jerntriangel. Alternativ: Nettverksdannelser. Også endringer av institusjoner, som slutt på stortingets landbrukskomité.

Fra Rommetvedt: Egeberg, Olsen og Sætren 1975 lanserte «den segmenterte stat». Gudmund Hernes (1983) brukte jerntriangler for å beskrive det samme. Spørsmål: Har det vært en avsegmentering, eller har det aldri vært noen segmentering? Hernes: Trippelallianser, som mellom landbrukskomité i Stortinget, Landbruksdepartementet og landbruksorganisasjonene. (svakere jerntriangel) Hernes: jerntriangler fører til problemer med samordning og konkurranse mellom de enkelte segmentene.

Rommetvedt bruker uttrykket Ny-parlamentarisk pluralisme, kjennetegnet av politisk organisering som ofte går på tvers av gamle sektorer, større mangfold av organiserte interesser, som i stedet for å delta i forpliktende avtaler (korporativisme) er mer uformelle (lobbyisme), mer betydningsfullt Storting.

Tegning: Pluralisering + Kommunikasjon (fører til) Åpenhet / kontakt (fører til) Samordning (fører tilbake til åpenhet / kontakt). Selvfosterkende prosess.

Modell (Heinz): Privat og offentlig makt varierer høy / lav fører til 4 forskjellige styringssystemer: Privatstyring, korporativisme (høy/høy), statsdirigering (høy offentlig lav privat) og pluralisme (lav lav). Norge: Samfunns-korporativisme. Rommetvedt bruker en tegning her:



Nær nullpunktet for pluralisering er «perfekt fritt marked». Utvikling av norsk styresystem og forholdet mellom interesseorganisasjonene og den norske stat:

Etter ww2: Flere korporative trekk, flere statlige styrer og råd. Statlige utvalg fra 261 i 1936 til 1155 i 1977. I 2000 ned til 543. Tilsvarende vekst i deltakelse fra interesseorganisasjoner i faste (25% i 1936) og midlertidige (48%) utvalg. i 1986: 53/74%. Tilbakegang: Tegn på økende grad av pluralisering.

Galtung: Størrelse på innvandrerbefolkning og annet enn statskirke kirkesamfunn.
Pluralisme gjennom mangfold i samfunnet og spredning av makt i bedrifter (langt flere bedrifter enn før)
Spredning av makt: LO mindre dominerende, flere mindretallsregjeringer. 1970 tallet kan være den segmenterte fasen. 80-90 tallet: Pluralistisk, ny-pluralistisk fordi offentlig sektor er så stor.

Rokkan, 1966: «stemmer teller, men ressurser avgjør». I korporatismen etter krigen så er Stortinget fraværende, det er forvaltningen som er organisasjonenes viktigste kontaktflate på myndighetssiden. Også sagt i første maktutredning. Men, tall av undersøkelse av 350 organisasjoner viser at organisasjoner har gått fra 27% årlig kontakt med storting til 40, mens for departementer fra 70 til 76. Dvs, fortsatt større, men tar innpå. Muligens: Stortinget har fått økt betydning, men på et mindre område. nedgang i innstillinger fra komiteene, spesielt etter 73-77, men samtidig har offentlig sektor blitt kraftig større.

Argumenter for et segmentert korporativt system

Men det finnes også argumenter for et segmentert korporativt system som at vi har litt over 500 offentlige utvalg i år 2000, de aller fleste av dem er permanente, av de 543 er 4xx permanente, dvs, korporativ deltakelse er viktig. Sammenlignende (komparativ) analyse viser at Norge har et svært korporativt system i dag også. Årsakene er fortsatt relevante, komplekse saker, legitimitet og behov for bedre innføring, dvs, årsakene er der fortsatt.

Samlet vurdering: *politikkenes allmenngjøring gir en bra beskrivelse av forholdet mellom stat og organiserte interesser. Segmenteringshypotesen står empirisk svakt* når en begynner å teste den, men at det fremdeles er klart korporative trekk og at mange både i offentlig og privat sektor ser det fornuftige i å ha nær kontakt. Den korporative måten å organisere på kan kanskje lett føre til at en får et segmentert system, men dette synet står svakt pga den strategiske testen over.

Fra maktutredningen:

De store frivillige organisasjonene har vært premissleverandører for offentlig politikk gjennom uformelle nettverk og påvirkning av normer og forståelsesmåter. Det er imidlertid arbeids- og næringsinteressene som har dominert i den såkalte korporative kanalen.

«Korporatismen» er en betegnelse for samspillet mellom private interesser og offentlig sektor innen utvalg, styrer, råd og komitéer. Dette har vært et alternativ til folkevalgte organer som påvirkningsvei. I det korporative systemet er ressursene ulikt fordelt, i motsetning til i valgkanalen med lik stemmerett.

Den korporative tilnærmingen sto sentralt i den forrige maktutredningen, blant annet gjennom tesen om «den segmenterte stat». Denne tesen la vekt på de sterke sektorkoblingene mellom interesseorganisasjoner, fagdepartement og stortingskomité.

I dag er enkelte sentrale områder av den offentlige politikken blitt avsegmentert. Dette gjelder blant annet landbrukspolitikken, der stortingskomiteen er nedlagt og bondeorganisasjonenes posisjon er svekket.

De organiserte interessene i nærings- og arbeidsliv står fortsatt sterkt, og fremdeles blir det fattet sentrale beslutninger i korporative samarbeidsorganer. Alikevel er omfanget av korporative organer betydelig redusert. Antall styrer, råd og utvalg ble halvert fra midten av 1970-tallet til midten av 1990-tallet.

Interesserepresentasjon er allikevel fortsatt en viktig del av statsforvaltningen. Den bidrar til å kontrollere spenninger, gjøre partene medansvarlige og til å formidle kunnskap. Men fristilte forvaltningsorganer og andre påvirkningsmetoder har også større plass. I det store og hele har markedsrettingen av offentlig virksomhet bidratt til å svekke den formelle korporative organiseringen. Nærings- og interesseorganisasjonene signaliserer i dag i større grad sine standpunkter gjennom massemediene og ved lobbyvirksomhet direkte overfor Stortinget. Det betyr at alternative kommunikasjons- og påvirkningskanaler har økt på bekostning av det korporative systemet. Mindretallsparlamentarismen har også gjort at den direkte kontakten med Stortinget har vokst i betydning. Organisasjoner og andre interessegrupper har bygd opp et mer profesjonelt informasjons- og kommunikasjonsapparat med sikte på lobbying overfor beslutningstakere og gjennom massemedia. Disse påvirkningsformene gir korrektiler til politikere og produsenter. De er samtidig karakterisert ved at evnen og ressursene til å gjøre seg gjeldende er ulikt fordelt. De krever artikuleringsevne, organisasjonsmakt, kontaktnett og kjøpekraft.

Analyse av politikkområder

Forelesning 7, 2005-10-13

En liten administrativ sak - det vil bli forelesning neste uke. Men det er mulig avslutning av forelesningene blir forskjøvet en uke. Eksamen er 12 desember.

Prosessen med regjeringsoppbygging er interessant, og prediksjonen med flertallsregjering er sterkere regjering og svakere Storting.

Analyse av politikkområder: velferd- og miljøpolitikk

De som går videre med statsvitenskap kommer i en yrkessituasjon som går ut på å analysere politikk og statsområder. Det er mange tilnærminger til en slik analyse, dette er bare en av dem, en av de mulige statsvitenskapelige tilnærmingene.

De to områdene er veldig forskjellige langs mange dimensjoner. Det ene er veldig stort og omfangsrikt, som via trygdebudsjettet på 60-70 milliarder. Miljøpolitikken er et lite område som strever kontinuerlig med å få oppmerksomhet og finne relevante virkemidler. Velferdsområdet er behørig omtalt i pensum.

I hva er et politikkområde?

Når noen snakker om politikkområder er de gjerne en statsviter (språkbruken har med profesjonsidentitet å gjøre). Men hva betyr et politikkområde? Et politikkområde betegner noe som består av tre elementer:

- *Ideer*: Forestillinger og tanker både om hvordan ting bør være *normativt*, og *beskrivende* forståelsesformer, ideer, holdninger som mer allment om hvordan ting henger sammen på et område. Et eksempel er sammenheng mellom virkemidler og effekt. Dette er en allment utbredt forståelse i befolkningen som hvor folk kan ha ulike meninger, som om en er en forsker eller lekmann.
- *Institusjoner*, organisasjoner koblet til området som har utviklet seg til institusjoner som forvalter og driver et politikkområde. Dette kan også være institusjoner som ikke nødvendigvis er av statlig og offentlig karakter men kan også være interessegrupper som har fått i oppgave å forvalte et område som legeföreningen og råfisklaget pga kompetanse og legitimitet.
- *Virkemidler*: En disponerer noe som kan gjøre noe på et området. Som økonomiske virkemidler, legale virkemidler som lover og forskrifter, veiende retningslinjer som finansdepartementets økonomireglement for staten, hvor det er en bestemmelse om hvordan styring av etater fra departement skal foregå, her er det laget en veiledning. Pedagogiske virkemidler som å drive opplæring og rådgivning.

Politikkområdet består av summen av disse tingene over. Omtales gjerne med bindestrek, som miljøpolitikkområde, forsvar- osv.

Utvikles i samspill mellom makroendringer i samfunnet, som ikke har noe direkte å gjøre med politikkområdet, som hvor mange som er født i en årsgruppe, og viljestyrte handlinger og beslutninger tatt på ulike nivåer, av ulike aktører og med ulike former innen politikkområdet.

En har ambisjoner om å analysere et politikkområde, det gjør en som statsviter. Hva vil det si å gjøre dette? En identifiserer de tre områdene en snakket om: Ideer, virkemidler og institusjoner.

Politikkanalyse

Velferdspolitik og miljøpolitikk er valgt ut fordi de er forskjellige områder. Mer om forskjellen mellom de to politikkområdene:

- Velferdspolitik er basert på *universalisme prinsippet*, og har klart idégrunnlag, når en går inn på det historisk og geografiske det ulike ideer, i alle fall to hovedstrømmer på makronivå, store institusjoner mange mennesker, i alle land med utbygget velferdsstat er det mange som jobber med dette. Mye virkemidler.
- Miljøpolitikken er annerledes, klart idégrunnlag, en skal ta vare på miljøet, men det er ganske *små organisasjoner*, en kommune har kanskje bare en miljøvernkonsulent. I Norge eget departement og direktorat, men sammenlignet med velferd mye mindre. Incitamentstruktur, folk har umiddelbar interesse av velferdspolitik, alle er interessert av dette, alle synes det er bra om en ikke er

fundamentalistisk liberalist i alle fall. Men, dette er ikke nødvendigvis gitt på miljøområdet, som kan virke mot våre ønsker om høy levestandard. Dette er åpenbart også i Kina og India, noe som skaper miljøproblemer. Her kommer miljøpolitikk raskt til kort, det blir globale miljøproblemer. I Norge må en egentlig sette kvoter på private flyreiser, bensinbruk og bil osv, det er vanskelig å vinne valgt på dette. Kina har kanskje en mulighet her ref lovgivning av antall barn i en familie, der er det ingen konstitusjonelle begrensninger av hva staten kan gjøre.

Hva er en velferdsstat?

Noe europeere er stolte av, det er en europeisk oppfinnelse. Har med industrialiseringen å gjøre og betegner et demokrati, en blandingsøkonomi, hvor livssituasjonen til den enkelte er delvis et offentlig ansvar. Om en reiser til Kina eller Taiwan så var det en helt ukjent tanke at staten skulle ta vare på eldre. Denne tanken dukker opp her også, hvor førstegenerasjon innvandrere gjerne vil ha døtre ansatt på eldreheim. Offentlig anliggende for sosial velferd, ikke privat. Selv der en markedsutsetter tjenestene er det det offentlige som har ansvaret for at det produseres tjenester.

Konkret definisjon er:

En stat med nasjonalt omfattende ordninger for å trygge befolkningens sosiale, helsemessige og økonomiske sikkerhet.

Ideegrunnlaget er relativt avklart men denne ideen finnes i to utgaver, i form av *universalmodellen* og *forsikringsmodellen*. Skillet mellom disse to modellene går etter hvor omfattende en tenker seg at velferdsordningen skal være og hva som skal utløse midler fra velferdsordningen (*tildelingskriterium*).

Velferdsstatsmodell	Omfang	Tildelingskriterium
Universalmodell	Universalisme – i prinsippet hele befolkningen	Rettighet
Forsikringsmodellen	Bestemte samfunnsgrupper - arbeidstakere	Belønning for ytelse

Denne skiller mellom omfang og tildelingskriterium (kolonner og rader). På *universalismemodellen* er universalisme prinsippet som et sentralt element i sin tenkning, det gjelder absolutt alle, uavhengig av alder, hudfarge osv. Det har aldri vært noe særlig debatt om du skal nyte godt av norske velferdsordninger før du blir norsk statsborger. Rotfestet at det gjelder alle som har behov for det. Tildelingskriteriet er ikke at en har ytt noe, som at en har betalt katt. Det gjelder alle selv om en ikke har jobbet. Forelesers inntrykk er at nordmenn er stolte av, men diskusjon om en vil betale skatt for dette.

Forsikringsmodellen er en annen måte å tenke på. Er historisk sett knyttet til at enkelte yrkesgrupper som til følge av industrialiseringen ordnet seg med arbeidsgivere og staten i et spleiselag slik at de fikk penger om de ble syke. Rett til ordning er at en betaler inn en andel av lønnen sin. Historisk sett koblet til kontinentale Europa, særlig Tyskland.

Universalmodellen er først og fremst knyttet til Skandinavia, idéhistorisk også til Storbritannia, Beveridge. Planen under krigen som for første gang definerte ideen om at velferdsordningen skulle bygges ut til å gjelde alle. Fotfeste i Skandinavia i etterkrigstiden.

Forsikringsmodellen er i særlig grad knyttet til erfaringen med industrialiseringen i Tyskland og behovet en så i myndighetene for å årelate sosial spenning ved å gi folk offentlig støtte. Bismarck sto bak dette, han sto også bak samlingen av delstater på 1870 tallet. Ikke fordi han var sosialist, men for å demme opp for den sosialistiske fare, ved å lage et spleiselag.

En sentral tendens er at disse begynner å nærme seg hverandre, som at Tyskland har begynt å utbygge allmenne systemer, mens en ser mer selektive ordninger i universelle land, som private pensjonsforsikringer her i Norge. Tilleggspensjon, som statens pensjonskasse håndterer er også en slik forsikringstenkning, som legges på grunnpensjonen. I den offentlige velferdstenkningen i Norge har en elementer av selektive elementer.

Hvilke virkemidler har vi på politikkområdet?

- Overføringer, som alders og uføretrygd, sykepenges, attføring, sosialhjelp
- Tjenester, som helsetjenester både spesialist og eventuelt allmenntjenester. Sentralt synspunkt Romøre, er at det har skjedd en *avinstitusjonalisering* siste 20 år, som HVPU reformen innen psykisk helsevern, et forsøk på å integrere psykisk utviklingshemmende i et nærmiljø. Et annet argument er oppbyggingen av sykehjem for etterbehandling og rehabilitering av pasienter. Drives av kommuner, og er forskjellige fra sykehus i gamle dager. Motargument mot argumenter er skjedd etter artikkelen som sentraliseringen av sykehusene (Tjømme), som er en betraktelig sentralisering framfor at de ligger hos fylkeskommunene. Dvs, vekslende tendenser på dette området.
- Skattefradrag på boliglån og utdanning

Figur 3.2 fra pensum

Denne viser at stønadene øker i prosent av gdp, med *topp i 1990*. Alderspensjon er en stor del av disse utgiftene. Uføretrygd blir også større og utgjør ganske mye på 90 talet. Sykepenges ved langtidssykemelding, dvs over 16 dager får en oppblomstring fra 75-80 da loven om sykkelønn kom inn. Dette har en klart å få ned. Ledighetstrygd og sosialhjelp har også økt siden konjunkturedgangen på slutten av 80 tallet. NB: i 1990 var det 30% av utgiftene som gikk til dette, 4% på 60 talet. Grovt sagt kan en si at offentlige utgifter totalt sett er a 50% av bnp, dette er himmelhøyt over alt annet.

Sverige Finland, Nederland Danmark ligger over oss i 1992. I 85 var f.eks. Irland, Luxemburg, Belgia over oss.

Omfang i Norge:

Fra om lag 5 til 30 prosent av offentlige utgifter i prosent av BNP fra 1950 til 1997

Omfang komparativt:

1990-97: 4. plass i Europa

1984: 11. plass i Europa

Hatland: Nasjonale sosialforsikringsordninger stort skritt fra fattigvesenet. Tyskland: Selektive og korporative trekk, bare industriarbeidere. Norge: Folkeforsikring. DK Alderspensionslov i 1889. Universalisme i skandinavia kanskje fordi bøndene var med fra første stund (de var viktige i det politiske systemet) -> universalisme. I sammenheng med *strukturell differensiering*: velferdsstaten forstås som et svar på økende behov for og krav om sosial og økonomisk trygghet innen rammene av samfunn med økende arbeidsdeling osv.

Hvordan har velferdsstaten utviklet seg?

Vi startet på mange måter av en forsikringsmodell, inspirert av det som skjedde i Tyskland. Som den offentlige ulykkesforsikringen på 1890 tallet. Kirken var før dette et sted for almisser, tilsvarende fattigkassa i kommunene. Men, dette er første gang en ser staten ta et grep. Danmark og Sverige var omtrent like tidlig ute. Det var *fabrikkarbeiderne* som kunne nyte godt av dette. Dvs, om en mann fikk beinet i en maskin så fikk en denne ulykkesforsikringen.

Sykeforsikringen kom i 1909, men her var det kanskje lokale ordninger og fagforeninger før. På slutten av 50 tallet gjaldt det for alle arbeidstakere. I 1978 kom det full lønn, under Nordli regjeringen. Det har vært en utvikling av *kontantytelser* på stadig nye områder:

- 1936 Kom alderspensjon, som var selektiv om en var fattig. Fra 1957 ble den universell og gikk inn i folketrygden fra 1966.
- 39 Arbeidsledighetstrygd etter krisa
- 46 barnetrygd, landet skulle bygges.
- 1966 Folketrygden høydepunktet i sosialdemokratiet. Innført under en borgerlig regjering, Borten regjeringen. Dette viser at dette var hevet over partipolitikken det var ingen vits i å la være å vedta selv om en var en borgerlig regjering. En slo sammen alle trygdene og hevet minstepensjonen samt at en fikk ordningen med tilleggspensjon så en kunne bli noe annet en minstepensjonist.

Den historiske framveksten har vært diskutert. Forskjell før og etter krigen, fra forsikring til universal. Utvikling av spesialist- og allmennhelsetjeneste. Desentralisering og avinstitusjonalisering, men også sentralisering.

Hvorfor velferdsstat?

Fordi en har penger til det, men hvorfor bruker en penger til det? Utvikling i nord-Europa hvor familie og nærmiljø ikke lengre kan ta vare på folk. Folk flytter på seg, folk flyttet inn til storbyene, svekket sivile samfunn som omsorgsyter, kirken, kommunen, men staten så også sitt ansvar. Industrialisering er viktig.

Økonomisk modernisering:

- Industrialisering
- Urbanisering
- Svekkelse av sivilt samfunn som omsorgsyter

Alle disse fører til at en får behov for omsorgsordninger for å håndtere virkningene av det samfunnet en har bygd opp.

Politiske prosesser

Merk at dette er politiske prosesser det skjer ikke på autopilot.

Velferdsstaten som et resultat av kamp, noe som har lit kjempet fram, arbeiderklassen organisert og som kjemper fram en ordening som gjør at vanlige folk får et verdig liv.

- *Klassekampmodellen*
- *Etterspørselsmodellen*, public choice. En tilpasning fra politikere, det er smart å ta hensyn til det om en vil bli gjenvalgt.
- *Tilbudsmodellen*. Det er 800 000 som jobber i statlig offentlig virksomhet. Disse har en egeninteresse av å ha en velferdsstat, samt at de har en innsikt i hva som trengs.

Om en ser disse sammen med bakenforliggende samfunnsprosesser og kollektive interesser så får en et lite inntrykk. Her må en se det som en samlet prosess. Mange av velferdstilbudene er forresten kommunale tjenester, så det er egentlig en velferdskommune.

I etterkrigstiden var det mye retorikk at alle ville ha det, *klassekampmodellen* gjaldt mye før krigen. De første lovene som forbud mot barnearbeid, og rettigheter til barn født utenfor ekteskap ble drevet fram av Venstre, Kasberg (?). Statens oppgave er å lindre de svakes situasjon. Dette er langt fra staten som overgriper. Mente at gjennom arbeidet til Stortinget så kunne livssituasjonen til de svakeste ble mye bedre, og at dette var statens primære oppgave.

Aktørorienter

- *Strategisk tilpasning*: Årelatning av sosiale spenninger. (nevnt over)
- *Entreprenørmodellen / de store menn i historien*: det er noen enkeltindivider som har fått til dette: Bismark, Ap regjeringene i Norge, med ledende arbeiderpartipolitikere som bidro til å drive ting framover. Kaspergse barnevernlover i 1915. Vedtok konsesjonslover som bidro til at norsk fossekraft ble på norske hender.
- *Mobiliseringsmodellen*: Som et resultat av press nedenfra.
- *Harmonimodellen*: mange av de store etter krigen hadde levd i fangeskap, i eksil under krigen. Fellesprogrammet av 1945 inneholder mye av den universalismetankegangen, også et integrert system for trygdellovgivning, henger sammen med det store velferdssatskompromisset, hvor ap aksepterte kapitalismen men til gjengjeld skal dere støtte opp om velferdsordningene. Så fikk en ro, og ap fikk styre, kapitalistene fikk beholde virksomhetene. Stille kontrakt i samfunn av vår type.

Lærdommen for statsvitere er at politikk betyr noe, det er fordi folk vil noe. Dette vedtas i Storting ol det er ikke noe som bare skjeer fordi en har endringer i samfunnet.

Fremtiden

Utfordringer for velferdsstaten.

Den *demografiske utfordringen*:

- Store kull fra 1945, særlig fra 2010 blir forsørgerbyrden for de yrkesaktive større. Dette er 1968 generasjonen også, som kan ha mye krav. Velferdsstaten har vokst fram i høykonjunkturen etter

krigen. Vi er forskånet for mye pga oljen, men dette er ikke en evig resurs.

Den politiske utfordringen:

- Annen sak er at vi skjuler høy arbeidsledighet via uføretrygd og sykeordninger. Det er 2-300 000 som kunne ha jobbet men som lever på offentlige midler. Noe av den økonomiske velferdsutviklingen er at vi trene færre til å produsere, i andre land lander disse i arbeidsledighet.
- Kvinners inntog i arbeidslivet, noen må ta vare på barn, barnevern koster penger

Den politiske utfordringen.

- Kritikken av velferdsstaten for dyr for treg for lite effektiv, vil velferdsstaten ha den samme legitimiteten i årene framover? Vil nåværende generasjon ha samme tiltro til velferdsstaten som tidligere? Henger sammen med hva velferdsstaten leverer. Det er ikke så mye en kritikk som en forventningsutfordring, det folk vil ha noe i moter at de betaler mye skatt og får for lite "varer" tilbake. Kritisk utfordring til hva staten kan levere av tjenester. Tror foreleser.

Den økonomiske utfordringen:

- Velferdsstaten koster for mye markedet kan produsere billigere tjenester. Vanskeligere å bevise, men det en har av erfaringer er at det ikke er mye å spare på det. Kvaliteten blir omtrent den samme, litt bedre avlønning, og litt mer service, men lite enger å tjene.
- Velferdsstaten er en hemsko til økonomien: dårlig belagt, har vokst fram i takt med stor økonomisk vekst.
- Klassisk liberal holdning: privat ordning, sosionomer er et trussel mot individet, hjernevasking. Noen mener dette, og det er vanskelig å argumentere mot siden det er så ideologisk. Men, de fleste ser ikke på det som dette.

Den internasjonale utfordringen:

- EU har lite å si om velferd, defineres som nasjonalstatenes egne ansvar, men om en bygger ned velferdsstaten i store EU land så er Norge sensitivt til det. Det å endre pensjonsordningen for å ta nye utfordringer er vanskelig å se separat. Reelt sett er vi sensitive til hva som skjer i EU.
- Ulrich Beth: risikosamfunnet, den moderne utviklingen har skapt risiko, på velferdsområdet har den industrielle veksten skapt ordninger som har ført til ensomhet f.eks. Utfordringen er å mobilisere nabokjæringa som ikke lengre er der siden hun er på jobb så en kan gjenskape det sivile samfunnet som omsorgsprodusent, ikke bare ladet være igjen til det offentlige.

Miljøpolitikk kommer neste gang.

Mer om velferdsstaten fra maktutredningen:

Omformingen av velferdsstaten har sammenheng med grunnleggende endringer som skjer i forholdet mellom offentlig og privat sektor. Mange av velferdsstatens tradisjonelle kjerneytelser blir i dag privatisert.

Den formen for privatisering vi ser i Norge har store likhetstrekk med det som gjerne kalles «kontraktering». Det innebærer at det offentlige

finansierer velferdstjenester som produseres av private selskaper og frivillige organisasjoner. Dette er en viktig del av reformprosessen i offentlig sektor som ble omtalt i kapittel 3. Privatiseringen av offentlige tjenester springer ikke nødvendigvis ut av et krav om statlig tilbaketreking. Det handler i større grad om en omorganisering av offentlig sektor, der kostnadseffektivitet og produktivitet står i sentrum. Endringene stikker imidlertid dypere enn opplevelsen av begrensede offentlige budsjetter og søking etter mer kostnadseffektive løsninger – de har sammenheng med ideologiske endringer og framgangen for nyliberale idéer.

Gjennom privatisering og fristilling spres oppgaver fra det sentrale statsapparatet ut til institusjoner og styringsorganer som utfører oppgavene på vegne av staten. Dermed endres relasjonen mellom staten og samfunnet utenfor. Statsengasjementet endrer karakter gjennom dannelse av nye selskaper og stiftelser, friere organisasjonsformer innen offentlig forvaltning, økt bruk av det lokale styringsapparatet og overføring av oppgaver til frivillige organisasjoner og bedrifter.

Fristillingsbegrepet dekker prosesser som blir særlig tydelige på kommunalt nivå. Ikke minst innenfor helse- og sosialsektoren, der så mye av iverksettingen skjer på kommunal basis. Det oppstår nye samarbeidsformer mellom kommunal sektor, frivillig sektor og næringsliv, og hybride organisasjonsformer oppstår i skjæringspunktet mellom det offentlige og næringslivet.

Analyse av miljøpolitikk

Det er forelesning 8.

III Analyse av miljøpolitikk

Det er den 17ende som blir siste forelesning.

Sammenligning av miljø og velferdspolitik: Mens velferdspolitikken har mange virkemidler har miljøpolitikken færre. Sosialdepartementet har store institusjoner som rikstrygdeverket.

Miljødepartementet er mye mindre, en har SFT og et par andre institusjoner, men ikke det samme.

Kan sammenlignes på virkemidler, institusjoner og idégrunnlag.

Hva er miljøpolitikk?

Miljøpolitikk er allment å utvikle en politikk som ikke skader naturen

Utvikling av politikkområdet:

Virkemiddelbruk: Den *gamle miljøpolitikken* var «verne og ikke skade naturen». Dette er to bærere i gammel miljøpolitikk, som fikk sitt gjennombrudd på 60 tallet, hvor en sa at en har et samfunn som har en tendens til å ødelegge naturen, så det gjelder å skape en politikk som bidrar til å hindre dette, dvs, det er en motsetning.

Den *nye miljøpolitikken* kom på 80 tallet. Her ser en på forholdet på en litt annen måte, en antar at en kan ha en miljøpolitikk med både vern og økonomisk vekst. Målet er å få en bærekraftig vekst. Økonomien skal være slik at veksten er av en slik karakter at også miljøet tas hensyn til.

Brundtlandkommisjonen var en sterk talsgruppe for dette synet. OECD var også involvert.

Styringsmessig så er dette også forskjellig fra den gamle politikken. Den gamle sa at skade hender og det gjelder å begrense skade. Den nye sa at forebygging var like viktig. Miljøpolitikk gjaldt også på andre områder, den er overordnet alle andre. Miljøpolitikken var tiltenkt en rolle alla det Finansdepartementet har, dvs, en overordnet politikk eller metapolitikk på fint, ikke bare en liten sak.

Institusjonaliseringsprosessen: Miljøkonferanse i Stockholm 1972. Olav Gjerevold (?) leder for verdens første miljødepartement. Også et direktorat som nå er SFT, samt forskrifter og virkemidler slik at SFT kunne gjøre ting på vegne av Stortinget på dette området.

Hvordan har miljøpolitikken utviklet seg?

Gjennom en institusjonaliseringsprosess:

- FNs miljøkonferanse 1972
- Miljøverndepartementet 1972
- Oppbygging av ytre etat 1970
- Utvikling av virkemidler

Hvorfor miljøpolitikk?

Den store forandringen av alle vestlige samfunn fra selvbergede bondesamfunn til industrisamfunn, det er industrien som presser fram miljøpolitikk på dagsordenen. En får et press mot miljøet som en ikke hadde i årtusenene før. Dette er en *bieffekt av økonomisk modernisering*: Industrialisering, urbanisering, internasjonalisering.

Politiske prosesser som forklaring, det skjer noe, et vedtak eller debatt om at en må gjøre noe, som at noen ideprodusenter skrev en bok på slutten av 60 tallet («Limits to Growth») om at dersom veksten er ubegrenset så går det utover miljøet. Her er de også enkeltpersoner som bidrar til at det blir satt på dagsordenen, i form av en *politisk mobilisering*. Dette kan sies å være en tilpasning til

postmoderne verdier.

Aktørorienterte forklaringer: Sentralt i den gamle politikken var at en måtte holde kapitalismen i øret slik at ikke grådigheten tok overhand. I den nye har en også fått debatten på internasjonale virkemidler, som co2 debatten dvs, ikke bare lovmessige virkemidler, men også at en skal belønne miljøgod atferd, slik at bedrifter skal kunne tjene penger på å være miljøvennlige. Dette kom på 80 tallet. Sammenlignet med andre områder er det lite utviklede korporative ordninger. En har en slagkraftig miljøbevegelse, men det er få brede arrangementer. Men, det er et ubehag å virkelig ta i nå det er ting som virkelig hjelper, det er vanskelig ta i: Alle er for å fjerne helsekøene, men det er ikke alle som sier at en kan ha en bensinpris på 30kr eller kvoteordninger på flyreiser. Dette ses på som inngrep på personlig frihet dvs, demokratiet ødelegger miljøet, en politiker som vil bli gjenvalgt kan ikke gå inn for bensin til 30kr literen. Det er folk på instituttet som går inn for det. Men, det finnes ingen andre alternativer. På 30 tallet var det en debatt om er demokratiet det beste? Dette ble et ikketema pga 2dre verdenskrig.

Utfordringer i miljøpolitikken

- Den demokratiske utfordringen
- Den styringsmessige utfordringen
- Den internasjonale utfordringen

Styringsmessig utfordring: deregulering og markedsregulering, problemet med om en kan ha en sterk stat eller ikke

Virkemiddelbruk:

- Legal regulering, lover og forskrifter
- Økonomiske virkemidler, debatten om CO2-avgift

Staten har vært den sentrale aktøren både på institusjon- og virkemiddelplanet

Lokaldemokratiet, begrunnelse og virkemåte

(Dagens tema)

Om en jobber med OPA så jobber en sjeldent med intensive eksistensielle problemer, men her går en inn på den mest harmoniserende delen av den offentlige politikken. Det er ingen som har gitt sitt liv for Akershus fylkeskommune, ikke som for nasjonalstater.

I Hva er kommuner og hvorfor har vi de?

En offentlig myndighet innen et geografisk avgrenset område som har ansvaret for offentlige oppgaver, og som styres av lokalbefolkningen.

Det som er viktig med denne definisjonen er at den viser at kommuner har et dobbeltaspekt, et «janusansikt». Kommunen er både en *iverksettende* organisasjon som skal utføre noe for staten på vegne av samfunnet, skal stille opp med skoler og eldreomsorg, ikke fordi den har lyst men fordi det er lovpålagt. Om den skal gjøre det er ikke et debatttema. Men, samtidig skal de bestemme litt, hvis ikke kunne en ha ansatt noen profesjonelle administratorer fra staten. Det er til en hvis grad en *politisk autonom enhet*. Det er en del av det norske *folkestyret*. Består av både iverksetter og politiske enheter. Dette er lurt å dvele ved. Alle stater med en viss territorial kontroll har også lokale enheter, selv de mest sentraliserte stater hadde lokale enheter. Det må være gode grunner for dette: De tre punktene under summerer ganske godt situasjonen her i Norge:

- *Demokrati: Folkesuverenitet*, vår styringsform er demokrati, og at dette er den eneste og *uovertrufne*, eneste begrunnelse for offentlig styre som vi godtar i dag, unikt historisk sett, men ikke debattert siden 45. Demokrati er: Til beste for *samfunnet* og *individene*. Hvis ikke det er slik at vi kan styre så vil vi ikke ha det. Men det ligger nok også et element at demokrati er bra for samfunnet. Deltakelse fra folket gir beslutninger som er til det beste for alle. Prinsipielt om en kutter ut kommuner og ansetter administratorer. Grunnen til at vi ikke har det er at vi ser på det som en bedre garanti for våre interesser enn de profesjonelle byråkratene som ikke er ansvarlig for oss. Det er også en annen begrunnelse om at det er til det beste for enkeltindividene. Her er det mange store ord, det er en tradisjon som betoner dette, at offentlig engasjement utvikler enkeltmenneskets personlige på en bra måte. Det fremmer toleranse og anti-autoritære personlighetstrekk. Hanne Ared: Politikk er en skapende prosess. Politikk er å skape mulighet for å utforske verden. Det er en tanke om at å ha et *politisk engasjement er en positiv opplevelse*, det er kanskje ikke hva en får til, men en opplever det som ganske tilfredsstillende er det nok mange som vi tenke. Da er et hint om at det også er en tilfredsstillende fordi det bidrar til at en løftes ut av sin egen lille verden. Politisk aktivitet er morsommere enn å se på tv. Samme med juryordningen, siden det trener folks tenkning på andre enn seg selv. Se også Toqueville. (*Fra Baldersheim: Folkets vilje + skole i demokrati*)
- *Maktspredning/autonomi/frihet*: Dette er nok den viktigste årsaken til at vi fikk kommuner i Norge. Det var nok ikke så mye demokrati eller effektivitet. Januar 1837 ble dette vedtatt i formannskapslovene. Det en ønsket å komme seg vekk fra kongens grep, og embetsmennene. *Frihet fra embetsstaten*. Disse kom med så mange krav om bygging av veier og skolehus. Som et *vern mot kongemakten* (*Fra Baldersheim: Negativt frihetsideal, ble etter hvert et positivt, «en rett til å gjøre noe»*). Om en skal se det vekk fra interesseperspektivet så er det en mer ideologisk årsak, *binding av makt gjennom maktdeling* er en sentral tanke innen *liberal politisk teori*. Liberale politiske filosofer er skeptiske til makt, så de må dele opp makten, binde makten gjennom maktdeling. Staten må bli flere organisasjoner, ikke bare en stor. Tradisjonen i Norge er ganske sentralistisk, vi har valgt en enhetsstat. Det er ingen lov myndighet til å legge ut skatter i et føderal system på delstat nivå. Ex Australia,

New South Wales, der snakker de om sentralregjeringen som i et annet land. I Norge har kommunene relativt lite spillerom sammenlignet med føderale land. Uansett, maktspredning er viktig

- *Effektivitet*: Kanskje kjernen i dagens begrunnelse fordi en skal produsere effektive tjenester. Dette er folk opptatt av. Vi trenger det offentlig for å produsere kollektive goder som ikke ville lønne seg å produsere i et marked, selv om noe kan produseres der. I stort tenker en at skoler og eldreomsorg osv er goder staten skal produsere. Men hvorfor kommuner i stedet for en stat? Kommuner vet mest om lokale forhold, de har nærhet til lokale forhold. Dette har en ikke i et departementet i Oslo. Oats, en økonom, har laget desentraliseringsteoremet. Hvor poenget er at de sentrale (?) beslutninger er mest effektive hvor preferansene varierer veldig mellom forskjellige områder. Det blir da mer effektiv. *Allokeringseffektivitet* er en begrunnelse at en vet hvor skoen trykker. *Innovasjon* er en annen begrunnelse, det er vanskelig å drifte forskning og utvikling med bare store tunge statlige organisasjoner. Om en vil teste noe, som innføring av lokale skatter kan en gjøre det i 2-3 kommuner. *Avlastning for staten*, apropos embetsmennene, de så også fordeler med f. lovene, da slapp de å ta ansvar for alle skoler og veier. (*Fra Baldersheim: Lokalt selvstyre øker «ytre» effektivitet, pga bedre kunnskaper om behov, men også indre effektivitet en form for bedriftsøkonomisk effektivitet.*)

Når det gjelder *kostnadseffektivitet*, å produsere billigst mulige tjenester, mest mulig fra hver krone, så er dette forskjellig fra allokeringseffektivitet, som går ut på å dekke behovene best mulig. Det er viktig for kommuner å få til dette. Å få mest mulig ut fra hver krone er lettest i halvstore kommuner om en har 5000 eldreomsorgsplasser så går det bedre enn 500, men det er vanskeligere med 50000. Særlig vann og renovasjon er ømfintlige for skalafordeler. Dette gjelder kostnadseffektivitet. Ca 10000 innbyggere er mest effektivt, median i dag er ca 5000, snitt er 10000 pga Oslo.

Hva betyr noe for folk flest av disse tre verdiene? Åpenbart er effektivitet det viktigste. Dette er undersøkt ved at innbyggere får presentert påstander så er mest mulig ut fra hver krone de betaler i skatter og avgifter er aller mest viktige. Omtrent halvparten mener at demokrati er viktig, de færreste er opptatt av maktspredning og autonomi.

II Politiske styringsmodeller i kommuner

Formannskapsmodellen er annerledes enn statsråd.

Formannskapsmodellen (standardmodellen)

De aller leste kommunene i Norge har fortsatt en variant av dette, lenge var det bare Oslo som ikke hadde det. I dag er det flere som har parlamentarisme. Hva er denne modellen?

- Formannskapet sammensatt proporsjonalt ut fra sammensetningen av kommunestyret
- Formannskapet er uavsettelig i valgperioden
- Øverste administrative leder er en administrativt ansatt - rådmannen.

I formannskapsmodellen er det en indre mindre gruppering av kommunestyret som er sammensatt proporsjonalt, det er en miniatyrtutgave av kommunestyret. Her er de en viktige forskjell til parlamentarismen. Gruppen er uavsettelig og består av minst 5, disse kan ikke kastes. Øverste administrative leder er en administrativt ansatt, han eller hun er ikke politisk valgt, men en ansatt. Rådmann het det i alle fall før.

Ordføreren er en person som sørger for at maskineriet går rundt, *leder kommunesyremøter*, er *øverste tillitsvalgte* i kommunen har en viktig rolle som talsperson og ansikt utad og eventuelt innad. Er en person som har en rolle som er mer *profesjonalisert*, før var det vanlig at en satt på rådhuset bare en dag i uka i dag er det oftere en heltidsstilling. Bidrar til tyngde i rollen. Ordføreren er noe tilsvarende det en har i parlamentarismen, med en litt annen rolle. Ofte fra det største partiet, men ikke nødvendigvis, det er *personlighet* som spiller inn og, det har med *tillit* å gjøre. Personlige

egenskaper teller mer enn på nasjonalt plan.

Formannskapet er i ferd med å bli et *strategisk organ*, som skal trekke opp de store linjene i kommunens politikk, først og fremst gjennom *årsbudsjett*. Behandling av budsjett er viktig. *Økonomiplan* kan også være viktig, her har formannskapet viktige roller i sammenheng med denne debatten. Veivalg ved årsbudsjett o.l. Før var det vanlig at formannskapet vedtok saker, men dette skjer i mindre grad. Dvs, mindre enkeltsaker.

Rådmannen («adm-sjefen»)

Sjef for den *sentrale administrasjonen i kommunen*, selv i de minste kommunene har en et betydelig antall ansatte. Han eller hun har ansvar for at saker skal være *forsvarlig utredet*, det er rådmannen som fremmer saker. For kommunestyret(?) *Rådmandsvælde* - det er et uklart bilde, om politikerne er marionetter som gjør så godt de kan. Sannheten ligger et sted i mellom. Det er tendenser til at rådmann sentraliserer viktige prosesser som budsjettprosesser og at makten samles i rådmannens hender ofte under årsak av flatere organisasjon, noe som i realiteten betyr at de gamle etatssjefene får mindre å si. Kan underbygges av tall. Både *sentralstyrt budsjett* og *integreerte lederteam* hvor rådmann eller stab er tettere med.

Forslagene rådmannen legger fram blir *lite endret* etter politisk behandling. Dette kan bety at rådmann har mye makt eller at rådmann tenker seg hva politikere vil ha og leger opp til dette. Det samme skjer i Stortinget når store saker går gjennom nesten uendret her kan en si at det er departementet som styrer men det kan også være at de ligger veldig vekt på signaler og føringer fra dominerende grupper i Stortinget. Et argument til antisipering (foregriper) relasjonen som på Stortinget er at mange budsjettforslag blir kommentert av fylkesmannen, som at en har for optimistiske tanker om skatt. Dette kan skyldes at rådmannen foregriper politiske signaler og at fylkesmann må ta oppvasken.

Det er heller ikke slik at forskning på lokalpolitikk... Klassisk studie her er en studie fra USA på slutten av 50? tallet Robert Dahl «Who Governs» som tok utgangspunkt i sin egen kommune. På den tiden var det nytt å dreie statsvitenskap fra nasjonalt til der en bor. Det han fant ut var ikke noen som satt på bakrommet og styrte, det er faktisk mange grupper som styrer hans New Haven, avhengig av hvilket området en ser på, som skole, tekniske området. Det er mange skiftende eliter avhengig av områder. Det samme på nasjonal debatt på 70 tallet som at politikere var en nikkedukke for storkapital. *I sum: Et uklart bilde.*

Neokorporatisme. De er mer stabile eliter som er sak spesifikke til område men ikke skiftende til enhver tid dvs regimer. Det er ikke slik at det er en gruppe som styrer.

Intern politisk styring i formannskapsmodellen

Hittil er det snakket stort om formannskaps styring, så *internt politisk styring* innen formannskapsmodellen: Som komiteer i Stortinget, disse har vi fordi det er smart å spesialisere. Hovedmåten å spesialisere seg på har vært gjennom tre modeller:

- *Hovedutvalgsmodellen*. Utgangspunktet var situasjonen på 70 tallet hvor det var en skog av nemnder i en kommune opp til 20-30, dette sa kommunenes sentralforbund ikke var noe særlig. Tanken er å samle nemndene innen områder, hovedutvalget for undervisning forskning osv. Dette har vært dominerende fram til i dag, men noe oppløsning i dag, kanskje fordi den er smart eller fordi folk holder på makten sin: Folk vil ha det som de har det. Forsøk på nye organisasjonsmodeller butter i mot at folk kan miste sin makt. En grunn til at den er så utbredt er allikevel at den er så praktisk.
- *Funksjonsmodellen* – skiller ikke mellom områder men mellom funksjoner, type administrativ prosess. Som at alle driftsoppgavene drift av eldretjenester, skoler samles i et utvalg. Så lager en et planutvalg om tenker litt langsiktig og kan komme litt unna løpende drift. Dvs, men mer funksjon enn område.
- *Områdemodellen*, som en har i Oslo, hvor en deler byen i områder. Dette kan være noe trøblete, en har en bydelsadministrasjonssjef som er ansvarlig til bydelsutvalg, og samtidig

til byrådet. Noe sølte, men anses uproblematisk. Kan ha med at fordeling av ressurser fungerer greit, etter autopilot, som at om en har flere innbyggere over 80 år så får en mer penger til det området.

I praksis blir det en blanding av disse modellene. Standardvariant blir at en har et hovedutvalgsorganisering, men at en har et utvalg som særlig ser på utviklingsoppgaver. En kan også kombinere hovedutvalgsmodellen med andre varianter. Det er ikke gjensidig utelukkende, en kan bestemme utfra behov. Men hovedutvalgsmodellen er seig.

I tillegg til *spesialiseringstendenser* så kan en skille mellom faste utvalg som kan bestemme noe, og komiteer, som er saksforbedrende organer. På Stortinget skal de ikke bestemme noe bare forerede saker til behandlinga i kommunestyret. Fra tall fra 90 tallet så virker det som om kommitemodellen er viktig.

Den parlamentariske styringsmodellen

Hvor formannskapsmodellen er proporsjonalt, uavsettlig og ledet av byråkrat, så er det her motsatt. *Flertallet* i bystyret velger et utøvende organ, *byrådet*, det er ikke slik at det er sammensatt av alle partier. Dette gir mer mulighet for å skille mellom posisjon og opposisjon enn det formannskapsmodellen gir. Byrådet plikter å *gå av ved mistillit*, de har et *ministeransvar* som ikke fines i formannskapet.

Øverste leder av administrasjonen, kommuneråden, er en politiker, som kan fremme budsjetter og enkeltsaker likt som en rådmann kan gjøre i et formannskap.

Denne modellen avklarer ansvaret mellom politikk og administrasjon bedre enn det formannskapet gjør, det er ikke noe tvil om at administrasjon er en tjener til politikerne og at det er politikerne gjennom byrådet som har en rett til å fremme politikken.

Her også *mindretalls og flertallsparlamentarisme* samt *positiv og negativ* parlamentarisme.

Mindretalls og flertalls parlamentarisme er om regjeringen er basert på et flertall eller ikke. Positiv og negativ kan både finnes med flertall og mindretall. Positiv er en form for parlamentarisme hvor en har et *innsetningsvedtak*, en har en avstemning som må til for at en skal kunne få en regjering på beina. Dette har ikke negativ parlamentarisme. Oslo har positiv parlamentarisme. *Sterk og svak* positiv parlamentarisme, her har en ikke stemmeplikt i Oslo, som medfører at FRP alltid er avstående. Dette er diskutert om det skal innføres i Oslo. Positiv parlamentarisme øker sannsynligheten for et flertallsbyråd.

Hva er i praksis forskjellen mellom modellene?

- Mindretallsparlamentarismen konvergerer mot formannskapsmodellen
- Flertallsparlamentarismen skiller seg mer ut fra formannskapsmodellen

Dette er forskjellene på papiret. I praksiser forskjellene mindre enn antatt. Det blir i praksis slik at mindretallsparlamentarisme bidrar til å viske ut skillet mellom politikk og administrasjon, siden en kan kjøpe seg støtte utenfor sitt eget parlamentaske grunnlag. Flertallsparlamentarismen skiller seg mer ut fra formannskapsmodellen. Her er det noe jeg ikke fikk med meg. :)

III Politisk adferd og deltakelse i lokalpolitikk

Hva forklarer deltakelse i lokalpolitikken?

- *Strukturelle forhold*: Deltakelse er *ikke avhengig av politisk styringsmodell*, dette viser nasjonale og lokale spørsmål og strukturelle spørsmål som stor eller liten kommune. Det er høyere deltakelse i kommuner med liten befolkning.
- *Nasjonale spørsmål*: Om vi får en EU debatt på ny, vil det mobilisere velgere til lokalvalg? Vrient å si, men spørsmål av typen EU valg bidrar til å mobilisere velgere også til lokale valg. Valgdeltakelsen på 59% i 1999 er ganske god internasjonalt sett, men et er et ønske om at den skal være bedre blant statsvitere.
- *Lokale spørsmål*: Deltakelse er noe mindre ved fylkestingsvalg enn kommunevalg.

Når det gjelder politikere i kommunen:

Ganske *stor turnover* (ca 60%), men dette er ikke nødvendigvis en dårlig ting, det betyr at mange kommer innom, i en vanlig kommune har mange vært innom kommunestyret, noe som fører til at folk får vite hvor vanskelig det er å drive politikk, at det blir vanskeligere å si at sånn og sånn skal det være. Informasjonsflommen en vanlig kommunestyre representant opplever er overveldende. Utskiftingene har vært likt omtrent siden 1945. Undersøkelser tyder ikke på at det er noen utkasting som skjeer, det er frivillige valg, det er en samfunnsplikt. To fortolkninger av hvorfor folk slutter som politikere: *Krisefortolkningen (de føler avmakt) og læringsfortolkningen.*

Hvem er lokalpolitikere? *Sosial representativitet*

- Flere menn enn i befolkningen
- Flere middelaldrende enn i normalbefolkningen
- Flere med universitets- og høyskoleutdannelse
- Samme hovedmønster på Stortinget

Ikke et snitt av befolkningen, på mange måter det samme vi har på Stortinget: Flere menn, middelaldrende med universitet og høyskoleutdannelse. Offentlig sektor er også videre representert, som at det er flere lærere mens næringslivet i mindre grad er representert.

Menings representativitet: Rimelig *godt samsvar*, i stort. Det vi mener i stort som når det gjelder bruk av ressurser til administrasjon og omtrent det samme bildet finner vi hos politikere. *Sosioøkonomiske* forhold påvirker i stor grad utgiftsprioriteringen i kommunen. Det er noen forskjeller mellom borgerlige og sosialistiske kommuner, men det store bildet er at det er ressurser i kommunen som setter rammene.

Regional nivå kommer neste gang.

Forelesning 9, 2005-11-10, dette er siste ordinære forelesning, neste gang er oppsummering

IV det regionale nivået

Når en snakker om regioner er dette bittesmå enheter i europeisk sammenheng. En tysk delstat kan være på 10 millioner mennesker. Det å snakke om regioner i Norge er greit å dimensjonere i forhold til den europeiske virkeligheten.

Forholdet mellom fylkesmann / fylkeskommunen

Bli ofte blandet sammen på eksamen. Dette er en institusjon som har en lang og omfattende historie i norsk forvaltning tilbake til eneveldets tid altså fra 1536 og 1814, norsk hovedstad var København. I denne perioden representerte amtmanden kongen i likedistrikter(?) i Norge. Fylkeskommunen er en desentralisert statlig forvaltning under en fylkesmann. Embetet kjennetegnes a personen som leder embetet. Dersom vi er opptatt av det som skjedde fram til fylkeskommunen kom som selvstendig forvaltningsnivå så var det i realiteten både et administrativt og politisk organ hvor fylkesmannen hadde ledelsen av fylkestinget og samtidig det administrative ansvaret på regionalt nivå. Dette ble endret i 1976. Etter dette er det mer rendyrket som administrativt statlig organ på regionalt nivå.

Fylkesmannen: Utviklingstrekk

Arbeidsoppgaver

Reguleres av instruks med hjemmel i Stortingets vedtak men som er utformet a regjeringen. Formelt sett så er det slik at fylkesmannen er en *paraply* over en reke ulike statlige oppgaver. Et slags landhandleri av statlige oppgaver:

- En oppgave er å *holde tilsyn med kommunene* som at budsjettet er fornuftig hvor en ikke har overvurdert inntektsmuligheter og ikke lånt for mye, en kan også gjøre en legalitetskontroll av kommunestyre om minst tre personer i et kommunestyre anker saken hvor det er norsk lov som er viktig om det er lovlig eller ikke. Det er tre for at det skal bli en terskel, *kverulantterskelen* kalles dette i kommunal og arbeidsdepartementet. Tilsyn med kommunenes forvaltning og økonomi.
- Den andre oppgaven er å være *klageinstans*, som plan og bygningsråd, om en får avslag fra plan og bygg klager en til fylkesmannen. Det samme gjelder lov om sosialtjenester, klage etter opplæringsloven, ønske om forsinket skolestart hvor en ikke får gehør i kommunen så er fylkesmannen klageinstans. Dette er vist noe den utfører relativt godt, men det tar lang tid selv om dette har bedret seg.
- *Samordning* er testen på om embetet fungerer siden det andre egentlig kunne gjøres sentralt. Poenget med embetet er å samordne og koordinere ulike statlige etater på *regionalt nivå*, som beredskap politi og forsvar, har de et godt samarbeid. Finnes det planer osv er noe som fylkesmannen holder styr på. Dette er altså et tredje formål.
- Fjerde er å utføre statlig politikk, en håndlanger for staten. Eksempel er miljøvern hvor fylkesmannen fører tilsyn og utøver det som finnes av politikk satsinger på det området.

Dette er et komplisert styringsystem siden en har ulike departementsområder som har interesse av å utføre sin gjennom fylkesmannen. En har 12 ulike departementsområder.

En mulig 5te oppgave for fylkesmannen er: Anders Aune ble kjent for å tale fylkes sak på vegne av Finnmark mot staten. *Aune effekten*. En periode tenkte en dette som en rolle hos fylkesmannen. Dette er nok et blass men til en hvis grad så har fylkesmannen som oppgave å tale regionenes sak mot sentrale myndigheter.

Om en ser på hva den gjør i praksis så synes det som om *samordningsoppgavene er krevende*. Det som er viktig er tilsynsoppgavene og kanskje i særlig grad klagesaksbehandlingene. Når det gjelder tilsynsoppgavene så har endel kommuner blitt svartelistet, dvs at de ikke på egenhånd kan vedta budsjett på egenhånd. De må ha en sterk kontakt med fylkesmannen. Samordning viktig, men vanskelig, klagesaksbehandling er også en viktig side. Det å iverksette statlig politikk innen sentrale områder som miljøvern sosial og barnevern, før kontroll med det, er også viktig og i tillegg være en viss grad av regional talsmann selv om denne oppgaven ikke kan dras for langt.

Fylkeskommunene

Fylkeskommuner eksisterer i praksis forhold ikke i Oslo. De er en og samme enhet. Dette reflekteres til en viss grad i historien før 1963 så var fylkeskommunene et hjelpeorgan for herredskommunene som de gikk til når de ikke hadde penger til ting. Husmors- og landbrukshøyskoler ble finansiert av dette. Her var det et årlig råd av ordførere som kom sammen og fant ut av ting de ikke hver for seg hadde råd til.

I dag er det også slik at landkommuner har et mer positivt syn på fylkeskommuner. I Oslo er det fjernest, videregående skoler o.l drives av fylkeskommunen her også, men i resten av landet er det adskilt. Før 1963 var de en liten institusjon. Fra 63-76 var også bykommunene med, og hvor arbeidsoppgavene ble endret hvor de fikk ansvar for psykiske institusjoner og fylkessykehusene samt videregående skoler. Dette medførte at en måtte bygge en administrasjon. Toppen av dette kom i 1976 hvor en fikk et eget administrasjonsnivå, som ble valgt i valg. Ordfører, ting og administrasjon, på samme måte som i kommunen.

Når det gjelder *forholdet mellom fylkeskommune og fylkesmann* så var 70 talet fylkeskommunens tiår, mye skjedde her. Fylkesmannen var her er person som klippet snorer. På 80 tallet var det stagnasjon det ble snudd litt om og fylkeskommunen kom litt i bakkant hvor fylkesmannens oppgaver ble viktigst. Denne situasjonen har vart fram til i dag, og i nære fortid har de blitt fratatt

spesialisthelsetjenesten som utgjorde en stor del av fylkeskommunenes oppgaver. De sitter igjen med næringspolitikk. Problem er lav legitimitet, det er lavere oppslutning om valget til fylkesting enn til kommunestyre når det er lokalvalg, og det er et stort parti (Høyre) som har vedtatt å nedlegge fylkeskommunene. Endel av debatten har gått på om effektiviteten har vært bra nok. Sykehusdebatten er et eksempel på dette hvor de fikk skylden for stadig uro rundt effektiviteten rundt tjenesteproduksjon.

En løsning er at vi får 5-6 regioner, som *parallelt med fylkesmennene*, eventuelt at vi får et tonivå system hvor vi får stat og kommuner. Med ny regjering så legger en kanskje opp til regioner men utfallet av en slik prosess er vanskelig å si, men dette er nok et aktuell debatt.

Fra autonomi til integrasjon: Forholdet mellom stat og kommune i Norge.

Dette er fra foilsett for forelesning 9

Dette er et forsøk på binde sammen de to tematiske hovedlinjene i forelesningsrekken, stat og kommune.

I Hvorfor regulerer staten kommunene?

- *Oppnåelse av nasjonale målsetninger*: Stortinget vedtar en masse ting som en ønsker å få gjennomført. En har ikke nok apparat i regjering og Storting til å lage skoler så derfor har en kommunene til dette. Det kunne nok ha vært gjort av staten sentral, i alle fall iverksetting, men *staten regulerer* fordi den ikke ønsker hva som helst av tjenester ute i kommunene. En ønsker likhet i tjenestetilbudet. Uansett hvor du bor så skal du få et minimum av gode tjenester. Det kan være variasjoner, men det skal i alle fall være en bunn.
- *Samordning*: En annen sentral tanke er makroøkonomisk stabilitet. Om en hadde 435 kommuner som opererte på egenhånd ville en få sterke svingninger på nasjonalt nivå innen prisstigning sysselsetting osv. Dette ønsker en å få regulert på en god måte. Det er et selvstendig poeng at om en ikke hadde en sentral institusjon så hadde en hatt et system som kunne bryte sammen, eller i alle fall ha store funksjonalitet vansker. Å drive systemet krever samordning eks er Oslo, hvor en har et kriteriabasert inntektsnivå, bydelene får penger til eldreomsorg etter hvor mange eldre som bor i kommunen og hvor gamle de er. Fordelingskonfliktene mellom bydelene blir dramatisk mye mindre en kunne tenkt seg at dette ble avgjort av budsjettbehandling fra år til år i kommunen. Dette ville medført mye er støy. Samme tankegang er et på nasjonalt nivå vi har bruk for en *hegemon* som fordeler ressurser mellom kommuner for unngå konflikter.
- Regulering som svar på *interessesmotsetninger* mellom stat og kommune.
- Regulering som svar på *press fra interessegrupper*. Unngå til de som skriker høyest men også fordi en regulerer på grunn av at noen skriker høyest. Rammene reguleres som et resultat av slikt press.

De to første er samordninger og oppnåelse av nasjonale målsetninger. Disse er nok viktigst. Staten ønsker noe det er ikke bare en viss *form for maktspredning*, en ønsker også en viss form for *likhet og makroøkonomisk stabilitet*. En kan ikke pøse på all verden av penger pga utslag i nasjonal økonomi.

Fra Østerud 1996: demokratiteoretisk, forhold mellom beslutningsnivå og nærhet til befolkningen. Andre er variasjon i etterspørselen etter offentlige goder. Et ikke-sentralisert system kan tilpasse seg bedre. Diffrensiert markedstilpasning forutsetter enten forskjeller i ønsker eller mobil befolkning.

II Hvordan regulerer staten kommunene

Rettslige normer, lover, forskrifter

Kanskje selvsagt, men de er jo der. Kan reguleres på to måter prosessregulering og resultatregulering. *Prosessregulering* er av typen at en skal ha et kommunestyre som skal ha et kontrollutvalg. Dette står i kommuneloven. Dette skal alle ha. Og administrasjonsutvalg som foretar ansettelser, det skal være en administrasjonssjef som sørger for at sakene som kommer til politisk behandling. Det er færre «skall» krav enn før. *Resultat regulering* – Det spiller ingen rolle om en katt er svart eller hvit så lenge den fanger mus. Har med oppnå mål å gjøre, etter 80 tallet, NPM. På nasjonalt plan ser en mål og resultat styring i reglementet. Kommunene er i teorien ganske frie til prosesser for oppnå resultatene en styres etter. Det kan være elementer av begge deler i enhver situasjon. Omfanget av reguleringene kan variere på ulike områder. En har ulik regulering f.eks har

kultur svakere lovregulering enn skoleområdet. Dette betyr at utgiftene til kulturformål i større grad svinger med inntektsnivået i kommunene enn skoleutgiftene gjør. Kultur kuttes først.

Her er en plansje som illustrerer poenget. Tabell som viser sentrale kommunale tjenester ramset opp og ulike former for statlige og rettslige bindinger til disse tjenestene. Om det er statlige krav er det markert med 1 hvis ikke så er det 0. Ytterpunktene er grunnskolene, hvor det er mye regulering. Kontroll her gjøres av fylkesmannen (sjekk..) Så er det kultur, med bare 0 er også samferdsel. Hva var de ulike kontroll tingene her?

Andre virkemidler - nyere former for regulering:

- Forvaltningskontroll hos fylkesmannen på vegne av staten. Dette forgår mye via veiledning, vi snakker ofte om små forhold og personlige relasjoner mellom kommune og saksbehandler hos fylkesmann. Det blir i praksis mye en *dialogbasert styring* uten a en nødvendigvis pålegger kommunene å gjøre noe, som ved budsjett og legalitetskontroll.
- Strukturelle endringer og kommunesammenslåinger. Bondevik hadde en inentaes (?) vei her.
- En måte staten gjør ting på er å kalle inn forskere som sjekker hvor bra ting faktisk fungerer.

Tendensen er fra regulering av prosess til regulering av resultat og deregulering

Langtidstendensen er at en går fra regulering av prosess til regulering av resultat. Dette ligger f.eks i nye kommunal loven, samt at en har fått lover i kommunaloven men i større grad kan en organisere seg som en selv vil som ved parlamentarisme. En viss grad av deregulering og selvregulering. En søker å styre mer på resultat, men da forventer en til gjengjeld at kommunene regulerer sin egen virksomhet til en større grad, *kommunal selvregulering*. Her kom er kontrollorganene inn som er kommunenes måte å styre sin egen virksomhet.

Inntektssystemet

Reguleringsformene over er *legale virkemidler*? Dette er lover og forskrifter. I tillegg kommer *de økonomiske virkemidlene*, som er inntektskilder for kommuner og fylkeskommuner. Kommunene og fylkeskommunene har tre inntektskilder:

- *Skatter* - inntekt eller en eiendomsskatt.
- *Gebyrer og avgifter*, elforsyning, tekniske tjenester, vann/kloakk, kinodrift alt er tjenester som koster noe og hvor kommunene tar inn kostnadene gjennom gebyrer og avgifter som i prinsippet skal være selvfinansierende. Det skal ikke være mulig å drive butikk på å drive vann og kloakk i en kommune, det skal være selvkost.
- Den tredje er *inntektssystemet*, overføringer inntektssystemet. Dette systemet fikk sitt begynnelse på 30 tallet, hvor mange kommuner var konkurs delvis et generelt problem pga krisen i arbeidslivet, arbeidsledighet både manglende skateinngang og for å holde liv i folk. Mange av kommunene på 20 tallet hadde tatt opp store lån for å investere i infrastruktur som strømforsyning, så slo verdenkrisen inn og en fikk problemer. Staten så da et ansvar ved å formidle penger gjennom et system som dag heter inntektssystemet. Komplisert system, dette er det bare 2 personer i Kommunaldepartementet som kan. Består av tre hovedkomponenter:
 - *Rammeoverføringer*, eller «block grants». Dette er pengesekker uten bestemte føringer, inngår i de frie inntektene i kommunene. Mange sier at dette ikke er frie inntekter, sidene en må bruke dem til noe men i prinsippet er det ingen formelle føringer på hva en bruker dem til.
 - *Prisvridende tilskudd* - øremerket tilskudd med kommunal egenandel. Som til barnehagedrift men her må kommunenes selv stille med en egenandel.
 - *Øremerkede tilskudd* - til bestemte områder hvor en må bruke det til bestemte formål. Dette er meningen, men litt forskjellig praksis. I 86 kom det en sanering av antall øremerkede innskudd. Etter dette har det vært konstant men mer penger i hvert

innskudd.

Det er fire prinsipper for overføringene:

Hva er formålet for overføringene, hva er prinsippet bak? Hvorfor har en disse overføringene?

- *Inntektsutjevning* - kommuner har ulike inntekter, noen har mye fra "naturens" side, noen har relativt velstående innbyggere, som Asker og Bærum, andre har vannkraft. Her får man først inntekter fra personene i kommunen, så kompenseres inntektene fra staten. Om en ikke kompenserte for dette vil det gått utover inntektene. Hensikt er at det blir et *likt / ensartet tjenestetilbud*.
- *Utgiftsutjevning*: Et mål er å gi utkantkommunene større kjøpekraft. Det koster ulikt drive en kommune i et grisgrendt strøk en sentralt. Demografien er forskjellig, det kan være flere som tjener penger i en kommune enn i en annen spredtbygdhet koster mye, som skoleordninger og andre tjenester enn i en mer tettbygd kommune. Her må en kompensere på dette gjennom utgiftsutjevning, det skal ikke straffe seg å bo i en kommune med mange eldre eller yngre. I praksis gjøres dette gjennom et sinnrikt system etter kostnadsnøkler, som etter hvor mange eldre det er i en kommune, i skolepliktig alder osv.
- Gi utkantkommunene større *kjøpekraft*: I utkantkommuner i Norge er det flere eldre, så dette er det et bevist brudd på likhetsidealene at det gis mer penger til distriktene enn til Oslo. Tankegangen er at det er viktig å bo i distriktene dette er *bosetningsgrunnen*. Lokalpolitiske og under kalde krigen forsvarssaker. I Sverige er et mer sentralisering. Derfor har en et eget nord-Norge tilskudd, og et egen tildeling av skjønnsmessige midler som fylkesmannen gjør, selv om det i praksis er lite skjønn her, det er mest autopilot, en bare forlenger vedtaket. Dette går også til distriktskommuner.
- Påvirke kommunes *prioritering*: Passe på at det er barnehager, hvis ikke så ville det blitt slik at tilbudet kunne bli skviset i en kommune. Barnehager, eldre så kunne barnehager bli skviset i en prioriterings kamp her går trenden i retning av full barnehagedekning om ikke så lenge.

Når en skal påvirke kommunenes inntekter ønsker staten til en viss grad på påvirke *eksternaliteter*, som når folk fra utenfor kommunen utnytter sentrale tilbud. Som teaterdriften i Oslo, det er flere fra utenfor Oslo som går på teater i Oslo, så staten sørger for at Oslo opprettholder tilbudet.

Endringer

Noen endringer, men relativt stabilt. Rappe-utvalget, som la opp til at sosiale indikatorer, som antall barnevernssaker, i større grad ble en del av kostnadsnøkkelen enn før. Også antall enslige forsørgere ble også lagt inn som en del av kostnadsnøklerne.

Liten størrelse får mindre betydning bare å være en liten kommune bidrar mindre men fremdeles er det slik at å være en utkantkommune har betydning. Eksempel er tabell 5.6 fra pensum, Samlet inntekt per innbygger:

Asker, Haram og Gamvik. I Asker tjener folk mer enn i de andre kommunene så *skatteinntekten* er nesten 2x så mye per person enn i Haram og Gamvik. Med *inntektsutjevning* blir det 50% forskjell. Bare Gamvik nyter godt av *nord-Norge tilskudd*, så Gamvik går forbi Asker. Gamvik må ha drahjelp av staten for å komme opp på nivå med Asker. *Regional tilskudd* hjelper også for Gamvik, som går forbi Asker. Regionale tilskudd er spredtbygdhet, antall innbyggere, kommunestørrelse, en deler landet i soner. Med *skjønnsmidler* får både Asker og Haram litt, men Gamvik får mest siste. Poenget er noe av tilskuddene er knyttet til ønske om å utjevne forskjeller i utgifter. Sluttresultatet (inntekt per innbygger) blir 21020 til Asker 16538 til Haram og 35369 til Gamvik. *Naturtilstanden* er altså helt motsatt men staten gjennom ulike støtteordninger sørger for at distriktskommuner kommer godt ut.

Annen diskusjon er om dette er rettferdig. Her skiller en mellom *formell* og *reel* rettferdighet reelt

sett er det ikke rettferdig, men formelt sett er et rettferdig.

Så langt selve fordelingsvirkningene.

III Hvordan har forholdet mellom stat og kommune har utviklet seg?

Det er to utviklingstrekk.

Tendens 1: Fra autonomi til integrasjon

- Ikke-innblanding
- Demokratisering
- Velferdskommunen
- Statsintervensjon/detaljstyring

Vi har gått fra en situasjon hvor stat og kommune var relativt autonome størrelser, ikke samarbeidende. Dette var situasjonen fram til 1837s kommunelov, men vi fikk en utvikling som startet en gang 1890 tallet hvor vi fikk en demokratisering av utvidelse av stemmerettigheter. Velferdskommunen hvor staten ser sin besøkelsestid og ønsker å sørge for at landets innbyggere har et minimum av tjenester. Vi fikk en voldsom ekspansjon etter krigen. Det er altså en *velferdskommune* i snakker om, men staten var *pådriver og tilrettelegger* for kommunene så det er de som har realisert velferdsstaten

Så har i hatt en debatt fra 80 tallet om at en har gått for langt når det gjelder å overkjøre kommuner, så vi har åpnet for lovgivning og rammeverk for å gi kommunene spillerom til å gjøre sine oppgaver på en god måte.

Tendens 2: Ekspansjon i *oppgaver*

- Oppgaver
- Arbeidskraft
- Finanser

Plansje som viser at fra 1962 så var det likt antall årsverk i stat og kommuner, litt under 100 000 årsverk hver, så vokser staten ikke i like stor grad. På 90 tallet er det ca 390 000 ansatte på kommunalt nivå mens staten ligger på litt over 150 000 årsverk. Dvs, velferdskommunen. Finansieringsmessig har det gått fra *lokal finansiering* til *statlige overføringer* hvor kommunene ikke kunne ha eksistert uten statlige overføringer og utbygning i forhold til eldreomsorg, barnevern, barnehagedrift, det har kommet en ny oppgaveportefølje sammenlignet med hva vi hadde forkort tid tilbake.

Hva kan forklare denne utviklingen?

- Velferdsstaten
- Profesjonene
- Sektorkonkurranse

Velferdsstaten en målrettet politisk satsing for å byge *velferdsstaten*. Viktigst. Det er mulig å forstå oppbyggingen av velferdsstaten i kommunene uten å se på det som *resultat av politikk* det er da i parlamentet. Så klart, det må være økonomi i bunnen, men det å være politisk vilje - ref Saudi Arabia, rikt men ingen velferdsstat. Politikk betyr noe.

Viss grad av *profesjonsoppbygging*, profesjonene ser seg tjent med å bygge opp ressurser innen sitt eget område, men den første er aller viktigst. En bygger politikk for å bygge opp en situasjon som er bedre enn det en hadde før krigen.

IV Virkninger av den statlige reguleringen

Om en kommer fra en kommune med mindre 5000 innbyggere kommer en fra en kommune hvor det er en større andel som jobber i kommunen en i større kommuner. Prisvridende tilskudd gjør at rike kommuner får mer enn fattige kommuner, de favoriserer kommuner som kan stille opp med

egenandel.

Økonomiske virkninger:

- Distriktene får økt sysselsetting og kjøpekraft
- Prisivridende tilskudd gjør at rike kommuner får mer enn fattige kommuner
- Rammetilskudd bidrar til inntektsforskjeller
- Øremerkede tilskudd bidrar til lavere fordelingseffektivitet
- Ulike virkninger av gebyrer

Rammetilskuddene bidrar også til inntektsforskjeller. Det er 6x så store forskjeller i disse. Øremerkede tilskudd bidrar til lavere fordeling.... Dvs, det skal gå til bestemte forhold uavhengig av behov eller ikke. Det blir mindre fordelingseffektivitet,

Disse er viktige for økonomiske virkninger

Politiske virkninger

Kommunale ledere opplever at staten styrer sterkt. Dette har holdt seg siden 70 tallet. Er det slik at det er for stor grad av *sentralisering* så svarer mange at det er si er det er tabell 4.3 det er mange som svarer at det er for stort veldig få at at lover er tilpasset skiftende behov:

«Statlig overstyring struper lokaldemokratiet» (KS-leder Halvdan Skard)

Dette kan ikke avvises, siden det er personer som sitter sentralt i systemet. Men noen nyanseringer er viktige:

- *Variasjon i styring* er avhengig av sektor, som kultur vs skole, bare statlig styring er for unyansert.
- Gir økt kunnskapsmakt større autonomi?
- Gir økt kunnskapsmakt større lydhørhet overfor lokale forhold?
- Forutsetter utstrakt lokal oppgaveløsning også utstrakt kommunal autonomi?
- Har staten fått større innflytelse på rammene for kommunenes virksomhet?
- Men har profesjonaliseringen av kommunene også gitt kommunene større autonomi?
- Fra nullsum til variabelsum?

Oppbygging av statelige virkemidler både innen økonomi og lover har som forutsetning at staten blir sterk, og da blir kommunene svake. Nullsum fra spillteori: Dette kan en stille spørsmål ved, kan det tenkes at det at en gis resurser fra statens side gjennom styringsmidlene til oppgavene en skal løse og ressursene en får bidra til at en får større autonomi?

Økt kunnskapsmakt: Store profesjonelle organisasjoner gir større lydhørighet for lokale forhold.

Folk er fornøyde, de som har hatt kontakt med kommunale tjenester er spesielt fornøyde. Og er ikke det å være lydhøre til det folket ønsker en del av et demokrati?

Lokal oppgaveløsning som ordentlig skoletilbud ville ikke ha fungert uten tusenvis av lokale beslutninger på lokalt plan.

Om staten fått større innflytelse er vanskelig å komme utenom, men når rammene er gitt så har kanskje kommunene fått en rolle hvor de har større autonomi enn da de hadde langt færre oppgaver og færre resurser.

- Fra statlig ”invasjon” til gjensidig styrking?
- Fra økt underordning til økt sideordning?

At staten spiser og opp overkjører kommunene er nok forenklet, det er mer en gjensidig styrking, fra økt underordning til gjensidig styrking.

Styringsmessige virkninger:

- Ansvarsuklarhet
- Passivitet i omstilling ?

Styringsmessig er det fortsatt uklarerheter, som hva kommunene skal produsere og staten skal pålegge, og hvem har ansvaret?

Det er også utfordring i omstilling, men det er vanskelig å si uten å delta i en politisk debatt, det kan være en viss form for treghet i omstillingen som bidrar til å skape en utfordring for mange kommuner. Det går også an å se på forholdet mellom stat og kommune som en form for invasjon og underordning i forhold til en ekspanderende statlig organisasjon.

Om eksamen og sånt

Forelesning 10 - 2005-11-17

Oppsummering av alt sammen er umulig, så derfor blir det en kunnskapstest. Denne gir en god pekepinn på hvordan det går på eksamen.. Får en ingen rette må en løpe å lese, de som får alle rette kan ta en kopp kaffe først.

Ingen hint om eksamensoppgaver her

Om eksamen

Det kreves ganske mye mer enn på videregående. I tillegg til å kunne pensum forventer en at en kan analysere. At en skal bruke pensum aktivt i en drøfting på en måte som både er fornuftig og selvstendig. Foreleser prøver å få kandidater til å bruke problemer og begreper på en ny problemstilling. En skal prøve å anvende de begrepene en har lært i en selvstendig saklig balansert drøfting. Dette er åpenbart vanskeligere. Å vise evne til å være selvstendig uten å være lettvent og synsete. Kan være like vanskelig eller vanskeligere enn f.eks matte. Det er ingen formelle modeller men mer krav til analysering av ting. Det er også minidrøftinger, av typen hva er begrep «så og sånn» drøft kort. Å skrive veldig kort er ikke bra. Uhyre korte oppgaver er gjerne dårlige.

Sannsynligvis blir det også en essay oppgave, en drøfting i tillegg til små spørsmål. Husk å lese nøye hva som står i oppgaven. Husk å disponere godt. Husk å bruke litt til å disponere, fordi det som kommer i tillegg rokker neppe med grunnstrukturen. Ikke for mye overstrykninger, ikke skriv veldig stygt. Ikke bruk lange innledninger. En kan godt ha en kort innledning av typen jeg skal gjøre sånn og sånn gjerne en oppsummering til slutt, det viser oversikt. Bruk gjerne det en husker av undersøkelser og empiri. Se sammenhenger, prøv å tenk koblinger mellom ulike deler av pensum. Det er ingen sannhet i pensum, en skal være forsiktig med sånn er det tenkning. En skal skrive ganske nøytralt og nyansert en skal unngå å være politikere og skrive leserinnlegg. En skal brette alle relevante forhold ut ved å gjøre en sammenfattende diskusjon. Men, ingen grunn til å skamme seg, en skal ha en naturlig trygghet i framstillingen men ikke vipe den andre veien. Saklighet er det viktigste.

Småspørsmål er rett på sak, skriv halvlangt, til en føler at en har sagt det en vet, det holder aldri med en setning. HUSK DEFINISJON AV BEGREPER.

Ta utgangspunkt i forelesninger og seminarer og les pensum utifra dette. En må lese alt. Alt er pensum er relevant, en kan få spørsmål om fotnotene. Det er ingen begrensninger men det er viktig å ta utgangspunkt i en struktur, og da er det temaene fra forelesningene.

Henvisninger til litteratur ikke forbudt, men en trenger ikke sidetall..

Arbeid medfører uttelling.