

Sensorveiledning

**SAMFUNNSVITENSKAPELIG EMBETSEKSAMEN
HØST 2018 – UTSATT EKSAMEN
STV1400 Offentlig politikk og administrasjon
[Versjon 20.1.19]**

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. Redegjør for innholdet i New Public Management (NPM) som forvaltningspolitisk reformbølge og hvorfor den oppstod. Vis så hvordan NPM-reformer har kommet til uttrykk i norsk offentlig forvaltning, og drøft hvordan disse reformene har virket inn på forvaltningens verdigrunnlag.**

I oppgavens første del forventes kandidatene å gjøre rede for de fleste av følgende hovedtrekk ved NPM: Oppsplitting og desintegrasjon (også kalt horisontal spesialisering/vertikal spesialisering eller fristilling); vekt på profesjonell ledelse og mer resultatorientering i personalpolitikken (lønnsystemet); økt bruk av mål- og resultatstyring; mer konkurranseeksponering og privatisering; økt serviceorientering og brukerstyring. Studentene bør peke på dette som en «handlekurv» av ulike reformelementer og at NPM-bølgen ikke alltid peker i samme retning i alle land. Det bør honoreres om studentene også sier noe kort om hva forvaltningspolitikk er siden dette begrepet er brukt i oppgaveteksten. Når det skal redegjøres for hvorfor reformbevegelsen oppstod så kan studentene trekke på sin innsikt i utviklingen av forvaltningen og også diskusjonen i Christensen mfl. kapittel 11 (om å forklare likheter og variasjoner i reformtiltak).

Hvordan NPM har kommet til uttrykk i norsk offentlig forvaltning er godt dekket i pensum og på forelesning. Her må vi forvente at studentene i det minste peker på mål- og resultatstyring samt strukturell fristilling.

Det finnes ikke noen fasit-løsning på hvordan diskusjonsdelen skal legges opp. Her er vi ute etter å se studentenes evne til å drøfte hvordan balanseforholdet mellom ulike verdier som forvaltningen hviler på blir berørt av disse reformene: vektleggingen av kostnadseffektivitet (viktig del av rasjonale bak NPM) i forhold til vektleggingen av andre hensyn i forvaltningen som politiske signaler, faglige hensyn, rettigheter, likebehandling, forutsigbarhet og berørte parters interesser. Det er logisk at diskusjonen om politisk styring vs. autonomi står sentralt. I denne oppgaven er det gode muligheter til å trekke på de mange eksemplene i pensum som omhandler utvikling i norsk offentlig forvaltning generelt og i ulike sektorer (eks. NAV, utdanning, sykehus), men også mer dagsaktuelle eksempler.

At kandidaten viser evne til å tenke selvstendig og på tvers av ulike pensumbidrag bør verdsettes høyt.

Vi spør ikke etter en redegjørelse for 'mot-bølgen' post-NPM i denne oppgaven, men vi syns ikke det skal telle negativt om utviklingstrekk fra post-NPM perioden flettes inn i redegjørelsesdelen og i diskusjonen.

Hovedkilder: Christensen mfl. 2014 og Hansen 2016: kapittel 1.

2. Gjør rede for hva vi forstår med kommunal autonomi. Drøft deretter hvilken betydning kommunal autonomi kan ha for effektiv oppgaveløsning i kommunene.

Gjør rede for: Kommunal autonomi er behandlet synonymt med kommunal frihet. Spørsmålet om kommunal autonomi er ikke definatorisk, men handler om grad av autonomi. Kandidaten kan nevne tre forhold som generelt definerer den lokale autonomien: enhetsstat/føderal stat; lovfesting av kommunalt selvstyre; og statlig styring. Variabelen i spørsmålet handler om typen av og grad av statlig styring. Kandidaten kan også nevne Kjellbergs' autonomimodell og integrasjonsmodell, hvor hovedpoenget er at velferdsstatens utvikling har framtvinget en statlig interesse i kommunal sektor som tilsier integrasjon – herunder relativt omfattende statlig styring.

Drøft: Kandidaten kan ta utgangspunkt i demokrati som et sentralt hensyn i styringssystemet, som begrunner et folkevalgt nivå lokalt (og for så vidt regionalt). For at det lokale demokratiet skal fungere – for at det skal være noe å bestemme over lokalt – så må kommunene ha en viss frihet, eller autonomi. En sentral begrunnelse for at kommunene ivaretar en rekke offentlig oppgaver – altså, begrunnelse for desentralisering jfr. Oates – er jo at de lokalt folkevalgte skal kunne tilpasse kommunenes oppgaveivaretagelse til lokale behov, forhold og preferanser. Det er samfunnsøkonomisk gunstig. Også for prioriteringseffektiviteten er det behov for en viss grad av autonomi, som tillater reell lokal tilpasning.

I drøftingen bør kandidaten dra opp sentrale begrunnelser for statelig styring, som legitime grenser for den lokale autonomien. Begrunnelsene vi har gjennomgått i forelesning er:

- Unngå uheldige eksternaliteter
- Geografisk likhet
- Rettssikkerhet
- Fordeling
- Stabilisering

Det er et pluss dersom kandidatene har med ekstra momenter som at kommunene sikrer tilgjengelighet av tjenester i hele landet, og/eller at det lokale demokratiet og kommunenes nærhet til innbyggerne er sentralt for å sikre velferdsstatens legitimitet.

Hovedkilder: Christensen mfl. 2014: kapittel 8; Fiva mfl. 2014: kapittel 1 og kapitel 10, og evt. Hansen 2016: kapittel 4.

Oppgavesett II: Kortspørsmål

Tre spørsmål skal besvares:

1. Hva er de viktigste endringene i personalets sammensetning i sentraladministrasjonen de siste 30 årene?

Her spørres det etter en redegjørelse av fakta. Noen stikkord:

- Personalsammensetningen mer differensiert og heterogen over tid
- Større mobilitet (mellom offentlig/privat og mellom ulike etater)
- Økt kvinneandel og flere med minoritetsbakgrunn
- Andelen jurister er blitt redusert – (flere samfunnsvitere generelt og statsvitere spesielt)
- Økt innslag av kommunikasjons- og informasjonsrådgivere (arbeider i gråsonen mellom politikk og forvaltning)

De aller mest avanserte besvarelsene vil kontekstualisere disse hovedendringene (bakgrunn og implikasjoner).

Det bør telle positivt om besvarelsene kort knytter an til teorien om det representative byråkrati (og nevner tiltak som moderat kvotering, trainee-stillinger osv.) som perspektiv på disse endringene.

Pensum: Christensen mfl. 2014: kapittel 5.

2. Hvorfor produserer staten og kommunene private goder?

Her bør kandidaten definere hva private goder er (gjerne i kontrast til kollektive goder), som goder der pris fungerer ekskluderende – de som ikke betaler får ikke nye godt av tilbudet; og rivaliserende – mengdebegrensning, slik at en persons forbruk av et gode reduserer den mengden som er igjen til andre. Videre kan kandidaten vise til markedssvikt som begrunnelse for allokering – det offentlige kan produsere offentlige goder som markedet ikke ville produsere. Men det primære her er omfordeling, hvor markedet jo skaper ulik fordeling av inntekt mellom personer, men hvor det offentlige på forskjellige måter kan omfordele.

Det er et pluss dersom kandidaten problematiserer forholdet mellom private og offentlige goder og valgt grad av omfordeling, som vil være ulik i ulike typer av velferdsstater.

Hovedkilder: Fiva mfl. 2014: kapittel 3; Hansen 2016: kapittel 2.

3. Hvilken rolle spiller Europakommisjonen i EUs beslutningsprosesser?

Studenten bør redegjøre for hva Europakommisjonen er, og hva som skiller Kommisjonen fra andre EU-organisasjoner. I beskrivelsen av hva Kommisjonen er, så bør studenten redegjøre for kommisærenes (gjerne også presidenten for Kommisjonen) sine rolle og vise kjennskap til at Kommisjonen består av ulike kabinetter/DGer som langt på vei tilsvarer

departementsstrukturen i nasjonale systemer. Det er helt sentralt at studenten får frem at Kommisjonen er EUs utøvende organ, og fint om studenten får frem forskjeller og likheter sammenlignet med en nasjonal regjering.

Det er et pluss dersom studenten skriver at Rådet (Ministerrådet) og Europaparlamentet er EUs lovgivende organer og får tydelig frem forskjellene mellom disse og Kommisjonen i EUs beslutningsprosesser. Det er også fint om studenten sier noe om Europakommisjonens betydning for Norge/i EØS, men studenten bør helst ikke bruke for mye plass på dette.

Hovedkilde: Christensen mfl. 2014: kapittel 10.

4. Hva er typisk for det nordiske sosialdemokratiske velferdsregimet?

Stikkordet er universalisme, i motsetning til residualisme (Angelsaksisk) og prestasjons- eller forsikringsbaserte modeller (Sør-Europa). Herunder:

- Høy deltakelse i arbeidslivet og aktiv arbeidsmarkedspolitikk
- Universelle trygdeordninger + ytelser opptjent i arbeidslivet
- Skattefinansiering av mange velferdsordninger
- Aktiv familiepolitikk og mange *tjenester* til familien
- Frivillig sektor begrenset rolle

Ingen land har rendyrkede modeller, men de nordiske landene – Norge, Sverige og Danmark, og til dels Finland – er nevnt som eksempel her.

Kilder: Hatland mfl. (red.) 2018: kapittel 1 og 10; Hansen 2016: 157.

5. Hva menes med det ansvarlige og det representative byråkratiet?

I pensum trekkes ulike kjennetegn ved det ansvarlige byråkrati frem. 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 byråkratiets fremvekst blitt viet plass. I tillegg til det som står i pensum (hierarki, spesialisering, regler), er det 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. At avgjørelser skal fattes etter lover/regler og byråkratene ikke skal påvirke avgjørelser, gjør at det ansvarlige byråkratiet i pensum omtales som en «organisasjon uten mennesker».

Motsatsen er «mennesker uten organisasjon» som i pensum har blitt brukt på byråkratimodellen det representative byråkrati. Her er tanken at egenskapene ved personer som innehar posisjoner og stillinger i byråkratiet faktisk har en selvstendig innflytelse på forvaltningsadferden. Det er altså et rom for skjønn i alle avgjørelser og dette påvirkes av byråkratens egenskaper. Personalsammensetningen i det representative byråkratiet bør

derfor langt på vei speile den befolkningen og det samfunnet det er ment å betjene. Det er positivt hvis kandidater peker på at vi i Norge langt på vei har et «ansvarlig byråkrati», men at kvoteordninger/trainee-ordninger (for eksempel for å få inn flere med innvandrerbakgrunn eller med funksjonshemming) vitner om at også inspirasjon fra «det representative byråkratiet» gjør seg gjeldende.

Pensum: Christensen mfl. 2014: kapittel 5.

6. Hva forstår vi med en formannskapsmodell for politisk organisering i kommunene?

Kandidaten bør peke på at modellvalg har å gjøre med forholdet mellom kommunestyret (folkevalgt organ) og det «utøvende» politiske organet i kommunen – som vil være ulikt avhengig av om kommunen har valgt en formannskapsmodell eller en parlamentarisk modell. Kommunene kan fritt velge modell, jfr. kommuneloven – det er kun to kommuner (Oslo og Bergen) og enkelte fylkeskommuner som har valgt parlamentarisk modell.

I Formannskapsmodellen skjer kommunestyrets valg av formannskap ut fra forholdstallsprinsippet – slik at alle partier som sitter i kommunestyret, om de er store nok, blir representert i formannskapet. (Valg til formannskapet kan skje ved forholdstallsvalg eller enstemmig avtale. Avtalemодellen innført fra 2007. Fordi det kreves enstemmighet blir det i praksis oftest forholdstallsfordeling). Dermed er det ikke et flertall som sitter i formannskapet/det utøvende organet og kan styre – alle partier er med. Det er ikke spørsmål om å ha tillitt fra kommunestyret, som i en parlamentarisk modell.

Kandidaten vil kunne sette formannskapsmodellen opp mot den parlamentariske, som jo i prinsippet fungerer likt som på nasjonalt nivå mellom Storting og regjering.

Det er et pluss dersom kandidaten peker på effekter, f.eks. at partipolitiske konfliktlinjer antas å bli tydeligere overfor velgerne i parlamentariske modeller.

Hovedkilde: Fiva mfl. 2014: 137–144.