

SENSORVEILEDNING
HØST 2021
STV1400 Offentlig politikk og administrasjon

Kandidaten skal besvare to essay-oppgaver. Oppgavene teller 50 % hver. Begge oppgavene må besvares for å få bestått eksamen.

Eksamen er gjennomført som en fire-timers hjemmeeksamen.

Hva angår sitering, har vi opplyst om og gitt følgende melding til studentene: «Fordi det er hjemmeeksamen, kan dere benytte bøker og andre oppslagskilder. Kun i de tilfeller dere siterer en kilde ordrett skal det oppgis referanse med nøyaktig angivelse av hvor sitatet er hentet fra (sidetall, lenker el.). Når meningsinnhold eller momenter i en tekst gjengis, uten at det er snakk om ordrett sitering, skal det ikke oppgis referanser. Om dere for eksempel skriver «Stigen mfl. hevder at ...», og gjengir det som hevdes med egne ord (som du kanskje ville ha gjort på en skoleeksamen), så er det ikke nødvendig med referanse. MEN, når dere siterer en kilde ordrett SKAL dere oppgi referanse med nøyaktig angivelse av hvor sitatet er hentet fra (sidetall, lenke el.). Vi anbefaler at dere bruker egne ord og unngår direkte sitater – avskrift honoreres ikke på eksamen.»

Siden det også i år gjennomføres en digital hjemmeeksamen, vil kravet til redegjørelsene være noe høyere enn ved ordinær skoleeksamen tidligere år. Vi antar samtidig at det er relativt krevende å skrive to essayoppgaver på fire timer. Kravet til besvarelsenes dybde og lengde er derfor moderat.

Vi forventer at kandidatene har oversikt over pensum og kan slå opp her (eller, men helst ikke i andre kilder) for på en relativt enkel måte å besvare redegjørelsesdelen av oppgavene. Samtidig kan utfyllende og informative redegjørelser tydelig basert i pensum/faglitteraturen bidra til at prestasjonen vurderes som tilstrekkelig (E). Dersom det følger noe som mest likner på en redegjørelse også i diskusjonsdelen av oppgaven, kan besvarelsen vurderes som brukbar (D). Vi forventer imidlertid at en god oppgave (C) både har en god redegjørelse og en god diskusjon. De oppgavene som er enda bedre forventer vi på samme måte at skiller seg ut ved at både redegjørelsen og diskusjonsdelen av besvarelsen er meget gode (B) eller fremragende (A).

1. Redegjør for hovedtrekk i organiseringen av sentralforvaltningen. Diskuter deretter hvordan sentralforvaltningens organisering påvirker henholdsvis regjeringskollegiets og statsrådenes muligheter for å styre og samordne forvaltningen.

Redegjør: Den gode besvarelsen bør innledningsvis vise hva som forstås med sentralforvaltningen: at den er det nasjonale nivået av statsforvaltningen, at den har hele landet som virkefelt og at den omfatter, departementer, direktorater, tilsyn og forvaltningsbedrifter under departementene. I pensum og i forelesninger er også organisering og styring av ulike statlige selskaper og foretak som er fristilt og flyttet ut av sentraladministrasjonen diskutert i forlengelsen av presentasjonen av sentralforvaltningen, selv om selskap og foretak strengt tatt ikke er å regne som en del av sentralforvaltningen. Om besvarelsene også tar med noe om disse er det ok, siden det også kan illustrere noen sentrale poenger når det gjelder styring og samordning. Men organisering, styring og samordning av virksomheten i departementer, direktorater og tilsyn må uansett være hovedfokus i besvarelsen.

Oppgaven ber om en redegjørelse for *hovedtrekk* i organiseringen av sentralforvaltningen. Noe mer detaljering av kjennetegn ved organiseringen kan eventuelt inngå i diskusjonsdelen for å underbygge viktige argumenter. En tilfredsstillende besvarelse må uansett gjøre rede for hva som er likheter og forskjeller mellom departementer, direktorater og tilsyn. Felles kjennetegn er at alle som hovedregel er underlagt statsrådets instruksjonsmyndighet, de inngår i statsbudsjettet, de er del av statens lønns og personalsystem og de omfattes av Offentlighetsloven og Forvaltningsloven. Det viktigste i denne oppgaven er at statsrådets instruksjonsmyndighet nevnes. Videre må besvarelsen vise at kandidaten har forstått forskjellen på departementer, direktorater og tilsyn. Den gode besvarelsen vil også si noe om oppgaver her, siden organisering og oppgaver går «hånd i hånd». Et annet viktig poeng i redegjørelsen (om det tas her eller som detaljering i diskusjonen) er også antall og type departementer, direktorater og tilsyn; og at direktorater og tilsyn kan være underordnet ett eller flere departementer. En særlig god oppgave vil også peke på at det finnes nyanser når det gjelder hvor spesialisert oppgavene til direktorater og tilsyn er, og at noen tilsyn (eks. Datatilsynet) kan ha en særlig fri stilling vis a vis departementet.

Diskuter: Som nevnt kan noe av detaljeringen av organisasjonstrekk plasseres i diskusjonsdelen for å underbygge argumenter. Hvordan kandidaten håndterer dette kan ses som en del av prøven. Oppgaveteksten ber kandidaten diskutere hvordan organiseringen påvirker henholdsvis regjeringskollegiets og statsrådenes muligheter for å styre og samordne forvaltningen. Her kan kandidaten velge ulike innfallsvinkler, men en god besvarelse vil reflektere over mulige spenninger mellom regjeringen som kollegium og enkeltstatsrådenes styringsansvar, og mellom samordning og (sektor)styring. Viktige stikkord er hvor oppsplittet forvaltningen er: organisatorisk spesialisering horisontalt og vertikalt, silostruktur, jfr. også begrepene indre og ytre fristilling, statsrådenes ulike hatter (medlem av regjeringskollegiet, øverste leder for sitt departement, og partimedlem), samt ministeransvarsprinsippet som står veldig sterkt i Norge. Antallet og type departementer sier noe om hvor mange statsråder som inngår i regjeringskollegiet og hvilket ansvarsområde de har. Mange departementer med definert sektoransvar kan styrke styringen av forvaltningen, men kombinert med det sterke ministeransvarsprinsippet kan det også gi samordningsutfordringer. Også etablering av direktorater og tilsyn (jfr. indre fristilling) kan påvirke styring og samordning av

forvaltningen. Statsrådenes instruksjonsmyndighet gir direkte styringsmuligheter, men valg av direktorats- og tilsynsformen markerer samtidig noe større avstand til politisk ledelse, og sterkere understøtting av faglige hensyn. Det at de underordnede direktoratene og tilsynene ofte også er underlagt flere departementer, kan gi samordningsutfordringer. Om kandidaten velger å si noe om organisering og styring av statlige selskaper (ytre fristilling), så kan det også nevnes her; som noe som gir statsråden begrensede muligheter for å styre direkte, og som ytterligere bidrar til å øke kompleksiteten i statlig virksomhet. Eksempler på tiltak for å motvirke det en gjerne har betegnet som en oppsplittet eller endog fragmentert forvaltning er reduksjon av antall departementer, tydeliggjøring av samordningsroller i enkeltdepartementer (jfr Justis og beredskapsdepartementet), økt koordineringskapasitet ved Statsministerens kontor, sammenslåing av etater (jfr Mattilsynet) og etablering av mer formelle samarbeidsorganer på tvers i forvaltningen. Kandidater som også trekker inn arbeidsformer internt i regjeringskollegiet (r-notater, formelle og uformelle samarbeids- og beslutningsarenaer) og utnevning av flere statssekretærer og politiske rådgivere som kan bistå regjeringens medlemmer i styring og samordning, bør premieres.

Pensum: Christensen mfl. 2021, kapittel 1, 2, 3 og 6; Stigen mfl. 2018, kapittel 5 og 6.

2. Redegjør for hva vi forstår med en velferdsstat, herunder hvordan velferd kan måles. Diskuter deretter noen av de utfordringene den norske velferdsstaten står overfor i tiden fremover.

Redegjør: Ordet kommer fra farvelhilsen i gamle dager: «Fahr Wohl», «fare well» - gammelnordisk «vel fara». Det handler om «det gode liv», og en felles kjerne i begrepet er at det viser til noe ønskelig – en gunstig tilstand. I forestillingen om «det gode liv» inngår gjerne som et minimum fravær av økonomisk nød og rettigheter som gir trygghet i livssituasjoner som kan være vanskelige, slik som alderdom, uførhet, sykdom og arbeidsløshet. Det er gjort et poeng i forelesning ut av at et godt liv ikke bare handler om materiell velstand, men også om en rekke andre faktorer som offentlige myndigheter i større eller mindre grad kan påvirke gjennom politiske beslutninger.

Hvordan velferd kan måles har ikke vært tema i forelesning, men det er lagt ut forslag til løsning av en oppgave som tar for seg dette. I pensumartikkelen til Rothstein (2015) nevnes flere mulige mål på «menneskelig velferd». For eksempel fremkommer det at standardmålene på velferd omfatter såkalte objektive mål som folkehelse, fattigdomsnivå, barnedødelighet og alfabetiseringsgrad (altså fravær av analfabetisme). Men i tillegg benyttes det såkalte subjektive mål, som oppfatninger om korrupsjonsnivået i et land, oppfatninger om sosial tillit og i hvilken grad folk rapporterer at de er tilfredse med sitt liv eller rapportert «lykke». Det finnes også rangeringer ut fra respekt for menneskerettigheter, likestilling mellom kjønnene, innovasjonsevne og konkurransevne – som eksempler.

Diskuter: Det er omtalt flere utfordringer i pensum, men i forelesning ble det lagt vekt på tre: eldrebølgen, innvandring og den økonomiske utvikling.

- Når det gjelder eldrebølgen er både økt behov for tjenester og pensjonsforpliktelsene viktige. Det som her kan diskuteres er endringer i politikken, som kan bøte på

utfordringene – velferdsteknologi når det gjelder tjenester, justeringer i pensjonssystemet når det gjelder kontantutbetalingene.

- Når det gjelder innvandring, er det gjort et poeng i forelesning av de to motstridende velferdsargumentene i innvandringsdebatten – på den ene siden gir innvandring arbeidskraft, på den andre siden kan velferdsordningene i rike land tiltrekke innvandrere. I tillegg er det alternative argumentet i debatten trukket fram: den moralske forpliktelsen til å hjelpe mennesker i nød. Disse argumentene kan diskuteres opp mot hverandre. Utfordringsbildet kan også diskuteres – fordi de velferdsstatlige utfordringene ved innvandring kun eksisterer ved manglende integrering i arbeidslivet/dersom innvandrere får dårlig betalte jobber og dersom innvandrere i liten grad bidrar til skatteinntekter og/eller har et stort forbruk av velferdsytelser. Også årsakene til flyktningsstrømmene i seg selv vil her være relevante – selv om dette ikke har vært tema i emnet.
- Når det gjelder den økonomiske utviklingen, er det i forelesning gjort et poeng ut av at det ikke er ny-liberalismen – og et ønske om å bygge ned staten – som er utfordringen, men velgerflertallets ønske om en *mer aktiv* velferdsstat. Det er altså et forventningspress mot det offentlige. Her kan bruk av private løsninger diskuteres, og hva som da vil kunne skje med den velferdsstatlige ideen om omfordeling og solidaritet mellom skattebetalere. Referanser til typene av velferdsstater, med angivelse av kjennetegnene på den nordiske sosialdemokratiske velferdsstaten, er relevant – men bør ikke være omfattende. Forskjellen på Solberg- og Støre-regjeringen kan også trekkes inn – hvor Solberg-regjeringen har forsøkt å stå imot forventningspresset gjennom å redusere noen velferdsordninger, mens det kan argumenteres for at Arbeiderpartiet (SV og Rødt) gikk til valg i høst på å utvide velferdsstaten ytterligere.

Pensum: Rothstein 2015, Hatland mfl. 2018, kapittel 2, 9 og 12.

3. Redegjør for hovedtrekk ved fylkeskommunen som politisk-administrativ enhet. Diskuter deretter hvordan fylkeskommunen over tid har endret sin rolle i styringssystemet.

Redegjør: En beskrivelse av antall og hovedoppgaver er grunnleggende (og enkel tilgjengelig informasjon). Det bør imidlertid gjøres et poeng ut av at fylkeskommunen i dag er et politisk-administrativt system, med folkevalgt politisk ledelse (fylkestinget) på samme måte som kommunene.

Fylkeskommunen som system kan med fordel ses på parallelt til kommunene, og det kan gjøres et poeng ut av at også fylkeskommunene er «generalistkommuner» – som betegnes som en spesifikk lokalstyreordning med sektorovergripende ansvar og politisk styring. Figuren presentert i forelesning for å illustrere ulike lokalstyreordninger er klippet nedenfor:

		Styrt av folkevalgte?	
		<i>Ja</i> (politisk desentralisert)	<i>Nei</i> (administrativt desentralisert eller delegert)
Saksfelt	<i>Multifunksjonell</i> (flere oppgaver)	Generalistkommune	Prefektordning
	<i>Unifunksjonell</i> (én hovedoppgave)	Særkommune	Lokal stat

Diskuter: Det er bevisst ikke presisert noe tidsperspektiv i denne delen av oppgaven, og det er flere måter å besvare den på. En likefrem løsning vil være å ta utgangspunkt i den historiske utviklingen av fylkeskommunene, slik denne er forelest over:

- Fra hjelpeorgan for «primærkommunene» (1837) til fullverdig politisk-administrativt nivå (1975/1977)
- Kampen mellom fylkesmannen (nå: statsforvalteren) og fylkeskommunene (1982)
- Fra tjenesteprodusent til regional utvikler (2002)
- Og framover/etter regionreformen (2020)?

Rollen i styringssystemet er berørt ved overgangen til alle disse periodene.

- Da fylkeskommunene ikke hadde folkevalgte var det kun to politisk-administrative nivåer i styringssystemet. Samtidig var mellomnivået også før 1975 viktig for å ivareta oppgaver kommunene ikke selv hadde kapasitet til å ta seg av.
- Kampen om oppgaver eksemplifisert både med miljøsaken som gikk til fylkesmannen (nå: statsforvalteren) og sykehusene som ble statseide foretak – fylkeskommunene har blitt mindre viktige som tjenesteprodusenter i styringssystemet over tid. Har samtidig blir viktigere som regionale utviklere – men den rolle oppveier ikke tap av tjenester til statlig forvaltningsnivå. Få studenter vil antakelig se denne parallellen, men at omfang av oppgaver er viktig for å definere et styringsnivå kan studentene argumentere for med referanse til Local Autonomy Index – hvor en av indikatorene nettopp er omfang av oppgaver.
- Det er et pluss dersom kandidaten er oppdatert på regionreformen, og resonnerer rundt ønsket om å styrke regionene som ikke helt ble noe av.

Pensum: Stigen mfl. 2018; Jacobsen 2020.