

SMK skal samordne og styre, men må ikke bli for stort



Statsministerens kontor skal samordne viktige saker og sikre at statsministeren har kontroll, men hvor stort må det være for å klare den jobben?

Av Agnar Kaarbø

– Ikke for stort, sier flere tidligere regjeringsmedlemmer og statsråder Stat & Styring har snakket med. Da øker risikoen for dobbeltarbeid.

Ingen som har vært involvert i behandlingen av følsomme saker på innsiden av et departement, har unngått å merke trykket fra Statsministerens kontor (SMK). Der sitter superbyråkratene som skal sørge for at statsministeren er informert om og har kontroll på de viktigste sakene i de ulike departementene. Samtidig må SMK ha kraft og myndighet nok til å håndtere saker som griper inn i flere sektorer og over departementsgrensene.

Samordning vs. konstitusjon

Men hvor enkelt er det når det er statsrådene og ikke statsministeren som har det konstitusjonelle ansvaret? Står sektoransvarsprinsippet i veien for tilfredsstillende samordning? Denne problemstillingen ble aktualisert i forbindelse med Gjorv-kommisjonens rapport etter terrorhandlingen 22. juli. Utvalget pekte blant annet på manglende samordning og avklaring mellom SMK og underliggende departement om hvem som hadde ansvar for å gjennomføre sikringstiltak rundt Høyblokka i Grubbegata. I kjølvannet av rapporten kom diskusjonen om hvem som hadde ansvaret for svikten. Statsministeren eller statsrådene?

Professor Per Læg Reid ved Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen er blant dem som har arbeidet med temaet. Han mener at statsministerens rolle i et system der sektorprinsippet er rådende styringsdoktriner er utfordrende. Læg Reid mener forsøket på å gi SMK en utvidet rolle når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap er et godt eksempel på dette. I dag er det satt av en stilling på SMK for å bistå regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU), men ansvaret ligger fortsatt blant annet i Justis- og beredskapsdepartementet.

Læg Reid mener statsministeren, som i norsk tradisjon skal være først blant likemenn og -kvinner, kan få for lite styringskraft.

– Særlig gjelder det i såkalte 'wicked issues', eller gjenstridige problem som går på tvers av den vanlige departementsinndelingen, og der problemstrukturen ikke faller sammen med organisasjonsstrukturen. Altså saker som krever samarbeid på tvers av de sterke siloene i norsk forvaltning. Eksempler er samfunnssikkerhet, klima, innvandring, fattigdom og arbeidsledighet. Forsøket med en samordningsminister under Stoltenberg var en interessant innovasjon, men ble ikke videreført av Solberg, sier Læg Reid til Stat & Styring.

Læg Reid mener sektoransvarsprinsippet, der statsrådene har det konstitusjonelle ansvaret, står i veien for reel samordning og det som blir kalt gjennomføringskraft.

– Særlig i slike saker som jeg nevnte. Og kanskje blir det også praktisert litt for strengt.

Professoren tror SMK kan få mer utredningskapasitet enn i dag. – Det skjer vel allerede litt når det gjelder økonomisk politikk og utenrikspolitikk, men det er vanskeligere å få til på andre felt som samfunnssikkerhet og klima for eksempel, sier han.

– Du har snakket om at for å få bedre behandling av saker som går på tvers, kan Norge bli mer lik den svenske forvaltningsmodellen. Hva legger du i dette?

– Den svenske dualistiske modellen innebærer at sentrale myndigheter som direktorat ikke er ansvarlige overfor moderdepartementet, men overfor regjeringen som kollegium. Det kan styrke regjeringens rolle og svekke den sterke silo-organiseringen, sier Læg Reid.

– Hvor mye handler om struktur, hvor mye handler om kultur, hvor mye om prosesser?



Statsministerens kontor er avgjørende for samordning, men er ikke sterkt nok til å få gjennomført nok tiltak som går på tvers av departementsgrenser. Her er statsministeren sammen med statssekretær Ingvild Stub. Foto: Aftenposten/SigneDons.

– Det er ikke snakk om enten eller, men om samspillet mellom kultur og struktur. Begge deler er viktig, men det er ofte lettere å endre struktur enn kultur, sier Læg Reid.

Han tror ikke færre departementer og direktorater uten videre vil løse samordningsutfordringene. – Det vil flytte samordningen inn i organisasjonene. Nå er det overdreven stor tro på sammenslåinger og 'big is beautiful' som forvaltningspolitisk strategi i Norge, sier Læg Reid.

Bondevik: Statsministeren har siste ord

Tidligere statsminister Kjell Magne Bondevik er ikke enig med Læg Reid i spørsmålet om regjeringssjefen har for lite styringskraft.

– Nei. Alle statsråder vet at statsministeren har det siste ordet og ikke kan påføres nederlag en statsminister ikke kan bære. Statsministerens styringskraft kommer ikke ved hjelp av formelle bestemmelser, men ved at han eller hun har den nødvendige respekt og tillit, sier Bondevik.

Han tror heller ikke at sektoransvarsprinsippet, der statsrådene har det konstitusjonelle ansvaret, står i veien for reell samordning og det som blir kalt gjennomføringskraft.

– Overfor Stortinget må enkeltstatsrådene stå ansvarlig. Men i Norge er alle viktige beslutninger kollektivt forankret i regjeringen, og ivaretar derfor samordningsbehovet. Det gjelder bare å bruke de ordningene man har, sier Bondevik.

– Vil færre departementer og direktorater løse samordningsutfordringene?

– Noen departements sammenslåinger bør vurderes, uten at det nødvendigvis betyr redusert antall statsråder. Antall direktorater kan også med fordel gjennomgås, sier Bondevik.

Han understreker at SMK skal være lite. – Det skal være et samordningskontor og ikke drive saksbehandling. Jeg hadde et system der de politiske medarbeiderne mine hadde ansvar for å holde kontakt med alle departement. Hvis de oppdaget at det var strid mellom ulike departement og den ikke ble løst, innkalte de til møte og forsøkte å løse saken. Hvis det ikke gikk, fikk statsministeren gå inn med de aktuelle statsrådene, sier Bondevik.

Noen ganger kunne man kanskje ønske at statsministeren var mer sjef, men jeg tror det passer dårlig inn i den norske styringsmodellen.

Også tidligere statsminister Kåre Willoch er enig med Bondevik i synet på SMK. – Jeg er tilhenger av mange departementer og et mindre SMK, men SMK må være sterkt nok, slik at sakene kommer fram til regjeringen. Men vi trenger ikke et SMK med mye utredningskapasitet. Det kan gi dobbeltarbeid og grunnlag for mistillit, sier Willoch.

Heller ikke tidligere statsråd Kristin Clemet mener den norske styringstradisjonen gir statsministeren for lite styringskraft.

– Nei, jeg tror ikke det. I praksis vil en (god) statsminister ha en slags lederrolle og en autoritet som gjør at hun fremstår som noe mer enn en «likemann». Noen ganger kunne man kanskje ønske at statsministeren var mer sjef, men jeg tror det passer dårlig inn i den norske styringsmodellen. For øvrig har jo underutvalgene i enkelte regjeringer fått en slik rolle, og det er, formelt sett, ikke helt uproblematisk, sier Clemet.



Tidligere statsminister Kjell Magne Bondevik er ikke enig at regjeringssjefene i Norge har for lite styringskraft. Foto: Scanpix.

Hun mener imidlertid at sektoransvarsprinsippet er et problem. – Ja, slik det praktiseres, står det i veien for samordning og for gjennomføringskraft der det som skal gjennomføres, krever samordning. Men sektorprinsippet har også fordeler. Det fører til at statsrådene identifiserer seg sterkt med sitt felt og føler et sterkt ansvar, sier Clemet.

Arbeidsmåte varierer

Hvordan SMK utøver innflytelse og involvering vil arte seg noe forskjellig fra regjering til regjering. I en koalisjonsregjering vil samordningsutfordringene normalt være større enn i en ettpartiregjering. Noen velger å bruke et underutvalg med blant andre partiledere flittig. Men tradisjonen i Norge er uansett at mange saker behandles ukentlig i regjeringsskonferanser.

Både Bondevik og Jens Stoltenberg, som ledet en trepartiregjering i perioden 2005–2013, brukte underutvalg for å samordne partienes standpunkter før regjeringsskonferansene. Denne ordningen startet da Kåre Willoch tok inn Senterpartiet og Kristelig Folkeparti i sin regjering i 1983. Statsminister Erna Solberg har ikke brukt underutvalget i noe omfang i sin to-partiregjering med Fremskrittspartiet.

– Så langt har statsministeren og finansministeren kun benyttet underutvalget noen få ganger, og da i forbindelse med budsjettarbeidet. Fordi de har lagt stor vekt på at hele regjeringen skal fungere best mulig som kollegium, mener de det er viktig å forankre sakene blant alle statsrådene. Vanskelige saker drøftes ellers i regjeringen eller direkte mellom statsministeren og finansministeren, skriver statssekretær og stabssjef Lars Øy i en epost til Stat & Styling. (Les mer om underutvalgets historie i Stat & Styling 1-2013.)

Solberg-regjeringen skal også ha hatt det som karakteriseres som

5c-møtene. Der har partilederne i de borgerlige partiene møttes på møterom 5c for å diskutere problemstillinger de står opp i.

Flere saker, mer samordning

Grunnen til at samordning har blitt en åpenbar utfordring for alle statsministre, er blant annet antall saker som skal behandles på regjeringsskonferansene. Ifølge Bondevik kommer sakene fra to kanter. – Den ene er fra embetsverket. Samfunnet er blitt mer komplekst, det er krav om flere lover og regler. Det andre er at politikerne har flere saker på dagsordenen. Saker som de vil gjennomføre. I gamle dager var de kanskje flinkere til å prioritere. Da Gerhardsen var statsminister, var det ikke så mange saker, men noen veldig klare mål, sier Bondevik.

– Er dette en hensiktsmessig måte å arbeide på, selv om notatene er korte og konsise?

– Jeg tror at hver regjering bør gå gjennom dette. Nå er det jo noen kriterier for at en sak kommer til regjeringen. Saken skal ha økonomiske konsekvenser, være prinsipielt eller politisk viktig eller at partiene er uenige. Andre saker kan bli avgjort av departementene eller i en dialog med SMK. Men hver ny regjering bør skjerpe disse kriteriene og vurdere saksmengden. Blir det for mange saker, får du ikke god nok behandling. I min tid hadde vi to regjeringsskonferanser i uken, sier Bondevik.

– Fungerte det?

– Ja, men det var tidkrevende. Men jeg hadde det prinsippet at en regjering er kollektivt ansvarlig. Derfor ville jeg ikke ha et system der statsrådene kom til meg og vi tok beslutningene sammen. Hvis saken

svarte til kriteriene, ville jeg at den skulle opp i plenum. Da fikk alle regjeringsmedlemmene et eierskap til beslutningene. Da ble de også mer lojale og forsvarte det vi bestemte, sier Bondevik.

Det er en holdning også Gro Harlem Brundtland la vekt på som regjeringssjef. Statsråder som ikke hadde lest grundig gjennom r-notatene, skjønte fort at det ikke ble akseptert.

Stoltenberg: Trengte avlastning

Tidligere statsminister Jens Stoltenberg omtaler regjeringen som en beslutningsmaskin. I selvbiografien *Min historie* (Gyldendal 2016) beskriver han hvordan han først fikk tid til å gå gjennom regjeringensnotatene kvelden før regjeringskonferansen. Da kunne statsrådene ha diskutert sakene seg i mellom i ukevis, skriver Stoltenberg. Han beskriver den mektige innenriksavdelingen på SMK som liten, men effektiv og dyktig. «Jeg følte meg alltid trygg på at konklusjonsforslagene fra innenriksavdelingen var rasjonelle, saklige og godt begrunnet.»

Men Stoltenberg beskriver i boken også hvordan han kunne overkjøre et fagdepartement. Saken gjaldt oppfølgingen av Kyoto-avtalen og om Norges målsettinger. Først satte statsministeren daværende miljøvernminister Helen Bjørnøy på plass da hun i 2007 sa at Norge skulle sette et mål som var minst like strengt som EUs mål. «Jeg avlyste Bjørnøys garanti.», skriver Stoltenberg. Irritasjonen ble ikke mindre da Miljøverndepartementets forslag til melding drøyde. «Mens vi ventet, startet vi vårt eget arbeid på Statsministerens Kontor», skriver Stoltenberg.

Resultatet ble tre klimamål som ble lansert på Arbeiderpartiets landsmøte i 2007. Etter landsmøtet fortsatte forhandlingene internt i regjeringen mellom de tre partiene. Stoltenberg beskriver hvordan SMK tok over redigeringsansvaret «på de politisk mest krevende delene av meldingen, de som omhandlet regjeringens klimamål. Å være den som holder i teksten er viktig. Det øker mulighetene for å få det resultatet som man ønsker. I forhandlingsmøtene var det nå mine medarbeidere som delte ut forslag til tekster, ikke miljøvernministeren, slik det hadde vært tidligere.»

Stoltenbergs høyre hånd

Stoltenbergs frustrasjon som statsminister var etter en tid at han ble sittende for mye i møter og blant annet diskutere små og store saker som ikke ble løst lenger ned i systemet. «Dette var feil bruk av tid. Jeg fikk ikke reist så mye rundt i Norge som jeg ønsket, og jeg hadde for liten tid til å jobbe med langsiktig, politisk planlegging. Dager og kvelder satt jeg innelåst på kontoret i endeløse møter om små og store saker. Det var ingen god måte å styre landet på, og man vant heller ikke valg på den måten», skriver han.

Løsningen ble å hente inn den erfarne Karl Eirik Schjøtt-Pedersen til stillingen som stabssjef. Stillingen ble senere oppgradert til statsråd slik at Schjøtt-Pedersen kunne delta i regjeringskonferansene på linje med de andre statsrådene. «Jeg måtte ha noen som kunne ta seg av alle forhandlingene. Det måtte være noen jeg stolte 100 prosent på, og som hadde tiden som skulle til. Noen som kunne forhandle med statsråder og partiledere, og som kunne gi instruksjoner både til statsråder, stortingsrepresentanter og partikontor», skriver Stoltenberg.

I den rødgrønne Stoltenberg-regjeringen ble møtene på møterom 3 i SMK berømt og til dels beryktet. Der havnet alle vanskelige saker, og der regjerte Schjøtt-Pedersen. Han hadde alle fullmakter fra statsministeren, han hadde detaljkunnskaper om det meste og han holdt ut lenger enn de fleste.

Selv sier Schjøtt-Pedersen at SMK må sette grenser. – Men en statsråd må få nok handlingsrom til å kunne utøve politikk. Men

mange statsråder føler ofte en avmakt fordi de økonomiske rammene ikke er større, sier han.

Schjøtt-Pedersen: Færre saker på regjeringens bord

Men også Schjøtt-Pedersen mener det hadde vært en fordel å avklare flere saker på et lavere nivå. – I Sverige diskuterer regjeringen saker av mer overordnet karakter enn vi gjør. Svenskene har i større grad praksis for at flere saker avklares på statssekretærnivå. Men da må man ha en prosedyre for det, og det har vi ikke i Norge. Så er dette også avhengig av hva statsministeren vil. Jens Stoltenberg er interessert i enkelt saker, for å si det forsiktig. Og han ville ha saker hvor det var uenighet til behandling. Etter en første drøftelse i regjeringen, ble saken sendt til oppfølgende behandling på møterom tre. De aller vanskeligste sakene gikk til underutvalget. Slik avlastet vi regjeringen. Det var en mellomvariant. Fordelen var at regjeringen var klar over hva som var vanskelige saker, men ulempen var at det kom for mange saker på regjeringens bord, sier Schjøtt-Pedersen.

Stoltenbergs frustrasjon som statsminister var etter en tid at han ble sittende for mye i møter og blant annet diskutere små og store saker som ikke ble løst lenger ned i systemet.

– *Var dette en hensiktsmessig måte å jobbe på?*

– Ja, det mener jeg definitivt. Men det som gjorde det mulig å avklare sakene på møterom tre, var at alle visste at jeg var statsministerens mann. De visste at statsministeren ville stå bak den beslutningen jeg var kommet fram til. Det var avgjørende at jeg hadde tillit hos dem som deltok i prosessen og respekterte ulike standpunkter og behov. Jeg visste hvor smertegrensen gikk i de ulike partiene. Det var også viktig at du er 100 prosent lojal til statsministeren og at alle sammen vet at du ivaretar statsministerens interesser og ikke har noen egen agenda. Der jeg visste at statsministeren og jeg var uenige, avklarte vi det særskilt. Så var det en voldsom fordel å ha lang erfaring fra Stortinget og andre departementer, sier Schjøtt-Pedersen.

– *Hvordan påvirker norsk forvaltningsorganisering, med sterkere departementer og et lite SMK, arbeidet i norsk forvaltning?*

– Det er ingen tvil om at veldig mange av beslutningene ligger i departementet. Vi undervurderer forvaltningsbeslutningene. Men saker som har store økonomiske konsekvenser og som handler om interesseavveining mellom departement, de kommer opp til regjeringen. Da vil det gjennomgående være slik at statsministeren, hvis statsministeren ser saken som viktig, involverer seg. Statsministeren kan til og med ha et annet syn. Jeg har opplevd saker hvor bare SMK har hatt motforestillinger, selv ikke Finansdepartementet hadde det. Poenget er at når saken kommer i en regjeringskonferanse, har statsministeren en klar rolle. At SMK er relativt lite, betyr ikke at det ikke er viktig. Rollen er nok større enn man vil tro ut fra den prinsipielle vinklingen i spørsmålet ditt. Men dette vil også variere fra regjering til regjering. Jeg tror SMK hadde større betydning i den regjeringen jeg var en del av enn i en del andre fordi vi skulle få enighet mellom tre partier, sier Schjøtt-Pedersen.

Han avviser at SMK ble et ekstra utredningsledd. Schjøtt-Pedersen poengterer også at flere saker ikke må samles på SMK. – Hvis

statsministeren skal ha konstitusjonelt ansvar for flere saker, må apparatet rundt være større. Det er bedre at det konstitusjonelle ansvaret ligger hos en statsråd, men hvor statsministeren har en mulighet for å gå inn i sakene, i kraft av å være statsminister. Diskusjonen i etterkant av 22. juli-rapporten er en god illustrasjon på at statsministeren har et overordnet ansvar selv om fagstatsråden har det konstitusjonelle ansvaret, sier Schjøtt-Pedersen.

Bård Vegar Solhjell: Mest beslutningsmaskin

Tidligere kunnskapsminister og miljøminister Bård Vegar Solhjell drøftet arbeidsformen i regjeringssystemet i boken *Solidaritet på ny* (Samlaget 2011). Der beskriver han departementene som kamporganisasjoner for de ulike sektorene. Også budsjettprosessen blir kritisert fordi den bygger opp under at ingen tar ansvar for regjeringens helhetlige prosjekt. Alle kjemper for sitt.

– *Fungerer regjeringen godt som kollegialt organ for å drøfte de overordnede sakene eller er det en maskin som produserer beslutninger?*

– I mine år ble regjeringen forsøkt brukt som begge deler, men maskinen fungerte bedre enn drøftingsorganet. Dels tror jeg det kan skyldes egenskaper hos statsministeren min, Jens Stoltenberg, men jeg tror også det ligger et systemisk press i den retning. Mengden beslutninger som må tas raskt er enormt, så det presser seg fram. Dessuten finnes det så mange underliggende og motstridende interesser i en regjering, som gjør åpen samtale vanskelig. Interessemotsetninger mellom departementer, koalisjoner med ulike partier. Jeg tror likevel det å styrke denne funksjonen i en regjering – å bygge et fellesskap rundt visjon, retning og strategi – er svært viktig, sier Solhjell.

– *Hvor mye makt har statsministeren?*

– Mye, heldigvis. Det er nødvendig for at en regjering skal henge sammen, sier Solhjell.

Haga: Færre departementer

Åslaug Haga, som var kulturminister i Bondevik 1-regjeringen og statsråd i Kommunal- og regionaldepartementet og Olje- og energidepartementet i den rødgrønne regjeringen, mener færre departementer er nødvendig for å demme opp for særinteressene.

I boken *Rødgrønn – Slik jeg ser det* (Schibsted 2012) skriver hun at det ikke blir noen framtidsrettet politikk av at statsrådene forvalter særinteresser. Færre departementer vil tvinge statsrådene til å tenke mer helhetlig og fange opp spørsmål som faller mellom alle siloene, mener Haga.

Haga, som også har vært statssekretær på SMK, mener det er klokt at dette kontoret ikke har vokst, slik det har gjort i andre land. «Hvis man skal unngå at Statsministerens kontor eser ut i årene framover, er jeg overbevist om at den øvrige departementsstrukturen må bestå av bredere departementer. Hvis ikke vil statsministeren ha behov for et større apparat for å bedrive samordning i en stadig mer kompleks verden», skriver hun i boken.

Møte på SMK – stå over et kast

Kristin Halvorsen forteller levende om møtet med SMK til Lilla Sølvhusvik i boken *Gjennomslag* (Cappelen Damm 2012). Her gir den tidligere SV-lederen klart uttrykk for at SMKs ønske om å ha kontroll også kunne være et stressmoment for departementet.

Hun illustrerer dette med håndteringen av finanskrisen i 2009. Krisen eskalerte mens statsminister Jens Stoltenberg var på tur i regnskogen i Amazonas. Da han kom tilbake, ville gjerne folkene på

SMK vise at de hadde kontroll, ifølge boken. «Det ble veldig mange rådslagninger. De inviterte næringsliv og arbeidslivorganisasjoner. Dette var nyttig, men for oss ble det også et ekstra stressmoment. Dette var folk vi hadde ganske mye kontakt med fra før. Vi var jo hands on», skriver Halvorsen

Halvorsen sier i boken at hun samtidig opplevde at det ga trygghet å diskutere med statsministeren underveis i håndteringen av det som var en av den rødgrønne regjeringens aller største utfordringer.

I boken får vi også historien om det humoristiske brettspillet Finansdepartementet laget etter finanskrisen. Det er det to hjørner du bør unngå. Det ene er skammekroken. I det andre hjørnet står det: «Møte på SMK. Stå over et kast.» Der må du, ifølge spillet, redegjøre for «mulige og umulige tiltak».

SMK vokser

SMK har vokst i omfang de siste årene, i hovedsak fordi Regjeringens biltjeneste er omorganisert og blitt noen flere. De to fagavdelingene, innenriksavdelingen og internasjonal avdeling, er bare på seks medarbeidere hver.

Biltjenesten ligger under administrativ og konstitusjonell avdeling.

Kommunikasjonsavdelingen teller åtte medarbeidere. I august 2017 var det ni politikere, inkludert statsministeren. Det er det samme som Bondevik II-regjeringen hadde da den gikk av i 2005. Kontoret er også styrket med en person som bistår regjeringens sikkerhetsutvalg.

Andre artikler om dette temaet på idunn.no:

– Mange statsråder visste ikke hva de ville. Stat & Styring, 01/2017

Kompetente fagfolk krev tydelege politikarar. Stat & Styring, 01/2017

Tempo, kompleksitet og begrunnelse. Stat & Styring, 02/2017