

Makten som knebler seg selv

av Aksel Braanen Sterri

Spør du en dommer, politimann eller en byråkrat om hun har makt, vil hun nekte for det. Hun utøver bare andres vilje. Ikke la deg lure.

Personer og institusjoner som ikke er på valg, og dermed ikke svarer til folket, forvalter statens voldsmonopol. Den kan dømme deg til 21 års fengsel, den kan nekte deg trygderettigheter og bostøtte, og kan kaste deg ut av landet om den mener du er her på ugyldig grunnlag. Få ganger føler man seg så maktesløs som når man blir anholdt av politiet og senere står overfor domstolen. Når du blir sendt rundt i NAV-systemet, for så å ende med et uforståelig avslag på søknaden om trygd på det lokale NAV-kontoret, sitter du igjen med den dypeste form for avmaktsfølelse. I disse tilfellene ligger makten hos politiet, domstolene og NAV, og i praksis hos den enkelte politimann, dommer og byråkrat.

Men spør du politimennene som eskorterer den mindreårige asylsøkeren til flyet som skal føre ham hjem til Kabul, hvorvidt de utøver makt, vil de nok trekke på det. De følger bare ordre. Det samme gjelder den enkelte dommer. De bruker riktig nok sitt kvalifiserte skjønn, men forholder seg strengt til lovens tekst, lovens forarbeider og tidligere domstolsavgjørelser. De håndhever dermed bare reglene som andre har laget for dem.

Høyesterettsdommer Ingse Stabel formulerte dommerens selv- bilde med et snev av selvironisk distanse, i forbindelse med lanse- ringen av Jørn Øyrehaugen Sundes bok om Høyesteretts historie i 2015: «Prinsipiell, ja, men politisk, nei. Innflytelse, ja, men makt, nei. Lovgivers vilje, ja, men egen vilje, nei. Selv om vi skriver i jeg- form, liker vi å se på oss selv som medium for større makter, uten egen agenda.» I siste instans er disse «større maktene» politikerne, i kraft av å være lovgiver eller regjering.

På et vis har de rett. De offentlige institusjoner er i siste instans de folkevalgtes redskap, og redskap har ingen egen vilje. Et redskap kan bare utøve makt på vegne av andre, ikke på vegne av seg selv. Det er derfor sjelden at personer i forvaltningen trekkes fram som de mektigste menneskene i landet. Mediene følger gjerne diktatet Stortinget tradisjonelt har levd etter: De «kjenner bare statsråden».

Det betyr ikke at vi bør godta byråkratene og dommernes be- skrivelse av deres egen makt. Det ligger betydelig makt i den kunn- skapen, kompetansen og frie skjønn forvaltningen, domstolene og sentralbanken besitter. Sjelden, hvis i det hele tatt noen gang, er lovene og forskriftene politikerne styrer gjennom så klare at de dikterer de offentlige organenes atferd i konkrete tilfeller. Og ikke sjelden har disse ikke-valgte organene betydelig makt over den po- litikken som lages. Makten er likevel ikke uten begrensninger.

Makten i de offentlige institusjoner er likevel betydelig begren- set. Et av de viktigste sivilisatoriske framskritt i vår moderne histo- rie har vært å begrense og holde statens makt i sjakk. Den moderne



rettsstaten ble skapt som et opprør mot kongens eneveldige makt. Den eneveldige makten var brutal, diskriminerende, vilkårlig og legitimerte seg i kraft av å være gudegitt. Forvaltningen var like vilkårlig. Skatt ble krevd inn i de summer og på det tidspunkt det passet kongen og adelsmennene som krevde dem inn. De som mot-satte seg kongen, ble straffet – også det på vilkårlig vis, uten noen garantier for en rettferdig prosess.

Opprøret mot den eneveldige makten fikk sin intellektuelle overbygning hos filosofer som John Locke, Immanuel Kant, Jean-Jacques Rousseau og Montesquieu. Disse mente at den eneveldige makten ikke kunne hente sin kraft fra Gud, men måtte legitimeres ved at den respekterte borgernes frihet og selvstendighet. Vesentlige momenter i den legitime maktutøvelsen er at den skal være begrenset, forutsigbar og ha sin opprinnelse hos folket. Det begrenset kongen og aristokratiets makt. De kunne ikke lenger skalte og valte som de ville. Rettsstaten gjorde utøvelsen av makten mer forutsigbar og lettere å etterprøve. Kravet om at alle borgere må kjenne loven og vite hva den er på forhånd, setter begrensninger på hvordan staten kan utøve sin makt. Hjemmelen for statens inngrep må være tilstrekkelig klar, hjemlene må komme som følge av en demokratisk prosess, og det offentlige skal selv underlegges lovene den håndhever.

Fra makt til avmakt

I etterkrigstiden økte forvaltningens makt. Den fikk stadig flere oppgaver og spillerom til å utøve dem, på bekostning av næringslivet, domstolene og de folkevalgte. De siste tiårene er maktforholdet reversert. De folkevalgte har tatt tilbake mer av makten ved å ruste opp den administrative kapasiteten i Stortinget og ta sterkere styring overfor både regjering og forvaltning. Med hjelp fra Norges deltakelse i internasjonale konvensjoner og EØS-samarbeidet, har domstolene fått flere strenger å spille på. Men mest av alt er det de

private næringsinteressene som har fått økt makten sin på bekostning av forvaltningen. Det skyldes både EØS-samarbeidet, politisk tilbaketrekning og bruken av styringsfilosofien New Public Management (NPM), som førte med seg fristilling, mål- og resultatstyring og mistillit til byråkratene.

Selv etter at Arbeiderpartiet la på hylla de mest vidtgående fullmaktslovene fra 1950-årene, som ville gi forvaltningen myndighet til å kontrollere næringslivet, har forvaltningens makt over næringslivet vært betydelig. Et tilfelle av denne makten var forvaltningens direkte kontroll over dominerende selskap, som Televerket, Posten og Statoil. Men nå er selskapene blitt delprivatisert og satt på børs, eller blitt til statsforetak eller særlovsselskaper. Det har endret statens eierskap betydelig. Skal forvaltningen utøve styring over for eksempel Telenor eller Statoil, må det skje gjennom generalforsamlingen, for å respektere de andre aksjonærene. Og selv der de har formelle muligheter til å styre mer, har politisk og administrativ ledelse i departementet ønsket en så passiv og profesjonell styring som overhodet mulig. Det har svekket forvaltningens makt over de økonomiske pilarer i samfunnet. Det har også skapt et maktvakuum som Stortinget har forsøkt å fylle.

Siden 1990-årene har Stortinget tatt i bruk flere virkemidler for å kunne kontrollere forvaltningen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen, som ble betydelig styrket i 1993, har gjort det til en vane å blande seg inn i regjeringens kontroll med egen forvaltning og fristilte selskaper, enten det gjelder kritikk av billettprisene til NSB, lederlønningene i Telenor eller korrupsjonsskandalen i Vimpelcom, hvor Telenor har en stor eierandel. Stortinget har også utvidet sin administrasjon betydelig og trenger ikke lenger utelukkende basere seg på departementets utredninger.

Riksrevisjonen, Stortingets revisjons- og kontrollorgan, har de siste tjue årene gått fra å drive ukontroversiell regnskapsrevisjon til også å drive såkalt forvaltningsrevisjon. Bjarne Mørk Eidem var

strategen bak denne utviklingen, først som leder av Stortingets riksreglementskomité, som la grunnlaget for Kontroll- og konstitusjonskomiteen – og deretter som riksrevisor i 15 år fra 1990. Riksrevisjonens rolle ble bare forsterket av tydelige ledere som Jørgen Kosmo (2006–2013) og Per Kristian Foss (2014–), som begge er garvede politikere, og som vet å bruke mediene for å iscenesette sin kritikk mot forvaltningen. Denne medialiseringen av forvaltningsrevisjonen har ført til at flere har kritisert Riksrevisjonen for å ha blitt et politisk organ som går ut over sine fullmakter, godt hjulpet av et Storting som ikke nøler med å bruke forvaltningsrevisjonen for å tvinge statsråden til å ta ansvar. Summen av Riksrevisjonen og Kontroll- og konstitusjonskomiteens aktivistiske linje og tilsynsinflasjonen i forvaltningen de siste tiårene har begrenset forvaltningens spillerom.

En mer sammenvevd økonomisk verdensorden har også begrenset forvaltningens makt. Norske rederier har alltid hatt evnen til å true seg til bedre vilkår, med faren for utflytting som riset bak speilet. Men i løpet av de siste tiårene har stadig flere næringsinteresser kunnet true med det samme, også innen velferdsstatens tradisjonelle domene, som eldreomsorg og barnehage. Det svekker myndighetenes mulighet til å diktere vilkårene næringslivet må spille etter. Et eksempel på dette er reduksjonen i selskapsskatten som kom med den siste skattereformen i 2016. Det var et tiltak som ingen politikere ønsket seg, men som de så seg nødt til å gjennomføre for å tiltrekke seg kapital som søker høyest mulig avkastning, og som ikke har noen egen omtanke for Norges ve og vel.

EØS-avtalen har bare bidratt til å forsterke denne tendensen. Norsk forvaltning har lenge nytt godt av stor tillit fra storting og regjering. De har hatt betydelig spillerom over hvordan politikken skal utformes og til tider over hvilke mål som skal nås. Spesielt har dette gjort seg gjeldende på områder hvor staten gir konsesjoner for drift, hvor virksomhet er forbudt så lenge du ikke får særskilt

tillatelse fra forvaltningen, eller det gis et lovregulert unntak, som for det å drive verdipapirforetak, jordbruk og erverve eiendom. Den store tilliten til staten har også gjort det mulig for staten å bestille tjenester på mer eller mindre uregulerte måter og støtte enkeltindustrier eller enkeltselskaper for å oppnå særskilte mål. Nå som Norge er en del av det indre markedet i EU, gjennom EØS-avtalen, har ikke forvaltningen så stort spillerom som den en gang hadde. Dens praksis er gjennomregulert av de reglene som skal sikre «de fire friheter», fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer. EFTAs overvåkningsorgan skal sørge for at vi ikke opererer i strid med EØS-avtalen, og EFTA-domstolen avgjør i siste instans om vi holder oss innenfor. Det flytter makten i norsk forvaltning over til EU og over til næringslivet, som får mer forutsigbare rammer å forholde seg til.

Rettsliggjøringen og domstolenes makt

Vi har også sett en oppblomstring av domstolenes makt. Tradisjonelt har den dømmende makt forholdt seg relativt servilt til politikerne. Da Grunnloven ble skrevet på Eidsvoll i 1814, var ikke domstolene ment å være noe spesielt mer enn en tolker av lovgiverviljen, og i store perioder av vår historie har den forholdt seg lydig til det mandatet. Det kommer spesielt til uttrykk i domstolenes tunge vektlegging av lovgivers intensjon, ofte nedfelt i lovens forarbeider, i domsavgjørelsene, framfor å legge en bokstavtro tolkning av lovens tekst til grunn.

I løpet av 1900-tallet har imidlertid domstolene fått stadig større makt. Domstolene skal ikke bare dømme etter lovgivers vilje. Den skal også sikre at lovgiver selv lager lover som er i tråd med Grunnloven, og at forvaltningens avgjørelser ikke er lovstridige. Denne såkalte prøvingsretten har sine røtter tilbake til 1800-tallet, men har vært brukt sparsomt. Et vesentlig unntak er rederiskattdommen i 2010, hvor et knapt flertall i Høyesterett (seks mot fem, og fem

var inhabile) vurderte myndighetenes skattlegging av rederne for å være i strid med Grunnlovens paragraf 97, som sier at lover ikke kan ha tilbakevirkende kraft. Det er et åpent spørsmål om Høyesterett vil spille en mer aktiv rolle overfor Stortinget med grunnlovsfestingen av prøvingsretten i 2015. Men skal Høyesterett ta Grunnloven på alvor, som den bør, skal vi ikke se bort fra at konfrontasjonen mellom et mektigere og tøffere Høyesterett og Stortinget vil bli merkbare i årene som kommer.

Domstolene har også tiltatt seg makt på andre måter. Gjennom EØS-deltakelsen, medlemskap i internasjonale konvensjoner, som Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og innlemmingen av menneskerettighetene i Grunnloven i 2014, har makt blitt flyttet fra lovgiver og resten av forvaltningen og over til domstolene. Som nevnt har domstolene forholdt seg strengt til lovgivers intensjon når de har tolket loven. Og i den grad de har kommet med beslutninger som lovgiver ikke er enig i, har det vært relativt enkelt for lovgiver å gjøre sin vilje klar gjennom lovendring. Når domstolene skal forholde seg til internasjonale konvensjoner, blir situasjonen en annen. Siden konvensjonene er internasjonale kompromisser, gjerne utformet i en annen tid, er de både vagere, og intensjonen blir mindre relevant. Og siden det er betraktelig vanskeligere å endre på de internasjonale traktatene, blir domstolene mer enerådende i sin tolkning.

Summen av denne rettsliggjøringen, som den siste maktutredningen (1998–2003) omtalte det som, er at domstolene får mer makt ved at deres skjønnsmessige spillerom øker, og lovgivers mulighet til å holde domstolene i sjakk reduseres.

Den store mengden av saker som blir anket til Høyesterett, har også gitt domstolen en mer politisk rolle enn den hadde før. Framfor å utelukkende være dommer i siste instans, velger Høyesterett saker etter hvor de kan avklare eller skape gjeldende rett. Dette var en utvikling som for alvor tok fart da Carsten Smith ble

justitiarius i 1991. Han mente Høyesteretts fremste formål skulle være å drive rettsavklaring, rettsenhet og rettsutvikling. Tore Schei, som overtok etter Smith i 2002 og satt til Toril Marie Øie tok over i 2016, fortsatte arbeidet med å rendyrke Høyesterett som prejudikatomstol. Høyesterett har dermed gått lenger i å utvikle rettspolitikk med prejudikatet som verktøy. Også den økte tildelingen av rettigheter til borgerne, for eksempel innen trygd, utdanning og helse, har gitt domstolene mer makt.

Men selv om domstolene har fått økt sin makt betydelig, er domstolenes makt over forvaltningen liten. Vi har for eksempel ingen egen forvaltningsdomstol, slik Sverige har. Tendensene i retning av mer desentraliserte oppgaver og mer mål- og resultatstyring på bekostning av regel- og prosessstyring i byråkratiet har også svekket domstolenes mulighet til å kontrollere forvaltningen. Dette illustreres av juristenes reduserte posisjon innad i forvaltningen, spesielt i departementene. Mens nær to av fem av de ansatte i departementene var jurister i 1976, var andelen nær én av fem i 1996, en andel som har holdt seg stabil siden da. Andelen samfunnsvitere har derimot økt betydelig, fra fire prosent i 1976 til én av fire i 2006. Foruten å vitne om en endring i forvaltningens organisasjon og arbeidsform, forteller det også om en endring av makten innad i forvaltningen.

Makten skyves vekk fra politikerne

Forvaltningen skal være nøytrale redskaper for politikernes makt. I praksis er rådene forvaltningen gir og måten de utøver politikernes vilje på, sterkt farget av hvilken fagtradisjon de kommer fra. Juristene står for tradisjonelle rettssikkerhetsverdier, er sterkt regelorienterte og ofte kritiske til reform. Økonomene er opptatt av kostnadseffektivitet og sunn økonomisk styring. Samfunnsviterne har tatt med seg et mer systemorientert blikk, som har gjort mål- og resultatstyring til et naturlig virkemiddel. De driver mer

utrednings- og koordineringsarbeid og vektlegger oftere den politiske prosessen og er mer følsomme for folkemeningen. Når samfunnsviterne tar over for juristene, påvirker det måten forvaltningen jobber på, og dermed hvordan politikken føres.

Samtidig har det skjedd en forflytning av makt innad i forvaltningen, fra departementene til direktoratene og de ytre etatene og til tilsynsorganene som holder oppsyn med de andre delene av forvaltningen. Det er nemlig ikke så enkelt som at forvaltningen har fått redusert sin makt som følge av markedet og rettens ekspansjon. Allerede i etterkrigstiden flyttet politikerne mye av makten fra departementene og ut til direktoratene. Tanken bak å flytte oppgaver til direktoratene var å skille sterkere mellom departementenes rolle som faglige og strategiske sekretariater for politikerne og direktoratene og andre underliggende etater som skulle implementere politikken på en mest mulig profesjonell og effektiv måte, med en armlengdes avstand fra politikken.

Selv om dette gjorde linjene klarere, svekket det også departementets makt. Mye av den faglige kompetansen forsvant til de underliggende etatene. Store underliggende etater som NAV, Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet er i dag avgjørende for gjennomføringen av politikk på viktige områder i norsk samfunnsliv. Ser vi på forvaltningen som helhet, styrket det forvaltningens makt vis-à-vis politikerne, siden de underliggende etatene er fjernere fra den politiske styringen enn departementet. Mens en fjerdedel av den administrative ledelsen i departementene er i kontakt med politisk ledelse ukentlig, er det bare to prosent av ledelsen i direktoratene som er det. Vi ser også at direktoratene legger mindre vekt på politikernes vilje. Mens over 73 prosent av de ansatte i departementet mener signaler fra politisk ledelse er meget viktige i arbeidet, er andelen blant de ansatte i direktoratene bare 37 prosent, omtrent den samme andelen som legger vekt på signaler fra klienter, brukere og berørte parter.

Direktoratenes store makt avsløres av hvilke organer som mottar oppmerksomhet, ikke fra mediene, men fra lobbyister og interesseorganisasjoner. Mens andelen landsomfattende organisasjoner som har kontakt med departementet har holdt seg relativt stabilt de siste tretti årene på omtrent 40–50 prosent, har andelen som har vært i kontakt med et direktorat eller en ytre etat økt fra 27 prosent i 1982 til 55 prosent i 2005. Det er tjue prosentpoeng mer enn Stortinget og fire ganger så stor andel som er i kontakt med regjeringen, selv om også disse organene har hatt betydelig prosentvis økning. Ett eksempel på et direktorat som har fått betydelig makt de siste årene er Utdanningsdirektoratet, under ledelse av Petter Skarheim, som fra mai 2016 er ny departementsråd i Kunnskapsdepartementet. Gjennom å fastsette mål, prøver, regelverk og eksamensformer har Utdanningsdirektoratets føringer større betydning for kommuner og skoler enn de nasjonale læreplanene.

Det fremste eksemplet på en flytting av makt vekk fra departementet og politikerne, er den økte uavhengigheten til sentralbanken, Norges Bank. I 1960-årene tok Finansdepartementet over mye av makten Norges Bank hadde hatt i de to tiårene etter annen verdenskrig. Departementet fikk dermed i praksis kontroll over både finans- og pengepolitikken, de to viktigste verktøyene til å styre de overordnede størrelser i økonomien. Daværende sentralbanksjef Knut Getz Wolds holdning til egen institusjon forteller alt. I en forelesning han holdt i 1972, trakk han fram rettsvesenet, statskirken, universitetene og høyskolene som institusjoner med betydelig selvstendighet og makt. «Norges Bank [kan] ikke måle seg med noen av disse», og godt var det, mente han. Nå er situasjonen en annen.

I dag har sentralbanken betydelig uavhengighet fra de politiske myndigheter i styringen med pengepolitikken, med styringsrenten som viktigste virkemiddel. Fristillingen startet under Hermod Skånlands periode som sentralbanksjef fra 1986 til 1993. Men det

var først med Svein Gjedrem det ble klart at Norges Bank ikke lenger skulle sitte i baksetet. Allerede første dagen som sentralbanksjef i 1999 la han i praksis om pengepolitikken til Banken. Med statsvitenskapsprofessor Bent Sofus Tranøys ord: «Litt spisst formulert kan vi si at Gjedrem tok mål av seg å omdefinere ‘arbeidsdelingen’ mellom finans-, penge- og inntektspolitikken til et politikk-hierarki med pengepolitikken på toppen.» Først i 2001 kom Stortinget etter som sandpåstrøingsorgan og bekreftet Gjedrems linje. Utviklingen i den økonomiske politikken kom som en følge av dårlige erfaringer med myndighetenes økonomiske styring i 1980-årene og en manglende tro på at politikerne kunne binde seg selv til masten. Det ville være for fristende å bruke for mye penger for å oppnå kortsiktig politisk vinning. Selv om styringsmålene sentralbanken må styre etter er gitt av politikerne og departement, er det betydelig spillerom i både det faglige skjønn og valg av virkemidler. Det spillerommet er bare blitt større etter finanskrisen.

Tendensen til å flytte makt fra departement og over til mer fristilte etater, har vokst i perioden fra 1990-årene, hvor New Public Management-ideologien har fått betydelig gjennomslag i offentlig sektor. Det kom spesielt til uttrykk i utvalget daværende finansråd Tormod Hermansen ledet. De kom med NOU-en «En bedre organisert stat» i 1989, som dannet mye av grunnlaget for den reformbølgen som har preget Norge siden. Nå skulle forvaltningen splittes i separate enheter med klare roller, som bestiller, utfører og kontrollør. Departementet bestiller tjenester, de underliggende etater utfører og tilsynene kontrollerer. Også finansieringssystemet ble endret. Det ble vanligere å knytte finansieringen til konkrete oppgaver, som «produksjon» av forskning og studiepoeng i høyere utdanning, for å sikre at byråkratene hadde samme interesser som politikerne, framfor en fast ramme. Det måtte gulrot og pisk til for at byråkratene skulle gjøre som de var forventet å gjøre.

Det er imidlertid ikke så enkelt som at politikerne og departementet har abdisert totalt. Et eksempel på en etat som lenge har vært mer svinebundet, er NAV. Årsaken er at detaljnivået på styringen er betydelig. Dermed sitter Sigrun Vågeng med ansvaret for en tredjedel av statsbudsjettet og noen av våre største utfordringer. Statsråden kan peke på henne, mens hun i realiteten er styrt av detaljerte tiltaksbevilgninger og regelverk fra Stortinget. Dette er imidlertid i ferd med å endre seg noe, og Vågeng vil få æren av å lede et NAV som er nærmere det hun ønsket seg da hun ledet ekspertutvalget som evaluerte organisasjonen i 2015. NAV er imidlertid ikke i en særegen posisjon. Heller ikke helseforetakene har fått den makten de var tiltenkt å få med sykehusreformen i 2002. Intensjonen var at politikerne skulle holdes på en armlengdes avstand. I praksis ble det for fristende for politikerne å blande seg inn i konkrete saker, som hvor sykehusene skal ligge og hvilke funksjoner de skal ha. Det illustrerer et mer allment problem. Det konstante presset på politisk ledelse til å framstå handlekraftig kan i noen tilfeller undergrave forvaltningens makt. Framfor å la forvaltningen styre etter sitt beste skjønn kan det være fristende å gripe inn og vise resultater, selv når inngripen går på tvers av etablerte mål eller langsiktige hensyn.

Erfaringene med NAV og helseforetakene peker også på et annet problem. Selv om intensjonen med New Public Management var å styre i det store og ikke i det små, har det i mange tilfeller endt med at underliggende etater blir målt på et mylder av mål, som i praksis ender med stor grad av detaljstyring. Selv om en slik målstyring i teorien skal være en mykere form for maktutøvelse enn regel- og prosesstyringen den var ment å erstatte, har den i mange tilfeller fungert mer bindende. I mange tilfeller har det også fungert som et uheldig insentiv til å prioritere det som kan måles framfor det forvaltningen selv anser som det viktigste.

Til tider kan det se ut til at den mest treffende konklusjonen ikke er at mål- og resultatstyringen flytter makt, men snarere skaper avmakt hos alle berørte parter. Rapporten fra 22/7-kommisjonen, ledet av Alexandra Bech Gjørsv, viste hvordan deler av målstyringen i politiet førte til flytting av fokus til det som er enkelt å måle. Fortsatt driver underliggende politietater klappjakt på narkomane for å få høyest mulig oppklaringsprosent, selv om Politidirektoratet og politiske myndigheter har signalisert tydelig at dette er feil ressursbruk fra politiet. Taperen blir helheten og forvaltningens effektivitet, for ikke å snakke om de svakeste i samfunnet.

Også i den lokale delen av forvaltningen har makten forflyttet seg. Tradisjonelt har kommunene i Norge vært velferdspionerer og har dermed hatt stort spillerom til å utvikle og utøve politikk. Siden velferdsstatens betydelige vekst i løpet av etterkrigstiden, er kommunene imidlertid blitt mer av et utførerkontor for staten. Rettighetsfestingen på områder som utdanning og velferdstjenestene, som i stor grad ligger innunder kommunens ansvarsområde, har begrenset kommunenes spillerom i betydelig grad. De lokale rådmennene, som er kommunens administrative leder, er imidlertid ikke uten myndighet. Disse står både for saksforberedelser, og har dermed betydelig makt over dagsorden. I tillegg har de stor skjønnsmessig makt over iverksettingen av kommunestyres beslutninger. På flere områder har de også delegert myndighet til å fatte egne beslutninger.

I motsetning til kommunen, som kan anses som overarbeidet, er fylkeskommunen nærmest ribbet for innhold de siste tiårene. Det som er igjen etter at ansvaret for sykehusene ble flyttet til staten og delegert til fem regionale helseforetak i 2002, er ansvaret for videregående skole og samferdsel. Staten har derimot betydelig kontroll over det lokale. Siden Fylkesmannen ble statens håndlanger i 1976, har størrelsen på fylkesmannsembete, målt i antall ansatte, blitt 25

ganger så stort. Fylkesmannen har betydelige oppgaver i å kontrollere, veilede og samordne kommunene.

Det er likevel makt i forvaltningen

Selv om forvaltningens makt er begrenset gjennom rettsliggjøring, EØS-tilknytningen og den mer distanserte styringsfilosofien i staten, har den est ut på samme tid. Oppgavene har økt, og makten med dem. En betydelig helse- og miljøfokusering har gitt forvaltningen store muligheter til å begrense næringslivet. Få steder har dette gått så langt som i kontrollen av tobakksproduktene. Lite tyder på at utviklingen med å innføre stadig flere slike reguleringer vil stoppe opp. Dette gjelder også på velferdsstatens område. Selv i det som mange omtaler som nyliberalismens periode de siste tretti årene, har velferdsstaten vokst i omfang. Staten la først store deler av markedet under seg ved å få på plass statlige forsikringsordninger i form av folketrygden i de tre tiårene etter annen verdenskrig. Deretter tok den fatt på familien. Velferdsordninger rettet mot barnefamilier, som kontantstøtte og barnehage, gir nye områder for forvaltningen å utøve makt.

Store deler av denne makten er begrenset ved at tjenestene er universelle og rettighetsfestet. Da slipper du å stå med lua i hånda og sannsynliggjøre din fattigdom for å ha krav på tjenestene. Makten tas dermed vekk fra forvaltningen og over til politikerne og trygdemottakerne. Det gjelder imidlertid ikke alle deler av velferdssystemet. Sosialhjelpen, som gis til dem som har aller minst, og som faller utenfor andre trygdeytelser, er strengt behovsprøvd. Mange som møter denne delen av systemet, føler seg fratatt makten over eget liv. De opplever at de må skrape og bukke og vise fram sin fattigdom for å få støtten de har krav på. Vår tids dogme – arbeidslinjen – som krever at alle trygdemottakere skal over fra «passive» til «aktive ytelser», øker også rommet for byråkratenes skjønnsmessige avgjørelse av hvorvidt trygdemottakerne gjør nok for å legge

seg i selen. Det styrker makten forvaltningen har på bekostning av borgeren.

Det er imidlertid på andre områder forvaltningen tar i bruk sin mest vilkårlige makt. De siste tjue årene har vi sett en betydelig utvidelse av forvaltningens adgang til å ta i bruk tvangshjemler. Denne utviklingen har vært motivert av et ønske om å redusere bruken av straff, og kan derfor tolkes som et ønske om å redusere makten til forvaltningen som helhet. Problemet er at overføringen av hjemler fra strafferettens område ikke følger med den samme motmakten som du har i straffeprosessen. Forvaltningen kan dermed gjøre akkurat det samme som politiet og påtalemakten kan gjøre, selv med politiets assistanse, men de slipper å forholde seg til de samme begrensninger. Forvaltningen trenger ingen skjellig grunn til mistanke, ingen alvorlighetsvurdering, ei heller trenger den godkjennelse fra retten på forhånd. Og skulle den gå utover sine bredder, er det bukken som passer havresekken. Det er samme organet som står for alle avgjørelser.

Likevel er det vesentlige trender som går i forvaltningens disfavør. Ta bare Skatteetaten og Økokrims mulighet til å sørge for at flernasjonale selskaper betaler sin skatt i Norge. Til tross for at forvaltningens skjønnsmessige makt er betydelig, er ressursene disse etatene har, liten sett opp mot et flernasjonalt selskap, som ved hjelp av et kobbelt av de beste revisorene, advokatene og konsulentene i bransjen, har opprettet en vanvittig konsernstruktur for å flytte overskudd og gjeld, med den hensikt å unndra seg skatt. Når Økokrim forsøker å trekke selskapene for retten, møter de gjerne de beste advokatene man kan få for penger.

Makten i det gode råd

Den viktigste maktressursen til offentlige organer er dens ekspertise. Den bruker kunnskapen både til å utøve makt i det konkrete, men også til å påvirke lover og regler. Og siden landets lover og

regler er så bestemmende for hvordan vi lever våre liv, hva vi kan og ikke kan gjøre, er dette blant de viktigste bitene av forvaltningens maktutøvelse. Til tross for at det er politikerne som vedtar lovene, spiller forvaltningen en betydelig rolle i å utvikle og påvirke lovgivers vilje. Som regel har byråkratiet mer makt under flertallsregjeringer når beslutningene som fattes er grundig forberedt av byråkratiet, enn når mer politikk besluttet direkte av Stortinget eller under forhandlinger med andre partier, der sakene i mindre grad har vært utredet og presentert av byråkratiet på forhånd. Det kan likevel arte seg annerledes. Når Stortinget trer inn på regjeringens domene og initierer egne lovforslag, tas makten vekk fra regjeringen. Det gjorde den i betydelig grad under regjeringen til Thorbjørn Jagland i 1996–1997, men hver mindretallsregjering må finne seg i et Stortinget som ønsker å styre selv. Det kan gi mer spillerom til forvaltningen, ettersom Stortinget ikke har samme mulighet til å kreve lydighet.

Foruten å utvikle lovtekster og forskrifter, står byråkratiet også for de lange linjene, enten gjennom direkte utredninger eller ved å stå som sekretariat for ekspertutvalg. De leverer dermed bakgrunn og premisser for vanskelige spørsmål som for eksempel produktivitsutviklingen, framtidens velferd, innhold i skolen og digitalisering. Utvalgene som produserer offentlige utredninger, de såkalte NOU-ene, kan være viktige premissleverandører for utviklingen av politikken. Noen ganger fungerer riktignok NOU-ene som en måte å trenere en prosess på. Andre ganger havner arbeidet rett i skuffen. Men i mange tilfeller legger NOU-ene føringer for det videre politiske arbeidet, og utgjør dermed en betydelig makt over dagsorden. Selv om det er akademikere, eksperter og interesseorganisasjoner som deltar, og som selvsagt påvirker utvalgenes arbeid, har byråkratene stor innflytelse over det endelige resultatet gjennom sin rolle som sekretariat for utvalgene. Noen ganger er det også byråkrater som leder utvalgene. Et eksempel på det er

Hans Henrik Scheel, som ledet arbeidet med en ny skattereform. Han er en av våre mektigste byråkrater. Foruten å ha besatt ledende posisjoner i Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå, har han vært involvert i alle de siste utvalgene som har fått utvikle det norske skattesystemet. Utvalget han satt i på slutten av 1980-årene, beredte grunnen for en radikal omveltning i det norske skattesystemet. Også utvalget han ledet i 2013–2014, Scheel-utvalget, fikk betydelig gjennomslag i den påfølgende skattereformen i 2016. Nå er han øverste sjef i Finansdepartementet, det mektigste av departementene, som både sitter med pengesekken og styrer den økonomiske politikken.

De offentlige organers makt over kunnskapen er større i Norge enn i mange andre land. Dette er spesielt tydelig på økonomenes område, men er ikke begrenset til det. I en årrekke har de samme menneskene beveget seg mellom maktens tinder i den økonomiske politikken. Kandidater har vært uteksaminert fra økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo og har alternert mellom stillinger i Finansdepartementet, Statistisk sentralbyrå og Norges Bank. Disse institusjonene har tradisjonelt nærmest vært eneveldige ved å definere status og utfordringer for norsk økonomi. De siste tiårene har denne jernkvadraten møtt mer motstand fra flere alternative kunnskapsmiljøer, både i forretningsbankene, academia, forskningsinstitutter og tankesmier. Institusjonene har også blitt mer uavhengige av hverandre. I teorien kan de forstås som motmakter. Det er imidlertid mer snakk om fredelig sameksistens, gjensidig respekt og arbeidsdeling, enn konkurranse som preger dem. Og selv om konkurransen er økt, er det fortsatt disse miljøene som setter mange av premissene for den økonomiske politikken som føres her til lands. Det forsterkes av at det foregår en betydelig sirkulering av eliter mellom disse institusjonene. Nesten alle toppsjefene har vært i en eller to av de andre før de nådde toppen. Dagens finansråd Hans Henrik Scheel var leder for SSB før han fikk toppstillingen i

finansdepartementet. Han avløste i sin tid sentralbanksjef Øystein Olsen, som også hadde toppstillingen i SSB før han gikk til sentralbanken. Tidligere sentralbanksjef Svein Gjedrem har også vært finansråd i Finansdepartementet.

Modellene som ligger til grunn for den økonomiske politikken vi fører, utvikles fortsatt av dette relativt avgrensede miljøet. Det er ikke bare et resultat av at dette miljøet rekrutterer de beste kandidatene. SSB og Finansdepartementet har monopol på disse modellene, noe som av naturlige grunner svekker andre miljøers mulighet til å påvirke den økonomiske politikken som føres.

Norge er også et lite land med mye penger i offentlig sektor. Det svekker den uavhengige utredningskapasiteten, både fordi det er et mindre marked for alternative analyser, og fordi det er det offentlige som står for en stor andel av bestillingen av kunnskap fra uavhengige miljøer. Sammenlignet med tidligere er det riktignok flere alternative miljøer, og det finnes enkelte sterke forskningsmiljøer som engasjerer seg i samfunnsdebatten, og som utreder egne forslag til nye politikk. Bare for å ta to eksempler har professorer ved NHH betydelig innflytelse på debatten om skattepolitikk, og FAFO har stor påvirkning på partene i arbeidslivet. Det store bildet er likevel at svært mye utredning skjer i direktoratene og gjennom offentlige bestilte utredninger.

Makten i kontinuiteten

Det er byråkratiets kontinuitet som sikrer mye av dets makt. I motsetning til mange andre land er forvaltningen det bestandige i den utøvende delen av politikken. I USA må 8000 byråkrater pakke sakene sine når det kommer en ny president fra et annet parti. Mer enn 3000 av de nye byråkratene utpekes av presidenten. I Norge er den politiske ledelsen liten. Solberg-regjeringen fra 2013 har 81 politikere og ved valg er det bare disse som skiftes ut. Det er en liten andel mot departements faste stab på over 4600 personer. Det er

også svært sjelden at en politisk ledelse gjør store endringer i organiseringen internt i departementene. Når mange statsråder i tillegg har liten eller ingen ledererfaring fra store organisasjoner og generelt sett er overarbeidet, som følge av økt medieeksponering, Stortingets aktivisme og altfor mange arbeidsoppgaver, får den administrative ledelsen i departementene stort spillerom.

I motsetning til statsrådene som kommer og går, er det heller ikke uvanlig at byråkratene har livslange karrierer innenfor samme sektor og departement. Lang fartstid gir makt over fagfeltet og posisjoner det er krevende å skulle utfordre – både for politikere, interesseorganisasjoner og andre byråkrater. Dette gir departementene stor faglig tyngde. Byråkratene kjenner sine områder godt, og identifiserer seg sterkt med sitt fagfelt. Det er mange eksempler på departementsråder som har holdt seg innenfor samme fagfelt hele karrieren. Trond Fevolden var departementsråd i Kunnskapsdepartementet fra 1992 til 2016. Departementsråd i Nærings- og Fiskeridepartementet, Reier Søberg, ble avdelingsdirektør i samme departement i 1985. Nina Frisak, som fra 2001 til 2016 arbeidet som regjeringsråd ved Statsministerens kontor (SMK), ble lenge regnet som en av Norges mektigste, til tross for at SMK er svakt sammenliknet med liknende kontorer i andre land. Mens Det hvite hus i USA har 4000 ansatte og Whitehall i London har 2000, har SMK 80.

At mange blir værende lenge i ett enkelt departement, kan styrke enkeltpersoners makt ved at de skaffer seg et svært ettertraktet nettverk og kompetanse. Baksiden er at det kan skape manglende helhetlig styring i forvaltningen. En sterk identitet til ett enkelt departement gjør at mange framstår som talsmenn for sin sektor overfor de andre departementene. Det avler mistillit og gjør forvaltningen mindre effektiv enn den ellers kunne ha vært. Framfor å være en samlet forvaltning som skal gjennomføre de ulike regjeringers politikk, brukes mye tid og ressurser på å krangle departementene imellom. Det er også uenighet mellom departementene

om hvem som har ansvaret for ulike saker. Det gir avmakt i en tid der stadig flere utfordringer – som klima, arbeid og sikkerhet – nødvendigvis må løses på tvers av departementene.

Økt politisk kontroll med forvaltningen

Samtidig som store deler av fagkompetansen er flyttet ut av departementet og ned til underliggende direktorater og til tilsynsorganer, har politisk ledelse hatt som mål å utvikle departementene til faglige sekretariater for politisk ledelse, med styrket rolle for utvikling og formidling av politikk. Departementene har i økende grad blitt statsrådens sekretariat, og i minkende grad saksbehandler med ansvar for enkeltbeslutninger. Med den rendyrkede rollen til departementene som politisk sekretariat for statsråden, spiller embetsverket i dag en mer aktiv rolle overfor den politiske ledelsen, særlig ved å levere policy-råd og premissmateriale for politiske beslutninger. Det aller meste en statsråd fremlegger for regjeringen, Stortinget, medier og møter med interessegrupper, er forberedt av embetsverket. Det har på den ene siden økt departementets makt. Det har imidlertid også ført til saker der det har oppstått uklarhet om roller. Den tidligere kommunikasjonssjefen i Samferdselsdepartementet, Anne Marie Storli, hevdet at hun i 2015 ble tvunget ut av stillingen fordi hun ikke ville bistå samferdselsminister Ketil Solvik-Olsen (Frp) med partipolitisk kommunikasjon. Justisminister Anders Anundsen (Frp) fikk også sterk kritikk da han fikk departementenes servicekontor til å lage en video om hans mange skjulte prestasjoner som statsråd i forbindelse med valget i 2015.

Det henger trolig sammen med et stadig sterkere selvopplevd press fra politikerne om å være tilstede i mediene og respondere på andre politikeres utspill på løpende bånd. Det gjør at medienes dagsorden også styrer byråkratenes prioriteringer. Dette har endret byråkratiets måte å jobbe på. På den ene side gir det byråkratiet nye kanaler for å påvirke beslutninger, men mange opplever mer

avmakt i møtet med en medielogikk de ikke behersker. Det er derfor ikke overraskende at vi de siste tiårene sett en klar vekst i antallet kommunikasjonsrådgivere i forvaltningen. Fra 2001 til 2011 ble antallet ansatte i kommunikasjonsenhetene i departementene mer enn doblet, fra 68 til 138.

Et annet utslag av politikernes ønske om å legge departementet under seg har vært en svekkelse av toppbyråkratenes stillingsvern. Det strenge oppsigelsesvernet disse har hatt, var ment å sikre embetsverkets uavhengighet, slik at de skulle tørre å si ifra når deres faglige overbevisning tilsa at statsråden tar feil. Nå må nye ekspedisjonssjefer og andre toppledere i staten undertegne på en egen ansettelseskontrakt som gjør at de lettere kan sies opp eller flyttes. Disse stillingene har dermed reelt sett svakere stillingsvern enn andre arbeidstakere. Det er en tendens til at byråkratene i større grad må gå når noe går galt, framfor at statsrådene anerkjenner ansvaret for feilene som begås i forvaltningen. Etter 22. juli-terroren var det ingen politikere som gikk. Det gjorde derimot politidirektør Øystein Mæland. Selv om problemene i NAV i høy grad må sies å være politikerskapte, var det NAV-direktør Joakim Lystad som fikk sparken. Det svekker forvaltningens maktposisjon overfor regjeringen, siden de nå ikke kan være like trygg på at de får beholde jobben.

En endring i forholdet mellom utøvende og lovgivende makt har også påvirket embetsmennenes maktposisjon. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har fra 1990-årene av ikke bare innkalt statsråder til åpne høringer om saker der det synes å være grunnlag for å reise kritikk. De har også begynt å kalle inn embetsmenn. Det som før var en uhørt praksis, at Stortinget kalte embetsmenn inn på teppet, er nå blitt etablert praksis. Dette gjør embetsmenn og -kvinner mer sårbare fordi de til dels blir ansvarlige overfor stortinget. Dette påvirker også arbeidet i departementene fordi byråkrater må passe på å dokumentere at de har gitt råd om, eller advart mot, beslutninger som kan ende opp i kontrollkomiteen.

Muligheten for å bli kalt inn på teppet kan tydeliggjøre ansvaret forvaltningen har for å gi faglige råd og kunne dokumentere den i etterkant. Samtidig gjør denne praksisen, sammen med forvaltningsrevisjon og andre former for kontroll, at byråkratene må bruke mer tid på å dokumentere prosesser. Jakten på feil og mangler og tid brukt til rapportering kan stå i veien for mye godt arbeid i forvaltningen. Mange er mer opptatt av å unngå å gjøre feil enn å gjøre noe riktig. Trusselen om smekk på lanken svekker forvaltningens autonomi og makt.

Til tross for at rettsliggjøring og New Public Management gjennomsyrrer offentlig sektor har de ikke-valgte offentlige organer mye makt i Norge. Noen har fått mer makt. Domstolene er blitt mindre servile verktøy for de folkevalgte og har inntatt rollen som mer av en selvstendig tredje statsmakt enn tidligere. Deler av forvaltningen har også fått mer makt. Spesielt gjelder dette Norges Bank, som har betydelig grad av makt over ikke bare pengepolitikken, men den økonomiske politikken mer generelt. Derimot er det store deler av forvaltningen som har mistet makt. EØS, rettsliggjøring og en ny styringsfilosofi har flyttet flere ansvarsområder lenger unna forvaltningens grep. Spesielt har dette gjort seg gjeldende på næringslivets område, hvor privatiseringen av selskaper og strenge anbudsregler har flyttet kontrollen over næringslivet til markedet. Forvaltningen har også på mange områder blitt mer bundet til masten, ved at den må forholde seg til EUs konkurranseregler og tilsynsorganenes årvåkne blikk. På andre områder har imidlertid forvaltningen breddt om seg ved at mer og mer har blitt lagt til forvaltningens ansvarsområde. Spesielt er de ytre etatene og direktoratenes makt styrket. Her sitter både kompetansen og ansvaret for å utføre politikken.

Sammenlignet med andre land er det mye makt i forvaltningen i Norge. Det er i all hovedsak en bra ting. Vi har svært kompetente utøvere av folkets vilje. Når man sammenligner land, er det ikke

demokratiet som sørger for at befolkningen møter gode offentlige tjenester, men kvaliteten på de offentlige institusjonene og de menneskene som utgjør disse. Her spiller forvaltningen, domstolene og sentralbanken en nøkkelrolle. Men for at makten i forvaltningen skal være god, må den være forutsigbar, følge politiske mål og utøve sitt faglige skjønn med tanke på fellesskapets beste. Det evige dilemmaet i styringen av forvaltningen blir dermed hvordan man kan gi så stor tillit til de organene som ikke er valgt av folket, så de får brukt sitt faglige skjønn til det beste for både mottakerne av tjenestene og samfunnet som helhet, samtidig som den lille mann og folket som helhet sikres mot at de ikke går ut over sitt mandat, driver forskjellsbehandling eller utøver makten på vilkårlig vis.

Mye tyder imidlertid på at de siste tiår har brakt med seg for mye kontroll over forvaltningen. De kommende forvaltningsreformer både bør og vil ha tillit som kjerne.