



OsloMet - storbyuniversitetet

Monica Auberg

Stortingets regjereri over regjeringen

En analyse av Stortingets anmodningsvedtak

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 10. mai 2019

Forord

Som departementsansatt gjennom ca. 20 år har jeg sett at antall anmodningsvedtak Stortinget fatter har økt drastisk. Jeg har selv hatt ansvar for å gjennomføre anmodningsvedtak hvor Stortinget instruerer regjeringen om å gjennomføre konkrete regelendringer, uten at det er vurdert om alternative virkemidler, eller en annen innretning på reguleringen, kan være vel så effektivt for å nå målet. Som en som er mer enn middels interessert i at vi må bruke samfunnets ressurser effektivt, har dette gjort meg nysgjerrig på å studere anmodningsvedtakenes innhold nærmere. Formålet med studien har vært å undersøke i hvilket omfang og hvordan Stortinget gjennom sine anmodningsvedtak begrenser regjeringens handlingsrom til å utforme offentlig politikk.

Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min veileder, førsteamanuensis dr.philos. Inger Marie Stigen, for hennes store engasjement og faglige innspill. Hun har kommet med uvurderlige og konstruktive tilbakemeldinger. Jeg vil også takke min arbeidsgiver, Nærings- og fiskeridepartementet, for at jeg har fått anledning til å ta et deltidsstudium, og mann og barn for å ha holdt ut med meg i denne perioden.

Anmodningsvedtakene er relativt lite studert empirisk og lite behandlet i teorien. Jeg håper at min studie kan vekke også andres interesse for dette fenomenet i vår statsskikk. Selv om vi i januar i år fikk flertallsregjering, noe som må ventes å føre til en drastisk nedgang i antall anmodningsvedtak, må vi regne med at vi ved en senere korsvei igjen får en mindretallsregjering. Hvis den praksisen vi så fra Stortinget under de periodene regjeringen Solberg var mindretallsregjering fortsetter, er det etter min mening grunn til å vurdere om det bør fastsettes noen formelle skranker for Stortingets anmodningsvedtak.

Monica Auberg, 10. mai 2019

Sammendrag

Stortinget styrer regjeringen stadig oftere, gjennom såkalte anmodningsvedtak. Et anmodningsvedtak er en instruks fra Stortinget til regjeringen, som innledes med formuleringen «Stortinget ber regjeringen...» Frem til slutten av åttitallet fattet Stortinget et meget beskjedent antall slike vedtak per år. På slutten av 90-tallet endret dette seg, og antallet økte drastisk. Etter 2013 har antallet anmodningsvedtak eksplodert ytterligere, og det fattes nå 400-500 anmodningsvedtak per år. Denne praksisen blir ofte omtalt som «stortingsregjereri», som er et begrep som innebærer at man kritiserer Stortinget for å drive med noe som regjeringen burde få drive med i fred (Sejersted 2003, 281).

Med utgangspunkt i teori om politikkutforming, og forskning som viser at politikkutformingsprosessene har blitt mer anarkistiske og tilsynelatende mindre rasjonelle, har jeg studert utviklingen i omfanget av, og innholdet i, anmodningsvedtakene. Jeg har kodet innholdet i 1246 vedtakspunkter for å undersøke *i hvilket omfang og hvordan* Stortingets anmodningsvedtak påvirker regjeringens handlingsrom til å utforme offentlig politikk, og om dette har utviklet seg over tid. Min studie viser at Stortinget i omtrent en tredjedel av alle anmodningsvedtakene instruerer regjeringen om hvilket virkemiddel den skal iverksette. Dette begrenser regjeringens handlingsrom til å vurdere alternative tiltak. Det kan hevdes at dette kortslutter den politikkutviklingsprosessen som utredningsinstruksen legger opp til, som krever at statsforvaltningen identifiserer og konsekvensutreder *alternative* tiltak. Utredningsinstruksen er et av regjeringens viktigste styringsverktøy: Gjennom å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, skal vi unngå sløsing med ressurser.

Som påpekt i Nasjonalbudsjettet 2019 (Finansdepartementet 2018, 6), så blir det stadig viktigere å gjennomgå offentlig ressursbruk og tilstrebe bedre bruk av skattebetalernes penger, for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn. Gitt dette behovet kan det argumenteres for at de folkevalgte bør bestrebe seg på å gi regjering og forvaltning handlingsrom til å kunne vurdere og anbefale de tiltakene som vurderes å gi størst samlede positive virkninger, i forhold til negative virkninger, for samfunnet. Dette skulle tilsi at partiene på Stortinget er mer tilbakeholdne med å ta stilling til virkemiddelbruk, uten at det foreligger en utredning og et forslag fra regjeringen.

Abstract

More often than before, the Parliament governs the Government through a certain kind of instructions, called «anmodningsvedtak». This is an instruction from the Parliament to the Government, that begins with the phrase "The Parliament asks the Government..." Until the end of the 1980s, the Parliament made few such instructions per year. At the end of the 1990s, this changed, and the number increased drastically. After 2013, the number of such instructions has exploded, and there are now 400-500 such instructions per year.

Based on theory of policy design, and research showing that policy design processes have become more anarchist and seemingly less rational, I have studied the development in the scope of, and the content of, this kind of instructions. I have coded the contents of 1246 instructions to examine to what extent, and how, these instructions affects the Government's room for manoeuvre to design public policy, and whether this has evolved over time. My study shows that the Parliament, in about one-third of its instructions, orders the Government on which policy instrument to implement. This limits the Government's room for manoeuvre to assess alternative measures. It can be argued that this obstructs the policy formulation process that the State Administration should do, in order to identify and assess alternative measures. Making impact assessments of alternative measures, is an important management tool for the government: by preparing a good basis for decisions on governmental action, we should avoid waste of resources.

As pointed out in the National Budget 2019 (Ministry of Finance 2018, 6), it becomes increasingly important to review the use of public resources and to strive for better use of taxpayers' money, to ensure a sustainable welfare society. Given this need, it can be argued that the Members of Parliament should strive to give the Government and the State Administration room for manoeuvre, so that it can recommend the course of action that is considered to give the highest overall positive impacts, in relation to negative impacts, to society. This should indicate that the political parties in the Parliament should be more reluctant to decide on the use of policy instruments, without the existence of an impact assessment and a proposal from the Government.

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2019

Innhold

Forord	II
Sammendrag.....	III
Abstract	IV
1 Innledning og problemstilling	1
1.1 Valg av teoretisk rammeverk.....	6
1.2 Om regjeringens plikt til å følge Stortingets instruksjer.....	7
1.3 Oppgavens videre oppbygning	9
2 Teori om politikkutforming.....	10
2.1 Teori om politikkutforming som lineære rasjonelle prosesser	10
2.2 Teori om politikkutforming som flerstrømsprosesser	13
2.3 Hypoteser.....	19
3 Metode.....	23
3.1 Forskningsdesign	23
3.2 Nærmere om undersøkelsen	24
3.2.1 Populasjonen	24
3.2.2 Utvalg	24
3.2.3 Valg av enheter, variabler og variabelverdier	25
3.3 Reliabilitet og validitet	29
3.3.1 Reliabilitet	29
3.3.2 Validitet.....	30
4 Empiri.....	32
4.1 Instruksjer om virkemidler – omfang og typer	32
4.2 Instruksjer om hvilke virkemidler regjeringen skal iverksette fordelt på politikkområder	35
5 Analyse.....	41
6 Konklusjon og implikasjoner	49

6.1	Konsekvenser for politikkutformingene.....	49
6.2	Konklusjon.....	51
6.3	Om valg av metode og teori	53
7	Litteraturliste	55
	Vedlegg	59
	Kodeskjema.....	59
	Kodebok	60

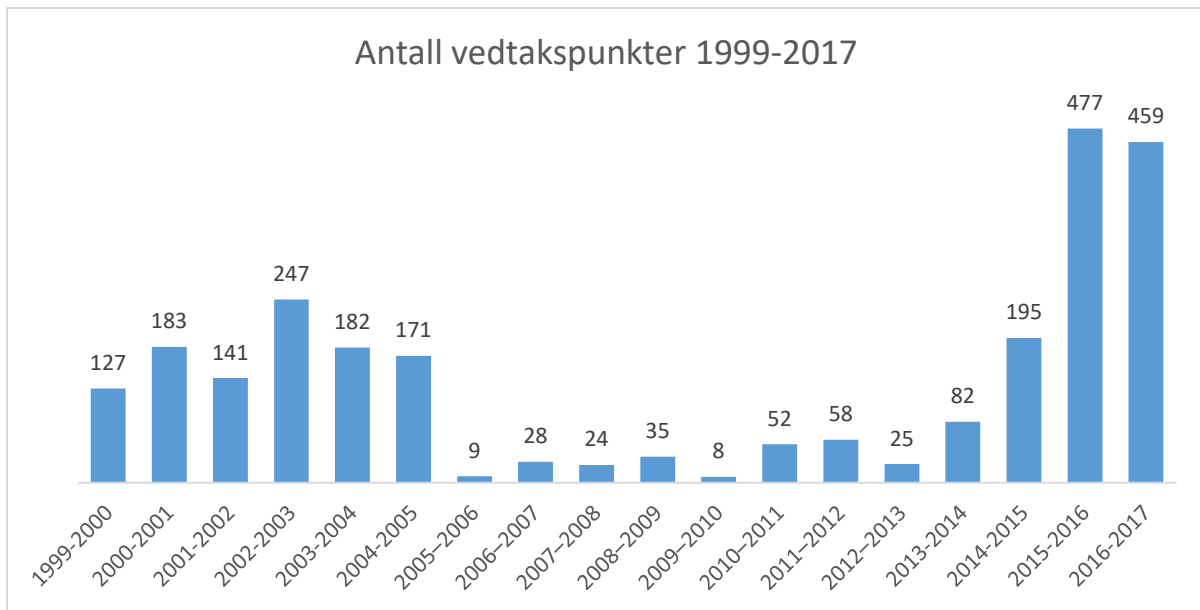
Figurliste

Figur 1.1 Totalt antall vedtakspunkter i anmodningsvedtakene fra høstsesjonen 1999 til vårsesjonen 2017	2
Figur 2.1 Politikksyklusens fem steg	11
Figur 4.1 Antall virkemiddelinstrukser og totalt antall vedtakspunkter, per sesjon	33
Figur 4.2 Antall virkemiddelinstrukser, fordelt på type virkemidler, per sesjon	34
Figur 4.3 Prosentvis fordeling av type virkemiddelinstrukser, per sesjon	35
Figur 4.4 Antall virkemiddelinstrukser, fordelt på politikkområder, summert for de fire utvalgte sesjonene	36
Figur 4.5 Antall virkemiddelinstrukser fordelt på politikkområder, per sesjon	37
Figur 4.6 Antall og type virkemiddelinstrukser per politikkområde, sesjon 2016-2017	37
Figur 4.7 Antall og type virkemiddelinstrukser per politikkområde, sesjon 2015-2016	38
Figur 4.8 Antall og type virkemiddelinstrukser per politikkområde, sesjon 2000-2001	39
Figur 4.9 Antall og type virkemiddelinstrukser per politikkområde, sesjon 1999-2000	39

1 Innledning og problemstilling

I kronikken «Stortingets skadeverk mot parlamentarismen» skrev Kåre Willoch at «... selv de beste politikere kan være ute av stand til å styre godt nok når selve styringssystemet, og den politiske situasjonen som det skaper, gjør det umulig å gjennomføre noen målrettet og konsekvent politikk» (Willoch 2003). Willoch peker her på konsekvensene av Stortingets instruksjonsmyndighet og at Stortinget utvikler et «stortingsregjereri», i strid med det han mener er grunnleggende prinsipper for deling av makt og ansvar mellom Storting og regjering. Året etter sendte daværende stortingspresident Jørgen Kosmo brev til Stortingets øvrige representanter og ba dem «skjerpe seg» – og «slutte å instruere regjeringen i hytt og vær» (VG 2004). Willochs og Kosmos kritikk var rettet mot Stortingets bruk av instruks, særlig gjennom såkalte *anmodningsvedtak*. Et anmodningsvedtak er en instruks fra Stortinget til regjeringen, som innledes med formuleringen «Stortinget ber regjeringen...» (Stortinget u.d.). Vedtakene er korte og lyder eksempelvis som følger: «Stortinget ber regjeringen fremme en sak om endring av forurensningsloven, slik at kommunene får hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyrer i forsøplingsaker» (Statsministerens kontor 2018, 68). Frem til slutten av åttitallet fattet Stortinget et meget beskjedent antall slike vedtak per år – mellom 0 og 4. På slutten av 90-tallet endret dette seg, og antallet økte drastisk. Økningen har fortsatt, med unntak av perioden 2005-2013, da Norge hadde flertallsregjering. Etter 2013 har antallet anmodningsvedtak økt betydelig fra sesjon til sesjon, med en topp i sesjonen 2015-2016, da det ble fattet 393 anmodningsvedtak med 477 vedtakspunkter¹. Fra 1999 til 2017 ble det totalt fattet 2265 vedtak med 2503 vedtakspunkter, se figur 1.1.

¹ Enkelte anmodningsvedtak er delt inn i flere underpunkter, og det er dette som betegnes som vedtakspunkter.



Figur 1.1 Totalt antall vedtakspunkter i anmodningsvedtakene fra høstsesjonen 1999 til vårsesjonen 2017 (Kilde: De årlige stortingsmeldingene om anmodnings- og utredningsvedtak)

Sammenlignet med perioden rundt 2003/2004, da Willoch og Kosmo kom med sin kritikk, ser vi i dag omtrent en dobling av bruken av anmodningsvedtak, og debatten om bruk av slike instruksjoner er igjen på dagsorden. I tidsskriftet *Stat & Styring* pekes det i en serie artikler i 2018 på at mengden anmodningsvedtak fra Stortinget er problematisk. Det pekes blant annet på at instruksjoner i enkeltsaker kan føre til uklare ansvarsforhold mellom statsmaktene, at det er problematisk ut fra de grunnleggende prinsippene om maktfordeling mellom lovgivende og utøvende myndighet, at det er dårlig arbeidsfordeling, og at det er regjeringen og forvaltningen som har utredningskapasitet og som er pålagt å følge saksbehandlingsregler og god forvaltningskikk (Aspøy 2018, 44-45). Videre problematiseres det at anmodningsvedtak ofte medfører redusert handlingsrom for regjeringen, ved at den blir bedt om å sette i gang tiltak og regelendringer som medfører økte kostnader, eller som øremerker bevilgende midler (Thorsen 2018, 38-39). Aslak Bonde gir uttrykk for at den økende bruken av anmodningsvedtak seiler opp som et av de største styringsproblemene vi har i dag. Han mener at disse vedtakene er i ferd med å bli en av de største tidstyvene for sentralforvaltningen, og at Stortinget gjennom anmodningsvedtakene i ganske stor grad styrer ressursbruken i departementene (Bonde 2018, 48-49). Også i ulike dagsaviser har bruken av anmodningsvedtak vært kritisert i en rekke kronikker. Eksempelvis mener leder i tankesmien *Civita*, Kristin Clemet, at vi bør vende tilbake til maktfordelingsprinsippet og la regjering og embetsverk få anledning til å prioritere, utrede og fremme gjennomtenkte forslag, som opposisjonen så kan slutte seg til eller ta til motmæle mot på en måte som skaper god politisk

debatt (Clemet 2018). Også nestleder i tankesmien Agenda, Kaia Storvik, mener det er grunn til bekymring når bruken av anmodningsvedtak øker kraftig. Hun påpeker at det øker faren for at Stortinget overstyrer og detaljstyrer regjeringen (Storvik 2018).

Den 30. september 2002 ble det avgitt en rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Frøilandutvalget 2002). Utvalget pekte på flere forhold som tilsier at Stortinget bør bruke sin instruksjonsmyndighet med varsomhet (Frøilandutvalget 2002, 90-91):

- Bruk av instruksjoner kan føre til uklare ansvarsforhold mellom Storting og regjering, og dermed begrense Stortingets mulighet til senere å kontrollere og ansvarliggjøre regjering og statsråder.
- Omfattende bruk av instruksjoner kan svekke regjeringens autoritet og handlekraft.
- Det er regjeringen som er leder av forvaltningen og som dermed har det apparatet som er nødvendig for å utrede og behandle saker på en forsvarlig måte.
- Instruksjonsmyndigheten er et uklart styringsinstrument. Eksempelvis kan det være utfordrende å avklare rekkevidden av slike instruksjoner og noen ganger har Stortinget gitt instruksjoner som forutsetter utgifter uten at nødvendige bevilgninger følger med.
- En formell instruks er bindende på ubestemt tid, til den endres eller bortfaller ved et nytt vedtak.

Frøilandutvalget (2002, 92) mente at instruksjonsadgangen burde forbeholdes «saker av særlig politisk eller prinsipiell betydning». Utvalget vurderte det likevel ikke som hensiktsmessig å innføre formelle skranker for Stortingets instruksjonsmyndighet (Frøilandutvalget 2002, 91). Utvalgets vurderinger gjaldt for instruksjoner generelt, men veksten i antall anmodningsvedtak fremstår som den motiverende årsaken til utvalgets problematisering av Stortingets instruksjonsrett (Frøilandutvalget 2002, 88). Antall anmodningsvedtak per sesjon er som nevnt nær doblet siden den gang, og Holmøyvik (2018) reiser på nytt spørsmålet om det bør innføres fastere rammer for Stortingets anmodningsvedtak. For å vurdere dette påpeker han at det er behov for mer kunnskap. Hvilke konsekvenser har for eksempel vedtakene for regjeringens styringseffektivitet og evne til å føre en helhetlig politikk, og har omfanget av slike vedtak uheldige konsekvenser for departementenes ressursbruk og prioriteringer?

Et av regjeringens viktigste styringsverktøy, er utredningsinstruksen. Utredningsinstruksen er en felles instruks for departementene og deres underliggende virksomheter i

statsforvaltningen, og stiller krav om utredning av alle statlige tiltak som har virkninger utover den virksomheten som utreder tiltaket. Formålet med instruksene er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, som for eksempel reformer og regelendringer. Utredningsinstruksene etablerer et minimumskrav til utredning i form av seks spørsmål som statsforvaltningen skal besvare i alle utredninger. To av de sentrale punktene er å identifisere *alternative tiltak*, og å utrede og vurdere *virkningene* av de aktuelle tiltakene (Finansdepartementet 2016). For hvert tiltak skal tiltakets samlede positive virkninger vurderes opp mot tiltakets samlede negative virkninger. Som en hovedregel bør man anbefale det tiltaket som vurderes å gi størst samlede positive virkninger, i forhold til samlede negative virkninger, for samfunnet (Direktoratet for økonomistyring 2018). Regelrådet² viser i sin årsrapport for 2016 til at der det foreligger anmodningsvedtak fra Stortinget, brukes dette som begrunnelse for hvorfor en utredning er svak (Regelrådet 2017, 41). I årsrapporten for 2018 gjentar Regelrådet at anmodningsvedtakene ofte fører til at utredninger som bør gjøres, ikke blir gjort eller begrenses for mye. Rådets erfaring er at utrederne ofte foreslår det Stortinget har anmodet om «uten å gjøre en utredning som tar hensyn til ulike forhold eller vurderer om problemstillingen kan løses bedre på en annen måte» (Regelrådet 2019). Dette er en sterk indikasjon på at det kan være en sammenheng mellom innholdet i instruksene fra Stortinget og at statlige tiltak ikke utredes godt nok. Ved ufullstendige eller manglende utredninger øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke kan gjennomføres, som gir uønskede virkninger eller som innebærer sløsing med samfunnets ressurser (Finansdepartementet 2016). Som Aftenpostens politiske redaktør Trine Eilertsen skriver i sin «hyllest til utredningsinstruksene», så har penger «alltid en alternativ utnyttelse, og politikerne skal undersøke om pengene de har tenkt å bruke, kan komme bedre til nytte på andre måter, samtidig som målet nås» (Eilertsen 2018).

Basert på Regelrådets erfaringer, den enorme økningen i antall anmodningsvedtak, og debatten rundt konsekvensene av dette, har jeg undersøkt følgende:

I hvilket omfang og hvordan påvirker Stortingets anmodningsvedtak regjeringens handlingsrom til å utforme offentlig politikk, og har dette utviklet seg over tid?

² Regelrådet er en virksomhet som har som formål å bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk. Rådet gransker om konsekvensutredninger i forslag til nytt eller endret regelverk som påvirker næringslivet, tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksene. Rådet ble etablert 1. april 2016 og er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet.

For å svare på problemstillingen har jeg kartlagt *innholdet* i 1246 vedtakspunkter i perioden 1999-2017. Det er meg bekjent ikke gjort noen systematisk studie av dette tidligere, noe som også er påpekt av Holmøyvik (Holmøyvik 2018, 40).

Utforming av offentlig politikk handler om på en mer eller mindre systematisk måte å anvende kunnskap om politiske virkemidler, for å utvikle og tilpasse handlingsvalg som muliggjør oppnåelse av mål eller formål innen avgrensede politiske sammenhenger (Howlett 2011, 22). Med *handlingsrom* mener jeg i denne studien regjeringens mulighet til å velge mellom ulike virkemidler i politikktutforming. Med *virkemidler* mener jeg tiltak som kan brukes for å oppnå et bestemt mål og løse problemer som er identifisert. Dette kan for eksempel være regulatoriske virkemidler, som lov- eller forskrift, eller økonomiske virkemidler, som skatt eller avgift. Jeg har studert regjeringens handlingsrom indirekte, gjennom at jeg tar utgangspunkt i et teoretisk perspektiv på hvordan politikk normativt sett bør utvikles, og som utredningsinstruksen bygger på som et redskap for gode beslutningsgrunnlag. Som nevnt er to av de sentrale punktene i utredningsinstruksen å identifisere og konsekvensutrede alternative tiltak, og man bør som hovedregel anbefale det tiltaket som vurderes å gi størst samlede positive virkninger, i forhold til samlede negative virkninger, for samfunnet. Basert på dette utgangspunktet mener jeg det kan argumenteres for at instruks om virkemiddelbruk, uten at det er gjennomført en utredning av alternative virkemidler og effekter, er en relevant indikator på om Stortinget begrenser regjeringens handlingsrom til å utforme offentlig politikk.

Basert på den offentlige debatten og forskningslitteratur om politikktutforming, er min hovedhypotese at Stortinget begrenser regjeringens handlingsrom til å utforme offentlig politikk, gjennom i et økende omfang å instruere regjeringen om hvilke konkrete virkemidler den skal iverksette. Dersom anmodningsvedtakene er konkrete på hvilke virkemidler regjeringen skal gjennomføre, har regjeringen begrenset handlingsrom til å velge alternative virkemidler, se nærmere om dette i kapittel 1.2. Dersom Stortinget er mer åpne i sine formuleringer i anmodningsvedtakene, gjennom for eksempel å be regjeringen om å *utrede* eller *vurdere* ulike tiltak for å nå et mål, har regjeringen større handlingsrom i politikktutforming. På bakgrunn av dette har jeg undersøkt om Stortinget i et *økende omfang* instruerer regjeringen om å iverksette *konkrete* virkemidler, om noen *typer* virkemidler forekommer hyppigere enn andre, om det er variasjoner mellom *politikkområder*, og om vi kan se endringer over *tid*. Dersom Stortinget instruerer regjeringen om hvilke konkrete virkemidler den skal iverksette, kan det hevdes at det kortslutter den politikktutviklingsprosessen som utredningsinstruksen legger opp til, som skal lede til effektiv

styring. Det er også slik at noen virkemiddelinstruksjoner griper sterkere inn i regjeringens handlingsrom enn andre: En instruks om å gjennomføre en *regelendring* er for eksempel mer inngripende enn en instruks om å utarbeide *veiledning*. Som påpekt i Justisdepartementets veileder i lovteknikk og lovforberedelse, bør en oppgave «ikke forsøkes løst gjennom rettslig regulering uten at det på forhånd er vurdert om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved bruk av andre virkemidler» (Justisdepartementet 2000). De ulike virkemidlene er nærmere omtalt i kapittel 3. Det kan videre, ut fra forskningslitteratur, være grunn til å tro at Stortinget er mer aktive innenfor noen politikkområder enn andre: Jeg forventer at virkemiddelinstruksjoner forekommer hyppigere innenfor politikkområder som velgerne regelmessig er opptatt av (Herweg, Huß og Zohlhöfer 2015, 437). Videre, basert på Rommetvedts (2017) og Thesens (2007) analyser, forventer jeg å finne flere virkemiddelinstruksjoner innenfor politikkområder som har aktive lobbyister som kjemper for noen interesser, samt områder og saker som fanger mediernes oppmerksomhet.

For å belyse problemstillingen har jeg på bakgrunn av ovennevnte oppstilt følgende forskningsspørsmål:

- 1) Instruerer Stortinget regjeringen i et økende omfang om å iverksette konkrete virkemidler?
- 2) Har det vært en endring i hvilke typer virkemidler regjeringen blir instruert om å iverksette?
- 3) Instruerer Stortinget regjeringen oftere om hvilke virkemidler den skal iverksette innenfor noen politikkområder sammenlignet med andre, og endrer dette seg over tid?

1.1 Valg av teoretisk rammeverk

Det er utviklet ulike teorier for å studere politikktutforming, der man ser på politikktutforming som en rasjonell prosess som kan brytes ned i ulike trinn (Lasswell 1971). Gjennom agendasetting kommer problemstillinger på regjeringens dagsorden. Så kommer politikktutviklingsprosessen, der regjeringen utvikler løsningsforslag. Dernest tas en beslutning om valg av løsning. I rasjonell beslutningsteori legges det til grunn at deltakerne i denne prosessen handler rasjonelt (Simon 1947), og velger den løsningen som er mest effektiv for å nå det politiske målet. Andre ser på politiske beslutningsprosesser som «søppelkasser» der ulike beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere kobles sammen på ustrukturerte måter, og hvilke koblinger som gjøres kan være avgjørende for hvilke løsninger

som velges (Cohen, March og Olsen 1976). Forskning viser at politikutformingsprosessene har blitt mer anarkistiske og tilsynelatende mindre rasjonelle. Jeg ser antallet og type anmodningsvedtak som Stortinget fatter, som et uttrykk for dette. «Flerstrømsperspektivet» (Kingdon 1995), og teoretiske bidrag som har videreutviklet dette, som Howlett, McConnell og Pearl, Herweg (2015), Huß og Zohlnhöfer (2015), og Herweg, Zahariadis og Zohlnhöfer (2017), kan derfor være egnet til å forstå utviklingen i antallet, og innholdet i, anmodningsvedtakene.

1.2 Om regjeringens plikt til å følge Stortingets instruks

Norges politiske system bygger på *maktfordelingsprinsippet* og *parlamentarisme*.

Maktfordelingsprinsippet handler om at makten er fordelt mellom lovgivende, utøvende og dømmende myndighet, og har sitt grunnlag i Grunnloven: Stortinget er tillagt lovgivende og bevilgende myndighet, og skal føre kontroll med regjeringen og den utøvende makt, jf. Grunnloven §§ 49 og 75. Den utøvede makt er lagt til Kongen, dvs. regjeringen og det utøvende forvaltningsapparatet, jf. Grunnloven § 3. Det er en hovedoppgave for den utøvende makt å iverksette og å håndheve de generelle lovene Stortinget har vedtatt. Begrepet «utøvende makt» favner vidt, og omfatter alt som ikke er lovgivende eller dømmende makt. Til sist har vi den dømmende virksomhet, som er lagt til domstolene, jf. Grunnloven § 88 (Tverberg 2014).

Parlamentarisme er en politisk styreform som innebærer at regjeringen dannes på bakgrunn av sammensetningen i parlamentet. Regjeringen sitter så lenge parlamentet ikke har uttrykt mistillit. I Norge har vi negativ parlamentarisme. Det innebærer at det er det eller de partiene som minst sannsynlig får et mistillitsvotum mot seg i Stortinget, som får oppdraget med å danne regjering (Nordby 2018). Dette innebærer at regjeringen må rette seg etter stortingsflertallets rådende meninger. Hvis den ikke gjør det, risikerer den å bli felt. Regjeringer utgått fra et flertall på Stortinget, vil derfor normalt stå sterkere enn regjeringer utgått fra et mindretall. Dette innebærer også at risikoen for at Stortinget skal overstyre regjeringen, er særlig stor når vi har mindretallsregjeringer (Nordby 2010, 20).

Stortingets *instruksjonsmyndighet* kan beskrives som Stortingets «kompetanse til å vedta rettslig bindende pålegg til regjeringen om hvordan den skal utøve sin myndighet» (Sejersted 2003, 285). Ut over det rent parlamentariske – at regjeringen sitter så lenge den ikke får et mistillitsvotum mot seg – kan det stilles spørsmål ved om regjeringen også er *rettslig* bundet til å følge opp Stortingets instruks. Stortingets formelle instruks gjelder frem til de er

oppfylt, eller til Stortinget selv opphever dem. Dette innebærer at det er varige plikter, som også gjelder for fremtidige stortingsperioder. Ifølge Sejersted (2003, 285 flg.) er regjeringen rettslig forpliktet til å følge instruksene, og statsrådene står også strafferettslig ansvarlig for dette, og kan dømmes til bøter eller inntil fem års fengsel dersom de ved handling eller unnlattelse bevirker at «en beslutning av Stortinget ikke blir gjennomført, eller at en handling blir foretatt i strid med en stortingsbeslutning», jf. ansvarlighetsloven § 8 bokstav b. Jeg er ikke kjent med at det noen gang er fremmet noen tiltale etter denne bestemmelsen.

Hvilken rettslig plikt som er pålagt regjeringen og den enkelte statsråd som følge av konkrete anmodningsvedtak, vil bero på en tolkning. Sejersted argumenterer for at det må være en presumpsjon³ for innskrenkende tolkning av Stortingets instruks, slik at de ikke anses å pålegge rettslige plikter med mindre det fremgår klart av ordlyden og forhistorien.

Eksempelvis at en instruks om å *utrede* et spørsmål bare betyr det, slik at plikten er oppfylt når utredningen foreligger, selv om den er tynn og ikke svarer til stortingsflertallets forventninger (Sejersted 2003, 291). Jeg skal ikke begi meg inn på en drøfting av om Stortingets instruks om *iverksetting av konkrete virkemidler* må anses å være rettslig bindende. Det er uansett grunn til å anta at de anses *politisk* bindende. Sejersted påpeker i et intervju med Stat & Styring (Aspøy 2018, 44), at eksplosjonen i antall anmodningsvedtak gjør at dette må anses som et nytt fenomen i vår statsskikk, som gjør at man bør stille seg spørsmål om hvor langt regjeringen skal anse seg forpliktet til å etterleve det enkelte vedtak.

I veilederen til utredningsinstruksen står det følgende om oppfyllelse av anmodningsvedtak:

«Når det gjelder oppfyllelse av anmodningsvedtak fra Stortinget, vil instruksen gjelde også ved utredning i slike tilfeller, men instruksen må anvendes innenfor det handlingsrommet som Stortinget har gitt. Denne presiseringen innebærer at kravene til utredning ved anmodningsvedtak fra Stortinget må vurderes fra sak til sak. Det er departementet som må vurdere hva som kreves» (Direktoratet for økonomistyring 2018, 13)

Utgangspunktet er altså at utredningsinstruksen også gjelder når det foreligger anmodningsvedtak. Det er derfor i utgangspunktet grunn til å anta at eventuelle utfordringer i forhold til en kortslutning av den politikkutviklingsprosessen som utredningsinstruksen krever, først og fremst oppstår når Stortinget har begrenset regjeringens handlingsrom i politikkutforming. Når Stortinget i sine instruks har pekt konkret på *hvilket virkemiddel*

³ En presumpsjon er en antakelse eller formodning om at noe fremstår som mer sannsynlig enn noe annet så fremt det ikke blir ført bevis for noe annet, jf. www.jusleksikon.no.

den vil at regjeringen skal *gjennomføre*, er det nærliggende å legge til grunn at Stortinget har ment å begrense regjeringens handlingsrom, og at regjeringen ikke står fritt til å velge et annet virkemiddel eller til ikke å gjennomføre noe tiltak. At en slik tolkning legges til grunn i praksis, understøttes også av Regelrådets erfaringer om at regjeringen foreslår det Stortinget har bedt om, uten å gjøre en nærmere utredning eller å begrense utredningen for mye.

1.3 Oppgavens videre oppbygning

I kapittel 2 presenterer jeg teori om politikktutforming, som er oppgavens teoretiske rammeverk. I kapittel 3 presenterer jeg valg av metode og fremgangsmåte. Jeg har gjennomført en kvantitativ innholdsanalyse, der jeg har kodet innholdet i 1246 vedtakspunkter i perioden 1999 til 2017. I kapittel 4 presenterer jeg empirien: omfanget av virkemiddelinstruksjoner, og fordeling på type virkemidler, politikkområder og sesjoner. I kapittel 5 analyserer jeg funnene mine, og i kapittel 6 gjør jeg rede for implikasjoner av funnene mine og besvarer problemstillingen.

2 Teori om politikkutforming

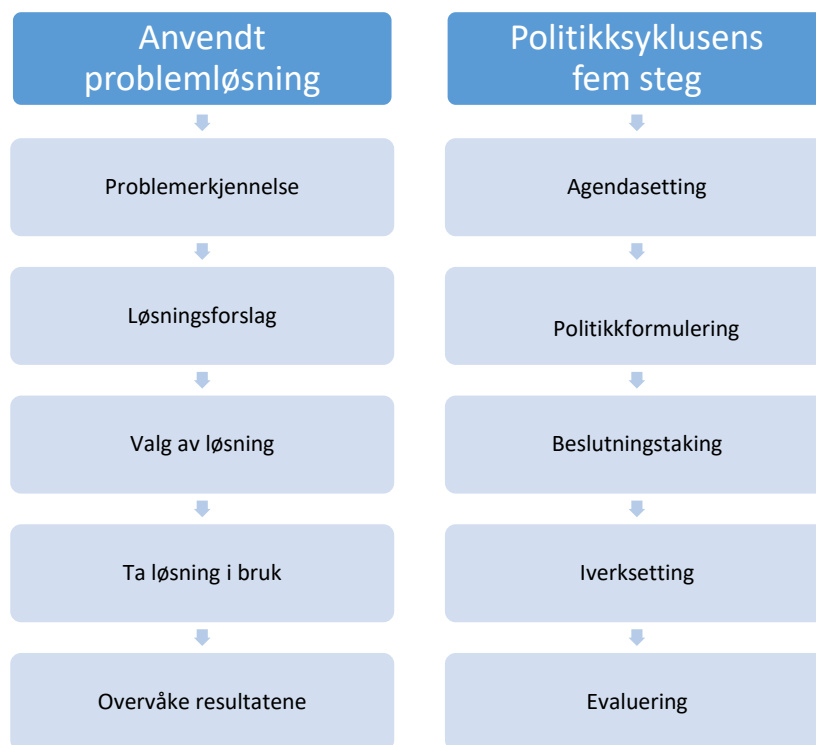
Som nevnt i kapittel 1.1 viser forskning at politikkutformingsprosessene har blitt mer anarkistiske og tilsynelatende mindre rasjonelle. Jeg har en antagelse om at utviklingen i antallet, og innholdet i, anmodningsvedtakene kan reflektere dette. Flerstrømsperspektivet (Kingdon 1995), og teoretiske bidrag som har videreutviklet dette, som Howlett, McConnell og Pearl, Herweg (2015), Huß og Zohlnhöfer (2015) og Herweg, Zahariadis og Zohlnhöfer (2017), kan derfor være egnet til å forstå utviklingen i antallet, og innholdet i, anmodningsvedtakene.

Jeg vil i dette kapitlet først presentere teori om politikkutforming som en lineær rasjonell prosess, dernest i et flerstrømsperspektiv og videreutvikling av dette perspektivet. Dette blir mitt teoretiske rammeverk. Avslutningsvis presenterer jeg mine forventninger til undersøkelsen.

2.1 Teori om politikkutforming som lineære rasjonelle prosesser

Politikkutforming kan defineres som en aktivitet utført av mange politiske aktører, i håp om å forbedre politiske beslutninger og virkninger av politikk, ved nøye vurdering av forventede virkninger av offentlige tiltak. Politikkutforming anses med andre ord som en rasjonell aktivitet, spesielt i utformingen av mulige alternative tiltak for å adressere sosiale, politiske, økonomiske og andre typer politiske problemer (Howlett 2011, 3).

For å kunne studere politikkutforming, ble det utviklet modeller der man så på dette som en prosess som kunne brytes ned i ulike trinn. Lasswell (1971) utformet en av de tidlige modellene om politikksyklusens ulike steg, og senere er det utviklet mange slike modeller med utgangspunkt i Lasswells modell (Howlett, Ramesh og Perl 2009, 10). Modellen forenkler forståelsen av en flerdimensjonal prosess, ved å dele opp kompleksiteten i prosessen i fem ulike steg, som kan studeres hver for seg eller i relasjon til en eller flere av de øvrige stegene. Det er de tre første stegene som avgjør hva som kommer på den politiske agendaen, hvilke løsningsalternativer som diskuteres, og hva som til slutt blir den politiske beslutningen. Det operative prinsippet bak ideen om politikksyklusens ulike steg, er logikken om anvendt problemløsning. Stegene i anvendt problemløsning, og de tilhørende stegene i politikksyklusens fem steg, kan illustreres slik (Howlett, Ramesh og Perl 2009, 12):



Figur 2.1 Politikksyklusens fem steg (Howlett, Ramesh og Perl 2009, 12)

Agendasetting er den første fasen i politikksyklusen. Den handler om hvordan noen saker og problemstillinger blir satt på den politiske dagsorden, mens andre ikke blir det. En sak kommer på den politiske dagsorden når den oppfattes som et problem som krever myndighetenes oppmerksomhet og handling. Gjennom agendasettingsprosessen snevres disse sakene inn, til de som til slutt havner på den politiske agendaen (Kingdon 1995, 3-4). Denne fasen er derfor helt avgjørende.

Når en sak har blitt satt på den formelle politiske agendaen, forventes det at de som utformer politikken *formulerer løsningsforslag* (Howlett, Ramesh og Perl 2009, 110). Denne fasen handler både om innholdet i politikken og prosessen for å komme dit: Innholdet i politikken handler om å finne ulike virkemidler som kan løse det politiske problemet som er satt på agendaen, og å velge mellom de ulike virkemidlene i den gitte situasjonen. Disse virkemidlene kan klassifiseres på ulike måter. En kjent klassifisering er Hoods NATO-rammeverk, som tar utgangspunkt i de grunnleggende ressursene myndighetene har tilgjengelig: nodalitet (informasjonsmakt), autoritet (regulering), finanser (skatter og avgifter) og organisasjon (Hood 1986). Prosessen for å komme dit handler om å gjennomføre aktiviteter, som har som mål at de aktørene som er satt til å formulere, beslutte og

administrere den valgte politikken, skal bli enige. Denne politikutviklingsfasen innebærer blant annet å identifisere hvilke mulige tiltak som er gjennomførbare, og hvilke som ikke er gjennomførbare. Gjennomførbarhet kan være knyttet både til finansielle, konstitusjonelle, tekniske og politiske forhold.

Neste fase i politikksyklusen, er valg av løsning og *beslutningstaking*. I *rasjonell beslutningsteori* legges det til grunn at aktørene ønsker å være så rasjonelle som mulig, gjennom å vurdere konsekvensene av ulike offentlige tiltak, slik at de kan oppnå sine mål på en så effektiv måte som mulig, med et minimum av kostnader og innsats. Den rasjonelle beslutningsmodellen, som først ble utviklet innenfor økonomisk analyse, bygger på en antagelse om at beslutningstakere kan handle perfekt rasjonelt (Simon 1947). Ideen om perfekt rasjonalitet bygger på følgende antakelser (Carley 1980, 11):

- 1) Har en klar forståelse av problemet, og har klare mål.
- 2) Alle mulige alternative løsninger for å nå målet er identifisert.
- 3) Alle mulige konsekvenser av alle mulige alternative løsninger er utredet, og sannsynligheten for at de skal inntreffe er kalkulert.
- 4) Alternativene rangeres etter hva som gir best resultat.
- 5) Det alternativet som er best for å nå målet velges.

Modellen er rasjonell i den forstand at den beskriver en fremgangsmåte for beslutningstaking som skal føre til at beslutningstaker velger det middelet som er det mest effektive for å nå det politiske målet. Modellen forutsetter at beslutningstakerne har klare mål og preferanser, og full informasjon om ulike alternativer, og konsekvensene av de ulike alternativene.

Alternativene vurderes ut fra de forventede konsekvensene. Modellen gjenspeiler ikke virkeligheten, for det er ingen som argumenterer for *alle* mulige konsekvenser av *alle* mulige alternativer skal være vurdert, det er nok med *noen* konsekvenser av *noen* alternativer (Simon 1957, referert i Carley 1980, 15). Modellen kan imidlertid sies å være normativ, som et ideal man bør strekke seg etter når man skal fatte beslutninger, for å komme så nærme vårt mål som mulig (Elster 1991, 116). En rasjonell aktør vil, basert på denne teorien, velge det alternativet som fører han til målet på en mest mulig effektiv måte. Dette kan beskrives som en form for instrumentell rasjonalitet.

Utredningsinstruksen bygger på en rasjonell modell, der problemet skal defineres, mål skal formuleres, og alternative tiltak skal identifiseres og konsekvensutredes, før det anbefales en løsning. Utredningsinstruksen krever ikke – slik rasjonell beslutningsteori gjør i den mest «ekstreme» varianten – at *alle* konsekvenser av *alle* mulige alternativer skal være utredet. Det

er bare nødvendig å ta med de tiltakene som vurderes som relevante for å kunne oppnå målene og løse identifiserte problemer. Kravene til grundighet og omfang på utredningen øker jo mer omfattende tiltaket er (Direktoratet for økonomistyring 2018). Det legges med andre ord til grunn en såkalt forholdsmessighetsvurdering.

Det norske politiske systemet illustreres gjerne som en parlamentarisk styringskjede, som består av folket, Stortinget, regjeringen og statsforvaltningen. Styringskjeden er en delegeringskjede, der folket er utgangspunktet for all politisk autoritet. Folket velger representanter til Stortinget, Stortinget delegerer makt til regjeringen, regjeringen blir kontrollert og kan bli felt av de folkevalgte i Stortinget. Statsforvaltningen er regjeringens administrative apparat, som forbereder saker og iverksetter vedtatt politikk (Stigen, Kolltveit og Winsvold 2018). Sett i forhold til modellen i figur 2.1, er det ifølge den parlamentariske styringskjeden regjeringen som setter agendaen (*agendasetting*), gjennom å utarbeide forslag i samarbeid med sentralforvaltningen (*politikkformulering*), som den så inviterer Stortinget til å vedta (*beslutningstaking*). De fleste sakene Stortinget behandler blir lagt frem av regjeringen i form av proposisjoner og meldinger. Disse er utarbeidet av departementene. Dette preger i stor grad arbeidsdelingen mellom Stortinget og regjeringen. Stortinget har imidlertid i lengre tid økt sin aktivitet også i andre faser av beslutningsprosessen (Rommetvedt 2017). I praksis ser vi for eksempel at *Stortinget i økende grad også setter agendaen*, blant annet gjennom den store økningen i antall anmodningsvedtak.

2.2 Teori om politikkutforming som flerstrømsprosesser

En av ulempene med den lineære modellen for politikkutforming, med politikksyklusens ulike steg, er at den kan lede folk til å tro at de som fatter politiske beslutninger, gjør det gjennom veldig systematiske og lineære prosesser (Howlett, Ramesh og Perl 2009, 13). Teorien har blitt kritisert for ikke å ta høyde for den kompleksiteten og de tilfeldighetene som vi finner i den virkelige verdens politikkutformingsprosesser. I praksis kan beslutningstakerne for eksempel hoppe over eller slå sammen noen av stegene, og noen ganger kan også politikkformuleringen komme før agendasettingen, gjennom løsninger som søker problemer (Howlett, Ramesh og Perl 2009, 14). Slike forhold kan gjøre at veien frem til den løsningen man vil anbefale, i praksis ikke blir en objektiv og analytisk prosess, der alle alternativer blir konsekvensutredet og vurdert. I tillegg kan det være uenighet om årsakene til, eller konsekvensene av, det problemet som skal løses. Det kan også gjøre det vanskelig å bli enige om hvordan problemet skal løses (Howlett, Ramesh og Perl 2009, 112-113). Ifølge Cohen,

March og Olsen (1976, 26 flg.), som utviklet en alternativ tilnærming, skyldes utfall av beslutningsprosesser heller tilfeldigheter, enn rasjonelle og veloverveide handlinger. De argumenterte for at de fleste beslutningsprosesser var som «søppelbøtter», som aktørene fylte med problemer og løsninger, og utfallet av prosessene skyldes mer tilfeldige koblinger enn veloverveide handlinger. Målene er ofte ukjente for beslutningstakere, og aktørene definerer mål og velger midler underveis i prosessen. Denne beslutningsmodellen kalles «*garbage can*»-modellen eller *strømningsmodellen*.

Ifølge denne modellen blir beslutninger til i møte mellom ulike strømninger:

- En strøm av beslutningsmuligheter, dvs. situasjoner der systemet forutsetter at det skal treffes et valg
- En strøm av problemer
- En strøm av løsninger
- En strøm av deltakere

Disse strømmingene puttes i en «søppelkasse», der sammenkoblingen av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere er avgjørende for hvordan en sak behandles, og hvilke resultater som kommer ut av prosessen. Måten strømmene kobles sammen på, kan være ustrukturert og gi en beslutningsprosess som er høyst tvetydig og uforutsigbar, og som kun i liten grad handler om å finne midler for å nå mål. Deltakere kan komme og gå, problemer kan søke løsninger, og løsninger kan søke problemer. Beslutningene må følgelig ses i sammenheng med den kontekst de inngår i (Olsen 1978, 84 flg.).

Strømningsmodellen er videreutviklet av Kingdon (1995) gjennom hans flerstrømsteori («Multiple Streams Framework»). I denne modellen er det tre strømmer som utvikler seg mer eller mindre uavhengig av hverandre. Dette er for det første *problemstrømmen* (problem stream), som er en sak som oppfattes som et problem som myndighetene må håndtere. Dette kan for eksempel være kriser som oppstår, som økonomiske kriser eller en flyktningkrise med store strømmer av flyktninger som må håndteres. Den andre strømmen er *løsningsstrømmen* (policy stream), som er løsningsforslag som kan komme fra mange ulike aktører i saksfellesskapet. Løsningsforslagene kan komme fra såkalte *politikkentreprenører* som politikere, byråkrater, organisasjoner eller forskere. Den tredje strømmen er *politikkstrømmen* (political stream), som er politiske og administrative beslutningstakeres oppmerksomhet og handlinger. I denne strømmen finner vi endringer i den nasjonale politiske stemningen (political mood), interessegrupper og endringer i sammensetningen av Storting og regjering. Når beslutningsmuligheter, deltakere, problemer og løsninger møtes og kobles sammen, kan

det åpne seg et *mulighetsvindu* (policy window). Et mulighetsvindu kan ifølge Kingdon (1995, 166) forstås som situasjoner der aktører får mulighet til å fremme og få gjennomslag for bestemte vedtak eller løsninger. Hvordan strømmene kobles sammen kan være avgjørende for hvilken løsning som velges. Kingdons modell ble utformet for å forstå det amerikanske politiske systemet.

Problemet med Kingdons modell er at den primært fokuserer på agendasettingsfasen. Det finnes mye litteratur som har søkt å videreutvikle Kingdons modell. Jeg har i min studie særlig sett hen til to bidrag, men jeg har ikke til hensikt å teste de to tilnærmingene mot hverandre: Det første er bidraget til Howlett, McConnell og Pearl (2015), som har forsøkt å forene den lineære modellen, jf. kapittel 2.1, og Kingdons flerstrømsmodell, og anvende det på politikkformulerings- og beslutningsfasene. Dette er relevant for min studie, siden det er de tre første fasene som leder frem til Stortingets anmodningsvedtak. Det andre bidraget er utviklet av Herweg, Huß og Zohlhöferhar (2015), som har valgt en annen innfallsvinkel. De foreslår å anvende Kingdons modell gjennom to koblingsprosesser – en for agendasetting (slik Kingdon gjør) og en annen for beslutningstaking. I tillegg diskuterer de om rammeverket passer på parlamentariske systemer, og belyser særlig de politiske partienes rolle, som de plasserer i sentrum av politikkstrømmen. De argumenterer for at partipolitikere, når de har blitt overbevist om en idé, opptrer som politiske entreprenører i sine partier. Følgelig utformes mye av politikken internt i partiene. Dette er relevant for min studie, siden anmodningsvedtakene, for å bli vedtatt, må støttes av et flertall av partiene på Stortinget. Partiene er således helt sentrale aktører.

Howlett, McConnell og Pearl (2015) presenterer blant annet en femstrømsmodell. Jeg vil kun bruke enkelte deler av denne modellen i min analyse. Utgangspunktet for modellen er de tre strømmene i Kingdons modell, som smelter sammen i agendasettingsfasen. Denne sammenkoblingen er også starten på politikkformuleringsprosessen, der beslutningstakerne vurderer om, og eventuelt hvordan, de skal gå videre. Slutten på denne vurderingsfasen er også starten på konsolideringen av politikkformuleringsfasen og sammenstillingen av de ulike strømmene. Her blir de tre agendasettingsprosessene (problemstrømmen, løsningsstrømmen og politikkstrømmen) koblet sammen med to ytterligere strømmer: Den første er *prosesstrømmen*, som er utformet for å vurdere alternativer og støtte myndighetsbeslutninger. I denne strømmen blir det satt opp en tidsplan for videre arbeid og vurderinger. Den andre strømmen er *programstrømmen*, som er utformet for å sammenligne nye virkemidler (instruments) og integrere dem med de som allerede er etablert. Etter denne

politikkformuleringsfasen kommer beslutningsfasen, der beslutningstakerne fokuserer på hvordan de skal gå videre for å ta en endelig beslutning. Denne fasen slutter med en konsolidering der *den dominante strømmen* og alle de andre strømmene forenes i en endelig politisk beslutning. Hvilken av strømmene som er dominerende, vil variere. Det kan for eksempel være en dominant løsningsstrøm, der vi har en «søppelkasselignende» politikkkutformingsprosess, der politikkkutformingen drives av at aktørene har en foretrukket løsning. I en slik situasjon kan denne strømmen sette rammene for alle de andre strømmene, som for eksempel problembeskrivelsen, høringsprosessen og de aktuelle virkemidlene. En annen variant kan være en dominant politikkkstrøm, der målet om å komme til enighet er det som dominerer politikkkutformingsprosessen. Et eksempel på dette kan være forhandlinger om statsbudsjettet.

I femstrømsmodellen ses politikkkutformingsprosessen som en sekvensiell prosess. Den tar likevel høyde for kompleksiteten i politikkkutformingsprosessene, fordi de fem strømmene kan bli kapslet sammen og kan hjelpe til å forklare ulike typer politikkkutformingsprosesser.

Herweg, Huß og Zohlhöfer (2015) har som nevnt valgt en annen innfallsvinkel for å videreutvikle Kingdons flerstrømsmodell. De foreslår å anvende Kingdons modell gjennom en koblingsprosess for agendasetting og en annen for beslutningstaking. I relasjon til problemstrømmen drøfter forfatterne når et problem er relevant nok til å åpne et mulighetsvindu, dvs. under hvilke forhold politiske entreprenører kan overbevise beslutningstakerne om at en problem må bli satt på agendaen. De fremsetter en hypotese om at det er mer sannsynlig at et mulighetsvindu vil åpne seg i problemstrømmen, dess mer et problem øker faren for at politikerne ikke skal bli gjenvalgt. Dette belyser også hvilke saker som er kjernesaker i konkurransen mellom partiene, nemlig de sakene som velgerne regelmessig er opptatt av. Beslutningstakerne vil ofre mer tid og oppmerksomhet på kjernesakene fremfor andre saker, fordi disse er viktige for å bli gjenvalgt. Dette gjelder uavhengig om det er noen særskilte problemer som er på dagsorden innenfor disse politikkområdene.

I relasjon til politikkkstrømmen viser Herweg, Huß og Zohlhöfer (2015, 438 flg.) til at interesseorganisasjoner ser ut til å ha stor innflytelse på agendasettingen i parlamentene. Dette er i overensstemmelse med funnene til Rommetvedt (2017, 109 flg.). Rommetvedt trekker frem hvordan interessen for lobbyvirksomhet overfor Stortinget har vært økende, både under flertalls- og mindretallsregjeringer. I 1982 mente interesseorganisasjonene at kontakt med *forvaltningen* hadde størst betydning, mens de i 2005 mente at kontakt med *Stortinget* hadde

størst betydning. Videre viser undersøkelser fra 1995 og 2005 at henvendelser fra lobbyister i betydelig grad bidro til at stortingsrepresentantene utformet dissenser, fraksjonsmerknader og forslag, og reiste interpellasjoner og spørsmål. Det samme gjaldt også representantforslag⁴, om enn i noe mindre grad (Rommetvedt 2014, 470). Undersøkelsene sier ikke noe konkret om anmodningsvedtak, men det er nærliggende å anta at den sterke økningen i slike vedtak blant annet kan være et utslag av lobbyvirksomhet fra ulike interessegrupper som ønsker å få satt sine saker på den politiske dagsorden. Ifølge Rommetvedt er det ikke gitt at lobbyvirksomheten fører til konkrete resultater i form av annerledes beslutninger, men heller at det fører til endringer og justeringer i regjeringens forslag. Ifølge Herweg, Zahariadis og Zohlnhöfer (2017, 29), vil slike politiske entreprenører være mer suksessfulle dess større tilgang de har til beslutningstakerne. Andre viktige forhold som påvirker politikstrømmen, er det Kingdon (1995, 146 flg.) omtaler som politiske stemninger, som handler om hvordan politikerne oppfatter det politiske klimaet. I følge Herweg, Zahariadis og Zohlnhöfer (2017, 24-25) er det her også relevant å se hen til meningsmålinger.

Herweg, Huß og Zohlnhöfer (2015, 438-439) mener også at beslutningstakere mer enn noen gang synes å være opptatt av opinionen og hvordan deres politikk påvirker sjansen for å bli gjenvalgt. De anfører at de politiske partiene er i sentrum av politikstrømmen i parlamentariske systemer. Partienes atferd kan også påvirkes av media. Kampen om å sette dagsorden resulterer ofte i at veien er kort fra et medieoppslag til politisk initiativ (Eide 2014, 523). En undersøkelse gjennomført av Thesen (2007) viser at det generelle nyhetsbildet har betydning for hvilke saker som tas opp på Stortinget. Undersøkelsen gjelder saker som tas opp i spørretimen og i komiteene. Thesens analyse støtter opp om en generell hypotese om at mediene har betydning for hvilke saker politikere og partigrupper er opptatt av. Ifølge Thesen (2007, 248) tyder analysen på at «mediene ikke bare er en arena for politisk kommunikasjon, men også innflytelsesrike aktører i utformingen av den politiske dagsorden på Stortinget». Den store økningen i anmodningsvedtak viser at disse har blitt en ny arena å markere seg på for partiene på Stortinget, og det er nærliggende å anta at nyhetsbildet også kan påvirke partienes forslag om anmodningsvedtak. Gjennom den store økningen i antall anmodningsvedtak setter Stortinget i økende grad agendaen for hvilke saker og problemstillinger regjeringen må forholde seg til. Så lenge et flertall i Stortinget stiller seg bak forslaget, må regjeringen følge opp. Stortinget har altså økt sin innflytelse i politikstrømmen.

⁴ Et representantforslag er et forslag fra en eller flere stortingsrepresentanter, som behandles på samme måte som saker fra regjeringen.

Når det gjelder løsningsstrømmen mener Herweg, Huß og Zohlhöfer at politiske partier og deres ekspertise spiller en større og mer aktiv rolle i utviklingen av politiske ideer i et parlamentarisk system, enn hva Kingdon la til grunn for det amerikanske politiske systemet. Partiene har derfor også en rolle i løsningsstrømmen. Også Rommetvedt (2017, 136) peker på at de politiske partiene er de viktigste aktørene i parlamentet. De påvirker politikktutviklingen, enten gjennom at de tar opp ideer fra interessegrupper, eksperter, byråkrater eller andre, eller gjennom at de selv utarbeider forslag gjennom spesialiserte arbeidsgrupper (Herweg, Huß og Zohlhöfer 2015, 441). Også resultatene av undersøkelser som Rommetvedt refererer til, legger vekt på at henvendelser fra ulike interessegrupper gir stortingsrepresentantene tilgang til motekspertise og informasjon som de ikke får fra departementene og regjeringen (Rommetvedt 2014, 478). I tillegg har det vært en kraftig økning av bemanningen i stortingsadministrasjonen og partigruppenes sekretariater, med ca. 490 ansatte i 2018⁵ og ca. 185 i partigruppene i 2015, i tillegg til de 169 stortingsrepresentantene som velges for fire år av gangen (Rommetvedt 2017, 91-92). Dette har gitt en sterk økning i Stortingets kapasitet og har bidratt til et mer aktivt og konfliktfylt Storting (Rommetvedt 2017, 91-92). Når partiekspertene har blitt overbevist om en idé, opptrer de som politiske entreprenører som fremmer forslag, gjennom først å overbevise egne partimedlemmer. Mye av politikktutviklingen finner følgelig sted innad i partiene.

Ifølge Kingdon er det ikke tilfeldig hvilke ideer som overlever. En idé har størst forutsetning for å overleve dersom den er realistisk å gjennomføre (både teknisk og økonomisk), er i samsvar med grunnleggende verdier, og akseptabel for målgruppen (Kingdon 1995, 143-144). Zohlhöfer og Huß (2016, 174-175) viser til at man i en del land kan legge til lovlighet (som for eksempel at forslaget ikke er i strid med EU-retten) og stivhengighet (som for eksempel at en idé ikke avviker sterkt fra tidligere politiske veivalg som gir høy politisk avkastning). De har en hypotese om at dersom et forslag ikke oppfyller disse kriteriene, reduseres muligheten for å få forslaget på agendaen og få den koblet til de andre strømmene (Herweg, Huß og Zohlhöfer 2015, 442). Det er koblingen som leder til en endring i agendasettingen.

Selv om de tre strømmene er klare for å kobles, fører det ikke automatisk til endring. Det må også være et *mulighetsvindu* (policy window). For å skille mulighetene for å få en sak på agendaen, fra mulighetene til å få et forslag vedtatt, kaller Herweg, Huß og Zohlhöfer (2015, 444) førstnevnte for *agendavindu*, og sistnevnte for *beslutningsvindu*. Agendavinduer er sjeldne, og de kan åpnes enten i problemstrømmen eller politikktstrømmen. Resultatet av

⁵ https://stortinget.no/globalassets/pdf/rapporter/arsrapport_2018.pdf

koblingen i agendavinduet, er et utarbeidet forslag som er klart for å bli vedtatt. Den andre koblingsprosessen fokuserer på beslutningsprosessen, der aktørene forhandler om den konkrete utformingen av forslaget. I denne delen av prosessen er det normalt færre aktører enn under agendasettingen, og det er nå politikkstrømmen som dominerer. Hvis denne siste koblingen lykkes, får vi en beslutning. Forfatterne bemerker at beslutningskobling ikke er spesielt vanskelig i et parlamentarisk system, så lenge forslaget støttes av et flertall i parlamentet (Herweg, Huß og Zohlnhöfer 2015, 445). Økningen i antall anmodningsvedtak kan ses som et uttrykk for dette.

Herweg, Zahariadis og Zohlnhöfer (2017) peker på at de parlamentariske systemene i Vest-Europa har blitt mindre velordnet, med mer fragmenterte partisystemer, der ideologi har avtagende betydning, og hvor det er stadig mer uforutsigbart hvordan de ulike aktørene stemmer. De politiske aktørene sliter ofte med tvetydighet, slik at de ikke vet hva problemet egentlig skyldes, noe som gjør at det kan finnes flere mulige løsningsforslag. Videre er de politiske aktørene ofte under sterkt tidspress, og har ikke tid og kapasitet til å utrede gode løsningsforslag. Mange politiske problemer går dessuten på tvers av sektorer i samfunnet, såkalte gjenstridige problemer, som for eksempel klima- og miljøutfordringene. Slike forhold gjør at flerstrømsperspektivet og teoretiske bidrag som har videreutviklet dette, kan være egnet til å forstå politikkkutformingsprosesser generelt, herunder utviklingen i antall, og innholdet i, anmodningsvedtakene.

2.3 Hypoteser

Den økte *mengden* anmodningsvedtak som Stortinget fatter ser jeg som et uttrykk for det som Rommetvedt betegner som et nypluralistisk demokrati. Med det begrepet sikter han til utviklingen i forholdet mellom flere deler av det norske styringssystemet, som forholdet mellom storting, regjering, forvaltning og de organiserte interessene (Rommetvedt 2017, 18). Det norske samfunnet har blitt mer mangfoldig, og vi har fått en økt maktdeling. I politikkstrømmen finner vi flere interesser og aktører som har fått innflytelse på de politiske beslutningsprosessene. Herunder spiller de politiske partiene en viktig rolle i utviklingen av politiske ideer i et parlamentarisk system (Herweg, Huß og Zohlnhöfer 2015). Anmodningsvedtakene er et uttrykk for dette, da forslag må forankres i et tilstrekkelig antall partier på Stortinget, til at et flertall stiller seg bak det, for at det skal bli vedtatt. Som påpekt av Rommetvedt (2017), har Stortinget blitt mer aktive, og det har vært en kraftig økning av bemanningen i stortingsadministrasjonen og partigruppenes sekretariater. Partiene har også i

økende grad fått tilgang til ekspertise, informasjon og løsningsforslag fra interessegrupper. Interessegruppene er politiske entreprenører som påvirker hvilke saker som kommer på agendaen, sammen med media, partigrupper og andre aktører i politikstrømmen. Disse aktørene kan også fremsette løsningsforslag. I en flerstrømslignende politikutformingsprosess, kan denne strømmen bli drivende og føre til at løsningsstrømmen blir den dominerende strømmen, og ender med at den foreslåtte løsningen besluttes (Howlett, McConnell og Pearl 2015, 428).

På bakgrunn av forskningen som viser at Stortinget har blitt mer aktive og har fått økt tilgang på ekspertise, forventer jeg at Stortinget i økende omfang beslutter løsningene på problemene, gjennom å instruere regjeringen om *virkemiddelbruk*. Eksempelvis at Stortinget instruerer regjeringen om å gjennomføre en konkret regelendring, fremfor å overlate til regjeringen å vurdere og konsekvensutrede alternative tiltak.

På bakgrunn av Kingdons (1995, 146 flg.) teori om at politiske stemninger kan påvirke beslutningstagerne og bidraget til Herweg, Zahariadis og Zohlhöfer (2017, 24-25), forventer jeg også å finne endringer over tid i hvilke *typer* virkemidler regjeringen blir instruert om å iverksette. I en kartlegging som Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har gjort av statlig virkemiddelbruk overfor kommunene innenfor tre sektorer, fremkommer det at et tydelig utviklingstrekk i perioden 1999-2015 er økt vekt på veiledning og andre myke virkemidler (Direktoratet for forvaltning og ikt 2015, 70). I en annen kartlegging gjort av Difi i 2010, der de så på utviklingen i bruk av juridiske virkemidler innenfor tre sektorer, konkluderte direktoratet med at det hadde vært en sterk økning i rettighetslovgivningen på grunnskoleområdet og helseområdet i perioden 1999-2009 (Direktoratet for forvaltning og ikt 2010). Den tidligere nevnte kartleggingen fra 2015 antyder at den utviklingen er i ferd med å flate ut, men at det er en tendens til flere lovkrav knyttet til prosedyrer og kompetanse (Direktoratet for forvaltning og ikt 2015, 68 flg.). Hovedinntrykket er at juridiske virkemidler brukes i stor grad (Direktoratet for forvaltning og ikt 2015, 80). På bakgrunn av disse to undersøkelsene er det nærliggende å forvente økt vekt på pedagogiske og juridiske virkemidler i Stortingets instruksjer. Videre forventer jeg redusert vekt på økonomiske virkemidler, fordi det gjennom flere år har vært mye fokus på at Norges økonomiske handlingsrom blir gradvis redusert fremover, og at det derfor er lite rom for nye offentlige utgifter. Dette skyldes blant annet en aldrende befolkning og redusert finansieringsbidrag fra Statens pensjonsfond fremover (Finansdepartementet 2017, 216).

Basert på det teoretiske bidraget til Herweg, Huß og Zohlnhöfer (2015), om at beslutningstakere mer enn noen gang synes å være opptatt av opinionen og hvordan deres politikk påvirker sjansen for å bli gjenvalgt, forventer jeg også at det vil være ulikhet mellom politikkområder, ved at virkemiddelinstrukser forekommer oftere innenfor noen politikkområder sammenlignet med andre. Jeg forventer at virkemiddelinstrukser forekommer hyppigere innenfor politikkområder som velgerne regelmessig er opptatt av, uavhengig av om det er noen særskilte problemer på dagsorden (Herweg, Huß og Zohlnhöfer 2015, 437). Dette gjelder for eksempel skolepolitikk. Skole og utdanning er det tema som topper listen over hva velgerne er opptatt av i en undersøkelse gjennomført av Norstat for Aftenposten i februar 2019.⁶ Dette kan tilsi at dette er et politikkområde hvor stortingsrepresentantene er opptatt av å vise handlekraft overfor velgerne. Basert på Rommetvedts (2017) analyser forventer jeg å finne flere virkemiddelinstrukser innenfor politikkområder som har aktive lobbyister som kjemper for noen interesser, som for eksempel innenfor arbeidslivspolitikken. Undersøkelser viser at arbeids- og næringslivsorganisasjoner er aktive overfor myndighetene, og har økt sin lobbyaktivitet mot Stortinget. Undersøkelsene viser også at det var disse organisasjonene som rapporterte å ha størst påvirkningskraft (Thesen og Rommetvedt 2009, 57-58). Basert på Thesens (2007) analyser, som viser at mediene ikke bare er en arena for politisk kommunikasjon, men også innflytelsesrike aktører i utformingen av den politiske dagsorden på Stortinget, forventer jeg også å finne flere virkemiddelinstrukser innenfor områder eller saker som fanger mediens oppmerksomhet. Blant de tingene media skriver mye om, finner vi kriser, som for eksempel finanskriser eller flyktningkriser. Den internasjonale flyktningkrisen var ifølge en undersøkelse blant de fem sakene som fikk mest medieoppmerksomhet i 2016.⁷

Oppsummert har jeg følgende forventninger:

⁶ https://www.aftenposten.no/norge/i/ddKEVz/Miljo-Innvandring-Samferdsel-Sa-ulikt-tenker-folk-i-Oslo-og-pa-bygda-om-hva-som-er-viktigst?spid_rel=2

⁷ <https://www.medier24.no/artikler/syria-krigen-er-arets-mest-omtalte-nyhetssak-norske-kommunegrenser-slar-ogsa-det-amerikanske-presidentvalget/366923>

Stortinget instruerer regjeringen i et økende omfang om å iverksette *konkrete* virkemidler.

Stortinget instruerer regjeringen oftere om hvilke *typer* virkemidler den skal gjennomføre, og hvilke typer dette er, har endret seg over tid. I nyere tid instrueres det oftere om å iverksette pedagogiske og juridiske virkemidler, og sjeldnere om å iverksette økonomiske virkemidler.

Stortinget instruerer regjeringen oftere om virkemiddelbruk innenfor skolepolitikken og arbeidslivspolitikken, og i tilknytning til saker som får stor medieoppmerksomhet, som for eksempel kriser.

3 Metode

3.1 Forskningsdesign

Med utgangspunkt i forskningsspørsmålene har jeg valgt å kartlegge innholdet i anmodningsvedtakene gjennom en kvantitativ innholdsanalyse. En kvantitativ analyse gjør at jeg kan gi en tallmessig beskrivelse av materialet, som vil gi meg svar på forskningsspørsmålene. Størrelsen på materialet, 2503 vedtakspunkter i den valgte populasjonen, tilsier også en kvantitativ tilnærming. En kvantitativ innholdsanalyse er dessuten en relevant metode når man ønsker å undersøke langsiktige endringer, fordi metoden gjør at man kan gå tilbake i tid (Østbye 2013, 222). Ved å lage variabler for innholdet i vedtakene, kan jeg si om det har vært en utvikling over tid der Stortinget i et økende omfang instruerer regjeringen om å iverksette konkrete virkemidler.

Den kvantitative innholdsanalysen inneholder også kvalitative elementer: Det var fra starten av helt klart at jeg måtte kode det latente innholdet i tekstene. Med latent innhold tenker jeg på den spesifikke betydningen bestemte ord, uttrykk eller formuleringer har i den konkrete sammenhengen i teksten. Eksempelvis kan et begrep som *å gjennomføre* både relatere seg til konkrete virkemidler og til å gjennomføre utredninger. Jeg kunne derfor ikke nøye meg med å kode det manifeste innholdet, som referer til bestemte ord, uttrykk eller formuleringer som blir registrert på samme måte hver gang det forekommer (Grønmo 2016, 217). Jeg måtte derfor forstå og tolke de enkelte vedtakene.

Vurderingen av det latente innholdet tok sikte på at jeg for hvert anmodningsvedtak skulle kunne fastslå hvilken variabel knyttet til innholdet i vedtaket som teksten passet inn i, og hvilket politikkområde teksten skulle plasseres i. Jeg så også tidlig at det ikke kom til å være åpenbart hvilke variabler en del av vedtakene skulle plasseres i. Det har derfor vært nødvendig å gjøre kvalitative vurderinger underveis i kodingarbeidet. Det var også avgjørende å utarbeide presise variabler i kodeboken for å unngå metodiske feil. Jeg har også underveis vært nødt til å presisere variablene, for å redusere faren for metodiske feil.

I tillegg førte jeg en logg ved siden av da jeg gjennomførte kodingen, for å fange opp kvalitative aspekter som ikke ble fanget opp gjennom kodingen. På den måten fikk jeg også delvis gjennomført en kvalitativ innholdsanalyse av vedtakene, som et supplement til den kvantitative innholdsanalysen.

Videre i dette kapitlet vil jeg redegjøre for hvordan jeg gikk frem for å gjennomføre undersøkelsen, samt diskutere undersøkelsens reliabilitet og validitet.

3.2 Nærmere om undersøkelsen

3.2.1 Populasjonen

Det første jeg gjorde var å ta stilling til hvilken tidsperiode jeg ville undersøke (populasjonen).

Jeg ønsket blant annet å se på utviklingen over tid. Den drastiske økningen i antall anmodningsvedtak startet på slutten av 90-tallet. Det er derfor særlig perioden fra slutten av 90-tallet og frem til i dag, som er relevant for å skulle si noe om utviklingen. Den første meldingen om oppfølging av anmodningsvedtak som ble oversendt fra regjeringen til Stortinget, var St.meld. nr. 4 (2000-2001) og gjaldt stortingssesjonen 1999-2000 (Frøilandutvalget 2002, 89). Fra denne stortingssesjonen og frem til sesjon 2016-2017 foreligger det årlige meldinger fra regjeringen til Stortinget med en oversikt over anmodningsvedtakene (etter at jeg gjennomførte undersøkelsen min, er det også lagt frem en stortingsmelding for sesjon 2017-2018). Det er derfor et hensiktsmessig skjæringstidspunkt. Jeg vurderte også om jeg burde gå enda lenger tilbake i tid enn år 1999, for eksempel til 80-tallet, for å kartlegge innholdet i anmodningsvedtakene den gang. Det var imidlertid svært få anmodningsvedtak på 80-tallet, og det er derfor begrenset hva jeg kunne trukket ut av funnene fra den gang, ut over at antallet har økt drastisk. Jeg valgte derfor 1999 som skjæringstidspunkt. Populasjonen utgjør da alle anmodningsvedtak fra stortingssesjonen 1999-2000 og frem til og med stortingssesjonen 2016-2017.

3.2.2 Utvalg

En gjennomgang av samtlige anmodningsvedtak i populasjonen, ville åpenbart gitt det mest pålitelige bildet av utviklingen. Dette ville imidlertid vært en for omfattende jobb sett i lys av oppgavens omfang. Jeg har derfor gjort et utvalg. Det finnes ikke noen allment aksepterte kriterier for hvor stort utvalget må være for å svare på problemstillingen i en kvantitativ innholdsanalyse, og det finnes ulike måter å gjøre utvelgelsen på (Krippendorff 2013, 122).

Jeg har gjort min utvelgelse i lys av forskningsspørsmålene. For å kunne se utviklingen over hele tidsperioden måtte jeg inkludere sesjoner tidlig og sent i populasjonen. Det var også et spørsmål om hvor mange sesjoner jeg burde inkludere. En strategi kunne være å kode annet hvert år eller hvert fjerde år. Da kunne jeg også sagt noe om hvordan utviklingen har vært underveis. Dette ville imidlertid bli en omfattende jobb, og jeg vurderte ikke dette som

nødvendig for å kunne si noe om utviklingen fra 1999 og frem til i dag. Siden det har vært en eksplosiv økning i antall anmodningsvedtak de senere årene, var jeg også svært opptatt av å fremskaffe et best mulig grunnlag for å kunne redegjøre for dagens situasjon. Jeg kunne her nøynd meg med å undersøke den siste sesjonen, for å gi et øyeblikksbilde. For å kunne gi et litt bredere bilde av situasjonen, og for å ta høyde for at det kan foreligge særskilte forhold et enkelt år, ønsket jeg å inkludere ytterligere en sesjon. Jeg valgte da å kartlegge de to siste sesjonene, som også er de sesjonene hvor det er truffet flest anmodningsvedtak, med 477 vedtakspunkter i 2015-1016 og 459 vedtakspunkter i 2016-1017. Når det gjelder valg av sesjoner tidlig i den valgte populasjonen, valgte jeg de to første sesjonene – 1999-2000 med 127 anmodningsvedtak og 2000-2001 med 183 anmodningsvedtak. Jeg fikk da et bilde over utviklingen fra 1999 og frem til dag. Jeg har totalt kodet 1246 vedtakspunkter.

En fellesnevner for alle de valgte sesjonene, er at vi hadde mindretallsregjeringer. Som vist i figur 1.1 er det særlig i perioder med mindretallsregjeringer at vi har et betydelig omfang anmodningsvedtak. Dette er naturlig, da et anmodningsvedtak krever at et flertall i Stortinget stiller seg bak forslaget til vedtak. Følgelig er det også mindretallsperiodene det er særlig interessant å kartlegge. Utvelgelsen av hvilke stortingssesjoner som skulle kodes ble foretatt før datainnsamlingen startet.

3.2.3 Valg av enheter, variabler og variabelverdier

En kvantitativ innholdsanalyse er basert på en systematisk gjennomgang av innholdet av dokumenter. At undersøkelsen skal være systematisk innebærer at tekstinholdet er vurdert ut fra et strukturert skjema av variabler og variabelverdier, som er utviklet og spesifisert før datainnsamlingen starter. Dette skjemaet kalles kodeskjema. Jeg har registrert data gjennom å merke av i kodeskjemaet hvilke variabler og variabelverdier som er relevante for den enkelte tekstenhet, i mitt tilfelle hvert enkelt anmodningsvedtak. Dette kalles for koding av teksten (Grønmo 2016, 213).

For å gjennomføre den kvantitative innholdsanalysen, har jeg definert enheter, variabler og variabelverdier. En analyseenhet er den sosiale enheten eller det elementet i samfunnet som studien tar utgangspunkt i. For å kunne fungere som analyseenhet må slike elementer identifiseres og avgrenses på en entydig måte (Grønmo 2016, 93). Hva som er en passende analyseenhet, avhenger av problemstillingen (Østbye 2013, 213). Som nevnt er analyseenheten i min studie hvert enkelt anmodningsvedtak. For vedtak som inneholder flere vedtakspunkter, ble hvert vedtakspunkt kodet. Jeg har brukt ett kodeskjema per

stortingssesjon/stortingsmelding. På den måten kan jeg si hvorvidt vi ser en utvikling fra 1999 og frem til i dag når det gjelder innholdet i anmodningsvedtakene.

En viktig del i utviklingen av kodeskjemaet, var å spesifisere variablene. De ulike egenskapene ved tekstenhetene (anmodningsvedtakene), defineres som variabler. Variablene ble vurdert ut fra sammenhengen med forskningsspørsmålene, og jeg ønsket å få med alle variablene som er nødvendige for å få mest mulig uttømmende registrering av det relevante innholdet i vedtakene. For å finne de relevante variablene leste jeg gjennom et utvalg av vedtak fra de valgte stortingssesjonene, for å identifisere hvorvidt ulike variabler finnes og hvordan disse variablene kommer til uttrykk.

For å kunne besvare i hvilket omfang anmodningsvedtakene inneholder instruksjoner til regjeringen om hvilke virkemidler den skal iverksette, har jeg kodet hva Stortinget instruerer regjeringen om. For vedtak hvor det instrueres om iverksetting av konkrete virkemidler, har jeg delt variablene opp i ulike typer virkemidler, med utgangspunkt i hvordan disse er definert i utredningsinstruksen. Utredningsinstruksen bruker begrepet tiltak om virkemidler som kan brukes for å oppnå et bestemt mål og løse problemene som er identifisert. Jeg velger her å bruke begrepet virkemidler. Slike virkemidler kan ifølge veilederen til utredningsinstruksen falle inn under seks ulike kategorier (Direktoratet for økonomistyring 2018, 26). På bakgrunn av en gjennomlesning av et utvalg vedtak i de valgte sesjonene, valgte jeg å kode de fire kategoriene som fremsto som mest aktuelle, og kodet disse hver for seg. Jeg har underveis i kodearbeidet utdypet innholdet i disse fire kategoriene noe. Kategoriene er:

- *regulering*, for eksempel påbud eller forbud, lov- eller forskriftsregulering,
- *økonomiske virkemidler*, for eksempel skatt, avgifter eller tilskudd, fritak for skatter eller avgifter, øremerking av midler, risikoavlastningsordninger,
- *pedagogiske virkemidler*, for eksempel veiledning og informasjon (rundskriv, retningslinjer, veiledere o.l.). Dette er publikasjoner som ikke er juridisk bindende, men som ofte tar utgangspunkt i lover og forskrifter og har som mål å medvirke til at disse blir fulgt. Andre eksempler er kunnskapsdatabaser, kompetanseutviklingstiltak og muntlig rådgivning,
- *organisatoriske virkemidler*, for eksempel sentralisering/desentralisering, oppretting av enheter, institusjoner el.l., etablering av nye samarbeidsformer, styrking av allerede etablerte institusjoner, ansettelse av en bestemt type kompetanse i bestemte typer institusjoner, overføring av oppgaver til andre forvaltningsnivåer, og vedtak knyttet til lokalisering.

Kun når instruksen kan tolkes slik at den går ut på at et konkret virkemiddel skal *iverksettes* ble det kodet som instruks om virkemiddel. Instruks om for eksempel å *utrede* eller *vurdere* et konkret virkemiddel, ble kodet som utredning, og ikke som instruks om iverksetting av virkemiddel. Som *utredning* har jeg kodet instruks om å igangsette offentlige utredninger (NOU'er), stortingsmeldinger, handlingsplaner, strategier, forskning, undersøkelser, og øvrige utredninger og vurderinger. Hvorvidt et enkelt vedtak er en instruks om kun å utrede, eller også å iverksette et virkemiddel, har av og til vært et tolkningsspørsmål. Jeg har da gjort en konkret vurdering av hvor autoritativt Stortingets vedtak bør tolkes. Eksempelvis når regjeringen blir bedt om å utrede et konkret virkemiddel og *komme tilbake til Stortinget med forslag* – dette har jeg tolket som en instruks om at det skal fremmes forslag om å gjennomføre virkemiddelet. Noen svært få anmodningsvedtak instruerer om gjennomføring av to ulike virkemidler uten at det er delt inn i to vedtakspunkter. Eksempelvis at det instrueres om både å iverksette økonomiske og regulatoriske virkemidler. I slike tilfeller ble begge virkemidlene kodet.

I noen vedtak instrueres regjeringen om å iverksette økonomiske virkemidler som krever regelendring. Jeg har da lagt til grunn at det er det økonomiske tiltaket som er virkemiddelet Stortinget peker på – regelendringen er bare en konsekvens av vedtaket. Dette er da kun kodet som økonomisk virkemiddel.

Instrukser om iverksetting av konkrete virkemidler som ikke faller innenfor en av de fire ovennevnte kategoriene, har jeg kodet som «*andre virkemidler*». Eksempler på dette er etablering av diverse programmer eller prøveprosjekter, instruks om hvilke styringssignaler departementene skal gi til underliggende virksomheter, og endring av NRK-plakatens bestemmelser.

Anmodningsvedtak som ikke kan tolkes som en instruks om iverksetting av virkemidler eller igangsetting av ulike typer utredninger eller vurderinger, ble kodet som «*andre instruks*». Dette gjelder eksempelvis instruks om å *oppretholde* et konkret virkemiddel, som for eksempel et tilskudd eller en regulering, finansiering av et allerede vedtatt virkemiddel, instruks der regjeringen blir bedt om å *ikke* gjennomføre ulike tiltak, instruks om internasjonalt påvirkningsarbeid, innføring av rapporteringsplikter, etablering av statistikk, instruks om å informere Stortinget, og instruks om å følge allerede gjeldende regler eller å få ned saksbehandlingstiden innenfor et saksområde.

Jeg ønsket videre å undersøke om det oftere instrueres om konkret virkemiddelbruk innenfor noen politikkområder sammenlignet med andre. Dette gjorde jeg gjennom å lage en inndeling i politikkområder innenfor hver variabel. Hvert anmodningsvedtak skulle kunne plasseres innenfor ett politikkområde. Inndelingen i politikkområder tar utgangspunkt i inndelingen i Stortingets komiteer og deres arbeidsområder pr. 24. september 2018, se vedlagte kodebok. Det har imidlertid vært nødvendig å gjøre noen suppleringer i denne inndelingen. Eksempelvis er ikke integreringspolitikken nevnt under noen av komiteenes arbeidsområder. Dette er et område som har blitt flyttet mellom ulike departementer flere ganger. Bare under Solberg-regjeringen har det ligget i tre ulike departementer (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet). Proposisjoner som er fremmet på integreringsfeltet de senere årene, er behandlet i kommunal- og forvaltningskomiteen, som også har ansvar for innvandringspolitikken. På den bakgrunn har jeg kodet vedtak som er knyttet til integreringspolitikk, som kommunal- og forvaltningspolitikk. Det ser videre ut til at ansvar for tolkelovgivingen følger integreringsfeltet, da det er Kunnskapsdepartementet som har det overordnede ansvaret i dag, mens det tidligere har ligget til både Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Vedtak knyttet til tolking er derfor også kodet som kommunal- og forvaltningspolitikk.

Jeg vurderte også en inndeling etter hvilket departement som har ansvaret for det enkelte anmodningsvedtak. Jeg konkluderte med at det ville være en mindre hensiktsmessig inndeling, da enkelte politikkområder som nevnt flyttes mellom departementer, typisk ved regjeringsskifter eller rokkeringer i regjeringen. Under kodingen har jeg likevel i en del tilfeller vært nødt til å se hen til hvilket departement som er ansvarlig, for å klare å angi hvilket politikkområde anmodningsvedtaket skal plasseres i. Dette gjaldt typisk ved sektorovergripende anmodningsvedtak. Eksempelvis har vi et anmodningsvedtak om å utarbeide krav i forskrift til lov om offentlige anskaffelser om at alle nye ferger og rutebåter benytter lav- eller nullutslippsteknologi når situasjonen tilsier at det er mulig. Siden dette gjelder krav til transportmidler, kan det kategoriseres som transportpolitikk. Formålet må imidlertid anses å være å fremme miljøhensyn, slik at vedtaket kunne vært kategorisert som miljøpolitikk. Samtidig er virkemiddelet som Stortinget peker på – regulering i anskaffelsesregelverket – et virkemiddel som sorterer under næringsministerens ansvarsområde. Jeg har da lagt til grunn hvilket departement som rapporterer på anmodningsvedtaket til Stortinget – i dette eksempelet Samferdselsdepartementet – og

kategorisert det som transportpolitikk. Dette speiles også da i at det er transport- og kommunikasjonskomiteen som behandler saken.

Kategoriseringen av vedtakene i politikkområder var i liten grad et problem for de nyere sesjonene jeg undersøkte, da komiteenes ansvarsområder langt på vei speiler dagens departementsstruktur. Det var noe mer utfordrende for sesjonene 1999-2000 og 2000-2001. Departementsstrukturen var annerledes, og for disse sesjonene fremgår det heller ikke av stortingsmeldingene hvilken komite som behandlet det enkelte anmodningsvedtak. Jeg valgte der ved tvilstilfeller å se hen til hvilket departement som *ville rapportert* på et tilsvarende vedtak per 24. september 2018. Fremfor å kode ut fra hvilket departement som rapporterte på vedtaket, sjekket jeg altså i stedet hvilket departement som per september 2018 hadde ansvar for det politikkområde som anmodningsvedtaket gjaldt. På denne måten har jeg tilstrebet konsistens i inndelingen av politikkområder, uavhengig av ulik departementsstruktur på ulike tidspunkt. Et eksempel er anmodningsvedtak nr. 233 i sesjon 2000-2001 (Statsministerens kontor 2001, 19), som handler om å gi havner status som nasjonalhavn. Det var Fiskeridepartementet som svarte på anmodningsvedtaket. Det er Kystverket som anbefaler hvilke havner som skal få slik status. Ansvar for Kystverket er flyttet fra det tidligere Fiskeridepartementet til Samferdselsdepartementet, og det er Transport- og kommunikasjonskomiteen som per september 2018 har ansvar for saker under Kystverket. Dette vedtaket ble følgelig kodet som transport- og kommunikasjonspolitikk.

Til tross for retningslinjene jeg har skissert over, har jeg i noen tilfeller likevel vært usikker på hvilket politikkområde enkelte vedtak bør plasseres i. Eksempelvis er det flere vedtak om menneskehandel. Noen av disse er knyttet spesifikt til barn, og er behandlet av justiskomiteen, mens andre er knyttet til asylsøkere og er behandlet av kommunal- og forvaltningskomiteen. Jeg har her sett hen til hvilken komite som har behandlet vedtaket.

3.3 Reliabilitet og validitet

3.3.1 Reliabilitet

Systematikken i undersøkelsen skal sikre undersøkelsens reliabilitet. Reliabilitet, eller pålitelighet, går på om gjentatte målinger vil gi samme resultat (Ringdal 2013, 96).

Reliabilitet vil blant annet være avhengig av at det er samsvar i kodingen på tvers av enkeltpersoner (Østbye 2013, 208). Reliabiliteten er høyere jo større samsvaret er. Siden jeg selv har stått for kodingen av alt materiale, er den samme tolkningen lagt til grunn gjennom hele kodingarbeidet.

Upresise definisjoner av variabler og deres verdier øker reliabilitetsproblemene. For alle variabler som ble definert var det derfor viktig at de er uttømmende og gjensidig utelukkende, slik at kodingen kunne gjennomføres mest mulig mekanisk (Østbye 2013, 217). Jeg har derfor gitt en utførlig beskrivelse av alle variablene i kodeboken. Jeg anser kodeboken for å være så presis at andre kan gjenta undersøkelsen og komme til omtrent samme resultat.

Jeg har brukt kodeboken veldig aktivt underveis. Jeg har supplert og utdypet den etter hvert som jeg sto oppe i tvilstilfeller, og jeg har stadig gått tilbake og sjekket hvordan jeg har kategorisert ulike typer vedtak, for å sikre mest mulig konsistent koding. Jeg har gjennomgått alle kodingene jeg har gjort minimum tre ganger, for å kvalitetssikre arbeidet. Jeg har i kodeboken gitt en grundig og åpen beskrivelse av de vurderingene jeg har gjort.

Et typisk problem i kvantitative innholdsanalyser, er at begrenset kontekstuell forståelse kan påvirke vurderingen av ord og uttrykk i teksten. Min personlige vurdering er at jeg har en bakgrunn og erfaring som gjør at jeg har god kontekstuell forståelse når det gjelder å tolke *innholdet* i Stortingets anmodningsvedtak. Dette gjelder både å kunne skille på ulike typer virkemidler og å plassere det enkelte vedtak innenfor riktig politikkområde. Dette har sammenheng med at jeg har jobbet i ulike departementer i ca. 20 år, og har god oversikt over hvilke departementer som jobber med hvilke områder, hvilke politikkområder som er flyttet mellom departementer i denne perioden, og jeg har erfaring med å utarbeide ulike former for politiske virkemidler.

Når det gjelder datamaterialets kvalitet og troverdighet, må denne sies å være høy. De årlige meldingene fra regjeringen til Stortinget med oversikt over alle anmodningsvedtak i den enkelte stortingssesjon, må sies å være en kilde med høy pålitelighet.

3.3.2 Validitet

Reliabilitet og validitet er delvis overlappende, ved at høy reliabilitet er en forutsetning for høy validitet. Validitet handler om datamaterialets gyldighet for de problemstillingene som skal belyses. Datamaterialet kan ikke være gyldig eller relevant for problemstillingene, dersom materialet har lav pålitelighet (Grønmo 2016, 242). Validiteten er høy hvis undersøkelsen og datainnsamlingen resulterer i data som er relevante for problemstillingene. Validiteten er et uttrykk for hvor godt samsvar det er mellom datamaterialet og forskerens mål med undersøkelsen (Grønmo 2016, 241).

For å sikre høy validitet i undersøkelsen, var det viktig å knytte utformingen av variablene tett opp mot forskningsspørsmålene. Høy validitet forutsetter også at hvert begrep som kodes, er operasjonelt definert på en måte som er treffende og dekkende for det teoretiske innholdet av begrepet, såkalt definisjonsmessig validitet (Grønmo 2016, 252). Når det gjelder defineringen av virkemidler, er det samsvar mellom de teoretiske definisjonene i utredningsinstruksen, og de operasjonelle begrepene jeg har brukt i kodingen. Jeg vurderer derfor den definisjonsmessige validiteten her som høy. Som nevnt i kapittel 1 har jeg studert regjeringens handlingsrom indirekte. Basert på det utgangspunktet jeg skisserer der, mener jeg det kan argumenteres for at instruksjer om virkemiddelbruk, uten at det er gjennomført en utredning av alternative virkemidler og effekter, er en relevant indikator på om Stortinget begrenser regjeringens handlingsrom til å utforme offentlig politikk.

4 Empiri

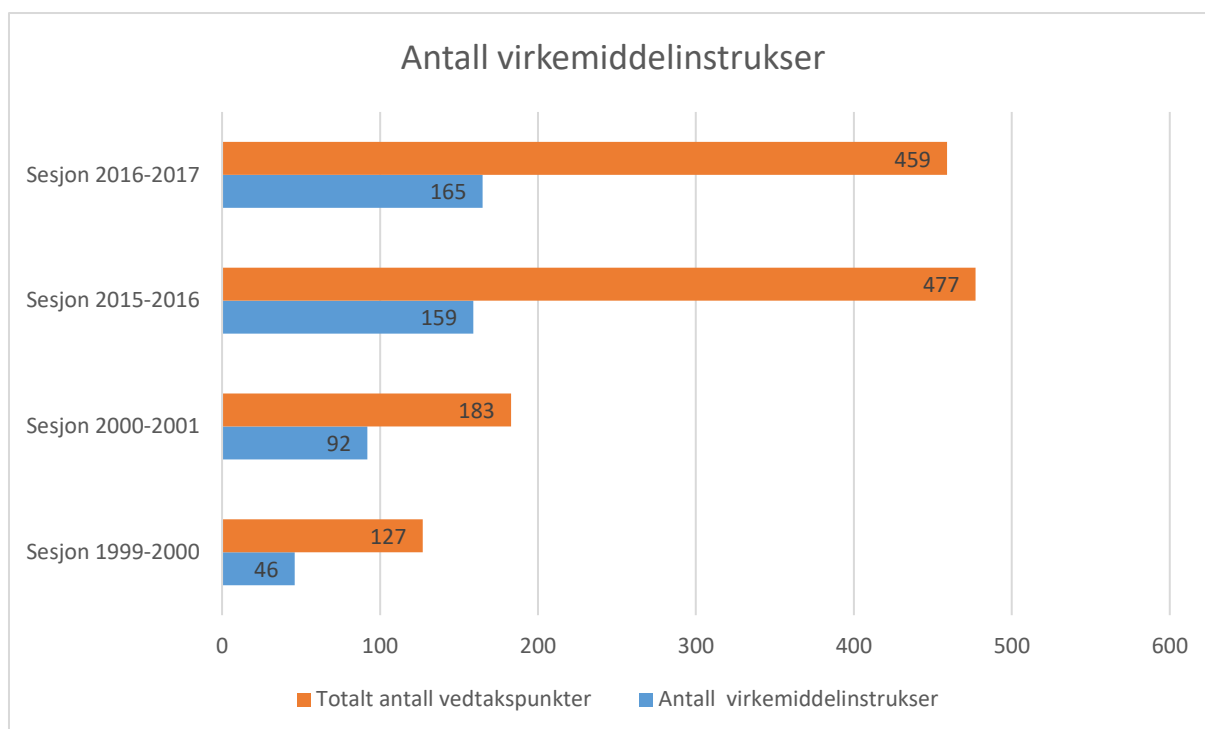
I perioden fra høstsesjonen 1999 til vårsesjonen 2017 ble det fattet totalt 2265 anmodningsvedtak, med 2503 vedtakspunkter, jf. figur 1.1. Jeg har i min studie kodet de to første sesjonene, og de to siste. Dette utgjør totalt 1246 vedtakspunkter, dvs. omtrent halvparten av alle vedtakspunktene fra 1999 til 2017. Som vist innledningsvis i figur 1.1, var det en betydelig nedgang i antall anmodningsvedtak i perioden 2005 til 2013, da det ble fattet anmodningsvedtak med mellom 8 og 58 vedtakspunkter per sesjon. I denne perioden hadde vi flertallsregjering.

I kapittel 4.1 presenterer jeg empirien til mitt første og andre forskningsspørsmål om omfanget av Stortingets instruksjer om iverksetting av virkemidler, og typer av virkemidler, og i kapittel 4.2 presenterer jeg empirien til mitt tredje forskningsspørsmål om ulikheter mellom politikkområder.

4.1 Instruksjer om virkemidler – omfang og typer

I mitt *første forskningsspørsmål*, har jeg spurt om Stortinget *i et økende omfang* instruerer regjeringen om å iverksette *konkrete* virkemidler. Jeg mener det her er relevant å både se på om *antallet* virkemiddelinstruksjer har økt, og *andelen*: Et høyt antall vil illustrere en økning, som begrenser handlingsrommet, selv om *andelen* er stabil. Dette har sammenheng med at det totale antallet anmodningsvedtak har økt drastisk.

Figur 4.1. viser at i de fire utvalgte sesjonene ble regjeringen instruert om å iverksette konkrete virkemidler i hhv. 46, 92, 159 og 165 vedtak. I prosent utgjorde dette hhv. 36 %, 50 %, 33 % og 36 % av anmodningsvedtakene. Siden det har vært en betydelig økning i *antall* anmodningsvedtak, ser vi at det totale *antallet* vedtak der Stortinget instruerer regjeringen om hvilket virkemiddel den skal gjennomføre, har økt betydelig, selv om *andelen* er relativt stabil, med en markant økning i 2000-2001.



Figur 4.1 Antall virkemiddelinstruksjoner og totalt antall vedtakspunkter, per sesjon

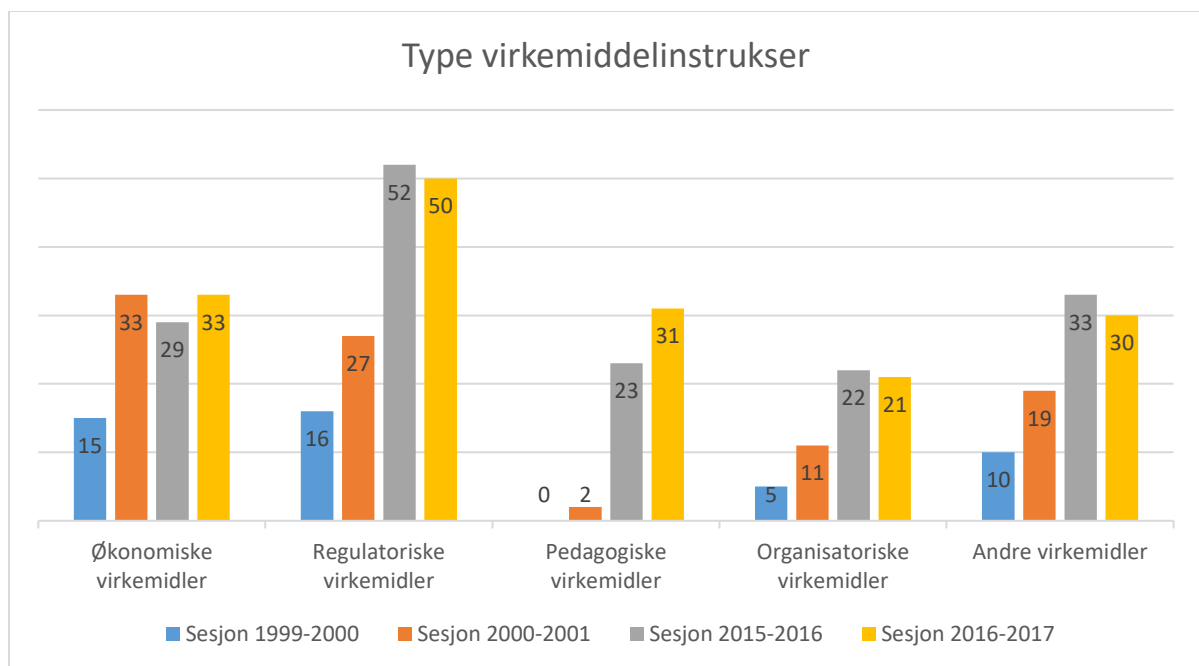
I mitt *andre forskningsspørsmål* har jeg kartlagt hvilke *typer virkemidler* Stortinget instruerer regjeringen om å iverksette. Figur 4.2 viser fordelingen på ulike typer virkemidler, fordelt i *antall* på de utvalgte stortings-sesjonene. Her er det også interessant å se den prosentvise endringen over tid, se figur 4.3. Vi ser at Stortinget legger stor vekt på *regulering* som virkemiddel, både i de tidlige sesjonene og i dag. *Antallet* har økt betydelig, fra hhv. 16 og 27 i de to første sesjonene, til 52 og 50 vedtak i de to siste sesjonene. Sett i forhold til *andelen* av det totale antallet virkemiddelinstruksjoner er det relativt stabilt, med hhv. 35 %, 29 %, 33 % og 30 % av virkemiddelinstruksene. Sammenlignet med øvrige virkemidler, er det i de seneste sesjonene regulering som er det klart mest «populære» virkemiddelet å instruere regjeringen om å iverksette. Når det gjelder instruksjoner om å iverksette *økonomiske* virkemidler, har *antallet* slike vedtak vært forholdsvis stabilt i tre av de fire sesjonene, med hhv. 15, 33, 29 og 33 vedtak. Vi ser altså at det var det samme antallet i sesjonene 2000-2001 og 2016-2017. Vi ser samtidig at det har vært en tydelig nedgang i *andelen* slike virkemiddelinstruksjoner fra hhv. 32 % og 36 % av virkemiddelinstruksene i de to eldste sesjonene, til 18 % og 20 % i de to nyeste sesjonene.

Når det gjelder *pedagogiske* virkemidler, viser kartleggingen at Stortinget ikke instruerte regjeringen om å iverksette noen slike virkemidler i den eldste sesjonen, og kun i to tilfeller i den nest eldste sesjonen. Bruken av slike myke virkemidler har hatt en markant oppgang når vi ser på tallene for de to siste sesjonene, der regjeringen ble instruert om å iverksette

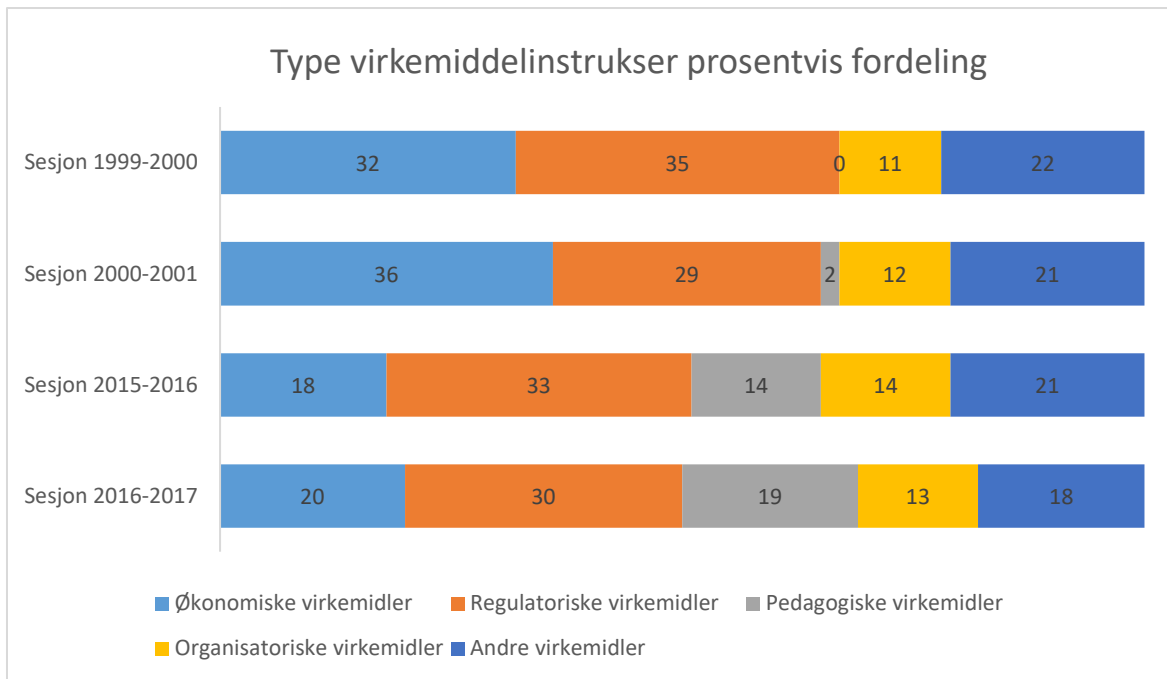
pedagogiske virkemidler i hhv. 23 og 31 vedtak. Prosentvis utgjorde dette hhv. 0 %, 2 %, 14 % og 19 % av virkemiddelinstruksene.

Instrukser om å iverksette *organisatoriske* virkemidler har økt i *antall* fra hhv. 5 og 11 i de to eldste sesjonene, til hhv. 22 og 21 i de to nyeste sesjonene. Prosentvis utgjør dette hhv. 11 %, 12 %, 14 % og 13 % av virkemiddelinstrukser. Forholdsmessig sett må dette anses å være relativt stabilt.

Instrukser om iverksetting av «*andre virkemidler*», som for eksempel etablering av diverse programmer eller prøveprosjekter, eller instrukser om hvilke styringssignaler departementene skal gi, forekom i hhv. 10, 19, 33 og 30 vedtak. Vi finner altså også her en økning i *antall* vedtak med slike instrukser. Prosentvis utgjør dette hhv. 22 %, 21 %, 21 % og 18 % av virkemiddelinstrukser, noe som må anses å være relativt stabilt.



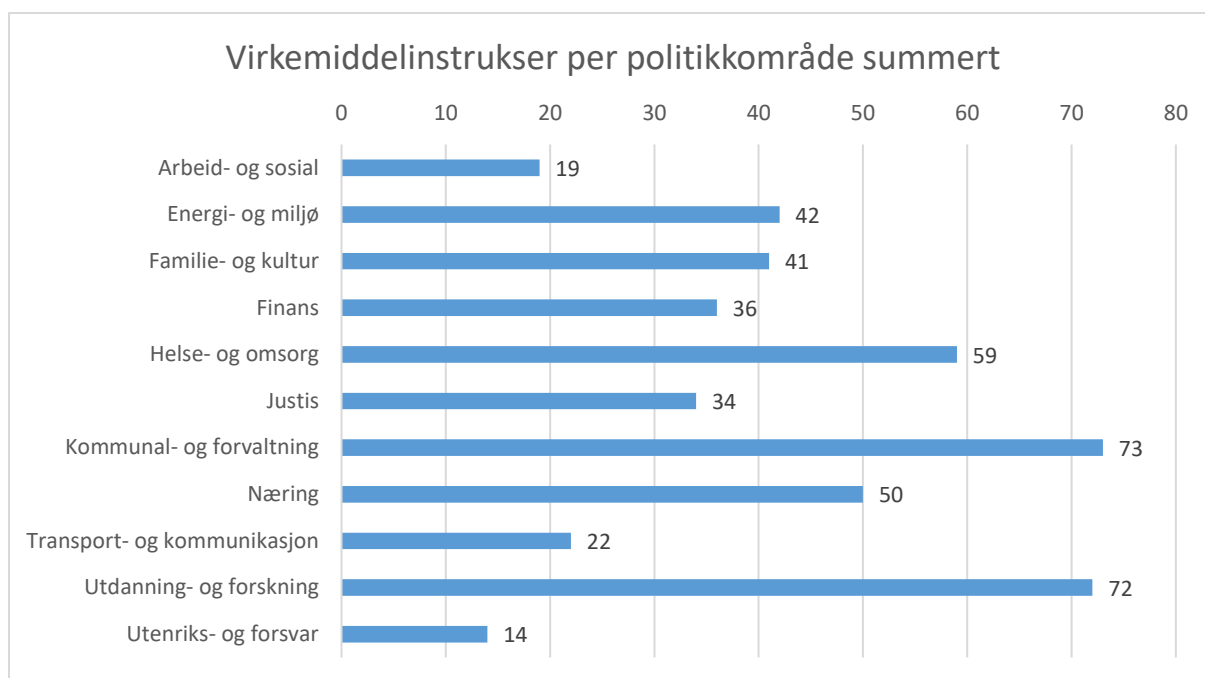
Figur 4.2 Antall virkemiddelinstrukser, fordelt på type virkemidler, per sesjon



Figur 4.3 Prosentvis fordeling av type virkemiddelinstruksjer, per sesjon

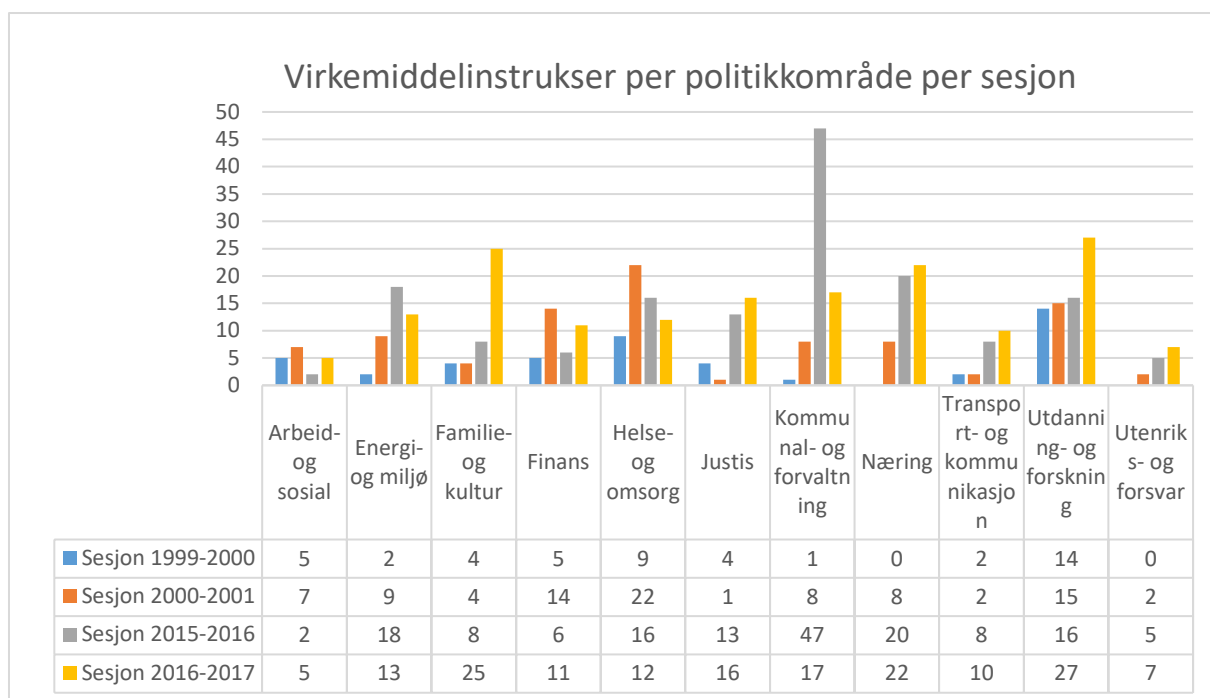
4.2 Instruksjer om hvilke virkemidler regjeringen skal iverksette fordelt på politikkområder

I mitt *tredje forskningsspørsmål* har jeg undersøkt om Stortinget oftere instruerer regjeringen om hvilke virkemidler den skal iverksette innenfor noen *politikkområder* sammenlignet med andre. Jeg synes dette illustreres best gjennom å se på *antallet* slike instruksjer innenfor det enkelte politikkområdet, summert for de fire sesjonene, se figur 4.4. Vi ser at Stortinget instruerer klart oftest om virkemiddelbruk innenfor utdannings- og forskningspolitikken (73 stk.) og kommunal- og forvaltningspolitikken (72 stk.). På de neste plassene følger helse- og omsorgspolitikken (59) og næringspolitikken (50). I motsatt ende av skalaen finner vi utenriks- og forsvarspolitikken (14 stk.) og arbeids- og sosialpolitikken (19 stk.).



Figur 4.4 Antall virkemiddelinstruksjoner, fordelt på politikkområder, summert for de fire utvalgte sesjonene

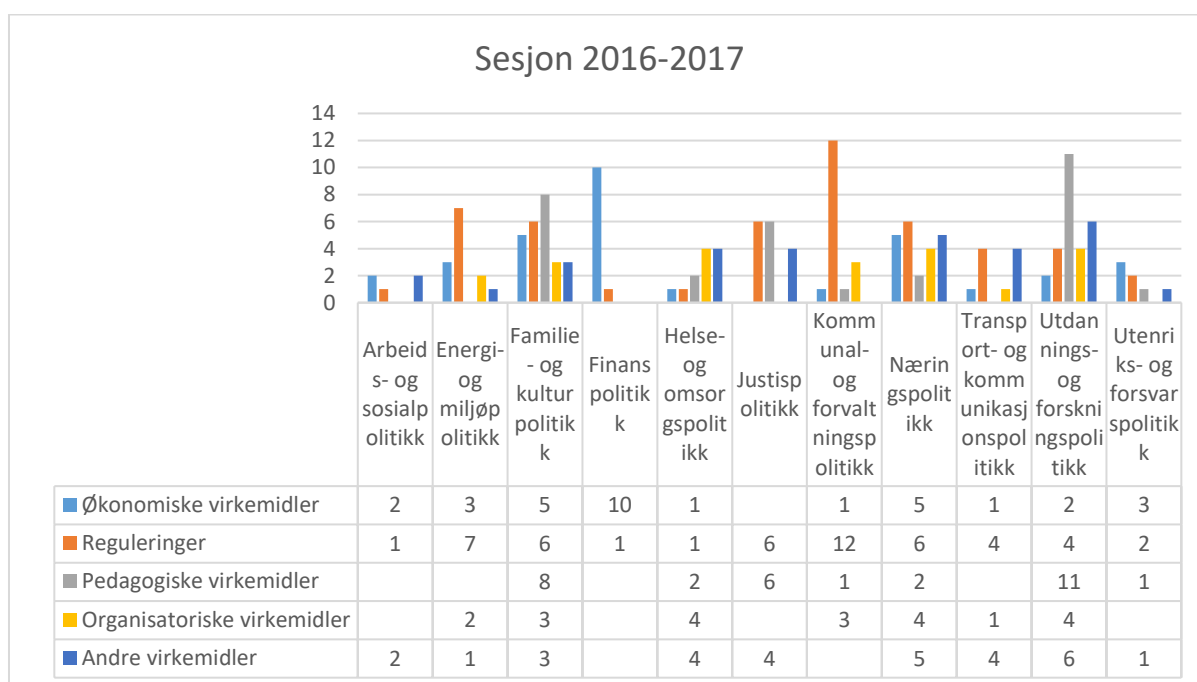
I figur 4.5 er tallene brutt ned per stortings sesjon. Vi ser her at *forsknings- og utdanningspolitikken* har ligget stabilt høyt i alle de undersøkte sesjonene. For *kommunal- og forvaltningspolitikken* ser vi en klar økning i sesjonen 2015-2016. Når jeg har studert disse vedtakene nærmere, ser jeg at denne økningen har sammenheng med asylforliket, som var et forlik mellom seks av åtte partier på Stortinget. Vi ser også at det er få virkemiddelinstruksjoner i samtlige av de undersøkte sesjonene innenfor *utenriks- og forsvarspolitikken* og *arbeids- og sosialpolitikken*.



Figur 4.5 Antall virkemiddelinstrukser fordelt på politikkområder, per sesjon

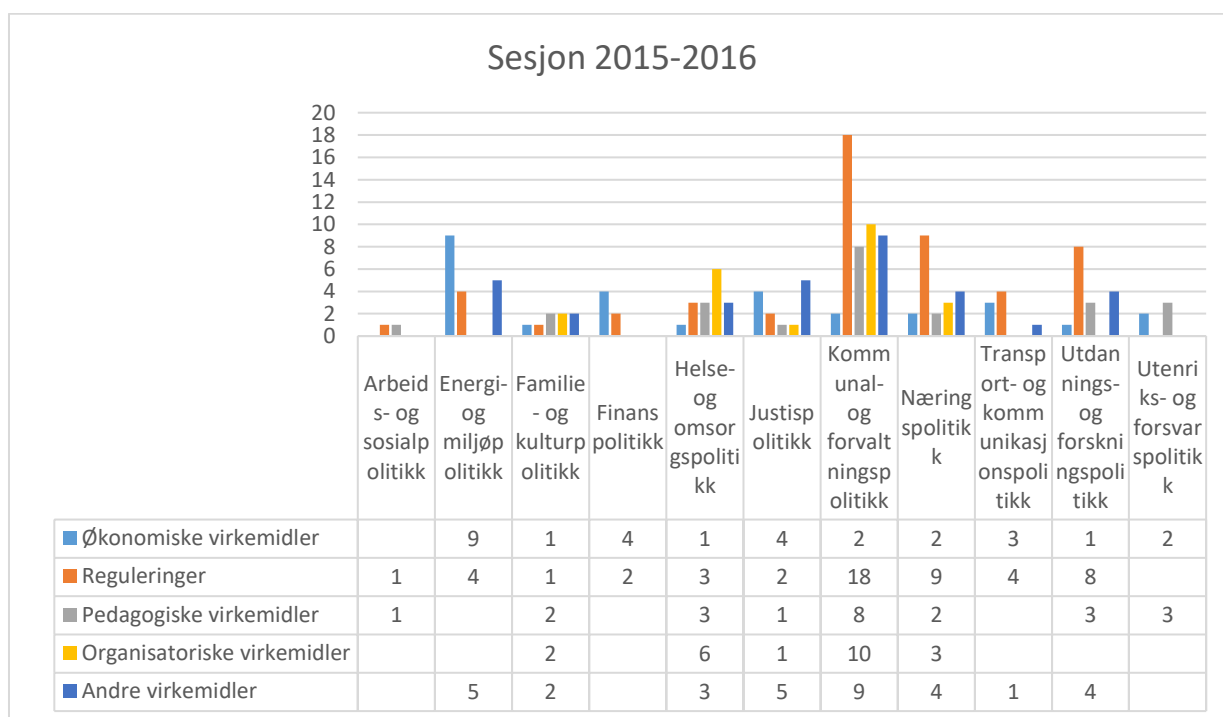
Figur 4.6-4.9 går nærmere inn på type virkemiddel per politikkområde i de ulike sesjonene.

I figur 4.6, som omhandler sesjon 2016-2017, ser vi at bruken av *regulatoriske* instruksjoner innenfor *kommunal- og forvaltningspolitikken*, skiller seg ut. Innvandrings- og integreringspolitikken hører under dette politikkområdet. Vi ser også en stor andel *pedagogiske* virkemidler innenfor *utdannings- og forskningspolitikken*, og *økonomiske* virkemiddelinstrukser innenfor *finanspolitikken*.



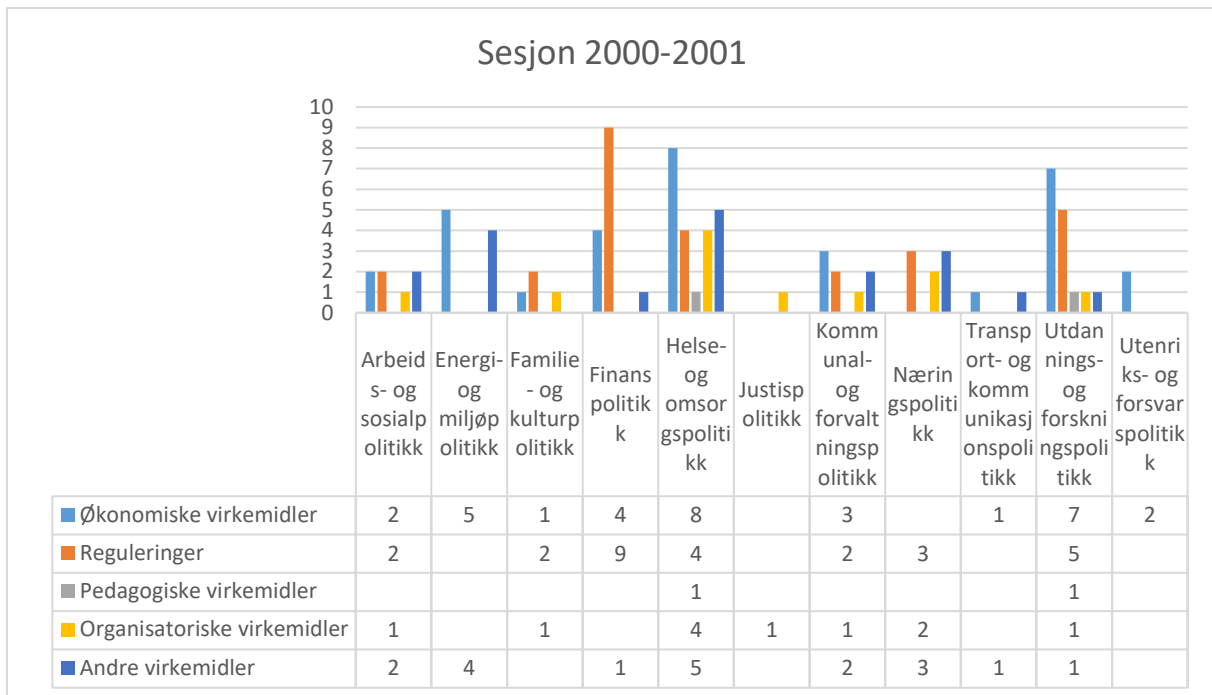
Figur 4.6 Antall og type virkemiddelinstrukser per politikkområde, sesjon 2016-2017

I figur 4.7, som omhandler sesjon 2015-2016, ser vi også at instruksjer om iverksetting av *regulatoriske* virkemidler innenfor *kommunal- og forvaltningspolitikken* skiller seg ut. Som nevnt hører innvandrings- og integreringspolitikken under dette politikkområdet, og for denne sesjonen synes forklaringen på det store antallet delvis å være at asylforliket fant sted. Noen tilsvarende forklaring har jeg ikke funnet for 2016-2017, selv om en nærmere gjennomlesning viser at mange av vedtakene også i den sesjonen kan sorteres under innvandrings- og integreringspolitikken. Et annet funn, når vi sammenligner figur 4.6 og 4.7, er et skifte innenfor *energi- og miljøpolitikken* fra økonomiske til regulatoriske virkemidler.



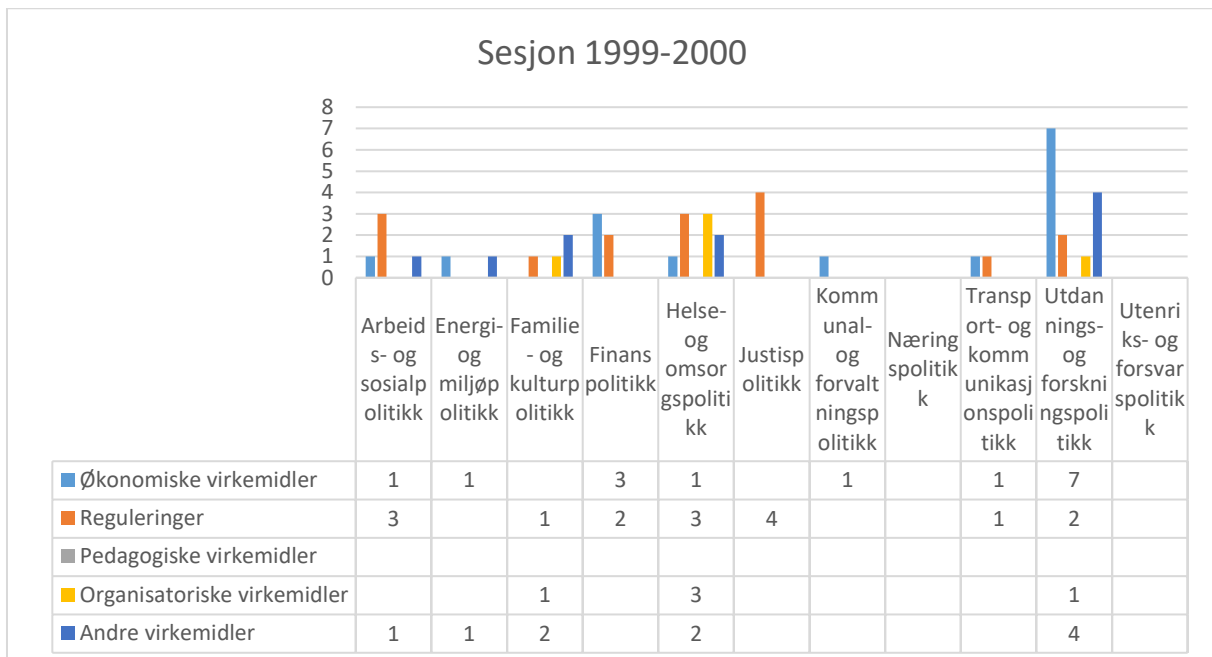
Figur 4.7 Antall og type virkemiddelinstruksjer per politikkområde, sesjon 2015-2016

Figur 4.8 viser type instruksjer fordelt på politikkområder for sesjon 2000-2001. Her ser vi et stort antall instruksjer om iverksetting av *regulatoriske* virkemidler innenfor *finanspolitikken*, og et stort antall instruksjer om iverksetting av *økonomiske* virkemidler innenfor *helse- og omsorgspolitikken* og *utdannings- og forskningspolitikken*. Vi ser at det totalt sett er flest virkemiddelinstruksjer innenfor helse- og omsorgspolitikken, med 22 vedtak, med utdannings- og forskningspolitikken på annen plass med 15 vedtak.



Figur 4.8 Antall og type virkemiddelinstruksjoner per politikkområde, sesjon 2000-2001

Figur 4.9 viser type instruksjoner fordelt på politikkområder for sesjon 1999-2000. I denne sesjonen er det flest virkemiddelinstruksjoner innenfor *utdannings- og forskningspolitikken* med 14 vedtak. Dette gjelder særlig instruksjoner om å iverksette *økonomiske* virkemidler. Det er ingen instruksjoner innenfor *utenriks- og forsvarspolitikken* og *næringspolitikken* i denne sesjonen.



Figur 4.9 Antall og type virkemiddelinstruksjoner per politikkområde, sesjon 1999-2000

Oppsummert så har jeg funnet en betydelig økning i antall virkemiddelinstrukser i den undersøkte perioden. Det har særlig vært en økning i antall regulatoriske og pedagogiske virkemiddelinstrukser, mens antall økonomiske virkemiddelinstrukser ikke har økt, selv om det totale antall anmodningsvedtak har hatt en enorm vekst. Forholdsmessig sett ser vi derfor en tydelig nedgang i økonomiske virkemiddelinstrukser. Jeg har også funnet ulikheter mellom politikkområder, der utdannings- og forskningspolitikken topper listen med flest virkemiddelinstrukser, mens utenriks- og forsvarspolitikken og arbeids- og sosialpolitikken befinner seg nederst på listen.

5 Analyse

I empirien min finner jeg støtte for hovedhypotesen om at Stortinget gjennom anmodningsvedtakene begrenser regjeringens handlingsrom til å utforme offentlig politikk, gjennom i et økende omfang å instruere regjeringen om hvilke konkrete virkemidler den skal iverksette. Empirien gir også støtte for at det har vært endringer over tid i hvilke typer virkemidler det instrueres om, og at det er variasjoner mellom ulike politikkområder.

Jeg vil i dette kapittelet drøfte funnene i forhold til hvert forskningsspørsmål for seg. Som nevnt i kapittel 4, mener jeg det er interessant å se både på antall og andel. Et høyt *antall* virkemiddelinstruksjoner illustrerer en økning som må antas å begrense regjeringens handlingsrom, selv om *andelen* er stabil. Dette har sammenheng med at det totale antallet anmodningsvedtak har økt drastisk. Som påpekt av Sejersted i et intervju med Stat & Styring, så er ikke anmodningsvedtak noe stort problem, så lenge antallet er lite. Men når antallet nå har eksplodert, så mener han det er et nytt fenomen i vår statskikk, som reiser spørsmålet om hvor langt regjeringen skal anse seg forpliktet til å etterleve det enkelte vedtak (Aspøy 2018, 44).

Det totale antall anmodningsvedtak, som har vært betydelig de senere årene, støtter oppunder antagelsen til Herweg, Huß og Zohlnhöfer (2015, 438-439) om at de politiske partiene spiller en større og mer aktiv rolle i et parlamentarisk system: For å få flertall for et anmodningsvedtak er det nødvendig at flere partier på Stortinget finner sammen for å danne flertall. I de to siste sesjonene jeg undersøkte, var det nødvendig at hele opposisjonen stilte seg bak vedtakene, inkludert KrF og Venstre, som hadde en samarbeidsavtale med regjeringen Solberg i stortingsperioden 2013-2017. For å få regjeringens samarbeidspartier med på å støtte vedtakene, er det grunn til å anta at også andre forhold har spilt inn. Her kan det være relevant å se hen til Kingdons perspektiv på hvilke ideer som overlever (Kingdon 1995, 143-144), som at forslagene må være i samsvar med grunnleggende verdier og er akseptable for målgruppen. Det er grunn til å anta at regjeringens samarbeidspartier ikke ville stemt for forslagene til anmodningsvedtak, hvis de eksempelvis var i strid med viktige verdier for disse partiene og deres velgere. Herweg, Huß og Zohlnhöfer (2015, 439) har også en antagelse om at politikk sjelden blir vedtatt hvis den ikke støttes av de regjerende partiene. Mine funn viser at denne antagelsen ikke samsvarer med hva vi ser i Norge, når vi ser på omfanget av anmodningsvedtak. Selv om noen anmodningsvedtak er en del av bredere forlik mellom regjeringen og deler av opposisjonen, slik som asylforliket, blir mange anmodningsvedtak vedtatt uten støtte fra de regjerende partiene (Thorsen 2018, 37).

Mitt *første forskningsspørsmål* er om Stortinget i et økende omfang instruerer regjeringen om å iverksette konkrete virkemidler. Basert på forskningslitteraturen til Rommetvedt (2017), om at Stortinget har blitt mer aktive og har fått økt tilgang til ekspertise, både internt og eksternt, samt antagelsen til Herweg, Huß og Zohlhöfer (2015, 438-439) om at de politiske partiene spiller en større og viktigere rolle i utviklingen av ideer i et parlamentarisk system, antok jeg at Stortinget i et økende omfang instruerer regjeringen om hvilke *konkrete* virkemidler den skal bruke i politikkkutformingene. Selv om andelen har vært ganske stabil, med 36 prosent av anmodningsvedtakene både i første og siste undersøkte sesjon, mener jeg likevel at hypotesen får støtte i funnene mine, når man ser hen til den store økningen i *antall* anmodningsvedtak. Som vist i figur 4.1 instruerer Stortinget regjeringen om å iverksette konkrete virkemidler, i et betydelig omfang. Ifølge min kartlegging ble regjeringens handlingsrom til å vurdere alternative virkemidler, eller til å velge å ikke gjennomføre noen tiltak, begrenset av Stortingets anmodningsvedtak i over 300 tilfeller i løpet av de to siste stortingssesjonene jeg undersøkte. Funnet støtter oppunder perspektivet til Howlett, McConnell og Pearl (2015) om at politikkkutformingsprosesser kan drives av aktører som er opptatt av å få gjennomslag for sin foretrukne løsning. Når Stortinget tar stilling til virkemiddel, fremfor å be regjeringen om å fremme forslag til tiltak for å nå et mål eller løse et problem, kan det indikere at løsningsstrømmen har vært den dominerende strømmen i politikkkutformingene i Stortinget.

Mitt *andre forskningsspørsmål* handler om hvilke *typer* virkemidler regjeringen blir instruert om å iverksette. Basert på teorien til Kingdon (Kingdon 1995, 146 flg.), og bidraget til Herweg Zahariadis og Zohlhöfer (2015, 24-25), om at politiske stemninger kan påvirke beslutningstagerne, forventer jeg å finne endringer over tid i hvilke *typer* virkemidler regjeringen blir instruert om å iverksette. Basert på et par undersøkelser gjennomført av Difi har jeg, som nevnt i kapittel 2.3, en forventning om økt vekt på pedagogiske og juridiske virkemidler. Videre forventet jeg en redusert vekt på økonomiske virkemidler, fordi det gjennom flere år har vært fokus på redusert økonomisk handlingsrom fremover. Mine funn synes å gi støtte til disse forventningene, jf. figur 4.2 og 4.3.

Vi ser at omfanget av instruksjoner om å ta i bruk *pedagogiske* virkemidler, har økt betydelig. Som vist i figur 4.2 ble regjeringen instruert om å bruke pedagogiske virkemidler kun to ganger i de to eldste sesjonene, mens den i de to nyeste stortingssesjonene ble instruert om å iverksette pedagogiske virkemidler i hhv. 23 og 31 vedtak. Dette er en økning fra null til 19 prosent av virkemiddelinstruksene fra første til siste undersøkte sesjon, jf. figur 4.3. Dette *kan* ha sammenheng med den generelle utviklingen innenfor statlig styring, med økt vekt på

veiledning og andre myke virkemidler, jf. den tidligere nevnte kartleggingen til Difi. Det fremkommer der at økt vekt på veiledning og andre myke virkemidler er et tydelig utviklingstrekk i perioden 1999-2015 (Direktoratet for forvaltning og ikt 2015, 70). Økningen *kan* også ha en viss sammenheng med behovet for å finne andre virkemidler enn økonomiske virkemidler, jf. det politiske fokuset på begrenset rom for nye offentlige utgifter, se mer om det nedenfor.

Som nevnt innledningsvis vil instruksjoner om å iverksette pedagogiske virkemidler ofte være mindre inngripende enn for eksempel regelendringer, hvor det i større grad er behov for å utrede konsekvenser og alternative virkemidler. På den annen side kan veiledning og informasjonskampanjer også være sløsing med ressurser, for eksempel hvis myndighetene vet at manglende oppfølging av et regelverk ikke skyldes manglende kunnskap, men manglende kapasitet.

Når det gjelder instruksjoner om å iverksette *regulatoriske* virkemidler, ser vi at omfanget har økt betydelig, fra hhv. 16 og 27 i de eldste sesjonene, til hhv. 52 og 50 slike instruksjoner i de nyeste sesjonene. Sett i forhold til *andelen* av virkemiddelinstruksene, er det relativt stabilt på rundt 30 prosent av virkemiddelinstruksene. Dette samsvarer med Difis funn om at juridiske virkemidler brukes i stor grad (Direktoratet for forvaltning og ikt 2015, 80). Mine funn tyder på at Difis funn om utstrakt bruk av juridiske virkemidler, kan ha gyldighet ut over de tre sektorene de har undersøkt. I likhet med økningen i bruk av pedagogiske virkemidler, *kan* også økningen i antall instruksjoner om å anvende regelverk, ha sammenheng med den politiske stemningen i politikstrømmen om å begrense nye offentlige utgifter. Det kan gjøre det mer nærliggende å peke på regelverk i stedet, selv om også det sjelden er «gratis». Det er imidlertid ikke gitt at kostnaden er like synlig, som for eksempel ved opprettelse av en støtteordning, som krever bevilgning over statsbudsjettet. Eksempelvis er det flere anmodningsvedtak der Stortinget ber om at det innføres konkrete miljøkrav i anskaffelsesregelverket⁸. Dette er et regelverk som offentlige virksomheter må følge når de skal gjøre innkjøp. Som det fremgår i en rapport som Oslo Economics har utarbeidet på vegne

⁸ Tre eksempler på slike vedtak: *Vedtak 957, vedtatt 15. juni 2017*: «Stortinget ber regjeringen utarbeide krav i forskrift til lov om offentlige anskaffelser om at alle nye ferger og rutebåter benytter lav- eller nullutslippsteknologi når situasjonen tilsier at det er mulig». *Vedtak 753, vedtatt 2. juni 2017*: «Stortinget ber regjeringen gjennom forskrift til lov om offentlige anskaffelser stille krav om at det ikke skal benyttes biodrivstoff basert på palmeolje eller biprodukter av palmeolje. Forskriftsendringen skal tre i kraft så snart som mulig.» *Vedtak nr. 79, vedtatt 3. desember 2015*: «Stortinget ber regjeringen innføre krav om minimum 30 % miljøvekting ved alle offentlige anbud der det er relevant».

av Nærings- og fiskeridepartementet, vil slike krav normalt føre til at kostnadene ved anskaffelsen blir høyere⁹. Dette vil imidlertid normalt ikke føre til økte bevilgninger, og virksomhetene må selv dekke de økte anskaffelseskostnadene innenfor egne budsjetter. Regulering kan i slike tilfeller fremstå som et «billig» virkemiddel, som gjør at løsningsstrømmen kan få dominere og at beslutningsvinduet åpner seg, og løsningen får gjennomslag i politikkkstrømmen. Som nevnt innledningsvis vil imidlertid lov- og forskriftsregulering ofte være et inngripende virkemiddel, da reguleringen vil være bindende for de som blir berørt. Dette er derfor en type virkemiddel hvor det er særlig viktig å utrede konsekvenser og mulige alternative tiltak, før man tar stilling til om en skal innføre en regulering. Som tidligere nevnt følger det også av Justisdepartementets veileder i lovteknikk og lovforberedelse, at en oppgave ikke bør «forsøkes løst gjennom rettslig regulering uten at det på forhånd er vurdert om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved bruk av andre virkemidler» (Justisdepartementet 2000).

Vi ser av figur 4.6 og 4.7 at instruks om regulering i de to siste sesjonene hyppigst har vært brukt innenfor kommunal- og forvaltningspolitikken. Jeg har undersøkt dette nærmere, og ser at dette funnet blant annet kan relateres til asylforliket i 2015-2016, og det er også flere virkemiddelinstruksjoner knyttet til innvandrings- og integreringspolitikken i 2016-2017. Dette kan muligens forstås ut fra synsvinkelen at flyktningstrømmen, som tok mye plass på den politiske agendaen og ble en internasjonal krise der også Norge måtte bidra, ble et område hvor det var særlig viktig for beslutningstakerne å vise handlekraft (Kingdon 1995, 196 flg.). Det kan da tenkes at dette *kan* ha bidratt til at regulering, som må anses å være det mest kraftfulle virkemiddelet, lettere har fått gjennomslag i politikkkstrømmen.

Når vi ser på instruksjoner om å iverksette *økonomiske* virkemidler, har *antallet* vært ganske stabilt i tre av de fire undersøkte sesjonene, selv om det totale antallet anmodningsvedtak har økt betydelig. Vi ser følgelig at *andelen* slike vedtak har hatt en tydelig nedgang fra hhv. 32 % og 36 % prosent av virkemiddelinstruksene i de to eldste sesjonene, til 18 % og 20 % i de to nyeste sesjonene, jf. figur 4.3. Dersom vi ser på hovedbudskapet i regjeringens perspektivmelding i 2017¹⁰, var det blant annet at det er lite rom for nye offentlige utgifter fremover (Finansdepartementet 2017). Også Produktivitetskommissjonen (2016) pekte på at

⁹ https://www.regjeringen.no/contentassets/d65013df7b1c4109b4ad3459849b78d6/oe-rapport-2018_16.-nye-samfunnshensyn-i-offentlige-anskaffelser.pdf

¹⁰ Perspektivmeldingen er en stortingsmelding som legges frem av regjeringen hvert fjerde år. I meldingen presenteres fremtidens utfordringer for landet og regjeringens strategi for å møte dem. Viktige utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi og offentlige finanser drøftes (www.regjeringen.no).

handlingsrommet i offentlige finanser gradvis vil reduseres fremover. Dette budskapet har vært gjentatt hvert år i mange år, i forbindelse med at regjeringen legger frem nasjonalbudsjettet, og kan forstås som et uttrykk for en politisk stemning. I lys av dette *kan* det hevdes at dette funnet støtter oppunder den teoretiske antagelsen om at politiske stemninger har innflytelse på politikkkstrømmen, og *kan* ha virket inn på hvilke *typer* virkemidler Stortinget instruerer regjeringen om å iverksette.

Funnet kan også forstås i lys av Kingdons kriterier for hvilke ideer som overlever (Kingdon 1995, 143-144), der et av kriteriene er at det må være økonomisk realisme i forslaget. Det politiske fokuset på at vi fremover har mer begrenset økonomisk handlingsrom, *kan* bidra til at forslag som åpenbart fører til økte utgifter, har redusert mulighet til å overleve i løsningsstrømmen blant partiene på Stortinget, og derfor ikke blir koblet til de andre strømmene i beslutningsvinduet. Funnet knyttet til økonomiske virkemiddelinstruksjoner *kan* også ha sammenheng med større budsjett disiplin på Stortinget etter en budsjettreform som ble vedtatt våren 2001. Det ble da vedtatt at fagkomiteene må holde seg innenfor noen fastsatte økonomiske rammer. Samme år ble handlingsregelen innført, som er den overordnede retningslinjen for budsjettpolitikken i Norge, som skal føre til en bærekraftig forvaltning av petroleumsinntektene. Det *kan* tenkes at disse endringene, også uavhengig av dagens politiske stemning, kan ha bidratt til at Stortinget er noe mer tilbakeholdne med å instruere regjeringen om å iverksette økonomiske tiltak i dag, enn hva de var før 2001. For å kunne få en indikasjon på om det kan være en sammenheng mellom innføringen av handlingsregelen og den tydelige nedgangen i andelen instruksjoner der Stortinget ber regjeringen om å iverksette økonomiske virkemidler, hadde det vært interessant å kode de påfølgende sesjonene.

Hypotesen min om at det skjer endringer over tid i hvilke *typer* virkemidler regjeringen blir instruert om å iverksette, har fått støtte. Dette kan forstås i lys av teorien om at politiske stemninger kan påvirke beslutningstagerne, noe som *kan* være bakgrunnen for økt vekt på pedagogiske og regulatoriske virkemidler, og redusert vekt på økonomiske virkemidler.

Mitt *tredje forskningsspørsmål* er om Stortinget oftere instruerer regjeringen om hvilke virkemidler den skal iverksette innenfor noen politikkområder sammenlignet med andre, og om dette endrer seg over tid. Basert på de teoretiske bidragene til Herweg, Huß og Zohnhöfer (2015), Rommetvedt (2017) og Thesen (2007), forventer jeg at slike instruksjoner forekommer oftere innenfor noen politikkområder enn andre. Dette gjelder politikkområder som velgere regelmessig er opptatt av, uavhengig av om det er noen særskilte problemer på dagsorden, som skolepolitikk, politikkområder som er preget av lobbyvirksomhet mot Stortinget, som

arbeidslivspolitik, og områder eller saker som fanger mediens interesser, som for eksempel kriser. Mine funn viser at denne forventningen bare delvis får støtte. Som vist i figur 4.4 er det innenfor utdannings- og forskningspolitikken, og kommunal- og forvaltningspolitikken, Stortinget flest ganger har instruert regjeringen om virkemiddelbruk. Nederst på listen finner vi utenriks- og forsvarspolitikken og arbeids- og sosialpolitikken, hvor det er få virkemiddelinstruksjoner i samtlige av de undersøkte sesjonene.

Skole og utdanning er som nevnt i kapittel 2.3 det tema som topper listen over hva velgerne er opptatt av.¹¹ Samtidig mener valgforsker og professor i statsvitenskap, Bernt Aardal, at det ikke er så tydelige politiske skillelinjer i utdanningspolitikken lenger. Han får støtte av blant annet politisk kommentator Aslak Bonde, som peker på at det har blitt mer konsensus og brede forlik om de store reformene i skolen, og at hovedmotstanderne – Høyre og Arbeiderpartiet – har nærmet seg hverandre politisk.¹² Ifølge teorien vil imidlertid politikerne ha fokus på slike kjerneområder uavhengig av om det er noen særskilte problemer som er på dagsorden, da det er viktig for å bli gjenvalgt (Herweg, Huß og Zohlhöfer 2015, 437). Mine funn synes å støtte oppunder en slik antagelse. Det er følgelig i samsvar med mine forventninger når jeg finner flest virkemiddelinstruksjoner innenfor utdannings- og forskningspolitikken.

At kommunal- og forvaltningspolitikken ligger så høyt synes som tidligere nevnt å ha sammenheng med asylforliket i sesjon 2015-2016, og vi ser av figur 4.5 at det var i denne sesjonen det ble vedtatt et betydelig antall virkemiddelinstruksjoner innenfor dette politikkområdet. Vi ser også at det er betydelig færre virkemiddelinstruksjoner innenfor kommunal- og forvaltningspolitikken i de to eldste sesjonene. Mengden slike vedtak i nyere tid kan forstås i lys av Kingdons teori om problemstrømmen (Kingdon 1995, 94 flg.), der en krise oppstår og fører til at de politiske myndighetene raskt må beslutte en lang rekke tiltak. I tillegg vet vi at flyktningkrisen fikk svært stor oppmerksomhet i media.¹³ Funnet kan derfor også forstås i lys av Thesens analyser, som viser at media er innflytelsesrike aktører i utformingen av den politiske dagsorden på Stortinget, og at også dette kan ha bidratt til at beslutningstakerne hadde behov for å vise handlekraft overfor velgerne.

¹¹ https://www.aftenposten.no/norge/i/ddKEVz/Miljo-Innvandring-Samferdsel-Sa-ulikt-tenker-folk-i-Oslo-og-pa-bygda-om-hva-som-er-viktigst?spid_rel=2

¹² <https://www.utdanningsnytt.no/utdanning/artikler/2017/august/utydeligere-skillelinjer-forer-til-mindre-utdanningspolitisk-debatt/>

¹³ <https://www.medier24.no/artikler/syria-krigen-er-arets-mest-omtalte-nyhetssak-norske-kommunegrenser-slar-ogsaa-det-amerikanske-presidentvalget/366923>

Utenriks- og forsvarspolitikken, og arbeids- og sosialpolitikken befinner seg nederst på listen. Det har generelt vært bred politisk enighet i Norge om hovedlinjene i utenriks- og forsvarspolitikken. Forsvars- og sikkerhetspolitikken kommer også lengst ned på listen i Norstats undersøkelse. Ut fra teorien om nasjonale politiske stemningers påvirkning på politikkkstrømmen, er det følgelig ikke så overraskende at utenriks- og forsvarspolitikken er et av de politikkområdene som befinner seg nederst på listen. Det er noe mer overraskende at vi finner såpass «få», relativt sett, virkemiddelinstruksjer innenfor arbeids- og sosialpolitikken. Dette er som nevnt et politikkområde hvor vi har interesseorganisasjoner som driver aktiv lobbyvirksomhet mot Stortinget, og som mener å ha stor innflytelse (Thesen og Rommetvedt 2009, 57-58). Antall virkemiddelinstruksjer har vært stabilt lavt gjennom alle de utvalgte sesjonene, med mellom to og syv vedtak. De senere årene har det vært stor politisk oppmerksomhet om utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet, sosial dumping, innleie av arbeidskraft o.l., og dette er et politikkområde hvor det er en synlig høyre-venstre akse i politikken. Regjeringen Solberg la i 2015 frem en strategi mot arbeidslivskriminalitet, som senere er revidert to ganger.¹⁴ Utfordringer innenfor dette politikkområdet er utvilsomt på den politiske agendaen og har en synlig plass i problemstrømmen. Den politiske stemningen skulle således tilsi at det var flere virkemiddelinstruksjer innenfor dette politikkområdet. Ser man på de to siste sesjonene, kan bakgrunnen for at det har vært såpass få vedtak, være at dette har vært problemstillinger der deler av opposisjonen (Venstre) har synspunkter på løsningene som er mer sammenfallende med regjeringspartiene enn resten av opposisjonen. Her kan det være relevant å se hen til Kingdons kriterier for hvilke forslag som overlever i løsningsstrømmen, nemlig at den politiske venstresidens løsninger på dette politikkområdet ikke samsvarer med verdigrunnet til Venstre. Følgelig har det ikke blitt flertall for forslag om å instruere regjeringen om virkemiddelbruk innenfor arbeids- og sosialpolitikken. Sammensetningen av Stortinget synes altså å føre til at det ikke åpner seg noe beslutningsvindu for opposisjonspartiens løsningsforslag, selv om problemstillingene er på agendaen.

Forventningen min om at det er flere virkemiddelinstruksjer innenfor politikkområder som velgere generelt er opptatt av, som skolepolitikk, politikkområder som er preget av lobbyvirksomhet mot Stortinget, som arbeidslivspolitik, og områder og saker som typisk fanger mediernes oppmerksomhet, som store kriser, får altså bare delvis støtte. At utdanningspolitikken topper listen er i samsvar med hypotesen, og kan forstås i lys av at dette

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2019/id2628152/>

er et politikkområde som velgerne regelmessig er svært opptatt av og som av den grunn får stor oppmerksomhet i politikkkstrømmen, uavhengig av om den har en plass i problemstrømmen. Likedan ser vi at når enkelte politikkområder får en stor og synlig plass på den politiske agendaen og i mediernes søkelys, som flyktningstrømmen, kan det også få betydning for antall virkemiddelinstruksjoner. At arbeids- og sosialpolitikken ligger nederst, er ikke i tråd med hypotesen. Funnet kan likevel forklares i lys av sammensetningen av Stortinget, som gjør at beslutningsvinduet ikke åpner seg og kobles til politikkkstrømmen.

Oppsummert innebærer funnene mine at Stortinget, gjennom anmodningsvedtakene, begrenser regjeringens handlingsrom i politikkkutformingene, og dette har økt betydelig over tid. Gjennom instruksjoner om hvilke virkemidler regjeringen skal iverksette i omtrent en tredjedel av vedtakene, legger Stortinget noen politiske rammer som reduserer regjeringens handlingsrom til å vurdere andre, og kanskje mer formålstjenlige og effektive, virkemidler. Dette innebærer i praksis at partiene på Stortinget tar stilling til hvilket virkemiddel regjeringen skal anvende for å løse et problem, uten at det er utredet om alternative virkemidler kan føre til større måloppnåelse til en lavere kostnad, og uten at positive og negative konsekvenser av tiltaket er vurdert.

Oppsummert har jeg funnet følgende svar på mine hypoteser:

Stortinget instruerer regjeringen i økende omfang om å iverksette konkrete virkemidler. Hypotesen min har fått støtte.

Stortinget instruerer regjeringen oftere om å iverksette pedagogiske og juridiske virkemidler, mens antallet instruksjoner om å iverksette økonomiske virkemidler har holdt seg stabilt til tross for en stor økning i det totale antallet virkemiddelinstruksjoner. Hypotesen min har fått støtte.

Sammenlignet med andre politikkområder instruerer Stortinget regjeringen oftere om virkemiddelbruk innenfor skolepolitikken, men sjeldnere innenfor arbeidslivspolitikken. Stortinget instruerer ofte om virkemiddelbruk ved kriser som kommer i medias søkelys, som flyktningkrisen. Hypotesen har fått delvis støtte.

6 Konklusjon og implikasjoner

6.1 Konsekvenser for politikktutforming

Analysen viser at Stortinget gjennom anmodningsvedtakene begrenser regjeringens handlingsrom til å utforme offentlig politikk. Utredningsinstruksen skal bidra til bedre styring gjennom utredninger som får fram alternative tiltak og belyser konsekvensene av disse. Utredningene skal legge grunnlaget for at politikerne kan treffe bevisste valg, og bidra til mer effektiv ressursutnyttelse og bedre gjennomføring av offentlig politikk. Jeg har vist at Stortingets anmodningsvedtak i utstrakt grad begrenser regjeringens handlingsrom til å vurdere alternative tiltak, og til å anbefale det tiltaket som vurderes å gi størst samlede positive virkninger i forhold til samlede negative virkninger for samfunnet. Ut fra rasjonell beslutningsteori er det grunn til å anta at dette kan medføre at regjering og forvaltning iverksetter tiltak som gir lav måloppnåelse til høy kostnad, og der man kunne valgt alternative virkemidler med høyere måloppnåelse til lavere kostnad. Praksisen må også antas å øke risikoen for at det fattes beslutninger som ikke kan gjennomføres, som gir uønskede virkninger og som bidrar til sløsing med ressurser.

I tillegg til å begrense regjeringens handlingsrom i valg av virkemidler i politikktutforming, medfører også anmodningsvedtakene kostnader og ressursbruk som må antas å redusere regjeringens handlingsrom til å prioritere å løse andre, og kanskje viktigere, problemer. Som Aslak Bonde påpeker, så er anmodningsvedtakene i ferd med å bli en av sentralforvaltningens største tidstyver, og disse styrer i ganske stor grad ressursbruken i departementene (Bonde 2018, 48). Som påpekt i Nasjonalbudsjettet 2019 (Finansdepartementet 2018, 6), så blir det stadig viktigere å gjennomgå offentlig ressursbruk og tilstrebe bedre bruk av skattebetalernes penger, for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn. Gitt dette behovet kan det hevdes at de folkevalgte bør bestrebe seg på å gi regjering og forvaltning større handlingsrom i utforming av offentlig politikk. Dette skulle tilsi at partiene på Stortinget er mer tilbakeholdne med å ta stilling til virkemiddelbruk, uten at det foreligger en utredning og et forslag fra regjeringen. En utredning i tråd med utredningsinstruksens krav skal nettopp sørge for at politikerne kjenner konsekvensene av de beslutningene de fatter. Ut fra et demokratisk perspektiv kan det selvsagt argumenteres for at et flertall på Stortinget er i sin fulle rett til å instruere regjeringen. Videre har Stortinget, som nevnt i kapittel 2.2, i dag større tilgang på ekspertise enn tidligere, gjennom en kraftig økning av bemanningen både i stortingsadministrasjonen og i partigruppenes sekretariater. I tillegg har tilgangen på informasjon og ekspertise fra interesseorganisasjoner økt. Dette *kan* tilsi at Stortinget har økt

sin kompetanse til å vurdere ulike løsninger på problemer i samfunnet. Mange av utfordringene i samfunnet er imidlertid svært komplekse og går på tvers av sektorer, og det kan være vanskelig å vite hva som er årsaken til problemet (Herweg, Zahariadis og Zohlhöfer 2017, 18 flg.). Et eksempel på dette kan være klima- og miljøutfordringene. Dette er et politikkområde der tiltakene skal frembringe kollektive goder til fordel for alle, mens kostnadene ved tiltakene ofte kan ramme noen særskilte grupper. Det er mange motstridende interesser, typisk mellom miljøinteresser og næringsinteresser. Og utfordringene og løsningene sorterer under en rekke ulike departementer, som Klima- og miljødepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Finansdepartementet. Sistnevnte er viktig blant annet fordi skatte- og avgiftspolitikken, som er et viktig virkemiddel for å nå klima- og miljømålene, ligger under dette departementet. Dette kan gjøre det krevende for eksperter innenfor *ett* område, å ha tilstrekkelig oversikt og kunnskap til å finne de mest effektive virkemidlene og til å vurdere konsekvensene av en gitt løsning, og også til å prioritere mellom tiltak og sektorer. Gitt kompleksiteten i en del av utfordringene i samfunnet (Herweg, Zahariadis og Zohlhöfer 2017, 18 flg.), kan det hevdes å ha formodningen mot seg at Stortinget har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gjøre disse vurderingene. Riktignok har det som nevnt vært en kraftig oppbygning av bemanningen i Stortinget, men til sammenligning var det i 2017 over 22 000 ansatte i departementene og direktoratene¹⁵, som består av fast ansatte som arbeider innenfor spesialiserte felt over mange år. Sentralforvaltningen er også, i motsetning til Stortinget, underlagt forvaltningsloven og utredningsinstruksen. Det er således nærliggende, ut fra rasjonell beslutningsteori, å anta at dersom regjering og forvaltning hadde handlingsrom til å vurdere alternative virkemidler, så ville løsningene i mange tilfeller blitt andre enn de Stortinget har besluttet. Slik Stortingets praksis er nå, med en stor mengde anmodningsvedtak som beslutter hvilket virkemiddel regjeringen skal iverksette, kortsluttes den politikkutviklingsprosessen som utredningsinstruksen legger opp til, og som er et viktig virkemiddel for den utøvende makt for å legge gode grunnlag for beslutninger om statlige tiltak.

Et eksempel på at partiene på Stortinget må antas å ikke ha hatt tilstrekkelig kunnskap om konsekvensene av sitt valg av virkemiddel, er Stortingets vedtak av 15. juni 2017: Stortinget instruerte regjeringen om å utarbeide *krav* i forskrift til lov om offentlige anskaffelser, om at

¹⁵ https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-notat_2019_1_utvikling_i_antall_ansatte_i_stats-og_sentralforvaltningen_2016-17.pdf

«alle nye ferger og rutebåter benytter lav- eller nullutslippsteknologi når situasjonen tilsier at det er mulig». I Samferdselsdepartementets rapportering til Stortinget opplyser departementet at det allerede finnes virkemidler som kan være egnet for å oppnå målet (Statsministerens kontor 2018, 128). Videre opplyses det at departementet vil vurdere nærmere om det er hensiktsmessig med regulering, og komme tilbake til saken. Ferger og rutebåter med lav- eller nullutslippsteknologi er fortsatt relativt ny teknologi, og medfører betydelige merkostnader sammenlignet med innkjøp av konvensjonelle ferger. I tillegg må det etableres ladeinfrastruktur. For å fremme utvikling av slik teknologi, er det derfor etablert støtteordninger gjennom Enova, som dekker deler av utgiftsøkningen.¹⁶ Dersom regjeringen velger å gjennomføre Stortingets vedtak om å innføre et forskriftskrav om at alle nye kjøp av ferger og rutebåter skal ha lav- eller nullutslippsteknologi, vil imidlertid grunnlaget for støtteordningene i Enova falle bort. Dette er fordi EØS-avtalens regler om offentlig støtte, krever at det er støtten som utløser etterspørselen etter den nye teknologien, noe som ikke vil være tilfelle dersom dette er pålagt gjennom regelverk. Støtten vil da sannsynligvis være ulovlig etter EØS-avtalen og må betales tilbake, jf. EØS-avtalens regler om offentlig støtte. En slik regulering vil følgelig føre til at det blir enda dyrere for offentlige virksomheter å kjøpe miljøvennlige ferge- og rutebåttjenester enn det allerede er med dagens støtteordninger, noe som nødvendigvis vil måtte gå ut over andre viktige oppgaver disse virksomhetene har ansvar for. Dette var neppe Stortingets intensjon. Det er mulig at Stortinget har blitt oppmerksom på dette, for den 3. mai 2018 fattet Stortinget et nytt anmodningsvedtak, der regjeringen blir instruert om å «sikre, gjennom krav og/eller støtteordninger, at fergestrekninger og hurtigbåter på offentlig tilbud benytter null- eller lavutslippsteknologi, der det ligger til rette for det» (min kursivering). Dette anmodningsvedtaket gir regjeringen noe større handlingsrom i politikktutforming, fordi det åpner for at regjeringen kan velge mellom regulatoriske og økonomiske virkemidler, eller en kombinasjon av disse.

6.2 Konklusjon

Studien jeg har gjennomført viser ikke de reelle effektene av de enkelte virkemiddelinstruksene. Det kan derfor finnes flere eksempler på virkemidler som er iverksatt som følge av slike instruksjoner, som har god effekt til lav kostnad, og der alternative virkemidler ikke ville gitt større effekt til lavere kostnad. Ut fra et teoretisk perspektiv på hvordan politikk normativt sett bør utvikles, og som utredningsinstruksen bygger på som et

¹⁶ <https://www.enova.no/bedrift/maritim-transport/>

redskap for gode beslutningsgrunnlag, er det likevel grunn til å anta at mine funn tilsier at myndighetene iverksetter virkemidler som har høyere kostnader og lavere effekter enn hva resultatet ville vært dersom myndighetene hadde handlingsrom til å vurdere og konsekvensutrede alternative virkemidler. Min slutning er følgelig at Stortingets anmodningsvedtak i økende omfang begrenser regjeringens handlingsrom til å utforme offentlig politikk. Stortingets detaljerte styring av regjering og forvaltning kan også hevdes å være et paradoks sett i forhold til det generelle prinsippet i staten om mål- og resultatstyring.¹⁷ Dette styringsprinsippet innebærer blant annet at overordnet myndighet skal sette mål ut fra ønskede samfunns- og brukereffekter, og så skal den utøvende myndigheten selv finne ut hvordan målet kan nås mest mulig effektivt. Hensikten er å gi handlingsrom og frihet i oppgaveløsningen, siden effektiviteten forventes å øke når det nivået som kjenner utfordringene best, får frihet til å bestemme hvordan de skal jobbe for å nå målene. Kan ikke de samme hensyn antas å gjøre seg gjeldende i forholdet mellom Stortinget og regjeringen, der sistnevnte er den utøvende myndighet?

Det ble ikke innført noen formelle skranker for Stortingets instruksjonsmyndighet i kjølvannet av Frøilandutvalget (2002). Den enorme veksten vi har sett i antall anmodningsvedtak de senere årene, og antallet vedtak som begrenser regjeringens handlingsrom til å vurdere alternative virkemidler, gjør imidlertid at spørsmålet igjen bør komme på dagsorden. I påvente av det, bør de folkevalgte merke seg følgende i Regelrådets årsrapport for 2018: «En henstilling til stortingspolitikere må således være å fatte anmodningsvedtak som går ut på å nå et mål eller å løse et problem, istedenfor å beslutte verktøyene som skal iverksettes for å nå målet» (Regelrådet 2019, 12).

Etter mitt syn kan dette rådet trekkes enda lenger, da anmodningsvedtakene, uavhengig av innhold, langt på vei må antas å styre mye av ressursbruken i departementene (Bonde 2018, 48). Jeg har i min gjennomgang av anmodningsvedtakene og regjeringens rapportering i de årlige stortingsmeldingene, fremskaffet et tallmateriale som viser at også anmodningsvedtak som *ikke* inneholder instruksjoner om virkemiddelbruk, men hvor Stortinget for eksempel ber regjeringen om å *utrede* eller *vurdere* konkrete tiltak, i praksis også i utstrakt grad følges opp med en gjennomføring av det konkrete tiltaket som Stortinget har bedt om å få vurdert. Dette tyder på at også vedtak som *ikke* inneholder instruksjoner om iverksetting av et konkret virkemiddel, legger sterke begrensninger på regjeringens *opplevde* handlingsrom i

¹⁷ <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring>

politikkutforming, og utover hva jeg la til grunn som utgangspunkt for min analyse. Dette er ett av flere forhold som det kan være interessant å belyse nærmere i senere studier. Andre forhold som det kan være interessant å undersøke nærmere, er effektene av Stortingets valg av virkemidler – har de for eksempel vært formåls-¹⁸ og kostnadseffektive¹⁹, hvordan påvirker anmodningsvedtakene prioriteringene i sentralforvaltningen og i hvilket omfang fører de til at andre prioriterte tiltak ikke blir gjennomført eller blir kraftig forsinket (allokerings-effektivitet²⁰). Det kunne også vært interessant å studere noen av de konkrete anmodningsvedtakene nærmere – hva gjorde at de kom på dagsorden, hva gjorde at løsningen ble som den ble, hvilket aktører har vært involvert osv.

6.3 Om valg av metode og teori

Den kvantitative innholdsanalysen av 1246 vedtakspunkter har gitt meg et omfattende datamateriale, som har vært godt egnet til å belyse problemstillingen. Problemstillingen kunne likevel vært belyst ytterligere gjennom intervjuer med sentrale personer i departementene, som for eksempel et utvalg ekspedisjonssjefer. Når jeg valgte å ikke gjennomføre intervjuer, skyldes det omfanget av den undersøkelsen jeg har gjennomført, som jeg mener var viktig, særlig for å belyse omfanget av anmodningsvedtak hvor Stortinget instruerer regjeringen om konkret virkemiddelbruk. Å finne teori som var egnet til å belyse problemstillingen, var mer krevende, da anmodningsvedtak både er lite studert empirisk og i begrenset grad behandlet i teorien. Jeg har brukt teori om politikkutforming for å begrunne hypotesene mine, og som grunnlag for hvordan politikk normativt sett bør utvikles. Kingdons flerstrømsmodell, og bidrag som har videreutviklet denne, har vært eget til å begrunne hypotesene, sammen med Rommetvedts og Thesens undersøkelser, som hhv. viser at Stortinget har tatt en større rolle i politikkutforming, og deltar i flere faser enn tidligere, og at mediene er en innflytelsesrik aktør på den politiske arenaen. Her finnes det også alternative teorier og perspektiver som kunne bidratt til å begrunne hypotesene. Eksempel har prinsippal-agent-teori etter hvert fått betydning i parlamentsforskningen (Rasch og Rommetvedt 1999). Denne teorien kan bidra med en generell forståelse av autoritetsforhold, som for eksempel forholdet mellom Stortinget (prinsippalen) og agenten (regjeringen). Agenten handler på vegne av prinsippalen, men agenten

¹⁸ Formålseffektivitet innebærer at myndigheten utnytter et repertoar av virkemidler, slik at overordnede mål nås med lavest mulig ressursbruk.

¹⁹ Kostnadseffektivitet innebærer at myndighetene sørger for at offentlige tjenester blir produsert til lavest mulig kostnader.

²⁰ Allokerings-effektivitet (prioriterings-effektivitet) innebærer at myndighetene prioriterer de tjenestetilbudene og resultatene som gir befolkningen høyest velferd.

har ikke nødvendigvis samme preferanser som prinsipalen, noe som kan føre til interessekonflikter. Det kan også oppstå informasjonsasymmetri, da agenten som regel besitter mer informasjon enn prinsipalen. Det institusjonelle rammeverket eller spillereglene kan da utformes slik at agenten gis incitamenter til å forfølge prinsipalens interesser. Selv om dette perspektivet kunne vært relevant, synes likevel de perspektivene jeg har valgt, å gi større støtte til utviklingen av hypoteser.

7 Litteraturliste

- Aspøy, Arild. «Problematiske vedtak.» *Stat & Styring*, 2018: 44-45.
- Bonde, Aslak. «En gang kommer ulven.» *Stat & Styring*, 2018: 46-49.
- Carley, Michael. *Rational Techniques in Policy Analysis*. London: Heinemann Educational Books Ltd , 1980.
- Clemet, Kristin. «Storingsaktivismen gir hverken bedre beslutninger eller bedre debatt.» *Aftenposten*, 5. 2018.
- Cohen, Michael D., James G. March, og Johan P. Olsen. «People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance.» I *Ambiguity and Choice in Organizations*, av James G. March og Johan P. Olsen, 24-37. Bergen: Universitetsforlaget, 1976.
- Direktoratet for forvaltning og ikt. *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Oslo: Difi, 2015.
- Direktoratet for forvaltning og ikt. *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Oslo: Difi, 2010.
- Direktoratet for økonomistyring. *Veileder til utredningsinstruksen*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring, 2018.
- Eide, Martin. «Pressen, presset og parlamentet.» I *Stortingets historie 1964-2014*, av Hanne Marthe Narud, Knut Heidar og Tore Grønlie, 505-526. Bergen: Fagbokforlaget, 2014.
- Eilertsen, Trine. «En hyllest til utredningsinstruksen.» *Aftenposten*, april 2018.
- Elster, Jon. «The Possibility of Rational Politics.» I *Political Theory Today*, av David Held. Oxford: New York University Press, 1991.
- Finansdepartementet. *Instruks om utredning av statlige tiltak*. Oslo: Finansdepartementet, 2016.
- Finansdepartementet. *Meld. St. 1 (2018-2019) Nasjonalbudsjettet 2019*. Oslo: Finansdepartementet, 2018.
- Finansdepartementet. *Meld. St. 29 (2016-2017). Perspektivmeldingen 2017*. Oslo: Finansdepartementet, 2017.
- Frøilandutvalget. «Dokument nr. 14 2002-2003 Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon.» 2002.
- Grønmo, Sigmund. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget, 2016.

- Herweg, Nicole, Christian Huß, og Reimut Zohlnhöfer. «Forum Section: Theoretically Refining the Multiple Streams Framework.» *European Journal of Political Research*, 2015, 54. utg.: 435-499.
- Herweg, Nicole, Nicaolaos Zahariadis, og Reimut Zohlnhöfer. «The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications.» I *Theories of the policy process*, av Christopher M. Weible og Paul A. Sabatier , 17-53. New York: Westview Press, 2017.
- Holmøyvik, Eirik. «Fastare rammer for Stortingets oppmodningsvedtak.» *Stat & Styring*, 2018: s. 40-43.
- Hood, Christopher. *The tools of government*. Chatham: Chatham House, 1986.
- Howlett, Michael. *Designing Public Policies. Principles and instruments*. Oxfordshire: Routledge , 2011.
- Howlett, Michael, Allan McConnell, og Anthony Pearl. «Forum Section: Theoretically Refining the Multiple Streams Framework. Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory.» *European Journal of Political Research*, 2015, 54. utg.: 419-434.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, og Anthony Perl. *Studying Public Policy*. 3. utgave. Canada: Oxford University Press, 2009.
- Justisdepartementet. *Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid*. Oslo: Justisdepartementet, 2000.
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. USA: HarperCollinsCollegePublishers, 1995.
- Krippendorff, Klaus. *Content Analysis, An Introduction to Its Methodology*. 3. utgave. USA: Sage Publications, 2013.
- Lasswell, Harold D. *A pre-view of policy sciences*. New York: American Elsevier, 1971.
- Nordby, Trond. *Grunnlov og styreform, Norge 1814-2010*. Oslo: Universitetsforlaget, 2010.
- Nordby, Trond. «Parlamentarisme.» I *Store norske leksikon*. 2018.
- Olsen, Johan P. «Folkestyre, byråkrati og korporatisme.» I *Politisk organisering*, av Johan P. Olsen, 13-114. Bergen: Universitetsforlaget, 1978.
- Produktivitetskommisjonen. *NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. NOU, Oslo: Finansdepartementet, 2016.
- Rasch, Bjørn Erik, og Hilmar Rommetvedt. *Makt og demokrati i norsk parlamentsforskning*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, 1999.
- Regelrådet. *Årsrapport 2016*. Regelrådet, 2017.

- Regelrådet. *Årsrapport 2018*. Regelrådet, 2019.
- Ringdal, Kristen. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget, 2013.
- Rommetvedt, Hilmar. «Lobbyvirksomhet.» I *Stortingets historie 1964-2014*, av Hanne Marthe Narud, Knut Heidar og Tore Grønlie, 457-478. Bergen: Fagbokforlaget, 2014.
- . *Politikkens allmenngjøring. Stortinget, regjeringen og de organiserte interessene i et nupluralistisk demokrati*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget, 2017.
- Sejersted, Fredrik. «Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen.» *Nytt norsk tidsskrift*, 2003: 281-294.
- Simon, Herbert. *Models of man, social and rational*. New York: John Wiley & Sons, 1957.
- . *Administrative Behaviour: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Free Press, 1947.
- Statsministerens kontor. *Meld. St. 17 (2016-2017) Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2015-2016*. Oslo: Statsministerens kontor, 2017.
- Statsministerens kontor. *Meld. St. 7 (2017-2018) Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2016-2017*. Oslo: Statsministerens kontor, 2018.
- Statsministerens kontor. *St.meld. nr. 4 (2000-2001) Om anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 1999-2000*. Oslo: Statsministerens kontor, 2000.
- Statsministerens kontor. *St.meld. nr. 4 (2001-2002) Om anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2000-2001*. Oslo: Statsministerens kontor, 2001.
- Stigen, Inger Marie, Kristoffer Kolltveit, og Marte Slagsvold Winsvold. *Fra valg til velferd. Innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2018.
- Stortinget. *Anmodningsvedtak*. u.d. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/anmodningsvedtak/> (funnet september 5., 2018).
- Storvik, Kaia. «Det er rusk i den parlamentariske styringskjeden.» 6. mai 2018.
- Thesen, Gunnar. «Innflytelse på Stortingets dagsorden gjennom representasjon og agendasetting 1985–2001.» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2007, 2. utg.: 227-256.
- Thesen, Gunnar, og Hilmar Rommetvedt. «Norske organisasjoners strategier for politisk innflytelse.» I *Frivillige organisasjoner og offentlig politikk*, av Bernhard Enjolras og Ragnhild Holmen Waldahl, 32-63. Oslo: Novus Forlag, 2009.
- Thorsen, Herman Westrum. «Stortingsregjereri mot nye høyder.» *Stat & Styring*, 2018: 36-39.
- Tverberg, Arnulf. *Grunnloven og maktfordelingen*. Oslo, 16. september 2014.
- VG. «Kosmo ber de folkevalgte skjerpe seg.» *VG*, mars 2004.
- Willoch, Kåre. «Stortingets skadeverk mot parlamentarismen.» *Aftenposten*, mai 2003.

Zohlnhöfer , Reimut, og Christian Huß . «How Well Does the Multiple-Streams Framework Travel? Evidence from German Case Studies.» I *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework*, av Reimut Zohlnhöfer og Friedbert W. Rüb, 169-188. Colchester: ECPR Press, 2016.

Østbye, Helge, Knut Helland, Karl Knapskog, Leif Ove Larsen og Hallvard Moe. *Metodebok for mediefag*. 4. utgave. Bergen: Fagbokforlaget, 2013.

Vedlegg

Kodeskjema

Sesjon xxxx-xxxx	Økonomiske virkemidler	Regulatoriske virkemidler	Pedagogiske virkemidler	Organisa- toriske virkemidler	Andre virke- midler	Utred- ninger o.l.	Andre instrukser	Vedtak følges ikke opp	Andre merknader
Verdi	Ø	R	P	O	A	U	I	Henvisning til vedtaks- nr. og side	Beskrivelse
Arbeids- og sosialpolitikk									
Energi- og miljøpolitikk									
Familie- og kulturpolitikk									
Finanspolitikk									
Helse- og omsorgs- politikk									
Justispolitikk									
Kommunal- og forvaltnings- politikk									
Næringspolitikk									
Transport- og kommunika- sjonspolitikk									
Utdannings- og forsknings- politikk									
Utenriks- og forsvarspolitikk									

Kodebok

Politikkområder

Inndelingen i politikkområder følger inndelingen i Stortingets komiteer og deres arbeidsområder pr. 24. september 2018, med mine utdypninger i kursiv:

Arbeids- og sosialpolitikk: Arbeidsmarked og arbeidsmiljø, arbeidsrettede ytelser, pensjoner, sosiale stønader og politikk overfor personer med nedsatt funksjonsevne.

Energi- og miljøpolitikk: Olje, energi, vassdrag og miljøvern.

Familie- og kulturpolitikk: Familie, barn og ungdom, likestilling mellom kvinner og menn, *ikke-diskriminering*, forbrukersaker herunder saker om gjeldsordning, kirke, tros- og livssynssamfunn, kultur og kulturminner.

Finanspolitikk: Økonomisk politikk, formues- og gjeldsforvaltning, finansadministrasjon, finansmarked, regnskap og revisjon, folketrygdens inntekter, skatter, avgifter og toll og bevilgninger til Stortinget.

Helse- og omsorgspolitikk: Helsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, folkehelsearbeid, rusmiddelpolitikk og legemidler.

Justispolitikk: Rettsvesen, kriminalomsorg, politiet, andre justisformål, sivil beredskap, rettferdsvederlag, alminnelig forvaltningslovgivning, straffelovgivning, prosesslovgivning, alminnelig sivillovgivning og meldinger fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og andre saker som gjelder institusjonens virksomhet.

Kommunal- og forvaltningspolitikk: Kommunal forvaltning, regional- og distriktspolitikk, rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner, innvandringspolitikk, *integreringspolitikk*, *tolketjenester*, boligforhold, bygningssaker, *forvaltning av statlige eiendommer*, regional planlegging, nasjonale minoriteter, samiske spørsmål unntatt reglene om valg til Sametinget, saker om organisering og virkeområde for statlig forvaltning, statens fellesadministrasjon, statlig personalpolitikk, herunder lønnsforhold, bevilgninger til Det kongelige hus og partistøtte.

Næringspolitikk: Nærings-, industri- og handelsvirksomhet, skipsfart, statlig eierskapspolitikk, statsgaranti ved eksport mv., konkurranse- og prispolitikk, *forenkling*, landbruk, jordbruksavtalen, matpolitikk, fiskeri, fangst, akvakultur og laksefiske.

Transport- og kommunikasjonspolitik: Innenlands transport, post, generelle saker om telekommunikasjon og elektronisk kommunikasjon, fritidsbåter og oppgaver under Kystverket.

Utdannings- og forskningspolitikk: Utdanning, barnehager og forskning – herunder koordinering av forskningspolitikken og forskning for landbruk, fiskeri og næringsliv.

Utenriks- og forsvarspolitik: Utenrikspolitiske forhold, militært forsvar, meldinger fra Ombudsmannsnemnda for Forsvaret og andre saker om nemndas virksomhet, utviklingshjelp, saker som angår norske interesser på Svalbard eller i andre polarområder og – i alminnelighet – saker som gjelder avtaler mellom den norske stat og andre stater eller internasjonale organisasjoner.

Virkemiddelvariabler og øvrige variabler

Regulatoriske virkemidler: For eksempel påbud eller forbud, lov- eller forskriftsregulering.

Økonomiske virkemidler: For eksempel skatt, avgifter eller tilskudd, fritak for skatter eller avgifter, øremerking av midler, risikoavlastningsordninger.

Pedagogiske virkemidler: For eksempel veiledning og informasjon (rundskriv, retningslinjer, veiledere o.l.). Dette er publikasjoner som ikke er juridisk bindende, men som ofte tar utgangspunkt i lover og forskrifter og har som mål å medvirke til at disse blir fulgt. Kunnskapsdatabaser, kompetanseutviklingstiltak og muntlig rådgivning.

Organisatoriske virkemidler: For eksempel sentralisering/desentralisering, oppretting av enheter, institusjoner, kommisjoner el.l., etablering av nye samarbeidsformer, styrking av allerede etablerte institusjoner, ansettelse av en bestemt type kompetanse i bestemte typer institusjoner, overføring av oppgaver til andre forvaltningsnivåer, og vedtak knyttet til lokalisering.

Andre virkemidler: Instruksjoner om iverksetting av virkemidler som ikke faller innenfor en av de ovennevnte kategoriene. Eksempler på dette er etablering av diverse programmer eller prøveprosjekter, instruksjoner om hvilke styringssignaler departementene skal gi til underliggende virksomheter, og endring av NRK-plakatens bestemmelser.

Utredninger: For eksempel instruksjoner om å igangsette offentlige utredninger (NOU'er), stortingsmeldinger, handlingsplaner, strategier, forskning, undersøkelser, og øvrige utredninger og vurderinger.

Andre instruksjoner: For eksempel instruksjoner om å *oppretholde* et konkret virkemiddel, finansiering av et allerede vedtatt virkemiddel, instruksjoner der regjeringen blir bedt om å *ikke* gjennomføre ulike tiltak, instruksjoner om internasjonalt påvirkningsarbeid, innføring av rapporteringsplikter, etablering av statistikk, instruksjoner om å informere Stortinget, og instruksjoner om å følge allerede gjeldende regler, eller å få ned saksbehandlingstiden innenfor et saksområde.

Vedtak om iverksetting av virkemidler som ikke følges opp: Vedtak hvor det fremgår tydelig av regjeringens rapportering i de årlige meldingene til Stortinget om anmodnings- og utredningsvedtak, at regjeringen ikke gjennomfører det virkemiddelet Stortinget har bedt om.

Diverse

Noen identiske vedtak står oppført under flere departementer i samme stortingsmelding. Disse er kun kodet en gang.

Jeg har ikke kodet anmodningsvedtak som er rettet mot Riksrevisjonen.