

Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner

SIMON NEBY

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING I BERGEN

MAI 2003

Notat 10 - 2003

Innhold

FORORD	3
SAMMENDRAG	4
SUMMARY	5
POLITISK STYRING OG INSTITUSJONELL AUTONOMI.....	6
Bakgrunn	7
Teoretisk rammeverk	8
Empiriske illustrasjoner.....	11
Sykehusreformen.....	11
Hva handler casene om?	12
Autonomi, styring og sykehusreform	14
Utlendingsforvaltningen.....	20
Hva handler casene om?	20
Autonomi, styring og UDI.....	22
Kommunikasjon: Tele og kringkasting.....	24
Hva handler casene om?	24
Autonomi, styring og kommunikasjon.....	26
Diskusjon.....	30
Media, oppmerksomhet og politikk.....	33
Implikasjoner for studier av styring og autonomi.....	37
Avslutning.....	40
REFERANSER	41

Forord

Dette notatet inngår i forskningsprosjektet ”Tilsyn, regulering og kontroll”, finansiert av Norges Forskningsråd, i tilknytning til forskergruppen ”Forvaltning og styring” ved Rokkansenteret. Simon Neby er cand.polit. med hovedfag i administrasjon og organisasjonsvitenskap og har vært knyttet til prosjektet som forskningsassistent.

Per Lægreid
Prosjektleder

Sammendrag

Dette notatet tar opp problematikk knyttet til det antatte dilemmaet mellom politisk styring og institusjonell autonomi. Forventningen er at forholdet mellom de to er preget av en grunnleggende motsetning, knyttet til ulike ideer og trender som i stor grad kan settes i sammenheng med New Public Management. Samtidig som en ønsker å sikre sentral styring gjennom å sentralisere myndighet og eierskap, søker en å effektivisere og strømlinjeforme gjennom å tildele underordnede enheter en friere stilling. Det empiriske utgangspunktet er elleve forskjellige case fra tre ulike politikkområder, hvor datagrunnlaget i hovedsak er knyttet av mediedekningen av sakene. Fokus ligger på en utforsking av selve problemstillingen, sammen med en utpeking av områder som bør tas hensyn til ved studier av forholdet mellom styring og autonomi i offentlig sektor. Hovedargumentet er at spennet mellom styring og autonomi har konsekvenser for andre aspekter ved offentlig virksomhet, og at en rekke kontekstuelle variabler spiller en rolle for forholdet mellom de to.

Summary

This article is about the problems connected to political governance at the one hand, and institutional autonomy on the other. The assumption is that the relation between the two displays a fundamental contradiction, especially when considered in relation to the New Public Management trend. Whilst there is a tendency to centralize political leader- and ownership, there's also an evident trend towards yielding more autonomy towards subordinate units in the public sector. One tries to ensure the capacities for central governance for reasons of legitimacy, while at the same time trying to ensure efficiency in administration. The overall empirical background for this article is the media coverage of eleven different cases, relating to three specific sectors of public activity. The main focus is on the exploration of the problems pertaining to steering and autonomy, although attention is directed towards contextual elements that need to be considered. The principal argument is that the problems connected to governance and autonomy has effects on other aspects of public life, and that a variety of contextual aspects must be considered when studying political governance and institutional autonomy.

Politisk styring og institusjonell autonomi

Dette notatet fokuserer på spenningen mellom autonomi og styring i offentlig sektor. Denne dikotomien er den røde tråden for en framstilling av empiriske eksempler, så vel som for drøfting og diskusjon. De senere års mange reformer i norsk offentlig sektor har ført til at det har oppstått en grunnleggende problemstilling knyttet til det å på den ene siden delegerer myndighet, ansvar og oppgaver til organer og enheter som ligger mer perifert i det offentlige systemet, og på den andre siden evnen til å kontrollere og styre virksomheten i disse enhetene. Balansegangen mellom å utøve sentral styring og å delegerer myndighet synes å ha vidtrekkende konsekvenser. Likeens synes en rekke ulike aspekter å ha innvirkning på nettopp forholdet mellom *de styrende* og *de styrte*. Det tas utgangspunkt i saker fra tre ulike områder, nemlig sykehusreformen, utlendingsforvaltningen og kommunikasjon (telesektoren, kringkasting). I tilknytning til hvert område foretas en innledende drøfting av styring, autonomi og forholdet mellom de to. Til slutt tas diskusjonen et skritt videre i retning implikasjoner og konsekvenser for offentlig virksomhet på generelt grunnlag. Notatet har et empirisk tilsnitt, selv om teori benyttes til beskrivelsen og fortolkningen av ulike tema. Først og fremst er det en målsetting at notatet skal rette søkelyset mot ulike problemstillinger knyttet til autonomi og styring, og det er en forventning at mange av disse problemstillingene kan settes i forbindelse med kontekstuelle faktorer. I så måte tas det utgangspunkt i at fokus på tilknytningsformer i seg selv ikke er tilstrekkelig for å forstå relasjonene mellom styring og autonomi, slik blant andre Pollitt (2003) har foreslått.

Grunnlaget for notatet er en innledende gransking av mediedekningen av noen utvalgte case fra flere ulike områder. I hovedsak baserer det empiriske innholdet seg på et arbeidsnotat som tok sikte på å gi en *oversikt* over case som kunne være relevante nettopp i undersøkelsen av forholdet mellom autonomi og styring (Neby 2003). Dette notatet er i større grad orientert rundt å *utforske* problemstillingen enn å gi en empirisk beskrivelse av casene, selv om det er basert på anvendelsen av ulike case som illustrasjoner. Innenfor de tre empiriske områdene som legges til grunn, benyttes eksempler og illustrasjoner fra i alt elleve ulike saker. Det trekkes veksler på nettopp det at de tre sektorene er så ulike, fordi dette kan gi et bredere grunnlag for en diskusjon rundt temaet autonomi, styring og kontroll. Datagrunnlaget består i et stort antall avisartikler (fra både papir- og nettaviser), informasjon fra ulike aktørers nettsteder og en rekke offentlige dokumenter. Det at media i stor grad er brukt som kilder, har til en viss grad vært med på å forme fokus.

Bakgrunn

New Public Management (NPM) er en bred trend knyttet til reformer og omorganiseringer i offentlig sektor på internasjonal basis. Trenden knyttes til vektlegging av effektivitet som et ideal, markedsorienterte prinsipper for organisering, deregulering av offentlig sektor, fristilling av offentlig eide selskaper og forvaltningsenheter, økt fleksibilitet, kvalitetssikring, mål- og resultatstyring og en generell strømlinjeforming av offentlig sektor (Christensen, Lægreid og Wise 2001:43). Det er i forbindelse med denne trenden at dilemmaet knyttet til styring og autonomi er aktualisert. På den ene siden eksisterer et generelt ønske om å delegerer oppgaver, myndighet og ansvar, men på den andre siden finnes det et markant behov for å sikre at de som blir tildelt større og mer omfattende autonomi faktisk er i stand til å innfri de krav som stilles til offentlig virksomhet. Kravene til offentlig virksomhet kan ha ulik opprinnelse, eksempelvis generelle krav fra politikere overfor forvaltningen eller befolkningens krav overfor både politikere og embetsverk. I all vesentlighet er dilemmaet knyttet til hvordan man på den ene siden kan drive offentlig sektor på mest mulig fornuftig vis, og på den andre siden hvordan man kan sørge for at politiske målsettinger og idealer ivaretas.

Hvordan kan man styre når avstanden til enhetene som skal styres blir større? Det er i ulike sammenhenger pekt på at styringen i stadig større grad knyttes til enkeltsaker, og videre at denne styringen ofte tar form av kontroll av beslutninger som allerede er fattet. Paradokset er at der hvor man på den ene siden ønsker NPM-inspirert reform, ønsker man på den andre siden ofte å beholde mulighetene for å øve formell innflytelse over underliggende enheter i en form som i større grad er assosiert med tradisjonelle forvaltningsstrukturer. En generell trend er et stadig tydeligere skille mellom politikk og forvaltning, noe som kan knyttes til ideen om New Public Management som et sett av mer eller mindre ensartede oppfatninger. Oppdeling av etater som tidligere var under tett politisk styring blir stadig mer vanlig, likeens som opprettelsen av funksjonsorienterte "single-purpose-organisasjoner" blir det (Boston et al. 1996, Zuna 2001). Rollefordelingen mellom aktørene innenfor henholdsvis politikken og forvaltningen synes å bli tydeliggjort i større grad, noe som har konsekvenser utover organiseringen av forvaltningens ulike deler. Det synes rimelig å forvente at dersom man foretar omfattende endringer i "den utøvende" delen av systemet, vil det også ha konsekvenser for den politiske delen. Dette kan tenkes å gjelde utover regjering og statsråder som politiske ledere av forvaltningsapparatet, slik at mulige endringer i holdninger og virksomhet også kan spores langs den parlamentariske aksene, i Stortinget. Videre kan det se ut som om forbindelseslinjene mellom regjering og Storting er i ferd med å endre seg, muligens som en følge av de mange reformer som knytter seg til nettopp endringen av forholdet mellom styring og autonomi. Redegjørelser fra statsrådene i Stortinget synes å fylle en stadig viktigere funksjon, likeens som spørsmålene fra Stortingsrepresentantene til regjeringen får større betydning for koblingen mellom den utøvende og den lovgivende makt.

Offentlige reformers aktualitet er det ingen tvil om. Nåværende Arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman framstår som mer enn villig til å reformere store deler av forvaltningen, blant annet representert ved den såkalte "tilsynmeldingen"

og Arbeids- og Administrasjonsdepartementets program for reform av offentlig sektor. I tillegg er selve departementet omorganisert og framstår nå etter eget utsagn – i forbindelse med Normans moderniseringsprogram – som ”service- og moderniseringsdepartementet.”¹

Videre kan man spørre seg hvorfor dette er et tema som fortjener spesiell oppmerksomhet. Svaret har to sider, en empirisk og en teoretisk. For det første er det mulig at atferden i offentlig sektor endres i takt med at forholdet mellom forvaltningens enheter gjør det. Slike endringer kan ha praktiske konsekvenser for de som befinner seg i andre enden av systemet, nemlig befolkningen. Dermed er ikke omorganiseringer og styringsdilemmaer noe som bare angår forvaltningen i seg selv. Gitt at endringer i forvaltningen må ses i sammenheng med den representative delen av statssystemet, er det videre mulig at det kan finne sted endringer i handlingsmønstre og med hensyn til hvor oppmerksomhet rettes. Kanskje har dette konsekvenser for forholdet mellom de to delene av staten, slik at det også her kan tenkes å oppstå endringer. For det andre, og mer teoretisk orientert, er det mulig at slike empiriske endringer kan føre til at man må videreutvikle den teoretiske beskrivelsen av staten slik vi kjenner den. Hva er de viktigste funksjonene til den enkelte enhet? Skal Stortinget først og fremst drive generell politikk, eller skal det kontrollere regjeringen? Beholder regjeringen ansvar selv om myndighet delegeres? Hva skjer når oppmerksomhet rettes mot enkeltsaker i stadig økende grad? Dette noen av mange spørsmål som kan stilles i tilknytning til den uklare balansen mellom autonomi og styring i forvaltningen.

Dette notatets hovedfokus er spørsmålet om hvilke *empiriske sammenhenger* som bør relateres til utforskningen av forholdet mellom politisk styring og institusjonell autonomi. Den avsluttende diskusjonen er konsentrert rundt nettopp en initierende utforskning av det relasjonene mellom de to, satt i sammenheng med et større empirisk bilde enn bare forholdet mellom de styrende og de styrte.

Teoretisk rammeverk

Til å begynne med kan det være fornuftig å ta utgangspunkt en av flere mulige oppfatninger av *styring*. Instrumentelt sett er ideen om styring i utgangspunktet en ide om at man ved å organisere på en antatt beste måte vil kunne oppnå gitte målsettinger. Dette gjelder målsettinger for både driften av forvaltningen og forvaltningens oppnåelse av politiske målsettinger. Satt på spissen er forventningen at dersom man gjør ting på den riktige måten, så vil man oppnå de resultatene man ønsker. Denne antakelsen reflekteres blant annet i konseptet for mål- og resultatstyring, som har preget norsk NPM-inspirert reform (Christensen, Læg Reid og Wise 2001:48/56). Målsettinger for reform og styring tas i relativt stor grad for gitt, såfremt de er akseptert som politisk bindende. Det er blant annet aksept for at offentlig sektor bør være kostnadseffektiv, markedsorientert, fleksibel og produktiv, og dette gir på sett og vis rammene forfølgelsen av politiske målsettinger. Den teoretiske forankringen av ideene kan i

¹ St.meld. nr. 17 (2002–2003) ”Om statlige tilsyn,” og ”Moderniseringsprogrammet. Brukerretting, effektivisering, forenkling” (<http://www.dep.no/aad/modernisering/>)

utgangspunktet knyttes til 'rational choice' som teoretisk retning, som beskrevet i blant annet Elster (1986). Tanken er på den ene siden at politikken skal kunne konsentreres om 'de store spørsmålene', og på den andre siden at forvaltningen skal kunne ta seg av de 'mindre' problemstillingene (Boston et al. 1996). Her kommer begrepet *autonomi* inn i bildet: Underordnede enheter i forvaltningssystemet søkes tildelt en stadig større grad av fristilling fra detaljstyring, noe som begrunnes i at den daglige virksomheten kan skjøtes like godt eller bedre innenfor rammene av mer generell styring fra sentralt hold. I praksis kan man tale om en myndighetsfordeling som innebærer at ledere på lavere nivåer får større innflytelse over sine egne enheter, mens man på sentralt hold i utgangspunktet skal konsentrere seg om sentrale målsettinger og hovedprioriteringer. Czarniawska-Joerges (1988:2) hevder at autonomi gir organisasjoner fleksibilitet og kreativitet, noe som er nødvendig for tilpasning til omgivelser i forandring. Uten autonomi blir organisasjoner rigide og gammeldagse. Ideen om autonomi oppfattes altså som moderne og gir lovnad om at politikerne skal få bedre tid og ressurser knyttet til forfølgelsen av kollektive samfunns mål (Christensen og Læg Reid 2003c). Ideen om 'det moderne' har en sterk stilling i de fleste samfunn, i og med at den assosieres med en utvikling i retning av noe nytt eller som et symbol på framskritt. Troen på en stadig forbedrende utvikling er gjerne en sentral drivkraft bak reformer, og denne utviklingen viser seg generelt å være vanskelig å argumentere mot (Brunsson og Olsen 1993).

Et problem knyttet til autonomiseringen av enheter i forvaltningskjeden er imidlertid at offentlig sektor gjerne preges av skiftende, ustabile og inkonsistente målsettinger (Christensen og Læg Reid 2001:2). Det innebærer til dels at rammene som de autonome enhetene ideelt sett skal virke innenfor blir uklare, og videre at det kan tenkes å oppstå motsetninger i sak og prinsipp både sentralt og perifert i forvaltningssystemet. Spesielt i Norge, med tradisjoner for sterk politisk styring av underliggende enheter, ministerstyre og mindretallsregjeringer, synes et ny-liberalistisk ideal som inkluderer stor grad av deregulering og autonomisering å være problematisk (Christensen og Peters 1999). Den klart løsere koblingen mellom politisk ledelse og underliggende organer som følger av NPM-trenden, kan ses som en utfordring av de tradisjonelle grensene for både sentral styring og lokal ledelse. Dermed blir et innlysende spørsmål om en tilnærming av typen 'rational choice' er særlig fruktbar. Flere andre innfallsvinkler kan tenkes (Pollitt 2003). En rekke konvensjonelle samfunnsvitenskaplige forklaringsmåter har et annet fokus enn teoriene om rasjonelle valg og instrumentell styring. For eksempel kan man ta i betraktning teori som vurderer betydningen av ulike førende faktorer for styring. Slike faktorer kan for eksempel være generelle trekk ved det aktuelle organisatoriske systemet, eller det kan være mer spesielle trekk ved oppgavene som skal utføres og kontekstuelle variabler av ulik art (Kickert 2001, Pierre 2003). Videre kan man se for seg teoretiske tilnærminger som i større grad er basert på oppfatninger om at kultur og identitet spiller en særlig rolle for hvordan styring, autonomi og kontroll bør forstås. Normer og verdier blir dermed viktig, likeens som symboler og virkelighetsoppfatninger (Hofstede 2001). Tradisjon og historie spiller en stor rolle for hvilke valg som i praksis er mulig å treffe, og legitimitet kan være like viktig som effektivitet (Brunsson og Olsen 1993).

Videre kan det tenkes at spesielle saker eller hendelser kan være av stor betydning for politiske aktører på sentralt nivå, likeens som de samme sakene eller hendelsene av

underordnede enheter oppfattes å være innenfor deres eget tildelte ansvarsområde. Et spørsmål blir dermed hvordan slike saker og hendelser takles, tatt i betraktning det tydelig spennet mellom sentral styring på den ene siden og autonomi på de andre. Et svar på dette er knyttet til begrepet *kontroll*. Med kontroll menes i denne sammenheng gransking og evaluering av de vedtak og beslutninger, de handlinger og den praksis som finner sted på ulike forvaltningsnivå. De ulike tilsynenes virksomhet, Riksrevisjonens oppgaver, regjeringens forespørsler overfor underlagte organer og Stortingets vurderinger av regjeringens handlinger, kan alle ses som ulike utslag av kontrollvirksomhet. Det å utøve kontroll kan oppfattes som en gjenvinning av innflytelse over områder eller saker som i utgangspunktet er delegert til andre enheter, utenfor politikernes direkte rekkevidde (Christensen og Læg Reid 2003c). Dette gjenspeiler det problematiske forholdet mellom styring og autonomi: Når større autonomi og lokal handlingsfrihet tildeles et perifert nivå, oppstår det et behov for å sikre styringsevnen på sentralt nivå. Derfor akkompagneres gjerne fristilling av enheter og deregulering av offentlig sektor av en reregulering gjennom ulike kontrollmekanismer (Hood et al. 1999:194). Denne institusjonaliseringen av ulike kontroll- og overvåkingsmekanismer – noe som understreker den overordnedes autoritet – kan synes å være en viktig respons på problemene knyttet til den store avstanden mellom sentral styring og perifer autonomi (Christensen og Læg Reid 2003b). Dilemmaet knyttet til spennet mellom styring og autonomi er dermed nærmest uløselig knyttet til kontroll, og videre til det dynamiske forholdet mellom deregulering og reregulering. Det er imidlertid ikke gitt på forhånd hvordan kontroll foregår, i og med at kontroll i seg selv kan ta en rekke ulike former. Et skille kan trekkes mellom en proaktiv og en reaktiv tilnærming, det vil si om kontroll tar form av regulering i forkant eller en *post factum*-vurdering.

I tillegg til dette, bør det nevnes at datagrunnlaget i stor grad er knyttet til en gjennomgang av mediedekningen av de aktuelle casene. Nettopp *medias* betydning er dermed et aspekt som kan tillegges vekt. Edelman (1988:29) påpeker at media til dels har evnen til å rekonstruere den sosiale virkeligheten. Media kan forsterke enkelte saker, minimaliserer andre, og i takt med dette også endre forutsetningene for den offentlige politiske debatten (Åsard og Bennett 1997:37). Med andre ord er det godt mulig at enkeltsakenes betydning for den politiske verden er større enn bare det at oppmerksomhet rettes mot en sak. Enkelte hevder at media generaliserer betydningen av enkeltsaker, og dermed at den enkelte sak framstår som generelt viktig og av allmenn interesse (Bruck 1992). Enkeltsaker kan – ikke minst gjennom media – gi muligheter for symbolbruk for involverte aktører, likeens som reformer og ulike styringstiltak i seg selv kan gi det. Symboler tjener som viktige markeringer av standpunkt, likeens som de har en signalfunksjon. Symboler kan sågar forsterke legitimitetsgrunnlaget til politisk ledelse, i tillegg til den legitimitet som springer ut fra instrumentell resultatoppnåelse (Edelman 1971, Christensen og Læg Reid 2003a).

Det viktigste i denne sammenheng vil være å utforske forholdet mellom autonomi, styring og kontroll som fenomener, og å vurdere hvilke problemstillinger som kan identifiseres ut fra casene. Det er innenfor den overordnede rammen av styring, autonomi og kontroll som begrep at de følgende sakene er tenkt å fungere som illustrasjoner på aktuell problematikk.

Empiriske illustrasjoner

I denne delen av notatet presenteres en serie case fra tre ulike områder som favner om et relativt vidt spekter av offentlig virksomhet. Framstillingen tar form av en innledende diskusjon av temaet autonomi og styring, mer enn en nøytral empirisk gjennomgang. Utvalget er knyttet til aktualitet i tid og tema. Sykehusreformen er det området som er størst i omfang, og det er i alt lagt vekt på fire case som på forskjellig måte har tilknytning til reformen. Disse er Dentoseptsaken, Åfjordsaken, opprettelsen av et nasjonalt innkjøpssenter i Vadsø, og omorganiseringen av fødselsomsorgen i Helse Nord. Mediedekningens omfang varierer relativt mye mellom casene, uten at dette i seg selv har betydning for casenes relevans. I forhold til Utlendingsforvaltningen er i hovedsak to saker vektlagt, med koblinger til en tredje. Disse er Mulla Krekar-saken, flykaprersaken og Souhaila Andrawes-saken. Disse tre sakene har alle fått relativt stor oppmerksomhet i media. I tilknytning til kommunikasjon vektlegges fire saker, nemlig BaneTele-saken, det som kan kalles sms-saken, fusjonen mellom Telia og Telenor, og omorganiseringen av NRKs distriktskontorer. Også disse sakene har hatt relativt høy medieprofil.

Det bør allerede her understrekes at de ulike sakene favner om et vidt spenn av ulike autonome statlige organer, og at disse organene fyller en rekke ulike roller. Det kan for eksempel skilles mellom foretak, tilsyn og forvaltningsorganer. Foretakene har også ulik karakter seg imellom, det er innlysende forskjeller mellom for eksempel helseforetaket Helse Nord og den kommersielle teleaktøren Telenor. Et spørsmål i denne sammenheng blir i så fall om enheters 'form' har noe å si for balansen mellom politisk styring på den ene siden og institusjonell autonomi på den andre. Et spørsmål kan i så fall være om selve tilknytningsformen har noe å si, eller om det er endringen til en ny ordning som betyr noe (Wik 2001).

Sykehusreformen

Sykehusreformen er orientert mot en generell forbedring av norske sykehus, både med hensyn til driften av sykehusene og kvaliteten på tjenestene som tilbys. Staten overtok eierskapet av sykehusene i 2002, noe som kan beskrives som en tydeliggjøring av sykehusene som et ledd i den statlige styringskjeden. Geografisk knytter helseforetakene seg til fem regioner med hvert sitt regionale helseforetak. Fylkeskommunalt eierskap ble fjernet til fordel for en sentralisering av selve eierskapet. Hvorvidt overgangen fra fylkeskommunalt til statlig eierskap har hatt betydning for politisk styring blir dermed et spørsmål, likeens som det kan vurderes om overgangen fra forvaltningsorgan til foretak kan ha hatt betydning for enhetenes autonomi. Fra Helsedepartementets hold skilles det mellom 'indre' og 'ytre' reform. Den ytre reformen angår organiseringen av sykehussystemet. Denne organiseringen er orientert rundt en foretaksstruktur, hvor hovedkomponenten er regionale helseforetak som igjen har underordnede foretak på lokalnivå. De indre reformene er orientert mot forbedringen av både driften av

sykehusene og kvaliteten på tjenestene som tilbys.² Stikkord er effektivitet og kvalitet i tjenester og økonomi. Sykehusreformen har dermed både en strukturell og en substansiell side. I det følgende gjøres kort rede for de fire sakene, deretter kommer en innledende drøfting sakenes relevans i forhold styring og autonomi.

Hva handler casene om?

Senvinteren 2002 oppstod en sykehusinfeksjon som rammet et betydelig antall pasienter ved fjorten sykehus rundt om i landet. Infeksjonen var forårsaket av bakterieinfiserte munnpensler av merket Dentosept fra selskapet Snøgg Industrier. Det viste seg etter hvert at anslagsvis 140–180 pasienter var smittet av en bakterie kalt pseudomonas gjennom bruk av munnpenselen, og det er anslått at 12–15 pasienter døde. Dentoseptsaken ble viet relativt stor oppmerksomhet i nasjonale medier, på grunn av infeksjonens epidemiske karakter og måten bakterien spredde seg på. Saken er relevant i denne sammenheng blant annet fordi den synliggjorde behovet for kommunikasjon mellom enheter i helsesektoren ut over faste styringsdokumenter, vedtekter, budsjetterammer og foretaksmøter.³ Det synes å ha vært et behov for å sikre at helseforetakene opptrådte i tråd med departementets retningslinjer, med andre ord at det var nødvendig å sikre departementets styringsevne i akutte situasjoner. En mer uformell og dynamisk kommunikasjonsmåte enn de som var etablert gjennom de formelle, strukturorienterte ordningene og likeens et samarbeid på tvers av institusjoner og foretak syntes nødvendig. Dermed kan man vurdere spennet mellom de ulike involverte enhetenes roller, enten det dreier seg om regulerings-, kontroll- eller eierroller. Et annet aspekt er at saker som Dentoseptsaken gjennom sin egenart (høy medieprofil, stort offentlig engasjement) er av politisk betydning for statsråd og regjering. For det første synes det nødvendig for statsråden og regjeringen å ivareta sitt konstitusjonelle og politiske ansvar, og for det andre synes det viktig å synliggjøre denne ansvarstakingen overfor offentligheten.

Åfjordsaken handler om nedleggelsen av en psykiatrisk avdeling i Helse Midt-Norges ansvarsområde høsten 2002.⁴ Psykisk helsevern har generelt vært et prioritert politisk område de senere år, og emnet har vært aktuelt både i media og blant politikere. Det hevdes av enkelte at Åfjordsaken ble en slags test for statsråden, mer presist at helseministeren fikk muligheten til å signalisere sin rolle i forbindelse med sykehusreformen. Var han først og fremst en politisk orientert helseminister, eller en mer eierskapsorientert leder? Kanskje kan det skilles mellom politisk lederskap og formelt eierskap her, selv om det ikke er gitt hva det ene eller det andre innebærer. Videre kan saken settes i forbindelse med spørsmålet om helseforetakenes autonomi. Hvor langt kan helseforetakene gå i på egenhånd å avgjøre hvordan helsetjenestene

² Sosial- og Helsedepartementet, rapport: ”Sykehusreformen – noen eierperspektiv”.

³ Helseministerens redegjørelse for Stortinget, jf. Stortingets forretningsorden § 34 a, i forbindelse med utbrudd av sykehusinfeksjoner forårsaket av pseudomonas aeruginosa-bakterien som stammer fra munnpenselen Dent-O-Sept.

⁴ <http://www.aftenposten.no/forbruker/helse/article.ihtml?articleID=4078562>

lokalt i distriktene skal utformes? Lokale aktører valgte å fronte saken gjennom Stortingsrepresentantene fra Sør-Trøndelag, med formål om å sette den på den nasjonale politiske dagsorden.⁵ Åfjordsaken kan også settes i forbindelse med prinsipper for saksbehandling. Spørsmålet i den forbindelse er hvilke instanser som skal tas med på høring, hvor stor åpenhet det skal være rundt beslutningsprosessene og hvem innvendinger mot saksbehandling i denne typen beslutninger skal rettes til. Det er her mulig å trekke en forbindelseslinje til problemstillinger knyttet til demokratispørsmål, blant annet på grunn av at fylket ikke lenger var eiende enhet. Utover en del oppslag i lokal presse ble ikke saken viet spesielt stor oppmerksomhet i media, men det betyr ikke at saken er irrelevant. Denne saken er heller et eksempel på at innholdet er mer interessant enn sakens 'størrelse' skulle tilsi.

Fra statens side var det et uttrykt ønske at det skulle opprettes et nasjonalt innkjøpssamarbeid mellom helseforetakene, på grunnlag av forventede fordeler knyttet til volum, kompetanse og stordrift. Videre signaliserte myndighetene et ønske om at denne enheten av distriktpolitiske hensyn burde plasseres i Vadsø. Det er klart at det opprinnelige initiativet for en slik plassering og organisering av et innkjøpssamarbeid kom fra lokale aktører i Finnmark, blant annet fagbevegelsen.⁶ Spørsmålet blir dermed om de sentrale myndigheters styringsrom gir muligheter for å kombinere ulike hensyn på forskjellige områder, eller "slå to fluer i en smekk." I hvilken grad dette lar seg gjøre vil være en indikator på forholdet mellom myndighetene og helseforetakene, på forholdet mellom sentral styring og tildelt autonomi. I skrivende stund ser det ut som om innkjøpssenteret vil være operativt i løpet av april 2003, under navnet "Helseforetakenes Innkjøpsservice AS."⁷ Sett fra sentrale myndigheters side har saken empirisk sett to sider: Før det første hvilke effekter et samordnet tiltak ville ha for helseforetakene og staten som eier, og for det andre effektene av lokaliseringen av innkjøpsenheten, noe som er tett knyttet til distriktpolitiske målsettinger. Et eventuelt tredje aspekt i tillegg til dette er selvfølgelig helseforetakenes holdninger til en beslutning basert på distriktpolitiske målsettinger like mye som på foretakenes behov.

I forbindelse med sykehusreformen ble det foretatt en gjennomgang av akuttberedskapen knyttet til kirurgi og fødselsomsorg, og denne gjennomgangen skapte turbulens og oppstandelse flere steder i landet. Helse Nord er valgt som eksempel på grunn av de ekstreme avstandene og det sparsomme befolkningsgrunnlaget i de tre nordligste fylkene. Det bør påpekes at det også i andre deler av landet skjedde mye interessant i forhold til omorganiseringen av fødselsomsorgen, blant annet på Østlandet. Der drev aktører i helseforetakene nærmest direkte lobbyvirksomhet overfor sentrale politikere, noe som i seg selv er spesielt tatt i betraktning at det er snakk om statseide foretak. Likeens mobiliserte en rekke kvinnelige stortingsrepresentanter overfor helseforetakene, fordi de var bekymret for foretakenes disposisjoner nettopp når det

⁵ <http://www.aftenposten.no/forbruker/helse/article.jhtml?articleID=4078562>

⁶ <http://www.finnmarken.no/44/43/22/9.html>

⁷ Helsedepartementet: "Informasjon om etablering av Helseforetakenes Innkjøpsservice AS" (<http://www.odin.dep.no/hd/norsk/publ/veiledninger/042031-990024/index-dok000-b-n-a.html>)

gjaldt fødselsomsorgen. Utgangspunktet for Helse Nord var imidlertid at befolkningsgrunnlaget var tynt, og at det derfor ville bli vanskelig å opprettholde den eksisterende strukturen med hensyn til personell og økonomi. Det var bestemt på sentralt hold at organiseringen av fødselsomsorgen skulle ta utgangspunkt i antall fødsler pr. år, med et definert minstekrav til bemanning, kompetanse og vaktberedskap – i tråd med anbefalinger fra Helsetilsynet og Stortinget.⁸ Det er klart at omorganiseringene ville ha relativt store konsekvenser, slik at det var snakk om en betydelig grad av delegert ansvar til Helse Nord. Igjen kan man identifisere en distriktpolitisk dimensjon, hvor tjenestetilbud og – kvalitet står sentralt. Videre kan diskusjonen om fødselsomsorgen ses i lys av sykehusreformens strukturelle føringer på den ene siden, og den forhenværende fylkesvise organiseringen på den andre. Til slutt kan bør man selvfølgelig også ta i betraktning de sentrale myndighetenes rom for – og anvendelse av – styring.

Autonomi, styring og sykehusreform

Det kan i det minste pekes ut tre interessante momenter for drøfting av temaet autonomi og styring i forbindelse med sykehusreformen og de casene som her legges til grunn. For det første kan man vurdere styring i seg selv, og aspekter som er relevant i forhold til dette teoretiske begrepet. Dernest kan man, for det andre, tenke seg en tilsvarende tilnærming til autonomi. For det tredje kan man vurdere balansen mellom nettopp autonomi og styring på generelt grunnlag, både i form av en beskrivelse og i form av dynamikken mellom de to. Herunder kan det pekes på ulike omkringliggende faktorer som påvirker forholdet mellom sentral politisk ledelse og underordnede enheters virksomhet.

Ut fra generelle ideer om hva sykehusreformen er tenkt å være sammenholdt med konsepter som kan sies å høre til New Public Management som generell trend, er det grunnlag for å stille visse forventninger til hvordan den sentrale politiske ledelsen vil utøve sitt lederskap og sin styring. Disse forventningene kan blant annet være at man i regjering og departement vil være opptatt av generelle og brede spørsmål, heller enn enkeltsaker og detaljer. Styring kan forventes å foregå gjennom retningslinjer og rammeverk heller enn gjennom direkte instruksjon og inngripen. Kan dette sies å være tilfelle ut fra de sakene som her er brukt som eksempler? Hvilke elementer er det som spiller en rolle for hvordan styring foregår? I Åfjordsaken synes det klart at styring fra statsrådets hold først og fremst var konsentrert rundt generelle elementer, eksempelvis styringsdokumentene for helseforetakene og psykiatriplanen. Helseminister Høybråten refererte til politiske målsettinger om et bedre psykiatritilbud, men ikke mer konkret enn at disse målsettingene var nedfelt i formelle styringsdokumenter og planer.⁹ Selv om saken i seg selv var brakt på bane gjennom Stortingets spørretime og han derfor måtte forholde seg til den, kan svarene tolkes som et forsvar av ideene om en bred og generell styringsform fra sentralt hold. Så lenge målsettingene kunne nås, var det med andre ord

⁸ http://www.helse-nord.no/Filer//1/2003-02-10_12-34-00_FodeRapport100203v2.pdf

⁹ Stortingets spørretime 16.10.2002, spørsmål 7.

ingen grunn til å gripe inn overfor Helse Midt-Norge. Imidlertid fikk fylkeslegen i oppdrag å vurdere hvorvidt nedleggelsen var forsvarlig ut fra de krav dom er satt til psykiatriske tilbud i distriktene, slik at det var et visst element av kontroll knyttet til den politiske håndteringen av saken. Det er interessant å peke på akkurat dette, fordi det gjenspeiler to ulike tilnærminger til styring. På den ene siden vektla helseministeren brede hensyn til politiske målsettinger, på den andre ble det iverksatt en reaktiv kontroll av helseforetakets beslutning. Mest framtrædende var nok den brede rammestyringen gjennom generelle politiske målsettinger. I tilknytning til omorganiseringen av fødselsomsorgen i Nord-Norge ble det benyttet lignende argumenter, og henvist til styringsdokumenter og foretaksmøter som mekanismer for politisk sikring av gode og tilstrekkelige helsetjenester.¹⁰

I Dentoseptsaken og i forhold til innkjøpssentralen i Vadsø var situasjonen annerledes. For det første, da Dentoseptsaken kom fram i dagen, oppstod en akutt situasjon som fordret konkret handling fra flere aktører. For det andre, var innkjøpssentralen i Vadsø i seg selv i større grad et politisk spørsmål av distriktspolitisk art. I disse to sakene var innslaget av sentral styring betydelig større enn i Åfjordsaken og i forhold til fødselsomsorgen i Nord-Norge. Det betyr imidlertid ikke at de to sakene er like. Dentoseptsaken kan karakteriseres som en akuttsak, hvor behovet for rask handling og ansvarstaking var et sentralt aspekt ved de sentrale myndighetenes handlinger. I stor grad kan man se det sentrale initiativet som en koordineringsinnsats fra de sentrale myndighetenes hold, en innsats som mer eller mindre var en nødvendighet. De involverte offentlige organene – enten det var departementet, helseforetakene, tilsynsmyndigheter eller direktoratet – hadde alle sine spesifikke roller å fylle. Det synes på mange måter som om styringsinnsatsen sentralt var orientert rundt det å sikre at den enkelte enhet fylte sin rolle, i tillegg til det å vise at den politiske ledelsen var i stand til å ta ansvar. Ikke minst fra medias side ble det satt fokus på nettopp den politiske ledelsens evne til å konkretisere ansvarstaking: *”Like sjokkerende som oppdagelsen av årsaken til sykehusinfeksjonene er forsøkene på ansvarsfraskrivelse både fra helsemyndigheter og sykehus...”*¹¹ Helseministerens tilsvarende svar på denne kritikken kom i form av en redegjørelse i Stortinget hvor det konkret ble vist til hvilke tiltak som var iverksatt og hvordan man fra departementets side forsøkte å ivareta det politiske og konstitusjonelle ansvar.¹² Det ble blant annet kjent at helseministeren hadde bedt om en redegjørelse og vurdering fra underordnede enheter om det var behov spesielle eller endrede tiltak fra sentralt hold. På mange måter hadde departementets og statsrådets håndtering av Dentoseptsaken karakter av å være et slags nødtiltak, uunngåelig på alle måter.

I forhold til innkjøpssentralen i Vadsø var imidlertid forholdene annerledes. Denne saken viser et markant politisk engasjement knyttet til to separate målsettinger: På den ene siden ønsket man et mest mulig effektivt innkjøpssamarbeid for helseforetakene (i

¹⁰ Dok. 15 spm. 52 (2002–2003), Dok. 15 spm. 561 (2001–2002), Dok. 15 spm. 552 (2001–2002), Dok. 15 spm. 545 (2001–2002), Stortingets spørretime 29.05.2002, spm. nr. 9.

¹¹ http://www.aftenposten.no/mening/leder_morgen/article.jhtml?articleID=310771

¹² Helseministerens redegjørelse for Stortinget, jf. Stortingets forretningsorden § 34 a, i forbindelse med utbrudd av sykehusinfeksjoner forårsaket pseudomonas aeruginosa-bakterien som stammer fra munnpenselen Dent-O-Sept.

tråd med NPM), på den andre siden fantes et tydelig ønske om å sikre kompetansekrevene sysselsetting i Finnmark og Vadsø. Disse to målsettingene synes å ha forsterket hverandre i den forstand at det ikke var tvil om hva regjeringen ønsket, til tross for motstand fra enkelte hold. Daværende helseminister Tore Tønne understreket sin vilje og evne til å styre: *"Felles innkjøpssentral er en god ide. (...) Jeg har derfor full tillit til at styrene vil vurdere den type gode ideer på et saklig grunnlag. Hvis de mot formodning begynner å drive politikk i form av lokaliseringstrid eller annet som går på tvers av føringene, skal nok jeg som statsråd gripe inn. Det er ikke slik at eierne har abdisert. Staten kan fortsatt bestemme alt."*¹³ Det var ingen som ble spesielt overrasket over at forslaget gikk gjennom, om enn i noe redusert omfang. I denne sammenheng ser det ut som om det finnes to hovedgrunner til å øke graden av sentral styring på bekostning av helseforetakenes autonomi: For det første nødvendigheten av å ta tak i en akutt, landsomfattende krise. Å tydeliggjøre evnen til å ta ansvar ser ut til å ha vært viktig for helsemyndighetene i denne saken. Dette kan ses i sammenheng med den norske tradisjonen for ministerstyre, hvor statsråden og hans myndighetsutøvelse holdes ansvarlig overfor Stortinget. Nettopp det å ta ansvar var et sentralt punkt i Høybråtens redegjørelser overfor Stortinget. For det andre kan en grunn til å øke graden av sentral styring være knyttet til realiseringen av målsettinger som i utgangspunktet ikke er knyttet til helseforetakenes virksomhet. Innkjøpssentralen i Vadsø ser ut til å ha vært en distriktspolitisk kampsak for et bredt spekter av politiske aktører. Til tross for skepsis fra helseforetakenes side var det dermed ingen risiko for regjeringen å ta kontrollen over denne saken. Et spørsmål som i så fall kan stilles, er hvorfor distriktspolitiske målsettinger i denne sammenheng ble så viktig. Spesielt blir dette interessant om man tar i betraktning Åfjordsaken og omorganiseringen av fødselsomsorgen i Hele Nord, hvor distriktspolitisk problematikk var tett knyttet til sakenes innhold. Kanskje var det nettopp dette som gjorde at man ikke kunne kombinere politiske hensyn i disse to sakene, at det allerede i utgangspunktet eksisterte et problematisk forhold mellom flere ulike aspekter innenfor en og samme sak. Motsatt blir dermed mulig å se for seg at ideen om en felles innkjøpssentral ikke nødvendigvis var knyttet direkte til lokaliseringsforslaget, slik at man lettere kunne operere med doble målsettinger. Skillet mellom de to hensynene synes å være tydelig, noe som kanskje kan ha vært med på å gi målene en enkelhet og klarhet som ikke var tilfelle i Åfjordsaken og i forhold til fødselsomsorgen. Det bevisste fokuset på distriktspolitikk i form av et konkret tiltak (innkjøpssentralen) synes lettere å forholde seg til enn den mer sammensatte situasjonen når det gjelder for eksempel fødselsomsorgen. Her var det distriktspolitiske aspektet ikke knyttet til verdien av et enkelt tiltak, men heller til en kompleks vurdering av effektene av planlagte endringer sammenholdt med befolkningens rettigheter og hva som økonomisk–praktisk var mulig.

Hva så med helseforetakenes og de andre underliggende enhetenes autonomi? I tre av sakene som her brukes som illustrasjoner synes helseforetakene i stor grad som autonome aktører. Det bør presiseres at dette ikke innebærer at de er fullstendig løsrevet fra sentral politisk styring, men heller at den sentrale styringen ikke innebærer direkte instruksjon eller overprøvelse av enhetenes beslutninger. Dette gjelder Dentoseptsaken,

¹³ <http://www.finnmarken.no/44/43/22/9.html>

Åfjordsaken og organiseringen av fødselsomsorgen i Helse Nord. I Dentoseptsaken var det et tydelig behov for at den enkelte enhet - uansett hvilket nivå den befant seg på – foretok den handling som var nødvendig. Den sentrale innsatsen var først og fremst knyttet til at de underliggende enhetene gjorde nettopp dette: At de utførte de oppgaver de i utgangspunktet var tildelt. I en evaluering heter det da også at *"Håndteringen av den akutte saken fungerte."*¹⁴ På mange måter kan man si at selve oppgavefordelingen mellom enhetene var den overordnede mekanismen for styringen av innsats, at koordineringen og organiseringen av handling først og fremst var avhengig av funksjons- og rollefordeling. Sakens natur synes å ha fordret høy aktivitet og høyt engasjement på alle nivåer, fra topp til bunn. Dette skiller seg relativt tydelig fra situasjonen i Åfjordsaken og i fødselsomsorgen i Nord-Norge. I disse to sakene overlot statsråden de endelige beslutningene til helseforetakene, under betingelsen om at vilkårene for foretakenes oppdrag ble oppfylt. De generelle policydokumentene, styringsdokumentene og foretaksmøtene synes her viktigere enn direkte inngripen overfor Helse Midt-Norge og Helse Nord. I den grad det er opp til statsråden å definere et foretaks grad av autonomi i enkeltsaker, var situasjonen i begge disse sakene relativt lik: Redegjørelsene i Stortinget var først og fremst konsentrert rundt spørsmålet om helseforetakene gjennom sine vedtak oppfylte kravene som stilles gjennom styringsdokumentene. I Åfjordsaken ble det i Stortingets spørretime spurt om blant annet *"Hvor langt kan helseforetakene gå når det gjelder å legge ned tilbud?"*¹⁵ I sitt svar på dette spørsmålet henviste helseministeren til de fylkesvise psykiatriplanene og helseforetakenes beslutningssystemer generelt, til tross for at saken også ble oversendt fylkeslegen for vurdering. De sentrale helsemyndighetenes opptreden i forhold til omorganiseringen av fødselsomsorgen er en parallell til dette, i og med at det også her ble henvist til generelle styringsdokumenter i forhold til hvilke tilbud som skulle opprettholdes og hvilke som skulle legges ned.¹⁶

Verken i Åfjordsaken eller omorganiseringen av fødselsomsorgen ble det tatt konkrete styringsinitiativ fra sentralt hold ut over å vurdere om sakene i seg selv ble håndtert forsvarlig av helseforetakene. Når det gjelder opprettelsen av det nasjonale innkjøpscenteret og lokaliseringen av dette, var situasjonen klart annerledes. I helseforetakene – med unntak av i Helse Nord – var det en klart kritisk holdning til etableringen av et felles senter i Vadsø. Fra Helse Øst het det blant annet at *"Styret anser forslaget om å etablere en nasjonal innkjøpsentral for helseforetakene i Vadsø som ubensiktsmessig vurdert ut fra en innkjøpsfaglig økonomisk synsvinkel."*¹⁷ Det endelige resultatet i saken var vedtaket om opprettelsen av innkjøpscenteret, men i noe mindre omfang enn det som var intensjonen fra myndighetenes side. Interessant kan være tidligere helseminister Tore Tønnes utsagn angående beslutningsprosessen. Det var klart at helseforetakene selv

¹⁴ Helseministerens redegjørelse for Stortinget, jf. Stortingets forretningsorden § 34 a, i forbindelse med utbrudd av sykehusinfeksjoner forårsaket pseudomonas aeruginosa-bakterien som stammer fra munnpenselen Dent-O-Sept.

¹⁵ Stortingets spørretime 16.10.2002, spørsmål 7.

¹⁶ Dok. 15 spm. 52 (2002–2003), Dok. 15 spm. 561 (2001–2002), Dok. 15 spm. 552 (2001–2002), Dok. 15 spm. 545 (2001–2002), Stortingets spørretime 29.05.2002, spm. nr. 9.

¹⁷ Stortinget. Møte torsdag 21. februar 2002, sak nr. 4. (<http://www.stortinget.no/stid/2001/s020221-04.html#Statsråd%20Dagfinn%20Høybråten.1>)

måtte fatte selve vedtaket, samtidig som det aldri var tvil om at prosjektet i seg selv ville bli gjennomført. Tønne uttalte til avisa Finnmarken: ”*Dette handler om å følge spillereglene.*”¹⁸ I denne saken kan det dermed se ut som om foretakenes reelle autonomi i stor grad var begrenset, til tross for at det foretakene selv som skulle fatte beslutningen om å opprette et felles innkjøpscenter. Relativt sett kan de fire sakene som her benyttes som innfallspunkt tyde på at helseforetakenes autonomi er til dels sterk. Men som alltid er det ingen regel uten unntak: Brede politiske interesser ser ut til å ha konkret innflytelse over foretakenes autonomi. Dette er spesielt tydelig i forhold til innkjøps samarbeidet, men også til dels i Dentoseptsaken. Selv om disse to sakene er av ulik art, kan brede interesser identifiseres i begge. I Vadsø var det brede og sterke distriktpolitiske interesser, i Dentoseptsaken nasjonale hensyn til befolkningens helsesikkerhet. Dette danner en overgang til neste hovedspørsmål: Hva kan man si om balansen mellom autonomi og styring i forhold til sykehusreformen?

I seg selv innebærer reformen – gjennom opprettelsen av helseforetakene – både en strukturell autonomisering av sykehusene og en sentralisering av det overordnede ansvaret. I utgangspunktet er målsettingene tydelige på dette området. ”*Reformens hovedintensjon er å kombinere en klar overordnet statlig ansvars- og eierposisjon overfor sykehusene med økt lokal myndighet gjennom foretaksorganisering.*”¹⁹ Med utgangspunkt i de sakene som her er gjennomgått, kan det stilles en rekke spørsmål knyttet til dette temaet: Er balansen mellom autonomi og styring i tråd med intensjonene? Eller er det slik at helseforetakenes autonomi er til hinder for sentral styring? Står sentrale myndigheters styring i veien for autonom handling? De fire sakene skiller seg fra hverandre angående disse spørsmålene. Dentoseptsaken karakteriseres av de involverte som et godt eksempel på hvordan handling i krisesituasjoner bør fungere, og balansen mellom styring og autonomi kan her nærmest karakteriseres som et prinsipp for arbeidsdeling. Sentrale myndigheters inngripen var i denne saken knyttet til det å ta ansvar, noe som i rapporten ”Sykehusreformen – noen eierperspektiv” understrekes som et sentralt punkt.²⁰ Det mest problematiske med Dentoseptsaken var at den akutte krisen i det hele tatt oppstod. I skyldfordelingsspørsmålet ble produsenten Snøgg Industrier klart pekt ut som syndebukk. Synliggjøring av egen ansvarstaking utgjorde en sentral del av statsrådets uttalelser i denne saken, og – i tråd med ministerstyret – understreket han at også underliggende enheter hadde handlet slik de skulle. Likevel kan man spørre seg om det er slik at denne ansvarstakingen sentralt og den konkrete arbeidsdelingen perifert kan knyttes til hva man *må* gjøre, i større grad enn til hva det er *tenkt* at man skal gjøre? Det er vanskelig å si om organiseringen av sykehusene etter foretaksmodellen har hatt noen betydning for hvordan denne krisen ble håndtert, eller om man ville sett et annet utfall av saken dersom reformen ikke hadde vært gjennomført på det tidspunktet infeksjonene oppstod.

¹⁸ <http://www.finnmarken.no/44/43/22/9.html>

¹⁹ Sosial- og Helsedepartementet. Rapport: ”*Sykehusreformen – noen eierperspektiv,*” i forordet.

²⁰ Ibid, s.5.

I Åfjordsaken og i forhold til omorganiseringen av fødselsomsorgen er det klart at man fra sentralt hold ikke grep direkte inn overfor underliggende enheter, til tross for oppmerksomheten som ble generert rundt sakene fra Stortingets hold. Det bør påpekes at Åfjord bo- og behandlingssenter ble lagt ned, mens det fortsatt er debatt om hvilke tiltak som konkret skal treffes på lang sikt når det gjelder fødselsomsorgen i Nord-Norge. I begge disse sakene synes det som om foretaksmodellen for organiseringen av sykehusene har spilt en rolle, siden det er denne som formelt legger premissene for balansen mellom autonomi og styring. Dermed blir et stikkord for denne balansen tilknytningsform. Det kan tenkes at man i disse to sakene har sett autonome helseforetak som en følge av avstanden til eier/ansvarlig myndighet har økt i forhold til tidligere, da fylkeskommunene hadde en større del av ansvaret for sykehusene. Eieren synes i begge disse to sakene å ha hatt tillit til at foretakene kunne innfri de overordnede målsettingene som ligger i sentrale styringsdokumenter og andre policy-dokumenter. Nettopp disse dokumentene var det også helseministeren ved en rekke anledninger henviste til når det ble reist spørsmål om hvor langt helseforetakene kunne gå i å på egenhånd legge ned eller endre tilbud. Svaret må kunne sies å være at helseforetakene har relativt stort handlingsrom, det vil si at foretakenes autonomi er relativt stor. Hva så med innkjøpsentralen i Vadsø? Her var det snakk om opprettelsen av en ny enhet. På mange måter var problemstillingen dermed motsatt i forhold til i Åfjordsaken og fødselsomsorgen: Hvor langt kan sentrale myndigheter gå i å instruere helseforetakene? I hvor stor grad kan helseforetakene påvirke sin egen situasjon når instruksjon i praksis finner sted? Statens aktive styring i denne saken var motivert av målsettinger som ikke bare handlet om hva som var best for sykehusene, men også om distriktspolitiske målsettinger. Helseforetakenes skepsis til en felles innkjøpsenhet var tydelig, og denne skepsisen ble enda tydeligere når det ble klart at eieren fastslo at enheten skulle lokaliseres til Vadsø. Den politiske styringen fra sentralt hold var aktiv og sterk, til tross for at foretakene selv måtte fatte beslutningen om opprettelsen og lokaliseringen av innkjøpsenheten. Dette kan langt på vei forklare hvorfor enheten ble en god del mindre i omfang enn det som først var tenkt. Imidlertid er det tydelig at regjeringene som var involvert i denne saken hadde bred støtte i Stortinget for sine ønsker, og det er klart at mulighetene for sentral styring er tilstede selv om enhetene som styres i utgangspunktet er tillagt en stor grad av autonomi.

Oppsummeringsvis kan det pekes på følgende: For det første synes det som om de formelle rammene for helseforetakene gir dem en viss autonomi. Dette gjelder selv om det er snakk om nedleggelse av tilbud og enheter, som i Åfjordsaken og i tilknytning til omorganiseringen av fødselsomsorgen. Til tross for oppmerksomheten sakene fikk gjennom blant annet Stortingets spørretimer, syntes ikke de sentrale helsemyndighetene spesielt interessert i å gripe inn så lenge de generelle politiske målsettingene ble ivaretatt. For det andre synes det som om akutte situasjoner som Dentoseptsaken først og fremst fungerer tydeliggjørende, altså at ulike trekk ved balansen mellom styring og autonomi aksentueres når handling tvinges fram. Dette fordi det på alle nivå i styringskjeden var et behov for å ta tak i de problemene som hadde oppstått. På sykehusnivå var det nødvendig å stoppe og forhindre spredning av infeksjonen, på sentralt hold handlet det om å vise evne til å ta ansvar. Balansen mellom sentral styring og delegert autonomi ble tydeliggjort, men kan ikke sies ha vært preget av kontroverser i nevneverdig grad. For

det tredje er det tydelig at det finnes klare rom for sentral politisk styring til tross for helseforetakenes formelle autonome stilling, så lenge den politiske interessen og tyngden bak et styringsinitiativ er tydelig nok. Lokaliseringen av helseforetakenes felles innkjøpssentral i Vadsø er et eksempel på en sak som illustrerer dette.

Utlendingsforvaltningen

I den senere tid har det i media vært rettet en god del oppmerksomhet mot Utlendingsdirektoratet (UDI) i en rekke ulike saker. En del av sakene har vært knyttet til enkelte tjenestemens disposisjoner (Rubina Rana-saken), andre til asyladvokaters uriktige framstillinger av saker (Terje Tune-saken). I tillegg har oppmerksomhet vært rettet mot norsk innvandringspolitikk på generelt grunnlag, noe som er konkretisert gjennom enkelte kontroversielle saker. Det er to av disse sakene som i denne sammenheng skal tas opp, nemlig Mulla Krekar-saken og flykaprersaken. Videre trekkes en parallell til den Andrawes-saken, som også handler om flykapring og terrorisme. Generelt kan det sies at oppmerksomheten har vært rettet mot UDIs praksis, grensedragning for norsk innvandringspolitikk, og ikke minst den formelle ansvarsfordelingen departement og direktorat i kontroversielle saker. I begynnelsen av april 2003 ble det klart at kommunalministeren har iverksatt en omlegging av systemet for politisk styring av utlendingsfeltet, på grunnlag av at rollefordelingen mellom Kommunaldepartementet, UDI, Utlendingsnemnda og Utenriksdepartementet er uklar med hensyn til hvem som kan avgjøre hva, hvilke grunnlag beslutninger skal fattes på og et generelt ønske om politisk kontroll over innvandringspolitikken.²¹

Hva handler casene om?

Gjennom den økte fokus på terrorisme og terrorister etter 11. september 2001 kom det fram at en påstått geriljaleder fra Nord-Irak hadde oppholdstillatelse i Norge. Najmuddin Faraj Ahmed, mest kjent som Mulla Krekar, hadde i en årrekke bodd i Norge samtidig som han sannsynligvis hadde fungert som en ev lederne for den kurdiske, halv-militante organisasjonen Ansar al-Islam.²² Med norsk reisebevis hadde Krekar reist til en rekke land og steder, noe som ble satt i forbindelse med nettopp Ansar al-Islams terrorvirksomhet i Nord-Irak. Etter 11. september kom det antydninger om at organisasjonen hadde tilknytning til terrornettverket al-Qaida og lederen Osama Bin Laden. Hvor Krekar oppholdt seg var i begynnelsen uklart, men etter hvert ble det klart at han var i Iran. Iranske myndigheter utleverte Krekar til Nederland, hvor han ble sittende fengslet etter en utleveringsbegjæring fra Jordan. Etter noen måneder i Nederland ble Krekar utlevert til Norge, under store protester fra en rekke politikere.²³ I

²¹ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article.jhtml?articleID=522261>

²² <http://www.dagbladet.no/nyheter/2002/08/22/346691.html>,
<http://www.dagbladet.no/nyheter/2002/08/22/346737.html>

²³ <http://www.dagbladet.no/nyheter/2002/09/13/348616.html>,
<http://www.dagbladet.no/nyheter/2002/09/21/349396.html>

forbindelse med medias fokus på saken oppstod også en kontrovers knyttet til hvordan saken skulle behandles. Var dette en sak for autonome UDI – som er satt til å forvalte utlendingssaker i Norge – eller var det en sak for statsråd og regjering? Allerede før det var klart hvor Krekar befant seg, satte UDI i gang en gransking av saken. Saken ble overlatt til Kommunaldepartementet, som i utgangspunktet ønsket – og fortsatt ønsker – Krekar ut av landet. Imidlertid ble Krekar i mellomtiden siktet for å ha forbindelser med en privat organisasjon av militær karakter, avhørt amerikanske myndigheter, gjenstand for oppmerksomhet fra internasjonale menneskerettsorganisasjoner og generelt omtalt svært mye i en rekke ulike medier.²⁴ Status i saken er foreløpig ikke endelig avklart, til tross for at det er fattet et vedtak om utvisning fra Kommunaldepartementet. Krekar ble i mars 2003 arrestert etter at siktelsene mot ham ble utvidet, men ble løslatt fra varetekt noen uker senere.²⁵ Begrunnelsen for løslatelsen var knyttet til bevismaterialet som i utgangspunktet var lagt til grunn for fengslingen, nemlig NRKs visning av en redigert versjon av et nederlandsk intervju med Krekar. Etter å ha sett råmaterialet til intervjuet i ankebehandlingen, ble det besluttet at det ikke var grunnlag for videre varetektsfengsling av Krekar.²⁶ Den politiske debatten på nasjonalt nivå om saken var stor, og favnet om alt fra sakens detaljer via saksbehandling til generelle innvandringspolitiske spørsmål. Interessant i denne sammenheng er forholdet mellom Kommunaldepartementet og UDI.

I september 1993 landet et kapret fly på Gardermoen. Kaprerne søkte om politisk asyl i Norge, men trakk søknadene før de var ferdigbehandlet. Begrunnelsen får både kapringen og asylsøknaden var de politiske forholdene i Iran, hvor kaprerne på ulike måter hevdet de var forfulgt og hvor de fryktet for sine gen sikkerhet.²⁷ Etter flere år med skiftende opphold i en rekke ulike land, blant annet var de fengslet for flykapringen i Russland – kom to av kaprerne i april 2001 og mars 2002 til Norge. Dette var de to brødrene Mansour Mohammadi Injeh og Farhad Muhamadi Injeh. Brødrene søkte dermed om asyl i Norge for andre gang, men søknadene ble avslått. Imidlertid fikk begge innvilget arbeids- og oppholdstillatelse, fordi risikerte dødsstraff ved retur til Iran. Dermed oppstod en diskusjon om Kommunaldepartementet burde ha overstyrt UDIs vedtak i saken, og det er dette som gir saken relevans i denne sammenheng. Hvor fritt står UDI i så kontroversielle saker, og når kan departementet gripe inn? Som en kontrast til dette kan man trekke en parallell til den såkalte Souhaila Andrawes-saken, der en flykaprer faktisk ble innvilget opphold. Andrawes var en av kaprerne av et tysk fly i Somalias hovedstad Mogadishu i 1977, men ble ikke arrestert før i 1994. Hun hadde da hatt opphold i Norge siden 1991. Etter å ha blitt dømt og fengslet for kapringen i

²⁴ <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article.ihtml?articleID=481961>,
<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article.ihtml?articleID=481508>,
<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article.ihtml?articleID=481510>,
<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article.ihtml?articleID=481323>,
<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article.ihtml?articleID=481152>

²⁵ <http://www.dagbladet.no/nyheter/2003/03/21/364572.html>

²⁶ <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article.ihtml?articleID=521588>

²⁷ Stortinget. Dok. 15 spm. 510 (2001–2002) og Dok. 15 spm. 486 (2001–2002)

Tyskland ble hun utlevert tilbake til Norge, hvor hun i 1997 ble løslatt av hensyn til familie- og helsemessige årsaker. Saken kan tjene som et eksempel på at en kontroversiell sak ikke nødvendigvis trenger å utfordre forholdet mellom departement og direktorat, i motsetning til det som var tilfellet i flykaprersaken.

Autonomi, styring og UDI

Når det gjelder temaet sentral styring i disse sakene, er det flere interessante ting å peke på. For å begynne med Mulla Krekar-saken, synes det riktig å understreke regjeringens behov for å signalisere et generelt standpunkt. Saken var svært aktuell i politisk innhold, både på grunn av den intensive debatten om bekjempelsen av terror og på grunn av den generelt sett store oppmerksomheten innvandrings saker får. Selve utviklingen av saken var komplisert, av flere grunner. For det første hersket det en del forvirring rundt sakens fakta, så som hvor Krekar hadde oppholdt seg, hvilke forbindelser han faktisk hadde til eventuelle terroristorganisasjoner, og hvordan denne type fakta i så fall skulle tolkes og settes i forbindelse med saksbehandlingen.²⁸ For det andre var det juridiske aspektet ved saken svært komplisert, blant annet på grunn av fengslingen i Nederland, utleveringsbegjæringen fra Jordan, oppholdstillatelsen i Norge og det amerikanske ønsket om å foreta avhør av Krekar.²⁹ For det tredje kan man ta i betraktning det noe uklare forholdet mellom UDI og Kommunaldepartementet i saken, blant annet med grunnlag i hvem som hadde ansvaret for saksbehandlingen i og med at Krekar hadde hatt oppholdstillatelse i Norge siden 1991 og i generelle betraktninger om norsk innvandringspolitikk.³⁰ Etter hvert som saken skred fram ble det i det minste klart at Kommunaldepartementet og kommunalminister Erna Solberg ville sitte med beslutningskompetansen, og dermed legge grunnlaget for UDIs videre håndtering av saken. Dette kan også relateres til sakens faktiske innhold og dens internasjonale aspekt. Tydeliggjøringen av det politiske standpunktet i saken var ikke bare et anliggende mellom regjering og Storting, men også knyttet til internasjonale aktører. Dermed kan det se ut som om hvilke forbindelser en sak har til ulike politiske nivåer spiller en viss rolle for graden av sentralt engasjement, sett i forhold til saker som i lettere kan avgjøres på direktoratsnivå. Dette er også et av de formelle vilkårene som kan fordre sentral inngripen: Utenrikspolitiske hensyn og hensyn til rikets sikkerhet er de legale vilkårene for instruksjon om lovtolkning og skjønnsutøvelse i utlendingsloven §38. Den samme bestemmelsen sier videre at *”For øvrig kan departementet verken instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker.”* Kommunaldepartementet har dermed i utgangspunktet bare begrenset mulighet til å gripe inn overfor UDI. Imidlertid forlåt det grunnlag for en ny realitetsbehandling av Krekars sak, fordi det var mistanke om at han hadde brutt vilkårene for oppholdstillatelsen i Norge. Dermed kom også mulighetene

²⁸ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article.ihtml?articleID=387447>

²⁹ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article.ihtml?articleID=412676>

³⁰ <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article.ihtml?articleID=405342>

for sentral instruksjon av UDI, en instruksjonsmyndighet som også gjelder overfor utlendingsnemnda.

Hva så med flykaprersaken? Brødrene Injeh fikk begge oppholds- og arbeidstillatelse i Norge sommeren 2002, men avslag på asylsøknadene sine. Den politiske stormen rundt saken endret ikke dette, nettopp fordi det er noe uklart hvordan forholdet mellom politisk styring og institusjonell autonomi i praksis skal ordnes. Dette til tross for utlendingslovens relativt klare ordlyd. På mange måter angår balansen skillet mellom prinsipielle saker og saker som ikke utfordrer prinsipielle retningslinjer for utlendingspolitikken. I utgangspunktet er det opp til UDI å varsle departementet dersom de mener en sak kan ha konsekvenser som gir anledning til instruksjon fra sentralt hold. Kommunalministerens hender var i så fall bundet i denne saken, med mindre en ny realitetsbehandling ble iverksatt. Tilsvarende bestemmelser gjelder i forhold til klagesaker i Utlendingsnemnda. Flykaprersaken kan slik være en illustrasjon på Kommunaldepartementets begrensede rom for styring i politisk betente saker, fordi formelle kriterier for inngripen og instruksjon ikke var oppfylt. Imidlertid er et viktig poeng her at departementet kan understreke sitt syn på hvordan UDI skal forvalte regelverket, og dermed sette standard for praksis i lignende saker. Signalene var i så måte relativt tydelige i retning av at flykaprere eller andre som er mistenkt for terrorhandlinger skal vurderes som en sikkerhetsrisiko, slik at utlendingslovens § 38 i større grad kan nyttes som en sikkerhetsventil av departementet. Flykaprersaken er dermed en parallell til Andrawes-saken, hvor lignende vurderinger ble gjort. Hadde Souhaila Andrawes vært ansett som en trussel for rikets sikkerhet ved en eventuell ny behandling av saken, er det neppe sannsynlig at hun ville fått fornyet oppholdstillatelse.

Det som er nevnt overfor angår ikke bare Kommunaldepartementets styringsmuligheter, men også UDIs autonomi. Det synes relativt klart at UDI har en tydelig autonom posisjon som forvalter av utlendingssaker, enten disse er kontroversielle eller ei. Departementets begrensede instruksjonsmuligheter angående enkeltsaker gir direktoratet relativt stort rom for autonom myndighetsutøvelse, noe som klart viser seg i flykaprersaken. Grensene for myndighetsutøvelsen går i de nevnte sakene langs to legale dimensjoner: For det første en dimensjon knyttet til lovbestemmelsenes konkrete innhold, og for det andre en dimensjon knyttet til generell praksis. Det er virker som om de to casene som her er undersøkt i stor grad berører den generelle praksisen, fordi denne lettere enn en enkeltsak kan settes i sammenheng med de brede målsettinger som sentral politisk ledelse forfølger. Videre kan en fokus på generell praksis virke begrensende for UDIs autonomi, nettopp fordi kontroversielle enkeltsaker forstyrrer forholdet mellom sentral ledelse og delegert myndighet. I alle tilfelle synes det klart at UDIs relativt autonome posisjon gjør direktoratet i stand til å fatte beslutninger som kan vise seg problematiske for den politiske ledelsen, fordi disse avgjørelsen ikke nødvendigvis trenger å være i overensstemmelse med politiske ønsker. I flykaprersaken kan dette sies å ha vært tilfelle, og til dels også i tilknytning til foreløpige vurderinger i Krekar-saken. Spesielt signaler om at Krekar – til tross for at man ønsket utvisning – muligens kunne få bli i Norge, utfordret forholdet mellom den politiske ledelsen og direktoratet. Andrawes-saken synes ikke på samme måte å ha utfordret forholdet mellom politisk ledelse og UDI, noe som nok må ses i sammenheng det generelle politiske saksbildet på den tiden saken var aktuell.

Generelt om forholdet mellom UDI og sentral politisk ledelse kan det hevdes at det på den ene siden eksisterer relativt klare føringer på mulighetene for sentral inngripen i enkeltsaker. UDI må kunne sies å være en relativt autonom enhet. På den andre siden er det liten tvil om at den politiske ledelse har behov for å markere seg i enkelte saker og emner som angår UDI. De begrensede mulighetene for instruksjon skaper dermed et visst spenningsforhold mellom departement og direktorat. Dette spenningsforholdet er av skiftende og ustabil karakter, mye på grunn av at hva som er relevante tema i politikken over tid vil forandre seg. Politisk aktuelle saker kan skape behov for å endre retningslinjer og syn på praksis (som illustrert ved Krekar-saken og flykaprersaken), selv om man i lignende saker på tidligere tidspunkt har gitt andre signaler (Andrawes-saken). Forholdet mellom styring og autonomi kan dermed forventes å avhenge av det aktuelle politiske bildet og oppmerksomheten som dette bildet genererer, samtidig som de formelle føringene skaper en relativt statisk, problematisk organisering av forholdet mellom de to forvaltningsnivåene. På mange måter kan en si at spennet mellom autonomi og styring i denne sammenheng avhenger av forholdet mellom formelle og uformelle, politiske og legale føringer.

Kommunikasjon: Tele og kringkasting

Telekommunikasjon og kringkasting er to områder som tradisjonelt i stor grad har vært knyttet til statlig kontroll og myndighetsutøvelse. De siste ti til femten årene har det imidlertid skjedd mye, både i tilknytning til telekommunikasjon og kringkasting teknologisk sett, til bruksmønstre i befolkningen og omfanget av tele- og mediatjenester, og i forhold til organiseringen av eierskap og tilknytningsformer. Generelt er privatisering en trend, likeens som markedsorientering er det (Neby 2002, Statskonsult 2001). Relevansen for dette notatet ligger nettopp i reformene og myndighetsutøvelsen innenfor sektoren, og de fire casene er valgt ut fra dette. Tre av casene er knyttet til telekommunikasjon (BaneTele-saken, sms-saken og fusjonen mellom Telia og Telenor), mens et er knyttet til kringkasting (omorganiseringen av NRKs distriktskontorer).

Hva handler casene om?

BaneTele-saken ble en føljetong i enkelte aviser høsten 2002. Empirisk har saken i hovedsak to sider: For det første kontroversene som oppstod i forbindelse med daværende administrerende direktør Trygve Tamburstuens økonomiske disposisjoner knyttet til private interesser, og for det andre vurderingene av selskapets tilknytning til staten. Disse to aspektene er ikke uavhengige av hverandre, men representerer to ulike dimensjoner i problematikken rundt selskapet. Tamburstuen måtte gå fra sin stilling etter at en rekke uryddige forhold ble avdekket i tilknytning en reise til de olympiske leker i Salt Lake City, et rentefritt lån til svogerens selskap Media Design og en for BaneTele svært ugunstig avtale med finansselskapet H&Q Norden.³¹ Samtidig foretok staten som eier av BaneTele vurderinger omkring organiseringen av eierskap, i og med

³¹ Dagens Næringsliv 01.11.2002, s. 6, http://www.dn.no/artikkel?ID=EPS_74142

at virksomheten til selskapet etter hvert hadde endret karakter. En privatisering syntes å ligge i kortene.³² Temaet styring og autonomi er aktuelt av flere årsaker, blant annet ut fra vurderinger av statens behov for å opptre som en ansvarlig eier og ut fra generelle reformplaner knyttet til selskapet og dets virksomhet.

Telenor Mobil ble av Samferdselsdepartementet 18. januar 2002 pålagt å åpne for at konkurrenten Teletopia kunne bruke Telenors nett, med formål om å tilby sms-tjenester til en svært konkurransedyktig pris. I utgangspunktet skulle vilkårene (blant mht pris og volum) fastsettes gjennom avtale mellom de to selskapene. Imidlertid ble de ikke enige om en løsning, og Post- og Teletilsynet ble brakt inn i saken som mekler. I januar 2003 påla tilsynet Telenor Mobil å inngå en nærmere definert avtale med Teletopia. Post- og Teletilsynet definerte vilkårene blant annet med hensyn til prisen Teletopia skulle betale for bruken av nettverket. Telenors respons på dette var en klage på tilsynets avgjørelse, og en anmodning om at avtalen med Teletopia ikke skulle iverksettes før klagen var behandlet av departementet. Departementet etterkom anmodningen om å utsette ikrafttredelsen av avtalen, i påvente av en endelig avgjørelse av saken.³³ To ting bør påpekes i forbindelse med denne saken: For det første betydningen av konkurransepolitikk i telesektoren, og for det andre at Telenor og Teletopia har vært i konstant konflikt i ulike fora helt siden midten av 1990-tallet. Flere aspekter ved denne saken er interessante i forbindelse med autonomi og styring: For det første forholdet mellom departementet og Post- og Teletilsynet, for det andre forholdet mellom departementet og Telenor (hvor staten har betydelige eierandeler). Videre kan man vurdere de konkurransepolitiske målsettingene opp mot aktørenes opptreden.

Telia-/Telenor-fusjonen omhandler det mislykkede forsøket på å slå sammen to statseide selskaper. Fusjonen viste seg å være umulig etter en over to år lang og svært turbulent forhandlingsprosess. I forbindelse med en rekke problemer underveis i fusjonen kan det argumenteres for at eierne (den norske og den svenske staten) forsøkte å kontrollere selskapenes planer og virksomhet, blant annet i tilknytning til innflytelse i det nye selskapet og i lokaliseringsspørsmål. Det viste seg imidlertid at ingen av statene kunne regne med å få dominerende styringsevne over selskapet. Brede politiske målsettinger var spesielt for den norske eieren viktig, og fusjonen ble på mange måter oppfattet som et mulig virkemiddel for oppnåelse av næringspolitiske målsettinger (Neby 2002). En kan vurdere om balansen mellom det planlagte selskapets autonomi og eiernes muligheter for styring kanskje kan ha tilknytning til sammenbruddet, likeens som dette kan settes i sammenheng med mer generelle trender innenfor reformer i det offentlige.

I september 2002 vedtok NRKs styre å redusere antall distriktskontorer i Nord-Norge, på Vestlandet og på Østlandet fra syv til tre. Forut for vedtakene hadde det vært en rekke diskusjoner om de planlagte tiltakene. Kulturminister Valgerd Svarstad Haugland reagerte spontant på planene, spesielt i forhold til kontorene i Finnmark og i

³² Samferdselsdepartementets pressemelding Nr. 135/2002, 25.10.2002: "BaneTele AS: Endringer i eierskap"

³³ Samferdselsdepartementet 13.02.2003: "Anmodning om utsatt iverksetting av Post- og Teletilsynets vedtak av 080103 om vilkår for Teletopias tilgang til Telenor mobil's nett for tilknytning av selskapets smsc," og Pressemelding nr. 22/2003: "Samferdselsdepartementet har ikke "stengt" Teletopias sms-tjeneste"

Sogn og Fjordane. Også i Stortinget var reaksjonene på NRKs planer sterke, da det rådet en oppfatning av at beslutningene ville ha tydelige konsekvenser for sentrale distrikts- og kulturpolitiske målsettinger.³⁴ Kulturministeren grep to ganger inn og stoppet NRKs planlagte tiltak om sammenslåing av kontorene i Hordaland/Sogn og Fjordane og Troms/Finmark. Saken kan på mange måter illustrere forholdet mellom Kulturdepartementet som politisk styringsinstans og NRK som underordnet autonom enhet. Et annet aspekt er den direkte koblingen til media, i og med at det nettopp dreide seg om en mediebedrift.

Autonomi, styring og kommunikasjon

BaneTele-saken fungerer godt som en illustrasjon på at sentrale myndigheter i enkelte situasjoner kan ha behov for å markere sin styringsevne. Om det legges til grunn at BaneTeles framtid uansett var et tema som skulle vurderes, kan Tamburstuen-saken ha fungert som en påskyndende faktor for mer generelle vurderinger. Det oppstod klare styringsbehov i forbindelse med Tamburstuens noe rotete framtrede, som ikke kan ses uavhengig av selskapets daværende tilknytning til Jernbaneverket. BaneTele ble i utgangspunktet opprettet for å selge ledig kapasitet på det fiberoptiske telenettet som ligger langs landets jernbanelinjer. Imidlertid utviklet selskapets virksomhet seg i en bredere kommersiell retning, blant annet gjennom ønsket om å benytte utbyggingen av togkommunikasjon som et springbrett til landsdekkende, kommersiell mobiltelefoni. At Jernbaneverket satt som eier ble av flere på politisk hold oppfattet som uheldig, fordi man så en risiko for en rolleblanding knyttet til sikkerhetsforvaltning i jernbanedriften og kommersiell drift: *”Det er nødvendig med et klarere skille mellom BaneTeles mer kommersielle virksomheter innenfor telekommunikasjoner og Jernbaneverkets behov for sikkerhetskommunikasjon.”*³⁵ Dette problemet ble aktualisert gjennom Tamburstuen-saken, fordi Tamburstuens disposisjoner ikke syntes å være forenlige med den rollen samferdselsdepartementet ønsket at selskapet skulle ha. Konsekvensen var at eierskapet av selskapet ble flyttet fra Jernbaneverket til Næringsdepartementet, og dermed også at det ble gjort omfattende utskiftninger i selskapets styre. Næringsminister Ansgar Gabrielsen sa følgende: *”Det var naturlig å ta utgangspunkt i et blankt ark. Det styret som satt var basert på eierskapet som var da. Det var et slags etatsstyre.”*³⁶ Det er tydelig at man ønsker et kommersielt orientert styre, i tråd med planer for en eventuell privatisering. Den sterke politiske styringen i BaneTele-saken kan altså ses som en respons på rolleklarhet, og samtidig som et ledd i en framtidig omorganisering av selskapets tilknytning til staten.

Utgangspunktet for den sentrale styringsinnsatsen i sms-saken er ganske annerledes. I denne sammenhengen står konkurransepolitikk i sentrum, til tross for Teletopias påstander om at Samferdselsdepartementet ”beskytter” Telenor på grunn av sine eierinteresser. Klagebehandlingen av Post- og Teletilsynets beslutning var grunnlaget for

³⁴ Dagens Næringsliv 12.12.2002 s. 46, 09.01.2003 s. 42.

³⁵ Samferdselsdepartementets pressemelding Nr. 135/2002, 25.10.2002: *”BaneTele AS: Endringer i eierskap”*

³⁶ Dagens Næringsliv 10. januar 2003, s. 18.

utsettelsen av vedtakets ikrafttredelse. Mer presist var utsettelsen knyttet til vilkårene for Teletopias benyttelse av Telenors nett, og departementet mente at dette var en sak av konkurransemessig prinsipiell art. Uansett var det allerede avgjort at Teletopia skulle ha tilgang til Telenors nett. Vilåret for det sentrale styringsinitiativet er altså at det skal foretas en prinsipiell vurdering av det som i realiteten er en markedsregulering. Hensynet til Teletopia og Telenor ble ikke vektlagt i like stor grad.³⁷ Oppmerksomheten rundt saken var stor, men ser ikke i nevneverdig grad til å ha påvirket departementets inngripen, likeens som partenes holdninger heller ikke ser ut til å ha vært spesielt viktig. Departementets redegjørelse peker mer enn noe annet i retning av en ren juridisk avgjørelse i favør av departementets eget behov for å gjøre vurderinger. Det at departementet i det hele tatt var i befatning med saken, har formelle, juridiske årsaker knyttet til dets rolle som klageinstans. Det bør nevnes at Teletopia i media framstilte vedtaket om utsatt virkning som et endelig nederlag, og rettet kraftig kritikk mot samferdselsminister Torild Skogsholm. Videre har det også vist seg at Teletopia er i ferd med å bygge ut sitt eget nett, slik at de på sikt ikke vil være avhengig av Telenor som leverandør av nettkapasitet.³⁸ Dette ga opphav til en egen pressemelding fra Samferdselsdepartementet som presiserte innholdet i vedtaket om utsettelse.³⁹ Samtidig er det klart at enkelte i den politiske opposisjonen ikke er fornøyd med Skogsholms vedtak, og har tatt initiativ med formål om å få det omgjort.⁴⁰

Når det gjelder fusjonen mellom Telia og Telenor i forbindelse med sentral styring, er det klart at den norske regjeringen hadde relativt klare og sterke målsettinger som det over tid ble klart at man ikke ville oppnå. Dette gjaldt til dels sideeffekter av fusjonen, men også mer direkte muligheten for å kunne øve innflytelse over det nye selskapet (Neby 2002). I dette tilfelle kan man til dels hevde at en forventet mangel på styringsmuligheter ga opphav til en politisk krise, og videre at dette kan settes i sammenheng med at fusjonen ble avblåst i sin helhet. Litt spesielt med denne saken er imidlertid at den angår den *forventede* styringsevnen mer enn den faktiske, siden det var snakk om en reform som i hovedsak ikke ble gjennomført i tråd med intensjonene.

Kulturministerens styringstiltak i forbindelse med NRKs distriktskontorer kan ses i sammenheng med skillet mellom prinsipielle og ikke-prinsipielle saker. Haugland understrekte flere ganger at NRK som statsaksjeselskap skal ha relativt stort handlingsrom for selvstendig handling, men også at *"avgjerder som har direkte og vesentlige konsekvensar for allmennkringskastingstilbodet er likevel ei politisk sak."*⁴¹ Hva var det i så fall som gjorde denne saken spesielt betydningsfull? Det mest interessante i denne sammenheng synes å være den unisone motstanden mot NRKs planer på alle nivå. En

³⁷ Samferdselsdepartementet 13.02.2003: *"Anmodning om utsatt iverksetting av Post- og Teletilsynets vedtak av 080103 om vilkår for Teletopias tilgang til Telenor mobilis nett for tilknytning av selskapets smsc."*

³⁸ <http://www.dagbladet.no/dinside/2003/02/13/361462.html>

³⁹ Pressemelding nr. 22/2003: *"Samferdselsdepartementet har ikke "stengt" Teletopias sms-tjeneste"*

⁴⁰ <http://www.dagbladet.no/dinside/2003/02/18/361838.html>

⁴¹ Kultur- og Kirkedepartementet. Pressemelding nr. 59/02, 21.08.2002.

ting er at statsråden reagerte slik hun gjorde, en annen ting er at også stortingspolitikere, lokalpolitikere og mediefolk rundt om i landet uttrykte bekymring angående planene. Det politiske presset rundt saken var dermed stort, noe som kanskje best illustreres ved at det ikke var nevneverdig dissens mellom politikere i posisjon og opposisjon. På mange måter stod NRKs ledelse – med John G. Bernander i spissen – alene som pådriver for planene, i og med den brede politiske enigheten om distriktskontorenes betydning for folk på Vestlandet og i Nord-Norge.

Når det gjelder de underordnede enheters autonomi i de casene som her er omtalt, bør det innledningsvis pekes på at enhetene det er snakk om er av ulik karakter. I BaneTele-saken og Telia-/Telenor-saken er det snakk om kommersielt orienterte selskapers autonomi overfor staten som eier, mens det i sms-saken først og fremst er snakk om forholdet mellom Samferdselsdepartementet og Post- og Teletilsynet. Telenor og Teletopia er nærmest å oppfatte som klienter eller brukere av systemet, og dermed som avhengige av formelle føringer knyttet til dette. I BaneTele-saken var tilknytningsformen et sentralt tema, og det er i denne sammenheng man må vurdere Tamburstuen-saken og overdragelsen av eierskapet fra Jernbeneverket til Næringsdepartementet. BaneTele befattet seg ikke lenger bare med de oppgaver selskapet ble opprettet for å ta seg av, men hadde tatt et skritt i bred kommersiell retning. Selskapets autonomi som forretningsmessig aktør i et konkurranseutsatt marked var kraftig begrenset på grunn av Samferdselsdepartementets og senere Næringsdepartementets styringsinitiativ. Det bør påpekes at der hvor styringen til å begynne med var orientert mot å rydde opp i uklare forhold internt i selskapet, var den senere orientert mot reform i seg selv. Målsettingene for eierne endret seg, og BaneTele kunne ikke opptre autonomt i nevneverdig grad før en avklaring om selskapets tilknytning til staten var kommet. I det minste synes en delvis privatisering å være en målsetting for eieren. Samferdselsministeren uttalte: *"Det at Jernbeneverket eier BaneTele gjør at etaten blir stilt overfor kryssende interesser. (...) Det blir en blanding av den kommersielle telesatsingen og Jernbeneverkets behov for sikkerhet."*⁴² Videre uttalte hun at *"Etter regjeringens syn vil det være hensiktsmessig å få inn andre eiere i Bane Tele. Selskapet bør få adgang til å bygge allianser i markedet."*⁴³ Eierskapsvurderinger stod sentralt, og begrenset i seg selv selskapets autonomi. Samtidig er det klart at man faktisk hadde en målsetting om å gi selskapet en langt mer autonom stilling, men da atskilt fra politiske målsettinger og forvaltningen i seg selv.

I sms-saken synes Post- og Teletilsynet å ha opptrådt til dels autonomt. Samferdselsdepartementets inngripen skyldes først og fremst Telenors anmodning om utsettende virkning av tilsynets vedtak i forbindelse med klagesaken. I praksis er det dermed snakk om en formell juridisk avgjørelse, som har mer med praktisering av gjeldende regelverk å gjøre enn med forfølgelse av sentrale politiske målsettinger. Konkurransopolitiske målsettinger kan sies å ha vært sakens kjerne, men det var de legale rammene rundt politikken mer enn politikken i seg selv som fordret inngripen.

I Telia-/Telenor-fusjonen var Telenor tildelt en relativt autonom rolle i begynnelsen av prosessen, i tråd med den planlagte fusjon og den påfølgende endringen i

⁴² http://www.dn.no/artikkel?ID=EPS_71248

⁴³ http://www.dn.no/artikkel?ID=EPS_71212

tilknytningsform. Brede politiske interesser må her kunne sies å ha spilt en sentral rolle for selskapets autonome posisjon. Det er imidlertid interessant å peke på at dette mot slutten av fusjonsforhandlingene var interesser som framstod som gjeldende både for selskap og eier, slik det i praksis ikke eksisterte et spenningsforhold mellom stat og selskap. Det var bred nasjonal enighet blant både politiske og forretningsmessige aktører om at fusjonen ikke kunne gjennomføres, til tross for den brede optimismen som rådet i begynnelsen (Neby 2002:204). De sentrale styringsinitiativene pekte i løpet av prosessen i retning av politisk inngripen i forhandling og forberedelse, men det synes å ha vært en viss aksept for dette i Telenor gjennom hele prosessen.

Om NRKs autonomi uttalte kulturministeren at *"Sjølvsagt om det klare utgangspunktet må vera at styret og leiinga i NRK har stort handlingsrom når det gjeld den daglege drifta og organiseringa av selskapet, vil det alltid vera ei politisk sak å vurdere om NRK oppfyller det statlege engasjementet i kringkastinga."*⁴⁴ Oppfatningen om at dette var en politisk sak er tydelig, og det er liten tvil om at det store politiske engasjementet direkte hadde betydning for NRK som autonomt statsaksjeselskap i denne saken. Betydningen av distriktskontorene for befolkningen i landets ulike regioner ble ansett som stor, på grunn av viktigheten av et lokalt kringkastingstilbud, på grunn av at man ønsket en opprettholdelse av de ulike befolkningsområdenes identitet, og på grunn av at man så behovet for å ha aktive journalistiske enheter ute i distriktene. Det var imidlertid aksept for at NRK kunne foreta mindre endringer med formål om økonomisk innsparing, noe som blant annet innebar en sammenslåing av administrasjonene i Troms og Finnmark. Imidlertid ble det opprettet nye stillinger i Finnmark for å styrke det journalistiske tilbudet der. I Sogn og Fjordane ble det ikke gjort endringer.⁴⁵

Det generelle bildet av balansen mellom styring og autonomi i de casene som her er tilknyttet telesektoren, er at konkurranse er et viktig tema. I sms-saken var det konkurransen mellom to teleoperatører som var utgangspunktet for involveringen av myndighetene, i Telia-/Telenor-saken ønsket man å skape et nordisk storkonsern som var i stand til å møte internasjonal konkurranse, og i BaneTele-saken ønsket man å fristille et selskap som i stadig større grad fikk et kommersielt preg. Imidlertid varierer graden av autonomi fra sak til sak, likeens som fokus for styringsinitiativene gjør det. Dereguleringen av telemarkedet synes viktig for alle de tre sakene, og to av dem kan direkte knyttes til planlagt reform (Telia-Telenor og BaneTele). I det store og det hele synes dermed balansen mellom autonomi og styring å være knyttet til regulerings-spørsmål, enten det er snakk om markeder, selskaper eller generell konkurransepolitikk. Regulering og deregulering kan i denne sammenheng knyttes til både beskrivelsen og drøftningen av forholdet mellom styring og autonomi, men også til innholdet i selve styringsinitiativene og den autonome handlingen. Når det gjelder NRKs planer for distriktskontorene, synes den brede koblingen mellom distrikts- og kringkastingspolitikk å ha vært avgjørende for balansen mellom autonomi og styring. Kringkastings betydning for distriktene synes å ha vært en avgjørende faktor, på den måten at sentrale politiske målsettinger klart ble oppfattet som viktigere en autonome disposisjoner fra

⁴⁴ Kultur- og Kirkedepartementet. Pressemelding nr. 59/02, 21.08.2002.

⁴⁵ Kultur- og Kirkedepartementet. Pressemelding nr 07/03, 29.01.2003.

NRKs side. Det sentrale styringsaspektet ble dermed utslagsgivende for NRKs vedtak i saken.

Diskusjon

Casene i de tre områdene som her er tatt opp synes å kunne danne grunnlag for en drøfting av både autonomi og styring, men kanskje mer interessant en diskusjon av forholdet mellom disse to fenomenene på den ene siden og i hvilken grad de står i sammenheng til aspekter som media og demokrati på den andre. Som nevnt innledningsvis kan man oppfatte styring som et instrumentelt verktøy, et virkemiddel til å oppnå målsettinger. Dette er en konsekvenslogisk, organisasjonsteoretisk orientert oppfatning (Scott 1992). Et problem med en slik oppfatning av styring som godt illustreres i dette notatets empiriske grunnlag, er de mange begrensningene på evnen (og viljen?) til å styre og uklarhetene rundt ideen om styring i deg selv. Et utgangspunkt for en drøfting er i så fall hva slags fokus styringsinitiativene har.

I forhold til sykehusreformen er det for eksempel relativt tydelig at man er opptatt av reformens postulater, det vil si den strukturelle fordelingen av ansvar og beslutningsmyndighet på ulike nivåer i styringskjeden. I telesektoren derimot, har man i de casene som behandles her vært mer opptatt av at generelle politiske målsettinger skal kunne gjennomføres uten at de strukturelle ordningene i seg selv har vært tema i styringsinitiativene. Når det gjelder NRKs distriktskontorer var vurderingen av de strukturelle ordningene i seg selv en viktig del av hendelsene, men likevel ikke uavhengig av brede politiske målsettinger på andre områder (for eksempel distriktpolitikk). March og Olsen (1995:242) har foreslått ulike mulige oppfatninger av fokus for styring, blant annet en oppfatning hvor struktur står i sentrum for den politiske agenda. Styringsinitiativene i sykehusreformen må på generell basis kunne sies å være nettopp strukturalistiske. Imidlertid skjer det noe med innholdet i styringen når fokus flyttes vekk fra de strukturelle ordningene. Dette viser seg tydelig i forhold til innkjøpsentralen i Vadsø, hvor sentrale politikere involverte seg i et spørsmål som i hovedsak skulle avgjøres av helseforetakene selv. Dermed kan det hevdes at når et tema blir politisk aktualisert – det vil si når en konkret problemstilling bringes på bane og etter hvert fungerer bindende for beslutningstakerne – kan agendaen for styringsinitiativet endres. Kanskje er det spesielt slik når det finnes mulighet for å kombinere strukturelle aspekter og andre hensyn på en måte som gjør at de trekker i samme retning. I dette tilfelle kan man i så fall snakke om en strukturell agenda for opprettelsen av en innkjøpsentral i kombinasjon med en redistribusjonsagenda knyttet til distriktpolitikk.

På mange måter handler sentral styring i offentlig sektor om politikk i seg selv, noe som kan illustreres ved hjelp av Jacobsens klassiske definisjon (1964:45) av politikk: *"Politikk kan oppfattes som en virksomhet som går ut på å formulere problemstillinger, forsøke å få problemstillinger akseptert som bindende, og eventuelt få organisert kontinuerlig problemløsende virksomhet omkring dem."* For eksempel kan innkjøpsentralen i Vadsø knyttes til lokale aktørers anstrengelser for å skape en ide om at opprettelsen av sentralen kunne settes inn i en distriktpolitisk kontekst, likeens som styringsinitiativet kan oppfattes som en innsats for å gjøre ideen bindende. Imidlertid er grensen mellom politikk og forvaltning

til dels uklar fordi politikk gjerne kan dreie seg om enkeltsaker like mye som generelle problemstillinger, og fordi forvaltning kan bli et politisk tema i seg selv. Selv om det er mulig å skille mellom ulike måter å tenke på i tilknytning til de styrende og de styrte, synes det som om overgangen mellom tankesettene er glidende. Et skille mellom en politisk logikk på den ene siden og en administrativ eller forretningsmessig logikk på den andre (Christensen og Læg Reid 2002) gir et godt utgangspunkt, men det er likevel klart at det eksisterer forbindelser mellom dem. Illustrerende nok kan det pekes på den vanlige, instrumentelle oppfatning av at det er politikerne som skal sette målene for hva administrasjonen skal oppnå. Problemet kan tenkes å oppstå når det ikke er samsvar mellom den politiske og den administrative tankemåten, slik at man i praksis må velge hvilken logikk som skal legges til grunn eller i hvilken grad en av dem *kan* legges til grunn. I denne forbindelse blir handlingers symbolverdi et viktig aspekt. Styring gir muligheter til å sende signaler om standpunkter og ønsker, likeens som det å gjennomføre en reform gjør det (Christensen og Læg Reid 2003a). Å handle ut fra en politisk logikk gir et signal om at man er en ansvarlig politiker, å reformere symboliserer handlekraft. Like mye som at selve handlingen var viktig, symboliserte opprettelsen av innkjøpsentralen i Vadsø sentrale politikeres vilje og evne til å forfølge distriktpolitiske målsettinger. Dette kan ha vært med på å gi ideen om å plassere sentralen i Vadsø en større legitimitet, basert i noe annet enn administrative effektivitetshensyn.

Gitt at styring handler om politikk i større eller mindre grad, finnes imidlertid flere måter å se styring på enn gjennom fokus på redistribusjon, struktur eller symboler. Det kan tenkes at styring handler om et minimalistisk fokus på kanalisering og regulering av de politiske interessene i samfunnet, eller om forsøket på å utvikle samfunnets verdier i seg selv. I alle tilfelle illustrerer disse ulike oppfatningene av styring at begrepet i seg selv er sammensatt, og at man vanskelig kan snakke om politisk styring som en ensartet ledelsesinnsats fra sentrale politiske aktører. Politikk gir i seg selv grunnlag for en problematisering av målsettingene det styres i retning av, likeens som virkemidler og anvendelsen av dem kan være gjenstand for debatt. Ei heller synes det fruktbart å fokusere på styring uten å ta i betraktning de enhetene som i prinsippet skal styres eller tildeles autonomi.

Hvordan skal man så teoretisk koble det problematiske styringsbegrepet til autonomi? Utfordringen er å skape en kobling som i seg selv kan ta opp i seg de ulike aspektene ved styring, gitt at en instrumentell oppfatning ikke gjenspeiler virkeligheten. Til tross for det instrumentelle utgangspunktets mangler, kan det være fornuftig å holde fast ved utgangspunktet, nemlig konsekvenslogikken. Om det skal styres i retning av en målsetting, må noe kunne styres. En styringskjede eller organisasjonsmessig styringslinje er en nødvendig forutsetning for forfølgelsen av politiske målsettinger, uten at det er gitt hvordan denne styringsstrukturen skal se ut eller hvordan den skal fungere. New Public Management-trenden inneholder på dette området enkelte doktriner om hvordan ting bør se ut og foregå, likeens som at konkrete reformer i seg selv kan være preget av anvendte "læresetninger" for organisering av forholdet mellom ledere og underordnede. Hva en autonom enhet egentlig er vil derfor variere, blant annet avhengig av hva slags autonomi det er snakk om, hvilken sektor det dreier seg om, hva enhetens oppgaver er tenkt å være, og de politiske målsettingenes art. Det er tydelige forskjeller angående dette i de tre områdene som er beskrevet i dette notatet.

I telesektoren står konkurransepolitikk sentralt, sammen med ideer om hvilke tilknytningsformer som best kan sikre både fornuftig konkurranse og gode teletilbud (Statskonsult 2001:91). Markedsrettede, fristilte selskaper er et tydelig ønske. I sykehusreformen står hensyn til effektivitet og overordnede velferdspolitiske målsettinger i sentrum, sammen med en ide om klarere ansvarsfordeling i de ulike delene av systemet.⁴⁶ Brede rammer for sentral styring kombineres med autonome offentlige foretak. Når det gjelder utlendingsområdet, står hensynet til lovgiving, saksbehandling, rettferdighet og effektivitet sentralt i forhold til UDI, som en basis for direktoratets strukturelle posisjon. Selv om politiske signaler angående generell innvandringspolitikk selvfølgelig spiller en rolle for UDIs virksomhet, er en uttalt målsetting at den enkelte innvandrers sak ikke skal være gjenstand for politisk påvirkning.⁴⁷ Det er med andre ord snakk om flere ulike grunnlag å vurdere autonomi ut fra, men fellestrekket for alle de tre områdene er en ide om at detaljer bør overlates til underordnede enheter. Hva er det så som påvirker den generelle graden av autonomi? Eller sagt på en annen måte: Hva er det som gjør at man i enkelte saker styrer på en mer direkte måte?

I utgangspunktet ser det ut som om at saker som oppfattes å være politisk viktige og kontroversielle gir større rom for sentral inngripen enn ukontroversielle emner. Dette er et aspekt som viser seg i flere av de casene som er omtalt ovenfor. I forhold til Åfjordsaken understreket for eksempel helseministeren at departementets innblanding i enkeltsaker i utgangspunktet er avgrenset til å gjelde prinsipielle spørsmål. Nedleggelsen av bo- og behandlingssenteret i Åfjord ble ikke av departementet oppfattet som prinsipielt viktig, og derfor grep man heller ikke konkret i selve beslutningen. I kontrast til Åfjordsaken, for eksempel i Telia-/Telenor-saken, ble prinsipielle spørsmål tydelig viktige og spilte en avgjørende rolle for den politiske ledelsens beslutning om å avblåse fusjonen. I Mulla Krekar-saken synes det også å ha vært et politisk engasjement ut over det vanlige, og en rekke prinsipielle elementer knyttet til innvandringspolitikk var viktig for de konkrete vurderingene i saken. Det kan tenkes at saker som gir ulike muligheter for ulike typer styring, vil vise at balansen mellom styring og autonomi kan variere. Dette kan igjen knyttes til March og Olsens (1995:242) kategorier for sentral styringsagenda. For eksempel kan man vurdere casene fra UDI i tilknytning til en forventning om at den politiske styringen er knyttet til fordeling/omfordeling av innvandreres rettigheter. Dersom man tar utgangspunkt i at UDI driver virksomhet som er knyttet til fordeling og forvaltning av rettigheter, kan det forventes at saker som utfordrer den etablerte oppfatningen av hvordan slike rettigheter skal distribueres blir omdiskuterte politiske tema. Mulla Krekar-saken og flykaprersaken er eksempler på dette, at etablerte oppfatninger av hva som gir legitimt grunnlag for visse saksvedtak blir utfordret. En slik oppfatning synes i seg selv å være relativt uproblematisk. Imidlertid oppstår et problem med denne forklaringen dersom man tar Andrawes-saken i betraktning. I Krekar-saken var det sentrale styringsinitiativet både tydelig i seg selv og virkningsfullt i praksis. I flykaprersaken var det mer tydelig enn virkningsfullt, på grunn av formelle føringer på mulighetene for politisk inngripen. Det politiske engasjementet i

⁴⁶ Sosial- og Helsedepartementet, rapport: ”Sykehusreformen – noen eierperspektiv”

⁴⁷ http://www.udi.no/dokumenter/pdf/arsrapport/2001/udi_2001.pdf

Andrawes-saken var tydelig hos både styrende og opposisjonelle politikere, men saken i seg selv synes ikke å ha utfordret forholdet mellom UDI og den politiske ledelsen. Dermed må man vurdere den politiske betydningen av saker på et annet grunnlag enn den praktiske inngripen som foretas overfor forvaltningen, altså på et annet grunnlag enn balansen mellom styring og autonomi. I telesektoren finnes det imidlertid også eksempler på saker hvor det politiske engasjementet har hatt direkte konsekvenser for en saks utfall. Telia-/Telenor-saken er et slikt eksempel, BaneTele-saken et annet. Felles for disse sakene synes å være ønsket om å kunne utøve politisk styring i en viss grad, forskjellen angår grunnlaget for dette. I BaneTele-saken var grunnlaget for inngripen interne forhold, i Telia-/Telenor-saken var grunnlaget i like stor grad knyttet til eksterne. Hvorfor blir det da viktig å konkretisere den politiske styringen? Hva er det som gjør at det i samme sektor synes å være forskjellig grunner for et større engasjement sentralt? Hvordan skal man vurdere det politiske engasjementet i de ulike sakene, dersom det ikke er direkte sammenheng mellom en saks natur og styringsinitiativet?

Media, oppmerksomhet og politikk

I hvilken grad saker får offentlig oppmerksomhet synes å spille en viss rolle for hvordan sentral politisk ledelse forholder seg det å ta styringsinitiativer. Dermed blir media en viktig faktor, både som arena for å vise handlekraft, som en arena for politisk opposisjon, og som en arena hvor underordnende enheter og brukere kan fremme saker og standpunkter. Samtidig er media – i tillegg til å fungere som en arena – selv aktører i den politiske virkelighet (Eide og Hernes 1987). Enkelt saker synes å spille en stadig større rolle, selv om det ikke er slik at hver eneste sak som får medieoppmerksomhet blir politisk viktig. Enkelt sakenes store betydning står i kontrast til den idealistiske oppfatningen av at styrende politikere først og fremst skal være opptatt av de store og generelle spørsmålene i sin utøvelse av politisk lederskap. Det er kanskje slik at enkelte saker kan ha prinsipielle sider, men dette skaper nye spørsmål: Når en statsråd uttaler at det er de prinsipielle sakene som er viktigst for departementet og regjeringen, hva er det som skiller de prinsipielle sakene fra de mer ordinære og dagligdagse? Er det slik at de sakene som ikke er prinsipielle er uviktige, selv om de har et aktuelt politisk tilsnitt? Og er det nødvendigvis noen sammenheng mellom graden av prinsipielle innslag i en sak og hvor stor oppmerksomhet den får i media?

En faktor som synes å være avgjørende for politiseringen av saker, er graden av oppmerksomhet som vies det generelle temaet saken kan knyttes til. Det er klart at tid og oppmerksomhet er begrensede ressurser i forhold til politikeres evne til å utøve politikk (Olsen 1983, Læg Reid og Roness 1999). Dermed synes det riktig å forvente at kontekstuelle faktorer – som for eksempel det generelle politiske bildet – har betydning for politikernes evne og muligheter til ta initiativ i konkrete saker. Mulla Krekar-saken og flykaprersaken er eksempler på saker som i media knyttes direkte til mer overordnede tema, i disse to tilfellene den generelle kampen mot terror. Aktualiseringen av dette temaet etter hendelsene i New York 11. september 2001 har lagt føringer for politikkenes fokus på mer enn en måte, og i disse to sakene på relativt konkret vis. På mange måter representerer dette en type kontekstuell føring som i seg selv har direkte konsekvenser for innholdet i politikken. Kampen mot terror blir dermed et overordnet hensyn som

ikke uten videre kan overses eller overstyres, fordi viktigheten av å bekjempe terror tas for gitt. På sett og vis kan det kanskje hevdes at styringsinitiativ som settes i forbindelse med slike hensyn har en *a priori* legitimitet det sjelden stilles spørsmål ved. Mer presist kan man kanskje si at tema som tas for gitt som aktuelle har større betydning for den daglige saksorienterte politikken, enn tema som ikke er etablerte i det offentlige informasjonsbildet. Dersom kurdiske geriljaledere og iranske flykaprere faller innenfor rammene for hvem som skal klassifiseres som terrorister, synes derfor de sentrale politiske styringsinitiativene på mange måter umiddelbart legitime. Når UDI som saksbehandler er satt til å forvalte innvandringspolitiske tiltak i forhold til de lover, regler og retningslinjer som allerede er fastlagt, kan saker som utfordrer etablerte politiske oppfatninger framstå som prinsipielle.

Her kan det trekkes en parallell til Dentoseptsaken, som er et annet eksempel på at bred oppmerksomhet gjør sentrale styringsinitiativer viktig. Parallellen ligger ikke i betydningen av kontekstuelle faktorer, men heller i synliggjøringen av politisk engasjement. Likeens som i Mulla Krekar-saken og i flykaprersaken lå de formelle rammene for sentral styring relativt fast, slik at det reelle handlingsrommet var begrenset. Imidlertid eksisterer det ikke i samme grad begrensninger på selve synliggjøringen av sentral politisk innsats, fordi denne i større grad er avhengig av uformelle kanaler. Gjennom media kan politisk ledelse dermed understreke sine handlinger og formålet med disse, noe som synliggjør flere aspekter som er viktig for politisk virksomhet. Ansvarstaking, handlekraft, politiske målsettinger, avstand til opposisjon og hensynet til befolkningen er alle aspekter som kan markeres gjennom medieoppmerksomhet. Men hva er det som kommer først? Er det medias dekning av en sak som fører til at den blir politisk viktig, eller er det den politiske viktigheten av en sak som fører til at den får oppmerksomhet i media?

I Telia-/Telenor-fusjonen var medieoppmerksomheten rundt saken svært stor. Det er på det rene at det var store hindre for en fusjon knyttet til en rekke faktorer, men også at de involverte aktørene til dels var oppmerksomme på disse potensielle problemene. Nettopp problemene som partene møtte underveis førte til store medieoppslag, og det kan diskuteres om ikke ulike medier framstilte saken på en måte som forsterket et generelt inntrykk av konflikt. Norge-/Sverige-dimensjonen var kanskje den mest iøyenfallende, og den oppmerksomme leser kunne nok gjennom media fått en redegjørelse for de fleste tenkelige stereotypier om nordmenn og svensker. At ”alt er politikk” i Norge var viktig i svenske medier, at svenskene var ignorante var tema i norske medier (Neby 2002:147). Det finnes i grunnen ikke holdepunkter for å si noe om hva som kom først, om det var de politiske problemstillingene eller om det var mediens framstilling av tema som gjorde dem til problematiske. Imidlertid kan det hevdes at disse to problemene i seg selv og mediedekningen av dem ikke var uavhengige av hverandre. Kanskje er det nettopp det dynamiske forholdet mellom de to som er karakteristisk for enkeltsakenes betydning i dagens politiske verden, at media skaper politisk oppmerksomhet rundt enkeltsaker og at politiske tema i mediene gir muligheter for å drive politikk i enkeltsaker. Om det er slik at media først og fremst skaper arenaer for utøvelsen av politikk, kan en oppfatning av media som ”vakt hund” på langt nær dekke betydningen av disse arenaene (Åsard og Bennet 1997:143). Det er på det rene at politikere gjerne bruker media aktivt, men også at media legger rammer for politikernes

virksomhet. Oppmerksomhet rundt en sak er utvilsomt viktig som en føring på politisk aktivitet, men like viktig er politiske ledes muligheter til å uttrykke seg i media. Et poeng her er at mediene til en viss grad bestemmer hvordan ulike aktører kan uttrykke seg (1997:37). Gjennom media får politikere muligheten til å uttrykke seg, men til en viss grad skjer dette på medias nåde.

SVs Kristin Halvorsen uttalte et sted at *"...ofte handler det jo vel så mye om å få oppmerksomhet om en sak i forhold til mange andre. Den mest effektive måten å få oppmerksomheten til en Stortingsrepresentant på, er jo å få en avis til å ringe."*⁴⁸ Om dette gjelder for Stortingsrepresentantene, er det grunn til å anta at også regjeringens medlemmer og andre politiske ledere er følsomme overfor oppmerksomhet fra medias side. Men hva med media som en faktor i forholdet mellom styring og autonomi? Det er klart at mediedekningen av saker – både i omfang og i innhold – har konsekvenser for politisk fokus og innsats. To stikkord kan nevnes som viktige i denne sammenheng: Oppmerksomhet og publikum (Eide og Hernes 1987:12). På den ene siden er aktivitet i mediene en kamp om oppmerksomhet rundt saker, en kamp som går i retning av både politikernes ønsker og mediens egen agenda. På den andre siden er media vridd i retning av publikum, noe som tar form av ulike aktørers kamp om publikums gunst. Det er kanskje her at det prinsipielle ved enkeltsaker kommer inn i bildet. Hvordan politisk ledelse forholder seg til saker som i media framstår som spesielt viktige, synes å ha konsekvenser for de styrendes forhold til de styrte. Å vise handlingsvilje og –evne i media kan være verdifullt, fordi synliggjøringen av politikens vesen har en symbolsk verdi (Edelman 1988:7–8).

I denne sammenheng kan det pekes på to av casene knyttet til sykehusreformen. For det første kan den politiske håndteringen av Dentoseptsaken ses som en symbolsk synliggjøring av handlingsevne og ansvarstaking. Medias dekning av saken var stor, og de involverte aktørene ga klare uttrykk for hvordan de selv tok initiativer for håndteringen av krisen. Som nevnt tidligere kan det sentrale styringsinitiativet i denne saken rent teknisk oppfattes som en politisk koordinerende innsats, da det er grunn til å tro at de underordnede enhetene uansett ville handlet slik de gjorde for å takle krisen. Overfor befolkningen og den politiske opposisjonen er symbolverdien av å vise handlekraft og ansvar stor, slik at det oppstår et behov for å vise styring mer enn å styre i seg selv. Interessant er det dermed å peke på at helseministeren selv var fornøyd med hvordan saken ble håndtert av de involverte enhetene, at han i Stortinget uttrykte tilfredshet med egen suksess. Til tross for det sentrale fokuset på å vise handlekraft, handlet altså de underordnede enhetene relativt autonomt. Kanskje kan man hevde at den sentrale styringsinnsatsen først og fremst var av symbolsk karakter, fordi krisen i stor grad ble håndtert av de underordnede enhetene uten at det på sentralt hold var nødvendig med direkte instruksjon. For det andre kan man se på etableringen av innkjøpsentralen i Vadsø. Her ble to konkrete hensyn kombinert, nemlig effektivitets- og stordriftshensyn knyttet til sykehusenes innkjøp på den ene siden og distriktpolitiske hensyn på den andre. Distriktsdimensjonen har tradisjonelt vært et viktig aspekt ved norsk politikk, og i denne saken kunne et konkret styringstiltak føre til at man slo "to

⁴⁸ Dagbladet. Magasinet, 15.03.2003. (<http://www.dagbladet.no/magasinet/2003/03/15/363972.html>)

fluer i en smekk.” Daværende helseminister Tore Tønnes respons i avisa Finnmarken på helseforetakenes noe lunkne innstilling til ideen var tydelig som både styringssignal og symbolpolitikk: ”Hvis de begynner å drive politikk i form av lokaliseringsstrid eller annet som går på tvers av føringene, skal nok jeg som statsråd gripe inn. (...) Staten kan fortsatt bestemme alt.”⁴⁹ Det er ingen tvil om at statsråden her understreket betydningen av distriktpolitikken for departementet og regjeringen, noe som videre kan innebære at selve beslutningen om å plassere innkjøpsentralen i Vadsø i tillegg kan tolkes som et symbol på at distriktpolitikken i seg selv fortsatt var viktig sentral. Mediene fungerte som en formidler, og på mange måter oppstod også en slags forpliktelse knyttet til statsrådets utsagn. Helseforetakene kunne rett og slett ikke sette Tønnes vilje til side, noe som klart begrenset deres autonomi. Eide og Hernes (1987:30) snakker om et *mediatriangel*, hvor mediens påvirkningskraft har konsekvenser for forholdet mellom andre aktører. Kanskje er det slik at framstillingen av saken i media gjorde at Tønnes utsagn ble en bindende politisk uttalelse, og videre at helseforetakenes autonome posisjon ut fra dette ble svekket. En skal imidlertid ikke undervurdere betydningen av politiske standpunkter i seg selv, da det er klart at distriktpolitikk og forholdet mellom sentrum og periferi er en viktig dimensjon ved norsk politikk (Lipset og Rokkan 1965).

Forholdet mellom media, styring og autonomi er også interessant i tilknytning til NRKs planlagte nedleggelse og sammenslåinger av distriktskontorer. Interessant nok bar distriktskontorenes dekning av saken relativt stort preg av lokale aktørers ønske om opprettholdelsen av kontorene, og likeens de sentrale politiske myndigheters tilsvarende målsetting. Enkelte har understreket eierens makt i forbindelse med media på den siden, og makten til den som får oppmerksomhet i media på den andre (Mathiesen 1986). Det paradoksale her er at NRK som medieaktør dekket en sak hvor det for det første var motsetninger mellom eier og selskap, for det andre interne uenigheter om hva som var best, og for det tredje en sak som i stor grad skapte engasjement i publikum. Det som er mest slående med innholdet i NRKs dekning av denne saken er at den *ikke* synes å ha hatt spesielt stor betydning for forholdet mellom nettopp politisk styring og institusjonell autonomi. Kanskje var det først og fremst sammenfallet mellom standpunktet til aktørene som befant seg utenfor NRK som i denne saken hadde størst innflytelse. Oppfatningene av at distriktskontorene ikke bare var nødvendige – men også viktige – synes å ha vært avgjørende, uavhengig av den oppmerksomheten som saken fikk i media. Dermed ser det ut som om det brede grunnlaget for det politiske presset i denne saken hadde større betydning enn dekningen av saken i seg selv. Det kan imidlertid vurderes om den sterke støtten rundt kulturministerens standpunkt ville vært like synlig uten medias (og dermed også NRKs) dekning av saken.

Medieframstillingen av saker kan imidlertid også ha andre konsekvenser eller spille andre roller. I sms-saken ble departementets avgjørelse om å utsette ikrafttredelsen av Post- og Teletilsynet i media frontet som et direkte styringsinitiativ, hvor hensikten var å stoppe Teletopias planer om å tilby billige sms-tjenester over Telenors nett. Imidlertid viste dette seg å være en konsekvens av skjev fokus, da man i framstillingen av saken nærmest spilte på en framstilling av saken som Davids kamp mot Goliat. Samferdsels-

⁴⁹ <http://www.finnmarken.no/44/43/22/9.html>

departementet rykket ut med en pressemelding som i stor grad tilbakeviste mediekritikken, fordi den viste til de formelle rammene for klagebehandlingen av saken.⁵⁰ Det var ikke slik at departementet hadde satt en stopper for Teletopias ønsker og virksomhet, men heller at man uansett var nødt til foreta en klagebehandling etter formelle retningslinjer. I denne saken var det prinsipielle elementet knyttet til konkurransepolitikk mer enn til forholdet mellom hovedaktørene, og dermed virker det som om media til en viss grad ”bommet på blinken” i sin framstilling av saken. Dermed var saken heller ikke spesielt godt egnet som en mediearena for politisk virksomhet, fordi premisene for medieframstillingen var feilaktige. På bakgrunn av dette kan det virke som om medias reelle betydning for politisk styring og underordnet autonomi ikke bare er knyttet til graden av oppmerksomhet som etableres rundt en sak, men at den også avhenger av hva innholdet i saken faktisk innebærer. I denne spesifikke saken er det ikke holdepunkter for å si at forholdet mellom Post- og Teletilsynet og departementet ble utfordret, ei heller forholdet mellom departementet og Telenor.

Hva kan man så trekke ut av denne diskusjonen? For det første synes det riktig å peke på at en mediesaks politiske betydning ikke nødvendigvis avhenger av om den er av prinsipiell karakter eller ikke. I større grad er betydningen avhengig av sakens relevans, enten dette er i forhold til politisk fokus hos de styrende politikere eller i form av sakens aktualitet. Politiske ledes bruk av media har betydning som symboler på handlekraft, ansvarstaking eller generell markering av standpunkter. Samtidig er det klart at media til en viss grad setter rammer for politiske ledes muligheter til å gjøre som de vil. For det andre har mediene – og den oppmerksomheten som rettes mot ulike saker av betydning – innvirkning på forholdet mellom aktører, og dermed også på forholdet mellom autonomi og styring. En aktørs evne til å etablere oppmerksomhet rundt en sak, eller en aktørs evne til å etablere konkrete oppfatninger av innholdet i en sak gjennom media, kan på mange måter fungere bindende for forholdet mellom aktører. Oppmerksomhet rundt en sak kan legge føringer på utøvelsen av styring, men det er ikke gitt på forhånd hvilken retning disse føringene angir. Imidlertid kan det tenkes at medias oppmerksomhet rundt saker og den betydningen den eventuelt har for forholdet mellom autonomi og styring, også kan ha konsekvenser ut over det som foreløpig er behandlet i denne diskusjonen. Det er i tillegg klart at der hvor media og fokus på enkeltsaker kan ha konsekvenser, så vil de strukturelle ordningene man endrer eller oppretter også ha ringvirkninger.

Implikasjoner for studier av styring og autonomi

I det følgende settes fokus på virkningene av medieoppmerksomhet, fokus på enkeltsaker og den strukturelle organiseringen av forholdet mellom autonomi og styring. I forhold til en diskusjon omkring dette kan det være fornuftig å gjøre to typer analytiske skiller: For det første kan man trekke et skille mellom to gjennomgående tema i dette notatet, nemlig betydningen av reformer i seg selv på den ene siden og medias

⁵⁰ Samferdselsdepartementet. Pressemelding nr. 22/2003, 13.02.2003.

(<http://www.odin.dep.no/sd/norsk/aktuelt/pressem/028021-070059/index-dok000-b-n-a.html>)

betydning på den andre. For det andre kan det trekkes et skille mellom hvilket nivå som vurderes. I så måte kan det skilles mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, hvor det viktige blir å vise kontraster, paralleller og sammenhenger mellom de ulike implikasjonene som kan tenkes å forekomme. Det synes klart at de ulike faktorene må settes i sammenheng med hverandre.

Et utgangspunkt kan være det demokratiske dilemmaet knyttet til hvor stor handlefrihet underordnede autonome enheter kan ha, før denne friheten legger begrensninger på folkevalgte politikeres styringsevne (Grønlie og Selle 1998). I denne omgang kan dilemmaet knyttes til de strukturelle føringene som legges gjennom omorganiseringen man foretar i ulike reformer. Det kan være på sin plass å trekke vekslers på et eksempel: Sykehusreformen innebærer en statlig overtakelse av sykehusene, og opprettelsen av regionale helseforetak med underordnede enheter. En konsekvens av dette er at fylkeskommunenes rolle endres og marginaliseres, til fordel for autonome heleforetak og sentrale styringsmekanismer. Når fylkene ikke lenger har ansvaret for sykehusene, innebærer dette at regionale og lokale aktører ikke på samme måte som før kan forholde seg til dem i forsøket på å påvirke organiseringen og driften av sykehusene. I Åfjordsaken var dette tydelig. Lokale aktører forsøkte i utgangspunktet å henvende seg til Helse Midt-Norge for å få gjennomslag for sine synspunkter, men møtte liten forståelse for sin oppfatning av at foretaket burde ta distriktpolitiske hensyn. Løsningen for Fosen-politikerne ble dermed lobby overfor Stortingsrepresentantene fra Sør-Trøndelag. Resultatet av denne lobbyvirksomheten viste seg gjennom at helseministeren måtte svare for saken i Stortingets spørretime. Med andre ord fordret Stortingets engasjement i saken statsrådets oppmerksomhet. Hvorvidt dette kunne skjedd dersom fylkene fortsatt var ansvarlige for sykehusene er et relativt åpent spørsmål, men det er på det rene at lobby overfor sentrale politikere var Fosen-politikernes viktigste virkemiddel i denne saken. Også i de fleste av de andre sakene som er lagt til grunn for dette notatet har spørsmål i Stortingets spørretimer og statsråders redegjørelser for saker vært av stor betydning.

Et spørsmål er i så måte om det at lokale aktører går direkte til sentralt nivå – uten at det regionale nivået fungerer som et filter eller som en ”buffer” – har virkninger for forholdet mellom den utøvende og den lovgivende makt. En sentral forventning om så er tilfelle, kan være at forbindelsene mellom Storting og regjering i stadig større grad vil preges av at spørretime og statsrådens redegjørelser for Stortinget blir viktigere. Dette kan igjen kobles til tanken om enkeltsakenes økende betydning for sentrale politikere og politiske institusjoner.

Det synes dermed som om endrede forutsetninger for lokal påvirkning av regionale aktører kan ha konkrete effekter på forholdet mellom nasjonale aktører som Storting og regjering. Dermed kan man forvente at organiseringen og balanseringen av forholdet mellom sentral styring og fristilling av underordnede enheter har konsekvenser for det politiske systemet i en grad som overskrider forholdet mellom de styrende og de styrte enhetene. Et paradoks i denne sammenheng er at styringshensynet tradisjonelt har vært tillagt stor vekt i norske offentlige reformer (Christensen og Lægveid 2003d:8). De mulige effektene på andre deler av statssystemet har ikke i like stor grad vært et tema når tiltak har vært iverksatt.

I så måte blir media igjen et aktuelt tema. Medias evne til å sette saker og tema på den politiske dagsorden viser seg i flere av casene å ha sentral betydning. I BaneTele-saken kan Dagens Næringslivs artikkelserie om Trygve Tamburstuens handlinger på mange måter ha fungert som en synliggjøring av et problem. Denne synliggjøringen kan videre ha lagt føringer på regjeringens handlingsrom, i den forstand at man i forhold til offentligheten generelt og Stortinget generelt må framvise ansvarlighet. I tråd med prinsippet om ministerstyre kan offentliggjøringen av problemene i BaneTele oppfattes som en egen arena for politisk handling i reaktiv form, i og med at det å gjennomføre tiltak var mer eller mindre påkrevd. På sett og vis kan man si at saken ble ”løftet ut” av den politiske sfæren og inn i den offentlige, hvilket tydelig kan ha konsekvenser for håndteringen av saken. Flyttingen av eierskapet fra Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket til Næringsdepartementets eierskapsavdeling kan være en illustrasjon på dette. Imidlertid er kanskje Mulla Krekar-saken og flykapersaken i større grad gode eksempler på at mediedekningen av ulike saker fører til en spenning mellom politisk ledelse og underordnede enheter på den ene siden, og mellom den utøvende og den lovgivende makt på den andre. Innvandringspolitikk er generelt et kontroversielt tema, og satt i sammenheng med den senere tids fokus på bekjempelse av terrorisme ble de to sakene gjenstand for stor medieoppmerksomhet og minst like stor politisk debatt.

Det kan her identifiseres et spenningsfelt mellom fire ytterpunkter: For det første regjeringens håndtering av saken, for det andre UDIs forvaltning av utlendingssaker, for det tredje Stortingspolitikernes holdninger, og for det fjerde mediedekningen av sakene. Disse fire ytterpunktene relaterer seg til hverandre på en måte som gjør at man vanskelig kan vurdere forholdet mellom styring og autonomi (i praksis forholdet mellom regjeringen/departementet og UDI) uten å ta hensyn til trekk ved media og Storting. Nettopp i forbindelse med dette blir symbolpolitikk viktig. I begge sakene lå det muligheter for å ta opp mer prinsipielle sider ved norsk innvandringspolitikk, gjennom blant annet media. Å synliggjøre standpunkter var viktig for opposisjonen i Stortinget like mye som for regjeringen, men samtidig lå det begrensninger på hvor langt den politiske ledelsen kunne gå i å fatte vedtak. Dette på grunn av formelle retningslinjer knyttet til forholdet mellom UDI og departementet, men også på grunn av kontekstuelle forhold som i stor grad var betinget av mediedekning (for eksempel den internasjonale kampen mot terror). Sakenes kompliserte natur spilte i seg selv også en rolle, fordi juridiske føringer i inn- og utland måtte vurderes. Videre er det klart at spesielt Mulla Krekar-saken av politiske aktører ble benyttet til å markere avstand til politiske motstandere, noe som blant annet kom til uttrykk gjennom Fremskrittspartiets understreking av betydningen av en restriktiv innvandringspolitikk.

Medieoppmerksomhet rundt omstridte saker ser dermed ut til å ha en effekt på forholdet mellom de folkevalgte og regjeringen, likeens mediene er i stand til å sette den politiske dagsorden. Når agendaen fastslås i offentligheten, tvinges politikere uansett institusjonell tilhørighet til å forholde seg til sakene agendaen består av. Dette har klare implikasjoner for forvaltningen fordi enkeltsaker gjerne kan nyttes som arenaer for politikk, og fordi denne politikken igjen påvirker styrende politikeres retningslinjer for forvaltningen.

Avslutning

De elleve casene og tre sektorene som er lagt til grunn for dette notatets utforskning av temaet autonomi og styring gir klare indikasjoner på at det ikke bare er forholdet mellom den styrende og den styrte som må tas i betraktning. For det første har en rekke ulike forhold betydning for forholdet mellom nettopp styring og autonomi, og for det andre har forholdet mellom styring og autonomi betydning for en rekke andre aspekter. Dermed må man ikke bare se på forholdet mellom de to fenomenene, men også på konsekvensene av balansen mellom dem og hvilke aspekter som påvirker denne balansen. Basert på gjennomgangen av casene og diskusjonen av dem kan det foreslås i det minste fire aspekter som kan tas i betraktning i undersøkelser av forholdet mellom styring og autonomi. Disse fire aspektene er:

1. Forholdet mellom utøvende myndigheter og representative organer. Eksempelvis kan dette dreie seg om forholdet mellom regjering og Storting på nasjonalt nivå eller forholdet mellom enheter på ulike nivå, som forholdet mellom fylkeskommuner og staten. Erkjennelsen av at skillet mellom forvaltning og politikk på langt nær er skarpt blir her viktig.
2. Forholdet mellom media og de involverte enhetene. Medias evne til å påvirke den politiske dagsorden – og dermed den forvaltningsmessige – er tydelig. I så måte spiller fokus på enkeltsaker en stor rolle.
3. Forholdet mellom politikk i enkeltsaker og politikk på prinsipielt grunnlag. Ulike saker synes å gi ulike muligheter for politisk ledelse til å bestemme hvor bredt eller spesifikt fokus skal være i forhold til en sak eller et tema.
4. Forholdet mellom sentrum og periferi når det gjelder mediens betydning og demokratisk innflytelse. Spørsmålet blir hvilke kanaler som velges når aktører skal fremme sine hjertesaker og standpunktene de har til disse.

Det er klart politiske og administrative aktørers relasjoner til media, forholdet mellom regjering og Storting, forholdet mellom sentrum og periferi, og forholdet mellom underordnet autonomi og sentral styring ikke på noen måte er uavhengig av hverandre. Det er imidlertid *ikke* klart hvordan den enkelte sak best kan angripes fra et analytisk ståsted, fordi sakenes egenart og karakter varierer. De enkelte casene skiller seg fra hverandre like mye som de illustrerer likheter, hvilket i seg selv viser behovet for overordnede teoretiske rammeverk for fortolkningen av balansen mellom autonomi og styring og denne balansens relasjoner til demokrati og media. Likevel synes en kombinasjon av empirisk orienterte tilnæringer å være nødvendig for å kunne favne om de mange aspektene og uklare kausalforholdene knyttet til temaet styring og autonomi.

Referanser

- Boston, J. et al. (1996) *Public Management: The New Zealand case*. Auckland: Oxford University Press.
- Bruck, P.A. (1992) "Crisis as Spectacle: Tabloid News and the Politics of Outrage." I M. Raboy og B. Dagenais (red.): *Media, Crisis and Democracy. Mass Communication and the Disruption of Social Order*. London: SAGE Publications.
- Brunsson, N. og J.P. Olsen (1993) *The Reforming Organization*. New York: Routledge.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2001) "Coping with Modern Leadership Roles – the Problematic Redefinition of Public Companies." Bergen: LOS-senteret, notat 0107.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2002) *Reformer og lederskap: Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2003a) "Administrative Reform Policy: The Challenges of Turning Symbols into Practice." *Public Organization Review: A Global Journal*, 3: 3–27.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2003b) "Autonomization and policy capacity – dilemmas and challenges of political executives." Paper til workshop "Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives," City University of Hong Kong, 5. – 6. april.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2003c) "Governmental autonomization and control – The Norwegian way." Paper til 7th International Research Symposium on Public Management, Hong Kong, 2.–4. April.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2003d) "Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen." Bergen: Rokkansenteret. Notat 1-2003.
- Christensen, T., P. Læg Reid og L. R. Wise 2001: "Assessing Public Management Reform in Norway, Sweden and the United States of America." *International Journal of Political Studies* (September): 41–70.
- Christensen, T. og B.G. Peters (1999) *Structure, Culture and Governance. A Comparative Analysis of Norway and the United States*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Czarniawska-Joerges, B. (1988) *Ideological control in nonideological organizations*. New York: Praeger.
- Edelman, M. (1971) *Politics as Symbolic Action*. New York: Academic Press.
- Edelman, M. (1988) *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Eide, M. og G. Hernes (1987) *Død og pine: om massemedia og helsepolitikk*. Oslo: FAFO.
- Elster, J. (red.) (1986) *Rational Choice*. Oxford: Basil Blackwell.
- Grønlie, T. og P. Selle (red.) 1998: *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Hofstede, G. (2001) *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hood, C., C. Scott, O. James, G. Jones og T. Travers (1999) *Regulation Inside Government. Waste-watchers, Quality Police and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsen, K.D. (1964) *Teknisk hjelp og politisk struktur: En studie av norsk landbruksforvaltning 1874–1899*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kickert, W. (2001) "Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies." *International Public Management Journal*, 4 (2): 135–150
- Lipset, S.M. og S. Rokkan (red.) (1965) *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.

- Lægheid, J. og P.G. Roness (1999) "Administrative Reform as Organized Attention." I M. Egeberg og P. Lægheid (red.): *Reforming Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Mathiesen, T. (1986) *Makt og medier. En innføring i mediesosiologi*. Oslo: Pax.
- Neby, S. (2002) "Interessekonflikt, kommunikasjonssvikt og kulturkollisjon. En studie av fusjonen mellom Telia og Telenor." Hovedoppgave. Bergen: Institutt for Administrasjons- og organisasjonsvitenskap.
- Neby, S. (2003) "Autonomi og styring – en oversikt over noen illustrerende case" Paper. Bergen: Rokkansenteret.
- Pierre, J. (2003) "Central agencies in Sweden: a report from Utopia." I C. Pollitt og C. Talbot (red.): *Unbundled government*. London: Taylor and Francis
- Pollitt, C. (2003) "Agencies, Apples and Pears: Mapping the Agency Debate." Paper til 7th International Research Symposium on Public Management, Hong Kong, 2. – 4. April.
- Scott, W.R. (1992) *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. 3. utgave. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Statskonsult (2001) *Monopoler for fall*. Oslo: Statskonsult.
- Wik, M.H. (2001) "Verdier og tilknytningsformer." Bergen: LOS-senteret, rapport 0106.
- Zuna, H.R. (2001) "The Effects of Corporatisation on Political Control." I T. Christensen og P. Lægheid (red.): *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Åsard, E. og W.L. Bennet (1997) *Democracy and the Marketplace of Ideas. Communication and Government in Sweden and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokk.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

2003

- 10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 9-2003 *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.
- 8-2003 *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 5-2003 *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørgaard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.

2002

- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.

- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortory States». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinhórsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 12-2002 *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig døv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 1-2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.