

**UNIVERSITETET I OSLO, INSTITUTT FOR STATSVITENSKAP**  
**Sensorveiledning**  
**HØST 2023**  
**STV1400 Offentlig politikk og administrasjon**

**1. Gjør rede for konkurranseutsetting og andre markedsmekanismer som er tatt i bruk for å ivareta kommunale oppgaver. Drøft hvilke konsekvenser konkurranseutsetting kan ha for politisk styring av den kommunale virksomheten.**

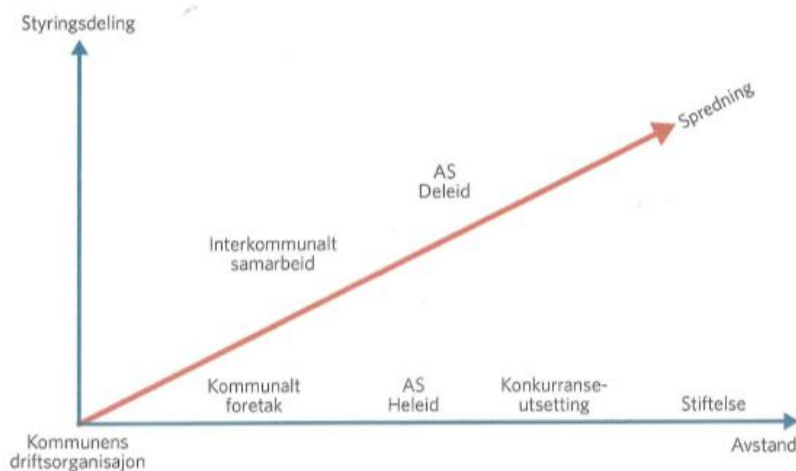
*Gjør rede for:*

Det forventes at studenten gir en fylldig redegjørelse for hva konkurranseutsetting, «benchmarking» eller «målestokk-konkurranse» og fritt brukervalg innebærer. Det forventes også at studenten omtaler konkurranseutsetting og andre markedsmekanismer, som ble vanlig fra 1990-tallet og fremover, som en følge av forvaltningstrenden New Public Management (NPM). Det er lagt vekt på forskjellen mellom konkurranseutsetting og privatisering – i betydningen helprivate tjenester – i forelesningen. Det er et pluss dersom studenten viser til disse måtene drive kommunal virksomhet på som en forvaltningstrend som har preget også statsforvaltningen. Og videre, at konkurranseutsetting logisk nok er spesielt utbredt i kommunesektoren, fordi kommunene (i større grad enn staten) er tjenesteprodusenter.

*Drøft:*

Konkurranseutsetting kan handle om «fristilling», dersom en privat tilbyder vinner anbudskonkurransen og et privat firma overtar ansvaret for å utføre en oppgave på oppdrag fra kommunen. Da kan kommunen kun styre tjenesten gjennom de kontraktene som inngås, ikke instruere de ansatte slik det er mulig å gjøre dersom en oppgave ivaretas i kommunene egen driftsorganisasjon.

Stigen mfl. har plassert konkurranseutsetting sammen med organisatorisk fristilling – hvilket ikke er vanlig, men det fungerer som en god illustrasjon av at kommunen får en viss avstand til den organisasjonen som utfører oppgaven.



**Figur 8.4:** Spredning av kommunal styring gjennom ulike organisasjonsformer. Nullpunktet er kommunens egen driftsorganisasjon. (Kilde: Stokstad mfl. 2016, s. 23)

At styringen bli indirekte kan diskuteres som et brudd på forutsetningene i den demokratiske styringskjeden, a la den typen brudd som vil bli gjennomgått når det gjelder nasjonalt politisk nivå (Stigen mfl. 2022, kapittel 1).

Hovedpoenget er at vi normativ sett forutsetter at politikerne styrer iverksettingen av offentlig politikk, enten denne skjer i et selskap eller i en privat bedrift som har vunnet et anbud etter konkurranseutsetting. Men når ikke det er kommunen egen driftsorganisasjon som iverksetter politikken, blir den politiske styringen indirekte. Dermed er det ikke sikkert at de folkevalgte har full kontroll på hva som blir iverksatt. Og forutsetningen i den demokratiske styringskjeden er brutt. Samtidig betyr indirekte styring ikke at politikerne mister styringen totalt. Ved konkurranseutsetting kan kommunen og politikerne i noen grad styre tjenestene gjennom den kontrakten som skrives. Så her har vi en avveining mellom hva som er effektivt og må til for å få løst ulike oppgaver og hva som er *god nok* politisk styring til at vi ikke oppfatter organiseringen som udemokratisk.

På forelesning er konsekvenser for politisk styring omtalt med utgangspunkt i kommuner med formannskapsmodell. Oslo og Bergen, og enkelte fylkeskommuner, har imidlertid parlamentarisk styre. Det er et pluss dersom studenten tar opp og diskuterer konsekvenser av forskjell i styringsmodell. Det er eksempelvis et poeng at politikere styrer den administrative virksomheten i en parlamentarisk modell, og gjør at de vil komme nærmere på kontraktsutforming og dermed styringen av en privat tjenesteleverandør – sammenliknet med formannskapsmodellen, hvor jo den administrativt ansatte kommunedirektøren er øverste administrative leder med ansvar for kontraktsutforming.

Pensum: Stigen mfl. 2022:210-219; Fiva mfl. 2021: kapittel 9.3

## **2. Gjør rede for forskjeller mellom et departement og et direktorat. Drøft deretter påstanden om at norske departementer over tid har blitt rendyrket som sekretariater for politisk ledelse.**

*Gjør rede for:*

Departementer og direktorater er grundig gjennomgått på forelesning, og er dekket i flere pensumbidrag. Noen studenter starter kanskje med å peke på at både departementer og direktorater er forvaltningsorganer som er underlagt en statsråds instruksjonsmyndighet, og omfattes av både Forvaltningsloven og Offentlighetsloven. Forvaltningsorganene er finansiert over statsbudsjettet.

Departementene forbereder saker for politiske organer. Her er det ønskelig med litt detaljer om hvordan departementer lager forslag til lover, budsjett og annen offentlig politikk. Departementene gir videre viktige råd. De skal være lojale og fortrolige støttespillere for den politiske ledelsen. Endelig iverksetter de politikken som er vedtatt i politiske organer, gjennom å gi utfyllende forskrifter og konkrete bestemmelser, administrere tilskuddsordninger osv.

Direktoratene er viktige premiss-leverandører i denne prosessen. De rådgir departementene i politikk-utviklingen. Direktoratene er underlagt et departement, men direktoratene treffer også avgjørelser i eget navn. De avgjør løpende, konkrete saker av teknisk art. Endelig har direktoratene en viktig oppgave med veiledning og informasjon til offentligheten.

Både på forelesning og i pensum er departementenes strukturer og arbeidsprosesser (avdelingens skriftlige saksgang i linjen i et hierarki) viet en del plass. Studentene bør derfor ha et visst kjennskap til dette. Mens selve strukturer og arbeidsprosesser i direktoratene er viet mindre plass. Klare sammenligninger kan derfor ikke forventes her. Noen studenter vil sikkert komme inn på forholdet mellom departement og direktorat. Ministeren har instruksjons- og omgjøringsrett overfor avgjørelser i direktoratet, men det er ikke vanlig å instruere i enkeltsaker.

*Drøft:*

Påstanden om at norske departementer over tid har blitt rendyrket som sekretariater for politisk ledelse, kan knyttes til ulike utviklingstrekk. For det første, indre fristilling som i pensum og på forelesning er definert som delegering og differensiering innenfor den samme organisasjonsform (forvaltningsorganer), for eksempel utflytting av departementsavdelinger til direktorater og oppretting av nye direktorater. Etter en periode med ekspansjon ble det etter hvert vanskelig å styre sektorene fra departementene, og tekniske og rutinemessige oppgaver ble derfor flyttet ut. For det andre, mediens endrede rolle. Det har over tid skjedd en endring hvor ikke bare politikkutvikling, men også politikkkformidling har blitt en sentral del av arbeidet i departementene. I departementene behandler man ikke lenger enkeltsaker i særlig grad, man skal primært betjene ministeren og få denne til å lykkes med sin politikk. Fremveksten av kommunikasjonsenheter er kanskje den klareste indikasjonen på denne utviklingen. Gode studenter vil imidlertid påpeke at fagavdelingene fortsatt i stor grad driver med politikkutvikling, mens politikkkformidlingen primært skjer i kommunikasjonsenheter. Noen vil kanskje også trekke frem Sentraladministrasjonsundersøkelsene som viser at

fagligheten lever i beste velgående. Departementene har altså ikke blitt politiske sekretariater, men faglige sekretariater for politisk ledelse.

Pensum: Stigen m fl. (2022) kapittel 7; Christensen mfl. (2021), kapittel 2,3, 4, 7 og 12.

### **3. Gjør rede for hvordan EØS-avtalen regulerer Norges tilknytning til EUs indre marked. Drøft hvilke muligheter og begrensninger som følger av Norges såkalte innenfor/utenfor-status.**

#### *Redegjør:*

De fleste studenter vil sannsynligvis begynne med å si noe om hva EØS-avtalen er. EØS-avtalen er en folkerettslig avtale, inngått i 1992, mellom tre EFTA-land og EU (tidl. EF). EØS-avtalen gjør Norge til del av EUs indre marked, med de samme grunnleggende reglene som gjelder for EUs medlemsland, da særlig det som ofte omtales som EUs «fire friheter» - fri flyt av varer, tjenester, kapital og personer.

Studentene bør ha fått med seg særlig to sentrale kjennetegn ved EØS-avtalen som er fremhevet på forelesning: at den er en dynamisk avtale, og at den er tidsubegrenset. Dette innebærer at EØS-avtalen har vokst i omfang i løpet av de snart 30 årene den har vært i kraft. Gode besvarelser bør også redegjøre for *hvorfor* EØS-avtalen er dynamisk. EØS-avtalen skal speile EUs regulering av det indre marked. For å hele tiden være i tråd med EUs regelverk for det indre marked slik at det er identiske vilkår for borgere og bedrifter innad i EØS-området (dvs EUs 27 medlemsland + de 3 EØS/EFTA-landene), må også EØS-avtalen oppdateres kontinuerlig. Dette kalles homogenitetsprinsippet.

Gode besvarelser bør også kunne redegjøre for topilarsystemet og hvordan nytt EU-regelverk blir til norsk rett. Det er ikke viktig å huske navnene på alle de ulike organene på hhv. EFTA- og EU-siden, eller på EØS-organene. Det sentrale er at topilarsystemet er basert på mellomstatlige prinsipper og at denne strukturen sørger for at nytt EU-regelverk innlemmes i EØS-avtalen. *Neste steg* er å gjennomføre regelverket i norsk rett gjennom enten lov eller forskrift. Særlig gode besvarelser har med at dette ikke er en avtale Norge har inngått med EU alene, men gjennom EFTA, sammen med Island og Liechtenstein. Dette er et viktig tillegg fordi beslutninger om å innlemme nytt regelverk i EØS-avtalen skjer med enstemmighet.

#### *Drøft:*

Her er det flere ulike tilnærminger, og ikke ett riktig svar. Studenter kan velge å drøfte forskjellen på det som ligger innenfor EØS-avtalen, hovedsakelig regelverk knyttet til det indre marked, og det som ligger utenfor. Her er det relevant å komme inn på hvordan EØS-avtalen speiler EU anno tidlig 90-tall, og hvordan EU-samarbeidet har utvidet seg i flere ulike retninger siden den gang. Som et resultat har Norge valgt å knytte seg til EU-samarbeidet på en lang rekke områder gjennom bilaterale avtaler. Her vil det være relevant å komme inn på hvilke områder dette dreier seg om (justis, utenriks, osv.). Det vil også være relevant å komme inn på hvilke områder som *ikke* er del av EØS-avtalen, f.eks felles jordbrukspolitik, men hvor Norge likevel har valgt å inngå tettere samarbeid.

En annen inngang til drøftingsdelen er å vurdere EØS-samarbeidet fra et demokratiperspektiv, der den formelle prosessen for innlemmelse av EU-regelverk er ivaretatt gjennom topilarstrukturen. I motsetning til EUs medlemsland har ikke Norge overført lovgivningsmyndighet og forordninger har ikke direkte effekt i Norge. Studenter vil også kunne komme inn på reservasjonsretten i denne forbindelse. Samtidig vil det være relevant å diskutere forskjellen mellom formell og reell suverenitetsavståelse. Reservasjonsretten er ikke brukt, og norske borgere – men også Stortinget – har liten grad av medbestemmelse når EUs regelverk besluttes. Her kan det være relevant å komme inn på hvordan det i hovedsak er den norske forvaltningen som er i kontakt med EU-systemet for å ivareta nasjonale interesser når politikken utformes under Kommisjonen. Samtidig utgjør denne europeiseringen av norsk forvaltning i kontrast til mangelen på politisk involvering en demokratisk utfordring som det er mulig å hevde skyldes Norges innenfor/utenfor-status.

Pensum: Christensen m.fl. (2021) kapittel 10; Olsen m.fl. (2020), kapittel 10; Melchior (2020).