

På kryss eller tvers?



# På kryss eller tvers?

Departementsstrukturen i Nederland,  
Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark

Utgitt av Statskonsult 2001

Omslagsdesign: Anisdahl, Sand & Partnere AS

Sats: PrePress as

Trykk: Gjøvik Trykkeri AS

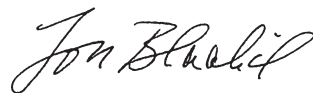
ISBN 82-7483-095-4

---

# Forord

Statskonsult ønsker å rette søkelyset mot sider ved den norske departementsstrukturen. I denne boken gjør vi det på en indirekte måte, ved å innhente komparativt materiale fra fem andre land, et materiale som vil hjelpe oss til å oppdage og å forstå særtrekk ved den norske modellen. Boken gjør ikke krav på å gi en komplett beskrivelse av alle relevante sider ved departementsstrukturen i de fem landene. Vi har valgt ut *noen*, men forhåpentligvis viktige faktorer. Boken er utarbeidet av avdelingsdirektør Svein Eriksen.

Oslo, april 2001



Jon Blaaid



---

# Innhold

- 1. Innledning** 9
- 2. Det komparative mønstret** 12
  - 2.1. Politiske og konstitusjonelle systemer 12
  - 2.2. Antallet departementer og statsråder, endring over tid 15
  - 2.3. Arbeidsdeling 17
  - 2.4. Samordning 23
  - 2.5. Organiseringen av enkeltdepartementer 26
  - 2.6. Departementssystemets internasjonale innvevning 27
  - 2.7. Departementssystemets arkitektur – mulige konsekvenser 39
- 3. Nederland** 45
  - 3.1. Politisk og konstitusjonelt system 45
  - 3.2. Den overordnede departementsstrukturen 48
  - 3.3. Samordning 50
  - 3.4. Organiseringen av enkeltdepartementer 54
  - 3.5. Organiseringen av arbeidet med endringer i departementsstrukturen 56
  - 3.6. Departementssystemets internasjonale innvevning 57
- 4. Storbritannia** 61
  - 4.1. Politisk og konstitusjonelt system 61
  - 4.2. Den overordnede departementsstrukturen 63
  - 4.3. Samordning 68
  - 4.4. Organiseringen av enkeltdepartementer 72
  - 4.5. Organiseringen av arbeidet med endringer i departementsstrukturen 78
  - 4.6. Departementssystemets internasjonale innvevning 79

**5. Sverige 80**

- 5.1. Politisk og konstitusjonelt system 80
- 5.2. Den overordnede departementsstrukturen 82
- 5.3. Samordning 85
- 5.4. Organiseringen av enkeltdepartementer 88
- 5.5. Organiseringen av arbeidet med endringer i departementsstrukturen 91
- 5.6. Departementssystemets internasjonale innvevning 91

**6. Finland 93**

- 6.1. Politisk og konstitusjonelt system 93
- 6.2. Den overordnede departementsstrukturen 95
- 6.3. Samordning 98
- 6.4. Organiseringen av enkeltdepartementer 99
- 6.5. Organiseringen av arbeidet med endringer i departementsstrukturen 100
- 6.6. Departementssystemets internasjonale innvevning 101

**7. Danmark 103**

- 7.1. Politisk og konstitusjonelt system 103
- 7.2. Den overordnede departementsstrukturen 105
- 7.3. Samordning 107
- 7.4. Organiseringen av enkeltdepartementer 108
- 7.5. Organiseringen av arbeidet med endringer i departementsstrukturen 111
- 7.6. Departementssystemets internasjonale innvevning 111

**Litteratur 113**

# 1

---

## Innledning

Denne boken handler om departementsstrukturen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Finland og Danmark. Vi er opptatt av to aspekter ved denne strukturen: det som splitter den – praksis og prinsipper for arbeidsdeling – og det som binder den sammen – praksis og prinsipper for samordning. Boken tar opp problemstillinger på makro- og mikronivå. Makronivået gjelder særlig: a) antallet departementer og fordelingen av saker og ansvar mellom dem (den horisontale spesialiseringen), b) arbeidsdelingen mellom departementer og ytre etater (den vertikale spesialiseringen) og c) tverrsektoriell samordning. Mikroproblemstillingene gjelder organisatoriske forhold innen det enkelte departement. I tillegg til å drøfte situasjonen i hvert av landene undersøker vi også om det stadig tettere samarbeidet i EU har konsekvenser for utformingen av departementsstrukturen, og spesielt om samarbeidet fører til en institusjonell standardisering på tvers av medlemsstatenes grenser.

Formålet med studien er primært å finne et bedre grunnlag for å analysere norske departementer. Det særpregete ved vårt departementssystem oppdager vi først når vi sammenlikner det med andre lands systemer. Uten en slik sammenlikning vil vi lett, og på et tilstrekkelig grunnlag, betrakte våre egne ordninger som de eneste naturlige og kanskje de eneste ønskelige. Undersøkelsen gir oss et inntrykk av det empiriske mulighetsrommet når det gjelder organiseringen av departementene: Hvilke variasjoner finnes, og hvor stor er variasjonsbredden?

Hvorfor er det viktig å studere departementsstrukturen?

Vårt utgangspunkt er at organisasjonsformer spiller en rolle, at arbeidsdelingen mellom departementene og valget av samordningsmekanismer har betydning for forløpet og utfallet av beslutningsprosesser. Det er dokumentert at formell struktur påvirker

organisasjoners atferd (Lægveid og Olsen 1978, Egeberg 1989), og at reorganisering kan føre til nye eller endrede mål og prioriteringer (Egeberg 1989). Scharpf (1977) betoner at utformingen av den formelle organisasjonsstrukturen spiller en særlig stor rolle innenfor saksfelt som krever høy grad av samordning.

Når det gjelder departementssystemet spesielt, kan vi blant annet anta at:

- hvilke saksområder som får status som selvstendige departementer, og hvilke områder som sammenkoples eller frakoples, vil påvirke avveiningen av og prioriteringen mellom ulike hensyn
- antallet departementer vil ha betydning for regjeringens størrelse og kollektive arbeidsevne
- jo snevrere saksområdene til de enkelte departementene er, desto vanskeligere blir det å oppnå en helhetlig statsledelse, i første rekke fordi sammenhengende problemområder flises opp, og fordi mye tid og krefter går med til administrativ og politisk «grensevakt»
- en konsolidert departementsstruktur med få og store departementer vil gi det enkelte departement et omfattende samordningsansvar, samtidig som regjeringskollegiet kan få svekkede muligheter til å påvirke viktige prosesser
- en fragmentert departementsstruktur med mange og små departementer vil skyve samordningsspørsmålene oppover i beslutningssystemet og føre til sterk belastning på blant annet regjeringsmøtet og til at mye av samordningen får preg av reaktiv konfliktløsning
- plasseringen av et saksområde i et departement *eller* et direktorat (som ikke er under umiddelbar politisk styring) vil få konsekvenser for avveiningen mellom fag og politikk
- den klassiske, byråkratiske modellen der departementene er organisert med en streng avdelingsinndeling og mange hierarkiske nivåer, gjenspeiler styringsutfordringene på 1800-tallet, og at det er tvilsomt om den er like velegnet i en tid da staten har andre og mer ambisiøse mål

Noen av disse påstandene skal vi prøve å gå noe etter i sømmene. Selv om vi primært *beskriver* departementsstrukturen, kommer vi også inn på hvilke effekter som kan følge av ulike måter å utforme strukturen på.

Enkelte har gitt uttrykk for tvil om hvor stor betydning utformingen av departementsstrukturen har (Davis med flere 1999), eller for at prioriterings- og avveiningsproblemer ikke kan løses

gjennom organisatorisk endring<sup>1</sup>. Brunsson (1989) hevder at det er en løs kopling mellom formell struktur og faktisk atferd. Formell form har størst betydning som symbol og ritual. En slik skepsis står ikke nødvendigvis i motsetning til en påstand om at struktur er vesentlig. Noe av grunnen til at oppfatningene spriker, er at vi har å gjøre med svært komplekse sammenhenger, der virkningen av organisasjonsmønstrer kan være betinget av en rekke faktorer. De konklusjonene man kommer til, er blant annet avhengige av hvilke trekk ved organisasjonsstrukturen, hva slags type effekter og hvilke kontekstuelle faktorer man ser på.

Utvalget av land er bestemt av ønsket om å undersøke varierte konstitusjonelle mønstre. Slike mønstre kan ha vidtrekkende innvirkning (Lijphart 1999), blant annet på utfallet av politiske prosesser (Steinmo med flere 1992) og på administrasjonens arbeidsmåte (Harstad Antonsen 1997). Vi antar at den konstitusjonelle konteksten som departementssystemet virker innenfor, vil påvirke både utformingen av systemet og de styringsmessige implikasjonene som følger av systemets arkitektur. Et kontekstuellt perspektiv er viktig hvis man ønsker å utnytte erfaringer på tvers av landegrensene.

Rapporten er basert på litteraturstudier og på besøk i sentrale departementer mv. i hvert av de fem landene. Vi har hatt samtaler med tjenestemenn i følgende institusjoner:

Danmark:	Statsministeriet, Finansministeriet, Erhvervsministeriet og Miljø- og Energiministeriet
Finland:	Statsrådets kansli, Finansministeriet og Miljöministeriet
Sverige:	Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet, Näringsdepartementet og Miljödepartementet
Nederland:	Økonomidepartementet, Miljøverndepartementet og Innenriksdepartementet
Storbritannia:	The Cabinet Office, the Home Office og the Department of the Environment, Transport and the Regions

Rapporten er disponert etter følgende mønster:

- Kapittel 2 presenterer det komparative hovedmønstrer i de fem landene samt Norge.
- Kapitlene 3–7 presenterer hvert av de fem landene.

<sup>1</sup> Weale med flere (1996, s. 256–257) nevner for eksempel motstridende posisjoner når det gjelder organisasjonsstrukturens betydning for miljøvernpolitikken.

# 2

---

## Det komparative mønstret

### 2.1. Politiske og konstitusjonelle systemer

Vi skal først konsentrere oppmerksomheten omkring konstitusjonelle kjennetegn ved eksekutivmaktens ledelse, det vil si regjeringen eller regjeringssystemet. Innenfor regjeringen er det vanlig å sondre mellom fire organer: *statsministeren*, *statsrådene*, *regjeringskollegiet* og *regjeringsutvalgene*. Kompetanse av ulike slag er, ved regler eller sedvane, lagt til et eller flere av disse organene. Kompetansefordelingen varierer betydelig i den gruppen land vi undersøker. I kapitlene 3–7 er det gitt en inngående redegjørelse for kompetansefordelingen i hvert enkelt land. Her presenterer vi bare det komparative hovedmønstret.<sup>2</sup>

Danmark, Sverige og Storbritannia representerer hvert sitt ytterpunkt i vårt utvalg av land: Sverige ved konsentrasjonen av myndighet i regjeringskollegiet, Danmark ved omfanget av kompetanse som er lagt til hver enkelt statsråd, og Storbritannia ved statsministerens potensielt dominerende stilling. I Finland, Nederland og Norge har regjeringskollegiet en sentral posisjon. I Norge og Nederland kombineres et slikt arrangement med relativt stor selvstendighet for de enkelte statsråder, i Finland med en sentral rolle for regjeringsutvalgene.

Tabellen på neste side oppsummerer disse hovedmønstrene.

<sup>2</sup> Framstillingen er basert på en gjennomgang av normer som regulerer regjeringens arbeid. Normene kan gjelde: a) fordelingen av materiell beslutningskompetanse, det vil si formell myndighet til å avgjøre saker som hører inn under regjeringens ansvarsområde, b) fordelingen av kompetanse til å organisere regjeringens arbeid og c) regjeringens arbeidsmåte.

**Tabell 1.** Variasjon i regjeringstypen

	Stats- minister	Statsråd	Regjerings- kollegium	Regjerings- utvalg
<b>Danmark</b>	0	x	0	x
<b>Finland</b>	0	0	x	x
<b>Nederland</b>	0	x	x	0/x
<b>Storbritannia</b>	x	x/0	0	x
<b>Sverige</b>	0/x	0	x	0
<b>Norge</b>	0	x	x	0

x = organ med særlig omfattende kompetanse, 0 = organ uten særlig omfattende kompetanse

I tillegg til at myndighetsfordelingen varierer innenfor regjeringen, er det også *forskjellige modeller for myndighetsfordeling mellom regjeringsorganene og organer utenfor regjeringen*. Sverige er det landet der det er skarpest skille mellom regjeringen og departementene på den ene siden og statsforvaltningen for øvrig på den andre. Departementene forbereder regjeringens avgjørelser. Det løpende forvaltningsarbeidet er lagt til frittstående myndigheter som på eget ansvar iverksetter regjeringens og Riksdagens beslutninger. Verken regjering eller Riksdag kan instruere myndighetene i saker som gjelder myndighetsutøvelse overfor enkeltpersoner eller kommuner. I Danmark derimot treffes alle avgjørelser innenfor ministeriet, i departementet og i styrelser og direktorater, på vegne av ministeren. Ministeren kan gripe inn i, og har i prinsippet første og siste ordet i alle saker som ministeriet behandler.

I de fleste landene *bistås statsråden av en eller flere juniorministre eller statssekretærer*. Danmark er det eneste landet som bare har én politiker i departementet – ministeren.

Departementene er stabsorganer for regjeringen. Vi kan derfor anta at regjeringssystemets arkitektur vil influere på utformingen av departementsstrukturen, blant annet slik at denne vil være tilpasset kompetansefordelingen og samarbeidsformene mellom de ulike regjeringsorganene. Nasjonale særtrekk ved departementsstrukturen bør følgelig fortolkes i lys av nasjonale kjennetegn ved regjeringssystemet. Dette betyr ikke at regjeringssystemet er den eneste faktoren som påvirker departementsstrukturen. Andre forhold, for eksempel regjeringenes ettparti- eller flerpartikarakter, spiller også inn (Grønnegård Christensen 1984, Bouckart med flere 2000). Men trolig vil kjennetegn ved regjeringssystemene influere på virkningen av disse andre forklaringsfaktorene.

Uten at vi skal drøfte det særlig utførlig i denne studien, tyder vårt materiale på at regjeringssystemets «grammatikk» blant annet påvirker:

- antallet departementer
- graden av organisatorisk enhetlighet på tvers av departementssektorene
- departementsstrukturens preg av stabilitet eller endring
- bruken av samordningsmekanismer

#### *Antallet departementer*

I et system som legger stor myndighet til den enkelte statsråd (innenfor regjeringen og/eller i forhold til organer utenfor regjeringen) vil det trolig være vanskelig å holde antallet departementer på et lavt nivå. For at arbeidsbyrden for den enkelte statsråd ikke skal bli uhåndterlig, må det politiske ansvaret fordeles på relativt mange hoder. Det typiske eksemplet i vårt materiale er Danmark. Ingen i departementet kan fullt ut avlaste ministeren med de utpreget (parti)politiske sidene av arbeidet. I Nederland, der statsrådene også har stor autonomi, er det i tillegg statssekretærer som fungerer nesten på linje med statsrådene. Arbeidsbyrden blir derfor ikke på samme måte som i Danmark en faktor som presser antallet departementer i været.

Når departementene betjener regjeringen kollektivt, som i Sverige, og ikke primært den enkelte statsråd, vil departementsstrukturen trolig bli mindre oppdelt – vekten legges lettere på helheten enn på de enkelte delene – enn når departementene først og fremst er et apparat for statsrådene enkeltvis.

Den sterke veksten i statens virksomhet etter 1945 har skapt et press for å etablere nye departementer. I land hvor departementsstrukturen bare kan endres etter relativt kompliserte politiske prosesser, som i Finland og Nederland (nærmere om dette nedenfor), vil antallet departementer trolig bli lavere og/eller vokse langsommere enn i land hvor det er enklere å endre strukturen.

#### *Graden av organisatorisk enhetlighet på tvers av departementssektorene*

At de enkelte statsråder har et stort selvstendig ansvar, innebærer at de også har stor frihet til å organisere sine departementsområder. Følgelig vil det kunne være klare organisatoriske variasjoner fra ett område til et annet. I land der departementene tydeligere betjener regjeringen som et kollektiv, og der eksekutivmakten ledes av regjeringen og ikke av de enkelte statsråder – det typiske eksemplet er Sverige – vil departementene i større grad være organisert etter ett gjennomgående mønster.

*Departementsstrukturens preg av stabilitet eller endring*

Endringstakten og omfanget av de enkelte endringene vil være avhengig av hvor lett det er å foreta reorganiseringer. Jo færre personer og organer som har adgang til å medvirke, desto enklere blir trolig endringsprosessene. Kompetansen til å omorganisere departementsstrukturen er mest konsentrert i Storbritannia. Statsministeren kan treffe slike beslutninger nesten helt på egen hånd. Antallet medvirkende aktører er høyest i Finland og Nederland. Regjeringens sjef er en «likemann blant like», og øvrige statsråder, koalisjonspartier og nasjonalforsamlingen kan ha avgjørende innflytelse. Vi kan derfor vente at endringstakten vil være vesentlig høyere i Storbritannia enn i Finland og Nederland.

*Bruken av samordningsmekanismer*

Fordelingen av innflytelse innenfor regjeringssystemet vil trolig påvirke bruken av samordningsmekanismer nokså direkte. I et statsministersentrert system vil samordningen ha et hierarkisk preg, mens den i et system der statsrådene har stor autonomi, vil være mer basert på frivillig tilpasning.

## **2.2. Antallet departementer og statsråder, endring over tid**

Antallet departementer varierer betydelig i de fem landene. I 2000 er det høyest i Danmark med 19 og lavest i Sverige med 10, jf. tabellen på neste side. Det gjennomsnittlige antallet for de fem landene er i 2000 i underkant av 14. I gjennomsnitt vokste antallet departementer fra 1970 til 1990 for så å falle noe. Tendensen til færre departementer gjør seg gjeldende også mer generelt i OECD-området (Bouckaert med flere 2000). I en studie av blant annet den britiske departementsstrukturen mener Davis med flere (1999) å spore en pendelbevegelse mellom perioder med en fragmentert struktur og perioder med en konsolidert struktur. Når antallet departementer øker, blir koordineringsproblemene større. Disse problemene utløser tiltak for å redusere antallet departementer. Dermed oppstår en ekspansjons- og kontraksjonssyklus.

Den norske departementsstrukturen er med sine 16 departementer mer fragmentert enn gjennomsnittet for de øvrige landene. Bare Danmark har flere departementer. Finland, Nederland og Sverige, hvor regjeringsmøtet – i likhet med Norge – har en sentral funksjon, har vesentlig færre departementer enn Norge.

**Tabell 2.** Antallet departementer\* på fire tidspunkter i perioden 1970–2000

	1970	1980	1990	2000
<b>Danmark</b>	18	19	21	19
<b>Finland</b>	11	12	13	12
<b>Nederland</b>	12	14	13	12
<b>Storbritannia</b>	15	18	17	16
<b>Sverige</b>	12	12	13	10
<b>Gjennomsnitt**</b>	13,6	15	15,4	13,8
<b>Norge</b>	14	16	15	16

\* I antallet departementer regnes ikke Statsministerens kontor eller tilsvarende

\*\* Omfatter ikke Norge

Reduksjonen av antallet departementer i Sverige og Storbritannia i perioden 1990–2000 har sammenheng med opprettelsen av «kjempedepartementer», det vil si departementer med svært brede saksfelt,<sup>3</sup> i Storbritannia Miljøverndepartementet (1997) og i Sverige Näringsdepartementet (1998). Begge disse departementene har tatt opp i seg flere departementer som tidligere var selvstendige.

Selv om antallet departementer reduseres, er det en tendens til at det blir flere statsråder. Regjeringene i de fem landene hadde i 1970 gjennomsnittlig (ca.) 16 medlemmer og i 2000 (ca.) 19. I 1970, 1980 og 1990 lå den norske regjeringen såvidt under, i 2000 er den på linje med gjennomsnittet for de fem landene.

**Tabell 3.** Antallet statsråder på fire tidspunkter i perioden 1970–2000

	1970	1980	1990	2000
<b>Danmark</b>	17	21	22	20
<b>Finland</b>	17	17	18	18
<b>Nederland</b>	13	15	14	15
<b>Storbritannia</b>	18	22	22	22
<b>Sverige</b>	14	14	18	19
<b>Gjennomsnitt*</b>	15,8	17,8	18,8	18,8
<b>Norge</b>	15	17	16	19

\* Omfatter ikke Norge

<sup>3</sup> Betegnelsen «kjempedepartement» er hentet fra Storbritannia («giant department») og brukes om departementer som er svært store, sammensatt av tidligere selvstendige departementer, under ledelse av én statsråd, og der det foreligger et uttalt mål om bedre koordinering.

Avviket mellom antallet departementer og antallet statsråder har sammenheng med særlig to forhold:

- a) Departementer kan være delt mellom to eller flere statsråder. Dette gjelder i stor utstrekning svenske (5) og finske (6) departementer. I for eksempel det finske Utrikesministeriet er det for tiden (2000) fire statsråder.
- b) Enkelte statsråder kan være uten departementsportefølje. Dette gjelder for flere britiske statsråder, blant annet lederne for Underhuset og Overhuset, og for en nederlandsk statsråd som har ansvar for å koordinere ulike departementers arbeid med storbyspørsmål. I den svenske Statsrådsberedningen er det en visestatsminister uten egen departementsportefølje.

## 2.3. Arbeidsdeling

### Arbeidsdelingsprinsipper

Vi sonderer mellom en *horisontal spesialisering* mellom departementene, og en *vertikal spesialisering* mellom departementene og underlagte organer.

### Horisontal spesialisering

Det er ulike måter å kategorisere departementene på. Én mulighet er å ordne dem etter funksjon. Grønnegård Christensen (som referert i Bogason 1997) sonderer mellom fire typer funksjoner:

- a) koordinering
- b) generell regulering
- c) spesiell regulering
- d) serviceproduksjon

Bogason (1997) klassifiserer de danske ministeriene med utgangspunkt i Grønnegård Christensens skjema. Under a) plasserer han blant annet Udenrigsministeriet og Finansministeriet, under b) blant annet Justitsministeriet og Miljø- og Energiministeriet, under c) blant annet Arbejdsministeriet og Indenrigsministeriet og under d) blant annet Socialministeriet og Sundhedsministeriet. Et problem med et slikt grupperingsprinsipp er at departementene utfører flere funksjoner samtidig, slik at det blir vanskelig å klassifisere dem på en entydig måte. Det synes mer naturlig å ta utgangspunkt i de *oppgavene* departementene skal vareta, ikke minst fordi dette er det dominerende kriteriet for departementsorganiseringen (Grønnegård Christensen 1984 og Davis med flere

1999). Men heller ikke en slik inndeling er uproblematisk. Det går ingen skarp grense mellom en *oppgave* og andre inndelingskriterier, for eksempel *funksjon* (er utenrikspolitikk funksjon eller oppgave?), og et og samme departement kan ha ansvaret for ulike typer oppgaver. Her skal vi ta utgangspunkt i den oppgaveinndelingen som ble brukt i en studie som en internasjonal ekspertgruppe har utarbeidet for den finske regjeringen (Bouckaert med flere 2000). Vi skiller mellom fire hovedtyper av departementer:

- a) departementer med ansvar for statens klassiske oppgaver knyttet til: utenriks-, finans-, justis-, forsvars- og innenriksforvaltningen
- b) departementer med næringsrettede funksjoner, det vil si industri-, arbeidsmarkeds-, landbruks-, fiskeri- og transportdepartementer mv.
- c) departementer med ansvar for utdannings- og velferdsspørsmål, det vil si sosial-, helse- og utdanningsdepartementer
- d) departementer med ansvar for miljø- og ressurspørsmål

Tabellen på neste side viser hvilke departementer de fem landene samt Norge har for de ulike oppgavetyperne. Kategoriseringen må tas med forbehold. Departementene har, som nevnt, ikke oppgaver som entydig faller innenfor én av de fire kategoriene. For eksempel har det britiske departementet for utdanning og arbeidsmarked oppgaver som faller i to kategorier.

- a) *Departementer med ansvar for statens klassiske oppgaver*  
Alle landene – bortsett fra Danmark – har ett integrert finansdepartement. I Danmark er dette saksfeltet fordelt på tre selvstendige departementer, for hhv. finans-, skatte- og økonomisaker. Arbeidet med bistandsspørsmål er i fire av landene lagt til utenriksdepartementet. I Storbritannia er saksområdet organisert som et eget departement.
- b) *Departementer med næringsrettede oppgaver*  
I de fem landene er det fra to til fire departementer med næringsrettede funksjoner, et næringsdepartement (alle fem landene), et integrert landsbruks- og fiskeridepartement (alle fem landene) og et samferdselsdepartement (Finland, Nederland, Danmark). I Sverige er nærings- og samferdselsfunksjonene samorganisert i Näringsdepartementet. I Storbritannia hører samferdselssakene til Miljøverndepartementets ansvarsområde. Danmark og Finland har egne departementer for arbeidsmarkedsspørsmål. I de øvrige landene er dette saksom-

Tabell 4. Departementene ordnet etter oppgavetyper

	Danmark	Finland	Nederland	Storbritannia	Sverige	Norge
<b>Klassiske departementer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utenriks</li> <li>• Forsvar</li> <li>• Finans</li> <li>• Skatt</li> <li>• Økonomi</li> <li>• Innenriks</li> <li>• Justis</li> <li>• Kirke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utenriks</li> <li>• Forsvar</li> <li>• Finans</li> <li>• Innenriks</li> <li>• Justis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utenriks</li> <li>• Forsvar</li> <li>• Finans</li> <li>• Innenriks</li> <li>• Justis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utenriks</li> <li>• Bistand</li> <li>• Forsvar</li> <li>• Finans</li> <li>• Innenriks</li> <li>• Justis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utenriks</li> <li>• Forsvar</li> <li>• Finans</li> <li>• Justis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utenriks</li> <li>• Forsvar</li> <li>• Finans</li> <li>• Justis</li> <li>• Kommunal og regional</li> </ul>
<b>Næringsrettede</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Næring</li> <li>• Landbruk og fiskeri</li> <li>• Trafikk</li> <li>• Arbeid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Handel og industri</li> <li>• Landbruk og skogbruk</li> <li>• Trafikk</li> <li>• Arbeid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økonomi</li> <li>• Landbruk og fiskeri</li> <li>• Trafikk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Handel og næring</li> <li>• Landbruk og fiskeri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Næring</li> <li>• Landbruk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Næring</li> <li>• Landbruk</li> <li>• Fiskeri</li> <li>• Olje og energi</li> <li>• Arbeid og administrasjon</li> <li>• Samferdsel</li> </ul>
<b>Utdanning og velferd</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosial</li> <li>• Helse</li> <li>• Undervisning</li> <li>• Forskning</li> <li>• Kultur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosial og helse</li> <li>• Undervisning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helse, velferd og idrett</li> <li>• Sosial og arbeid</li> <li>• Undervisning, kultur og forskning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosial</li> <li>• Helse</li> <li>• Utdanning og arbeid</li> <li>• Kultur, medier og idrett</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosial</li> <li>• Utdanning</li> <li>• Kultur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosial og helse</li> <li>• Kirke, utdanning og forskning</li> <li>• Kultur</li> </ul>
<b>Miljø- og ressurspørsmål</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miljø og energi</li> <li>• By og bolig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miljø</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miljø</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miljø, transport regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miljø</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miljø</li> </ul>
<b>Annet</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nord-Irland</li> <li>• Skottland</li> <li>• Wales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barn og familie</li> </ul>	
<b>Totalt</b>	19	12	12	16	10	16

rådet lagt til departementer som i tillegg har andre store oppgaver. Den norske departementsstrukturen er særlig fragmentert på næringsområdet med seks departementer. Norge er det eneste landet som har separate departementer for fisk og energi.

- c) *Departementer med ansvar for utdannings- og velferdsspørsmål*  
Danmark, Nederland og Storbritannia har separate departementer for helse- og sosialspørsmål. I de øvrige landene er disse saksområdene samorganisert. I Storbritannia er utdannings- og arbeidsmarkedsspørsmål samlet i ett departement. Danmark har ved siden av et Undervisningsministerium et eget Forskningsministerium. Alle landene, bortsett fra Nederland og Finland, har et eget kulturdepartement. I Nederland er kultursakene lagt til Departementet for utdanning, forskning og kultur, i Finland til Undervisningsministeriet.
- d) *Departementer med ansvar for miljø- og ressurspørsmål*  
Alle landene har et miljøverndepartement. I Storbritannia er miljøsakene lagt til et kjempedepartement som i tillegg også har ansvaret for blant annet transportpolitikk og regionalpolitikk. I Nederland er saksområdet i mindre grad enn i de andre landene konsentrert til ett departement. Her har Landbruksdepartementet ansvaret for spørsmål om naturvern. I Danmark er miljøvernpolitikken samorganisert med energipolitikken og i Finland og Nederland med boligpolitikken.

Det framgår av tabellen at klassifikasjonsskjemaet ikke er uttømmende. Tre britiske departementer og ett norsk er ikke innrettet etter et oppgaveprinsipp. De britiske departementene for Nord-Irland, Skottland og Wales er organisert etter geografi, og det norske departementet for barne- og familiesaker rundt klientgrupper.

I løpet av perioden 1970–2000 har det vært foretatt blant annet følgende endringer i det organisatoriske mønstret:

- Alle fem landene har fått et miljøverndepartement.
- Også andre saksområder, blant annet matvarespørsmål og bistandssaker, har fått en tydeligere organisering på departementsnivå.
- Det har vært en tendens til å konsentrere den administrative innsatsen på næringsområdet i færre departementer. I Danmark er det tidligere selvstendige Fiskeriministeriet blitt inkorporert i Landbruksministeriet (1973). Det britiske Energi-

departementet er blitt fusjonert med Industri- og handelsdepartementet (1992).

- Det er ikke lenger – slik det var tidligere i perioden – en tendens til å organisere arbeidet med administrative spørsmål og energisaker i egne departementer. Disse saksområdene er i alle fem land lagt til departementer som i tillegg har ansvaret for andre saksfelt.

I perioden 1970–2000 har departementsstrukturen vært mest stabil i Nederland og Finland og mest preget av endring i Storbritannia. De britiske reorganiseringene har skjedd hyppigere og har vært mer komplekse, det vil si at de har berørt flere departementer enn tilsvarende endringer i andre land. Den mest omfattende reorganiseringen i Storbritannia fant sted i 1970 og berørte i alt 11 departementer. Endringstakten synes å ha vært høyest på næringsområdet.

Det har vært en tendens til at vesentlige endringer i departementsstrukturen er blitt gjennomført eller annonsert umiddelbart etter regjeringsskifter eller i forbindelse med større omdannelser av en sittende regjering.

Mens spørsmål om departementenes vertikale spesialisering har blitt vurdert etter bestemte organisatoriske prinsipper – politikk hører hjemme i departementene og operative oppgaver i direktoratene – har beslutninger om den horisontale spesialiseringen mer vært bestemt av hva som er politisk formålstjenlig i det enkelte tilfelle. Når det gjelder Danmark, hevder Grønnegård Christensen (1984) at administrative hensiktsmessighetshensyn ikke noen gang «indenfor de seneste år» (s. 61) har vært en tilstrekkelig tungtveiende grunn til å bevirke endringer i saksfordelingen mellom departementene, selv ikke «i de tilfælde hvor en efter omstændighederne ikke ubetydelig besparelsesmulighed har kunnet sandsynliggøres» (s. 61). Pollitt (1984) har undersøkt endringer i saksfordelingen mellom britiske departementer i perioden 1964–83. Han finner at ønsket om å gi høyere politisk prioritet til et saksfelt, begrunnet 53 % av endringene. 31 % av omorganiseringene var motivert av PR-hensyn, og 28 % ble gjennomført for å løse et politisk problem for statsministeren. Hogwood (1992) mener at den politiske ledelsen i Storbritannia som en hovedregel har endret departementssystemet uten at den samtidig har vurdert styringsmessige forhold på de berørte saksområdene eller sammenhenger mellom organisering og styring.

Reformer av departementsinndelingen har som regel båret preg av å være sektorvise endringer. Gjennomgang av hele departementsstrukturen forekommer sjelden. Men det er, som vi kommer tilbake til i de enkelte landkapitlene, også gjort forsøk på å se hele departe-

mentsstrukturen under ett og å ordne inndelingen etter overordnede organisatoriske prinsipper. Siktemålet var mest ambisiøst ved de britiske reorganiseringene i 1970, da statsminister Edward Heath på prinsipielt grunnlag gikk inn for et system med få og store departementer. I Sverige var departementene i en kortere periode på 1980- og 90-tallet samlet i funksjonelle grupper som hver var underlagt en samordningsminister. Et liknende system har vært foreslått opprettet, men ikke blitt gjennomført i Nederland.

### **Vertikal spesialisering**

Det finnes flere modeller for organisering av de enkelte departementer (Bouckart med flere 2000). Når vi ser på departementenes vertikale spesialisering, er det særlig to som er interessante, *departements-direktoratsmodellen* og *enhetsmodellen* (Grønnegård Christensen 1984, Bouckaert med flere 2000). I departementsdirektoratsmodellen er teknisk-operative saker lagt til enheter utenfor departementene. I enhetsmodellen er alle typer saker organisert som en del av departementet.

Departements-direktoratsmodellen finner vi, som allerede nevnt, mest rendyrket i Sverige. Den har også lange tradisjoner i Finland, men er ikke like konsekvent gjennomført som i Sverige.

I de øvrige landene har de teknisk-operative sakene i stor grad vært organisert som en del av departementet og innenfor statsrådens ansvarsområde. Mest typisk er dette i Nederland og Storbritannia (inntil 1988), der de enkelte departementene vanligvis kan være svært store og ofte ha flere tusen ansatte.

I de fleste landene er det en tendens til at saksområder overføres fra departementene til organer med større eller mindre grad av selvstendighet. Varianter av departements-direktoratsmodellen vinner med andre ord terreng. Størst omfang har slike endringer i Storbritannia, der det i perioden 1988–98 ble opprettet 138 direktorater, «executive agencies», utenfor departementene. Finland representerer en spesiell modell. Her har målet vært at sentralforvaltningen bare skal bestå av ett nivå, departementene, og at embetsverkens oppgaver skal overføres enten til departementene eller til enheter på regionalt nivå.

Forvaltningsklager er en oppgavetype som flyttes fra departementene til forvaltningsdomstolene (Nederland og Sverige) eller til uavhengige klagenemnder (Danmark).

Tendensen til å legge saker til uavhengige organer er ikke entydig. I Danmark og Storbritannia er direktoratene ofte knyttet tett til den politiske ledelsen. I Sverige synes omfanget av uformell kontakt mellom departementene og myndighetene å øke.

Endringene i departementenes vertikale spesialisering framstår særlig i Storbritannia og til dels Finland som resultatet av en helhetlig og prinsipielt begrunnet reform. Det samme gjelder endringene i systemet for behandling av forvaltningsklager i både Nederland og Sverige. I Danmark har reformene i stor grad skjedd sektorvis innenfor det enkelte ministerområde.

## 2.4. Samordning

Enhver form for arbeidsdeling og spesialisering medfører samordningsproblemer. Disse kan gå vertikalt gjennom forvaltningsnivåene eller horisontalt mellom departementene. Vi ser nærmere på de horisontale samordningsproblemene.

Det har vært gjennomført omfattende utredninger av behovet for å bedre den interdepartementale samordningen i flestparten av de fem landene. At denne typen samordning synes å bli viet stadig større oppmerksomhet (Peters 2000), har sammenheng blant annet med veksten i statens virksomhet, europeisk integrasjon, et fragmentert beslutningssystem og ambisiøse reformprogrammer.

- *Veksten i statens virksomhet*

Selv om markedet de siste årene har vunnet terreng på politikens bekostning, mener det svenske demokratirådet at politikken likevel er allestedsnærværende (Peterson med flere 2000, s. 99): «Aldrig förr har så mycket varit politisk beslutat. Omsorg om barn, vård av äldre, stöd vid depression, upphovsrätt på Internet, kontroll av kött, utsläpp från bilar, brännbarheten hos kläder, takvinkelen på hus, hjälmar vid cykling och rökning på offentlig plats. Allt är politik.» Situasjonen i Sverige er neppe avgjørende forskjellig fra de fire andre landene i undersøkelsen. At «allt är politik» medfører at det blir et nesten uendelig antall berøringspunkter mellom de ulike områdene som er underlagt offentlig regulering og styring.

- *Europeisk integrasjon*

Kravene til samordning, til en samlet nasjonal opptreden forsterkes etter hvert som større deler av den nasjonale politikken fastlegges gjennom forhandlinger med andre stater eller med internasjonale eller overnasjonale organisasjoner. Land som er medlemmer av EU, synes i særlig grad å vektlegge samordning. Det er flere grunner til dette:

- EUs beslutninger er endelige og autoritative. EU-kommisjonen og EU-domstolen har myndighet til å gi medlemslandene pålegg om å gjennomføre fellesskapets beslutninger. At et

land ikke er i stand til å artikulere enhetlige og konsistente standpunkter når unionen utarbeider sine beslutninger, kan svekke dets evne til å hevde nasjonale interesser.

- Medlemslandene varetar etter en fast turnus EUs formannskap for en periode på seks måneder. Denne funksjonen stiller store krav til en vel forberedt og konsekvent opptreden.
- *Et fragmentert beslutningssystem*  
I flere av landene framheves det at departementsstrukturen er fragmentert, at det er for lite kontakt og samarbeid mellom departementene, og at mekanismene for å håndtere tverrsektorielle problemstillinger ikke er gode nok. I blant annet Storbritannia og Sverige er det en oppfatning at trekk ved forvaltningsutviklingen på 1980- og 90-tallet, med fastleggelse av sektor- og etatsspesifikke resultatmål og med større autonomi for en del forvaltningsorganer, vanskeliggjør samlet styring.
- *Ambisiøse reformprogrammer*  
Samordningsproblemer blir særlig merkbare når den politiske ledelsen formulerer ambisiøse mål, som ikke lett lar seg innpasse i den eksisterende departementsstrukturen. Et godt eksempel er Blair-regjeringens omfattende reformer, som krever samordnet innsats fra en rekke departementer og andre offentlige organer.

Tiltak for å motvirke samordningsproblemer kan analyseres ut fra ulike synsvinkler eller ulike dimensjoner. Her skal vi ta utgangspunkt i tre koordineringsmekanismer: hierarki, gjensidig tilpasning og standardisering (Litterer 1965 og Mintzberg 1979). Når den interdepartementale samordningen skjer ved hierarki, står departementene under sterk innflytelse av én sentral myndighet, for eksempel statsministeren eller en indre krets i regjeringen, selv om de bestyres av hver sin statsråd. Samordnings tiltakene vil bestå i å bedre sentralmyndighetens planleggings- og kontrollkapasitet og å organisere departementene på en måte som samsvarer med denne myndighetens prioriteringer. Når den interdepartementale samordningen er frivillig eller skjer ved gjensidig tilpasning, har departementene en stor grad av autonomi. Samordningen søkes stimulert gjennom tiltak som letter samhandling og kommunikasjon på tvers av departementsgrensene. Koordinering gjennom standardisering innebærer at koordineringssyn er programmert inn i de normene som styrer den enkelte departementstjenestemanns eller det enkelte departements arbeid, slik at behovet for direkte kommunikasjon minker.

Det synes å være en viss sammenheng mellom landenes kon-

stisjonelle arrangement og deres valg av tiltak for å bedre samordningen. I Storbritannia preges valget av landets hierarkiske, statsministersentrerte system. De andre landene, som alle har et mer egalitært regjeringssystem, er mest opptatt av å stimulere den frivillige samhandlingen på tvers av departementsgrensene, selv om det også her er en tendens til å styrke statsministerens stilling.

Ulike koordineringstiltak kan ikke entydig plasseres inn i en og bare en av de tre kategoriene som er nevnt foran. For eksempel vil sammenslåing av departementer kunne innebære: a) *hierarkisk samordning* ved at tidligere selvstendige enheter tydeligere legges under en felles ledelse, b) *frivillig samordning* ved at det blir lettere for tjenestemennene å ta kontakt når gamle organisasjonsgrenser brytes ned, c) *standardisering* ved at det etableres felles systemer for blant annet internadministrasjon. Oversikten nedenfor må leses med dette forbeholdet.

#### *Hierarkisk samordning*

For å styrke den hierarkiske samordningen har man blant annet gjennomført følgende tiltak:

- Antallet personer som er tilknyttet statsministerens stab, har økt, særlig i Storbritannia og Sverige.
- I Storbritannia er the Cabinet Office utvidet med spesielle utrednings- og analyseenheter for tverrgående spørsmål.
- I Sverige og Finland har statsministeren overtatt et særskilt samordningsansvar for EU-arbeidet.

#### *Frivillig samordning*

For å styrke den frivillige samordningen har man blant annet gjennomført følgende tiltak:

- Samtlige svenske departementer er slått sammen til én organisatorisk enhet.
- Den finske regjeringen har innført et ekstra plenums møte pr. uke.
- Sverige og Storbritannia har opprettet «kjempedepartementer» på høyt prioriterte områder (Sverige Näringsdepartementet, Storbritannia Miljøverndepartementet).
- Nederland har innført en ordning med prosjektministre som skal samordne arbeidet med utpreget tverrdepartementale spørsmål.
- Storbritannia har tatt i bruk IT-løsninger og andre administrative funksjoner som skal understøtte politikktutviklingen på tverrsektorielle områder.

*Standardisert samordning*

Blant annet følgende tiltak vil føre til større grad av standardisering på tvers av departementene:

- Sverige har opprettet et organ som skal vareta internadministrative funksjoner for samtlige departementer.
- Storbritannia har fastsatt konkrete mål for saksområder som er delt mellom to eller flere departementer.
- Både Nederland og Storbritannia har opprettet en felles, tverrdepartemental tjenestekrets for departementenes topp-tjenestemenn, en «senior executive service».
- Storbritannia arrangerer felles opplæringstiltak for politikere og tjenestemenn der evnen til å håndtere tverrgående problemer er i fokus.
- Sverige har gjennomført et ledelsesprogram for statssekretærene samlet. Formålet er å styrke korpsånden i Regeringskansliet.

Det er systematiske variasjoner i landenes prioritering av samordning. Undersøkelser av EU-landene viser at den nasjonale samordningskapasiteten når det gjelder behandlingen av EU-relaterte spørsmål, er særlig høy i Danmark (Metcalf 1994, Pedersen 2000), Storbritannia (Metcalf 1994, Kassim 2000, Petiteville 1999) og Sverige (Petiteville 1999), og at den er lavere i Nederland (Metcalf 1994).<sup>4</sup>

## 2.5. Organiseringen av enkeltdepartementer

Departementene i særlig Nederland og Storbritannia kan karakteriseres som «konvensjonelle hierarkier» (Bouckaert med flere 2000, s. 24), sterkt lagdelte organisasjonspyramider med en statsråd på toppen. Preget av hierarki er langt svakere i de svenske departementene, som gjennomgående er små og bare har tre ledernivåer, et administrativt (lederen av hver enkelt saksenhet) og to politiske (statsråd og statssekretær).

I de fleste landene er det departementer som bryter til dels markert med det konvensjonelle, hierarkiske mønstret. Departementene eller deler av departementene er i disse tilfellene ikke organisert i faste saksenheter. De har en flat struktur med få ledernivåer og en relativt løs matrise- og/eller prosjektorganisering. Valg av en slik organisasjonsform er avhengig av typen sa-

<sup>4</sup> Av de landene som inngår i vår undersøkelse, omhandles ikke Finland i noen av de nevnte studiene av samordningskapasitet.

ker som behandles. Vi finner den i departementer og departementsenheter der myndighetsutøvelse gjennom enkeltsaker ikke lenger er noe dominerende innslag, men der politikktutforming og andre former for bistand til den politiske ledelsen står sentralt. Departementer og departementsenheter med en alternativ organisasjonsform finnes mest gjennomgående på det næringspolitiske feltet. Det typiske eksemplet er det danske Erhvervsministeriet (s. 108). Men også det svenske Näringsdepartementet (s. 88), og deler av det nederlandske Økonomidepartementet (s. 54) etterstreber en prosjektbasert arbeidsform.

I flere av landene er det en tendens til at den politiske ledelsen styrkes, i Sverige ved at antallet politikere øker, og i Danmark ved at den administrative ministerbetjeningen bygges ut.

## 2.6. Departementssystemets internasjonale innvevning

### Konvergens eller divergens?

Alle de fem landene i undersøkelsen er EU-medlemmer. Nederland har vært medlem siden opprettelsen av EEC (som det het den gang i 1958), Danmark og Storbritannia siden 1973 og Finland og Sverige siden 1995. Det er to hovedsyn på hvordan EU-medlemskapet påvirker statsforvaltningens organisering i de enkelte medlemslandene (Kassim med flere 2000):

- *Konvergenshypotesen*

Ifølge denne hypotesen vil organiseringen av medlemsstatenes forvaltninger konvergere rundt et felles mønster. Det er flere forhold som antas å bevirke en slik utvikling: a) EU-medlemskapet stiller medlemsstatene overfor de samme utfordringene, b) landene vil imitere hverandres administrative løsninger, c) EU gir i noen tilfelle føringer for valg av organisatoriske løsninger, d) deltakerne i EUs beslutningsprosesser sosialiseres inn i et felles sett verdier og handlemåter, e) landene vil over tid velge de administrative løsningene som viser seg å være de mest effektive.

- *Divergenshypotesen*

Det sentrale postulatet i denne hypotesen er at de nasjonale beslutningsmønstrene i EUs medlemsstater både er ulike og slitesterke. De nasjonale systemene reagerer på stimuli fra omgivelsene, for eksempel EU, på måter som er bestemt av indre kjennetegn ved systemene selv, blant annet: a) konstitusjonelle normer, b) politiske forhold, for eksempel om landene har ettparti- eller flerpartiregjeringer som kan begrense beslutnings-

takernes frihet til å velge organisatoriske løsninger, c) framherskende måter å treffe beslutninger på, som blant annet påvirker hvilke hensyn som ansees som legitime og relevante når forvaltningsstrukturen skal vurderes med henblikk på reformer.

Vi skal undersøke graden av divergens eller konvergens ved å se på den samme typen strukturtrekk som vi har omtalt ovenfor: den horisontale og vertikale spesialiseringen, departementenes indre organisering og organiseringen av samordning.

At vi i denne undersøkelsen er opptatt av virkninger *fra* EU til de enkelte medlemslandene, betyr ikke at dette er den eneste tenkelige årsaksretningen. Utformingen av EU påvirkes av det som skjer i medlemslandene. Unionen er en arena for konkurranse mellom ulike nasjonale forvaltningsmodeller. Og både EU og medlemslandene påvirkes av trender og hendelser som ikke er avgrenset til EU-området. Men slike temaer ligger utenfor mandatet for denne undersøkelsen.

### **Horisontal spesialisering**

At den horisontale spesialiseringen viser fullstendig konvergens i en gruppe land, vil si at landene har departementer for nøyaktig de samme saksområdene. Vi skal i første rekke undersøke graden av konvergens innenfor miljøvern- og næringsområdet. Disse områdene er valgt fordi de er særlig berørt av EU. Fører EU til sammenfall i administrative mønstre, skulle vi vente å finne denne tendensen nettopp her.

Vi bestemmer graden av konvergens ved å undersøke hvorvidt alle miljøvernsakene og næringsssakene, og bare disse, er konsentrert i ett og samme departement.

Alle de fem landene har, som nevnt, et *miljøverndepartement*. Et slikt departement ble først etablert i Storbritannia (1970) og i Danmark (1971). De øvrige tre landene opprettet et miljøverndepartement først på 1980-tallet (Sverige 1987, Finland 1984 og Nederland 1989).

I de fleste landene er sentrale deler av miljøvernpolitikken (blant annet fysisk planlegging, naturvern og tiltak mot forurensning) samlet i miljøverndepartementet. Et unntak fra denne hovedregelen er Nederland. Her har to andre departementer et ansvar for viktige miljøvernsaker: Spørsmål om naturvern sorteres under Departementet for landbruk, naturvern og fiskerier, og spørsmål om vannforurensning behandles av Transportdepartementet. I de fleste landene har miljøverndepartementene også ansvar for saker som ikke er en naturlig og integrert del av miljøvernpolitikken, selv om de kan ha viktige implikasjoner for miljøvernet. Størst om-

fang har dette i Storbritannia, der Miljøverndepartementet har ansvaret for lokal- og regionalpolitikken, transportpolitikken og boligpolitikken. I Danmark er miljøvernsakene samorganisert med energipolitikken og i Finland og Nederland med boligpolitikken. Sverige er det landet der miljøvernpolitikken – og bare denne – tydeligst er konsentrert i Miljöministeriet.

Vår undersøkelse omfatter *næringsdepartementene* i Danmark, Nederland og Sverige. I samtlige tre land har næringsdepartementene en kjerne av saksfelt som nokså klart gjelder næringsområdet i snever forstand: utredning, forskning, regulering og ulike typer støtte- og stimuleringsiltak. I tillegg har næringsdepartementene også ansvar for saksfelt som grenser til eller overlapper næringspolitikken. I særlig stor grad gjelder dette Sverige, der Näringsdepartementet har ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken, arbeidsmiljøpolitikken, energipolitikken, konkurransepolitikken, regionalpolitikken, sjøfartspolitikken og saker som gjelder statlig eierskap. Ansvarsområdet til det danske Erhvervsministeriet, som omfatter forbrukerpolitikk, konkurransepolitikk og sjøfartspolitik, er tydelig snevrere.

Gjennomgangen av disse to departementsområdene gir få holdepunkter for å hevde at departementsinndelingen konvergerer rundt et felles mønster. Heller ikke den oversikten vi har gitt tidligere over departementenes fordeling på ulike oppgaveområder, gir noen tydelig støtte til konvergenhypotesen. Departementsinndelingen bærer i noen tilfelle klart preg av nasjonale tradisjoner. Dette gjelder blant annet organiseringen av miljøvernsakene i Nederland, der alle spørsmål om vannforurensning er samorganisert med forvaltningen av kanalsystemet og vannveiene. Vannbåren transport har så stor betydning i Nederland at det er få som for alvor har satt spørsmålsteget ved at generaldirektoratet for offentlige arbeider (i Transportdepartementet) – som betegnende nok heter «Rijkswaterstaat» – har et samlet ansvar for dette området (Weale med flere 1996).

### **Vertikal spesialisering**

Vi har tidligere sett at det er tegn som tyder på at departementsdirektoratsmodellen vinner terreng. Men de løsningene som velges, blant annet når det gjelder graden av autonomi for de utskilte organene, varierer en del fra land til land og er preget av nasjonale tradisjoner. I motsetning til det svenske systemet har danske og britiske statsråder et direkte ansvar også for virksomhet som er organisert utenfor departementet.

Tendensen til et tydeligere organisatorisk skille mellom politiske og operative funksjoner kan på noen områder ha sammenheng med framveksten av EUs indre marked. At sektorer som tidligere

var dominert av offentlige monopoler, liberaliseres, fører til nye organisasjonsformer for den konkurranseutsatte virksomheten og til etablering av nye tilsyns- og reguleringsorganer. Selv om EU-regelverket gir medlemslandene stor frihet til selv å bestemme hvordan statlig eierskap og den statlige forvaltningen skal organiseres (Traktatens artikkel 295), er ikke friheten fullstendig. På for eksempel tele- og postområdet er det krav om at reguleringsorganet skal være rettslig atskilt fra («legally distinct») og funksjonelt uavhengig («functionally independent») av teleoperatørene («telecommunications organizations», EF-direktiv 95/62). Det stilles imidlertid ikke noe krav om at organet skal ha en bestemt organisasjonsform eller organiseres uavhengig av den politiske ledelsen. At en del land, parallelt med utviklingen av det indre markedet, oppretter reguleringsorganer utenfor departementene, er derfor snarere en indirekte enn en direkte virkning av EU-medlemskapet.

### **Departementenes indre organisering**

I de fleste landene har det vært en gjennomgripende europeisering av arbeidet i departementene. Dette kommer til uttrykk særlig på to måter: ved opprettelsen av egne EU-enheter i departementene og ved endringer i tjenestemennenes arbeidsoppgaver og reise- og kontaktmønster. I de svenske departementene har EU-medlemskapet ført til en økning i arbeidsbelastningen på ca. 30 %. Alle departementsområder er ikke like sterkt berørt. De som har den største europaporteføljen, er særlig departementene for nærings-, landbruks- og miljøvernsaker.

### **Samordning**

Som vi har sett, følger landenes tiltak for å styrke den tverrdepartementale samordningen nasjonale mønstre. Dette gjelder også den EU-relaterte samordningen. Men samtidig er det indikasjoner på at EU-sakene skaper nye beslutningsmønstre som innebærer en forskyvning av tyngdepunktet i regjeringssystemet.

Som en hovedregel kan vi gå ut fra at EU trolig er den mest dominerende aktør i medlemsstatenes handlingsomgivelser, og at dominansen øker jo mer samarbeidet utvides og utdypes.

Kjennetegn ved handlingsomgivelsene kan ha stor betydning for beslutningsatferden og fordelingen av myndighet internt i en organisasjon – det vil si for måten organisasjonen koordinerer sin virksomhet på. Dette betyr ikke at organisasjoner automatisk tilpasser seg sine omgivelser. Det er godt dokumentert at det kan være et betydelig gap mellom kjennetegn ved omgivelsene og organisasjonenes atferd, og at organisasjonenes tilpasning skjer

nølende, er ufullstendig og preget av tradisjoner og innlærte handlingsrepertoarer. At medlemslandene legger avgjørende vekt på sitt forhold til EU, enten fordi de *positivt* vil påskynde unionens utvikling eller *negativt* bremse den – er én faktor som kan ha betydning for hvorvidt unionen virker inn på nasjonale systemer og beslutningsprosesser. Jo større ambisjoner landene har om å gjøre seg gjeldende, desto større blir trolig virkningen under ellers like vilkår. Det er neppe tvil om at de fleste landene i vår undersøkelse er opptatt av å sette sitt preg på EUs beslutningsprosesser (Kassim med flere 2000). Landenes samordningskapasitet når det gjelder EU-saker (se ovenfor), er trolig et uttrykk for dette, selv om denne kapasiteten også varierer i vår gruppe land. Andre av EUs medlemsstater, for eksempel Portugal og Hellas, inntar en klart mer passiv rolle (Kassim med flere 2000).

Mintzberg (1979) beskriver omgivelsene ved hjelp av fire variabler: grad av dynamikk, grad av kompleksitet, grad av fragmentering og grad av «fiendtlighet» (blant annet i betydningen «truede» eller «sterkt preget av konkurranse»).<sup>5</sup> Disse fire variablene synes å være velegnet når vi skal beskrive EU som beslutningssystem. Som vi kommer tilbake til, kan EU – sett fra medlemslandenes side – oppfattes som dynamisk, kompleks, fragmentert og «fiendtlig».

Denne kombinasjonen av kjennetegn vil presse de nasjonale samordningssystemene i ulike og til dels motsatte retninger. Følger vi Mintzbergs hypoteser, kan vi, noe skjematisk, anta:

- at dynamikken i EU vil føre til uformelle beslutningsformer
- at kompleksiteten vil føre til desentraliserte beslutninger
- at fragmenteringen vil føre til en oppsplitting av beslutningsarenaer
- at «fiendtligheten» vil føre til sentraliserte beslutninger

Vi finner spor etter alle disse utviklingstrekkene i vårt materiale. Men vi ser samtidig at nasjonale ordninger og handlingsmønstre kan svekke eller styrke graden av tilpasning til EU.

<sup>5</sup> Mintzberg (1979, s. 269) definerer «fiendtlighet», «hostility», på denne måten: «Finally an organization's environment can range from *munificent* to *hostile*, from that of a prestige surgeon who picks and chooses his patients, through that of a construction firm that must bid on all its contracts to that of an army fighting a war. Hostility is influenced by competition . . .»

*Dynamikken i EU vil føre til uformelle beslutningsformer*

Dynamikken i EU kommer til uttrykk på en rekke måter: ved at EUs dagsorden er i kontinuerlig utvikling uten å være styrt av noe enkeltorgan eller noen enkeltstat, ved at oppfatningen av hva som er en passende eller akseptabel politikk innenfor unionens saksområder, stadig skifter (Kassim med flere 2000), og ved at forhandlingsprosessene i Brussel ofte gjør det nødvendig å formulere eller omformulere nasjonale standpunkter på kort varsel. Bulmer og Burch (1999) siterer (s. 10) Mazey og Richardson, som beskriver EUs beslutningsprosess som preget av «uncertain agendas, shifting networks and complex coalitions».

Denne typen handlingsomgivelser synes å kreve en stor grad av uformell koordinering og stor evne til fleksibilitet. En av grunnene til at Sverige i 1998 omdannet Regeringskansliet til én organisasjon, var ønsket om å styrke evnen til samhandling på tvers av departementsgrensene, en evne som man antok ville bli sterkt utfordret av EU-medlemskapet. Det er en rådende oppfatning blant svenske tjenestemenn at EU-arbeidet har ført til økt samordning, og i første rekke uformell samordning, både innenfor og mellom sektorer (Jacobsson og Sundström 1999). At det er tette skott mellom forvaltningsorganer, kan gjøre det vanskelig for medlemsstatene å håndtere forholdet til EU på en effektiv måte. I Sverige har man for eksempel vært bekymret for at det konstitusjonelle forbudet mot ministerstyre skulle gjøre det vanskelig å få til en uformell koordinering mellom et departement og et direktorat når det er det sistnevnte organet som fører forhandlingene i Brussel. Spørsmålet har vært: Hvor langt kan departementet gå i retning av å gi signaler og anvisninger til direktoratets forhandlere før man har krenket konstitusjonelle regler? Den overveiende oppfatningen synes å være at man har klart å holde seg innenfor grunnlovens ramme, selv om det som en følge av EU-medlemskapet har utviklet seg en omfattende uformell kontakt mellom departementene og direktoratene.

Kassim (2000) hevder at noe av forklaringen på Storbritannias evne til å koordinere sitt EU-arbeid og til å influere på beslutningsprosessene i unionen, er omfanget av uformell kontakt mellom departementene og en utstrakt følelse av gjensidig tillit, gruppeloyalitet og korpsånd blant britiske tjenestemenn («spirit of mutual trust, group loyalty, and corporate endeavour» (Kassim 2000, s. 25)).

Selv om evnen til uformell koordinering kan være et komparativt fortrinn, er denne evnen ikke like framtreddende i alle EUs medlemsland. Som vi kommer tilbake til, synes det for eksempel å ha skadet de nederlandske interesser at ulike offentlige organer

har handlet uavhengig av hverandre i saker som har vært til behandling i unionen. Jacobsson og Sundström (1999) hevder at den svenske forvaltningspolitikkenes vektlegging av mål- og resultatstyring kan komme i veien for en effektiv håndtering av EU-medlemskapet. Mål- og resultatstyringen betoner de enkelte myndigheter som avgrensede enheter og ikke som integrerte deler av det større apparatet. En slik betoning kan gjøre det vanskelig å utvikle fleksible og effektive samarbeidsformer i det omfang EU-medlemskapet krever.

Variasjon i landenes faktiske evne til tverrsektoriell samhandling kan være betinget av variasjon i konstitusjonelle mønstre. Når det gjelder Storbritannia, peker Kassim (2000) på to forhold: vektleggingen av normen om kollektivt ansvar og det sterkt sentraliserte regjeringssystemet: «Loyalty is directed towards Her Majesty's government, rather than to . . . individual departments» (Kassim 2000, s. 25). I Sverige hevder Statskontoret (1996) likeledes at den grunnleggende doktrinen om regjeringens kollektive ansvar styrker Sveriges evne til tverrsektoriell samordning og til å utvikle og artikulere enhetlige posisjoner. Doktrinen oppfattes således som et komparativt fortrinn i EU-arbeidet (Statskontoret 1996). I Nederland er situasjonen annerledes. Her har forestillingen om de enkelte statsråders og de enkelte departementers autonomi lange tradisjoner. (Se kapittel 3.)

#### *Kompleksiteten vil føre til desentraliserte beslutninger*

Det er en utbredt oppfatning at EU og særlig Kommisjonen og komiteer og arbeidsgrupper under Kommisjonen og Ministerrådet vektlegger vitenskapelig og faglig rasjonalitet (Andersen 2000). Svenske tjenestemenn tilkjennegir at det i første rekke er faglig profesjonalitet som er retningsgivende for deres EU-arbeid (Jacobsson og Sundström 1999). Politiske vurderinger vektlegges i vesentlig mindre grad.

En av grunnene til den sterke betoningen av tekniske og faglige hensyn er valget av styringsmåter innenfor unionen, med en stor og økende bruk av rettslige virkemidler. Ifølge Peters (som sitert i Kerremans 1996, s. 231) vil regelstyring skjule virkningen av offentlige tiltak og gjøre vinnere og tapere mer usynlige enn ved bruk av økonomiske virkemidler («mask the effects of policies and . . . make winners and losers less visible than expenditure programmes do»). Dermed kan politikk – og særlig fordelingspolitikk – framstå som en beslutningsnorm med begrenset relevans.

En slik utvikling synes naturlig å lede til det beslutningsmønsteret som er beskrevet ovenfor, der det i stor utstrekning er hvert enkelt fagorgan – departementer og direktorater – som varetar den daglige kontakten med EU, og der samordningen av

synspunkter skjer på relativt lavt nivå, blant de tjenestemennene som kjenner saksområdene godt. Den politiske ledelsen medvirker som regel reaktivt. Om situasjonen i Sverige skriver Jacobsson og Sundström (1999, s. 20): «Det verkar som om tjänstemännen tvingas «dra in» politikerna i olika frågor, snarare än att politikerna agerar aktivt och tar initiativ på egen hand.» Når det gjelder Danmark, hevder Pedersen (2000, s. 228): «... in practice most decisions are taken at the lower and lowest administrative level.»

*Fragmenteringen vil føre til en oppsplitting av beslutningsarenaer*

EU er en sterkt sektorisert beslutningsarena uten noe tydelig sentrum (Bulmer og Burch 1999). Det er ofte mangelfull samordning mellom de ulike generaldirektorater (DG-er) under Kommisjonen og mellom de ulike ministerrådene. Maastricht-avtalens gruppering av unionsaktiviteten i flere pilarer har økt fragmenteringen ytterligere.

Kontakten mellom medlemslandene og EU skjer i stor grad sektorvis og kanaliseres av unionens funksjonelle inndelinger. Tjenestemenn i departementer og direktorater har nære kontakter med korresponderende fagenheter innenfor og i tilknytning til Kommisjonen. For eksempel gjenspeiler EU-komiteene i den danske sentralforvaltningen i stor grad saksfordelingen mellom de ulike generaldirektoratene under EU-kommisjonen (Pedersen 2000). Bruken av moderne teknologi har svekket den styringen utenriksdepartementene tradisjonelt har hatt med samhandling mellom medlemslandene og EU. Tjenestemenn i fagdepartementene tar direkte kontakt med kolleger i EU og de øvrige medlemslandene via e-post og faks uten å gå veien om utenriksdepartementet eller andre koordineringsinstanser (Kassim 2000). På denne måten oppstår det nettverk og lojaliteter omkring de ulike fagområdene. Medlemslandenes deltakere artikulere fortsatt nasjonale interesser, men disse defineres og redefineres i lys av deltakernes funksjonelle tilknytning (Kerremans 1996).

Det sektoriserte samarbeidet mellom EU-organene på den ene siden og medlemsstatene på den andre kan utdype og kanskje forsterke funksjonelle samordningsproblemer internt i EU og i de enkelte medlemslandene. Konflikter mellom for eksempel EUs ministerråd for økonomi og finans og ministerrådet for landbruk gjenspeiler konflikter i mange medlemsland mellom finansdepartementet (eventuelt økonomidepartementet) og landbruksdepartementet.

Innslaget av sektorbaserte nettverk er trolig spesielt stort på områder der EUs reguleringstetthet er høy. Landbruk er et slikt område. Flere land (blant annet Storbritannia og Sverige) har

reduisert omfanget av den nasjonale landbrukspolitikken vesentlig. Saksområdet styres i stor grad gjennom EUs felles landbrukspolitikk. I de fleste landene i denne undersøkelsen råder det en oppfatning om at EU har gitt landbruksdepartementene, om ikke «et liv etter døden», så i hvert fall «en ny vår» og forsterket dets autonomi i forhold til andre departementer. En finsk tjenestemann som Statskonsult intervjuet, nevner at det er et nettverk av kontakter mellom EU-landenes landbruksministre – «en egen klubb» – som kan være tettere enn mellom den enkelte landbruksminister og dennes nasjonale regjeringskolleger.

Miljøvern er et område som er i vekst innenfor EU. Medlemslandenes miljøverndepartementer og generaldirektoratet for miljøvern (DG XI) i EU står overfor mange av de samme utfordringene når det gjelder å få gjennomslag for miljøvern i andre samfunnssektorer. DG XI må overbevise andre enheter innenfor EU, miljøverndepartementene andre departementer på den nasjonale arena. Dette er blitt særlig tydelig etter at EU vedtok inn tatt en bestemmelse i unionstraktatens artikkel 6 om at miljøhensyn «må integreres» i utformingen og gjennomføringen av unionens politikk.<sup>6</sup> Artikkelen gir ikke bare DG XI et nytt virkemiddel i forhold til andre direktorater internt i EU; den har samme effekt innenfor de nasjonale beslutningsarenaene. Initiativet til bestemmelsen og senere initiativ for å presisere den, synes særlig å ha kommet fra det nederlandske, svenske og finske miljøverndepartementet. Noe av hensikten med reformen har vært å få til bedre samordning og en sterkere betoning av miljøvernet nasjonalt. Under sitt presidentskap i 1999 la Finland særlig vekt på å konkretisere intensjonene i artikkel 6 ved å integrere EUs miljøvernpolitikk tettere med energi-, transport- og landbrukspolitikken. I det finske Miljöministeriet legges det ikke skjul på at utspillet delvis var motivert ut fra et ønske om «också att få stöd för detta hemma». Samtidig som medlemslandene bruker EU for å styrke sin posisjon i det nasjonale politiske systemet, tilkjenner representanter for DG XI at de på sin side er helt avhengige av å samarbeide med miljøverndepartementene for å lære av disses samordningserfaringer.

Inntrykket av at nettverksdannelsen er særlig sterk innenfor landbruks- og miljøvernsektoren, bekreftes også av andre data. I Sverige er det tjenestemenn innenfor disse to sektorene som har flest EU-relaterte kontakter og reisedager (Jacobsson og Sundström 1999).

<sup>6</sup> Bestemmelsen lyder slik i engelsk språkdrakt: «Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Community policies and activities.»

Også på toppen av beslutningssystemet, på stats- og regjeringssjefnivå, er det tendenser til at det oppstår autonome beslutningsarenaer. Stats- og regjeringssjefene spiller en stadig mer toneangivende rolle innenfor EU, blant annet gjennom møtene i Det europeiske rådet og i EUs regjeringskonferanser (Kassim med flere 2000). Tjenestemenn Statskonsult har intervjuet, sier at statsministeren i disse møtene ofte må respondere så raskt på uforutsette situasjoner at det ikke er tid til å konferere med andre nasjonale beslutningstakere, noe som kan innebære at han eller hun må stille seg bak avgjørelser som det knapt hadde vært mulig å få til dersom man hadde fulgt den ordinære, nasjonale beslutningsprosessen. Også King (1994 a, s. 162) beskriver en slik utvikling: «Prime ministers seldom met before the Second World War ... Now Europe's prime ministers are colleagues. Summitry ... may ... increase the prime minister's influence in a ... direct way if the circumstances of international negotiation require cabinets in individual countries to give their prime minister at least limited powers of agency in dealing with their prime ministerial opposite numbers. The bargaining power of a nation may be weakened if its principal bargainer cannot engage in actual bargaining.»

Framveksten av ulike beslutningsarenaer og atskilte segmenter innenfor EU kan påvirke organiseringen av medlemslandenes beslutningssystemer. Disse må være innrettet på en slik måte at landenes deltakere i de ulike segmentene har en relevant organisatorisk tilknytning på hjemmebane. Dette gir føringer for utformingen av medlemsstatenes departementsstruktur.

Noen eksempler:

- Da Sverige opprettet sitt store Näringsdepartement, hadde det vært naturlig – ifølge svenske tjenestemenn – å la dette også omfatte Jordbruksdepartementet. At dette ikke skjedde, synes å ha sammenheng med at «Jordbruket är speciellt i EU-sammenhang» (svensk tjenestemann i samtale med Statskonsult).
- Noe av det samme synes å ha vært tilfelle med det britiske Landbruksdepartementet og Industri- og handelsdepartementet. Thatcher-regjeringen gjennomførte en sterk deregulering av disse saksområdene og uttrykte tvil om behovet for å beholde de to departementene. Det er en rådende oppfatning at utviklingen innenfor EU, blant annet i tilknytning til det indre markedet, har «reddet» både Landbruksdepartementet og Industri- og handelsdepartementet (Smith 1999).
- I 1997 ble det svenske Utrikesdepartementet grunnleggende omorganisert. Å få en flatere organisasjon var ett av målene.

Det ville man oppnå ved blant annet å fjerne hele «utrikesråd»-sjiktet – som er plassert mellom saksenhetene og den politiske ledelsen. Men fordi det i EU er et samarbeidsforum, the Political Committee, for lederne av utenriksdepartementenes politiske avdeling, var det vanskelig å nedlegge den tilsvarende stillingen i Sverige, «utrikesrådet för politiska frågor». Departementet besluttet derfor å opprettholde også de øvrige stillingene som «utrikesråd».

*Fiendtligheten vil føre til sentraliserte beslutninger*

EU kan oppfattes som fiendtlig i Mintzbergs forstand, ved at unionens beslutninger kan få vidtrekkende og potensielt negative konsekvenser for nasjonale interesser.

Endringene i EUs oppgaver og betydning gjenspeiler seg i medlemslandenes plassering av det sentrale samordningsansvaret for europasaker. Flere av de opprinnelige EEC-landene organiserte dette ansvaret først i økonomidepartementet, for så å overføre det til utenriksdepartementet. I de fleste EU-landene er det en tendens til at samordningsoppgaver flyttes fra utenriksdepartementet til statsministeren og hans/hennes administrative apparat. Blant landene i vår undersøkelse er dette særlig tydelig i Sverige og Finland. I Sverige har Statsrådsberedningen (Statsministerens kontor) ansvaret for langsiktige og sektorovergripende EU-spørsmål. Utrikesdepartementet foredrar EU-saker for en av statsministerens statssekretærer. I Finland er Utrikesministeriets EU-enhet overført til Statsrådets kansli (Statsministerens kontor). Også i Danmark og Nederland spiller statsministeren en større rolle i EU-arbeidet enn tidligere, men denne tendensen er ikke så tydelig som i Finland og Sverige. I Storbritannia har statsministeren helt siden britenes inntreden i EF i 1973 vært en ledende aktør.

EU-sakene har et slikt omfang og en slik betydning at den generelle tendensen til endret ansvarsdeling mellom utenriksminister og statsminister innebærer at den sistnevnte enda tydeligere enn før framstår som den ledende beslutningstakeren i regjeringssystemet. Samtidig synes utenriksdepartementenes relative betydning å avta (Kassim 2000 a).

Også i land hvor utenriksdepartementene har beholdt en sentral rolle, har beslutningssystemet sentralistiske trekk. Dette gjelder ikke minst Danmark, der Pedersen (2000, s. 220) beskriver situasjonen slik: «Member states where European policy is highly politicized also put a high premium on co-ordination. From the early days of Denmark's membership the Community was a controversial issue. Centralized control was needed not only because of the risk of dangerous domestic political fall-out from EU

policy making, but also as a way of ensuring that long-term considerations prevailed over short-term clientelism in EU policy.»

Selv om EU-arbeidet stiller medlemslandene overfor likeartede utfordringer, og selv om landene forholder seg til disse på beslektede måter, er det tydelige nasjonale variasjoner i håndteringen av europasakene:

- I Nederland framheves departementenes autonomi
- I Nederland og Danmark er det utenriksdepartementene som fortsatt har det overordnede koordineringsansvaret. Det er for eksempel den danske utenriksministeren som leder regjeringens utenrikspolitiske utvalg – som har ansvaret for å koordinere regjeringens EU-arbeid – og ikke statsministeren, som også er medlem av utvalget.
- I de øvrige landene synes samordningsansvaret i større grad å overtas av statsministeren.

Den finske modellen – og spesielt betoningen av statsministerens posisjon – synes å bryte med landets konstitusjonelle historie. Tradisjonelt har utenrikspolitikken tilhørt presidentens domene, samtidig som statsministeren har hatt en relativt svak formell posisjon. Det mønstret vi nå observerer, er i tråd med de nylig vedtatte endringene i den finske grunnloven som reduserer presidentens innflytelse til fordel for de parlamentariske organene, regjeringen og Riksdagen. Regjeringen har nå et tydeligere konstitusjonelt medansvar for utenrikspolitikken, blant annet når det gjelder å forberede et finsk standpunkt i de avgjørelser som skal treffes i EU.<sup>7</sup>

For øvrig følger variasjoner i de nasjonale beslutningsmønstrene landenes konstitusjonelle arkitektur. At nederlandske departementer har stor grad av selvstendighet, er som forventet ut fra landets statsrådssentrerte regjeringssystem. Den danske og nederlandske praksis med en fagstatsråd – utenriksministeren – som hovedansvarlig for EU-koordineringen, kan tolkes på samme måte. Statsministerens sentrale posisjon både i Storbritannia og Sverige følger naturlig av regjeringssjefens tradisjonelt sterke stilling i disse landene.

At statsministerne i de fem landene spiller ulike, men forutsigbare roller i behandlingen av europasaker, er i tråd med Kings observasjoner når det gjelder utviklingen i statsministerstillingen i europeiske land etter 1945 (King 1994 a, s. 162): «On the face of it the combined forces of party politics, constitutional provisions,

<sup>7</sup> Pressemelding 3. mars 2000 fra Statsrådets kansli.

and national traditions appear to be considerably greater than those of summitry ...»

## 2.7. Departementssystemets arkitektur – mulige konsekvenser

De virkningene som følger av departementsstrukturens utforming eller av at man gjør endringer i strukturen, er lite kartlagt og trolig vanskelige å dokumentere. Vi skal likevel reise noen spørsmål og antyde mulige sammenhenger i tilknytning til en del av de generelle resonnementene som er nevnt i innledningen.

### *Mulige virkninger av ulike former for horisontal spesialisering*

Saksområder er koplet sammen på svært ulike måter i de fem landene i vårt materiale. I Sverige er samferdselssakene lagt til et stort næringsdepartement, mens de i Storbritannia hører inn under et stort miljøverndepartement. Det får trolig store konsekvenser for samferdselspolitikken om den sees som en del av miljøvernpolitikken eller som en del av næringspolitikken. I Storbritannia er det flere som har hevdet at opprettelsen av det store Miljøverndepartementet i 1970 med inkorporering av Transportdepartementet fikk konsekvenser for avveiningen av motstridende hensyn innenfor departementet (se kapittel 4).

I Danmark er det en rådende oppfatning at lover om statlige utlån har vært håndhevet annerledes og mer liberalt når de har vært administrert av for eksempel Landbruksministeriet eller Undervisningsministeriet enn av Finansministeriet (Grønnegård Christensen 1984). Tilsvarende hevdes det at undervisningsinstitusjoner som administrativt har sortert under andre departementer enn Undervisningsministeriet, har vært utstyrt på en annen måte og hatt en annen driftsstandard enn tilsvarende institusjoner som har hørt inn under Undervisningsministeriet (Grønnegård Christensen 1984).

En av grunnene til at både Sverige og Storbritannia har opprettet kjempedepartementer – Næringsdepartementet i Sverige, Miljøverndepartementet med flere i Storbritannia – er ønsket om bedre koordinering. Men de løsningene som er valgt i hvert av landene, er ulike, og de virker innenfor konstitusjonelle rammer som er klart forskjellige. Flere forhold synes å gjøre det administrativt lettere å koordinere store saksområder innenfor ett departement i Sverige enn i Storbritannia. Den viktigste grunnen er kanskje at de svenske departementene er vesentlig mindre og mer oversiktlige enn de britiske. Mens det svenske Næringsdepartementet har 340 ansatte, har det britiske Miljøverndepartementet 3900. At det i Sverige – i motsetning til i Storbritannia –

ikke er noe ministerstyre, gjør at statsråden ikke står til ansvar for disposisjoner som er truffet av organer utenfor departementet. Derved blir trolig belastningen på statsråden mindre enn i Storbritannia, slik at han/hun i større grad kan konsentrere seg om den overordnede politiske ledelse av departementet.<sup>8</sup>

Erfaringene fra det store nederlandske Økonomidepartementet viser at det ikke nødvendigvis gir noen vesentlig samordningseffekt å samle store og motsetningsfylte saksområder innenfor ett departement. Som vi kommer tilbake til, råder det en oppfatning om at departementets manglende evne til å utvikle en samlet politikk kan ha redusert Nederlands evne til å vareta nasjonale interesser i EUs beslutningsprosesser.

Måten reorganiseringene skjer på, vil ha stor betydning for muligheten til å innkassere en samordningsgevinst. Når det gjelder det nederlandske økonomidepartementet, hevder Schout (1999) at departementets utilstrekkelige samordningsevne har sammenheng med at det ikke har vært noen god balanse mellom bruken av ulike typer samordningsvirkemidler. Tiltak for å lette kommunikasjon og samarbeid på tvers har ikke blitt supplert med tiltak for hierarkisk konfliktløsning i de tilfellene hvor de ulike departementsenhetene ikke selv har blitt enige om en løsning.

Også i Storbritannia har mangler ved reorganiseringsprosessene begrenset muligheten til å oppnå bedre koordinering. Når det gjelder opprettelsen av kjempedepartementer, hevdes det blant annet:

- at det ikke har vært noe klart uttrykt mål for sammenslåingen
- at det ikke har vært klarlagt eller gjennomtenkt hvorvidt en reorganisering er et egnet svar på de problemer beslutningstakeren står overfor
- at hvert enkelt av de fusjonerte organene har bestått uendret innenfor den nye institusjonelle rammen
- at endringen ikke har fått virke tilstrekkelig lenge før det igjen har blitt foretatt omdannelser

Et av hovedformålene med å opprette de mange store departementene i Storbritannia omkring 1970, var å bedre kabinettets koordineringsevne. Sentrale beslutningstakere antok at dette målet

<sup>8</sup> At det britiske Parlamentet kan holde den enkelte statsråd ansvarlig for alt som skjer innenfor hans eller hennes departementsområde, synes å føre til at den politiske ledelsen blir sterkt opptatt av enkeltsaker (Part 1979, Painter 1981), og til at det blir vanskelig for den å prioritere arbeidet med å utvikle en langsiktig og samordnet politikk på tvers av de ulike saksområdene innenfor departementet (Willson 1978). Dette antas å være noe av forklaringen på at britiske departementssammenslåinger ikke har gitt de samordningsgevinstene som initiativtakerne har postulert.

ville oppnås blant annet ved at antallet departementer og derved antallet statsråder ble redusert, og ved at kabinettet ville bli mindre. Det ble imidlertid uttrykt en viss tvil om holdbarheten i dette resonnementet.

- Få og store departementer førte til – for så vidt som forutsatt – at en del viktige spørsmål ble prioritert og avveid innenfor det enkelte departement og ikke innenfor kabinettet. Opprettelsen av det store Miljøverndepartementet (i 1970) med ansvar for både boligspørsmål og samferdsel innebærer at disse to formålene må avstemmes i forhold til hverandre. Skulle tildelingen til boligformål økes, kunne det bli vanskelig samtidig å øke investeringene i transportsektoren. Enkelte (Painter 1981) har påpekt at dette ikke er hensiktsmessig, og at det vil være mer naturlig å se omfanget av statlig bostøtte i forhold til trygde- og sosialytelser eller til ulike typer prissubsidier, m.a.o. spørsmål som bare kunne vurderes innenfor kabinettet og ikke et enkelt departement.
- Caulcott (1973) har påpekt at store departementer vil kunne opptre mer egenrådig enn små departementer og på den måten bidra til å fragmentere politikken. Han er spesielt opptatt av at kjempedepartementene vil vanskeliggjøre finanspolitikken. Han mener at Finansdepartementet kan få svekket sin posisjon overfor de andre departementene «when . . . faced with the large and monolithic blocs of demand represented by the claims of the new very large departments» (Caulcott 1973, s. 69).

#### *Mulige virkninger av ulike former for vertikal spesialisering*

Forslag om å organisere saksområder i direktorater utenfor departementene har hatt som sitt utgangspunkt at departementene behandler en rekke enkeltsaker, som legger beslag på store ressurser. Det hevdes at en slik ressursbruk gjør det vanskelig å prioritere arbeidet med prinsipielle og politiske saker. I Danmark foreslo Administrationsudvalget af 1960 som en løsning på dette problemet at departementene skulle være ministerens sekretariat og kun arbeide med slike oppgaver som ministeren måtte ta seg av. Men i Danmark (som i flere andre land) har tilslutningen til departementsdirektoratsmodellen aldri vært fullstendig. Kritikerne av modellen har blant annet pekt på (Grønnegård Christensen 1984):

- at det er vanskelig å foreta en klar og hensiktsmessig avgrensning av departementets saker og direktoratets saker
- at det er en risiko for dobbeltarbeid ved at departement og direktorat i praksis vil måtte arbeide med mange av de samme sakene

- at det er usikkert hvor mye ministeren faktisk blir avlastet
- at det er en risiko for maktkonsentrasjon i departementet ved at departementet alene avgjør alle saker av politisk viktighet, noe som tilsiktet eller utilsiktet kan bane veien for en politisering av sentraladministrasjonen
- at behandlingen av enkeltsaker i departementene gir disse en presis tilbakemelding om hvordan lovgivningen fungerer i praksis, og at de avskjærer seg fra en viktig informasjonskilde når de legger slike saker til et utenforstående organ

Få vil trolig være uenige i at ansvaret for å forberede de prinsipielle beslutningene – de grunnleggende verdivalgene – er en politisk oppgave som må ligge til et departement. Ved siden av at et direktorat vil mangle demokratisk legitimitet til å foreta denne typen valg, vil direktoratenes perspektiv som regel være begrenset, blant annet av institusjonsinteresser og gjeldende forvaltningspraksis. Derfor vil det være unaturlig å gi et direktorat hovedansvaret for dyptgripende reformer.

Når det gjelder mer utpregede forvaltningsoppgaver og kanskje særlig myndighetsutøvelse gjennom enkeltavgjørelser, er det større tvil om det er hensiktsmessig å legge avgjørelsesmyndighet til et departement. Konsekvensen av å plassere ansvaret for slike oppgaver i regjeringen eller i et annet politisk ledet organ, og ikke i et organ som står fjernere fra den politiske ledelse, kan bli et større innslag av avgjørelser som går på tvers av faglige vurderinger (Jacobsen 1997) eller lovgitte normer (Eriksen 1988), selv om også regjeringen og statsråden er bundet av loven og kan gjøres rettslig ansvarlige for lovstridig embetsutøvelse.

Folkemeningen kan skifte ofte og fort, og den synes å være i sterkere bevegelse enn tidligere. Dette kan gjøre politiske avgjørelser mer skiftende og innbyrdes motstridende enn beslutninger som er fattet administrativt, og dermed skape en konflikt i forhold til det grunnleggende rettssikkerhetskriterium at avgjørelser skal være forutberegnelige (Eckhoff 1958, Egeberg 1997, Jacobsen 1997).

At massemedier «beleirer» departementer i forbindelse med enkeltavgjørelser, kan føre til at den politiske ledelsen agerer «populistisk» og legger avgjørende vekt på politiske og ikke rettslige hensyn (Eriksen 1988, Lægreid og Olsen 1978, SOU 1997:54). I den ministerstyrte danske forvaltningen har det vært påpekt tilfelle der statsråder tar aktivt del i behandlingen av forvaltningsavgjørelser primært for å gi seg selv eller sitt parti en politisk profil (SOU 1997:54). En gjennomgang av danske «skandalesaker» fra 1970-tallet viser at forfallet i saksbehandlingen har sammenheng med at politiske normer fortrenger byråkratiske korrekthetsprin-

sipper og tradisjonell forvaltningsmessig ansvarlighet og at «et for spagt embedsapparat ikke magter at sætte sig op mod en stærk og egensindig minister» (Christensen 1997, s. 75).

I Sverige har forvaltningsmyndighetene en grunnlovsbeskyttet rett og plikt til å treffe enkeltvedtak etter sin egen vurdering – det vil si uten anvisning eller instruks fra overordnet politisk myndighet. Den svenske forvaltningsordningen står på dette punktet i sterk kontrast til systemet i de øvrige landene i denne undersøkelsen, der den politiske ledelse i større eller mindre grad kan gripe inn i forvaltningens saksbehandling. Formålet med den svenske ordningen er å sikre rettssikkerheten ved forvaltningens myndighetsutøvelse (SOU 1983:39). Peterson med flere (1999) peker på ytterligere fordeler ved det svenske systemet: Det blir en klar ansvarsdeling mellom de organer som har ansvaret for å utforme rettsreglene, og de organer som har ansvaret for å treffe enkeltvedtakene, samtidig som lover og andre generelt virkende regler får større autoritet.

Den faktiske forvaltningsutviklingen har trolig minsket den prinsipielle forskjellen mellom den svenske modellen og de ministerstyrte arrangementene som vi finner for eksempel i Danmark og Norge (SOU 1997:54). Blant annet har den svenske Riksdagen gitt en fortolkning av Regeringsformen (11:7) som gir politikerne betydelige styringsmuligheter, blant annet gjennom uformelle kontakter med embetsverkene. Denne uformelle styringen kan skape et uklart forhold mellom makt og ansvar: Det politiske nivået beholder innflytelsen, men ikke ansvaret (Christensen 1997).

Et argument for å legge ansvaret for enkeltvedtak til politiske myndigheter er at det i første rekke er slike myndigheter som har den demokratiske legitimiteten til å utøve det frie skjønnet som regelverket ofte gir rom for. Jo videre dette rommet er, desto sterkere blir et slikt argument. Det kan videre hevdes at spesielt viktige enkeltsaker bør avgjøres av politiske myndigheter. Dette gjelder særlig når nye typer saker inntreffer, og en politisk avgjørelse derved vil danne presedens for etterfølgende avgjørelser. Virkningen av å bruke enkeltsaksbehandling som et politisk virkemiddel blir vesentlig mindre når det foreligger en etablert praksis som begrenser statsrådets mulighet til å treffe avgjørelser med presedensskapende virkning.

I flere land har det som nevnt vært en tendens til å gi forvaltningsorganer større autonomi. Dette kan innebære en fare for at organene begynner å leve sitt eget liv (SOU 1997:15). Overgangen fra detaljstyring til målstyring har dessuten skapt større usikkerhet om hvilke metoder virksomhetene kan anvende for å nå sine mål. En del av de såkalte «affärer» i svensk forvaltning har sam-

menheng med at virksomhetsledelsen har tatt i bruk ukonvensjonelle metoder for å oppnå gode resultater: kjøp av dyre konsulenttjenester, opprettelse av datterselskaper og sponsorvirksomhet (SOU 1997:15).

# 3

---

## Nederland

### 3.1. Politisk og konstitusjonelt system

I motsetning til i Storbritannia – som vi kommer tilbake til i kapittel 14 – er det politiske systemet i Nederland ikke kjennetegnet av maktkonsentrasjon og majoritetsstyre, men av maktspredning og konsensusstyre. Nederland regnes blant de stater som har en konsosiert styringsmodell (Lijphart 1999). Denne modellen finner vi i land som er preget av sosial fragmentering langs flere konfliktlinjer; foruten Nederland gjelder det blant annet Sveits, Belgia og Østerrike. Blant de sentrale kjennetegnene, som alle er en antitese til de tilsvarende kjennetegnene i land med majoritetsstyre, er (Lijphart 1999):

- a) en skreven konstitusjon som sikrer maktspredning og mindretallsrettigheter, og som bare kan endres ved kvalifisert flertall
- b) en proporsjonal valgordning
- c) et flerpartisystem
- d) permanente koalisjonsregjeringer, ofte i form av storkoalisjoner

Tradisjonelt har det nederlandske samfunnet vært preget av sosiale og kulturelle søyler, «zuilen». Dette innebærer at protestanter, katolikker, sosialister og liberalere hver for seg har bygd opp samfunn innenfor storsamfunnet, med egne skoler – fra barneskole til universitet – fagforeninger og politiske partier. Trass i den sosiale fragmenteringen har Nederland vært et stabilt samfunn. Det har vært et utstrakt samarbeid mellom elitene fra hver enkelt søyle. Dette har sikret både nasjonale fellesløsninger og integriteten til de ulike samfunnsgruppene (Heidar og Berntzen 1995).

I løpet av de siste 20–30 årene har det nederlandske samfunnet

fått et stadig mindre søylepreg. Dette har vesentlige konsekvenser for det politiske liv og for organiseringen av og arbeidsformene innenfor regjeringsmakten.

Dagens regjering (2000) er en flerpartiregjering med representanter for tre partier: PvdA (Partij van de Arbeid, tilsvarer det norske Arbeiderpartiet, 29 % av stemmene ved forrige valg), VVD (Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, tilsvarer det norske Høyre, 24,7 % av stemmene ved siste valg) og D66 (Democraten 66, et sosialliberalt parti som ligger nær det norske Venstre, 9 % ved siste valg). Statsministeren, Wim Kok, representerer PvdA. I Nederland er det ikke uvanlig med blokkovergripende koalisjonsregjeringer med representanter for sosialistiske og ikke-sosialistiske partier. Dagens (2000) regjering er et samboerskap mellom politiske arvefiender, PvdA og VVD. Konstellasjonen representerte noe helt nytt da den tiltrådte første gang i 1994. Det er det katolske partiet CDA (Christen Democratisch Appèl), og dette partiets forgjengere, som er det tradisjonelle regjeringspartiet. Det har sittet sammenhengende i regjeringen fra 1946 til 1994. At det har vært mulig å få til dagens koalisjon mellom PvdA og VVD, skyldes et sterkt ønske om å holde CDA utenfor.

Den nederlandske grunnloven legger regjeringsmakten, «regjering», til Kongen/Dronningen, statsrådene og statssekretærene. Rettslig bindende avgjørelser kan treffes av Kongen/Dronningen og kontraseres av en eller flere statsråder eller av en eller flere statssekretærer (denne typen avgjørelser, tilsvarende vår kongelige resolusjon, betegnes «algemene maatregel van bestuur»), eller avgjørelser kan treffes av en enkelt statsråd eller av en enkelt statssekretær (denne typen avgjørelser betegnes «ministeriële regelingen»). Dette innebærer at regjeringkollegiet, «ministerraad», ikke er tillagt formell avgjørelsesmyndighet i forhold til private rettssubjekter eller annen offentlig myndighet. En beslutning som er truffet i kollegiet, må – for å få rettsvirkning – formaliseres gjennom et vedtak i en av de nevnte formene. Regjeringkollegiet har således en rent politisk koordineringsfunksjon.

Tradisjonelt har regjeringen – som kollegium – spilt en underordnet rolle (Andeweg 1988, Andeweg og Bakema 1994). Den var inntil grunnlovsrevisjonen i 1983 konstitusjonelt ukjent. Grunnloven kjente bare de enkelte statsråder. I den konstitusjonelle tenkningen i landet har det vært et framherskende syn at regjeringen må være en mest mulig samlende og stabiliserende motkraft til de mange splittende kreftene i det nederlandske samfunnet, og at den derfor må være hevet over dagspolitikkens kiv (Andeweg 1985). Dette er noe av begrunnelsen for bestemmelsen i grunnlovens § 57 om at verken en statsråd eller en stats-

sekretær kan være medlem av nasjonalforsamlingen, og for den praksis at statsråder oftest hentes utenfor politikken. Nederlandske regjeringer har for en stor del bestått av «teknokrater» (Andeweg 1985) som har hatt en betydelig grad av selvstendighet innenfor sine departementsområder. Dette er imidlertid under endring, først og fremst ved at regjeringen som kollegium er i ferd med å tre sterkere i forgrunnen (Andeweg og Bakema 1994). Etter grunnlovsendringen i 1983 er regjeringsskollegiet uttrykkelig et konstitusjonelt organ. Grunnlovens § 45 slår fast at statsrådene til sammen utgjør ministerrådet, og at det er dette som rådslår om og vedtar hovedlinjene i regjeringens politikk, og som sørger for politikkenes enhetlighet. «De stående ordre for ministerrådet» nevner en lang rekke saker som en statsråd må ha forelagt for regjeringsskollegene før en avgjørelse kan treffes.

«De stående ordre» understreker prinsippet om regjeringsskollegiets enhetlighet «homogeniteit van de ministerraad», og bestemmer at en statsråd ikke kan handle i strid med et vedtak i regjeringen. Er han eller hun uenig i en regjeringssbeslutning, foreligger to muligheter: a) at regjeringen endrer sitt standpunkt eller b) at statsråden trer tilbake.

Alle statsråder har det samme ansvaret for regjeringens arbeid og står formelt på lik linje. Det konstitusjonelle systemet kjenner verken noe hierarki eller gir noen mulighet til å konsentrere makt hos én enkeltperson. Blant annet av den grunn har statsministerembetet svake historiske tradisjoner. Inntil 1922 gikk vervet på omgang blant regjeringens medlemmer. Grunnlovens § 45 slår fast at statsministeren – «minister-president» – leder regjeringen. Men hans formelle muligheter til å utøve et sterkt lederskap er begrenset. Han innkaller til regjeringssmøtene, bestemmer møtens dagsorden og rekkefølgen av de sakene som skal behandles. Han har en viss mulighet til å avgjøre uenighet i regjeringen, spesielt om kompetansefordelingen blant statsrådene.

I løpet av de senere årene har statsministerens lederposisjon blitt styrket. Dette skyldes:

- a) En tydeligere politisering av statsministerembetet. Statsministeren er nå vanligvis leder for det største regjeringspartiet. Tidligere var det mer vanlig at partilederne stod utenfor regjeringen.
- b) Økt offentlighet omkring regjeringen og statsministeren. Det er statsministeren som gir regjeringen et ansikt utad og presenterer dens avgjørelser i ukentlige pressekonferanser. Ved toppmøtene i EU deltar han på lik linje med stats- og regjeringssjefer i de øvrige medlemslandene.

Statsrådene bærer et individuelt ansvar for sin egen embetsførelse og et kollektivt ansvar for de beslutninger som er framkommet etter regjeringsbehandling. I de siste tiårene har det vært uvanlig med partielle regjeringskriser, det vil si at enkeltstatsråder fratrer uten at dette får følger for resten av regjeringen. Det er trolig et uttrykk for den voksende solidariteten i nederlandske regjeringer.

### 3.2. Den overordnede departementsstrukturen

I et komparativt perspektiv er det særlig tre forhold som er slående:

- a) det lave antallet departementer
- b) det lave antallet statsråder
- c) størrelsen på departementene

I Nederland er det i dag 12 departementer, når vi ser bort fra Statsministerens kontor, «Ministerie van Algemene Zaken». Regjeringen har 15 medlemmer. To av dem, statsråden for utviklingshjelp og statsråden for storbyproblemer og sosial integrasjon, bestyrer ikke noe eget departement. Statsråden for utviklingshjelp er ansvarlig for u-hjelpsadministrasjonen i Utenriksdepartementet. Statsråden for storbyproblemer og sosial integrasjon er en såkalt prosjektminister med ansvaret for å koordinere de andre departementenes arbeid innenfor sitt saksfelt. Statsråden er administrativt plassert i Innenriksdepartementet og har en egen administrativ stab og en egen budsjettpost innenfor Innenriksdepartementets budsjett.

Saksfordelingen mellom departementene har vært stabil de siste 30 årene, likeså antallet statsråder og statssekretærer.

**Tabell 5.** Nederland: Antall departementer, statsråder og statssekretærer

	1970	1980	1990	2000
<b>Antall departementer*</b>	12	14	13	12
<b>Antall statsråder</b>	13	15	14	15
<b>Antall statssekretærer</b>	10	12	12	12

\* Omfatter ikke Statsministerens kontor

De viktigste endringene som er foretatt i saksfordelingen siden midten av 1980-tallet, er inkorporeringen av Helsedepartementet i Departementet for velferd og idrett (1986) og flyttingen av kultursakene fra Helse, velferd og idrett til Utdanning og vitenskap (1994).

Et særtrekk ved den nederlandske departementsordningen – og et uttrykk for landets konsensuskultur – er rådsordningen. Til hvert departement er det knyttet et eller flere permanente råd, i alt 24 for samtlige departementer. Rådene skal – etter anmodning fra vedkommende departement eller på eget initiativ – gi råd om arbeidet, lovforberedelse, administrative spørsmål etc. Rådgivningen er offentlig. Rådenes sammensetning og virksomhet er regulert gjennom en egen lov. Normalt vil rådene ha representanter fra interesseorganisasjoner, ekspertorganer, kommuner mv. Rådene har som regel et lite sekretariat som er plassert i vedkommende departement.

De nederlandske departementene har tradisjonelt hatt stor selvstendighet, med egne ordninger for en rekke internadministrative tjenester. Det har vært lite utveksling av personale fra et departement til et annet.

De tekniske og operative oppgavene innenfor hvert enkelt departementsområde er for det meste organisert som en del av vedkommende departements oppgaver direkte under den politiske ledelsen. Det finnes dermed ikke noe skarpt organisatorisk skille mellom departementenes politiske oppgaver på den ene siden og de mer rutinepregede funksjonene på den andre.

De nederlandske departementene er i stor grad organisert etter en hierarkisk og byråkratisk modell. Den administrative hovedinndelingen i de aller fleste departementer er generaldirektoratet, som igjen er delt inn i direktorater, avdelinger og i noen tilfelle kontorer. De enkelte generaldirektorater og direktorater er i stor grad selvforsynte med internadministrative tjenester.

Departementene ledes av en statsråd. I tillegg består den politiske ledelsen av en eller flere statssekretærer. Statssekretæren er underordnet statsråden, men det hierarkiske forholdet dem imellom er ikke så tydelig som i Norge. Grunnlovens § 46 gir mulighet for at statssekretæren kan tre i statsrådets sted og utøve myndighet som er tillagt denne. Den enkelte statsråd treffer eventuelt vedtak om dette, og beholder et ansvar for statssekretærens myndighetsutøvelse. I praksis har imidlertid statssekretærstillingene utviklet seg til å bli en politisk posisjon nesten på linje med statsrådenes. Dette kommer blant annet til uttrykk ved:

- at statssekretærene har full møterett i nasjonalforsamlingen
- at statssekretærene varetar et selvstendig parlamentarisk ansvar for sine saksområder uavhengig av statsrådets ansvar
- at statssekretærene i en viss utstrekning har møterett i regjeringen, dels for å ta del i behandlingen av sine egne saker, dels for å vikariere for statsråden i dennes fravær

Fordelingen av statssekretærposter og ansvarsfordelingen mellom statssekretærene og statsrådene blir avgjort i forhandlingene som går forut for regjeringdannelsen. Som en hovedregel synes statsråden og statssekretæren å dele departementets saksområder mellom seg, slik at noen departementsenheter rapporterer til statsråden og andre enheter til statssekretæren. Statsråden og statssekretæren tilhører som regel hvert sitt parti og bistås i noen tilfelle av hver sin politiske sekretær.

Den øverste faste tjenestemannen i departementet er generalsekretæren, tilsvarende en norsk departementsråd. Dette er en ren fagstilling som besettes etter faglige kriterier. Men generalsekretærens politiske lojalitet er i alminnelighet kjent og tillegges en viss vekt ved ansettelsen. Generalsekretæren synes for det meste å ha en internadministrativ funksjon. Rådgivningen i fagsaker går i stor grad direkte til den politiske ledelsen fra de enkelte generaldirektorater.

Statsministeren bestyrer som nevnt et eget departement, med hovedansvaret for regjeringens informasjonsvirksomhet. Han har en liten stab på 7 politiske rådgivere.

De siste årene er det foretatt en del reformer med konsekvenser for departementsstrukturen:

Det er en tendens til i å overføre oppgaver fra departementene til organer utenfor disse. De siste 10–15 årene har det vært en nedgang i antallet ansatte i departementene (fra 125 552 i 1987 til 108 000 i 2000). Endringen er uttrykk for ønsket om å få et klarere organisatorisk skille mellom politiske og administrative oppgaver. Utviklingen av EUs indre marked har påskyndet denne utviklingen, blant annet ved at det som en følge av liberaliseringspolitikken har blitt opprettet uavhengige kontrollorganer.

Systemet for behandling av forvaltningsklager er gradvis blitt endret. Slike klager behandles nå for det meste av særskilte forvaltningsdomstoler. Av vesentlig betydning for denne utviklingen er en kjennelse fra 1983 i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. Kjennelsen la til grunn at den tidligere nederlandske praksis der nærmeste overordnede forvaltningsmyndighet var klagemyndighet, ikke sikret en tilstrekkelig uavhengig vurdering av den påklagede avgjørelsen. Denne omleggingen har – isolert sett – bidratt til en viss reduksjon i omfanget av enkeltsaksbehandling i departementene.

### **3.3. Samordning**

Det er en framherskende oppfatning at det er betydelige samordningsproblemer i det nederlandske departementssystemet, problemer som har sammenheng med landets politiske og administ-

rative fragmentering. Den politiske fragmenteringen kommer til uttrykk ved at nederlandske regjeringer, som nevnt, uten unntak har vært koalisjonsregjeringer. De kanskje fremste uttrykkene for den administrative fragmenteringen er departementenes autonomi og fraværet av effektive beslutningsmekanismer over og på tvers av departementene. Disse forholdene har vært gjenstand for atskillig oppmerksomhet de siste tiårene. Flere kommisjoner har anbefalt til dels vidtgående reformer i det nederlandske styringssystemet. En del av reformene har blitt iverksatt, men i en avsvakket form i forhold til de opprinnelige forslagene. Det konstitusjonelle prinsipp om at det ikke er noe hierarki blant statsrådene, har stått i veien for forslag om en vesentlig mer sentralisert form for koordinering.

Samordningsproblemene kommer til uttrykk på flere måter. Den såkalte Vonhoff-komiteen av 1979 pekte i 1981 på følgende:

- Politikktutviklingen skjer i sterkt sektoriserede departementer og departementsenheter i nær kontakt med sektorbaserte interesseorganisasjoner.
- Det er ingen samlet og systematisk avveining av departementenes motstridende mål. Den prioritering som faktisk skjer, er ofte tilfeldig og resultatet av konflikt og konkurranse mellom departementene.
- Måten den interdepartementale samordningen foregår på, med et stort antall komiteer, er svært arbeidsbelastende for de ledende tjenestemennene i departementene, og det er ikke noen god samordning mellom regjeringsutvalgene og embetsmannsutvalgene.
- Det store antallet personer og organer med ansvar for samordning fører ikke til mer samordning – snarere tvert imot.

EU-samarbeidet har synliggjort negative konsekvenser av en svak og reaktiv samordning. Fragmenteringen av beslutningssystemet har gjort det vanskelig å identifisere og hevde nasjonale mål i Brussel (Schout 1999) og å innpasse EUs regelverk i den nasjonale lovgivningen (Soetendorp og Hanf 1998).

Van Veen-komiteen av 1969 drøftet ulike modeller for utvalgsbasert samordning, blant annet for ulike typer «indre kabinetter», der en mindre gruppe statsråder fastlegger hovedlinjene i regjeringens politikk. Felles for disse forslagene var at de ville medføre en todeling blant statsrådene, mellom de som var innenfor, og de som var utenfor det sentrale beslutningsforumet. Dette ville være et brudd på det konstitusjonelle prinsippet om at statsrådene er likestilt, og gjorde det vanskelig å gjennomføre slike ordninger. Mye av det praktiske reformarbeidet de etterfølgende årene er et

forsøk på å finne løsninger som innebærer en utvalgsbasert samordning innenfor rammen av det konstitusjonen tillater.

Vonhoff-komiteen foreslo å gruppere departementene i fem politiske hovedområder: a) administrative spørsmål, b) sosio-økonomiske spørsmål, c) fysisk planlegging, d) kulturspørsmål og e) internasjonale spørsmål. Hvert område skulle ledes av en samordningsminister. I tillegg skulle det oppnevnes statsråder med et særskilt prosjektansvar, det vil si som hadde et spesielt ansvar for iverksettingen av departementsovergripende saksområder.

En del av Vonhoff-komiteens forslag er blitt iverksatt og setter sitt preg på samordningsrutinene i den nederlandske sentraladministrasjonen. Mye av samordningen er organisert omkring regjeringsutvalgene. Det er i dag (2000) 6 faste regjeringsutvalg og omtrent det samme antallet tidsbegrensete utvalg. I tråd med Vonhoff-komiteens anbefalinger leder statsministeren alle regjeringsutvalgene. De øvrige utvalgsmedlemmene er de nærmest berørte statsråder og statssekretærer. Andre statsråder og statssekretærer har også adgang til å møte med samme rettigheter som de faste medlemmene. Utvalgenes vedtak må godkjennes av regjeringen. I sin ledelse av regjeringsutvalgene bistår statsministeren av samordningsministeren innenfor vedkommende saksområde. Det er denne statsråden som forbereder utvalgenes møter. Til hvert regjeringsutvalg er det knyttet et embetsmannsutvalg. Embetsmannsutvalgene ledes som regel av en tjenestemann i samordningsministerens departement. Deltakelsen i regjeringsutvalgene er så omfattende at det kan være mer nærliggende å se på utvalgsmøtene som spesialmøter i regjeringens plenum enn som møter i grupper under regjeringen.

Regjeringsutvalgene er formelle hjelpeorganer for regjeringen. Sammensetning og arbeidsområder er regulert i «de stående ordre» for regjeringskollegiet. Et uformelt regjeringsutvalg som har stor betydning, er den såkalte «sekskanten», «zeshoek», som behandler økonomiske spørsmål. Utvalget ledes av statsministeren og består for øvrig av de statsrådene som har ansvar for økonomi-, sosial- og helsespørsmål. Dette organet synes nærmest å ha funksjon som et «indre kabinett», og ordningen har av den grunn blitt kritisert av statsråder som ikke selv er medlemmer.

Som en følge av Vonhoff-komiteens kritikk er antallet interdepartementale utvalg vesentlig redusert, fra 245 i 1985 til 75 i 1998 (63 permanente og 12 tidsbegrensete).

Som allerede antydnet, er også Vonhoff-komiteens forslag om å innføre en ordning med prosjektministre gjennomført. Den nå sitende regjering (2000) har en prosjektminister med ansvar for storbyenes sosiale og økonomiske problemer (arbeidsløshet, kriminalitet, forslumming mv.). Statsråden har kontor i Innenriks-

departementet og har i tillegg til prosjektporteføljen også ansvaret for noen få av Innenriksdepartementets tradisjonelle saker (blant annet informasjonsteknologi). Statsråden bistås av tjenestemenn i Innenriksdepartementet, generaldirektoratet for offentlig administrasjon. Det har vært ansett som en mangel at tidligere prosjektministre ikke har disponert noe eget budsjett. Den nåværende prosjektministeren har til disposisjon et eget kapittel i Innenriksdepartementets budsjett. Det er opprettet et eget regjeringsutvalg for prosjektministerens saksområde. Dette ledes av statsministeren med prosjektministeren som koordineringsansvarlig statsråd. Regjeringsutvalgets øvrige politiske medlemmer er 10 statsråder og 6 statssekretærer. Til regjeringsutvalget er det knyttet et interdepartementalt utvalg av tjenestemenn. Lederen for dette møter også i regjeringsutvalget. Prosjektministeren har en viss innsigelsesrett når det gjelder øvrige statsråders disposisjoner. Ved uenighet treffer regjeringsutvalget eller regjeringen en avgjørelse.

Som nevnt har det vært ansett som et problem at de aller fleste nederlandske departementstjenestemenn gjør karriere innenfor det samme departementet og det samme generaldirektoratet. En slik praksis bidrar til å sementere administrative grenser og vanskeliggjøre samordning. For å få til større mobilitet på tvers av departementene ble det i 1995 opprettet et eget tjenestemannskorps (betegnelsen er «Senior Civil Service» i engelsk oversettelse) for departementenes toptjenestemenn. Ordningen omfatter foreløpig de to øverste stillingskategoriene i departementene: generalsekretær (departementsråd) og generaldirektør (leder for et generaldirektorat, den administrative hovedinndelingen i et departement), i alt 52 stillinger (13 generalsekretærer, 39 generaldirektører). Det arbeides nå med planer om å inkludere ytterligere to stillingskategorier i ordningen. Hensikten er å få til en større grad av administrativ profesjonalitet og fleksibilitet og å sette personer som er tilknyttet ordningen, bedre i stand til å tjenestegjøre i ulike typer stillinger innenfor hele den offentlige sektor. Tiltaket omfatter to hovedtyper av virkemidler: rekruttering og opplæring. Personer som er tilknyttet ordningen, gis ansettelse i 5–7 år i en og samme stilling. Senest ved periodens utløp forutsettes det at personene går over i annen stilling i et annet departement. Ved ansettelse legges det størst vekt på administrative ferdigheter og mindre på fagkunnskap om vedkommende saksfelt. Opplæringen tar sikte på å styrke tjenestemennenes generalistkompetanse. Ordningen administreres av et kontor i Innenriksdepartementet med ca. 20 ansatte. Kontoret bistår departementene med ansettelsene. Det finner blant annet fram til egnede kandidater og foretar en første vurdering av disse, før fagdepartementet foretar det endelige valget.

### 3.4. Organiseringen av enkeltdepartementer

Vi skal se på to departementer: Økonomidepartementet og Miljøverndepartementet. I begge departementene skjer det endringer i arbeidsformer og til dels i organisering. Disse endringene har for det meste sammenheng med utviklingen i EU og behandles under punkt 3.6.

#### Økonomidepartementet

Departementet er delt inn i fire generaldirektorater med ansvar for:

- a) *Industrispørsmål*  
Generaldirektoratet er organisert i direktorater for ulike typer industri, blant annet tungindustri, kjemisk industri og elektronisk industri.
- b) *Økonomisk politikk*  
Generaldirektoratet er organisert i direktorater for teknologipolitikk, for entreprenørskap og småbedrifter, for miljøvern og fysisk planlegging og for konkurransepolitikk.
- c) *Energispørsmål*  
Generaldirektoratet er organisert i direktorater for olje og gass, for elektrisitet, for energisparing og for generell energipolitikk.
- d) *Utenriksøkonomi*  
Generaldirektoratet er organisert i direktorater for europeiske saker, for handelspolitikk og for økonomisk samarbeid og eksport.

Vi finner ikke noe tilsvarende departement i Norge. Hos oss er saken fordelt på fire andre departementer: *Nærings- og handelsdepartementet* (store deler av generaldirektorat a og b), *Olje- og energidepartementet* (store deler av generaldirektorat c), *Utenriksdepartementet* (store deler av generaldirektorat d) og *Arbeids- og administrasjonsdepartementet* (direktoratet for konkurransepolitikk).

Økonomidepartementet er, som vi kommer tilbake til, et heterogent departement som har rommet sterke indre motsetninger. Det har stått – og står fortsatt – en viss strid om departementets ytre avgrensning, i første rekke når det gjelder utenrikshandels-sakene, som Utenriksdepartementet tradisjonelt har gjort krav på. Utenriksdepartementet har en egen statssekretær som har ansvaret for saker som gjelder EUs indre marked.

De ansatte i Økonomidepartementet er stort sett jurister eller økonomer. Departementet ledes i dag (2000) av en statsråd og en

statssekretær. Statsråden tilhører VVD og statssekretæren D66. Statssekretæren har ansvaret for generaldirektoratet for utenriksøkonomi og et par direktorater i generaldirektoratet for økonomisk politikk. Både statsråden og statssekretæren har hver sin politiske assistent, som ikke har operative funksjoner i forhold til departementet. Statsråden er leder for VVD og visestatsminister.

Økonomidepartementet er et av de få departementene som ikke har noe råd knyttet til seg. Men statsråden har ca. hvert halvår et uformelt møte med en gruppe industriledere for å drøfte industripolitiske spørsmål.

Rådgivningen til den politiske ledelsen går via generalsekretæren, men denne ansees ikke å øve noen sterk innflytelse på innholdet i rådgivningen.

Følgende regjeringsutvalg har oppgaver som faller innenfor departementets portefølje:

- a) regjeringsutvalget for økonomiske spørsmål
- b) regjeringsutvalget for internasjonale saker og EU
- c) regjeringsutvalget for teknologi og vitenskap
- d) regjeringsutvalget for deregulering

Alle utvalgene ledes av statsministeren. Økonomiministeren er koordineringsminister for økonomiutvalgets saker, mens utenriksministeren er koordineringsminister for de sakene som skal behandles i det internasjonale utvalget. Økonomiministeren deler koordineringsansvaret for saksbehandlingen i utvalget for teknologi og vitenskap og utvalget for deregulering.

Økonomidepartementet har hånd om dagsordenen for og saksbehandlingen i økonomiutvalget. Det samme gjelder delvis for utvalget for teknologi og vitenskap og utvalget for deregulering. Økonomiministeren møter også det såkalte «sekskantutvalget» («zeshoek»), som er nevnt foran.

### **Miljøverndepartementet**

Departementet er delt inn i tre generaldirektorater med ansvar for:

- a) boligbygging
- b) fysisk planlegging
- c) miljøvern. Generaldirektoratet er organisert i fem direktorater for henholdsvis klimapolitikk, arbeidsmiljø og avfall, forurensning til jord og vann, støy og trafikk samt strategisk planlegging

Sett i forhold til Norge er miljøvern sakene i mindre grad konsentrert i ett departement. Det er særlig to andre departementer som har viktige oppgaver på miljøvernfeltet:

- a) Transportdepartementet. Av særlig betydning er ansvaret for vannveiene (kanaler o.l.). Ansvarsdelingen medfører at spørsmål som gjelder vann, ikke er samlet ett sted.
- b) Departementet for landbruk, naturvern og fiskerier.

Man har ved flere anledninger foreslått å samle miljøvern sakene i ett departement, men dette er foreløpig ikke blitt gjennomført.

Departementet ledes av en statsråd og en statssekretær. Statsråden tilhører PvdA og statssekretæren VVD. Statssekretæren har ansvaret for generaldirektoratet for boligbygging. Verken statsråden eller statssekretæren har noen politisk rådgiver. Statssekretæren foredrar boligsakene i regjeringen. At statsråden er sosialdemokrat og statssekretæren liberal/konservativ synes ikke å vanskeliggjøre samarbeidet i den politiske ledelsen. Blant tjenestemennene er oppfatningen snarere den at det er et svært godt forhold mellom statsråden og statssekretæren. Samarbeidsklimaet i regjeringen beskrives på den samme måten. Dette tillegges stor vekt i Miljøverndepartementet, som tradisjonelt har vært i konflikt med de fleste andre departementene. Konfliktene er nå dempet, og det ansees lettere å finne gode løsninger.

Rådgivningen til den politiske ledelsen går i fagsaker ikke via generalsekretæren. Han oppfattes mest som en internadministrativ leder som legger vekt på å skape størst mulig helhet av et faglig fragmentert departement.

Det finnes ett rådgivende utvalg tilknyttet Miljøverndepartementet. Rådet har ca. 20 medlemmer. De er hentet fra interesseorganisasjoner, lokale myndigheter, forskningsinstitusjoner og næringslivet. Rådet bistås av et sekretariat på 4–5 personer som organisatorisk er plassert i Miljøverndepartementet. Det er en viss spenning mellom rådet og departementet. Rådets uttalelser er offentlige og kan ofte gå på tvers av departementets politiske linje.

To regjeringsutvalg har oppgaver innenfor departementets saksfelt, utvalget for internasjonale saker og EU og utvalget for fysisk planlegging og miljøvern. Miljøvernministeren er koordineringsminister for de sakene som behandles i det sistnevnte utvalget. Den nåværende miljøvernministeren (2000) er opptatt av at ikke for mye blir koordinert på embetsplan før de politiske drøftelsene i regjeringsutvalget. Det er derfor en oppfatning at sentrale miljøpolitiske beslutninger treffes i utvalget.

### **3.5. Organiseringen av arbeidet med endringer i departementsstrukturen**

Spørsmål om endringer i departementsstrukturen avgjøres i regjeringen. Grunnlovens § 44 slår fast at departementer opprettes

ved kongelig resolusjon. Statsministerens stilling ansees ikke å være sterk nok til at han alene kan utvirke, eller ha avgjørende innflytelse i spørsmål om endringer i departementsstrukturen. Slike spørsmål må drøftes av koalisjonspartiene i fellesskap, og eventuelle endringsforslag må presenteres i den koalisjonsavtalen som inngås i forbindelse med regjeringdannelsen. Er det ikke varslet noen omorganiseringer der, vil det være vanskelig å ta slike initiativ senere i regjeringperioden.

### **3.6. Departementssystemets internasjonale innvevning**

Det synes å være en alminnelig oppfatning blant nederlandske tjenestemenn at utviklingen i EU i stor grad påvirker arbeidet i departementene. Det dreier seg om ulike typer virkninger:

- a) forskyvning av tyngdepunktet i regjeringssystemet
- b) mobilisering av administrative ressurser
- c) omlegging av politikken og styringsmåten på store områder
- d) omorganiseringer

Endringene synes først å ha kommet med særlig styrke de siste 5–10 årene som følge av innføringen av det indre markedet.

#### **Forskyvning av tyngdepunkter i regjeringssystemet**

Så lenge samarbeidet i EU var begrenset og utelukkende lå innenfor det økonomiske området, var det Økonomidepartementet som hadde det nasjonale koordineringsansvaret. I takt med utvidelsen av samarbeidet ble EU-sakene mer og mer definert som en del av utenrikspolitikken. Koordineringsansvaret ble i 1972 overført fra Økonomidepartementet til Utenriksdepartementet. Denne ordningen ble vedtatt bibeholdt også etter en kritisk gjennomgang av utenriksadministrasjonen i 1995. Etter innføringen av det indre markedet og utvidelsen av det europeiske samarbeidet både i bredden og dybden er det imidlertid blitt stadig tydeligere at Utenriksdepartementet kun har det formelle ansvaret for å formulere de nederlandske posisjonene. EU-samarbeidet oppfattes ikke lenger som utenrikspolitikk, men som en stadig større og viktigere del av innenrikspolitikken. Nederlandske tjenestemenn Statskonsult var i kontakt med, uttrykte en tydelig misnøye med Utenriksdepartementets samordning: Det påstås å mangle kunnskap om de ulike saksområdene og å være orientert mot de formelle og avsluttende beslutningsfasene og ikke mot det viktige forberedende arbeidet i regi av kommisjonen. Dette hevdes å ha svekket samordningen av den nederlandske politikken og deri-

gjennom også landets evne til å få gjennomslag for sine posisjoner vis-à-vis EU-organene og de andre medlemsstatene. Ansvaret for å samordne departementenes standpunkter i politisk viktige EU-spørsmål er, trolig av grunner som her er nevnt, i stigende grad overtatt av statsministeren, blant annet gjennom hans ledelse av regjeringens EU-utvalg. Den sterke veksten i EU-arbeidet, og derigjennom også veksten i samordningsbehovet og samordningsaktivitetene, antas å ha medført en generell styrking av statsministerens posisjon. Men det er fortsatt en rådende oppfatning at departementene har stor autonomi i håndteringen av forholdet til EU (Soetendorp og Hanf 1998).

### **Mobilisering av administrative ressurser**

Ett uttrykk for EUs betydning for den nasjonale beslutningsarenaen er at omtrent 70 % av alle rettsregler som den nederlandske nasjonalforsamlingen vedtar, er EU-regler. Tjenestemenn Statskonsult var i kontakt med i Økonomidepartementet og Miljøverndepartementet, gav klart uttrykk for at EU-spørsmål legger beslag på store ressurser, og at denne andelen har vært sterkt stigende etter innføringen av det indre markedet. En tjenestemann i Økonomidepartementet sa følgende: «Tidligere arbeidet vi for regjeringen og statsråden, nå arbeider vi nesten like mye for EUs ministerråd.» Den nederlandske økonomiministeren er medlem av seks ministerråd: Energi, Det indre marked, Industri, Forbrukerspørsmål, Økonomi og finans samt Forskning og utvikling.

En tjenestemann i Miljøverndepartementet sa at det i de siste årene hadde skjedd en merkbar mentalitetsendring i de nederlandske departementene: «Tidligere var Brussel utlandet. Det var vanskelig å få folk til å forstå betydningen av EU. I dag er det ikke nødvendig å overbevise noen.»

EUs betydning kommer til uttrykk organisatorisk. Samtlige departementer har egne EU-enheter. Disse enhetene er store i departementer som helt siden opprettelsen av Fellesmarkedet har vært sterkt engasjert i det europeiske samarbeidet, for eksempel Økonomidepartementet. Europaenhetene er mindre i de departementene som har en vesentlig kortere europahistorie, for eksempel Miljøverndepartementet.

### **Omlegging av politikk og styringsmåter**

Innføringen av det indre markedet har stilt det nederlandske beslutningssystemet overfor store utfordringer. Det finnes en del interessante forskjeller i måten departementene har håndtert disse utfordringene på.

Økonomidepartementets tilpasning har vært vanskelig og

tornefull.<sup>9</sup> Den sentrale konfliktdimensjonen om frihandel eller proteksjonisme – som forberedelsen av det indre markedet satte på spissen – har gått tvers gjennom departementet. Mens generaldirektoratet for utenrikshandel har vært klart frihandelsorientert, har generaldirektoratet for energi vært opptatt av å bevare nasjonale reguleringer og monopoler, spesielt innenfor elektrisitetssonrådet. Generaldirektoratet for energi gikk imot og generaldirektoratet for utenrikshandel støttet EU-kommisjonens forslag om å liberalisere energimarkedet. Også innenfor direktoratet for konkurransepolitikk (i Generaldirektoratet for økonomisk politikk) gikk opprettelsen av det indre marked på tvers av den tradisjonelle, nasjonale politikken. I motsetning til hva som er tilfelle på EU-nivå og i de øvrige medlemslandene, var det i nederlandsk lovgivning ikke noe forbud mot monopoler. Landet har tvert imot vært betraktet som et paradys for denne typen økonomiske aktører – som et «kartelparadijs» (Schout 1999, s. 137).

Etableringen av det indre markedet førte til en markert omlegging av den nederlandske politikken både innenfor energiområdet og konkurranseområdet, og til en omlegging av de interne koordineringsprosedyrene.

Det hevdes at departementet ikke var i stand til å håndtere den forsterkede dynamikken i EU fra midten av 1980-tallet på en tilfredsstillende måte. Europasakene krevde et effektivt og fleksibelt beslutningssystem med evne til hurtig å formulere konsistente posisjoner. Noe slikt system var ikke til stede i departementet. Ansvar for europasaker var konsentrert i en separat enhet – et Europadirektorat – med ansvar for bare disse sakene. Denne enheten levde sitt eget liv isolert fra – og holdt på avstand av – de enkelte fagenhetene i departementet. Dette førte til at fagdirektoratene ikke var tilstrekkelig oppmerksomme på initiativ som var under oppseiling i EU-kommisjonen, og til at Europadirektoratet ikke hadde tilstrekkelig innsikt i de fagspørsmålene som EU-organer hadde til behandling. Europadirektoratet holdt fast ved en lite nyansert frihandelslinje og de enkelte fagdirektoratene ved de tradisjonelle hovedlinjene i sin politikk – uavhengig av at EU forberedte initiativ i motsatt retning.

Samordningsproblemene internt i Økonomidepartementet synes å ha gjort det vanskelig å vareta nederlandske interesser på en effektiv måte. Vanskene kommer til uttrykk på flere måter (Schout 1999): ved at det i konfliktfylte saker ikke ble tatt noe standpunkt overhodet, eller ved at et standpunkt først forelå i de helt avsluttende drøftelsene i EUs ministerråd. Konsekvensene

<sup>9</sup> Framstillingen i dette avsnittet er i hovedsak basert på Schout (1999).

synes å ha vært at Nederland plasserte seg selv på sidelinjen i viktige forhandlinger (Schout 1999, s. 147), også når det gjaldt saker hvor landet har en spesiell ekspertise – for eksempel på området naturgass – som kunne ha vært utnyttet som grunnlag for å påvirke EU-kommisjonens standpunkt.

Miljøverndepartementet synes i større grad å ha inntatt en proaktiv holdning overfor EU – og benyttet EU som en arena, som et virkemiddel for også å påvirke den nasjonale politikken. Dette kom blant annet til uttrykk i de tidligere omtalte endringene i EU-traktaten som etter departementets initiativ ble vedtatt under det nederlandske presidentskapet i 1997.

### **Omorganiseringer**

Omleggingen av den nasjonale politikken som følge av innføringen av det indre markedet har ført til endel omorganisering av de enkelte departementer. Dette er særlig tydelig i Økonomidepartementet. Store deler av arbeidsoppgavene til direktoratene for henholdsvis konkurransepolitikk og elektrisitet er ført ut av departementet og organisert i egne, uavhengige organer med ansvar for markedsregulering. De gjenværende delene av direktoratet for konkurransepolitikk – som nå i stor grad er fritatt for behandling av enkeltsaker – er omorganisert etter en prosjektmodell. Det er videre planer om å slå sammen reguleringsmyndigheten for elektrisitet med reguleringsmyndigheten for tele. Det er en oppfatning i Økonomidepartementet at det etter dereguleringen ikke lenger er behov for et eget generaldirektorat for energi.

Koordineringsprosedyrene for EU-saker har blitt endret. I Økonomidepartementet er ikke disse sakene lenger noe særskilt ansvar for Europadirektoratet. Alle enheter har ansvaret innenfor sitt felt. Det ansees imidlertid som tvilsomt om endringen fører til en vesentlig mer effektiv samordning (Schout 1999). Det som hevdes å mangle, er en tydeligere rolle for departementsledelsen når det gjelder konfliktløsning og utvikling av retningslinjer for samarbeid og informasjonsutveksling.

# 4

---

## Storbritannia

### 4.1. Politisk og konstitusjonelt system

Storbritannia er det opprinnelige og trolig det mest kjente eksemplet på det konstitusjonelle systemet som går under betegnelsen «Westminstermodellen». Denne modellen står i kontrast til det konsosierte systemet vi finner i blant annet Nederland. Blant de sentrale kjennetegnene ved Westminstermodellen er (Lijphart 1999):

- a) at den utøvende makten er konsentrert i en regjering som er utgått fra det partiet som har flertall i parlamentet
- b) at regjeringen – blant annet fordi den er utgått fra et parti i flertallsposisjon – kontrollerer nasjonalforsamlingen
- c) et topartisystem
- d) en valgordning med flertallsvalg i enmannskretser
- e) en enhetlig og sentralisert statsmakt
- f) et system med svake formelle begrensninger i regjeringens og parlamentsflertallets maktutøvelse

Det konstitusjonelle systemet i Storbritannia er preget av forestillingen om Parlamentets suverenitet, «Parliamentary sovereignty», at «alt er politikk» og at «politikk er den øverste beslutningsnorm». Tanken om en lovbinding av politikk og forvaltning står svakt. Det finnes ikke noen tradisjon for domstolsprøving av lovvedtak, noen samlet forvaltningslov eller noe ensartet eller systematisk system for forvaltningsklager. Den sterke maktkonsentrasjonen i det britiske systemet har ført til at det har vært omtalt som «an elective dictatorship» (Lord Hailsham som sitert i Lijphart 1999, s. 12).

Den faktiske forfatnings- og forvaltningsutviklingen de siste ti-årene står imidlertid i en viss motstrid til den klassiske oppfat-

ningen om at all makt er lagt til «the Crown in Parliament». Myndighet er overført til EU-organer og til selvstyreorganer for Skottland og Wales, og det er opprettet forvaltningsorganer utenfor området for statsrådets direkte ansvar. Det er videre en tendens til at britiske domstoler i stigende grad anfekter forvaltningsavgjørelser. Det antas at inkorporeringen av den europeiske menneskerettighetskonvensjonen i britisk rett vil forsterke denne tendensen (Smith 1999).

Tradisjonelt har den utøvende myndighet vært konsentrert i regjeringen, «the Cabinet». Regjeringen har imidlertid ingen formell beslutningsmyndighet, og er rettslig sett nesten ikke-eksisterende. Den er så vidt omtalt i et fåtall lover. Formell beslutningsmyndighet er lagt til de enkelte statsråder. Regjeringens beslutningsatferd er likevel regulert gjennom et omfattende sett av normer av ulike slag (Burch og Holliday 1996). Den sentrale sedvanerettslige regelen er «collective decisions collectively arrived at» (King 1994, s. 212). Denne doktrinen antas effektivt å innskrenke statsrådenes selvstendighet. I perioden 1832–1916 synes regjeringen som kollegium å ha vært det ledende statsorgan i Storbritannia (Burch og Holliday 1996). De endringene av kabinettets beslutningsformer som ble gjennomført under første verdenskrig, innvarslet imidlertid en vedvarende og gradvis overføring av myndighet fra regjeringens plenum til andre organer, i første rekke til statsministeren og til en rekke regjeringsutvalg.

Statsministeren har myndighet til følgende (Brazier 1988, de Smith og Brazier 1998):

- a) å utnevne statsråder og juniorministre i departementene. Statsministeren bestemmer hvilke statsråder som skal være kabinettsmedlemmer og den uformelle rangordenen mellom disse
- b) å lede regjeringens og regjeringsutvalgenes arbeid. Han bestemmer når og hvor ofte kabinettet skal møte, og saksfordeelingen mellom kabinettet, de enkelte regjeringsutvalg og de enkelte departementer
- c) å bestemme at visse saker skal avgjøres av han personlig utenom kabinettet
- d) å lede statsforvaltningen (the Civil Service). Siden 1968 er statsministeren Minister for the Civil Service. I den egenskapen utnevner han departementsråder, Permanent Under-Secretaries, og treffer beslutninger om statsapparatets organisering, «machinery and structure of government» mv.
- e) å lede etterretnings- og sikkerhetstjenesten
- f) å foreta utnevnelser til en rekke offentlige virksomheter
- g) å tildele æresbevisninger
- h) å treffe beslutning om å oppløse Parlamentet og skrive ut nyvalg

Det har blitt sedvanemessig bestemt at regjeringsutvalg har adgang til å treffe avgjørelser uten etterfølgende godkjenning av kabinettet. For medlemmer av et regjeringsutvalg som er uenige i en utvalgsavgjørelse, kan det være vanskelig å reise saken på nytt i kabinettets plenum. Det er bare finansministeren som uten videre har adgang til dette. For andre statsråder kreves det samtykke fra vedkommende utvalgsleder og fra statsministeren. At regjeringens arbeid i stor grad er organisert gjennom utvalg, ansees som en av årsakene til statsministerens potensielt dominerende posisjon. Det er i stor grad statsministeren som bestemmer: a) om et utvalg skal nedsettes, b) hva mandatet skal være, c) hvem som skal sitte i utvalget, og hvem som skal lede det, og d) i hvilken utstrekning utvalgets anbefalinger skal forelegges for regjeringens plenum (Elgie 1995).

Statsrådene varetar både et kollektivt og et individuelt ansvar. Det kollektive ansvaret omfatter ikke bare beslutninger truffet i regjeringen, men også beslutninger i regjeringsutvalg (Barnett 1998). Det følger av dette at statsråder må stille seg bak avgjørelser de ikke har hatt adgang til å innvirke på.

## 4.2. Den overordnede departementsstrukturen

Det som i et komparativt perspektiv kjennetegner de britiske departementene, er:

- a) størrelsen
- b) fraværet av et klart organisatorisk skille mellom politiske og operative funksjoner

Den sittende britiske regjeringen (2000) har nå 16 departementer (bortsett fra the Cabinet Office). I tillegg utnevner alle regjeringer en rekke statsråder uten departementsportefølje. Disse varetar nominelt et sinekyre-embete, men er reelt tillagt viktige politiske oppgaver og har sete i kabinettet. I perioden 1970–2000 har antallet kabinettsmedlemmer fluktuert rundt 20. En topp ble nådd med James Callaghans regjering i 1976, som hadde 24 medlemmer.

**Tabell 6.** Storbritannia: Antall departementer og regjeringsmedlemmer

	1970	1980	1990	2000
<b>Departementer*</b>	15	18	17	16
<b>Regjeringsmedlemmer</b>	18	22	22	22

\* Oversikten omfatter ikke the Cabinet Office

Departementene er inndelt etter funksjonelle kriterier, bortsett fra tre departementer som har et rent geografisk ansvarsområde: departementene for Nord-Irland, Skottland og Wales.

Statsministeren har sin personlige stab i No 10 Downing Street, the Prime Minister's Office (PMO). PMO består av fire deler:

- a) The Private Office, som tar hånd om kontakten mellom statsministeren og de enkelte departementer. Kontoret er bemannet av ordinære tjenestemenn.
- b) The Political Office, som varetar politiske kontakter til regjeringens partiets underhusgruppe og til partiorganisasjonen utenfor Parlamentet.
- c) The Press Office, som gir statsministeren råd i mediespørsmål og som skjøtter funksjonen som regjeringens sentrale informasjonsorgan.
- d) The Policy Unit, som bistår statsministeren med politikktutvikling og overvåking av departementenes arbeid med høyt prioriterte politiske saker. Kontoret er bemannet med politisk utnevnte rådgivere.

De siste 30 årene synes PMOs betydning å ha vokst. Det ser ut til at statsråder i stigende grad rådfører seg med kontoret før de selv tar initiativ eller treffer avgjørelser (Burch og Holliday 1996). Det synes å være en alminnelig oppfatning blant britiske tjenestemenn at PMO øver særlig sterk innflytelse under den nå sittende regjering. Statsminister Blair hevdes å ha flere politisk ansatte rådgivere enn noen av sine forgjengere.

*The Cabinet Office*, som regnes som et eget departement, spiller også en sentral rolle i ledelsen og samordningen av regjeringens arbeid. Departementet tar seg av fire funksjoner:

- a) håndteringen av regjeringens forbindelser med Parlamentet
- b) forberedelsen av regjeringens og regjeringsutvalgenes møtevirksomhet, ved blant annet å være sekretariat for regjeringsutvalgene og å utarbeide møtedokumentasjon
- c) utviklingen av forvaltningspolitikken
- d) særskilte samordningsspørsmål – «cross-cutting issues»

Funksjonene under b) og delvis under c) og d) ledes direkte av statsministeren. De øvrige funksjonene styres – under statsministerens overledelse – av egne statsråder. Selv om the Cabinet Office skal betjene regjeringen kollektivt, får man inntrykk av at departementet i første rekke sees som et hjelpeorgan for statsministeren (Burch og Holliday 1996).

Departementene ledes normalt av en Secretary of State som er medlem av kabinettet. Denne statsråden bistås av en eller flere statsråder med lavere rang og uten sete i kabinettet, Minister of State eller Parliamentary Under-Secretary. Det er et krav at alle statsråder – uansett kategori – skal velges blant regjeringspartiets parlamentsgruppe. De beholder sin plass i Parlamentet og tar del i forhandlingene og avstemningene der. Antallet politisk utnevnte personer – i eller tilknyttet regjeringen – er noe over 100, det vil si mellom en tredjedel og en fjerdedel av regjeringspartiets underhusgruppe. Den politiske staben består i enkelte departementer av 9 personer, én Secretary of State og 8 juniorministre.

Øverste embetsmann i departementene er departementsråden, the Permanent Under-Secretary, som er ansatt på rent faglige kriterier. Han/hun har ansvaret for departementets organisering og internadministrasjon og har tradisjonelt vært statsrådets nærmeste rådgiver. Men i hvert fall i store departementer synes rådgivningen nå i stor grad å gå direkte fra fagenhetene til den politiske ledelsen, og utenom departementsråden.

I Storbritannia har arbeidet i departementene vært sett på som en politisk preget og ikke som en juridisk eller faglig orientert funksjon. Til de ledende stillingene i departementene har det vært rekruttert personer med utpreget generalistkompetanse, personer som har politisk innsikt, analytisk talent og ikke minst formuleringsevne. Uttrykk som «the cult of the enlightened amateur», «the superiority of the all-rounder» og «the generalist on top» illustrerer tankegangen bak den tradisjonelle rekrutteringspraksisen. De ledende tjenestemennene har vært orientert mer mot rådgivning oppover enn mot administrasjon og ledelse nedover. Som vi skal komme tilbake til, synes dette å ha endret seg merkbart. Spesielt Thatcher-regjeringen ville innføre et klarere skille mellom politikk og administrasjon: Politikerne skulle utforme politikken og tjenestemennene administrere. Ved ansettelse av topp-tjenestemenn legges det nå vesentlig større vekt på kandidatenes administrative ferdigheter enn tidligere.

I tiden etter 1945 har de skiftende regjeringene fra Labour og det konservative partiet betraktet administrative reformer som et viktig hjelpemiddel, ikke bare for å bedre kvaliteten på offentlige tjenester i snever forstand, men for å kunne gi Storbritannia et nytt fotfeste i verden – politisk og økonomisk – etter oppløsningen av det britiske koloniveldet. Spørsmålet om organiseringen av statens administrative apparat har ofte stått i sentrum for den politiske debatt. Det har vært en framherskende oppfatning at det er sammenheng mellom organisasjonsstruktur og styringsevne. Pollitt (1984) har, som allerede nevnt, funnet at ønsket om å på-

virke politikkenes innhold har vært det kanskje viktigste motivet ved 53 % av departementsopprettelsene i perioden 1960–83.

Den britiske departementsstrukturen synes å ha blitt grunnleggende omformet de siste tiårene (Smith 1999). Endringene kommer til uttrykk på ulike måter:

- a) Oppgaver har i stor grad blitt overført fra departementer til organer utenfor disse. Denne endringen har hatt vesentlige konsekvenser for departementenes organisering, arbeidsmåter og bemanning.
- b) Flere oppgaver og ressurser er lagt til organer som betjener statsministeren direkte eller indirekte (via en annen statsråd).
- c) Periodevis har det vært gjennomført betydelige endringer i saksfordelingen mellom departementene.

Thatcher-regjeringen satte i gang et omfattende arbeid for å effektivisere forvaltningen – i første omgang ved å ta i bruk spesielle analyse- og styringsteknikker (Rayner scrutinies mv.) innenfor den tradisjonelle departementsstrukturen. Det ble etter hvert klart at grunnleggende trekk ved denne strukturen satte grenser for hvor mye som kunne oppnås gjennom bruk av de nye styringsteknikkene (Efficiency Unit 1987). Særlig problematisk var den britiske enhetsorganiseringen, det vil si at store forvaltningsområder var organisert inne i departementene, direkte underlagt den politiske ledelsen: Både statsråder og ledende tjenestemenn var hovedsakelig opptatt av politikkkutforming, forholdet til Parlamentet, media osv. og ikke av administrasjon og av de resultatene politikken skulle føre til. I kretsen rundt statsminister Thatcher rådet oppfatningen om at skulle man oppnå et sterkere fokus på de sistnevnte hensyn, måtte a) oppgaver i større grad føres ut av departementene og organiseres i separate organer, «agencies», og b) departementenes hovedfunksjon vris fra ensidig vektlegging av politikkkutforming til etatsstyring og politikkkomplementering (Efficiency Unit 1987). I perioden 1988-98 ble det opprettet 138 direktorater, «agencies», utenfor departementene. Direktoratene sysselsatte i 1998 76 % av britiske statstjenestemenn.

For å styrke de administrative funksjonene i departementene ble det i 1995 opprettet et eget tjenestemannskorps for de ledende tjenestemennene i departementene, the Senior Civil Service. Departementene fikk gjennom denne reformen større frihet i administrative spørsmål, men det var en klar forventning at de i stigende grad skulle ta i bruk styrings- og ledelsesteknikker som var kjent fra privat sektor, og rekruttere personer med erfaring derfra. Det ble videre stilt strengere krav til hver enkelt tjenestemann om måloppnåelse mv.

Ledige stillinger innenfor the Senior Civil Service blir stadig hyppigere kunngjort offentlig, og i perioden 1995–97 ble 15 1/2 % av de ledige stillingene besatt med personer utenfor departementssystemet. Tidligere forekom dette i praksis ikke.

Som allerede antydnet, er statsministerens administrative ressurser blitt styrket.

- a) Selv om han/hun siden 1968 har vært Minister for the Civil Service, var dette saksområdet opprinnelig organisert i et eget departement, the Civil Service Department. Departementet ble nedlagt i 1981, og saksområdet i det vesentlige overført til the Cabinet Office.
- b) Statsministeren har siden begynnelsen av 1970-årene hatt til disposisjon et apparat for å utrede spørsmål som går på tvers av departementsgrensene. Inntil 1983 var dette arbeidet organisert i et eget organ, the Central Policy Review Staff. Virksomheten er nå organisert innenfor the Cabinet Office.
- c) Antallet personer som arbeider direkte for statsministeren i the Prime Minister's Office, har økt, fra 66 i 1983 til 107 i 1993. Antallet antas å være enda høyere under den nåværende statsministeren.

Veksten i statsministerens apparat har satt han/hun bedre i stand til (Smith 1999):

- å ta egne initiativ
- å intervensere i departementenes saksbehandling
- å overvåke og følge opp de enkelte statsråder og departementer
- å gå utenom og nøytralisere motstand fra fagdepartementer

Hvorvidt statsministeren vil bruke de ressursene som står til hans disposisjon, er avhengig av vedkommendes personlige lederstil. Av de tre siste statsministrene har særlig Margaret Thatcher og Tony Blair vært aktivt styrende. Blair bruker the Prime Minister's Office og the Cabinet Office dels for å utvikle politiske føringer for statsrådene, dels for å kontrollere at føringene etterleves (Smith 1999).

Relativt hyppig gjøres det endringer i saksfordelingen mellom departementene. I perioden 1964–83 ble det for eksempel foretatt omtrent 15 opprettelser, nedleggelse og sammenslåinger av departementer (Pollitt 1984). Selv om hver enkelt endring kan være omfattende, brukes omdannelsene stort sett som tiltak innenfor enkeltområder og ikke som generell styringsstrategi for å tilpasse departementsstrukturen til en bestemt administrativ eller konstitusjonell filosofi. Et unntak er de endringene som ble gjennomført

i 1970, da det ble dannet en rekke kjempedepartementer. Blant de største departementene var Miljøverndepartementet, the Department of the Environment, som var en sammensmeltning av fire selvstendige departementer og deler av et femte. Tankegangen bak reformen, slik den ble uttrykt i regjeringens hvitbok (The Reorganisation of Central Government, Cmnd 4506), var følgende:

- a) Sammenslåing av departementer ville gjøre det lettere å se beslektede saker i sammenheng.
- b) Flere saker kunne avgjøres tjenestevei av én enkelt statsråd uten tautrekking mellom flere departementer.
- c) Antallet kabinettsmedlemmer, så vel som saksmengden i kabinettet, ville bli mindre.
- d) Kabinettet kunne vie mer av sin tid til å utarbeide en overordnet og helhetlig politisk strategi.

Selv om reformen nokså raskt møtte store problemer, og kjempe-departementer måtte gjøres om til mindre enheter, har senere regjeringer reetablert en del av de store enhetene. Blant annet opprettet Blair-regjeringen ved sin tiltredelse i 1997 et miljøverndepartement, the Department of the Environment, Transport and the Regions, som er svært likt det som ble dannet i 1970. Dette departementet omtales nærmere nedenfor, og vi kommer da tilbake til en del av erfaringene som er høstet med departementsfusjoner.

### 4.3. Samordning

Samordningsmekanismene i den britiske sentralforvaltningen er velutviklet (Richardson og Jordan 1984, Hecló og Wildavsky 1981, Jordan 1984). Mekanismene har i stor grad hatt et hierarkisk tilsnitt, og har hatt som hensikt å sikre gode styringsmuligheter for det som betegnes som «the centre of government», det vil ifølge Blair-regjeringens definisjon si: statsministeren og hans krets av nære medarbeidere, the Cabinet Office, finansministeren og Finansdepartementet.

Til de tradisjonelle samordningsvirkemidlene i britisk sentralforvaltning hører ordningen med statsråder uten portefølje og kabinetskomiteer. I tillegg har det i enkelte regjeringer vært utnevnt såkalte «supervising ministers» eller «overlords» med ansvar for å koordinere arbeidet i to eller flere departementer. Denne sistnevnte ordningen har imidlertid vært utsatt for kritikk fordi den hevdes å skape uklare ansvarsforhold og å være i strid med den konstitusjonelle doktrinen om ministerstyre. Opprettelsen av «giant departments» kan sees som en videreføring av forsøkene med «supervising ministers».

Flere statsministre har lagt stor vekt på hensynet til samordning. I særlig grad gjelder dette Edward Heath (statsminister 1970–74), som tok initiativet til opprettelsen av kjempedepartementene, og Tony Blair. Heath gikk inn for en svært vidtgående form for samordning. Tanken var at sentralisert styring er ønskelig, og at denne formen for styring kan oppnås ved institusjonelle reformer.

Blair-regjeringens strategi er ikke preget av så gjennomgripende endringer i departementsstrukturen som Heaths, men det legges fortsatt stor, men ikke ensidig vekt på sentral styring og kontroll. Det som kanskje aller mest kjennetegner regjeringens tilnærming, er mengden og mangfoldet av tiltak.

Blair-regjeringen og statsministeren selv har i en rekke dokumenter understreket behovet for samordning, eller for det som betegnes som «joined-up government» eller «cross-cutting policies and services». The Cabinet Office har i 2000 lagt fram en samlet plan for å få til en slik styringsform.<sup>10</sup>

Det er en oppfatning i den nå (2000) sittende regjeringen at det er vanskelig å få utviklet og gjennomført departementsovergripende tiltak. Arbeidet med en rekke av regjeringens høyest prioriterte saker – for eksempel med sosial reintegrasjon av det store antallet personer som på grunn av fattigdom, arbeidsløshet eller kriminalitet faller utenfor samfunnet – har tradisjonelt vært fliset opp i en rekke isolerte ansvarsområder. Det hevdes at departementsorganisasjonen ofte er blind for problemer som går på tvers av organisatoriske enheter, og at mange av Thatcher-regjeringens reformer, med fastsettelse av effektivitetsmål for de enkelte departementssektorer og med organisering av oppgaver i uavhengige organer utenfor departementene, har fragmentert styringsapparatet og gjort det vanskelig å få til helhetsløsninger. The Cabinet Office påpeker i handlingsplanen at regjeringsutvalgene ikke fungerer tilfredsstillende som samordningsorganer. Et hovedproblem er at statsrådene er mer opptatt av sine departementale interesser enn av regjeringens overordnede strategi. Politikkutformingen skjer reaktivt i form av kompromisser som ikke uttrykker mer enn det minimum alle eller de fleste på forhånd er enige om. The Cabinet Office hevder videre at det har vært vanskelig for regjeringen å få meddelt sine mål og sitt program til hele forvaltningsorganisasjonen. Budskapet forvrenges på veien nedover og utover i beslutningssystemet.

De tiltakene som er gjennomført, eller som vurderes, gjelder:

<sup>10</sup> «Wiring it up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services,» the Cabinet Office, januar 2000.

a) *Valg av områder for tverrsektoriell satsing*

Blair-regjeringen har utpekt en rekke tverrsektorielle satsingsområder. Valgene foretas i forbindelse med budsjettarbeidet for hvert enkelt år – i de såkalte «spending reviews». I finansplanen («finance plan») for 1998–99 ble det for eksempel identifisert 7 områder, blant annet narkotikamisbruk, boligbygging og kommuneøkonomi. Et utvalg i Finansdepartementet, Cross-cutting Issues Group, fremmer forslag om valg av temaer. Statsministeren treffer den endelige avgjørelsen. En enhet i the Cabinet Office, the Performance and Innovation Unit (PIU) (se nedenfor), foretar mye av det analytiske arbeidet omkring valget av temaer.

b) *Fastsattelse av tverrsektorielle mål*

Det er fastsatt ca. 50 konkrete mål for saksområder som er delt mellom to eller flere departementer, blant annet bekjempelse av kriminalitet og tiltak mot narkotikamisbruk.

c) *Organisatoriske tiltak*

Det er gjennomført en rekke organisatoriske tiltak for å støtte regjeringens tverrsektorielle satsinger: Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet er slått sammen (se side 73). Det er foretatt til dels omfattende omorganiseringer av enkeltdepartementer, og det er i the Cabinet Office opprettet en egen analyseenhet for tverrgående spørsmål, the Performance and Innovation Unit samt enheten the Centre for Management and Policy Studies (CMPS), som har ansvar for administrative tilpasninger som er nødvendige for å realisere en «joined-up government». CMPS forestår blant annet felles opplæring for politikere og tjenestemenn og arbeider med «evidence based policies» (se neste side).

- *The Performance and Innovation Unit.* Denne enheten ble opprettet i 1998 og rapporterer direkte til statsminister Blair via departementsråden i the Cabinet Office. PIUs formål er: «to improve the capacity of Government to address strategic, cross-cutting issues and promote innovation in the development of policy and in the delivery of the Government's objectives. The PIU is part of the drive for better, more joined-up government. It acts as a resource for the whole government, tackling issues that cross public sector institutional boundaries on a project basis.»<sup>11</sup> Den direkte tilknytningen til statsministeren – det er han eller hun som gir oppdragene, og som sender ut rapportene i sitt navn – gjør at

<sup>11</sup> «Wiring it up», s. 77.

PIUs anbefalinger tillegges særskilt vekt. Blant de temaene PIU arbeider med (2000), er regjeringens langsiktige strategiske utfordringer på tvers av departementsstrukturen («Strategic Challenges») og spørsmålet om hvordan hensynet til velferd, helse og miljøvern skal avveies og varetas i internasjonal handel. Rapportene utarbeides av tverrfaglige grupper med deltakere både fra departementer og fra privat sektor. Gruppene nedsettes særskilt for hvert enkelt prosjekt og bistås av tjenestemenn i PIU. En eller flere statsråder følger hvert enkelt prosjekt – ikke nødvendigvis statsråder som har et direkte ansvar for de spørsmålene som behandles. Det oppnevnes videre en rådgivende referansegruppe med bred deltakelse fra private firmaer, departementer, lokale myndigheter og statsministerens rådgivere.

d) *Metoder for politikutvikling*

Regjeringen understreker behovet for å la eksterne aktører, blant annet eksperter og tjenestebrukere, identifisere de områdene hvor sektorovergripende problemer ikke løses tilfredsstillende, og å foreslå løsninger. Det er for eksempel opprettet et såkalt People's Panel, et representativt utvalg på 5000 personer som skal uttale seg om kvaliteten på offentlige tjenester og komme med forslag til forbedringer. Regjeringen legger stor vekt på at politikken skal baseres på den best mulige kunnskapen, og at denne skal være tilgjengelig for alle berørte departementer («evidence based policies»). The Centre for Management and Policy Studies forbereder IT-systemer som kan muliggjøre en slik dataflyt innenfor utvalgte, tverrgående satsingsområder. I Storbritannia har det vært et problem at offentlige institusjoner som arbeider innenfor de samme områdene og med beslektede problemer, ikke har hatt den samme tilgangen til forskningsresultater mv.

e) *Bedre administrativ understøttelse av tverrgående samarbeid*

Det forberedes en rekke tiltak for å bygge ned grensene mellom departementene og mellom ulike administrative nivåer:

- *The Senior Civil Service* Det er foreslått en rekke tiltak for i større grad enn i dag å gjøre SCS til en integrerende faktor, blant annet ved et såkalt «common citizenship», som innebærer at tjenestemennene primært vil være tilknyttet SCS og sekundært til det enkelte departement.
- Tydeligere vektlegging av *evne til tverrsektorielt samarbeid* ved rekruttering og evaluering av både politikere og tjenestemenn. Dette foreslås gjort blant annet i form av kontrakter som inngås ved ansettelse/utnevning.

- *Felles opplæring for politikere og tjenestemenn* med vekt på evne til å håndtere tverrgående problemer.
- *Mer omfattende utvekslingsordninger* med private institusjoner og EU og mellom departementene.

f) *Fleksible finansieringsordninger*

Det arbeides med ordninger for å forenkle finansieringen av tiltak som gjennomføres av to eller flere departementer i samarbeid. Blant de tiltakene som overveies, er å innføre tverrgående budsjettposter som stilles til disposisjon for aktiviteter og ikke institusjoner.

g) *Bedre systemer for kontroll og evaluering*

Tiltakene for å kontrollere framdriften i arbeidet med de tverrgående spørsmålene omfatter blant annet følgende:

- Departementene utarbeider regelmessig framdriftsrapporter.
- Rapportene behandles av en egen kabinettsskomité som ledes av finansministeren.
- Statsministeren holder jevnlig bilaterale møter med de enkelte statsråder.
- Statsministeren har inngått kontrakt med hver enkelt departementsråd. Kontrakten spesifiserer departementsrådets ansvar for å nå de målene som er satt for departementet.
- I forbindelse med det årlige budsjettarbeidet foretas det mer grundige *evalueringer* av arbeidet med å nå sektorovergripende mål, «comprehensive spending reviews». I budsjettet for 1998/1999 ble 7 tverrsektorielle saksfelt gjennomgått. Gjennomgangen gir et grunnlag for eventuelt å endre mål og tiltak.

h) *Rollefordelingen i beslutningssystemet*

Blair-regjeringens arbeid med tverrgående problemstillinger vitner om en bevissthet om at effektiv samordning forutsetter ulike typer tiltak som samvirker og understøtter hverandre. Tiltak som innebærer sentral styring og kontroll, ledsages av initiativ for å bedre forutsetningen for den lokale gjennomføringen. The Cabinet Office har gjennomgått ansvars- og rolledelingen mellom de ulike leddene i beslutningssystemet, mellom statsministeren, the Cabinet Office, statsrådene, og varslet i 2000 et dokument som skal presisere funksjonene til de enkelte aktørene.

#### 4.4. Organiseringen av enkeltdepartementer

Vi skal se på to departementer: Miljøverndepartementet og Innenriksdepartementet. Vi gir i tillegg en presentasjon av Fængsels-

administrasjonen, for at man skal få et innblikk i de reformene som er gjennomført for å bringe teknisk-operative saker ut av departementene.

### **Miljøverndepartementet – the Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR)**

Departementet ble opprettet umiddelbart etter at Blair-regjeringen hadde tiltrådt i 1997, og er en sammenslåing av to tidligere selvstendige departementer, the Department of the Environment og the Department of Transport. Også i perioden 1970–76 hadde Miljøverndepartementet omtrent det samme omfanget og de samme saksområdene som i dag. Transportdepartementet bestod som en selvstendig enhet fra 1976 til 1997. Hensikten med sammenslåingen i 1997 var å få til en bedre integrering av saker som gjaldt miljøvern, fysisk planlegging og samferdsel. Men mange mener at det i tillegg også var en rent partipolitisk begrunnelse for omorganiseringen, behovet for å gi Labours nestleder, visestatsminister John Prescott, en departementsportefølje av passende størrelse. Det såkalte kjernedepartementet, DETR Central, har ca. 3900 ansatte. Den administrative hovedinndelingen i departementet er «grupper», som igjen er delt inn i direktorater. Departementet har 9 grupper, som dekker følgende områder:

1. Fysisk planlegging, veier og lokaltransport
2. Juridiske spørsmål
3. Budsjett
4. Strategi og administrasjon
5. Boligbygging, regionalpolitikk og bygge- og anleggsbransjen
6. Miljøvern
7. Regional- og kommunalforvaltning
8. Statlige oppgaver vedrørende London
9. Jernbaner, luftfart og sjøtransport

Den politiske staben består av 9 personer: the Secretary of State, fire Ministers of State og fire Parliamentary Under-Secretaries. The Secretary of State, John Prescott, er medlem av kabinettet. The Minister of State for Transport, Lord Macdonald, møter fast i kabinettet, men uten å være medlem. De fire Ministers of State har delt departementet mellom seg etter følgende mønster:

1. Regional- og lokalforvaltning samt regionalpolitikk
2. Boligbygging, fysisk planlegging og bygge- og anleggsbransjen
3. Miljøvern
4. Transport

The Parliamentary Under-Secretaries har ansvaret for bestemte saksområder og rapporterer som regel til flere Ministers of State.

Den fremste tjenestemannen er departementsråden, the Permanent Under-Secretary, som i det vesentlige har et internadministrativt ansvar. Rådgivningen i fagsakene går som regel direkte – utenom departementsråden – fra hver enkelt gruppe til vedkommende statsråd. Departementsråden og lederne for hver av departementets grupper utgjør the DETR Management Board, som har et kollektivt ansvar for forberedelsen av departementets saker.

DETR har 8 underliggende organer, «agencies», blant annet Direktoratet for motorveier (the Highway Agency), Biltilsynet (the Vehicle Inspectorate) og Kystvakten (the Maritime and Coastguard Agency).

I Norge dekkes DETRs saksområder stort sett av tre departementer: Samferdsel, Miljøvern og Kommunal og deler av et fjerde: Næring (sjøfartssaker).

Fusjoneringen av de to departementene (Transport and Environment) var komplisert, blant annet fordi departementene hadde ulike systemer for en rekke interne funksjoner, blant annet IT. Det ble i første rekke lagt vekt på å finne organisatoriske løsninger som kunne understøtte tiltak for å redusere transportbehovet, det vil si løsninger som gjorde det mulig å se fysisk planlegging, veisaker og kollektivtransport i sammenheng. Disse saksområdene er, som allerede nevnt, organisert i en egen gruppe. Det er videre opprettet et eget direktorat i gruppen for strategi og administrasjon, som har ansvaret for å sikre at politikken for de ulike områdene av departementet er tilstrekkelig koordinert.

Det foreligger atskillig litteratur om de kjempedepartementene som ble opprettet på 1970-tallet. Dagens DETR synes å være såpass likt et av disse departementene, the Department of the Environment (DoE), som var i funksjon 1970–76, at mye av litteraturen kan være relevant for dagens organisatoriske løsning. Et hovedsynspunkt når det gjaldt reformene på 1970-tallet, var at det var vanskelig å realisere de vidtgående samordningsambisjonene. Blant årsakene til dette var følgende:

- Arbeidsbyrden var nesten uoverkommelig for departementets leder, the Secretary of State. Dette førte til at saker enten ble liggende ubehandlet i lang tid, eller til at de ble delegert, noe som igjen førte til fragmentering av arbeidet i den politiske ledelsen.
- Det store antallet statsråder og juniorministre kunne føre til uklarhet og samarbeidsvansker internt i den politiske ledelsen.
- Statsrådenes hovedinteresse synes mer å ha gått i retning av

politisk brennbare enkeltsaker enn sektorovergripende samordningstiltak.

- Departementsenheter som ble opprettet for å virke på tvers av hele departementet, møtte vansker: Den politiske interessen for samordning kunne være liten, og departementenes fagenheter gjorde det de kunne for å skjerme seg mot det de oppfattes som utidig innblanding.
- Tjenestemennene identifiserte seg ofte med sine saksområder omtrent på samme måte som før reorganiseringen.
- Tidligere interdepartemental uenighet ble videreført som intradepartemental uenighet.
- Departementenes styrings- og koordineringsmuligheter var – i hvert fall på kort sikt – begrenset av en rekke bindinger, eksisterende lovgivning, av inngåtte avtaler, allerede iverksatte tiltak mv.
- Kriser og uforutsette hendelser, blant annet oljekrisen og det økonomiske tilbakeslaget på 1970-tallet, førte til at den politiske oppmerksomheten i stor grad ble dreid bort fra samlet styring til brannslukking innenfor enkeltområder.

Men erfaringene var ikke ubetinget negative. At flere av kjempe-departementene fortsatt består, eller har gjenoppstått – som i tilfellet DETR – er et uttrykk for dette. Når det gjelder miljøvern-området, mener man:

- at det ut fra et ønske om å redusere transportbehovet er naturlig og ønskelig å samle transportsaker og saker om fysisk planlegging i ett og samme departement. Det har vært hevdet at opprettelsen av DoE førte til bedre avveining av blant annet hensynet til veibygging i forhold til hensynet til jordvern (Self 1980). Enkelte mener å se en sammenheng mellom den organisasjonsformen DoE fikk i 1970, og endringer som ble foretatt i departementets politikk i de følgende årene: Bevilgningene til veiformål gikk ned og bevilgningene til andre formål opp (Painter 1981). Det antas at en slik omdisponering ville ha vært vanskeligere å få til dersom man hadde beholdt den opprinnelige organisasjonsformen og latt de berørte saksområdene være direkte representert rundt kabinettets møtebord av statsråder som ledet egne departementer.
- at DoE periodevis – og kanskje særlig i Heaths regjeringsperiode – fungerte etter intensjonen (Radcliffe 1985). To av de fire Secretaries of State i DoE i perioden 1970–76, Peter Walker (konservativ) og Anthony Crosland (Labour), var utpreget samordningsorientert. Disse to fikk dessuten sterk støtte fra departementets administrative ledelse – i første rekke departe-

mentsråden, som var svært innstilt på å sette departementsorganisasjonen i stand til å vareta de politiske integreringsønskene.

### **Innenriksdepartementet – the Home Office**

The Home Office er delt i 13 direktorater, 8 med ansvar for fagsaker og 5 med ansvar for interne stabsfunksjoner. Fagdirektoratene er:

- a) Direktoratet for reduksjon av kriminalitet
- b) Direktoratet for straffesakskjeden
- c) Direktoratet for organisert og internasjonal kriminalitet
- d) Direktoratet for straffefullbyrdelse
- e) Direktoratet for konstitusjonelle spørsmål
- f) Direktoratet for innvandringsspørsmål
- g) Direktoratet for den sentrale politiledelse
- h) Direktoratet for brann og sivilt beredskap

Direktoratene med ansvar for interne stabsfunksjoner er:

- i) Direktoratet for kommunikasjon, det vil si departementets informasjonsvirksomhet mv.
- j) Direktoratet for personaladministrasjon
- k) Direktoratet for budsjett og planlegging
- l) Direktoratet for forskning og statistikk
- m) Direktoratet for administrativ utvikling

Den politiske staben består av 6 politiske medarbeidere, the Secretary of State, to Ministers of State og tre Parliamentary Under-Secretaries of State. Hver av disse har ansvarsområder som bare til en viss grad følger den administrative inndelingen i departementet. The Permanent Under-Secretary – departementsråden – utgjør sammen med lederne for hvert av direktoratene departementets Management Board. Fagsakene går normalt fra vedkommende direktoratet – eventuelt etter drøftelse i Management Board – direkte til den politiske ledelsen uten å bli forelagt departementsråden. I Direktoratet for budsjett og planlegging er det en egen strategienhet som har samordningsansvar for hele departementet. Enheten er nærmest å betrakte som en del av departementsrådets stab.

Det er ca. 10 000 ansatte i det som betegnes «the core Home Office». Departementet har ansvaret for enkelte underlagte organer, blant annet the Prison Service (se neste side) og the Passport Authority.

Regjeringsskiftet i 1997 har satt et sterkt preg på organiseringen og arbeidsmåten i departementet. Med utgangspunkt i

Labours partiprogram er det formulert 7 mål for departementets arbeid, blant annet om reduksjon i kriminalitet og bekjempelse av terrorisme. Departementet er omorganisert omkring disse målene. Lederne for 7 av de 8 fagdirektoratene har fått et særlig ansvar for hvert sitt mål. Arbeidet med de 7 målene som i stor grad er tverrsektorielle, dominerer arbeidet i departementet og er et tydelig, konkret uttrykk for regjeringens satsing på «joined-up government». Det er utviklet et omfattende rapporteringssystem. De 7 målene er konkretisert i 115 mer detaljerte mål. Framdriften følges av en kabinetskomité som ledes av finansministeren. Hver tredje måned rapporterer innenriksministeren til statsministeren. Det er jevnlig møter mellom statsministeren, innenriksministeren, departementsråden i Innenriksdepartementet og en eller flere av statsministerens politiske medarbeidere. Departementsrådets ansvar er konkretisert i en personlig, skriftlig avtale med statsministeren. Tjenestemenn i departementet gir uttrykk for at de føler seg tett overvåket av regjeringens sjef.

#### *The Prison Service (PS)*

PS ble opprettet som et «executive agency» i 1993 som ledd i den daværende regjeringens arbeid med å føre tekniske og administrative saker ut av departementene. De sakene som er PS' ansvarsområde, var tidligere organisert som en del av the Home Office. Det har imidlertid vist seg vanskelig å trekke en klar linje mellom PS' administrative ansvar og statsrådets politiske ansvar. Dette ble særlig tydelig i forbindelse med en alvorlig fluktepisode i 1994, da direktøren for PS fikk avskjed. Det hevdes at tjenestemennene som følge av reformen har fått økt, og politikerne et mer uklart ansvar (Smith 1999). Virkningen av uklarheten antas å ha blitt forsterket av endret rekrutteringspraksis, der toppledelsen i de ytre etater – blant annet i PS – blir hentet fra privat sektor og ikke som før fra forvaltningen selv. Det er en utbredt oppfatning (Smith 1999) at ledere som ikke har erfaring fra nært samarbeid med en politisk valgt leder, relativt ofte har fått et konfliktfylt forhold til sin statsråd.

Labour-regjeringen har etter alt å dømme skjerpet den politiske styringen av de ytre etater, blant annet PS. The Home Office understreket i en evaluering av PS i 1999<sup>12</sup> den betydning etaten har for gjennomføringen av regjeringens politikk. Departementet påpekte at etatens uavhengige status hadde preget de råd den hadde gitt til departementet, slik at de i stor grad hadde gjenspeilt etatens interesser og ikke i tilstrekkelig utstrekning tatt hensyn

<sup>12</sup>«Quinquennial Review of Prison Service, Evaluation of Performance 1992–93 to 1997–98,» the Home Office, februar 1999.

til de øvrige delene av rettskjeden. Det blir hevdet at den sektorinnrettete rådgivningen ikke på en fullgod måte understøttet regjeringens «joined-up»-program for hele justissektoren.

Sett med norske øyne er det enkelte bemerkelsesverdige trekk i styringsforholdet mellom departement og etat som gir inntrykk av at det er store gråsoner i forholdet mellom disse: En av statsrådene i the Home Office er leder for et råd – the Additional Strategy Board – som skal bistå ledelsen for PS. Lederen for PS er videre medlem av the Home Office's Management Board på linje med departementets tjenestemenn. Det er ikke noen egen fagavdeling for fengselsspørsmål i the Home Office. PS forbereder saker som går direkte til den politiske ledelsen. Denne har hver tredje måned et møte med ledelsen i PS for å drøfte etatens arbeid. Hvert femte år er PS gjenstand for en omfattende evaluering, som munner ut i en vurdering *om* – og eventuelt hvordan – etatens tilknytningsform til departementet skal endres. I lys av evalueringen i 1997 besluttet Labour-regjeringen å beholde agency-formen – og, som nevnt, å knytte etaten tettere til den politiske ledelsen.

#### **4.5. Organiseringen av arbeidet med endringer i departementsstrukturen**

Det er en nokså enkel formalprosedyre som må følges når nye departementer skal opprettes, gamle oppløses, eller oppgaver føres fra et departement til et annet. Etter the Ministers of the Crown Act treffes beslutninger om dette i form av en såkalt Order in Council (en beslutning som treffes av Dronningen i the Privy Council, det vil i praksis si i nærvær av de nærmest berørte statsråder). Som allerede nevnt har statsministeren en stor og avgjørende innflytelse i alle viktige spørsmål om forvaltningens organisering. Dersom en reorganisering innebærer at et departement nedlegges, må regjeringens Order in Council godkjennes av Parlamentet. Dette skjer som regel etter en meget summarisk behandling.

Det er en lovgitt, øvre grense for det antall statsråder som kan ha sete i Underhuset, og for det antallet som kan lønnes over offentlige budsjetter. Disse reglene er likevel ikke vesentlig til hinder for at regjeringen kan utnevne så mange statsråder den vil, og omdanne departementsstrukturen etter sitt eget ønske. Bestemmelsene har ved enkelte anledninger ført til at statsråder har måttet tjenestegjøre uten noen statlig bevilget godtgjørelse (men eventuelt *med* lønn fra partiet), og/eller at regjeringen har bedt Parlamentet om å øke det antall statsråder som kan ha sete i Underhuset.

De relativt få og enkle kravene som stilles til saksbehandling, er én av forklaringene på de forholdsvis hyppige og omfattende endringene i den britiske departementsstrukturen (Pollitt 1984). Kretsen av sentrale aktører i reorganiseringsprosessene har ofte vært begrenset. Det er enighet om at statsministeren spiller en nøkkelrolle (Pollitt 1984). Hans nærmeste rådgivere har ofte vært sentrale tjenestemenn, gjerne departementsråden i Finansdepartementet eller the Cabinet Office og i mindre grad regjeringskolleger. Statsrådene i vedkommende departementer har ikke alltid blitt rådspurt. Den mangeårige Labour-ministeren Richard Crossman hevdet at statsminister Harold Wilson stadig arbeidet med forslag til regjeringsomdannelse, og at han prøvde ut slike ideer på sin nærmeste krets av rådgivere, men ikke på de nærmest berørte regjeringsmedlemmene.

#### **4.6. Departementssystemets internasjonale innvevning**

Det har foregått en gjennomgripende europeisering av britisk sentralforvaltning («pervasive Europeanization», Bulmer og Burch 1999, s. 606). Ca. 80 % av lovgivningen på miljøvernområdet er EU-regler, og de nasjonale utgiftene til landbrukstiltak utgjør ca. halvparten av de midlene som fordeles via unionens felles landbrukspolitik.

EU-sakene har i stor grad blitt innpasset i det eksisterende organisasjonsmønsteret. Det som kjennetegner den britiske beslutningsmodellen – også på dette feltet – er den sterke betoningen av samordning. Det legges stor vekt på å nå fram til enhetlige posisjoner på et tidlig tidspunkt og før de egentlige forhandlingene i EU starter. Statsministeren og the Cabinet Office spiller en sentral rolle i samordningsarbeidet ved siden av utenriksministeren og Utenriksdepartementet. Det er en egen kabinetskomité for europasaker som ledes av utenriksministeren, og som til dels forbereder saker for kabinettets utenrikskomité, der statsministeren er i forsetet.

De enkelte departementene er i varierende grad berørt av EU. De som har den største europaporteføljen, er Industri- og handelsdepartementet, Landbruks- og fiskeridepartementet og i noen grad Miljøverndepartementet. Innenriksdepartementet er berørt i mindre grad, siden justisspørsmålene først nylig er gjort til en del av EU-samarbeidet.

Innføringen av det indre markedet har virket inn på den britiske departementsstrukturen ved at det – som vi allerede har sett – har blitt vanskeligere å gjennomføre departementsnedleggelse som har vært ønsket av den politiske ledelsen – eller som ville ha vært en naturlig konsekvens av ledelsens politikk.

# 5

---

## Sverige

### 5.1. Politisk og konstitusjonelt system

Det som særlig skiller det svenske forvaltningssystemet fra systemet i andre land, er fraværet av ministerstyret, der den enkelte statsråd på eget ansvar utøver forvaltningsmyndighet. I Sverige ledes eksekutivmakten kollektivt av regjeringen. Den svenske «Regeringsformen» (RF) (det vil si grunnloven) slår i § 1,6 fast at «Regeringen styr riket». Ifølge RF § 6,1 består regjeringen av statsministeren og de øvrige statsråder. RF angir i § 7,4 en nedre grense for antallet statsråder: Minst fem skal delta i det formelt beslutende regjeringsmøtet, «regeringssammanträdet».

Departementene, som etter 1. januar 1997 utgjør én organisatorisk enhet, eller *myndighet*, Regeringskansliet, er å betrakte som et stabsorgan – ikke bare for hver enkelt statsråd, men også for regjeringen som kollegium. Statsministeren er sjef for myndigheten Regeringskansliet. Statsrådenes selvstendige beslutningsmyndighet er regulert i «Föreskrifter med arbetsordning för Regeringskansliet» og innskrenker seg stort sett til internadministrative spørsmål innenfor hvert departement (som altså er organisatoriske underenheter innenfor Regeringskansliet).

Regjeringen treffer sine avgjørelser kollektivt: «Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde» (Regeringsformen § 3). I reglementet for «Samrådsformer i Regeringskansliet» (SB PM 1997:4) presiseres det (§ 1) at: «Denna ordning grundar sig på uppfattningen i vårt parlamentariska system att alla beslut av regeringen skall vara uttryck för värderingar som omfattas av regeringen i dess helhet.» Den svenske regjeringen treffer årlig et stort antall formelle vedtak, i 1999 ca. 9000. Ved den gjennomgripende forfatningsrevisjonen som førte til grunnloven av 1975, ble det vurdert å innføre ministerstyre.

Den såkalte «författningsutredningen» anbefalte at den enkelte statsråd fikk avgjøre rutinesaker. Regjeringen gikk imot et slikt forslag ut fra en prinsipiell betraktning om at «avgörandena i alla regeringsärenden (bör) färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen» (Prp. Nr. 90, 1973, s. 183).

Regjeringens kollektive funksjonsmåte kommer til uttrykk i en nokså omfattende møtevirksomhet. Møtene faller i tre typer: I «regeringssammanträdet», som finner sted hver torsdag, treffes regjeringens formelle vedtak. Umiddelbart etter at dette er avsluttet, holdes «allmän beredning», der regjeringens politiske diskusjoner finner sted. Hver dag fra mandag til og med torsdag har regjeringen dessuten en «lunchberedning», som er viet «information, vissa vägledande diskussioner samt avstämning av utnämningsfrågor» (SB PM 1997:4, § 4). Ikke i noen av de andre landene i denne undersøkelsen sitter regjeringen så mye i felles møter som i Sverige.

Den svenske statsforvaltningen beskrives ofte som «dualistisk», det vil si at det er en streng funksjonsdeling mellom regjeringen og de enkelte embetsverk. Verkene forestår den løpende forvaltningsvirksomheten. De kan i utøvelsen av slik myndighet ikke instrueres av vedkommende fagstatsråd, og har heller ingen lydighetsplikt overfor denne. Verkene styres av regjeringen kollektivt og i prinsippet gjennom bruk av generelt virkende midler. Regeringsformen (§ 11) slår fast at ingen myndighet, «ej heller riksdagen ... får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag». Begrensningen i regjeringens styringsrett gjelder imidlertid ikke virksomhet som ikke er «förvaltningsmyndighet» eller «tillämpning av lag».

Den svenske statsministeren har en ledende rolle i regjeringsarbeidet, og ansees – ut fra sin konstitusjonelle posisjon – som en av de sterkeste blant EU-landenes regjeringssjefer (Kimmel 1996). Det råder videre en oppfatning om at utviklingen har gått i retning av økt makt for statsministeren (Holmberg og Stjernquist 1988):

- Statsministeren utnevner og avskjediger regjeringens medlemmer, og fordeler departementsporteføljene blant disse (Regeringsformen §§ 6,1, 6,2, 7,1).
- Statsministeren leder regjeringsmøtene (Regeringsformen § 7,4).
- Statsministeren kan bestemme at deler av et departement ikke skal bestyres av vedkommende statsråd, men av statsråden i et annet departement (Regeringsformen § 7,5).

- Et mistillitsvotum rettes mot statsministeren eller regjeringen som helhet. Det kan ikke rettes mot en enkelt statsråd.
- Statsministeren bistås av et eget embetsverk, Statsrådsberedningen, med ca. 40 politisk ansatte, herunder en visestatsminister og to statssekretærer.
- Statsrådsberedningen står sentralt i det interdepartementale samordningsarbeidet. Det er blant annet fastslått at «av statsministerns særskilda ställning i regeringen bör anses följa en almän skyldighet för departementen att i god tid informera Statsrådsberedningen om regeringsärenden eller andra frågor av större vikt». (SB PM 1997:4)
- Statsministeren er den øverste administrative leder for Regeringskansliet, det vil i prinsippet si for samtlige departementer.

Forvaltningsavgjørelser, spesielt i klagesaker, er i stor grad lagt til forvaltningsdomstoler, i første rekke regeringsrätten (den øverste forvaltningsdomstolen), kammarrättene og länsrettene.

## 5.2. Den overordnede departementsstrukturen

I et komparativt perspektiv er følgende trekk slående:

- a) det lave antallet departementer
- b) at det enkelte departement og hver enkelt statsråd ikke er noen offentligrettslig enhet. Departementene utgjør samlet én myndighet, Regeringskansliet
- c) det klare og systematisk gjennomførte skillet – både konstitusjonelt og organisatorisk – mellom departementer og embetsverk

I Sverige er det i dag 10 departementer, bortsett fra Statsrådsberedningen (det vil si Statsministerens kontor). Antallet ansatte var i 1996 3892, hvorav nesten halvparten, 1565, i Utrikesdepartementet. Regjeringen har i alt 19 medlemmer. I 5 departementer samt i Statsrådsberedningen er det 2 statsråder. Utrikesdepartementet har 3 og Forsvar, Jordbruk og Miljø én statsråd. I departementer med to eller flere statsråder har én ansvaret som departementssjef. Samtlige statsråder har sete i regjeringen og foredrar alle regjeringssaker innenfor eget ansvarsområde. Det er ikke uvanlig at dette området omfatter saker som er organisert i et annet enn statsrådets departement. For eksempel har jordbruksminister Margareta Winberg i den nå (2000) sittende regjeringen ansvaret for likestillingssakene, som administrativt er en del av Näringsdepartementet.

**Tabell 7.** Sverige: Antall statsråder og statssekretærer mv.

	1970	1980	1990	2000
<b>Antall departementer*</b>	12	12	13	10
<b>Antall statsråder</b>	14	14	18	19
<b>Antall statssekretærer</b>	-	21	21	27
<b>Antall «politisk sakkunninga»</b>	-	65	73	104

\* Omfatter ikke Statsrådsberedningen (Statsministerens kontor)

Departementsstrukturen har vært relativt stabil i perioden 1970–2000. Men endringstakten har likevel vært noe høyere enn i perioden 1945–70. Endringene har alt i alt mer karakter av sammenslåing enn av deling av departementer.

I 1997 ble samtlige departementer samlet til én organisatorisk enhet, en myndighet i svensk offentligrettslig terminologi – Regeringskansliet (RK). Statsministeren er Regeringskansliets leder. Det er opprettet en Förvaltningsavdelning under ledelse av en generaldirektør for å varetta en rekke internadministrative spørsmål i RK (se side 86). Generaldirektøren rapporterer direkte til statsministeren. Riksdagen gir hvert år en rammebevilgning til driften av RK (ca. 4 mrd. SEK). Denne bevilgningen fordeles på de enkelte departementene ved en regjeringsbeslutning.

Dimensjoneringen av RK var under arbeidet med denne undersøkelsen gjenstand for en særskilt analyse. Det er en utbredt oppfatning at det er manglende samsvar mellom RKs oppgaver og RKs ressurser. Ikke minst har sterk vekst i det internasjonale arbeidet som følge av EU-medlemskapet bidratt til ressursklemmen. I et utkast til rapport om «Regeringskansliets dimensjonering och verksamhet», 3. mars 2000, foreslås flere tiltak for å bedre situasjonen, blant annet følgende:

- a) RK må tilføres flere ressurser.
- b) Ressursutnyttelsen må effektiviseres. At RK er organisert som én myndighet, gir et forenklings- og innsparingspotensial som ennå ikke er innkassert.
- c) Administrasjonskostnadene må senkes og ikke overstige en bestemt prosentandel av totalbevilgningen til RK. Mye kan oppnås gjennom samordning og sammenslåing av departementsinterne funksjoner, for eksempel når det gjelder journal, arkiv, bibliotek og intern og ekstern informasjon.

Hovedlinjene for departementenes organisering ble fastlagt gjennom en reform i 1965. Inntil 1965 var departementene delt i to hovedavdelinger etter funksjon, én med ansvar for det politiske arbeidet og én med ansvar for departementenes løpende saker.

Reformen innebar at departementene ble organisert i saklig sammenhengende enheter, såkalte «sakenheter», under ledelse av en «huvudman» med tittelen departementsråd. På det øverste embetsmannsnivået er det tre «chefstjänstemän» med sideordnete ansvarsområder, en statssekretær, en rettssjef og en ekspedisjonssjef. Statssekretæren er statsrådets nærmeste medarbeider og leder arbeidet med de politiske sakene. Stillingen besettes etter politiske kriterier. Rettssjefen har ansvar for å sikre «lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet» (Förordning med instruktion för Regeringskansliet, SFS 1996:1515, § 25) ved utarbeidingen av lover og andre rettsregler. Ekspedisjonssjefen har det samme ansvaret når det gjelder andre beslutninger enn de som faller under rettssjefens område, det vil i store trekk si utkast til regjeringsbeslutninger i enkeltsaker. I motsetning til i Finland, Nederland, Danmark og Storbritannia er det i Sverige ikke noen enkelt tjenestemann som har et samlet ansvar for hele departementets område.

De svenske departementene har en flat struktur med normalt tre ledernivåer: statsråd – statssekretær – departementsråd. Det er nær kontakt mellom tjenestemenn og politikere (Sundström 1999), og samarbeidet er fast strukturert. Statsråden treffer sine beslutninger (for eksempel om forslag til regjeringsbeslutninger) i faste «veckoberedningar» og etter «föredragning». I disse møtene blir sakene foredratt for statsråden av vedkommende saksbehandler i nærvær av dennes departementsråd. Før «veckoberedningen» kan statssekretæren ha foretatt en foreløpig politisk klarering.

Statsrådsberedningen (SB) er organisert i tre deler: Statsministerens kontor (kansli) (med ca. 40 politisk ansatte), rettssjefens kontor (kansli) og ekspedisjonssjefens kontor (kansli). Det politiske arbeidet foregår ved Statsministerens kontor. En av de to statssekretærene i SB har ansvar for å koordinere arbeidet med EU-saker. Statsministerens kontor har fra tid til annen også hatt et spesielt ansvar for den politiske koordineringen av andre saksområder, i den første Persson-regjeringen blant annet «velfärdsfrågor», «tillväxtfrågor» og «Östersjöfrågor» (Regeringskansliets föreskrifter för Statsrådsberedningen, 19. juni 1997). I dag synes holdningen mer å være at statsministeren ikke skal ha noe slikt spesielt koordineringsansvar – bortsett fra EU-sakene. SB hadde i alt 252 ansatte i 1996.

Utredningen av politisk viktige spørsmål skjer i stor utstrekning utenfor departementene, i regjeringsoppnevnte komiteer. I perioden 1980–97 var det til enhver tid fra ca. 200 til ca. 400 slike komiteer i arbeid. En vesentlig del (ca. 70 %) av utredningene er enmannsutredninger.

Av betydning for regjeringens og Regeringskansliets arbeid er bestrebelsene på å foreta et skarpere skille mellom forvaltning og rettshåndhevelse. I Sverige har forvaltningsvedtak tradisjonelt kunnet innklages til regjeringen («gå til kungs»). Klagesakene har tradisjonelt utgjort drøyt en fjerdedel av regjeringens saksmengde (Holmberg og Stjernquist 1988). Klageadgangen til regjeringen er nå opphevet gjennom en lovendring som innebærer at «ett beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol» (SOU 1994:117, s. 24). Formålet er dels å bedre borgernes rettssikkerhet, dels å avlaste regjeringen for enkeltsaker og å tilpasse den svenske lovgivningen til internasjonal rett (SOU 1994:117).

### 5.3. Samordning

I den svenske konstitusjonelle modellen med betoning av kollektivt ansvar og kollektive beslutningsformer står hensynet til samordning sentralt. Det er en rekke former for samråd i RK som skal sikre «att principen om kollektivt beslutfattande får ett reellt innehåll och att alla statsråd faktisk får möjligheter att utöva det inflytande i regeringsärendena som deras ansvar motiverar» (SB PM 1997:4). De viktigste samrådsformene er formelt beskrevet (SB PM 1997:4) og er dominerende innslag i både regjeringens og RKs arbeid. Foruten «allmän beredning» og «lunchberedning», som er omtalt ovenfor, gjelder dette «gemensam beredning» og «delning».

«*Gemensam beredning*» innebærer at en sak som berører flere departementer, skal behandles av disse i fellesskap med hovedansvaret lagt til det nærmest berørte departementet. Regelverket foreskriver detaljert hvilke saksområder som skal gjøres til gjenstand for «gemensam beredning», og hvilke departementer som det i hvert enkelt tilfelle må samarbeides med. Rettssjefen i det saksforberedende departementet har ansvaret for at det samarbeides som foreskrevet. Det legges stor vekt på konsensus. I regelverket (SB PM 1997:4 § 2.5) heter det: «Den gemensamma beredningen är aldrig avslutad förrän alla parter är överens.» Lykkes det ikke å bilegge en konflikt gjennom «gemensam beredning», skal saken forelegges for statsministeren og i siste instans for regjeringen.

I en del spesielt viktige saker gjennomføres det i tillegg en såkalt «delning» før regjeringen treffer sin endelige beslutning. Dette innebærer at teksten til en proposisjon eller liknende sendes til departementene for eventuelle merknader. Det foreligger detaljerte lister over hvilke «sakenheter» og personer som medvirker i «delnings»-arbeidet innenfor de ulike sakstypene.

Statskontoret (1996) hevder at den svenske forvaltningsmodellen er et komparativt fortrinn i EU-arbeidet. Regjeringens kollektive beslutningsformer og ordningen med «gemensam beredning» reduserer faren for at nasjonale posisjoner skal svekkes ved at ulike statsråder og departementer inntar ulike standpunkter.

Det råder imidlertid også en oppfatning om at EU-medlemskapet ytterligere skjerper kravet til «åndamålsenlig interdepartemental samordning» (Statskontoret 1996). En grunn til dette er at organiseringen av EUs virksomhet ikke stemmer overens med den svenske departementsinndelingen. Det har derfor vært makt-påliggende å redusere de samarbeidshindrende effektene av den organisatoriske oppdelingen av RK. Dette var et av hovedpoengene til den såkalte Dahlgren-gruppen, som utredet spørsmålet om «Regeringskansliets organisation mm.». Gruppen understreket behovet for ytterligere å forbedre arbeidsformene i RK:

- «RK är starkt sektoriserat och inom departementen ofte organiserat i små funktionella enheter, trots att helhetssyn og tvärsektoriellt tänkande borde bli allt viktigare»
- «Sektoriseringens nackdelar framstår som ... särskilt tydliga i en situation med begränsade resurser för de offentliga åtagandena»

Som en følge av gruppens forslag ble samtlige departementer fom. 1997 slått sammen til én myndighet (RK), og det administrative apparatet som betjener hele RK, Förvaltningsavdelningen, ble styrket og fikk et endret ansvarsområde. Mens avdelingen tidligere var en nærmest rendyrket forvaltningstjeneste (med ansvar for IT, telefon, postgang etc.), skal den nå i tillegg utvikle nye styrings- og driftsformer for hele RK, på tvers av departementsgrensene. Förvaltningsavdelningen leder et fornyelsesprogram for RK. Hensikten er å understøtte RKs funksjon som én myndighet. Blant de sentrale elementene i programmet er:

- *Ledelsesutvikling*  
Det er gjennomført et ledelsesprogram for statssekretærene, individuelt og samlet, der formålet er å utvikle en lagånd på tvers av departementsgrenser. Det er videre satt i verk et utviklingsprogram for sjefene i RK.
- *Arbeidsformer*  
I forbindelse med omdanningen av RK til én myndighet ble det uttalt at den nye myndigheten måtte få mer moderne arbeidsformer. Prosjektarbeidsformen ble ansett som særlig velegnet

for arbeidet med tverrgående spørsmål. Förvaltningsavdelningen arbeider med tiltak for å sette RK bedre i stand til å ta i bruk denne arbeidsformen.

- *RKs indre styringsprosess*  
For å sikre at regjeringens departementsovergrepene mål gjennomsyrrer hele RK, er det satt i verk en felles virksomhetsplanlegging for samtlige departementer for 10 av de mest sentrale målene.
- *Karrieresenter*  
Det skal utvikles en *samlet politikk for arbeidsgiver-, personal- og kompetansespørsmål* for hele RK. Det vurderes blant annet å opprette et karrieresenter som skal hjelpe ansatte som ønsker å prøve nye karriereveier.

De siste årene er det også gjennomført en rekke andre tiltak for å bedre samordningen i RK:

*Styrking av statsministerens administrasjon, Statsrådsberedningen.* Dahlgren-gruppen anbefalte å gi SB en mer aktiv rolle i arbeidet med departementsovergrepene spørsmål, blant annet EU-saker. Som vi kommer tilbake til, er det politiske ansvaret for EU-samordningen nå overført fra UD til SB.

Etter regjeringsskiftet i 1994 ble det opprettet en statsrådsstilling for samordning i SB. Statsråden ble i stor grad betjent av Finansdepartementets embetsverk. Denne oppsplittingen antas imidlertid å ha svekket samordningsfunksjonen, og ordningen med en egen statsråd for samordning opphørte etter relativt kort tid.

*Sammenslåing av departementer.* For å få til en mer helhetlig og slagkraftig næringspolitikk er 3–4 departementer med ansvar for nærings- og næringsrelaterte spørsmål slått sammen, se neste side.

*Omorganisering av regjeringens arbeid.* I 1990 gjorde regjeringen Carlsson et forsøk på å organisere regjeringsskollegiets arbeid på en ny måte. For å oppnå bedre samordning innenfor sentrale og brede politikkområder ble statsrådene fordelt i tre grupper: en for utenriks- og sikkerhetspolitikk, en for velferdsspørsmål og en for næringspolitikk. Hver statsrådsgruppe ble ledet av en samordningsminister. Samordningsministrene utgjorde sammen med statsministeren et ledelsesforum internt i regjeringen. Denne styringsmodellen ble imidlertid ikke videreført etter regjeringsskiftet i 1991.

Den borgerlige firepartiregeringen som da overtok, innrettet fire såkalte samordningskansliet i SB, et for hvert av regjeringspartiene. Statssekretærene i samordningskansliene og lederne for regjeringspartienes grupper i Riksdagen deltok regelmessig i regjeringens «allmänna beredningar».

## 5.4. Organiseringen av enkeltdepartementer

Vi skal se på tre departementer som ble undersøkt særskilt: Näringsdepartementet, Miljödepartementet og Utrikesdepartementet.

### Näringsdepartementet

I sin regjeringserklæring høsten 1998 bebudet statsminister Göran Persson en rekke endringer i departementsstrukturen. Den mest omfattende reformen var opprettelsen av et nytt Näringsdepartement. Samtidig ble fire departementer, Kommunikations-, Arbetsmarknads-, Närings- og handels- og Inrikesdepartementet, avviklet. De tre førstnevnte og deler av det fjerde skulle inngå i det nye departementet. Formålet var «att bättre uppfylla regeringens övergripande tillväxtmål och att skapa förutsättningar för bättre velfärd och ökad sysselsättning» («Detta är Näringsdepartementet,» RK, s. 4).

Beslutningen om å opprette det nye «superdepartementet» kom som en stor overraskelse på alle berørte tjenestemenn. Statsminister Persson og en av hans rådgivere, Olf Larsson, som fikk i oppdrag «att fundera på Näringsdepartementets organisation», synes å ha vært de sentrale aktørene bak beslutningen (Kuuttiniemi 2000).

Departementsfusjonen innebar til dels omfattende endringer i de berørte departementene. Av de 11 sakenhetene i Näringsdepartementet er det bare én, Arbetsmarknadsenheten, som består uendret etter omorganiseringen. Alle sjefsstillinger ble utlyst på nytt. De fleste enhetene fikk nye sjefer. Hele det nye departementet, med 340 ansatte, ble samlokalisert i 1999.

Departementet har en tung politisk overbygning – i alt 14 personer: to statsråder, som har hver sin politiske assistent, fem statssekretærer og fem politisk «sakkunniga». Departementet ledes av næringsminister Björn Rosengren, som er departementssjef, og av statsråd Mona Sahlin. En tredje statsråd, jordbruksminister Margareta Winberg, har, som allerede nevnt, ansvar for en av departementets sakenheter: «Jämställdsenheten». Rosengren og Sahlin har delt departementet mellom seg på en slik måte at begge har ansvar innenfor de samme saksområdene, men ut fra ulike perspektiver. Rosengren har for eksempel ansvaret for ar-

beidsmarkedspolitikk og for virksomheter med statlig eierskap, og Sahlin for arbeidslivs- og tele- og postsaker. Hensikten med denne arbeidsdelingen er å stimulere til samarbeid mellom statsrådene og derved forhindre at det de facto etableres departementer i departementet (Kuuttiniemi 2000).

Departementets 11 sakenheter:

- arbeidsmarkedspolitikk
- arbeidsrett og arbeidsmiljø
- energi og skog
- IT, forskning og utvikling
- infrastruktur og regionalpolitikk
- likestilling
- næringspolitikk
- regionalpolitikk
- statlig eierskap
- transportpolitikk
- analyser

I tillegg er det en del sekretariater i stabsfunksjon, blant annet for budsjett, økonomi, EU, personal og organisasjon, prosjektarbeid og virksomhetsplanlegging.

For å få til helhetstenkning er arbeidet i stor grad prosjektorganisert. For tiden (2000) har departementet 5–10 prosjekter, blant annet om børsintroduksjonen av Telia, om arbeidsmarkedsstatens framtid og om næringsimplikasjoner av store forsvarsnedleggelse. Prosjektarbeidet organiseres, som allerede antydnet, av et eget prosjektsekretariat.

Tjenestemenn i det nye departementet understreker at reorganiseringen gir muligheten til å se flere saker i sammenheng og kanskje også til å innkassere en merverdi. Det er «lättare att koordinera horisontala frågor» (Kuuttiniemi 2000, s. 7). Videre råder det en oppfatning om at størrelse gir styrke. Et standpunkt som Näringsdepartementet samlet står bak, tillegges stor vekt i RK: «När vi sambereder frågorna, blir vi starka och framgångsrika» (tjenestemann i Näringsdepartementet i samtale med Statskonsult).

Men departementet har også problemer. Det er fortsatt kulturforskjeller mellom de delene som tidligere tilhørte forskjellige departementer, og det kan av og til være vanskelig å få tilrettelagt saker som skal til statsrådene og videre til regjeringen, på en god måte. I store og kompliserte saker kreves det effektiv koordinering innenfor den tallrike politiske staben før sakene kan forelegges for statsrådene. Det hevdes også at avstanden mellom statsråder og tjenestemenn er større enn i hvert av de fusjonerte

departementene. I det nye departementet er statsrådenes tid tydeligere en knapphetsfaktor (Kuuttiniemi 2000).

### **Miljødepartementet**

Departementet har ca. 150 ansatte. Den politiske staben består av en statsråd, en statssekretær og tre politisk «sakkunniga». Departementet har 8 sakenheter:

- naturressurser
- miljøkvalitet
- næringslivsrelaterte spørsmål
- bærekraftig utvikling
- lokale investeringsprogrammer
- rettsspørsmål
- administrative spørsmål
- internasjonale spørsmål

### **Utrikesdepartementet**

I UD er det tre statsråder. Ved siden av utenriksministeren, som er departementssjef, er det en handelsminister og en minister for internasjonalt utviklingssamarbeid, migrasjon og innvandring. Hver av statsrådene har en statssekretær. Utenriksministerens statssekretær har tittelen «kabinetssekreterare».

UD har 20 sakenheter, som dels er organisert etter geografi (for eksempel for Sentral-Europa og det østlige Europa) og dels etter funksjon (for eksempel for folkerett og menneskelige rettigheter). Ingen enheter skal rapportere bare til en statsråd.

Til forskjell fra de øvrige departementene har UD et tjenestemannsnivå mellom sakenhetene og den politiske ledelsen, 6 utenriksråder, 2 rettssjefer og en ekspedisjonssjef. Det er en utenriksråd for hhv. utenrikshandel, EU-spørsmål, politiske spørsmål, internasjonalt utviklingssamarbeid, migrasjon og EU-rett.

UD ble grundig omorganisert i 1997. Man ønsket å gi departementet en så flat struktur som mulig og å fjerne sjiktet med tjenestemenn over sakenhetene. Det ble – som vi har sett – vanskelig å gjennomføre dette fullt ut.

Etter valget i 1998 har Statsrådsberedningen overtatt ansvaret for samordningen av EU-spørsmål. SB har videre ansvaret for å forberede det svenske presidentskapet i 2001. Saksbehandlingen for begge områdene foregår imidlertid i UD. I alt er det tre enheter i UD som utelukkende arbeider med EU-saker: en enhet for ordførerskapet, en for EU generelt og en for juridiske spørsmål tilknyttet EU. UD har videre en tjenestemann ansatt i SB. I SB ledes EU-arbeidet av en statssekretær. EU-saker foredras direkte for denne av tjenestemenn i UD.

## 5.5. Organiseringen av arbeidet med endringer i departementsstrukturen

Departementsinndelingen og fordelingen av saker mellom departementene kan lett endres. Omtalen foran av opprettelsen av Näringsdepartementet er en illustrasjon til dette. Riksdagens finanskomité uttalte i 1982 at det er regjeringen selv som treffer beslutninger om departementsorganisasjonen. I 1987 framholdt Riksdagens konstitusjonskomité at «varje regering bör – inom de ekonomiska ramar som Riksdagen fastställer – få fördela arbetet mellan sina medlemmar och mellan olika delar av regeringskansliet» (Holmberg og Stjernquist 1988, s. 122). Den praksis som nå er innført, der Riksdagen gir én samlet bevilgning til driften av RK, er ytterligere et uttrykk for regjeringens uavhengighet av Riksdagen når det gjelder innretningen av departementsorganisasjonen.

## 5.6. Departementssystemets internasjonale innvevning

Det er en alminnelig oppfatning at EU-medlemskapet har hatt stor innvirkning på den svenske forvaltningsorganisasjonen. Det er tale om ulike typer virkninger:

- a) mobilisering av administrative ressurser
- b) forskyvning av tyngdepunkter i forvaltningen
- c) endring av arbeidsmåter og organisasjonsformer
- d) økt oppmerksomhet omkring den svenske forvaltningsmodellen

### Mobilisering av administrative ressurser

EU har, som allerede nevnt, ført til økt arbeidsmengde i svensk forvaltning. Samtidig endres kontaktnettverk, tidsfrister og reise-mønster. I 4 av 10 forvaltningsenheter utgjør arbeidet med EU-sakene en «svært stor» eller «ganske stor» andel av enhetens totale arbeidstid. Andelen er dobbelt så stor som i Norge og viser at den formelle tilknytningsformen spiller en rolle for forvaltningens ressursbruk (Jacobsson og Sundström 1999). De svenske departementene er mer influert av EU-arbeidet enn embetsverkene. Virkningen varierer fra en forvaltningssektor til en annen. Den er sterkest innenfor jordbruk, miljø og næring og svakest innenfor forsvar, utdanning og kultur. Sverige deltar i ca. 250 arbeidsgrupper i Brussel. Jordbruksdepartementet er representert i flere av disse enn for eksempel Utrikesdepartementet.

### Forskyvning av tyngdepunkter i forvaltningssystemet

Det råder en oppfatning om at Utenriksdepartementets samordningsrolle gradvis blir svekket (Jacobsson og Sundström 1999). I

stor utstrekning samordnes EU-spørsmål uformelt mellom departementene og mellom disse og embetsverkene. Det er videre en tendens til at ledelses- og samordningsansvaret i EU-saker flyttes nærmere statsministeren og hans administrative apparat (Beckman og Johansson 1999). Dette ble særlig tydelig etter valget i 1998. Blant statsrådene er det i første rekke visestatsminister Lena Hjelm-Wallén – som sammen med statsministeren har sete i Statsrådsberedningen – som varetar det daglige samordningsarbeidet. Den 7. desember 1998 opplyste statsråd Hjelm-Wallén i Riksdagen: «Statsrådsberedningen får ett uttalt ansvar för den politiska samordningen av ordförandeskapet og för det långsiktiga övergripande EU-arbetet. En särskilt statssekreterare för dessa frågor utses inom kort av regeringen, och en samordningsenhet är under bildande» (Beckman og Johansson 1999, s. 125).

### **Endring av arbeidsmåter og organisasjonsformer**

Det er en klar oppfatning blant svenske tjenestemenn om at EU-medlemskapet har ført til betydelige endringer i organisasjonsformer og arbeidsmåter i statsforvaltningen (Jacobsson og Sundström 1999). Tjenestemenn oppfatter EU som en viktigere forandringskraft enn regjeringens forvaltningspolitikk (Jacobsson og Sundström 1999).

Det har vært lagt stor vekt på å styrke samordningen av forvaltningens arbeid. Jacobsson og Sundström (1999) uttrykker dette slik (s. 6): «EU-arbetet har ändå inneburit försök att åter skapa en mer sammanhållen stat. Framförallt har det skett genom aktiviteter som syftar till att skapa nationella strategier och positioner som man på ett så effektivt sätt som möjligt skall försöka tillvarata på de europeiska arenorna.»

Effektiv koordinering oppfattes som en forutsetning for å kunne oppnå forhandlingsgevinster i EU: «Betydelsen att agera nationellt samordnat visas blant annat av att flertalet medlemsländer i EG arbetar medvetet med att koordinera respektiva statsförvaltningars agerande. De medlemsländer som bäst lyckas få sin förvaltning att uppträda enhetligt har också kunnat påvisa klara förhandlingsvinster» (Ds 1993:44 «Statsförvaltningens internationalisering: En vitbok om konsekvenser för statliga sektorn i Sverige», s. 25–26).

# 6

---

## Finland

### 6.1. Politisk og konstitusjonelt system

Finland er det eneste landet i denne undersøkelsen med republikansk forfatning. Den finske presidenten har tradisjonelt hatt en sterk posisjon. Han har kunnet øve en betydelig innflytelse blant annet i forbindelse med regjeringsdannelser og gjennom sin ledelse av utenrikspolitikken. I forbindelse med revisjonen av den finske grunnloven, er imidlertid presidentens makt – som vi har sett – beskåret til fordel for de parlamentariske organene, Riksdagen og statsrådet (regjeringen).

Ved siden av presidenten er det statsrådet, ifølge den finske Regeringsformen (RF), § 2, som forestår «statens allmänna styrelse». Statsrådet er tillagt avgjørelsesmyndighet i en rekke saker, og utøver ifølge RF § 40 sin myndighet kollegialt, «vid allmänt sammanträde». I medhold av lov er det utarbeidet et reglement for statsrådet. Reglementet gir en svært detaljert oversikt (mer enn 17 trykksider) over hvilke saker som skal avgjøres av statsrådet. Blant annet skal dette organet avgjøre arbeidsfordelingen mellom statsrådene, også arbeidsfordelingen mellom to statsråder innen samme departement, og uenighet blant statsrådene. I 1997 avgjorde statsrådet 2155 saker. Dette er en nedgang i forhold til tidligere år (for eksempel 3520 i 1990) og er uttrykk for bestrebelser på å avlaste statsrådet for en del mindre viktige saker. De enkelte regjeringspartiers ønske om å øve innflytelse i så mange saker som mulig fører imidlertid til en sentralisering av saksbehandlingen og gjør det vanskelig å få til en vesentlig avlastning av statsrådet. De enkelte statsråder er tillagt avgjørelsesmyndighet. Men denne ansees som betydelig innskrenket (Nousiainen 1994).

Reglementet fastsetter at det innenfor regjeringen skal være bestemte regjeringsutvalg. Tre av disse utvalgene (for utenriks- og sikkerhetspolitikk, for finanspolitikk og for EU-spørsmål) har en saksforberedende rolle, uten selvstendig avgjørelsesmyndighet. Det fjerde utvalget, finansutvalget (som ikke må forveksles med det ovennevnte finanspolitiske statsrådsutvalget), har avgjørelsesmyndighet.<sup>13</sup>

Det er presidenten som utnevner regjeringens medlemmer. Statsministeren hadde inntil 2000 ingen formelt fastsatt forslagsrett. Selv om presidentens myndighet var begrenset av de politiske konstellasjonene og av partigruppenes preferanser, kunne han i bestemte situasjoner ha en betydelig innflytelse på personvalget (Hidén og Saraviita 1989). Spesielt gjelder dette valget av utenriksminister.<sup>14</sup> Etter den nye grunnloven blir statsrådene fortsatt utnevnt av presidenten, men etter forslag fra statsministeren.

Forvaltningsvirksomhet og statlig myndighetsutøvelse har i stor grad vært et ansvar for uavhengige organer utenfor departementssystemet: embetsverk og forvaltningsdomstoler. Til de siste hører länsrettene og Högsta förvaltningsdomstolen.

Flere trekk ved den finske sentralforvaltningen er iøynefallende:

- a) Beslutningssystemet er sentralisert. Dette kommer blant annet til uttrykk ved det relativt store antallet saker som avgjøres av statsrådet og foregges for regjeringsutvalg.
- b) Beslutningssystemet er byråkratisk og i stor grad regelstyrt. Ikke minst statsrådets funksjonsmåte vitner om dette. Dette organet har sine historiske røtter i Senatet, som var det øverste forvaltningsorgan og den øverste domstol for storfyrstedømmet Finland (som inntil 1917 var en del av Russland). Senatet endret i 1918 navn til Statsråd, og Senatets justisdepartement ble skilt ut som Högsta domstolen og Högsta förvaltningsdomstolen. Også i dag har beslutningsformene i statsrådet domstolsliknende trekk. For eksempel heter det i § 53 i «Reglemente för statsrådet»: «Yppar sig meningsskiljaktighet, avgörs saken genom omröstning med iakttagande av samma förfarande som vid en kollegial domstol.» Den finske grunnloven bestemmer (§ 36) at minst to av statsrådene må være «lagerfarna».

<sup>13</sup> Men etter reglementets § 10 er det statsrådets plenum som avgjør når vedkommende fagstatsråd er uenig i en avgjørelse finansutvalget har truffet, og når han fastholder sitt standpunkt.

<sup>14</sup> Etter RF § 33 hadde presidenten myndighet til å bestemme «Finlands förhållande til utländska makter».

- c) Beslutningsmyndighet er i stor grad lagt til kollegiale organer, i første rekke til statsrådet og i noen grad til regjeringsutvalgene. Statsministeren og hver enkelt av de menige statsråder har, som allerede nevnt, kun i begrenset grad kunnet treffe avgjørelser på eget ansvar. Tradisjonelt har de sentrale embetsverkene også vært underlagt en kollegial ledelse. Betoningen av de kollegiale beslutningsformene må forstås i et historisk perspektiv. At statsorganer stod under ledelse av et kollegium og ikke en enkeltperson, gjorde det lettere for finske myndigheter å stå imot russifiseringsforsøkene i perioden 1881–1917: «Det var nämligen uppenbart svårare att ersätta et helt kollegium än en enskild chef, som visade sig vara besvärlig» (Savolainen 1997, s. 224).
- d) De politiske partiene har hatt stor betydning for regjeringens funksjonsmåte. Finske regjeringer har med få unntak vært koalisjonsregjeringer. Og de har bestått av mange partier. Noe av forklaringen på dette er at det kreves 2/3 flertall i Riksdagen for å få vedtatt store lovreformer. I Finland har flerparti-regjeringene tradisjonelt hatt trekk som har svekket deres kollektive beslutningsevne (Nousiainen 1991). De har vært svært heterogene, ikke bare målt i antall deltagende partier, men også målt etter den politiske avstanden mellom partiene. Partiene har – kanskje særlig til slutten av 1970-tallet – vært forankret i en interesse- og klassekamptenkning (Nousiainen 1991) og har betraktet sine statsrådsgrupper som framskutte partibastioner. Statsrådene har blitt nøye kontrollert og trukket ut av regjeringen så snart det har vært fare for at de skulle gå utover det ofte begrensede mandat partiet har gitt dem (Nousiainen 1991). I stor grad har hovedlinjene i regjeringens politikk vært bestemt i en relativt omfattende og detaljert koalisjonsavtale som partiene har forhandlet ferdig før regjeringens tiltredelse. Dette har innsnevret regjeringens mulighet til å ta selvstendige initiativ. De siste tiårene har det skjedd vesentlige endringer i de finske partiene og det finske partisystemet. De ideologiske forskjellene er mindre, og partiene har ikke lenger samme muligheter som før til å styre regjeringene utenfra (Nousiainen 1991). De siste årenes forsøk på å styrke regjeringens funksjon som et selvstendig beslutningsorgan (se neste side) må sees i et slikt lys.

## 6.2. Den overordnede departementsstrukturen

I et komparativt perspektiv er det i første rekke det lave antallet departementer som er slående.

Finland har i dag 12 departementer med i alt ca. 5000 ansatte.

Utrikesministeriet er det største med ca. 1700 ansatte og Trafikministeriet det minste med ca. 150 ansatte.

**Tabell 8.** Finland: Antall departementer og statsråder

	1970	1980	1990	2000
<b>Antall departementer*</b>	11	12	13	12
<b>Antall statsråder</b>	17	17	18	18

\* Omfatter ikke Statsrådets kansli (Statsministerens kontor)

Antallet departementer har vært stabilt. I 30-årsperioden 1970–2000 er det foretatt bare to vesentlige endringer: I 1970 ble Ministeriet för kommunikationsväsendet delt i to: Arbetsministeriet og Trafikministeriet. I 1984 ble det opprettet et Miljöministerium ved overføring av saker fra Inrikesministeriet og Jord- og skogbruksministeriet.

Det er vanlig at det i en del departementer er flere enn én statsråd, og at én og samme statsråd styrer deler av flere departementer. I den nå sittende regjeringen er det for eksempel fire statsråder i Utrikesministeriet. I tillegg til utenriksministeren er det statsråder for hhv. bistandsspørsmål, utenrikshandelsspørsmål og for spørsmål som gjelder nærområdene, herunder nordisk samarbeid. Statsråden for utenrikshandel er samtidig forsvarsminister, og bistandsministeren er i tillegg miljøvernminister. I seks departementer er det to statsråder: Inrikes, Finans, Undervisning, Handel och industri, Social och hälsovård og Miljö.

Statsrådene i et og samme departement tilhører ofte ulike partier. Finansminister Niinistö tilhører for eksempel Samlingspartiet (tilsvarer omtrent det norske Høyre), mens den andre statsråden i Finansdepartementet, minister Siimes, tilhører Vänsteralliancen (som blant annet omfatter det tidligere kommunistpartiet).

Når et departement er delt mellom to eller flere statsråder, har en av disse hele departementsbetegnelsen i sin tittel. Den andre statsråden (evt. de andre statsrådene) fører kun tittelen minister. Det er imidlertid ikke noe hierarkisk forhold mellom dem, for eksempel slik at finansministeren er øverste sjef for hele departementet. Hver enkelt statsråd har i praksis et udelt ansvar for de saksområdene han/hun er tildelt.

Det har vært hevdet at den utstrakte praksisen med flere statsråder i et og samme departement kan skape uklarheter i ledelsen av departementene. Derfor foreslo en arbeidsgruppe under Finansministeriet i 1997 (memorandum 23/1997 fra Finansministeriets arbeidsgrupper) at denne praksisen ble lagt om slik at det som hovedregel bare skulle være én statsråd i hvert departement. Denne anbefalingen har imidlertid ikke blitt fulgt opp.

Statsrådene bistås normalt av en politisk spesialmedarbeider, som nærmest tilsvarer en personlig eller politisk sekretær i et norsk departement. Det har ved flere anledninger vært foreslått å styrke den politiske ledelsen i departementene med statssekretærer. Paavo Lipponens første regjering (1995–99) hadde til hensikt å utnevne statssekretærer i samtlige departementer. Men tanken møtte sterk motstand i den politiske opinionen og ble ikke gjennomført.

Den øverste faste embetsmannen i departementene er «kanslichefen» – betegnelsen er statssekretær i Utrikesministeriet, Finansministeriet og Statsrådets kansli. Kanslichefen har overfor statsråden, evt. statsrådene, ansvaret for departementets administrasjon og saksbehandling. I tillegg varetar kanslichefskorpset oppgaver i den interdepartementale samordningen, jf. side 98.

Tradisjonelt har operative funksjoner i stor utstrekning blitt organisert utenfor departementene i såkalte frittstående embetsverk. Men denne modellen er på langt nær gjennomført så systematisk som i Sverige. Det er store variasjoner fra et departementsområde til et annet. Arbetsministeriets saksfelt er organisert etter en ministerstyrt modell, det vil si at de fleste forvaltningsoppgaver er organisert inne i departementet og direkte underlagt statsråden. I de fleste andre departementer er det en kombinasjon av direkte ministerstyre og frittstående embetsverk.

Den såkalte «decentraliseringskommittén för statsförvaltningen», som ble nedsatt i 1986, foreslo at den sentrale statsforvaltningen bare skulle bestå av ett nivå, av departementene. Embetsverkenes oppgaver skulle overføres til enten regional- og lokalforvaltningen eller til departementene. Komiteens anbefalinger har stort sett vært retningsgivende for de etterfølgende regjeringenes forvaltningspolitikk. En rekke sentrale embetsverk har blitt nedlagt og oppgavene overført til statlige aksjeselskaper, «af-färsverk», länsforvaltningen og departementer. Men blant annet embetsverkenes utviklings- og forskningsoppgaver har blitt beholdt på sentralt nivå og er organisert i nye og mindre embetsverk eller i andre typer forvaltningsorganer utenfor departementene. Selv om man har lyktes i å redusere antallet nivåer i behandlingen av forvaltningsoppgaver og i tjenesteproduksjonen, har det alt i alt skjedd en kraftig oppsplitting og sektorisering av sentralforvaltningen.

Statsministeren har tradisjonelt hatt en svært begrenset stab ved Statsrådets kansli – i alt 4–6 personer. Men som vi kommer tilbake til, er dette endret som følge av EU-medlemskapet. Endringen må sees som del av en mer generell og langsiktig trend der statsministeren får en tydeligere lederrolle. På 1980- og 90-tallet har man søkt å innskrenke presidentens makt og å øke regjeringens og Riksdagens.

### 6.3. Samordning

I stor grad skjer samordningen av regjeringens arbeid kollegialt gjennom møter i regjeringens plenum og i en rekke regjeringsutvalg. Tradisjonelt har regjeringen hatt tre plenums møter pr. uke:

- Den såkalte «aftonskolan», der regjeringen drøfter saker uformelt
- Statsrådets «allmänna sammanträde», der regjeringen treffer sine formelle vedtak
- Presidentföredragningen, der vedkommende statsråd i nærvær av presidenten foredrar saker der statsjefen er tillagt avgjørelsesmyndighet

Blant de mest sentrale regjeringsutvalgene er Det utenriks- og sikkerhetspolitiske utvalget, Finansutvalget, Det finanspolitiske utvalget og EU-utvalget. Under den økonomiske krisen på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet synes Det finanspolitiske utvalget å ha vært det sentrale koordinerings- og beslutningsorganet innenfor den finske regjeringen.

Utvalget møtes regelmessig to ganger pr. uke. «Kanslichefarna» spiller også en rolle i det interdepartementale samordningsarbeidet. I Reglemente för Statsrådet (§ 33) er det fastsatt at «kanslichefarna skall . . . förberedelsesvis behandla ärenden som gäller främjande och kontroll av att regeringsprogrammet följs . . . samarbetet mellan ministeriarna samt samordning av ministeriarnas verksamhet». For å vareta samordningsoppgavene møtes «kanslichefarna» jevnlig, ca. en gang pr. måned. Siden midten av 1980-tallet har møtene vært direkte knyttet til regjeringens arbeid.

Behovet for å styrke regjeringens – og ikke minst regjeringskollegiets – samordningsevne har blitt understreket i en rekke forvaltningspolitiske dokumenter de siste årene. Finansdepartementet betoner kollegiets særlige ansvar for å vareta og uttrykke det som skal være de finske posisjonene i en verden hvor nasjonalstatenes grenser mer og mer viskes ut:

«Regjeringen utarbeider procedurer som ger den ett tillräckligt inflytande och en stark ställning som centrum för den politiska ledningen i landet og samordnare av helheten i en situation der statssamfundet differentieras och den marknadsrelaterade verksamheten ökar. Genom globaliseringen och utvecklingen inom informationssamhället accentueras regjeringens roll när det gäller de nationella linjedragningarna» (Finansministeriets arbetsgruppspromemorior 21/97).

For å styrke regjeringens kollektive beslutnings- og samordningsevne har den nå (2000) sittende regjeringen innført ytterligere et ukentlig møte – «veckoöverläggningssammanträde» – i til-

legg til de som er nevnt foran. På det nye møtet behandles spørsmål som gjelder «tväradministrativt samordningsarbeite och gemensam behandling av regeringens strategiska mål» (Finansministeriets arbetsgruppspromemorior 21/97).

Særlig i Finansministeriet råder det en oppfatning om at samordningsinstrumentene fortsatt er for svake. Det er behov for å styrke:

- departementenes evne til strategisk handling
- den indre sammenhengen i politikken på tvers av sektorer
- konsensussskapende prosedyrer
- organer som håndterer tverrgående spørsmål

Det nevnes spesielt at departementene enkeltvis har gjort mye for å bedre evalueringen av sin egen virksomhet. Men det er gjort lite for å studere sammenhenger på tvers av departementsgrensene. Den nå sittende regjeringen har utformet en såkalt «strategiportfölj» som hjelp i sitt arbeid med tverrgående spørsmål. «Strategiportføljen» viser framdriften i arbeidet med de sentrale spørsmålene i regjeringsprogrammet. I Finansdepartementet er imidlertid oppfatningen at dette tiltaket ikke er tilstrekkelig for i vesentlig grad å bedre regjeringens koordineringsevne. Det analytiske perspektivet er fraværende og oppdateringene ikke mer enn en sammenstilling av summariske rapporter fra de enkelte departementene.

Det er tatt initiativ til en gjennomgang av den finske departementsstrukturen. Gjennomgangen foretas av en gruppe utenlandske eksperter og er komparativt innrettet. Finland sammenliknes med en rekke land innenfor OECD-området. Et hovedformål er å få et inntrykk av samordningskapasiteten i det finske departementssystemet og måter å bedre denne på. I Finansministeriets embetsverk er det en utbredt oppfatning at nøkkelen til bedre samordning ligger i en styrking av statsministerens stilling og av det apparatet han har til disposisjon.

## 6.4. Organiseringen av enkeltdepartementer

Det finske Miljöministeriet ble undersøkt særskilt.

Departementet har ca. 300 ansatte. Det ledes av to statsråder. Den ene statsråden, Suvi-Anne Siimes, har ansvaret for boligsakene. Den andre statsråden, Satu Hassi, har ansvaret for resten av departementet. Begge statsrådene leder også deler av andre departementer: Hassi har ansvaret for u-hjelp i Utrikesministeriet, og Siimes leder arbeidet med forvaltningspolitikk og deler av arbeidet med finansmarkedspolitikk i Finansministeriet. Begge statsrådene bistås av en politisk spesialmedarbeider.

Øverste embetsmann i departementet er kanslichefen. Departementet har tre avdelinger:

- Avdelingen for arealbruk
- Avdelingen for bolig- og bygningsspørsmål
- Miljøvern avdelingen (med ansvar for ulike typer utslipp, vannspørsmål og avfall)

Departementet har i tillegg enheter for

- Internasjonale saker
- Internadministrasjon

Departementet behandler en rekke enkeltsaker, men er ikke klageinstans. Klagesaker behandles normalt av forvaltningsdomstolene.

Det finnes flere embetsverk innenfor departementets område:

- Finlands «miljöcentral» er en forsknings- og utviklingsinstitusjon med et riksdekkende ansvarsområde.
- 13 regionale «miljöcentraler» har forvaltningsoppgaver når det gjelder miljøvern, arealanvendelse og byggevirksomhet
- 3 «miljötillståndsverk» behandler søknader om utslippstillatelse (til jord, luft og vann) fra virksomheter som forårsaker betydelige miljøkonsekvenser

Avgjørelser som treffes av «miljöcentralerna» eller av «miljötillståndsverken» kan påklages til forvaltningsdomstolen i Vasa (som er en av 12 regionale forvaltningsdomstoler, «länsretter»). Øverste klageinstans er Högsta förvaltningsdomstolen.

## **6.5. Organiseringen av arbeidet med endringer i departementsstrukturen**

Statsrådet kan ved en forordning bestemme at et saksområde skal flyttes fra et departement til et annet. Er det snakk om å opprette et nytt departement, må saken forelegges for Riksdagen. For regjeringen synes dette å kunne være en vesentlig kompliserende omstendighet (jf. memorandum 23/97 «Fornyelse av statsrådsarbeidet», Finansministeriet 1997).

## 6.6. Departementssystemets internasjonale innvevning

EU-medlemskapet har blant annet gitt følgende virkninger:

- a) mobilisering av administrative ressurser
- b) forskyvning av tyngdepunkter innenfor sentralforvaltningen
- c) reorganiseringer

### Mobilisering av administrative ressurser

Finsk sentralforvaltning er sterkt preget av EU-medlemskapet. Men virkningen varierer fra et forvaltningsområde til et annet. Ved siden av Utrikesministeriet ansees Miljöministeriet og Jord- og skogbruksministeriet som særlig sterkt berørt. Det er også variasjoner innenfor hvert enkelt departement. I Miljöministeriet er miljøvernavdelingens virksomhet helt styrt av EU-direktiv. Innvirkningen er også betydelig når det gjelder bygningsspørsmål, men liten når det gjelder arealsaker og boligsaker.

Ansvar for EU-arbeidet hviler i første rekke på fagdepartementene og på departementenes fagavdelinger. Samtidig er det etablert enheter med et særlig samordningsansvar internt i det enkelte departement og i Utrikesministeriet for den departementsovergrepene samordningen.

EU-spørsmål legger beslag på en stor del av den politiske ledelsens arbeidstid. Dette ansees å skape særlige kapasitetsproblemer, fordi det i Finland ikke er noe system med juniorministre eller statssekretærer som effektivt kan avlaste statsråden. Det har derfor ved flere anledninger vært foreslått å styrke den politiske ledelsen ved å innføre en ordning med statssekretærer.

### Forskyvning av tyngdepunkter i regjeringssystemet

Behovet for interdepartemental koordinering har økt kraftig som følge av medlemskapet. I stigende grad oppfattes EU som innenriks- og ikke som utenrikspolitikk. Dette bringer statsministerens funksjon sterkere i forgrunnen – til dels på bekostning av Utrikesministeriet. Utenrikshandelsministeren, som fungerer som europaminister, samt Utrikesministeriets EU-sekretariat, med 22 ansatte, ble i 2000 lagt til Statsrådets kansli. Statsministeren leder regjeringens EU-utvalg.

Statsrådenes posisjon internt i regjeringen påvirkes av tyngdeforholdet mellom de ulike ministerrådene i EU. Dette gjelder finansministeren, som sitter i ministerrådet for økonomi og finans, og statsministeren, som møter i rådet for stats- og regjeringssjefer. Ledende finske tjenestemenn påpeker at det generelt synes å være en tendens til at saker flyttes oppover til det sistnevnte rådet. Blant annet blir sysselsettingssakene i stigende grad behand-

let der. Dette har som konsekvens at den finske statsministeren i rådets møter og sammen med 14 andre regjeringssjefer er med på å treffe avgjørelser som det etter finske tjenestemenns vurdering knapt hadde vært mulig å få til på den nasjonale politiske arenaen.

### **Reorganiseringer**

Bortsett fra opprettelsen av de spesielle EU-enhetene i departementene og flyttingen av Utrikesministeriets EU-enhet til Statsrådets kansli har ikke EU-medlemskapet ført til vesentlige endringer i den finske departementsstrukturen. I forvaltningen utenfor departementene er det imidlertid enkelte iøynefallende endringer som har direkte sammenheng med EU, og som til dels påvirker statsrådets og departementenes styringsmuligheter.

Den kanskje vesentligste endringen gjelder den finske nasjonalbanken – Finlands Bank – som etter at Finland i 1995 besluttet å tiltre Den økonomiske og monetære unionen (ØMU) – er blitt en del av det europeiske sentralbanksystemet (ECBS). I ØMU er det ECBS som – uavhengig av medlemsstatenes og EUs politiske organer – bestemmer pengepolitikken. I den nye loven for Finlands Bank er det nå i § 1 fastslått at prisstabilitet er bankens primære mål.

På miljøvernområdet nødvendiggjorde EUs IPPC-direktiv (Integrated Pollution, Prevention and Control) en omorganisering av den ytre miljøvernforvaltningen. Direktivet bestemmer at det skal være en samordnet og enhetlig behandling av søknader om utslipp til jord, luft og vann, blant annet for å unngå at nasjonale forskjeller i søknadsbehandlingen skaper konkurransevridding. I Finland var det tidligere ulike forvaltningsorganer som behandlet søknader om ulike typer utslipp. Dette ble endret ved at det ble gitt én felles forurensningslov, og opprettet én samlet forurensningsmyndighet, organisert i tre regionale «miljøtilstandsverk».

# 7

---

## Danmark

### 7.1. Politisk og konstitusjonelt system

Det mest framtreddende trekk ved den danske forvaltningsordningen er betoningen av ministerstyret. Selv om det ikke framgår eksplisitt av den danske grunnloven av 1849, tas det for gitt at det har vært grunnlovgivernes forutsetning at det i spissen for hvert enkelt forvaltningsområde skal stå en enkeltperson, en statsråd med selvstendig kompetanse (Andersen 1954). I tråd med dette legger dansk lovgivning avgjørelsesmyndighet i stort omfang til hver enkelt statsråd. Det dreier seg om en direkte og ikke-delegert avgjørelsesmyndighet. Danske statsråder har både det første og siste ordet innenfor sitt forvaltningsområde. Deres avgjørelser kan ikke påklages til – eller omgjøres av – overordnet forvaltningsmyndighet, det vil si Kongen/Dronningen. Statsråden kan meddele underordnede myndigheter innenfor sitt departementsområde både generelle og spesielle instruksjoner. Han kan av eget tiltak eller etter klage omgjøre disse myndighetenes avgjørelser og også selv treffe avgjørelser som normalt skulle vært truffet av underordnet myndighet. En dansk statsråd må derfor ta stilling til et stort antall enkeltsaker, forespørsler mv., i noen departementer bortimot 4000 pr. år.

Området hvor statsrådene utøver selvstendig forvaltningsmyndighet, har økt i årenes løp. Avgjørelser etter kongelig resolusjon har etter hvert blitt unntak. «I statsrådet» (det vil si regjeringsskollegiet under Kongens/Dronningens forsete) sier den danske grunnloven, § 17, «forhandles alle love og viktige regeringsforanstaltninger.» Det har utviklet seg en praksis der det bortsett fra lovforslag er få saker som behandles i statsråd. Enkeltsaker som gjelder myndighetsutøvelse overfor tredjeperson, avgjøres aldri etter kongelig resolusjon. Årlig er det ca. 400–500 saker som foreligger for statsrådsbehandling (Olsen 1999).

I Norge er en beslutning truffet ved kongelig resolusjon ensbetydende med at det er regjeringen som kollegium som er den ansvarlige beslutningstaker. I Danmark er ikke dette like tydelig. Deltakelse i statsrådets møter kan etter omstendighetene medføre et konstitusjonelt ansvar for de medvirkende statsråder. Men spørsmålet om å gjøre ansvar gjeldende har trolig mindre aktualitet enn i Norge siden en stor andel av Kongens/Dronningens beslutninger er av en slik art at de ikke kan tenkes å medføre ansvar (Andersen 1954), for eksempel gjelder de som nevnt ikke myndighetsutøvelse i enkeltsaker. En rekke kongelige resolusjoner får dessuten Kongens/Dronningens signatur uten forutgående drøftelse i statsrådet. I Danmark synes oppfatningen å være at Kongen/Dronningen kun trenger den ansvarlige statsråds signatur for at han eller hun skal kunne utøve myndighet, og at «Kongen/Dronningen» er å forstå, ikke som «regjeringskollegiet», men som «vedkommende statsråd».

Regjeringskollegiets uformelle møteformer understreker ytterligere at regjeringens plenum spiller en begrenset rolle i regjeringsarbeidet. Statsrådene møtes samlet i såkalte ministermøter. Årlig holdes det rundt 30 slike møter. Ministermøtene har en fast grunnstruktur. Her behandles a) lovforslag, b) redegjørelser for Folketinget, c) Danmarks stillingtaken i internasjonale konferanser, d) ansettelse og e) regjeringens stillingtaken til forslag fra Folketingets opposisjon.

Møtene har preg av å være en absolutt siste kontroll med at alle relevante hensyn er vurdert før en formell avgjørelse treffes. Saker skal være politisk klarert før de kommer til ministermøtet. Lovforslag blir for eksempel ikke drøftet før det foreligger et fullt ferdig utkast. Dersom statsråder under et ministermøte skulle tilkjenne at de er uenige i et fremlagt lovutkast, ville det være uttrykk for at de uformelle reglene for regjeringens saksforberedelse ikke er fulgt. Mens regjeringskonferansene i Norge antas å ha blitt konstitusjonell sedvanerett (Berggrav 1985), går den danske oppfatningen ut på at en regjering nærmest har ubegrenset frihet til selv å organisere sitt arbeid, og at en regjering som sluttet å holde ministermøter, ikke ville krenke grunnloven eller annen lovgivning (Olsen 1999).

I Danmark har det utviklet seg en praksis der den administrative og politiske koordineringen av regjeringens arbeid skjer gjennom regjeringsutvalg. I februar 1997 var det for eksempel 11 regjeringsutvalg i funksjon. De to mest sentrale utvalgene er regjeringens koordineringsutvalg, med statsministeren som leder, og regjeringens økonomiske utvalg, der finansministeren sitter i forsetet. Normalt bringes ikke saker fra utvalgene videre til ministermøtene. En statsråd som har blitt påført et nederlag i regje-

ringens økonomiske utvalg, har imidlertid en viss mulighet til å bringe den inn for koordineringsutvalget.

Statsministeren står sentralt i tilretteleggingen av regjeringens arbeid. Etter den praksisen som har utviklet seg, er det han som

- a) skriver ut nyvalg
- b) utnevner statsråder
- c) fordeler departementene blant regjeringens medlemmer

Statsministeren har videre avgjørende innflytelse på beslutninger om opprettelse av nye departementer og om nedsettelse av regjeringens utvalg. Det antas at statsministeren har plikt til å føre tilsyn med de øvrige statsråders embetsførsel. Dette ble blant annet understreket i de rettslige undersøkelsene i forbindelse med den såkalte tamilsaken. Men statsministerens forpliktelser går ikke lenger enn til å reagere på at noe er eller kan være galt i lovens forstand. Det danske ministerstyret er til hinder for at en statsråds avgjørelser kan appelleres til statsministeren, som heller ikke av eget tiltak har kompetanse til å avgjøre en fagministers avgjørelser.

Statsministerens posisjon må sees i lys av at danske regjeringer de siste tiårene stort sett har vært koalisjonsregjeringer, og at regjeringens sjef ikke kan utøve sin myndighet uten å ta behørig hensyn til hva særlig lederne for de andre koalisjonspartiene måtte mene.

## 7.2. Den overordnede departementsstrukturen

I et komparativt perspektiv er det særlig tre forhold som er slående:

- a) det høye antallet departementer<sup>15</sup>
- b) departementenes selvstendighet
- c) fraværet av et enhetlig mønster for organiseringen av de enkelte departementene

I Danmark er det i dag 19 departementer, utenom Statsministeriet (Statsministerens kontor). Regjeringen har 20 medlemmer, som leder hvert sitt departement.

<sup>15</sup> Ulikheter i den norske og danske begrepsbruken kan skape problemer. I Danmark består ministeriet av departementet pluss en eller flere styrelser (evt. direktorater). Tidligere var det vanlig med flere departementer i samme ministerium. Bortsett fra Udenrigsministeriet er det nå (2000) bare ett departement i samtlige ministerier.

**Tabell 9.** Danmark: Antall departementer og statsråder

	1970	1980	1990	2000
<b>Antall departementer*</b>	18	19	21	19
<b>Antall statsråder</b>	17	21	22	20

\* Omfatter ikke Statsministeriet (Statsministerens kontor)

Siden 1970 er det foretatt følgende opprettelser, nedleggelse og sammenslåinger av departementer:

- nedleggelsen av Ministeriet for Statens Lønnings- og Pensionsvesen i 1970
- opprettelsen av Energiministeriet i 1980, som i 1994 ble slått sammen med Miljøministeriet til Miljø- og Energiministeriet
- opprettelsen av Skatteministeriet i 1975
- inkorporeringen av Fiskeriministeriet i et nyopprettet ministerium for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i 1993
- opprettelsen av Sundhedsministeriet i 1987
- opprettelsen av Forskningsministeriet i 1993

I de danske departementene er det bare én person, statsråden, som er politisk utnevnt. Statsråden bistås av et ministersekretariat, som består av én eller flere ministersekretærer som hentes fra departementets stab av faste tjenestemenn, samt en presse- og informasjonsmedarbeider og kontormedarbeidere. I 1997 var det 43 ansatte i ministersekretariatene i de 20 ministeriene. Det har vært vurdert å styrke den politiske staben i de danske departementene. Et utvalg som i 1998 gav en betenkning (nr. 1354) om forholdet mellom embetsmenn og politikere, konkluderte med at det ikke var noe stort behov for å innføre et generelt system med statssekretærer eller politiske rådgivere. Begrunnelsen var blant annet at i Danmark er den faglige og den politisk-taktiske rådgivningen integrert i den bistanden det faste embetsverket gir ministeren, og at erfaringene med en slik kombinasjon stort sett er gode. Utvalget mente likevel at «kendskab til ministerens parti og politiske bagland» (betenkningen, s. 83) kunne være en kvalifikasjon ved rådgivning til ministeren.

Den øverste embetsmannen i departementene er departementssjefen. Under denne er det som regel to ledelsesnivåer: avdelingssjef og kontorsjef. Den indre organiseringen varierer atskillig fra et departement til et annet.

Det typiske ministeriet består av et mindre departement og et antall styrelser og direktorater. Ministerens ansvar omfatter styrelsene og direktoratene i samme grad som departementet. Flere betenkninger på 1960- og 70-tallet anbefalte en organisering etter

departements-direktoratsmodellen, der departementet varetar de politiske oppgavene, og styrelsene de administrative og faglige oppgavene. Modellen dannet skole i noen departementer, mest typisk i Miljøministeriet. Fra slutten av 1970-tallet ble det i en rekke departementer gjennomført endringer som brøt med prinsippene i departements-direktoratsmodellen. Generell mistillit til langtidsplanlegging og et stigende behov for å følge administrative prosesser på nært hold satte i praksis spørsmålsteget ved modellen. I flere departementer, blant annet Undervisningsministeriet, Socialministeriet og Boligministeriet, er det opprettet såkalte enhetsorganisasjoner, det vil si at styrelser og direktorater er trukket inn i departementet.

I løpet av 1990-årene synes det å ha skjedd en omstrukturering av ministerier etter et nærmest motsatt mønster: Administrative spørsmål er lagt ut til institusjoner (det vil si lokale og regionale forvaltningsledd). Styrelsene har fått et utvidet ansvar for lovforberedelse, mens departementets hovedoppgaver er koordinering, politisk-taktisk rådgivning og politikkutvikling. For eksempel har Erhvervsministeriet lagt de fleste operative oppgaver til organisasjoner utenfor departementet, til styrelser og direktorater (se neste side). I likhet med Erhvervsministeriet behandler flere departementer ikke lenger klagesaker. Disse avgjøres nå av frittstående nemnder.

### 7.3. Samordning

Tjenestemenn i Statsministeriet (Statsministerens kontor) understreker at man ved tilretteleggingen av regjeringens arbeid prøver å holde fast ved prinsippet om de enkelte statsråders autonomi. Blant annet dette er hovedgrunnen til at statsministerens stab, i et komparativt perspektiv, er beskjeden. En sterkt statsministertentrert styring og kontroll harmonerer dårlig med det danske konstitusjonelle systemet.

Som allerede nevnt koordineres regjeringsarbeidet i stor grad gjennom et par sentrale regjeringsutvalg. Mens det britiske utvalgssystemet i stor grad er et styringsinstrument i statsministerens hånd (se foran), synes det danske utvalgssystemet også å gi betydelig innflytelse til enkelte fagstatsråder, i første rekke finansministeren. Det er finansministeren som fører forsetet i økonomiutvalget, statsministeren er medlem, men er som regel representert ved departementssjefen i Statsministeriet.

## 7.4. Organiseringen av enkeltdepartementer

Vi skal se nærmere på to departementer, Erhvervsministeriet og Miljø- og Energiministeriet. I tillegg omtales ordningen med «flydende afdelingschefer» i Finansministeriet.

### Erhvervsministeriet

Erhvervsministeriet har i løpet av de siste årene blitt fullstendig omstrukturert. Endringene har i hovedtrekk bestått i at:

- man har gått bort fra en tradisjonell kontororganisering (med 10 kontorer)
- arbeidet med alle enkeltsaker er ført ut av departementet til en rekke direktorater og styrelser
- departementet i alt vesentlig arbeider med politikktutvikling
- alle klagesaker, for eksempel i konkurransespørsmål, avgjøres av uavhengige nemnder

Departementet har 145 ansatte og hele ministeriet (departement samt styrelser og direktorater) 1700.

Departementets ansatte er gruppert i tre typer enheter:

- *Sentra*  
De ansatte er fordelt på tre sentra, avhengig av utdanning: et juridisk senter, et økonomisk senter og et «erhvervspolitisk senter» (med for det meste statsvitere).
- *Prosjekter*  
Det er for tiden 10 prosjekter, blant annet om servicesektoren i Danmark, om internetthandel og om kapitalanskaffelse til små- og mellomstore bedrifter.
- *Fire fast organiserte enheter*  
Senterenhet (med ansvar for lovforberedelse og ministerbetjening), EU-sekretariat, Juridisk sekretariat og en Konsulentenhet (med ansvar for økonomisk modellutvikling).

Hver ansatt skal, ved siden av å tilhøre et fagsenter, være tilknyttet *enten* et prosjekt *eller* en fagenhet.

Et prosjekt består av minst *to fullmektiger* (saksbehandlere), et antall «*sparringpartnere*», det vil si sjefer eller erfarne saksbehandlere fra departementet, og *en prosjekteier*, det vil si departementssjefen eller en avdelingssjef.

Det er tre ledelsesnivåer: departementssjef, avdelingssjef og kontorsjef. Med unntak av departementssjefen har ingen av disse noen fast avgrenset ledelsesportefølje. Den enkelte fullmektig

velger selv hvem i sjefssjiktet han eller hun vil forelegge en sak via. Saker skal i prinsippet fremmes gjennom så få sjefsledd som mulig, minimum ett, maksimum to før de forelegges for ministeren.

Det er 6 styrelser/direktorater utenfor og underlagt departementet, blant annet Konkurrencestyrelsen, Forbrugerstyrelsen, Erhvervsfremmestyrelsen og Søfartsstyrelsen. Spørsmål om myndighetsutøvelse i enkeltsaker behandles ikke lenger i departementet. Slike saker avgjøres av styrelsene/direktoratene i første hånd. Klagesakene går til uavhengige klagenemnder. Styrelsene/direktoratene forelegger tre typer saker for departementet: såkalte «borgerbrev», det vil si forespørsler fra enkeltpersoner (som ikke har med myndighetsutøvelse å gjøre), *utkast til svar på spørsmål i Folketinget*, og *utkast til lovendringer*. Når det gjelder lovsakene, er det et mer komplisert samspill mellom departement og direktorat/styrelse enn for de to andre sakstypene. Større lovreformer blir ofte forberedt i prosjektform av departement og styrelse/direktorat i fellesskap.

Det er ingen enhet i departementet som har noe spesielt fagansvar for de enkelte direktorater/styrelser. Disse rapporterer direkte til departementssjefen.

Overføringen av saker til underlagte organer og til klagenemnder har frigjort 30–40 årsverk i departementet.

Omorganiseringen har ført til at hver enkelt ansatt har fått et større personlig ansvar. I departementet heter det at det ikke lenger er så mange sjefer å dekke seg bak. Departementet har fått andre typer medarbeidere, i første rekke personer som synes at «politikk er sjøvt».

### **Miljø- og Energiministeriet**

Organiseringen av miljøvernområdet har en del trekk til felles med organiseringen av Erhvervsministeriets saksfelt.

- Selve departementet er lite, med ca. 150 ansatte. Det består av tre kontorer og en avdeling (Landsplanavdelingen), som alle rapporterer direkte til departementssjefen. Departementet fungerer i hovedsak som et sekretariat for ministeren, med ansvar
  - for den overordnede ledelse av hele ministerområdet (det vil si departement og styrelser)
  - for overordnet strategi og politikkkutforming
  - for å bistå ministeren med arbeidet i regjering og Folketing
- Den egentlige saksbehandlingen foregår i de tre styrelsene utenfor departementet:
  - Miljøstyrelsen, ca. 400 medarbeidere

- Energistyrelsen, ca. 290 medarbeidere
- Skov- og naturstyrelsen, ca. 350 medarbeidere
- Styrelsene har ansvaret for alle sider av saksbehandlingen, også den politisk-strategiske. De forelegger sakene direkte for ministeren via departementssjefen.
- Store og prinsipielt viktige saker løses ved et ad hoc-organisert samarbeid mellom departement og styrelser.
- Klagesaker avgjøres av klagenemnder. Det er tre slike nemnder innenfor departementets område:
  - Miljøklagenævnet
  - Naturklagenævnet
  - Energiklagenævnet

Nemndene har egne sekretariater. Et sentralt motiv bak opprettelsen var ønsket om å avlaste ministeren for enkeltsaker.

### **Finansministeriet – «flydende afdelingschefer»**

Finansministeriet består av departementet og to styrelser: Økonomistyrelsen og Finansstyrelsen.

Departementet er organisert i 15 kontorer. Disse ledes for det meste av kontorsjefer. På nivået mellom kontorsjefene og departementssjefen er det 7 avdelingssjefer eller tilsvarende, men uten at departementet har faste avdelinger.

To av avdelingssjefene har relativt faste ansvarsområder, hhv. utgiftspolitik og administrasjonspolitik. De fire øvrige har i en viss utstrekning «flydende» porteføljer. Avdelingssjefene opererer på et «konkurransemarked» der deres arbeidskraft blir etterspurt dels av deres sjefer (minister og departementssjef) og dels av deres underordnede (kontorsjefer og fullmektiger). Når for eksempel en saksbehandler skal forberede en sak som krever medvirkning fra en avdelingssjef, står han i prinsippet fritt til å velge den avdelingssjefen han anser som best egnet. Er en avdelingssjef lite etterspurt, skal det i teorien reises spørsmål ved om han/hun fortjener sin lønn.

Tjenestemenn Statskonsult hadde samtaler med, hadde særlig følgende kommentarer til ordningen:

- Den er bedre egnet til å fremme kreativitet enn driftssikkerhet.
- Når personer arbeider for flere avdelingssjefer, kan det oppstå usikkerhet om hvem som har personalansvaret.
- Personer som arbeider på tvers av systemet, kan bli litt oversett av «sin» sjef.
- Å arbeide for flere sjefer samtidig kan gi den enkelte medarbeider manøvreringsmuligheter som ikke er ønsket eller tilsiktet: «Den som tjener to, tjener ingen.»

## 7.5. Organiseringen av arbeidet med endringer i departementsstrukturen

Det er sedvanemessig bestemt at spørsmål om antallet statsråds-gasjer er et regjeringsprerogativ, det vil si at regjeringen kan opprette et nytt ministerium uten å be Folketinget om å bevilge midler til en slik gasje. Dette er ifølge Knudsen (2000, s. 525) bakgrunnen for at «den danske statsminister i dag har den særlige ordning at han frit kan vælge, hvor mange ministerier og ministre han vil have, hvem der skal være ministre, og hvordan den præcise arbejdsfordeling skal være, uden at spørge nogen».

## 7.6. Departementssystemets internasjonale innvevning

I likhet med de øvrige landene er også danske departementer sterkt preget av EU, men uten at det har skjedd noen vesentlige endringer i departementsstrukturen (Dosenrode 1998). De departementene som er mest berørt av EU, er Udenrigsministeriet, Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Skatteministeriet og Miljø- og Energiministeriet (Dosenrode 1998). Jo større europaportefølje et departement har, jo mer omfattende er det interne koordineringssystemet. Som nevnt har Erhvervsministeriet et eget EU-sekretariat. Men en ordning med spesielle europaenheter har ikke endret hovedregelen om at EU-saker i størst mulig grad skal behandles som «danske saker» av de fagansvarlige kontorene.

Udenrigsministeriet har ansvaret for den tverrdepartementale EU-samordningen. Statsministeriet har imidlertid overtatt et større ansvar etter regjeringsskiftet i 1993 og blant annet opprettet en enhet for utenrikspolitiske spørsmål. Dosenrode (1998) hevder at Statsministeriets sterkere engasjement og de øvrige departementenes voksende rutine og profesjonalitet, har utfordret Udenrigsministeriets tradisjonelt ledende stilling på europaområdet.

Den interdepartementale samordningen av EU-saker skjer gjennom en rekke utvalg. Det fremste blant disse er regjeringens utenrikspolitiske utvalg, som ledes av utenriksministeren. Ved siden av dette er det opprettet et toppmøteutvalg under ledelse av statsministeren, som forbereder dansk deltakelse i EUs regjeringskonferanser og i rådet for stats- og regjeringssjefer.



---

# Litteratur

- Andersen, P. (1954). *Dansk Statsforfatningsret*. København: Gyldendal
- Andersen, S. (2000). Hvordan er EU mulig? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 41, p. 561–593
- Andeweg, R. (1985). The Netherlands: Cabinet Committees in a Coalition Cabinet, i T. Mackie og B. Hogwood (red.) *Unlocking the Cabinet. Cabinet Structures in Comparative Perspective*. London: Sage Publications Ltd.
- Andeweg, R. (1988). The Netherlands, i J. Blondel og F. Müller-Rommel (red.) *Cabinets in Western Europe*. London: Macmillan Press Ltd.
- Andeweg, R., og Bakema, W. (1994). The Netherlands: Ministers and Cabinet Policy, i M. Laver og K. A. Shepsle (red.) *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press
- Antonsen, A.H. (1997). *Betydningen av forvaltningens nærhet til politisk ledelse. En analyse av politiets sentrale ledelse i Norge og Sverige*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Barnett, H. (1998). *Constitutional & Administrative Law*. London: Cavendish Publishing Limited
- Beckman, B., og Johansson, K.M. (1999). EU och statsförvaltningen, i K.M. Johansson (red.) *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag
- Berggrav, D. (1985). Regjeringen, i T. Nordby (red.) *Storting og regjering. 1945–1985*. Oslo: Kunnskapsforlaget
- Bogason, P. (1997). *Forvaltning og stat*. Århus: Forlaget Systime A/S
- Bouckaert med flere (2000). *Restructuring Central Government. Stage I: The International Dimension*. Upublisert manus
- Brazier, R. (1988). *Constitutional Practice*. Oxford: Clarendon Press
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: Wiley
- Bulmer, S., og Burch, M. (1999). *The «Europeanisation» of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective*. Working paper No 10. Oslo: Arena

- Burch, M., og Holliday, I. (1996). *The British Cabinet System*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf
- Caulcott, T. (1973). Developments in the Organisation of Government Departments. *Management Services in Government*, vol. 28, p. 67–72
- Christensen J. Grønnegård (1984). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Christensen, J.P. (1997). Skandalesager og embedsmandsansvar, i J.P. Christensen med flere *Politikere og embedsmænd*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Christensen, J.P., med flere (1997). *Politikere og embedsmænd*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Davis med flere (1999). What drives Machinery of Government Change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950–1997. *Public Administration*, vol. 77, p. 7-50
- De Smith, S., og Brazier, R. (1998). *Constitutional and Administrative Law*. London: Penguin Books
- Dosenrode, S. (1998). Denmark: The Testing of a Hesitant Membership, i K. Hanf og B. Soetendorp *Adapting to European Integration*. New York: Addison Wesley Longman
- Eckhoff, T. (1987). Effektivitet og rettsikkerhet i den offentlige forvaltning, i T. Eckhoff *Statsrettslige emner. 5 artikler fra boken Rettferdighet og rettsikkerhet*. Oslo: Tano
- Efficiency Unit (1987). *Improving Management in Government. The Next Steps*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Egeberg, M. (1989). *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano
- Egeberg, M. (1997). Verdier i statsstyre og noen organisatoriske implikasjoner, i T. Christensen og M. Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano
- Elgie, R. (1995). *Political Leadership in Liberal Democracies*. London: Macmillan Press Ltd.
- Eriksen, S. (1998). *Herskap og tjenere. Om samarbeidet mellom politikere og tjenestemenn i departementene*. Oslo: Tano
- Hanf, K., og Soetendorp, B. (red.) (1998). *Adapting to European Integration*. New York: Addison Wesley Longman
- Heclo, H., og Wildavsky, A. (1981). *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan Press Ltd.
- Heidar, K., og Berntzen, E. (1995). *Vesteuropeisk politikk. Partier, regjeringsmakt, styreform*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hidén, M., og Saraviita, I. (1989). *Statsförfattningsrätten i huvuddrag. Översättning av den 5. finska upplagan*. Helsingfors: Juristförbundets Förlag
- Hogwood, B.W. (1992). *Trends in British Public Policy. Do Governments make any Difference?* Buckingham: Open University Press

- Holmberg, E., og Stjernquist, N. (1988). *Vår författning*. Stockholm: Norstedts
- Jacobsen, D.I. (1997). *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsson, B., og Sundström, G. (1999). *Invävd i Europa – svensk statsförvaltning i förändring*. Manus presentert på NOPSAs konferansen, Uppsala, august 1999. Score
- Jordan, G. (1984). The 1983 Reith-Lectures: Forward to 1970. *Public Administration Bulletin*, vol. 45, p. 37–43
- Kassim, H. (2000). The United Kingdom, i H. Kassim med flere *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press
- Kassim, H. (2000 a). Conclusion; The National Co-ordination of EU Policy; Confronting the Challenge, i H. Kassim med flere *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press
- Kassim, H., med flere (2000). *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press
- Kassim, H., med flere (2000 a). Introduction, i H. Kassim med flere *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press
- Kerremans, B. (1996). Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union. *Public Administration*, vol. 9, p. 217–240
- Kimmel, A. (1996). *Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag
- King, A. (1994). Ministerial autonomy in Britain, i M. Laver og K. A. Shepsle (red.) *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press
- King, A. (1994 a). Chief Executives in Western Europe, i I. Budge og D. McKay (red.) *Developing Democracy. Comparative research in honour of J.F.P. Blondel*. London: Sage Publications
- Knudsen, T. (2000). Ministerialsystemet, i Tamm, D. med flere (red.) *Dansk Forvaltningshistorie I. Stat, Forvaltning og Samfund. Fra middelalderen til 1901*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Kuuttiniemi, K. (2000). *Sveriges regeringsombildning 1997: utredning*. Finansministeriet Helsingfors
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven, Connecticut: Yale University Press
- Litterer, J.A. (1965). *The Analysis of Organizations*. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Læg Reid, P., og Olsen, J.P. (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget

- Metcalf, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 60, p. 217–290
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- Nousiainen, J. (1991). *Ministers, Parties and Coalition Policies*. Studies on Political Science No. 10. Department of Political Science, University of Turku
- Nousiainen, J. (1994). Finland: Ministerial Autonomy, Constitutional Collectivism, and Party Oligarchy, i M. Laver og K. A. Shepsle (red.) *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press
- Olsen, S.-O. (1999). Regeringsarbejdet, i *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium
- Painter, M.J. (1981). Policy Co-ordination in the Department of the Environment 1970–76, *Public Administration*, vol. 58, p. 135–154
- Part, A. (1979). Creating and Managing a Large Department. *Management Services in Government*, vol. 34, p. 5–12
- Pedersen, T. (2000). Denmark, i H. Kassim med flere *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press
- Peters, B.G. (2000). *Concepts and Theories for Co-ordination and Horizontal Policy Management*, manus presentert på RAKO-konferansen, Haikko Manor, Porvoo, Finland, oktober 2000
- Peterson, O., med flere (1999). *Demokrati på svenskt vis*. Demokratirådets rapport 1999. Stockholm: SNS Förlag
- Peterson, O., med flere (2000). *Demokrati utan partier?* Demokratirådets rapport 2000. Stockholm: SNS Förlag
- Petiteville, F. (1999). *La face nationale de la gouvernance communautaire. L'élaboration des «positions nationales» des États membres sur les propositions d'actes communautaires*. Maastricht: European Institute of Public Administration
- Pollitt, C. (1984). *Manipulating the Machine. Changing the Patterns of Ministerial Departments 1960–1983*. London: George Allen & Unwin
- Radcliffe, J. (1985). The Role of Politicians and Administrators in Departmental Reorganization: the Case of the Department of the Environment, *Public Administration*, vol. 63, p. 201–218
- Richardson, J., og Jordan, G. (1984). *Policy Co-ordination in Government*, upublisert manus
- Savolainen, R. (1997). De centrala verken och ministerstyret i Finland (1809–1996). *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 78, s. 221–232
- Scharpf, F. (1977). Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in Ministerial Bureaucracy, i E.H. Burack og A.R. Negandhi (red.) *Organization Design. Theoretical Perspectives and Empirical Findings*. Kent, Ohio: Kent State University Press

- Schout, A. (1999). *Internal Management of External Relations. The Europeanization of an Economic Affairs Ministry*. Maastricht: European Institute of Public Administration
- Self, P. (1980). Resource and Policy Co-Ordination under Pressure i R. Rose (red.) *Challenge to Governance, Studies in Overloaded Politics*. London: Sage Publications
- Smith, M.J. (1999). *The Core Executive in Britain*. London: Macmillan Press Ltd.
- Soetendorp, B., og Hanf, K. (1998). The Netherlands: Growing Doubts of a Loyal Member, i K. Hanf og B. Soetendorp (red.) *Adapting to European Integration*. New York: Addison Wesley Longman
- SOU 1983:39. *Politisk styrning – administrativ självständighet*
- SOU 1994:117. *Domstolsprövning av förvaltningsärenden*
- SOU 1997:15. *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*
- SOU 1997:54. *Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken?*
- Statskontoret (1996). *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete*
- Steinmo, S., med flere (1992). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- Sundström, G. (1999). *Att tala med en röst. En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom Regeringskansliet*. Magisteruppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms Universitet
- Weale, A., med flere (1996). Environmental Administration in Six European States: Secular Convergence or National Distinctiveness? *Public Administration*, vol. 74, p. 255–274
- Willson, F.M.G. (1978). Coping with Administrative Growth. Super Departments and their Political Cadre 1957–77, i D. Butler og A. H. Alsey (red.) *Policy and Politics: Essays in Honour of Norman Chester*. London: Macmillan Press Ltd.