

SAMORDNING I STATSFORVALTNINGEN

**"Ministerstyre" - et hinder for
samordning?**

Eivind Smith

Professor

Universitetet i Oslo

Programmet påstår – og spør

- «Staten er sterkt **sektorisert**. ...»
- «Behovet for samordning er økende i takt med en stadig mer kompleks og sektorisert virkelighet.»
- «I dag er regjeringen den eneste instans som kan skjære igjennom ved uenighet. Det gjør at mange saker – kanskje for mange – havner på regjeringens bord.
- Hvordan kan staten samordne seg og spille bedre på lag med sine brukere? Er «**ministerstyre**» et hinder for samordning? Hvordan står det til med lagspillet på regjeringsnivå?»

«Ministerstyre»

- Ordene «ministerstyre» og «sektorprinsipp» brukes ofte i samme åndedrag
- «Ministerstyret» (og «-ansvar») utøves av/ligger hos den enkelte minister (og vedkommende «departement», som opptrer i ministerens navn)
- Grunnbetydningen viser til statsrådets posisjon i *forvaltningshierarkiet*
 - Overordnet hele ministeriet, inkl. «ytre etater»
 - Ansvarlig for det som skjer i vedkommende sektor
- Men hvis oppfatningen er at ansvaret *stopper* der, kan det stå i veien for samordning

«Sektorprinsippet»

- «Sektorprinsippet» – i deskriptiv eller normativ betydning
- *Deskriptivt* angir det at enhver sak hører til i en forvaltningssektor og primært skal behandles og avgjøres der
 - Intuitivt fornuftig fordi oppgavene samles hos folk som presumptivt har litt greie på det, men også
 - fordi det plasserer primæransvaret for å få noe gjort
- *Normativt* synes det å angi at en sak skal behandles *bare i den sektoren den primært hører hjemme*, og da slik at andre skal/bør holde seg unna
 - «*Dette er mitt (eller ditt) ansvar, ikke vårt*»
- En slik forståelse kan opplagt stå i veien for samordning

Hvor stort er problemet?

- Jeg kan ikke si så mye om hvor store praktiske problemer for samordning de to ovennevnte forestillingene skaper
 - Avhenger sikkert av kontekst (krise eller dagligliv osv.)
- Uansett er det tatt mange grep for å ivareta behovet for samordning, så som
 - regjeringskonferanser («kanskje for mange»?)
 - SMKs rolle, departementsrådsmøtene, interdepartementale grupper/høringer
 - Finansdepartementets særlige rolle
 - Justis- og **beredskaps**departementet, KRD (jf. Eivind Dale)
 - enkelte direktorater (!)
- Men mengden av tiltak peker vel i seg selv på utfordringer?
- Selv begrenser jeg meg til å si litt om de konstitusjonelle rammene for samordning i statsforvaltningen
 - **Se nærmere min tekst i Nytt Norsk Tidsskrift 3/2015**

Mange *uttrykk* for at det er problemer

- Antagelsen om at et normativt «sektorprinsipp» støter an mot en virkelighet som har liten sans for administrative inndelinger, understøtte av mange utsagn mv., *derunder*
- Paradeeksemplet (ikke-stengning av Grubbegata)
- Difi-rapport 2014:07 Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning
- Uttalelser i en NRK-debatt 27. mai 2016 (Ekko):
 - «sektorprinsippet er et problem for beredskapen mht helhetlig forsvar» (NUPI-forsker)
 - «ja, men det følger jo av grunnloven. Og dessuten har JBD fått et samordningsansvar ...» (DSB-direktør)
 - NB Forbehold for løsaktig gjengivelse

Konstitusjonens betydning

- De institusjonelle reglene er ofte dårlig kjent
 - Slående eksempel (blant mange): Hovedreglene er overhodet ikke nevnt av Gjørsv-kommisjonen
- Dette gir grunn til å minne om noen hovedtrekk
 - Banale? Ja kanskje. Men ...
 - i så fall fordi de er for grunnleggende til å bli glemt
 - og ikke bør glemmes i suset fra Eidsvoll
- Bevissthet om disse rammene kan legge et bedre grunnlag for videre tenkning om utfordringene
- Samvirke mellom fag er avgjørende for å oppnå gode resultater («retten er en del av den samlede virkeligheten»)

Utgangspunktet: Forvaltningshierarki

- Den utøvende makten er hierarkisk organisert under én samlet, sentral ledelse
 - Grunnloven § 3: «Den utøvende makt er hos Kongen»
- Statsministerens kontrasignatur er avgjørende for gyldigheten av statsrådsvedtak
 - Grunnloven § 31 (slik den lyder siden 1911)
- Dermed: «Den utøvende makt er hos Kongen (i statsråd)»
- Kongen i statsråd kan ta tilbake all myndighet som er lagt til den enkelte statsråd, omfordele den eller legge den til mer enn én statsråd i samvirke
- Minimumskravet er uansett: Ansvarsfordelingen må være klar

«Forvaltningssektor»

- Det meste av det løpende arbeidet foregår jo likevel i «statsrådets kontorer» (§ 22)
 - Grunnloven § 12 («Kongen fordeler forretningene blant statsrådets medlemmer ...»)
- Departementene tilhører altså regjeringen, ikke statsråden
- Omfattende myndighet er delegert fra Kongen til departementene eller videre nedover i systemet.
- *Men: Delegasjon fritar ikke den overordnede for ansvar*
- Omfattende myndighet er lagt direkte til underordnede organer i hierarkiet (ved lov mv.)
- *Men: Det ansvaret for regjeringen som følger av grunnloven, omfatter også slik kompetanse*

Regjeringens ansvar for helheten

- Det konstitusjonelle ansvaret for alt som skjer i den utøvende makt ligger altså hos den samlede regjering
 - Jf. grl. § 5: «Ansvarligheten påligger [Kongens] råd»
- Fagstatsråden har «førstelinjeansvaret» på sitt område
- Dette innebærer *ikke at* statsministeren/SMK og andre statsråder må «holde seg unna»
- Likevel er det grunn til å tro at en slik negativ forståelse av «ministerstyre/-ansvar» har fått sette seg
 - Dette er i så fall det skadeligste elementet i de aktuelle forestillingene om «ministerstyre» og «sektor»
 - Det kan føre til at ansvaret for – og den konstitusjonelle plikten til – samordning blir glemt eller endog aktivt motarbeidet

Alternativ til hierarki mellom organer?

- «Ministerstyre» som element i et hierarkisk forvaltningsapparat er typisk i Europa
- Sverige er det store unntak (jf. **RegeringsFormen**)
- Utelukkende kollektive regjeringsbeslutninger
 - **RF 7 kap 3 §** Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringsammansammanträde.
- Selv regjeringen kan bare styre i begrenset grad
 - **RF 12 kap. 2 §** Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Noen konsekvenser

- Sterkt begrenset forvaltningshierarki
 - «ministerstyre» er et skjellsord («anmeldt for forsøk på ...»)
- Betydelig uavhengighet for «ytre etater» (myndigheter)
- Politisk styring skal bare skje gjennom lov eller vedtak av den samlede regjeringen
- Antagelig: Klarere ansvarsforhold – men samtidig større krav til kvaliteten av de generelle normene (lov mv.)
- Norge er raskt på vei i samme retning («uavhengige forvaltningsorganer»)
 - men mer fleksibilitet (og dermed mer uklarhet?)
- Kan departementenes samling i ett «regeringskansli» (Rosenbad) bidra til bedre samordning enn i Norge?

Litt mer om forvaltningshierarkiet

- Rettslig begrep med konstitusjonelt utgangspunkt
 - Men juridisk *kompetanse* og faktisk *makt/praksis* faller ikke nødvendigvis sammen
 - «Politiske signaler» mv.: Men her kan kravet om klar ansvars plassering komme under press
- *Nedover*: Organisasjons-/instruksjonsmyndighet
 - Som utgangspunkt både *mellom* og *internt i* organer
 - Organets betegnelse (departement, direktorat, tilsyn, forvaltning ...) er uten betydning
- *Oppover*: Utgangspunktet om «lydighetsplikt» for underordnede organer/personer
 - Men både lov og rett, faglige standarder og etiske krav setter grenser

«Frittstående» forvaltningsorganer

- Norge har lagt forvaltningsoppgaver til et stort antall organer utenfor «departementet»
- Om intet annet er bestemt, er slike «frittstående» organer uansett underordnede deler av hierarkiet
- Ministeransvaret omfatter hele «ministeriet»
 - I DK taler de om «Ministeriet» og «Ministeriets departement»
 - Etablert norsk terminologi kan tjene til å skjule dette forholdet
 - Gjennom høring av etatssjefer mv. uten statsrådets deltagelse har Stortinget antagelig glemt dette
- Forholdet mellom altomfattende ansvar og stor faktisk uavhengighet: Sannsynlig kilde til betydelig uklarhet

Underordningen og dens grenser

- Utgangspunktet om «underordning» har sine grenser
- De ansatte er bundet av gjeldende rett slik den kommer til uttrykk i grunnlov, lov, forskrift, (forutsetninger) for budsjettvedtak, instruksjer ...
- En overordnet kan ikke «styre» i strid med dette
- Lavere plasserte forvaltningsorganer/personer er altså ikke fullt og helt «underordnet» likevel
- Hvis eksisterende grenser anses uhensiktsmessige eller trange, må rettsreglene endres, ikke brytes
- Dette utgjør i seg selv en viktig begrensning i forvaltningshierarkiet med tilhørende ansvar

«Uavhengige" forvaltningsorganer

- Dessuten setter stadig flere lover uttrykkelige grenser for den hierarkiske styringen som følger av grunnloven
 - UNE, Kredittilsynet osv. osv.
- Likevel ofte stor uklarhet om omfanget av formell over-/underordning
 - Difi-rapport 2012:7 Uavhengig eller bare uavklart?
- Selv når det ikke uttrykkelig regulert, kan ulike forhold tale for en viss rettslig uavhengighet, derunder:
 - Kollegiale styringsorganer, utpreget faglig sammensetning eller oppgaver, interesserepresentasjon, lokalkunnskap ...
- Hva er poenget hvis slike organer bare skal etterplapre *his master's voice*?

Helhetsbildet

- Bevisstheten om de konstitusjonelle reglene av betydning for samordning er antagelig svak
- Visse oppfatninger om «ministerstyre» og «sektorprinsipp» er klart feilaktige
- Disse oppfatningene kan virke negativt inn på mulighetene til samordning i forvaltningen
- Bevissthet om de konstitusjonelle rammene er ikke tilstrekkelig for å finne bedre praktiske svar
- Men slik bevissthet kan i det minste motvirke noen av dagens uheldige oppfatninger og de negative konsekvensene som de kan ha