



Et sterkere sentrum i norsk forvaltning?

Statsviterkonferansen 22. mai 2014

Kristoffer Kolltveit

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

kristoffer.kolltveit@stv.uio.no



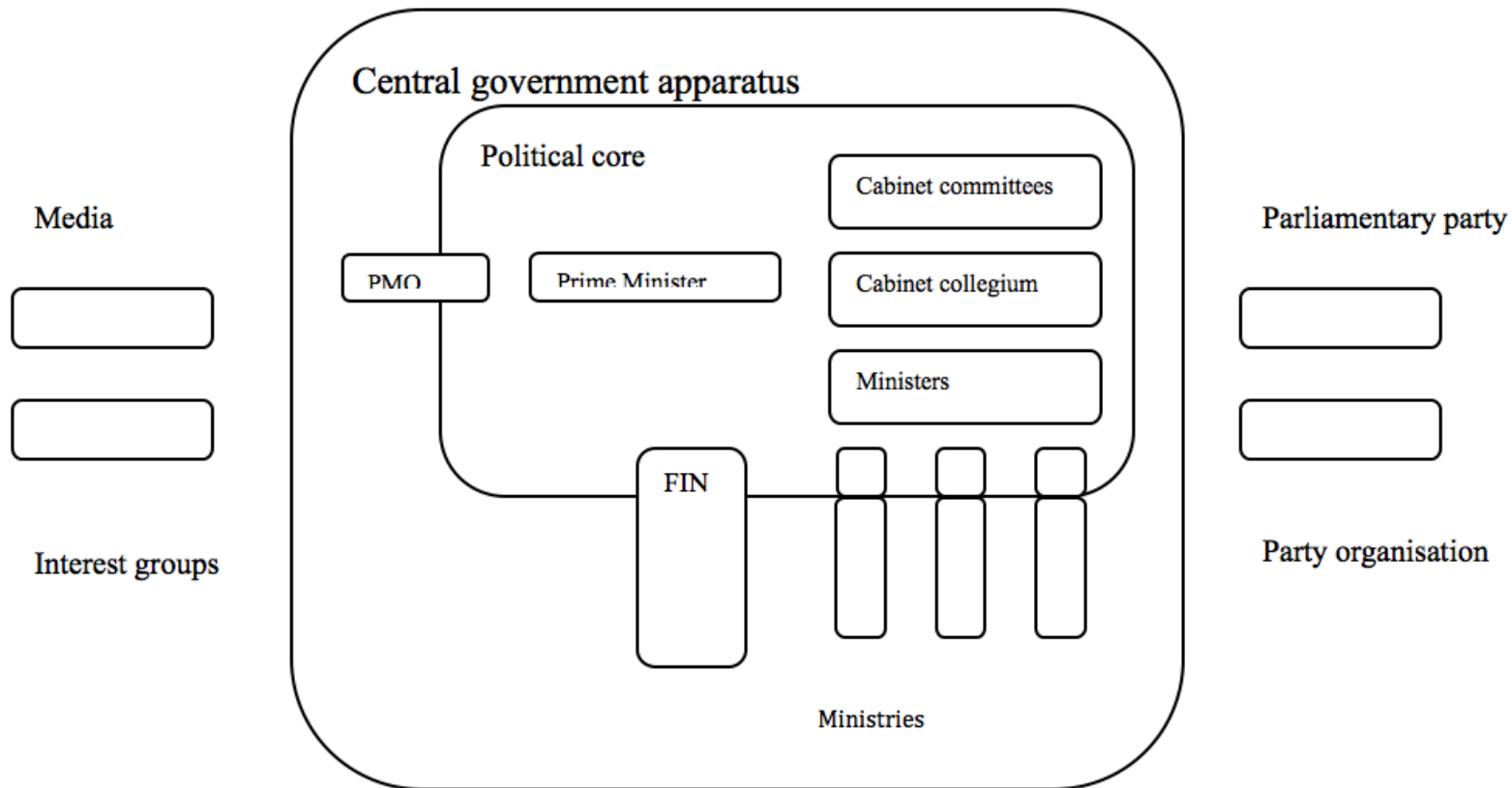
Core Executive og sentrum i forvaltningen

“
a complex web of institutions, networks, and practices surrounding the Prime minister, cabinet, cabinet committees and their official counterparts, less formalized ministerial clubs or meetings, bilateral negotiations and inter-departmental committees

(Rod Rhodes, 1995)

- Core Executive benyttes som analytisk utgangspunkt

Hva er sentrum i norsk forvaltning?





Utviklingstrekk i Norge

- Regjeringsutvalgene har begrenset betydning
- Nedgang i antall faste statssekretær-utvalg
- Indre kretser har fått økt betydning
- SMK har blitt styrket
- Flere politikere i departementene

Horisontale strukturer svekket?



- Færre horisontale strukturer i regjeringen
- Regjeringsutvalgene har begrenset betydning
- Man har gått helt bort fra permanente statssekretær-utvalg
- Men uformell, bilateral koordinering

Regjering	Regjeringsutvalg	Statssekretærutvalg
Syse	4	8
Brundtland III	5	6
Jagland	0	7
Bondevik I	4	10
Stoltenberg I	3	8
Bondevik II	7	6
Stoltenberg II	4	0



Indre kretsers økte betydning (I)

- Underutvalget opprettet av Willoch i 1983
- Eksistert i alle koalisjonsregjeringer siden
- Utviklet seg fra et forum primært for forhåndsdrøftelser til en arena for politiske hestehandler
- *A multiparty centre of cabinet, formalised with own meeting documents*



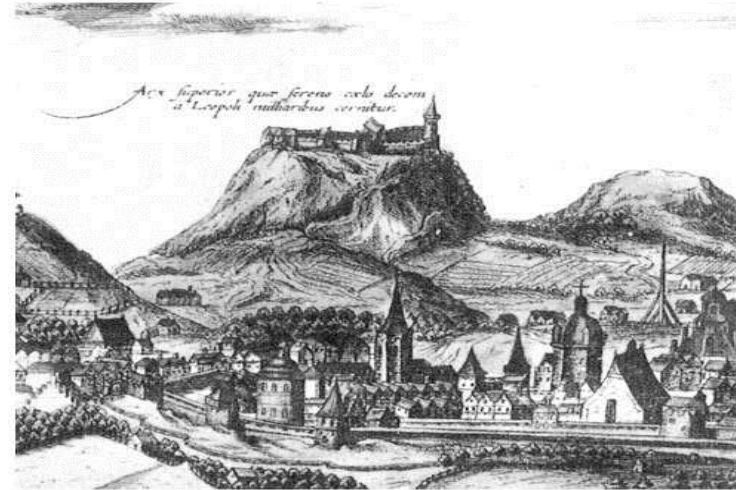
Indre kretsers økte betydning (II)

- Stoltenberg II-regjeringen:
 - arbeidsdeling mellom underutvalget og underunderutvalget i regi av Schjøtt-Pedersen på SMK
- Solberg-regjeringen: En indre krets, blandet arena
 - Annerledes rolle for Ernas stabssjef?

Styrking av SMK



UNIVERSITETET
I OSLO



- Sterkest vekst i antall ansatte blant departementene
- Fortsatt begrenset størrelse
- Økt 'administrativ' koordineringskapasitet
 - Informasjon og rådgivning av statsministeren
 - Økende grad av aktiv og intervenserende rolle?
- Sterkere 'politisk' koordinering
 - Koordineringsminister, nå også Europaminister
 - Statssekretær som sikkerhetskoordinator

Politisk ansatte i Norge



UNIVERSITETET
I OSLO

Cabinet	Tenure	State secretaries	State secretary/ minister	Gender	Age	Political advisors
Gerhardsen II	1945–1951	9	0.69	1,00	39,50	-
Torp	1951–1955	11	0.85	1,00	41,35	-
Gerhardsen III	1955–1963	7	0.47	1,00	44,05	4
Lyng	1963	9	0.60	1,00	39,22	-
Gerhardsen IV	1963–1965	12	0.80	1,00	45,57	7
Borten	1965–1971	14	0.93	1,00	41,41	3
Bratteli I	1971–1972	16	1.07	0,95	44,05	9
Korvald	1972–1973	14	0,93	1,00	37,85	6
Bratteli II	1973–1976	17	1.06	0,92	42,04	12
Nordli	1976–1981	20	1.18	0,86	41,51	15
Brundtland I	1981	20	1.18	0,81	43,38	17
Willoch I	1981–1983	19	1.06	0,91	42,48	16
Willoch II	1983–1986	22	1.22	0,93	41,98	21
Brundtland II	1986–1989	22	1.29	0,61	45,00	19
Syse	1989–1990	23	1.21	0,84	42,32	24
Brundtland III	1990–1996	28	1.47	0,60	42,77	28
Jagland	1996–1997	26	1.37	0,64	45,24	26
Bondevik I	1997–2000	33	1.74	0,76	44,28	28
Stoltenberg I	2000–2001	34	1.79	0,54	43,74	22
Bondevik II	2001–2005	33	1.74	0,68	41,12	22
Stoltenberg II	2005–2013	45	2.25	0,53	41,34	20
Solberg	2013–date	43	2.39	0,71	41,51	17



Statssekretæren: forvaltningens grå eminense?

- Opprettet for å avlaste statsråden (1947)
- Grunnlovens § 14: Statssekretæren handler på vegne av statsråden ”i den utstrekning statsråden bestemmer”
- Skaper koordineringsutfordringer i departementene?
 - Hijab-saken
 - Jenteforsvar osv.
 - Direkte kontakt til fagavdelingene
- Politiske kriterier virker viktige ved utnevnelsen

Avlastning, rådgivning og partipolitisk skygging?

- Mer ad hoc, bilateral politisk koordinering
- Avlaster ministeren ift. departement, Storting og media (Statskonsult 2007)
- Mer vanlig med ”skyggende” statssekretærer? Vanligere i flere typer departementer?

Cabinet	Tenure	Shadowing (%)	Ministry
Willoch II	1983–1986	9	Social, Finance
Syse	1989–1990	4	Finance
Bondevik I	1997–2000	21	Finance; PMO; Foreign; Justice
Bondevik II	2001–2005	12	Finance; PMO
Stoltenberg II	2005–2013	11	Finance; PMO; Foreign
Solberg	2013–data	19	Finance; PMO; Foreign; Labour; Local/Regional; Health; Transportation



Et sterkere sentrum i norsk forvaltning?

- Maktkonsentrasjon (jf. presidensialieringshypotesen)
- Post-NPM (jf. WOG og JUG)
- Filling in (jf. hollowing out)
- Politisering (jf. political advisors)

Styringskjeden er under press

”
Det parlamentariske demokratiet i Norge er i ferd med å erodere



”
Statsmakten er fragmentert sett i forhold til modellen av den parlamentariske styringskjeden

Makt- og demokratiutredningen (1998–2003)

- Styringskjeden utfordres både eksternt og internt
- Ser vi nå den foreskrevne medisinen: økt samordning?



Hva skyldes endringene?

- Madisonian turn:
 - Mer checks and balances
 - Mer aktive domstoler (rettighetslovgivning)
 - Mer makt til sentralbankene i krisetider
- Andre langsiktige, strukturelle årsaker
 - Internasjonalisering
 - Medialisering
- Ytre krefter innskrenker rommet for politikk

Regjeringssmøter og -saker



UNIVERSITETET
I OSLO

Cabinet	Year	Cabinet meetings	Issues	Issues per meeting
Willoch II	1984	92	778	8.46
	1985	94	748	7.96
Brundtland II	1987	93	602	6.46
	1989	89	558	6.27
Syse	1990	89	661	7.43
Brundtland III	1991	87	676	7.77
	1992	84	650	7.74
	1993	78	575	7.37
	1994	76	516	6.69
	1995	82	578	7.05
Jagland	1996	78	706	9.05
Bondevik I	1998	83	882	10.63
	1999	83	995	11.99
Stoltenberg I	2000-2001	NA	NA	NA
Bondevik II	2002	80	941	11.76
	2003	74	765	10.34
	2004	76	791	10.41



Svekkes ministerstyret?

- Ministerstyre vs. horisontal samordning aktualisert etter Gjørsv-kommisjonens rapport
 - Opptre forsiktig for å unngå uryddige ansvarsforhold?
- Koordinerende aktører som kan utfordre prinsippet:
 - Koordineringsminister
 - Europaminister
 - Statssekretær som sikkerhetskoordinator
 - 'Wicked problems' : Behov for andre policy-tsars for fattigdom, klima osv.?



Behov for bedre samordning

- Neppe aktuelt å gå vekk fra ministerstyre
- Sterkere krav til administrativ samordning?
 - Jf. erfaringene fra Sverige
 - DIFIs rapport om r-notater som erstatter forhåndsfremleggelse
- Færre departementer?
 - Samordningsutfordringene består med to statsråder
- Flere politikere?
 - Kan gjøre forvaltningen mindre politisert, men samtidig koordineringsutfordringer