

Innhold

FORORD	11
--------------	----

KAPITTEL 1

FORVALTNINGEN I DET POLITISKE SYSTEMET: OPPGAVER, VERDIER OG

ANALYTISK PERSPEKTIV	13
Politikkens nødvendighet	13
Oppgavefordelingen i det politiske systemet	
– forvaltningens rolle	14
Forvaltningens verdigrunnlag	18
Et organisasjonsperspektiv på de forvaltningsansattes handlemåte	20
Oppsummering	26

KAPITTEL 2

SENTRALFORVALTNINGENS HISTORISKE UTVIKLING	28
Organisering: viktige prinsipielle spørsmål og sentrale aktører	28
Administrasjonsordningen før 1814	29
Gjennombruddet for en hierarkisk sentraladministrasjon i 1814	30
1814–1884: framveksten av de første direktoratene	30
1884–1940: nye departementer og ny direktoratsløsning	31
1940–1945: okkupasjonsmakt og eksilregjering	33
1945–1975: samlede planer og frittstående direktorater	34
En ny doktrine for direktoratene	36
Oppfølgingen av doktrinen	38
Frittstående direktorater og effektene på politisk styring	39
1975–2000: fra indre til ytre fristilling	40
Endringer i forvaltningsstrukturen	41
Reformprogrammer og forvaltningsendringer	43
2000–2013: en kompleks og hybrid utvikling	43
Borgerlig regjering fra 2013	45
Oppsummering	45

KAPITTEL 3

SENTRALFORVALTNINGEN: ORGANISASJON OG POLITIKK	51
Innledning	51
Departements- og direktoratsstrukturen	52
Statlige tilsyn	58
Statlige selskaper og foretak	60
Avslutning	64

KAPITTEL 4

PROSEDYRER I STATSFORVALTNINGEN	67
Innledning	67
Ansvarliggjøring	68
Regelstyring og saksbehandling	69
Deregulering og mål- og resultatstyring	71
Budsjett- og økonomistyringssystem	73
Hvordan statsbudsjettet er oppbygd	73
Hvordan statsbudsjettet blir fastlagt	74
Hvordan bevilgningene kan brukes	74
Hvordan bruken av bevilgningene skal rapporteres	75
Statsbudsjettet og tildelingsbrevet som styringsdokument	75
Lønns- og personalsystem	76
Planlegging og utredning	78
Revisjon og kontroll	80
Informasjons- og kommunikasjonsteknologi	81
Oppsummering	82

KAPITTEL 5

PERSONALET I SENTRALFORVALTNINGEN	86
Innledning	86
Forvaltningsapparatets kompetanse	87
Det ansvarlige og representative byråkrati	88
Demografiske profiler og forvaltningens virkemåte	92
Konsekvenser og implikasjoner av endret demografisk profil	97
Mulige demografiske utviklingslinjer framover	102

KAPITTEL 6

FORVALTNINGSROLLEN – HENSYN OG SPENNINGER	105
Innledning	105
Sentralforvaltningens oppgaver	106
Allmenne trekk i forvaltningsrollen	108
Departementenes politiske ledelse og regjeringens arbeid	111
Administrative lederroller og deres forhold til den politiske ledelsen	114
Stortinget og forvaltningen	115
Embetsverkets forhold til Stortinget	116
Forvaltningsrollen i endring	118

KAPITTEL 7

FORVALTNINGEN OG SAMFUNNSGRUPPER	121
Innledning	121
Interesseorganisasjoner og forvaltningen	122
Ansattes organisasjoner og forvaltningen	128

Mediene og forvaltningen	129
Enkeltaktører og forvaltningen	130
Korporatisme, lobbyisme og segmentert stat.	132
KAPITTEL 8	
KOMMUNENE OG DET LOKALE NIVÅET	135
Innledning	135
Kommunesektorens plass i den offentlige forvaltningen	137
Særtrekk ved den norske kommuneinstitusjonen	141
Kommunal styring og organisering.	153
Reformtrender og utviklingstrekk.	162
Avslutning	167
KAPITTEL 9	
FYLKESKOMMUNE OG REGIONAL STATSFORVALTNING	170
Innledning	170
Reform på regionnivået	171
Fylkeskommunen: inndeling og oppgaver	176
Fylkeskommunal styring og organisering	177
Statlig forvaltning på regionalt nivå	179
Avslutning	183
KAPITTEL 10	
OVERNASJONAL FORVALTNING OG DEN EUROPEISKE UNION	185
Det nasjonale politiske systemet – et åpent system	185
Europas politiske system i endring	188
EUs lovgivende organer – Rådet og Europaparlamentet	189
EUs utøvende organ – Kommisjonen	190
EU-byråer: mer utøvende kapasitet på EU-nivået.	194
Norsk forvaltnings respons på EU og EØS-avtalen.	195
Praktisering av EU-lovgivning	197
Overnasjonalitetens demokratiske utfordring	199
KAPITTEL 11	
FORVALTNINGSPOLITIKK OG MODERNE REFORMER	201
Innledning	201
New Public Management som reformbevegelse	202
NPM på norsk – mål- og resultatstyring, fristilling og markedsretting	204
Post-NPM – bakgrunn, hovedtrekk og praksis	212
Forvaltningsstruktur, forvaltningspolitikk og reformer i Skandinavia og Europa for øvrig	218
Forvaltningsreformer – en avveining mellom kryssende hensyn	220

KAPITTEL 12	
POLITIKKOMRÅDER OG SEKTORREFORMER I ET FLERNIVÅSYSTEM	223
Innledning	223
Politiet	224
Samfunnssikkerhet og beredskap	228
Næringsmiddelkontroll	233
Sykehusforvaltningen	237
Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)	241
Avslutning	244
STIKKORD	249
OM FORFATTERNE	258

Forord

Denne boken bygger på en oppfatning om at forvaltningen spiller en nøkkelrolle i det politiske systemet. Politiske prosesser og politikkenes innhold kan ikke forstås fullt ut uten at man tar i betraktning den offentlige forvaltningens oppbygging og virkemåte. I tillegg til å presentere de formelle sidene ved offentlig forvaltning ønsker vi å beskrive og analysere den «levende forvaltning», slik den fungerer gjennom å påvirke politikkenes innhold og forberede og iverksette politikk.

Organisering innebærer en rutinemessig utvelgelse av bestemte deltakere og saker. Visse hensyn blir organisert inn i offentlige beslutningsprosesser og systematisk ivaretatt, andre blir organisert ut og tillagt mindre vekt. For å forstå og forklare forvaltningsatferd benytter vi oss av et organisasjonsperspektiv. Det betyr at de forvaltningsansattes handlemåte forstås ut fra trekk ved den organisasjonsstrukturen de inngår i, deres bakgrunnstrekk, karrierer og lokalisering, og ut fra institusjonelle forhold, slik de kommer til uttrykk gjennom uformelle normer og forvaltningskulturer.

Bokens rammeverk presenteres i kapittel 1, hvor det redegjøres for oppgavefordelingen i det politiske systemet, forvaltningens rolle og verdigrunnlag, og hvordan et organisasjonsperspektiv kan anvendes på forvaltningens virkemåte. Kapittel 2 tar for seg den historiske utviklingen av sentraladministrasjonen, med vekt på spenningen mellom fristilling og sentral styring. I kapittel 3 gjøres det rede for sentraladministrasjonens nåværende, formelle organisering og hvordan denne kan påvirke politikkenes innhold, mens kapittel 4 tar for seg hvordan organisasjonsstrukturen presiseres gjennom prosedyrer og saksbehandlingsregler som i ulik grad gir de ansatte handlingsrom og mulighet for bruk av eget skjønn. Kapittel 5 fokuserer på de ansattes bakgrunn, med særlig vekt på utdanning og dens betydning for beslutningsatferd. Kapittel 6 tar for seg de ulike krav og implisitte spenningsforhold som ligger i forvaltningsrollen, og hvordan de ansatte avveier ulike hensyn, som lojalitet, partipolitisk nøytralitet, faglig uavhengighet og rettsstatsverdier, mot hverandre.

I kapittel 7 rettes oppmerksomheten mot forvaltningens omgivelser: interesseorganisasjoner, media og enkeltaktører diskuteres, men også de ansattes organisasjoner og spørsmålet om korporativisme, lobbyisme og den segmenterte stat. Kapittel 8 og 9 fokuserer på lokal og regional forvaltning. Det redegjøres for kommunal og fylkeskommunal organisering, og forholdet mellom avledet statsmakt og lokalt selvstyre diskuteres. Kapittel 10 retter oppmerksomheten mot det fjerde styringsnivået, overnasjonal forvaltning og Den europeiske union. Det redegjøres for EUs organer, spesielt det utøvende organet Kommisjonen, og for norsk forvaltningsrespons på EU og EØS-avtalen. I kapittel 11 rettes oppmerksomheten mot forvaltningspolitikken slik den kommer til uttrykk bl.a. gjennom New Public Management-

reformer som målstyring og fristilling, og hvordan disse tiltakene fungerer i praksis og påvirker mulighetene for politisk styring. Nyere post-NPM-reformer, med vekt på økt styring og koordinering, berøres også. Boken avsluttes med kapittel 12, der forholdet mellom organisering, oppgaver og verdier illustreres gjennom eksempler fra utvalgte politikkområder – politiet, næringsmiddelkontrollen, sykehussektoren, velferdssektoren og samfunnsikkerhet og beredskap. Særlig legges det vekt på å diskutere reformer på disse områdene og hvordan disse gjennomføres i et komplekst flernivåsystem.

Intensjonen har vært å skrive en lærebok som også skal gi en viss oversikt over mange av de *generelle* spørsmålene som den moderne statsvitenskapelige forvaltningsforskningen arbeider med. Vi har søkt å forenkle og popularisere viktige innsikter som er opparbeidet gjennom mange forskningsprosjekter og lang undervisningserfaring. Vi har valgt ikke å ha litteraturhenvisninger i teksten, men for hvert kapittel har vi ført opp et utvalg av litteratur som er relevant for de temaene som dekkes. Utvalget kunne ha vært langt større. Dette innebærer at vi ikke kan yte full rettferdighet til alle de kolleger som vi trekker vekslers på i denne boken.

Denne boken har blitt til gjennom et tett samarbeid mellom forfatterne, et samarbeid som i stor grad har sine røtter i Maktutredningen på 1970-tallet. Vi ønsker å takke forvaltningsforskingsmiljøet i Norge som har gjort det mulig å skrive denne boken. En spesiell takk går i denne sammenheng til Johan P. Olsen og til de institusjonene vi er tilknyttet: Institutt for statsvitenskap og ARENA – Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo; Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og Uni Rokkansenteret. Vi takker også Norges forskningsråd for å ha stilt midler til rådighet for ulike prosjekter som vi har kunnet øse av i arbeidet med boken, og forlagsredaktør Per Robstad i Universitetsforlaget som har vært en viktig tilrettelegger ved gjennomføringen. Til slutt takkes Vidar W. Rolland ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste for nyttige innspill.

Siden forrige utgave av boken har to av forfatterne avgått ved døden, og vi ønsker å hedre deres minne med denne boken. Helge O. Larsen hadde i tidligere utgaver et særlig ansvar for kapitlene om regional og lokal forvaltning. Disse kapitlene er nå erstattet av to nyskrevne kapitler hvor den nye medforfatteren Jacob Aars har hatt et særlig ansvar. Paul G. Roness var medforfatter til flere av de foreliggende kapitlene som har blitt revidert i denne utgaven.

Oslo/Bergen, juni 2014

Tom Christensen
Morten Egeberg
Per Løgreid
Jacob Aars