

# Sensorveiledning

## SAMFUNNSVITENSKAPELIG EMBETSEKSAMEN HØST 2018 STV1400 Offentlig politikk og administrasjon [Versjon 5.12.2018]

Kandidaten skal besvare oppgaver både fra oppgavesett I og oppgavesett II.  
Oppgavesett I: Essay teller 60 %, og oppgavesett II: Kortspørsmål teller 40 %.

### Oppgavesett I: Essay

#### Besvar én av følgende oppgaver:

**1. Byråkrati har nærmest blitt et skjellsord i den offentlige debatten, mens vi faglig sett gjerne legger vekt på at det kan bidra til å ivareta viktige funksjoner. Redegjør for hovedtrekkene i det ansvarlige byråkrati (weberiansk, klassisk byråkrati), og for hvilke hensyn som preger embetsmannsrollen. Drøft deretter hvordan ulike utviklingstrekk de siste 20–30 årene har påvirket balansen mellom politisk lojalitet, nøytralitet, og faglig uavhengighet.**

#### *Redegjørelse*

I pensum brukes begrepet det ansvarlige byråkrati. Der gjennomgås den hierarkiske strukturen, at man har spesialiserte arbeidsoppgaver og at avgjørelser skal fattes etter lover og regler. Byråkratene skal ikke påvirke avgjørelser, men drive upartisk saksbehandling. På forelesning har vi brukt mye tid på Webers ideal-modell av byråkratiet. Der har litt mer av bakgrunnen for byråkatiets fremvekst blitt viet plass. I tillegg til det som står i pensum (hierarki, spesialisering, regler), har jeg understreket at det weberianske klassiske byråkratiet kjennetegnes av at autoriteten skal være knyttet til posisjon, at man har karrierer basert på kompetanse (meritokratisk prinsipp) og at det er et skille mellom politikk og administrasjon. Med hensynene som preger embetsmannsrollen tenkes det her på politisk lojalitet, nøytralitet, og faglig uavhengighet. Ettersom disse også nevnes i selve oppgaveteksten er det viktig at studentene faktisk klarer å fylle disse begrepene med meningsfylt innhold. Dette er grundig dekket i pensum og på forelesning. I pensum trekkes også rettsstatsverdier frem som et eget hensyn (likebehandling, upartiskhet osv.).

#### *Drøfting*

Studenter som trekker inn mye om hvordan byråkrati har blitt et skjellsord, bør ikke premieres veldig. Heller ikke lange utlegninger om alternative byråkrati-modeller (det representative byråkrati) bør vektlegges. Her er vi ute etter ulike utviklingstrekk som kan påvirke balansen mellom de ulike forvaltningshensynene (politisk lojalitet, nøytralitet, og faglig uavhengighet). I pensum trekkes det spesielt frem at den økte kompleksiteten i forvaltningsrollen har ført til et krysspress. I pensum kobles også den økte kontrollvirksomheten fra Stortinget og Riksrevisjonen, samt pågang fra mediene til

spenninger i forholdet mellom politikk og administrasjon. På forelesning har vi også koblet utviklingen i sentralforvaltningen til disse hensynene. Fristillingsprosesser har rendyrket departementene som sekretariater for politisk ledelse, mens den tekniske fagkunnskapen i større grad finnes i direktoratene. Dette har (potensielt) økt betydningen av politisk lojalitet på bekostning av faglig uavhengighet. Hvordan den samme balansen kan forrykkes som følge av det økte mediepresset har også blitt gjennomgått. Enkelte studenter vil kanskje også trekke inn endringer i regjeringen som grunnlag for endringer i balansen. Regjeringskifter fører riktignok alltid til at den politiske lojaliteten og partipolitiske nøytraliteten settes på prøve, men det som har vært spesielt de siste 10-15 årene er at «nye» partier har kommet inn i regjeringskontorene (SV og Frp).

Hovedkilder: Christensen m. fl. 2014: kapittel 5 og 6.

**2. Denne høsten har spørsmål om fattigdom og ulikhet stått sentralt i den offentlige debatten. Redegjør for sentrale kjennetegn ved den norske velferdsstaten. Drøft hvordan den norske velferdsstaten kan fungere utjevne for ulike grupper i samfunnet.**

*Redegjørelse*

Vi har i forelesning gjennomgått flere måter den norske velferdsstaten kan beskrives på. En tilnærming vil være å beskrive typer av ytelser, herunder gi eksempler på ulike kontantytelser/stønader, tjenester og ordninger. Kandidatene bør ha en del eksempler på hva slags ytelser og tjenester som inngår.

En annen tilnærming vil være å karakterisere Norge som et Nordisk velferdsregime, i kontrast til det Angelsaksisk liberale og Kontinentalt katolsk-konservative regime (Esping Andersen). Det norske/nordiske er kjennetegnet av residualisme, aktiv arbeidspolitikk og tilbud av offentlige tjenester – hvilket gjør kommunene viktige som leverandører i velferdsstaten. Det norske systemets vekt på universalisme kan med fordel ses i kontrast til residualismen i det Angelsaksisk liberale regimet, og prestasjons- eller forsikringsprinsippene i det Kontinentalt katolsk-konservative regimet.

Den norske velferdsstaten kan også beskrives med utgangspunkt i det store omfanget den har, enten som andel av BNP, hvor Norge ligger høyt, og/eller som andel av tjenester og kontantytelser/stønader, hvor Norge karakteriseres av å benytte en omtrent like stor andel av BNP til tjenesteyting som til kontantytelser. Her kan den historiske utviklingen trekkes fram, med en økning i andelen tjenester over tid (Hatland mfl. (red.) 2018:72).

Det er et pluss dersom kandidaten benytter litt ulike perspektiver på sin beskrivelse av den norske velferdsstaten.

Hovedkilder: Hatland mfl. (red.) 2018: kapittel 1, 10; Hansen 2016: kapittel 4+s.157.

*Drøfting*

Drøftingen bør ta utgangspunkt i hva som er målet med en velferdsstat. For eksempel kan det tas utgangspunkt i en definisjon. Vi har benyttet Hansen (2016:137,138):

- Organisert myndighetsutøvelse som modifierer markedskreftenes spill
- Korrektiv retter seg mot
  - Minimumsinntekter
  - Redusere usikkerhet og risiko
  - Sosiale goder og tjenester

Og/eller det kan tas utgangspunkt i hva som er de tre begrunnelsene for offentlig sektor, eller budsjett- og finanspolitikkenes tre funksjoner: Allokering (tildeling), fordeling og stabilisering – hvor fordeling knyttes til velferdsstatens formål. Det bør i alle fall slås fast innledningsvis at en av velferdsstatens sentrale hensikter er omfordeling – å korrigere markedet som uvegerlig skeivfordeler. Det kan også slås fast at ulikheten i inntekt er økende – vi har gjennomgått ulike oversikter over gini- koeffisienter i forelesning.

I diskusjonen av omfordeling har vi i forelesning tatt utgangspunkt i hvordan både skatt og velferdsstatens tjenester virker omfordelende. Vi har gjennomgått tall fra Perspektivmeldingen 2017 som viser effekter av henholdsvis skatt og overføringer, og tjenester, på gini-koeffisienten. Det sentrale er imidlertid at studentene kjenner til hvordan skatt og velferdsstatens tjenester kan omfordele. Det kan også reflekteres over at det dreier seg om omfordeling mellom fattig og rik. I tillegg bør kandidaten trekke fram en del av de innvendingene til/diskusjonene av graden av omfordeling vi finner hos Hansen (2016: kapittel 7).

I forelesning diskuterte vi i tillegg, med utgangspunkt i utfordringsbildet for velferdsstaten knyttet til innvandring, hvordan velferdsstaten håndterer arbeid til, og forbruk av velferdsytelser til innvandrere som gruppe. Innvandrere er i henhold til SSB definert som personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre. Vi gjennomgikk grunner til innvandring (arbeidsinnvandring, flyktningeinnvandring (kvoteflyktninger eller asylsøkere), familiegjenforening, student) og understreket den store variasjonen i innvandrerbefolkningen. Den sentrale diskusjonen i denne sammenhengen vil imidlertid være hvordan, og i hvilken grad, norsk politikk fører til utjevning også for denne gruppen – altså mellom innvandrerbefolkningen og resten av befolkningen. I forelesningen tok vi utgangspunkt i Hatland mfl. (red.) 2018, kapittel 9, for å påpeke hvordan innvandrere deltar på arbeidsmarkedet og hvordan de som gruppe bruker velferdstjenester.

I definisjonen av en velferdsstat ligger det også en ambisjon om å hindre fattigdom. Også dette vil være et relevant utgangspunkt for diskusjonen av utjamning. På forelesning er spørsmålet om fattigdom problematisert med utgangspunkt i det målet som ofte benyttes, nemlig lavinntektshusholdning med en gjennomsnittlig inntekt lavere enn 60 prosent av mediangjennomsnittet i en tre-årsperiode. Det er ikke sikkert alle disse er fattige. Studentene ble også presentert for SSB's nyopprettet statistikk «Fattigdomsproblemer, levkårsundersøkelsen» med indikatorer på opplevd fattigdom.

Det er et pluss dersom siste del av oppgaven ses i sammenheng med den første, for eksempel på den måten at universalismeprinsippet diskuteres opp mot målet om utjevning. Det er også et pluss dersom kandidaten klarer å diskutere omfordeling også gjeldende innvandrere som gruppe på en adekvat og saklig måte. Og, da dette jo er en svært aktuell

problemstilling, i og med Krf sitt veivalg og forestående regjeringsforhandlinger, er det et pluss dersom kandidaten referer til den politiske debatten. Spørsmålet om økning av barnetrygden er for eksempel aktuelt, som et universelt virkemiddel for å heve inntekten for dem med som ligger lavest.

Hovedkilder: Fiva mfl. 2014: 3.3–3.5, Hansen 2016: kapittel 2 og 7 og Hatland mfl. red. (2018), kapittel 9.

## **Oppgavesett II: Kortspørsmål**

### **Tre spørsmål skal besvares:**

#### **1. Hva er New Public Management (NPM)?**

New Public Management er viet et helt kapittel i pensumboken og mye tid på forelesning. Begge steder er det lagt vekt på at dette er en reformbevegelse, en handlekurv av ulike tiltak, mer enn en helhetlig reform som har blitt gjennomført likt i alle land. Bakgrunnen var ønske om effektivisering og læring fra privat sektor. Av reform-tiltak har det blitt lagt vekt på oppsplitting/desintegrering gjennom både horisontal og vertikal differensiering, mål- og resultatstyring (MRS), prestasjonslønn, konkurranseutsetting, privatisering samt økt bruker/service-orientering. I Norge er det primært fristilling, MRS og lønnsreformer som har vært mest fremtredende. Men man finner også eksempler på de andre tiltakene. Positivt hvis studenter kan skille mellom mer generelle endringstendenser og det som har skjedd i Norge. Også positivt hvis noen trekker frem at ønske om mer effektivitet og autonomi kan føre til mindre politisk kontroll. Spesielt kritikken mot MRS har blitt viet en del plass i pensum. Men vi forventer ikke lange utredninger her.

Hovedkilder: Christensen m. fl. 2014: kapittel 11.

#### **2. Hva er en «generalistkommune»?**

Det er forelest over en mulig forvirrende bruk av begrepet. I norsk sammenheng benyttes «generalistkommuneprinsippet» som et uttrykk for at alle kommuner ivaretar samme oppgaver. Men i litteraturen representerer en «generalistkommune» en spesifikk lokalstyreordning – med sektorovergripende ansvar og politisk styring. Diskusjonen av prinsippet i norsk sammenheng har kandidatene sett spesielt i forbindelse med en diskusjon av kommunesammenslåinger, hvor oppgavedifferensiering og etablering av særkommuner – som to måter å endre lokalstyreordning på – fremstår som alternativer.

I diskusjonen av generalistkommuner som en type lokalstyreordning har vi tatt utgangspunkt i denne tabellen:

		Saksfelt	
		Multifunksjonell	Unifunksjonell
Styrt av folkevalgte?	Ja	Generalistkommune	Særkommuner <i>(menighetsråd)</i>
	Nei	Prefektordning <i>(fylkesmenn)</i>	Lokal stat <i>(NAV-kontor, Statens vegvesen, kartverket, etc.)</i>

Det er et pluss dersom kandidaten presenterer og har kunnskap om begge måtene begrepet benyttes på.

Hovedkilder: Prop. 96S (2016–2017): kapittel 7, Christensen mfl. 2014:137–140, se også Fiva 2014: 56.

### 3. Hva menes med indre og ytre fristilling?

Dette er også behandlet grundig i pensum og på forelesning. Her blir indre og ytre fristilling med et samlebegrep kalt vertikal spesialisering. Den indre fristillingen dreier seg om opprettelsen av direktorater eller tilsyn. Altså situasjoner hvor oppgaver og ansvar som tidligere lå i departementet blir flyttet nedover i systemet. I pensum er det gitt en ganske omfattende historisk gjennomgang. Vi forventer ikke at studentene kan dette. Men positivt hvis de kan koble opprettelsen av nye direktorater til den økte kompleksiteten i samfunnet. Det ble mer staten skulle ha ansvar for og nye departementer ble derfor opprettet. Oppgaver ble imidlertid etter hvert flyttet ut av departementene fordi det var vanskelig og arbeidskrevende å styre så store sektorer fra departementene. Ytre fristilling handler om opprettelsen av statsforetak og (aksje)selskaper (helt eller delvis eid av staten). Dette er situasjoner hvor virksomheter og oppgaver som tidligere var statens ansvar blir flyttet vekk fra de sentrale styringsorganene og blir del av et kommersielt marked. Vi forventer at studentene klarer å eksemplifisere enkelte av disse prosessene (NSB, Posten, Statoil, Telenor osv). Men vi forventer ikke detaljerte gjennomganger. Positivt hvis noen også kommer inn på at de nye selskapsformene og økte kommersielle hensynene har svekket mulighetene for politisk styring.

Hovedkilder: Christensen m. fl. 2014: kapittel 2, 3 og 11.

### 4. Hva har preget utviklingen av fylkeskommunene fram til i dag?

Det er forelest over fylkeskommunene historie og pågående regionreform. Fylkeskommunen er dessuten godt dekket i pensum. Kandidaten bør ha oversikt over hovedtrekkene i dette forvaltningsnivåets «oppgang og nedgang», helst med omtrentlige tidsangivelser.

- Fra hjelpeorgan for «primærkommunene» (1837) til fullverdig politisk-administrativt nivå (1975/1977)
- Kampen mellom fylkesmannen og fylkeskommunene (1982)
- Fra tjenesteprodusent til regional utvikler (2002)

Hovedhistorien vil kunne knyttes til demokratioptimismen på 1970-tallet, til etter hvert å bli et spørsmål om oppgaver.

Det er et pluss dersom kandidaten kommenterer hvilke oppgaver fylkeskommunene har, regionnivåets rolle i dag – og er oppdatert på regionreformen.

Hovedkilder: Christensen mfl. 2014: kapittel 9, Fiva mfl. 2014: kapittel 5.6

## **5. Hva menes med den parlamentariske styringskjeden?**

Dette er viet mye tid på forelesning, og er også dekket i pensum, spesielt i Kolltveit (2014). Den parlamentariske styringskjeden illustrerer hvordan makt delegeres fra folket til valgte representanter i nasjonalforsamlingen, deretter til regjeringen og videre til ministrene og regjeringsapparatet. Den parlamentariske styringskjeden synliggjør både hvordan makt delegeres nedover og ansvarlighet føres tilbake. Vi forventer at studentene kan redegjøre for grunntrekkene i denne modellen av det norske demokratiet. Studentene bør derfor kunne vise hvordan de ulike aktørene har ulike roller i det politiske systemet. På forelesning har vi snakket en del om hvordan forskjellige ting kan svekke/føre til brudd på styringskjeden (lav valgdeltakelse, like politiske representanter, manglende evne til å danne en regjering, for maktfullt byråkrati, for fragmentert statsforvaltning, korrupsjon i offentlig sektor osv.). Vi forventer ikke at studentene kommer inngående inn på alt dette, men illustrerende eksempler er alltid et pluss.

Hovedkilder: Christensen m. fl. 2014: kapittel 5, Kolltveit 2014.

## **6. På hvilke måter kan staten styre kommunesektoren?**

Det er forelest spesielt over kommunestruktur som en måte å styre kommunesektoren på. Men på siste oppsummerende forelesning ble de ulike virkemidlene gjennomgått, om enn ikke i dybden. Virkemidlene er imidlertid meget godt dekket i pensum.

Vi har operert med et skille mellom statens styringsmuligheter som går på organisering på den ene siden, og bruk av styringsvirkemidler på den andre:

- Organisering
  - Kommune- (og fylkes)inndeling, herunder antall styringsnivåer
  - Funksjonsfordeling
- Styringsvirkemidler
  - Lovregulering og kontroll
  - Økonomiske rammebetingelser
  - Pedagogiske virkemidler og samarbeid

Det forutsettes at kandidaten kjenner til de ulike virkemidlene og kan si noe spesifikt om innholdet i dem/hvordan de brukes. For eksempel skille mellom rammetilskudd og øremerkede tilskudd, eller lover som pålegger plikter og rettighetslover, etc. Det er lagt vekt på at lovregulering/kontroll og økonomiske rammebetingelser er de viktigste

styringsvirkemidlene – slik at kravet til dybde når det gjelder pedagogiske virkemidler og samarbeid bør være mindre.

Det er et pluss dersom kandidatene kommenterer forskjeller i styringsvirkemidlenes styrke, evt. hvordan kommunens autonomi i større eller mindre grad påvirkes av ulike virkemidler.

Hovedkilde: Fiva mfl. 2014: kapittel 2–5.