

Koalisjonskontroll fra regjeringene Lyng til Solberg

Bendik Rød Karlsson



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2017

Antall ord: 32 895

**KOALISJONSKONTROLL FRA
REGJERINGENE LYNG TIL SOLBERG**

© Bendik Rød Karlsson

2017

Koalisjonskontroll fra regjeringene Lyng til Solberg

Bendik Rød Karlsson

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Oppgaven studerer forekomsten og bruken av det litteraturen skisserer som tre sentrale kontrollmekanismer fra de norske koalisjonsregjeringene Lyng til Solberg. Det teoretiske utgangspunktet er prinsipal-agent-teori og koalisjonskontrolllitteraturen. Partier som inngår i koalisjonsregjeringer antas å stå overfor en rekke interessekonflikter. De bør samarbeide godt for at koalisjonen skal fremstå som et styringsdyktig alternativ, men samtidig er partiene også konkurrenter frem mot neste valg. I tillegg har man statsråder fra hvert enkelt parti som kan være drevet av andre hensyn enn koalisjonens beste. I sum antas dette å føre til en tillitssvikt mellom partiene. De må derfor benytte seg av ulike kontrollmekanismer for å overvåke og eventuelt korrigere de andre koalisjonspartiene. De antatte kontrollmekanismene denne oppgaven studerer er regjeringsavtaler, statssekretærer fra et annet koalisjonsparti enn statsråden og parlamentariske komitéledere fra et annet koalisjonsparti enn statsråden i det korresponderende departementet. Gjennom å undersøke hvordan disse mekanismene har blitt brukt i alle norske koalisjonsregjeringer siden 1963, finner oppgaven at det har vært en solid økning over tid i regjeringsavtalenes omfang og i bruken av statssekretærmekanismen. Gjennom intervjuer med tre tidligere statsråder og partiledere finner oppgaven at regjeringsavtaler og statssekretærmekanismen brukes som kontrollmekanismer i Norge, mens komitéledermekanismen ikke synes å være en relevant kontrollmekanisme i norsk kontekst. Oppgaven finner også at de antatt viktigste departementene utsettes for størst kontrollvirksomhet.

Forord

En lørdag i juli for noen år siden skrev Dagens Næringsliv en nostalgisk tekst om nekrologer. Da Gottfried von Bismarck, tippoldebarnet til den store Otto von Bismarck, døde i 2007, skrev den britiske avisen The Telegraph at han var «a pleasure-seeking heroin addict, hell-raising alcoholic, flamboyant waster and a reckless and extravagant host of homosexual orgies», før nekrologen avsluttet med: «He never married». Poenget i DN's artikkel var at slike fargerike nekrologer dessverre knapt skrives lenger. Slik er det også med forordet. Det skal være en arena for kunstnerisk utfoldelse, men i realiteten er sjangerkravene strenge og låste. Mitt forord blir intet unntak.

Gjennom det siste året har jeg lest *Min kamp*-serien av Karl Ove Knausgård om kveldene. Det er fantastiske bøker. Men den vanvittige dybden i tekstene hans er også en påminnelse om mitt eget språks utilstrekkelighet. Jeg har uansett opplevd denne skriveprosessen som svært lærerik - og man må aldri glemme å verdsette friheten som ligger i studenttilværelsen. Denne oppgaven representerer et slags punktum etter en reise i statsvitenskapens verden. På veien har jeg møtt mange utrolig interessante mennesker. Jeg var så heldig å møte Jostein Askim, som har vært min veileder for denne oppgaven. Han har satt meg på riktig spor og vært utrolig tilgjengelig gjennom hele det siste året. Jeg er veldig takknemlig for all den tiden han har satt av til dette arbeidet, for tilbakemeldingene og entusiasmen, og kanskje viktigst av alt: følelsen av at man bli tatt på alvor. En virkelig stor takk til deg, Jostein! Jeg vil også takke den trofaste lunchjengen og alle andre venner i 8. og 9. etasje på Eilert Sundts hus. Takk også til Riksarkivet for tilgang til deres fasiliteter, og ikke minst til de tre tidligere partilederne og statsrådene som stilte til intervju. Feil som måtte foreligge i oppgaven er kun mine egne.

Bendik Rød Karlsson

Oslo, mai 2017

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	5
Forord	6
Innholdsfortegnelse	7
1. Innledning.....	10
2. Teori	13
2.1. Prinsipal-agent-teori	13
2.2. Delegering og konfliktpotensialet i koalisjonsregjeringer.....	15
2. 4. Kapitulere eller kontrollere?	17
2.5. Koalisjonskontrollmekanismer	19
2.5.1. Koalisjonsavtaler.....	20
2.5.2. Oppnevning av kryssende statssekretærer	21
2.5.3. Lederskap av parlamentariske komiteer	23
2.5.4. Om å velge mellom ex ante- og ex post-virkemidler	24
2.6. Generelle forventninger og hypoteser	25
2.7. Den norske konteksten og spesifikke hypoteser	27
3. Data og metode.....	32
3.1 Reliabilitet	35
3.2 Validitet	37
4. Regjeringsvis gjennomgang av kontrollmekanismer	39
4.1. Regjeringen Lyng (1963).....	39
4.1.1. Regjeringsavtale.....	40
4.1.2. Komitéformenn	41
4.1.3 Kryssende statssekretærer	41
4.1.4. Oppsummering	41
4.2. Regjeringen Borten (1965-1971).....	41
4.2.1. Regjeringsavtale.....	41

4.2.2. Komitéformenn	43
4.2.3. Kryssende statssekretærer	43
4.2.4. Oppsummering	43
4.3. Regjeringen Korvald (1972-1973).....	44
4.3.1. Regjeringsavtale	44
4.3.2. Komitéformenn	44
4.3.3. Kryssende statssekretærer	45
4.3.4. Oppsummering	45
4.4. Regjeringen Willoch II (1983-1986)	45
4.4.1. Regjeringsavtale	46
4.4.2. Komitéformenn	49
4.4.3. Kryssende statssekretærer	51
4.4.4. Oppsummering	54
4.5. Regjeringen Syse (1989-1990)	54
4.5.1. Regjeringsavtale	54
4.5.2. Komitéformenn	55
4.5.3. Kryssende statssekretærer	55
4.5.4. Oppsummering	55
4.6. Regjeringen Bondevik I (1997-2000).....	56
4.6.1. Regjeringsavtale	56
4.6.2. Komitéformenn	57
4.6.3. Kryssende statssekretærer	57
4.6.4. Oppsummering	58
4.7. Regjeringen Bondevik II (2001-2005)	58
4.7.1. Regjeringsavtale	58
4.7.2. Komitéformenn	60
4.7.3. Kryssende statssekretærer	61
4.7.4. Oppsummering	62
4.8. Regjeringen Stoltenberg II (2005-2009).....	62
4.8.1. Regjeringsavtale	63
4.8.2. Komitéformenn	64

4.8.3. Kryssende statssekretærer.....	65
4.8.4. Oppsummering	66
4.9. Regjeringen Stoltenberg II (2009-2013).....	66
4.9.1. Regjeringsavtale.....	66
4.9.2. Komitéformenn	68
4.9.3. Kryssende statssekretærer.....	68
4.9.4. Oppsummering	69
4.10. Regjeringen Solberg (2013-skrivende stund)	69
4.10.1. Regjeringsavtale.....	70
4.10.2. Komitéformenn	71
4.10.3. Kryssende statssekretærer.....	71
4.10.4 Oppsummering	72
5. Erfaringer fra innsiden – intervjuer	72
5.1. Generelt om viktigheten av kontroll	73
5.2. Om kryssende statssekretærer	74
5.3. Om regjeringsavtaler	77
5.4. Om kryssende komitéledere	79
6. Analyse.....	80
7. Konklusjon	90
Referanseliste	94
Vedlegg A: Intervjuguide.....	105

1. Innledning

Denne masteroppgaven undersøker forekomst og bruk i norske koalisjonsregjeringer av tre fenomener litteraturen gjerne betrakter som mekanismer for koalisjonskontroll: regjeringsavtaler, statssekretærer fra et annet koalisjonsparti enn statsråden og parlamentariske komitéledere fra et annet koalisjonsparti enn statsråden i det korresponderende departementet (Miller og Müller 2010). Koalisjonskontrollmekanismer defineres her som virkemidler et koalisjonsparti kan benyttes seg av for å overvåke og påvirke adferden til de andre koalisjonspartiene (Martin og Vanberg 2004, 2005). Empirisk dekker oppgaven alle de 10 koalisjonsregjeringene som har vært i Norge i etterkrigstiden, fra regjeringen Lyng i 1963 til regjeringen Solberg, som ble valgt i 2013 og fortsatt sitter i skrivende stund.

Oppgaven stiller tre forskningsspørsmål. For det første, hvor utbredt er bruken av de antatte kontrollmekanismene i Norge? For det andre, bidrar visse politiske betingelser til økt bruk av kontrollmekanismer generelt og visse mekanismer spesielt? Er det for eksempel mer kontrollvirksomhet i flertallsregjeringer enn mindretallsregjeringer? Og for det tredje, representerer de teoretisk antatte kontrollmekanismene faktisk et uttrykk for kontrollvirksomhet i norsk kontekst?

Disse spørsmålene er aktuelle av flere grunner. Alle stortingsvalg etter årtusenskiftet har resultert i koalisjonsregjeringer. Kunnskap om hvordan disse opererer er essensielt for solid politisk analyse. Gjennom økt kunnskap om regjeringsmaskineriet stiller vi også sterkere når vi står overfor de store statsvitenskapelige spørsmålene: hvem bestemmer og hvordan? Ved å nøste opp i disse trådene kan vi få et klarere bilde av hvordan koalisjonsregjeringer fungerer og hvem som står til ansvar for den vedtatte politikken.

Teoretisk trekker oppgaven på prinsippal-agent-teorien og koalisjonskontrolllitteraturen. Sistnevnte er kjent som *coalition oversight* i den engelskspråklige litteraturen. Gjennom prinsippal-agent-rammeverket sees statsråden på som ikke bare regjeringsmedlem, men også departementssjef og partirepresentant (Miller og Müller 2010). I balansegangen mellom disse rollene kan statsråden møte ulike interessekonflikter. Samtidig står også koalisjonspartiene overfor en potensiell interessekonflikt (Martin og Vanberg 2005). Skal de prioritere egne interesser eller ivareta interessene til koalisjonen som helhet? Selv om koalisjonspartiene har incentiver til å samarbeide, er de like fullt konkurrenter frem mot neste valgdag (Indridason og Kristinsson 2013). I sum hevder litteraturen at dette fører til manglende tillit mellom

koalisjonspartiene (Thies 2001). For å håndtere denne usikkerheten kan hvert parti iverksette tiltak for å kontrollere koalisjonspartneren (Miller og Müller 2010). Det er tre av disse tiltakene, og hvordan de har blitt brukt i norske koalisjonsregjeringer, som studeres nærmere i denne oppgaven.

Litteraturen skisserer tre sentrale mekanismer for koalisjonskontroll. Den første er regjeringsavtaler. Indridason og Kristinsson (2013) definerer dette som en mer eller mindre detaljert avtale mellom koalisjonspartiene som sier noe om politikken som skal føres i den kommende perioden. Dette dokumentet legger politiske føringer og både begrensninger og definerer handlingsrommet til statsrådene. Regjeringsavtaler kan dermed fungere som en kontrollmekanisme. Den andre mekanismen er å plassere en statssekretær fra koalisjonsparti A i et departement styrt av koalisjonsparti B. Disse kalles for kryssende statssekretærer i denne oppgaven. Tanken er at statssekretæren fra parti A kan bruke sin sentrale stilling og nærhet til statsråden og embetsverket til å overvåke hva som foregår i departementet på vegne av sitt parti (Miller og Müller 2010). Det tredje virkemiddelet som behandles i denne oppgaven er komitéledermekanismen. Her går en representant fra koalisjonsparti A inn som leder av en parlamentarisk komité, mens det korresponderende departementet styres av koalisjonsparti B (Strøm, Müller og Smith 2010). Disse omtales i oppgaven som kryssende komitéledere.

Oppgaven tar utgangspunkt i disse tre kontrollmekanismene og gjennomgår forekomsten i hver av de 10 koalisjonsregjeringene Norge har hatt fra 1963 til i dag, altså mai 2017. Informasjon om forekomsten av kryssende statssekretærer og komitéledere samt regjeringsavtaler, er i hovedsak hentet fra åpne kilder som Norsk senter for forskningsdata (NSD) og Stortingets nettsider. I tillegg er informasjon hentet fra regjeringsforhandlingsprotokoller fra Riksarkivet, politikerbiografier og avisartikler for å styrke forståelsen av konteksten disse koalisjonene opererte i. Videre har tre tidligere statsråder og partiledere blitt intervjuet. Intervjumaterialet kaster lys over i hvilken grad de antatte kontrollmekanismene faktisk er et uttrykk for koalisjonskontroll i norske regjeringer, eller om de uttrykker noe helt eller delvis annet også. Informasjon fra kun tre informanter gir intet representativt utvalg, men de har lang regjeringserfaring og deres bidrag kan like fullt være av interesse. Dermed er denne oppgaven én av få innen koalisjonskontrolllitteraturen – et annet bidrag er for eksempel Askim, Karlsen og Kolltveit (2017) – som har hentet informasjon om koalisjonskontroll direkte fra personer som har vært del av regjeringsapparatet (Lipsmeyer og Pierce 2011).

Etter stortingsvalget i 1961 mistet Einar Gerhardsen og Arbeiderpartiet sitt langvarige flertall i Stortinget. Gerhardsens ettpartiregjering måtte dermed søke støtte fra Sosialistisk Folkepartis to representanter. Siden den gang har alle ettpartiregjeringer i Norge også vært mindretallsregjeringer. Samtidig er det en stund siden 2001. Da gikk Jens Stoltenbergs første regjering av som den hittil siste ettpartiregjeringen i norsk historie. Ettpartiregjeringen er neppe er død, men etter årtusenskiftet har altså koalisjonsregjeringer vært den norske normen. Thies (2001) påpeker at koalisjoners dannelse og fall er nøye studert i statsvitenskapen – norske bidrag inkluderer for eksempel Rasch (2004) og Strøm (2014) – men det som foregår i mellomtiden, altså det operasjonelle aspektet ved hvordan koalisjonsregjeringer fungerer, har blitt viet mindre oppmerksomhet. Denne oppgaven forsøker å yte et bidrag til litteraturen om hvordan koalisjonsregjeringer opererer gjennom å studere koalisjonskontroll spesielt. Oppgavens empiriske oppmerksomhet er rettet mot Norge, men funnene er ikke dermed begrenset til kun å være av norsk interesse. Hypotesene er todelt. Noen er av generell karakter, mens andre går spesifikt på den norske konteksten. Dette er likevel ikke en komparativ studie mellom land. Müller og Meyer (2010) påpeker at det finnes få studier av koalisjonskontroll i praksis, noe som vanskeliggjør sammenligning.

Denne oppgaven studerer altså tre fenomener som i litteraturen antas å være kontrollmekanismer. Som antydnet i oppgavens tredje problemstilling, kan disse mekanismene også ha andre funksjoner i regjeringen en koalisjonskontroll. Men siden denne oppgaven primært er et bidrag til koalisjonskontrolllitteraturen, er det kontrollaspektet som vies oppmerksomhet. Samtidig trekker litteraturen frem andre fenomener som også kan være uttrykk for kontrollvirksomhet, men som ikke studeres i denne oppgaven. Utvelgelse og seleksjon av potensielle statsråds kandidater er én mekanisme som er utelatt (se for eksempel Strøm 2000 og Strøm, Müller og Smith 2010 for en nærmere behandling av slike av seleksjonsprosesser). Beslutningsutvalg og koalisjonskomiteer bestående av sentrale politikere, som for eksempel regjeringens underutvalg i Norge, studeres heller ikke (se for eksempel Miller og Müller 2010 og Kolltveit 2013 for en behandling av koalisjonskomiteer). Avtaler med samarbeidspartier som står *utenfor* regjeringen er heller ikke en del av analysen. Dagens samarbeidsavtale mellom regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet og støttepartiene Venstre og Kristelig Folkeparti er et aktuelt eksempel. Denne avtalen omtales kun kort i den empiriske gjennomgangen. I alle disse tilfellene ligger det et åpenbart potensiale for kontrollvirksomhet, men oppgavens omfang må avgrensnes. Derfor ser denne oppgaven på de tre mekanismene som i stor grad er gjengangere i litteraturen (Miller og

Müller 2010). Konsekvensene av å utelate visse elementer fra analysen av koalisjonskontroll diskuteres kort i avslutningskapittelet.

Oppgaven begynner i kapittel 2 med en gjennomgang av prinsippal-agent-teorien og koalisjonskontrolllitteraturen. På bakgrunn av gjennomgangen presenteres flere hypoteser i kapittel 2.6 og 2.7. Videre diskuteres oppgavens datamateriale og metodevalg, og deretter følger den empiriske analysen. Empirien er todelt. Først gjøres en gjennomgang av de antatte kontrollmekanismene i alle norske koalisjonsregjeringer siden 1963 i kapittel 4, basert hovedsakelig på åpne kilder, før intervjumaterialet behandles separat i kapittel 5. Deretter diskuteres det empiriske materialet opp mot hypotesene i analysekapittelet, altså kapittel 6. Avslutningsvis, i kapittel 7, konkluderes oppgaven opp mot forskningsspørsmålene og bidrag fra oppgaven diskuteres basert på empiriske funn og testingen av hypoteser.

2. Teori

2.1. Prinsipal-agent-teori

Politiske partier som deltar i koalisjonsregjeringer vil møte en rekke interessekonflikter (Martin og Vanberg 2005). De må samarbeide og inngå kompromisser for å skape politiske resultater til neste gang valglokalene åpner. Preges koalisjonen av beslutningsvansker og stor intern uro, fremstår den ikke som et kompetent og troverdig styringsalternativ. Disse faktorene skaper incentiver til koordinering og samarbeid mellom koalisjonspartiene. Samtidig består koalisjonen av individuelle partier med egne interesser. Individuelle partier består også av individuelle mennesker som igjen kan ønske å trekke partiet i en bestemt retning. Hvert parti har sitt partiprogram det ønsker å omsette til faktisk politikk. Sjelden kan to eller flere partier få gjennomslag for akkurat sin politikk samtidig (Müller og Strøm 2008). Koalisjonspartiene er også konkurrenter i tiden frem mot valgdagen (André, Depauw og Martin 2016). De er rivaler som kjemper om å begeistre de samme velgerne. Tanken på økt oppslutning, flere ministerposter og fremtidig karriere kan skape incentiver til å promotere seg selv på bekostning av koalisjonspartneren (Indridason og Kristinsson 2013). Hvordan kan koalisjonsregjeringer sørge for at hvert parti og hver statsråd trekker i samme retning når politikken skal utvikles og gjennomføres?

Koalisjonsregjeringer utfordres altså av to motstridende drivkrefter. Man skal forsøke å opptre enhetlig i samling, men interessekonflikter og ulike perspektiver på hvordan verden fungerer minner oss på at hver av partene er en individuell aktør. En koalisjonsregjering består ganske enkelt av to eller flere partier som hver har egne, til tider motstridende,

interesser. Denne erkjennelsen av manglende enhet og potensielle interessekonflikter får Moury (2010) til å si at koalisjonsregjeringer like gjerne kan kalles partiregjeringer. Med det understreker hun at selv om flere partier går sammen og danner en koalisjonsregjering, så er det fortsatt de selvstendige partiene som er dominerende. En koalisjon må nødvendigvis bestå av to eller flere partier, hvert med sine egne interesser som må ivaretas. En viktig oppgave er derfor å finne en arbeidsform som gjør at samlivet fungerer så smertefritt som mulig.

Interessekonflikten som kan oppstå mellom samarbeidspartier forsterkes ytterligere av et annet grunnleggende trekk ved koalisjonsregjeringer: *delegering* (Martin og Vanberg 2005). Ulike regjeringsmedlemmer får ansvar for å håndtere ulike politikkområder. Denne delegeringen uttrykkes ved at en person blir statsråd i for eksempel Olje- og energidepartementet og har et særskilt ansvar knyttet til spørsmål som gjelder det feltet, mens en annen blir statsråd i Utenriksdepartementet og har hovedansvaret for det området. Regjeringen kan altså betraktes som en prinsipal som delegerer til statsrådene; men siden regjeringen består av statsrådene er prinsipalen med andre ord bygd opp av sine egne agenter (Andeweg 2000).

Lupia (2003:33) definerer delegering som «an act where one person or group, called a principal, relies on another person or group, called an agent, to act on the principal's behalf». Innen koalisjonslitteraturen er prinsipal-agent-teorien den mest fremtredende (Miller og Müller 2010). Teoriens røtter går tilbake til Adam Smith ([1776] 1991) og boken *Wealth of Nations*, hvor han peker på insentivutfordringene som oppstår når administrasjonen i et aksjeselskap forvalter penger og ressurser på aksjonærenes vegne. Hvordan kan aksjonærene vite at administrasjonen har aksjonærenes beste i tankene og ikke vil forsøke å berike seg selv på aksjonærenes bekostning?

Jensen og Meckling (1976) bygger videre på dette og er sentrale bidragsyttere til prinsipal-agent-teorien basert på en forutsetning om rasjonelle aktører. En prinsipal er en aktør som benytter seg av en agent, altså en annen aktør, for å få noe gjort. Prinsipalen opptrer som bestiller, mens agenten er utfører. For at oppdraget skal kunne utføres, må prinsipalen overføre myndighet – enten stor eller liten – til agenten. Men her oppstår problemet. «If both parties to the relationship are utility maximizers there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal», sier Jensen og Meckling (1976:308). Prinsipalen kan altså ikke ta det for gitt at agenten vil handle i tråd med prinsipalens beste. Det oppstår dermed en potensiell tillitssvikt mellom de to partene. Prinsipalen kan bruke to

ulike virkemidler for å motvirke slik adferd. Vedkommende kan sørge for at incentiver er til stede for å oppmuntre til så riktig adferd som mulig, eller han kan iverksette tiltak for å overvåke og kontrollere agenten. Disse virkemidlene er ikke kostnadsfrie og bør doseres på en balansert måte. Selv om Jensen og Meckling (1976) skriver om prinsipal-agent-problemet i en økonomifaglig kontekst, understreker de at teorien gjør seg gjeldende i alle organisasjoner og samarbeidsformer, ikke bare i bedriftsøkonomien. Politisk organisering er også preget av myndighetsdelegering, noe som gjør prinsipal-agent-teorien til et nyttig analyseverktøy i statsvitenskapen.

Arrow (1968) peker videre på informasjonsfordelen som en agent – i kraft av sin stilling og det å være utfører – vil besitte. «[B]y definition the agent has been selected for his specialized knowledge and therefore the principal can never hope completely to check the agent's performance», noterer Arrow (1968:538). Sitatet peker på en informasjonsfordel som agenten har *på forhånd*. Det gjelder ikke nødvendigvis i politikkens verden. En statsråd, altså agenten, som blir utnevnt for å se til at regjeringens politikk på et område blir fulgt opp, utnevnes ikke nødvendigvis på bakgrunn av sin spesialiserte kunnskap om det konkrete politikkområdet. Her kommer informasjonsfordelen agenten til gode først i det vedkommende tiltrer som statsråd og departementssjef. Agenten har nå tilgang på embetsverkets spesialiserte kunnskap og utredningskapasitet, noe som gir vedkommende en informasjonsfordel om det bestemte politikkområdet i forhold til de andre regjeringsmedlemmene og –partiene (Laver og Shepsle 1996).

2.2. Delegering og konfliktpotensialet i koalisjonsregjeringer

Ved å studere koalisjonsregjeringer gjennom prinsipal-agent-rammeverket, ser vi at de står overfor en kompleks delegeringskjede (Tzelgov 2015). Internt i regjeringen er det en arbeidsfordeling hvor ansvar for ulike politikkområder delegeres til ulike statsråder. Altså kan regjeringen betraktes som en prinsipal som delegerer til statsrådene; men siden regjeringen består av statsrådene er prinsipalen med andre ord bygd opp av sine egne agenter (Andeweg 2000). Samtidig er det hvert enkelt parti som delegerer politisk myndighet til individuelle statsråder, noe som gjør statsrådene til partienes agenter (Miller og Müller 2010, Müller og Meyer 2010). Men statsrådene er ikke bare regjeringsmedlemmer, de opptrer som departementssjefer samtidig som de også er partirepresentanter (Miller og Müller 2010). Statsrådene bekler seg altså med minst tre hatter – og fargene på disse matcher ikke nødvendigvis hverandre alltid like godt. Noen av statsrådene kan til og med inneha en fjerde rolle, nemlig partileder. Det at statsrådene opptrer som regjeringsmedlemmer,

departementssjefer og partirepresentanter gjør at de er stilt overfor konkurrerende prinsipaler, nemlig deres eget parti og koalisjonen (Müller og Meyer 2010). Denne situasjonen kan skape incentiver for statsrådene til å prioritere seg selv, sitt parti eller sitt departement fremfor koalisjonen i sin helhet. Dermed er det naturlig at det stilles spørsmål ved hvor statsrådets lojalitet egentlig ligger. Hva setter vedkommende høyest: seg selv, departementet, partiet eller koalisjonen? Denne problematikken gjør at koalisjonspartiene må spørre seg: hvordan forhindre at individuelle statsråder opptrer på en måte som skader koalisjonen som helhet?

Koalisjonsregjeringer står altså overfor to utfordringer; potensielt motstridende interesser internt mellom partiene og problematikken knyttet til delegering. Indridason og Kristinsson (2013:824) oppsummerer utfordringsbildet slik: «[T]he first problem is how coalition parties can tie each other's hands and the second is how the parties can tie the hands of cabinet ministers». Første del gjelder partinivået, mens andre del handler om å begrense statsrådets autonomi på individnivå. Koalisjonen har delegert ansvaret for et gitt politikkområde til statsråden. Vedkommende er særskilt ansvarlig for å utarbeide og iverksette koalisjonens politikk på det feltet. Et viktig utgangspunkt for statsrådets arbeid vil ofte være en koalisjonsavtale utarbeidet på forhånd (Miller og Müller 2010). Viktige saker som oppstår underveis og som ikke dekkes av koalisjonsavtalen vil kreve løpende konsultasjoner med koalisjonen som kollegium for å avklares.

Denne delegasjonen leder altså til en potensiell interessekonflikt. Statsråden er både koalisjonens og moderpartiets agent, og de to prinsipalenes interesser er ikke nødvendigvis alltid sammenfallende. Statsråden kan også ha personlige hensyn å ta. Müller og Meyer (2010) understreker at statsrådets fremtidige karriere i stor grad er avhengig av vedkommendes stilling internt i moderpartiet som valgte å gjøre han eller hun til statsråd i utgangspunktet. Statsråden er også avhengig av å bevare sitt gode navn og rykte blant lokalforeningene og på fylkesnivå, slik at vedkommende kan bli nominert på nytt og gjenvalgt. Disse forholdene kan gi grunn til å forvente at statsråden ikke nødvendigvis alltid vil la hensynet til koalisjonen som helhet veie tyngst.

Denne argumentasjonen, både hva gjelder statsråden personlig og hvert enkelt koalisjonsparti, kan likevel også snus på hodet. Får statsråden rykte på seg for å være en uregjerlig bråkmaker, kan det raskt sette en stopper for hans videre karriere. Dunleavy og Bastow (2001) argumenterer for at det også bør være i hver enkelt statsråds interesse å bidra til effektiv styring, slik at koalisjonen som helhet får utrettet mest mulig. Det kan styrke koalisjonens

vinningsjanser ved neste valg – noe som også kan bidra til at statsråden får beholde jobben sin. Det samme gjelder hvert enkelt parti; en egoistisk profittmaksitør blir fort en upopulær samarbeidspartner (Dunleavy og Bastow 2001). Det kan skade partiets sjanse til å havne i regjeringen neste gang. Kortsiktig gevinst for enkeltaktører kan dermed bli et strategisk feiltrinn på lang sikt. Dunleavy og Bastow (2001) vektlegger i det hele tatt potensialet for samarbeid mer enn mulige interessekonflikt. «The most important thing for coalition partners is to retain credibility in the eyes of existing and potential partners», skriver Müller (1997:145). Det er også verdt å merke seg at selv om kompromiss betyr at man ikke får fullt gjennomslag for sin politikk, så kan likevel *litt* gjennomslag være bedre enn *status quo* (Müller og Meyer 2010). Partiene har altså incentiver til å samarbeide for å oppnå mest mulig under de til enhver tid gitte omstendighetene (Müller og Meyer 2010).

Et sentralt spørsmål er uansett hvordan koalisjonspartiene kan sørge for at motstridende interesser og delegeringsutfordringer ikke skaper store problemer for samarbeidet. Koalisjonsregjeringer støttes som nevnt ofte opp av en avtale som, mer eller mindre presist, skisserer den politiske kursen regjeringen ønsker å føre (Clark og Jurgeleviciute 2008). Men hvordan kan hvert enkelt parti forsikre seg om at motparten faktisk følger opp avtalen? Og i tilfeller hvor avtalen er vag eller ikke dekker et politikkområde, hvordan sørger partiene for at motparten ikke tar seg for store friheter? Laver og Shepsle (1990:873) oppsummerer utfordringen slik: «forming a government is not the end of politics but the beginning». En ting er altså å bli enige om en kurs, noe annet er å iverksette politikken og styre skuta i den avtalte retningen.

2. 4. Kapitulere eller kontrollere?

Litteraturen skisserer to løsninger på utfordringene koalisjonspartiene står overfor: gi avkall på et politikkområde eller aktiv kontroll. Laver og Shepsle (1996) argumenterer for at hver enkelt statsråd er en diktator på eget politikkområde og at vedkommende nyter nær total kontroll over sitt departement og embetsverk. Det gir statsråden en innflytelse og informasjonsfordel som andre ikke kan konkurrere mot. «It is unlikely that cabinet ministers will be able to successfully poke their noses very deeply into the jurisdictions of their cabinet colleagues», skriver Laver og Shepsle (1996:32). Poenget her er at i det øyeblikket parti A gir helseministeren til parti B under koalisjonsforhandlingene, så gir de også avkall på det politikkområdet. Det er fordi statsråden fra parti B nå vil ha så stor innflytelse over politikktutviklingen innenfor det feltet, i kraft av å være departementssjef, samtidig som han kan trekke på spesialiserte kunnskapsressurser i departementet.

Andeweg (2000) omtaler videre statsråden som en agendasetter innenfor sitt politikkfelt; det er statsråden som staker ut kursen i departementet og statsråden som departementssjef er herre over *status quo*. Schermann og Ennser-Jedanastik (2014) argumenter for at statsrådets evne til agendasetting og vetomakt i departementet gjør han til kanskje den mest avgjørende faktoren når det kommer til politikkpåvirkning. Dunleavy og Bastow (2001) nevner tre grunner til at statsrådets makt er stor. For det første er det en arbeidsfordeling mellom statsrådene i regjeringen som gjør det vanskelig å følge med på hva som foregår utenfor sitt eget politikkfelt. For det andre er det departementssjefen som sitter på den faglige utredningskapasiteten i et gitt departement, noe som gir stor makt over politikkinholdet i forslag til vedtak. Endelig er det departementssjefen som er ansvarlig for implementeringen av politiske vedtak – noe som gir både ham selv og departementet innflytelse over det faktiske resultatet.

Laver og Shepsle (1996) mener at partiene er vel vitende om følgende: når de fordeler ministerpostene, så gir de også samtidig avkall på visse politikkområder. Det betyr videre at potensielle problemer knyttet til interessemotsetninger og delegering ikke gjør seg spesielt gjeldene i denne modellen, siden partiene frivillig har sagt ifra seg all kontroll over et politikkfelt (Martin og Vanberg 2004).

En innvending mot denne tilnærmingen er dens antakelse om at koalisjonspartier ikke er i stand til å samarbeide eller inngå kompromisser når det gjelder politikktutforming (Dunleavy og Bastow 2001). Det kan synes urimelig å hevde at koalisjonspartier – som faktisk har blitt enige om å gå i koalisjonsregjering og dele politisk makt sammen – ikke skal kunne være i stand til å samarbeide om politikk (Dunleavy og Bastow 2001). Dette paradokset noterer også Müller og Meyer (2010) seg; det er åpenbart for de fleste observatører at koalisjonspartier er uenige om visse spørsmål og at de faktisk går i forhandlinger om disse uoverensstemmelsene. Denne enkle innsikten får dem til å hevde at hvis statsråder var diktatorer innen eget felt, så ville ikke forhandlinger og avtaler om politikktutvikling funnet sted innenfor koalisjonssamarbeid (Müller og Meyer 2010). Moury (2010) viser også til empiriske observasjoner i den virkelige verden; det at koalisjonspartier benytter seg av ulike kontrollmekanismer demonstrerer at de ikke har kapitulert.

Videre påpeker Schermann og Ennser-Jedanastik (2014) at regjeringen er et kollegium, ikke bare en samling individer som hensynsløst forfølger sine egne interesser. Selv om statsrådenes innflytelse er stor, kan det å redusere et koalisjonssamarbeid til kun å dreie seg om

fordelingen av ministerposter være en forenklet fremstilling. Clark og Jurgeleviciute (2008) påpeker at når partier går inn i et koalisjonssamarbeid, gjør de det på bakgrunn av en politisk avtale eller forståelse mellom partiene, ikke kun basert på fordelingen av ministerposter. Fordi selv om helseministeren kun kan komme fra ett parti, parti B i dette tilfellet, så betyr ikke det at parti A ikke mener noe om helsepolitikk. Tvert imot, parti A kan mene mye om helsepolitikk. Faktisk kan partiet anse det som et av de viktigste politikkområdene. Men siden parti A i denne koalisjonsforhandlingen fikk både statsministeren og finansministeren, måtte de gi avkall på helseministerposten. Spørsmålet for ledelsen i parti A blir dermed hvordan de kan følge opp regjeringens helsepolitiske arbeid i nåtid, og hvordan de kan sørge for at regjeringens helsepolitikk blir tilfredsstillende. I sum synes konsensus i litteraturen nå å være at koalisjonspartier er i stand til å samarbeide og forhandle om politikk – i motsetning til hva Laver og Shepsle (1996) hevder – men at utfordringen ligger i håndtering og håndheving av samarbeidet (Clark og Jurgeleviciute 2008, Müller og Meyer 2010).

2.5. Koalisjonskontrollmekanismer

Motstridende interesser, gjensidig mistillit og delegeringsproblematikk gjør at koalisjonspartiene må ta affære hvis de vil holde hverandre under oppsyn. De ulike virkemidlene for dette kan kalles kontrollmekanismer. I litteraturen deles denne verktøykassen i to kategorier: *ex ante* og *ex post* (Miller og Müller 2010). Førstnevnte inkluderer koalisjonsavtaler, altså et dokument som skisserer en felles politisk plattform, retningslinjer for hvordan interne uenigheter skal håndteres i fremtiden, opprettelsen av et beslutningsutvalg bestående av fremtredende politikere, samt utvelgelse og egnethetsvurdering av potensielle kandidater til sentrale posisjoner (Müller og Meyer 2010). Hensikten med disse virkemidlene, som vedtas *før* koalisjonsregjeringen tiltrer, har til hensikt å minimere konfliktpotensialet for den kommende perioden. Partiene forsøker altså å komme delegeringsrisiko og motstridende interesser mellom partiene i forkjøpet. *Ex post*-mekanismer er på den andre siden en erkjennelse av at man *ikke* kan håndtere alle disse problemene på forhånd, men at de krever oppfølging underveis. Sentrale virkemidler her er oppnevningen av en statssekretærer fra et annet parti enn statsråden, hvis formål er å være en slags vakthund, eller at en representant fra et annet parti enn statsråden blir valgt til å lede en parlamentarisk komité som korresponderer med det politikfeltet (Müller og Meyer 2010). Vakhunden virker på det utøvende nivået, mens komitéformannen arbeider på det lovgivende nivået. Felles for både *ex ante*- og *ex post*-mekanismene er at de har som formål å redusere

problemene knyttet til motstridende interesser, delegering og statsråder som tar seg store friheter.

2.5.1. Koalisjonsavtaler

Hensikten med koalisjonsavtaler – også kalt regjeringserklæringer eller politiske plattformer – er å legge fundamentet for et stabilt samarbeid mellom partiene, samtidig som det legger føringer for den fremtidige politikktutviklingen (Moury 2010). Dokumentet sier noe om politikken koalisjonsregjeringen vil føre. Det ligger i koalisjonens natur at den består av to eller flere partier, hvert med sin politikk som på enkelte områder ikke er sammenfallende og hvor alle partiene ikke kan få viljen sin på en gang (Moury 2010). Indridason og Kristinsson (2013) sier at koalisjonsavtaler er et viktig redskap for å begrense statsrådets selvråderett, samtidig som en formell avtale styrker sjansen for at løfter blir holdt. Müller og Strøm (2008:165) beskriver koalisjonsavtaler som «[...] pre-commitments, by which the negotiating parties 'bind themselves to the mast'», før de påpeker at disse avtalene ikke bare er nyttige for samarbeidet *mellom* partiene, men at et slikt dokument har en disiplinerende effekt *internt* i hvert enkelt parti.

Koalisjonsavtaler kan opptre i mange former (Miller og Müller 2010). De kan være korte eller lange, detaljerte eller vage. Strøm og Müller (1999:279) peker på hvordan koalisjonsavtaler kan være alt fra en «very incomplete 'understanding'» til et detaljert dokument som grundig beskriver mål og midler. Men uavhengig av hvor presist formulert en koalisjonsavtale er, så er den ikke et juridisk bindende dokument (Indridason og Kristinsson 2013). Det får Müller og Meyer (2010:1072) til å konstantere tørt at «the coalition is, of course, a construct; at most, the coalition policies are written down in the coalition contract, but this is a piece of paper that needs to be implemented by human beings». Dermed oppstår det et behov for å utvikle mekanismer som sørger for håndheving av avtalen. Nettopp det at partiene tar i bruk virkemidler for å sikre at koalisjonsavtalen overholdes, viser at avtalen er mer enn bare «cheap talk» (Indridason og Kristinsson 2013:826). Studier av koalisjonsregjeringer i Belgia, Italia og Nederland finner at koalisjonsavtalene i stor grad blir omsatt til faktiske vedtak – og blant statsrådene i Haag har dokumentet blitt omtalt som «the Holy Bible» (Indridason og Kristinsson 2013:826). Moury (2010) finner også i sin empiriske analyse av Belgia, Italia og Nederland støtte for at vedtatt politikk ofte stammer fra koalisjonsavtaler. Det indikerer at koalisjonsavtaler er viktige arbeidsdokumenter for politikktutvikling. Miller og Müller (2010) viser til empiriske undersøkelser og konkluderer med at koalisjonsavtaler bidrar til konfliktforebygging og en effektiv samarbeidsform mellom samarbeidspartiene.

Miller og Müller (2010) noterer for øvrig at lengden på en regjeringsavtale kan være interessant å studere. Siden en substansiell innholds- og tekstanalyse av flere koalisjonsavtaler kan være en krevende jobb, kan det å se på hvor omfattende en regjeringsavtale er være et nyttig erstatning for å si noe om kontrollomfanget. Miller og Müller (2010) påpeker at regjeringsavtalen mellom de tyske partiene CDU/CSU og SPD i 2005 slo alle tidligere rekorder i landets historie med hensyn til lengde, og de mener årsaken til det omfattende dokumentet var stor politisk avstand mellom partiene.

2.5.2. Oppnevning av kryssende statssekretærer

Hvis koalisjonsparti A har statsråden i departement X, kan koalisjonsparti B av ulike årsaker ønske å oppnevne en statssekretær i det departementet (Thies 2001). Den stillingen, hvor en statssekretær tjener under en statsråd fra et annet parti enn sitt eget, kalles som nevnt i denne oppgaven for kryssende statssekretær. Uavhengig om hensikten med en slik stilling er å holde statsråden under oppsyn eller å drive med politisk påvirkning, så er fordelene tydelige. Man får tilgang til en kilde som er oppdatert på hva som rører seg i departementet. Det bidrar til å redusere informasjonsfordelen statsråden og hans parti normalt ville hatt (Thies 2001). Dermed kan det partiet som ikke kontrollerer det nevnte departementet likevel holde seg oppdatert på politikkområdet, og eventuelt, på et mer informert grunnlag, drive påvirkningsarbeid underveis. I tillegg kan partiet til den kryssende statssekretæren bli informert om saker på et tidligere tidspunkt og dermed komme med innsigelser tidlig i prosessen (Müller og Meyer 2010).

I den engelske litteraturen omtales kryssende statssekretærer ofte som «watchdogs», altså vakthunder (Müller og Meyer 2010). Selv om kontrollvirksomhet er en viktig oppgave for kryssende statssekretærer, er det grunn til å nyansere dette. Askim, Karlsen og Kolltveit (2017) finner at kryssende statssekretærer i norske departementer har mer varierte arbeidsoppgaver enn kun å overvåke. Det er sammenfallende med argumentasjonen til Giannetti og Laver (2005:98), som noterer at kryssende statssekretærer «in the real world are almost never free-roaming actors stalking the corridors of the cabinet minister's department, looking through keyholes with the sole objective of spying on the minister». Videre argumenterer de for at kryssende statssekretærer «typically sit in offices and run sub-departments with precise areas of delegated responsibility» (Giannetti og Laver 2005:98). Også Greene og Jensen (2014) hevder kryssende statssekretærer kan spille mange roller, og at det derfor kan være flere ulike grunner til at et koalisjonsparti ønsker å oppnevne en slik person til et annet partis departement. Det er konsistent med nevnte Askim, Karlsen og

Kolltveit (2017) sine funn om at kryssende statssekretærer i norske departement har vide fullmakter og bredt ansvar innenfor departementene.

Det kan også være kostnader knyttet til oppnevningen av en kryssende statssekretær (Müller og Meyer 2010). Clark og Jurgeleviciute (2008:632) mener en kryssende statssekretær kan være et forstyrrende element som kan forårsake «disruptions in the efficient operations of ministries». I litteraturen er det kontrollaspektet som antas å være den sentrale arbeidsoppgaven for kryssende statssekretærer (Thies 2001, Giannetti og Laver 2005). Også empiriske undersøkelser illustrerer at overvåkningsrollen er et sentralt element i stillingsbeskrivelsen. Askim, Karlsen og Kolltveit (2017) finner at informasjonsinnhenting og muligheten til å komme med innsigelser på et tidlig tidspunkt er viktige motivasjonsfaktorer for å tilsette en kryssende statssekretær. Thies (2001) argumenter for at hovedformålet med en kryssende statssekretær er å gi moderpartiet tilgang til en informasjonskilde som kan bidra til at koalisjonsavtalen overholdes. En kryssende statssekretær vil også være i stand til å holde moderpartiet oppdatert om kommende saker som eventuelt ikke dekkes av koalisjonsavtalen. Slik kan partiet holde seg løpende orientert om hva koalisjonspartneren og statsråden foretar seg i det aktuelle departementet. Dette gjør det enklere å oppdage uenigheter på et tidligere tidspunkt og man kan unngå ubehagelige overraskelser. De faktorene bidrar i sum til å svekke informasjonsfordelen til partiet som har statsråden (Giannetti og Laver 2005).

Giannetti og Laver (2005) argumenterer for at oppnevningen av kryssende statssekretærer er en del av koalisjonsavtalen. Greene og Jensen (2014) mener videre at siden koalisjonspartiene må forhandle om i hvilke departementer det skal oppnevnes en kryssende statssekretær, så vil hvert enkelt parti prioritere det politikkfeltet som er viktig for dem selv. Thies (2001) ser også for seg at om det er stor grad av usikkerhet mellom partiene knyttet til om koalisjonsavtalen vil bli overholdt, så øker sjansen for at en kryssende statssekretær vil bli oppnevnt. I en undersøkelse finner Greene og Jensen (2014) støtte for sin hypotese om at ideologisk avstand mellom koalisjonspartier øker sjansen for at en kryssende statssekretærer blir oppnevnt. Dermed synes litteraturen å skissere to hovedforklaringer på hvorfor kryssende statssekretærer oppnevnes. Forklaring nummer én er at den ideologiske avstanden er stor mellom koalisjonspartiene innenfor det aktuelle politikkområdet; dermed øker konfliktpotensialet, tilliten mellom partiene er lavere og behovet for overvåkning blir større (Strøm, Müller og Smith 2010). Forklaring nummer to er at politikkområdet anses for å være så viktig for partiet at man oppnevner en kryssende statssekretær, uavhengig om det er intern uenighet blant koalisjonspartiene eller ikke. På den måten kan man sørge for å ha en finger

med i spillet, samtidig som partiet ikke totalt mister sitt eierskap til det deres velgere anser som et viktig politikkområde (Greene og Jensen 2014). Sistnevnte forklaring innebærer altså ikke nødvendigvis et ønske om å utøve kontroll, men snarere et ønske om å delta aktivt i politikutviklingen.

2.5.3. Lederskap av parlamentariske komiteer

Den andre *ex post*-mekanismen knytter seg til lederskap av parlamentariske komiteer. Kim og Loewenberg (2005) argumenterer for at koalisjonsparti A, som en kontrollmekanisme, for eksempel kan ta ledelsen i parlamentets finanskomité hvis koalisjonsparti B har finansministeren. De som bekler et slikt verv vil i denne oppgaven som nevnt bli kalt kryssende komitéledere. Lederen av en parlamentarisk komité kan altså opptre som en agent for et av koalisjonspartiene (Kim og Loewenberg 2005). Tanken er at komitélederen har stor innflytelse på komiteens arbeid og kan være en politisk dørvakt i kraft av sin posisjon. Som leder av en fagkomité vil man få betydelig innsikt i det aktuelle spørsmålet og oversikt over mulighetsrommet (Martin og Vanberg 2004). Det kan derfor bidra til å begrense statsrådets informasjonsfordel ved at dedikerte fagpolitikere følger med i aktuelle saker (Strøm, Müller og Smith 2010). Dermed kan representantene rapportere tilbake til partiledelsen og slik føre kontroll med koalisjonspartneren. Partiledelsen kan da bruke den foreliggende informasjonen til å diskutere spørsmålet med koalisjonspartneren basert på et bedre informasjonsgrunnlag.

En forutsetning for at komitéledermekanismen skal være tilgjengelig, er at det finnes et visst samsvar mellom parlamentariske komiteer og departementer (Carrol og Cox 2012). Videre finner Carrol og Cox (2012) i en undersøkelse av europeiske land at gjennomsnittlig 34% av komiteene hadde en formann fra samme parti som statsråden i det korresponderende departementet, 30% av komiteene hadde en formann fra opposisjonen, mens 32% hadde en formann fra et av koalisjonspartiene som ikke hadde statsråden i det korresponderende departementet. I den samme undersøkelsen viser forfatterne hvordan uenighet om politiske spørsmål internt i koalisjonen øker sannsynligheten for at komitéledermekanismen tas i bruk (Carrol og Cox 2012).

Kim og Loewenberg (2005) finner også at politisk avstand mellom koalisjonspartiene innenfor et politikkområde øker sjansen for at komitéledermekanismen tas i bruk. Martin og Vanberg (2004) viser hvordan parlamentariske komiteer i Tyskland og Nederland aktivt forsinket behandlingen av lovforslag hvis det er intern strid i koalisjonen. Videre peker Martin og Vanberg (2005) på at lovforslag hvor koalisjonen er splittet oftere gjennomgår

større endringer i komitéarbeidet. Miller og Müller (2010) understreker at komitéledermekanismen er mye brukt i Vest-Europa, mens Thies (2001) peker på at mekanismen er spesielt effektiv i land som Tyskland, hvor de parlamentariske komiteene har stor makt. Et sterkt komitésystem kjennetegnes ved at komiteene har god anledning til å innhente informasjon, gjøre endringer i lovforslag, samt i hvilken grad komiteen eller dens formann kan fremskynde eller hindre behandlingen av et lovforslag (André, Depauw og Martin 2016). Det kan derfor være grunn til å tro at institusjonelle faktorer også bidrar til å avgjøre hvilket kontrollvirkemiddel som er mest hensiktsmessig å benytte seg av (Falcó-Gimeno 2014). Thies (2001) peker for eksempel på at tyske statsråder synes å være mindre autonome sammenlignet med sine kolleger i andre europeiske land, noe som gjør komitéledermekanismen mer hensiktsmessig enn å oppnevne kryssende statssekretærer. Derfor antar Lipsmeyer og Pierce (2011) at kryssende statssekretærer vil være mindre vanlig i land med sterke parlamentariske komiteer. Clark og Jurgeleviciute (2008) finner at Litauens parlamentariske komiteer ikke er spesielt egnede til å drive kontrollvirksomhet, og at kryssende statssekretærer derfor er det foretrukne virkemiddelet.

2.5.4. Om å velge mellom ex ante- og ex post-virkemidler

Thies (2001) argumenterer for at institusjonelle faktorer kan spille inn på hvilke kontrollmekanismer som er hensiktsmessige. Han peker på at fenomenet med kryssende statssekretærer er uvanlig i Tyskland og mener årsaken er den sterke komitéstrukturen i Forbundsdagen. Clark og Jurgeleviciute (2008) argumenterer for at partiene i Tyskland heller foretrekker å drive kontrollvirksomhet gjennom å ta ledelsen i parlamentariske komiteer innenfor de politikkfeltene som kontrolleres av koalisjonspartneren. Thies (2001) finner på den andre siden at i Italia, Nederland og Japan – land som han hevder har relativt svake komitéstrukturer sammenlignet med Tyskland – er kryssende statssekretærer et vanligere verktøy å benytte seg av. Giannetti og Laver (2005) finner at den ideologiske avstanden mellom statsråd og kryssende statssekretær ofte er stor i Italia. Det tolker de som at den kryssende statssekretæren ofte blir oppnevnt for å være en ideologisk motvekt til statsråden. Statsrådets relative makt kan også variere på tvers av tid og sted. Er statsrådets stilling svært sterk, kan det være hensiktsmessig å kontrollere vedkommende. Er statsrådets innflytelse derimot begrenset, kan det være mindre interessant.

Komitélederskapsmekanismen kan være et alternativ på det lovgivende nivå til oppnevningen av en kryssende statssekretær på det utøvende nivå (Strøm, Müller og Smith 2010). I teorien kan man selvfølgelig kombinere begge mekanismene. Det kan i så fall være et signal om at

det aktuelle politikkområdet er svært viktig eller omstridt internt i koalisjonen (Greene og Jensen 2014).

Her kan det legges til at koalisjonens sammensetning vil ha betydning for hvordan komiteenes lederverv fordeles. En flertallskoalisjon kan i stor grad fordele posisjonene slik den vil. Men en mindretallskoalisjon kan måtte bytte lederverv mot støtte fra andre partier, noe som legger begrensninger på koalisjonspartiernes mulighet til å bruke komiteene til overvåkning. Samtidig kan det være egne fordelingsnøkler som eksisterer på bakgrunn av sedvane som gjør at partiene ikke alltid kan velge fritt hvilken komité de ønsker å lede. På bakgrunn av det kan vi anta at komitéledermekanismen vil være hyppigere brukt blant koalisjonspartiene når de alene har flertall i parlamentet. Men også i mindretallskoalisjoner vil et av partiene kunne forhandle seg frem til ledervervet hvis det oppfattes som tilstrekkelig viktig. I sum betyr det at mindretallskoalisjoner i større grad vil kunne støtte seg på kryssende statssekretærer som overvåkningsmekanisme, siden oppnevningen av slike stillinger kun er opp til koalisjonspartiene selv å avgjøre.

2.6. Generelle forventninger og hypoteser

Med bakgrunn i foreliggende litteratur og egne vurderinger, vil det i det følgende bli presentert et sett med forventninger og hypoteser knyttet til den generelle utøvelsen av koalisjonskontroll. Hypoteser som gjelder Norge spesifikt vil bli presentert i neste kapittel.

Som Thies (2001) påpeker, det er liten grunn til å forvente stor kontrollvirksomhet innenfor relativt uviktige politikkområdet. Partiene ønsker heller å bruke energien på områder de opplever som viktige. Politikkområdenes viktighet kan ha et konstant og et skiftende aspekt. Thies (2001) identifiserer noen departementer som på tvers av land fremstår som de mest prestisjetunge. Det er «tunge» departementer som for eksempel finans og utenriks. Også Lipsmeyer og Pierce (2011) argumenterer for at et finansdepartement ofte anses som svært viktig. Men saksviktighet kan også være flytende, avhengig av hvilke spørsmål som er på dagsorden og konfliktnivået i ulike saker til enhver tid. Det redegjøres nærmere for operasjonalisering av H2 i neste kapittel, se hypotese H1N.

Med utgangspunkt i Thies (2001) formuleres følgende hypotese:

H1: Politikkområder av høy viktighet vil oftere være gjenstand for bruk av kontrollmekanismer enn mindre viktige politikkområder.

Müller og Meyer (2010) argumenterer for at det knytter seg usikkerhet og risiko til bruken av nye kontrollmekanismer. Dermed kan vi anta at første gang en mekanisme tas i bruk, vil det

skje med forsiktighet. Senere koalisjonsregjeringer vil kunne bygge videre på de erfaringene foregående regjeringer har gjort seg, lære av feil og utvikle nye og mer omfattende metoder for å kontrollere hverandre mest mulig effektivt (Müller og Meyer 2010). Vi kan dermed forvente en gradvis økning i bruken av kontrollmekanismer over tid, som en effekt av at partiene blir mer fortrolige med de ulike kontrollmekanismene.

Med utgangspunkt i Müller og Meyer (2010) formuleres følgende hypotese:

H2: Bruken av kontrollmekanismer vil øke over tid.

Thies (2001) påpeker videre at jo mer ytterliggående et parti er, jo lenger er det sentrumsnære partiet villig til å gå for å hindre politisk utglidning. Også Lipsmeyer og Pierce (2011) mener ideologisk avstand kan bidra til økt kontrollvirksomhet. Det kan være en bekymring for hva som vil skje hvis en statsråd fra et fløyparti får holde på uten oppsyn. Thies (2001) argumenterer for at nedsiderisikoen øker hvis man lar en ytterliggående statsråd gå ukontrollert. Denne masteroppgaven ser ikke på individuelle statsråder, men prinsippet kan overføres til parti-nivået. Fløypartiene vil altså oftere være gjenstand for kontroll enn de sentrumsnære partiene. Dette kan undersøkes ved å se om det er flere kryssende statssekretærer og komitéledere rettet mot fløypartiene enn mot de mer sentrumsnære partiene i koalisjonen. Med bakgrunn i Thies (2001) og Lipsmeyer og Pierce (2011) fremmes følgende hypotese:

H3: Koalisjonspartier nærmere det politiske sentrum vil i større grad utøve kontroll overfor fløypartier i regjering enn motsatt.

Den neste hypotesen kunne like godt hatt motsatt fortegn. Man kan argumentere for at små partier, nettopp på grunn av sin størrelse, har mindre å slå i bordet med og vil ha vanskeligere for å få gjennomslag når det kommer til oppnevning av kryssende statssekretærer (Lipsmeyer og Pierce 2011). Mindre partier kan likevel være i en sterk forhandlingsposisjon overfor et stort parti, hvis støtten fra det mindre eller de mindre partiene er avgjørende for å ha flertall i parlamentet. Siden de små har færre mandater og dermed mindre mulighet til å oppnevne komitéledere i parlamentet, må de se seg om etter alternative løsninger. Kryssende statssekretærer kan være en slik løsning. En regjering kan i teorien oppnevne så mange statssekretærer den vil, uavhengig av antall mandater i parlamentet. Små partier kan derfor unytte seg av denne muligheten.

Følgende hypoteser som gjelder mindre partier i koalisjonsregjeringer fremmes:

H4: De mindre partiene i koalisjonen vil i større grad oppnevne kryssende statssekretærer enn det største partiet.

Neste hypotese handler om parlamentarisk logikk. Flertallsregjeringer, altså regjeringer som har flertall i parlamentet, behøver i liten grad å manøvrere for å oppnå flertall i parlamentet. De kan fokusere mer på regjeringsinterne spørsmål. Mindretallsregjeringer, derimot, må i større grad bruke ressurser på å søke støtte i parlamentet. En kan derfor tenke seg at flertallsregjeringer bruker mer ressurser på koalisjonskontroll, mens mindretallsregjeringer kan ha nok med å skrape sammen et parlamentarisk flertall. Müller og Meyer (2010:1084) argumenterer slik for dette synspunktet: «As minority cabinets have to bargain with opposition parties to reach policy compromises, intra-coalition control is less likely to be consequential». På bakgrunn av det resonnementet fremmes følgende hypotese:

H5: Det vil være mindre kontrollvirksomhet i mindretallsregjeringer enn i flertallsregjeringer.

Siste hypotese gjelder i hvilken grad de teoretisk antatte kontrollmekanismene faktisk er uttrykk et uttrykk for koalisjonskontroll, eller om de helt eller delvis kan ha andre formål. I litteraturen antar man at koalisjonskontroll er et faktisk fenomen (Thies 2001, Martin og Vanberg 2004, 2005) og at kontrollen utføres blant annet ved regjeringsavtaler samt kryssende statssekretærer og komitéledere (Miller og Müller 2010). Men dette er kun en antakelse. Fenomenene bør studeres nærmere før man konkluderer med at de virkelig er i koalisjonskontrollens tjeneste. På bakgrunn av den brede antagelsen i litteraturen om at kontrollmekanismene faktisk er kontrollmekanismer, formuleres følgende hypotese:

H6: Regjeringsavtaler, kryssende statssekretærer og kryssende komitéledere er faktiske kontrollmekanismer.

2.7. Den norske konteksten og spesifikke hypoteser

På bakgrunn av diskusjonen om hvilke kontrollmekanismer som er mest relevante å bruke i en gitt situasjon, bør også den norske konteksten studeres nærmere. For det første, hvor mye makt har norske stortingskomiteer, og i forlengelsen av det, hvor relevant er komitéledermekanismen?

De norske stortingskomiteene har blitt karakterisert som gjennomsnittlig sterke sammenlignet med andre europeiske land (André, Depauw og Martin 2016, Martin og Depauw 2009). På bakgrunn av funnene diskutert ovenfor, og da spesielt Thies (2001) som argumenterer for at de parlamentariske komiteenes styrke er viktig for valget av kontrollvirkemiddel, kan vi

dermed anta at komitéledermekanismen er et relevant virkemiddel i Norge. En forutsetning for at komitéledermekanismen skal være tilgjengelig, er at det finnes et visst samsvar mellom parlamentariske komiteer og departementer (Carrol og Cox 2012). I Norge er det et slikt samsvar (Carrol og Cox 2012), selv om noen stortingskomiteer dekker flere departementer.

For det andre, hvor sterk stilling har norske statsråder? Det synes å være konsensus om at statsrådets stilling i Norge er sterk. Som Christensen og Lægreid (2008) påpeker er statsrådene ansvarlige for aktiviteten i sine departementer og underliggende etater. Smith (2015:259) forklarer ministerstyreprinsippet i Norge slik: «Oppgaver som er lagt til et departement eller dets underordnede organer, er rettslig sett underlagt styring av vedkommende statsråd». Dette prinsippet har tidligere statsråd Victor Norman (2004:214, 211) omtalt som «statsrådparlamentarisme», før han argumenterer for at «det [er] mer realitet i statsrådets posisjon som enehersker enn mange tror». Gitt statsrådenes sterke stilling er det dermed grunn til å anta at også kryssende statssekretærer er et aktuelt virkemiddel å benytte seg av. Hadde statsrådenes posisjon vært svært svak, ville det kanskje gitt liten mening å kontrollere dem aktivt.

For øvrig ble ordningen med statssekretærer i Norge innført i 1947 (NOU 1974:18). Ordningen kom som følge av økt arbeidsmengde for statsråden og et større behov for å koordinere det politiske arbeidet på tvers av departementene (NOU 1974:18). Det fremgår av kongelig resolusjon fattet 11. juli 1947 at statssekretærens primære oppgave er å bistå statsråden i hans arbeid med å lede og samordne departementets arbeid (NOU 1974:18).

I norsk sammenheng er kryssende statssekretær-stillinger et knapt gode. Selv om antallet kryssende statssekretærer har steget siden 1983, og spesielt under og etter Stoltenberg II, er det likevel tilsynelatende ikke fritt frem å opprette disse stillingene. Det er ikke kryssende statssekretærer i alle departementer, og mellom regjeringer har det vært stor variasjon i hvilke departementer som har fått besøk av en kryssende statssekretær (se den empiriske gjennomgangen). Derfor er det naturlig å spørre hva som ligger til grunn for at en kryssende statssekretær blir oppnevnt til nettopp *det* departementet, og ikke et annet.

Mange norske koalisjonsregjeringer har, med Willoch II som den første, hatt jevnlig møter i et uformelt beslutningsorgan kalt «underutvalget» (Willoch 1990, Bondevik 2006, Stoltenberg 2016). Her har regjeringens mest sentrale aktører, altså typisk statsministeren, finansministeren og partilederne, møttes for å avklare løpende spørsmål. Et velfungerende underutvalg kan bidra til å gjøre regjeringens hverdag enklere, men det er liten grunn til å tro

at det reduserer behovet for å drive kontroll og holde seg oppdatert på hva som foregår i departementer styrt av andre partier. Man kan risikere å bli forbigått om man ikke er tilstrekkelig informert om de ulike sakene. Samtidig kan jobben for et underutvalg være enklere om regjeringens politikk er bestemt gjennom en regjeringsavtale. Da har man en avtale å forholde seg til og sjansen for at hver enkelt sak resulterer i en lang dragkamp er lavere.

Tidligere statsminister Jens Stoltenberg (2016:253) beskriver i sin bok hvordan vanskelige saker ofte endte opp i underutvalget, og han omtaler det som «et av landets viktigste maktorgan». I Kristin Halvorsens biografi fremgår det at hun som finansminister og Jens Stoltenberg som statsminister ofte hadde et informasjonsmessig overtak på den tredje partilederen, daværende kommunalminister Åslaug Haga (Søllhusvik 2012). Det var fordi de kunne trekke på helt andre fagressurser enn Senterparti-lederen. Dermed fremstår underutvalget som et svært sentral organ, men ikke som en fullgod erstatning for andre kontrollmekanismer.

Indridason og Kristinsson (2013) påpeker at koalisjonsavtaler er et vanlig fenomen i europeiske koalisjonsregjeringer. De studerer en rekke europeiske land og finner at Norge – representert ved fire caser – er det landet med høyest gjennomsnittlig antall ord i koalisjonsavtalene.

I sum bør vi altså kunne forvente å se både komitéledermekanismen, regjeringsavtaler og kryssende statssekretærer brukt på jevnlig basis i Norge.

På bakgrunn av dette vil det i det følgende bli formulert en rekke hypoteser om koalisjonskontroll i Norge.

Første hypotese kan sees i lys av H1 som ble fremmet i forrige kapittel. Hovedpoenget her er at viktige politikkområder kan tenkes å være gjenstand for kontroll oftere enn mindre viktige politikkområder. Hva som er «viktig» og ikke er et åpent spørsmål. Druckman og Warwick (2005) har utviklet en oversikt, basert på en surveyundersøkelse sendt til eksperter, over de antatt viktigste politikkområdene i ulike europeiske land. I Norge har de spurt 17 eksperter om hvilke politikkområder som anses som viktigst. Disse lar seg oversette til ministerposter og departementer basert på Druckman og Warwick (2005) sin undersøkelse over de viktigste politikkområdene representert ved det aktuelle departementet med dagens

departementsstruktur¹. I Norge rangerer Druckman og Warwick (2005:41) «Industry» på en 5. plass, mens «Trade/Commerce & Shipping» havner på en 12. plass. Jeg velger å tolke det slik at dagens Nærings- og fiskeridepartement er det 5. viktigste departementet, siden det er det departementet som i dag dekker «Industry». Oversikten er dermed ikke helt identisk med oversikten i Druckman og Warwick (2005), men den er oversatt til dagens departementsstruktur.

H1 gir oss altså grunn til å forvente høyere kontrollvirksomhet i de høyest rangerte departementene og deres korresponderende komiteer på Stortinget. Dette kan også undersøkes ved å se på om, hvordan og i hvilken grad departementets politikkområde behandles i regjeringsavtalen. I likhet med Thies (2001) velger jeg å dele inn departementene i tre kategorier. Kategori 1 er de fem viktigste departementene. Kategori 2, de nest viktigste departementene, og kategori 3, de minst viktige departementene, vil fungere som sammenligningsgrupper. Statsministerens kontor kan ikke sies å ha ansvar for et spesielt politikkområde på samme måte som de andre fagdepartementene, og det er heller ingen stortingskomiteer som har Statsministerens kontor som sitt primære korresponderende departement. Målet på kontrollvirksomhet rettet mot Statsministerens kontor begrenser seg dermed til kryssende statssekretærer.

Med inspirasjon fra Thies (2001) og med bakgrunn i oversikten utarbeidet av Druckman og Warwick (2005) fremmes følgende hypotese:

H1N: Statsministerens kontor, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Olje- og energidepartementet samt Nærings- og fiskeridepartementet vil oftere være gjenstand for koalisjonskontroll enn andre departementer.

I forlengelsen av H2 i forrige kapittel, handler den neste hypotesen i norsk kontekst om tidsaspektet. Hvis det er slik at koalisjonsregjeringer gradvis lærer seg å bruke kontrollmekanismer og over tid vil utvide bruken av disse mekanismene, bør norske koalisjonsregjeringer fra 1963 til i dag reflektere det. Det kan vi undersøke ved å se på

¹ **Kategori 1:** Statsministerens kontor, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet. **Kategori 2:** Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet. **Kategori 3:** Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kulturdepartementet.

hvordan bruken av kontrollmekanismer har utviklet seg over tid. Følgende hypotese fremmes altså:

H2N: Kontrollmekanismer brukes i større grad i nyere koalisjonsregjeringer enn under tidligere koalisjonsregjeringer.

Neste hypotese handler om fløypartier i norsk kontekst. Med fløypartier menes her de partiene som er representert på Stortinget og i regjering som befinner seg ytterst på den politiske skalaen, relativt til de andre partiene. Fløypartier er dermed mer ytterliggående politisk enn de andre partiene. I moderne norsk sammenheng vil det si Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet. En kan argumentere for at Høyre har vært et fløyparti i koalisjonsregjeringer med sentrumspartiene Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. For å unngå en diskusjon om klassifisering av partier er det likevel SV og Fremskrittspartiet som defineres som fløypartier i denne sammenhengen. Thies (2001) argumenterer for at ytterliggående statsråder kan skape et ekstra kontrollbehov fra de mer sentrumsnære partienes sin side. Ved å gå fra individnivå til partinivå kan den samme ideen gjøre seg gjeldende for fløypartier. Dette bør kunne observeres ved at sentrumspartiene kontrollerer fløypartiene mer enn fløypartiene kontrollerer sentrumspartiene. Med bakgrunn i Thies (2001) fremmes følgende hypotese i norsk kontekst:

H3N: I koalisjonsregjeringer hvor Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet deltar, vil de politikkområdene disse partiene har ansvar for i stor grad være gjenstand for kontroll av de mer sentrumsnære partiene.

I H4 ovenfor argumenterte jeg, med bakgrunn i en alternativ tolkning av Lipsmeyer og Pierce (2011), for at mindre koalisjonspartier i høyere grad vil oppnevne kryssende statssekretærer enn det største partiet. Bakgrunnen er at de små partiene har færre mandater i Stortinget og dermed færre potensielle kryssende komitéledere. Også i forhandlinger om regjeringsavtalen kan de små partiene måtte gi tapt mot det største partiet i en del saker. En regjering står fritt til å oppnevne så mange statssekretærer den vil, så det fremstår dermed som et alternativ små partier kan benytte seg av. I den norske konteksten er «små partier» menes alle partier som har lavere oppslutning enn det største partiet i koalisjonen. Neste hypotese blir derfor som følger:

H4N: De mindre partiene i regjeringene Willoch II, Syse, Bondevik I, Bondevik II, Stoltenberg II og Solberg vil oppnevne flere kryssende statssekretærer enn det største partiet i koalisjonen.

Som nevnt ovenfor argumenterer altså Müller og Meyer (2010) for at koalisjonsregjeringer i mindretall vil være mindre opptatt av kontrollvirksomhet. Grunnen er at de bruker ressurser på å forhandle med partier utenfor regjeringen for å skape et flertall i parlamentet. Flertallsregjeringer slipper denne parlamentariske utfordringen, og kan dermed fokusere mer på hva som foregår *internt* i regjeringen. På bakgrunn av dette fremmes følgende hypotese:

H5N: Norske flertallsregjeringer, som Borten, Willoch II og Stoltenberg II, vil bruke kontrollmekanismer i større grad enn norske mindretallsregjeringer.

Siste hypotese knytter seg til om de studerte kontrollmekanismene faktisk brukes som kontrollmekanismer i Norge. For å teste denne hypotesen vil jeg spesielt trekke på intervjumaterialet. Hvis koalisjonskontroll i Norge skal studeres nærmere fremover, må det avklares i hvilken grad de antatte kontrollmekanismene brukes og eventuelt andre mekanismer må identifiseres. Det er ikke sikkert at de studerte mekanismene i denne oppgaven er rendyrkede kontrollmekanismer. De kan ha delvis eller helt andre formål. Askim, Karlsen og Kolltveit (2017) finner for eksempel at kontrollvirksomhet bare er én del av jobben for kryssende statssekretærer i Norge. Det gir en indikasjon på at kontrollmekanismene også kan ha andre funksjoner. På bakgrunn av antagelsen om kontrollmekanismenes natur i koalisjonskontrolllitteraturen (Martin og Vanberg 2004, 2005, Miller og Müller 2010) fremmes følgende hypotese:

H6N: Regjeringsavtaler, kryssende statssekretærer og kryssende komitéledere på Stortinget brukes aktivt som kontrollmekanismer i norske koalisjonsregjeringer.

3. Data og metode

Norsk senter for forskningsdata – heretter NSD – har en oversikt over hvem som har vært statssekretær når og hvor på sine nettsider. Denne oversikten omtales som Statssekretærarkivet (NSD 2017a). For å finne ut om en statssekretær kan klassifiseres som «kryssende», har jeg benyttet meg av Statsrådsarkivet til NSD (2017b). Gjennom å sammenligne hvilket parti statsråden og statssekretæren(e) i et departement er fra, har jeg laget en oversikt som identifiserer de kryssende statssekretærene i hver regjering.

Stortinget har også en oversikt på sine nettsider om både nåværende og tidligere sammensetning av de ulike komiteene (Stortinget 2017a). Mange av komiteene har i løpet av perioden skiftet navn og ansvarsområder har blitt flyttet. På nettsidene til Stortinget (2017b) finnes det en egen oversikt over komiteer som har byttet navn eller ikke lenger er virksomme. I disse oversiktene fremgår det også hvem som har vært leder av komiteen og personens partitilhørighet. Først har jeg laget en oversikt over de ulike komiteene i hver stortingsperiode, deres respektive ledere og dennes partitilhørighet. Så har jeg brukt Statsrådsakrivet til NSD, som referert ovenfor, for å se hvilket parti som har hatt statsråden i stortingskomiteens korresponderende departement. Hvis da koalisjonsparti X har hatt statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet og koalisjonsparti Y har hatt lederen av Helse- og omsorgskomiteen, regnes det som en observasjon av kryssende statssekretærer.

Regjeringsavtalene til Solberg og Stoltenberg II ligger fritt tilgjengelige på internett. Sekretariatet i Kristelig Folkeparti sendte regjeringsavtalene fra Bondevik I og II, altså Sem- og Voksenås-erklæringene, i digitalt format. Lysebu-erklæringen fra regjeringen Syse og 25-punktsprotokollen fra Willoch II-forhandlingene er hentet fra Riksarkivet. For regjeringene Lyng, Borten og Korvald har jeg ikke funnet noen regjeringsavtaler. Det er likevel ikke umulig at slike avtaler finnes for de nevnte regjeringene. Jeg har trukket frem deres tiltredelseserklæringer i den empiriske gjennomgangen. Disse kan tolkes som regjeringsavtalens forgjenger. Men når jeg har laget en oversikt over hvor omfattende regjeringsavtalene har vært, så har jeg ikke inkludert tiltredelseserklæringene fra regjeringene Lyng, Borten og Korvald.

I tillegg har jeg trukket inn biografier, avisartikler og protokoller fra regjeringsforhandlinger – hentet fra Riksarkivet i Oslo – for å supplere og illustrere den empiriske gjennomgangen. Disse bidragene kan gjøre det lettere å forstå konteksten disse regjeringene befant seg i. Samtidig bidrar disse alternative kildene til å kaste lys over selve studieobjektet, nemlig koalisjonskontroll. Biografiene må naturligvis tolkes i lys av at forfatteren gjenforteller virkeligheten slik vedkommende oppfatter og husker den. De er likevel verdifulle bidrag for å forstå tankegangen til koalisjonslederne og konteksten de opererte de. Avisartiklene er søkt opp via ATEKST/Retriever og Aftenpostens digitale arkiv. For kryssende statssekretærer og komitéledere har jeg søkt på navnet deres og sett på treff innenfor den aktuelle perioden. Jeg har også brukt søkeord som «regjeringsforhandling» og «regjeringserklæring». Blant de tidligere regjeringene er avisartiklene primært hentet fra VG og Aftenposten, mens nye regjeringer dekkes også av andre lokal- og riksaviser. Disse kildene bidrar også til å forstå

hvilke stridsspørsmål som var aktuelle. Samtidig kan kritisk journalistikk være et viktig supplement til biografier med noe selektiv hukommelse.

Videre har jeg gjennomført semistrukturerte intervjuer med tre personer som tidligere har vært både partiledere og statsråder på samme tidspunkt. Tanken er at den kombinasjonen skal være særskilt egnet til å gi et innblikk i hva koalisjonspartier tenker om kontrollvirksomhet i regjeringen. Samtidig reduserer det antallet potensielle intervju kandidater kraftig. Svært få personer per regjering oppfyller kriteriene. Tre intervjuer er uansett et meget begrenset antall, men informasjonen fra disse personene som har vært helt sentrale i fire norske regjeringer kan like fullt være nyttig. Jeg kontaktet fem personer som var aktuelle fra Bondevik I og II. To av disse svarte positivt og stilte til intervju. Det var Valgerd Svarstad Haugland og Dagfinn Høybråten, begge fra Kristelig Folkeparti. De tre andre svarte ikke på henvendelsen. Det var enkelte personer jeg ikke kontaktet. Jeg kontaktet ikke Odd Roger Enoksen fra Senterpartiet. Han kom inn som partileder og statsråd ett år før Bondevik I falt. Han ble derfor vurdert som mindre aktuell. Jeg kontaktet heller ikke Jan Petersen eller Erna Solberg fra Bondevik II. For førstnevnte var det på grunn av manglende kontaktinformasjon. For sistnevnte var det på grunn av at hun i skrivende stund er Norges statsminister.

Fra Stoltenberg II kontaktet jeg to personer. Liv Signe Navarsete fra Senterpartiet svarte positivt og stilte til intervju. Jeg kontaktet ikke Jens Stoltenberg. Han er i dag NATOs generalsekretær og hans tilgjengelighet ble derfor vurdert som lav. Åslaug Haga, tidligere leder av Senterpartiet, ble ikke kontaktet på grunn av manglende kontaktinformasjon. Jeg kontaktet heller ikke Audun Lysbakken, som var statsråd og ble partileder i SV mot slutten av Stoltenberg II. En medstudent hadde allerede vært i kontakt med SVs sekretariat på Stortinget og blitt informert om at Lysbakken ikke var tilgjengelig for intervjuer.

Jeg kontaktet ikke personer fra noen andre regjeringer enn Bondevik I&II og Stoltenberg II. Det var delvis på grunn av få tilgjengelige intervjuobjekter og delvis på grunn av tidsaspektet. I regjeringene *før* Bondevik I er gjennomsnittsalderen blant de som hadde vært potensielle intervjuobjekter høy, mange har gått bort, kontaktinformasjon er ikke så lett tilgjengelig og hendelsene ligger flere titalls år tilbake i tid. Jeg valgte derfor å sette grensen ved Bondevik I når det kom til potensielle intervjuobjekter. Etter Stoltenberg II er det kun regjeringen Solberg som er aktuell. Da denne i skrivende stund fortsatt sitter og 2017 er et valgår, gjorde jeg ingen forsøk på å få audiens hos noen av partilederne der.

Antallet aktuelle intervjuobjekter, basert på kriteriet om en fortid som både partileder og statsråd, var altså i utgangspunktet lavt. Enkeltes nåværende arbeidssituasjon gjorde det reelle antallet enda lavere.

Jeg laget en intervjuguide med tre hovedspørsmål hvor formålet var å få intervjuobjektene til å snakke om de tre ulike kontrollmekanismene. I tillegg inkluderte jeg et fjerde hovedspørsmål om hvor viktig det hadde vært for intervjuobjektet å følge med på hva som foregikk i departementer utenfor partiets kontroll. Se intervjuguiden i vedlegg A. Intervjuene varte i overkant av 30 minutter. Valgerd Svarstad Haugland ble intervjuet 4. april 2017 på hennes kontor hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Dagfinn Høybråten ble intervjuet 7. april 2017 på hans kontor ved Nordisk Ministerråd i København. Liv Signe Navarsete ble intervjuet 25. april 2017 på Stortinget. Båndopptager ble brukt og intervjuene ble transkribert i etterkant. Intervjuobjektene skrev under på en samtykkeerklæring utarbeidet etter mal fra NSD. Ingen av informantene ga uttrykk for ønske om sitatsjekk.

Valgerd Svarstad Haugland og Dagfinn Høybråten satt begge i regjering for Kristelig Folkeparti under både Bondevik I og II. Svarstad Haugland var partileder under hele Bondevik I og deler av Bondevik II, før hun ble avløst av Høybråten mot slutten av regjeringsperioden. Svarstad Haugland har utover sin tid i regjering bred partipolitisk og parlamentarisk erfaring. Høybråten var politisk rådgiver under Willoch II, kryssende statssekretær i Finansdepartementet under Syse og senere statsråd i ulike departementer. I tillegg satt han på Stortinget fra 2005 til 2013. Han er dermed blant Norges mest erfarne politikere. Liv Signe Navarsete har solid parlamentarisk erfaring og ledet Senterpartiet under store deler av Stoltenberg II fra 2008 til 2014. Hun var politisk rådgiver i Sosial- og helsedepartementet under Bondevik I, i tillegg til at hun var både samferdselsminister og kommunal- og regionalminister under Stoltenberg II.

3.1 Reliabilitet

Bryman (2012) noterer at reliabilitet primært handler om å sikre konsistens i det som måles. Spørsmålet er altså om andre personer med tilgang til det samme datamaterialet vil komme frem til det samme resultatet. For denne oppgavens vedkommende er spørsmålet om undertegnende har samlet inn informasjon på en riktig måte, om informasjonen er korrekt og om den er systematisert riktig. Informasjonen om kryssende statssekretærer og komitéledere er hentet fra NSD og Stortingets nettsider og deretter kryssjekket, som beskrevet ovenfor. Dette er manuelt arbeid, og til tross for flere dobbeltsjekker er det mulig jeg har feiltolket,

oversett eller utelatt noen elementer. I Utenriksdepartementet har det i flere perioder vært en utenriksminister og en bistandsminister. Under Stoltenberg II var for eksempel utenriksministeren fra Arbeiderpartiet og bistandsministeren fra SV. Selv om bistandsministerens statssekretærer formelt har vært i Utenriksdepartementet som helhet, står det på NSDs nettsider spesifisert at disse var statssekretærer for bistandssaker. Det at jeg *ikke* regner disse som kryssende statssekretærer er dermed en skjønsmessig vurdering. Her kan andre komme frem til motsatt konklusjon. Ved nærmere undersøkelse kan det også vise seg at de aktuelle personene faktisk i realiteten virket som kryssende statssekretærer. Videre kan informasjonen fra NSD og Stortinget være ukorrekt, selv om det ikke er noen grunn til å tro det. I min gjennomgang har det kun skjedd en gang at NSD har oppgitt feil partitilhørighet på en statssekretær. At vedkommende tilhørte et annet parti ble oppklart gjennom søk i ATEKST.

Regjeringsavtalenes omfang målt i antall sider kan også variere noe avhengig av hvilket digitalt format de behandles i. Det betyr at noen kan komme frem til at regjeringsavtale X er 50 sider lang, mens noen andre kan finne at den er 52 sider lang. I andre oppgaver kunne en slik potensiell målefeil gi store utslag i datamaterialet. Men for denne oppgavens vedkommende er det sentrale å identifisere en eventuell trend over tid. Et marginalt avvik i sideantall som følge av ulike digitale format vil dermed ikke bidra til å overskygge helhetsinntrykket.

I sum kan de diskuterte forholdene bidra til å svekke oppgavens reliabilitet. Gjennom dobbeltsjekkning av innsamlet data har jeg likevel forsøkt å redusere denne usikkerheten.

Reliabiliteten til intervjuene kan også diskuteres. Det sentrale spørsmålet her er om en annen intervjuer ville fått de samme svarene på de samme spørsmålene. Undertegnede har ingen tidligere erfaring med å gjøre slike intervjuer. Ingen pilotintervjuer ble heller gjennomført, slik Bryman (2012) foreslår at man kan gjøre for å forberede seg. Det at jeg mangler intervjuerfaring kan svekke kvaliteten på intervjuet (Bryman 2012). For eksempel kan det være krevende å stille gode oppfølgingsspørsmål. Videre kan for eksempel bruken av båndopptager ha gjort intervjuobjektene usikre (Bryman 2012). Dagfinn Høybråten ba om å få intervju spørsmålene oversendt på forhånd, mens de to andre gjorde ikke det. Med hensyn til at intervjuene handlet om spørsmål og vurderinger som ligger en del år tilbake i tid, kunne det ha vært en fordel om også de to andre fikk mer tid til å sette seg inn i og reflektere rundt spørsmålene på forhånd. På den andre siden er samtlige av intervjuobjektene svært vant med

intervjurollen og de svarte kontant, uten nøling. Det var heller ingen av spørsmålene noen av intervjuobjektene ikke ønsket å svare på. Presis transkripsjon, bruk av direkte sitater og intervjuguiden i vedlegg A gjør også at andre undersøke intervjuene og reliabiliteten nærmere (Bryman 2012).

3.2 Validitet

Bryman (2012) peker videre på at validitet handler om man faktisk måler det man vil måle. For denne oppgavens vedkommende kan vi begynne med det intuitive, altså det Bryman (2012:171) kaller «face validity». Er det slik at oppnevningen av kryssende statssekretærer eller utarbeidelse av regjeringsavtaler er uttrykk for kontrollvirksomhet i koalisjonsregjeringer? I litteraturen som det redegjøres for i teorikapittelet tar man det for gitt at svaret er ja. Denne oppgaven yter et bidrag til koalisjonskontrolllitteraturen, og den samme antagelsen gjøres derfor her. Man kan argumentere for at regjeringsavtaler og kryssende statssekretærer eksisterende av andre grunner enn kontrollhensyn. Samtidig bygger litteraturen på teoretiske argumenter om hvorfor de nevnte mekanismene nettopp er uttrykk for kontrollvirksomhet. Denne oppgaven antar dermed at mekanismene som studeres er uttrykk for kontrollvirksomhet, men den er også oppmerksom på at det kan være andre hensyn som ligger til grunn. At denne antagelsen om kontroll ikke har blitt undersøkt nærmere i praksis, er i det hele tatt en svakhet ved koalisjonskontrolllitteraturen. Med unntak av Askim, Karlsen og Kolltveit (2017), som fokuserer på kryssende statssekretærer, har det blitt gjort få studier som særlig vektlegger *hvordan* kontrollen utøves i praksis og *om* de antatte kontrollmekanismene i det hele tatt er uttrykk for kontrollvirksomhet. Her ligger det altså en potensiell svakhet ved litteraturen som kan svekke validiteten. En hevder å studere kontrollvirksomhet i koalisjonsregjeringer, men man har ikke strukket seg veldig langt for å finne ut om fenomenene man studerer faktisk er uttrykk for kontroll. Den sentrale validitetsutfordringen for denne oppgaven er altså om det jeg observerer er et mål på eller uttrykk for kontrollvirksomhet. For å komme nærmere et svar på det, bør man snakke med mennesker som har regjeringserfaring og vet hvordan politiske partier tenker og prioriterer. I denne oppgaven har jeg intervjuet tre tidligere statsråder og partiledere. Det hadde også vært aktuelt å snakke med mennesker som har vært kryssende statssekretærer eller komitéledere. De vil kunne si noe om hva deres rolle var i praksis. Var kontrollvirksomhet helt sentralt, var det irrelevant eller var det en av mange faktorer? Først ved å snakke med disse menneskene om teoriens antatte kontrollmekanismer, og undersøke hva som lå til grunn for at eksempelvis en kryssende statssekretær ble oppnevnt, kan de teoretiske antagelsene testet i praksis. Det har

jeg gjort i denne oppgaven, men det beskjedne antallet intervjuobjekter tillater ikke bastante konklusjoner. Intervjuene mine er nødvendige, men ikke tilstrekkelige for å avklare validitetsspørsmålet. Det vil kreve ytterligere kvalitative studier for å få en robust kartlegging av hvordan de antatte kontrollmekanismene fungerer i praksis. Det vil kreve flere intervjuer med mennesker som har vært på innsiden av regjeringsapparatet. Samtidig kan det være store variasjoner fra koalisjonsregjering til koalisjonsregjering. Noen kan være mistenksomme overfor regjeringspartnerne, andre tillitsfulle. I førstnevnte tilfelle kan en kryssende statssekretær derfor primært være vakthund, mens i tillitsfulle forhold kan den samme statssekretæren primært være der for å lytte og lære. Dette er faktorer som kan gå helt ned på personlige forhold mellom partilederne i koalisjonen. Det som er uttrykk for kontrollvirksomhet i en koalisjonsregjering, kan derfor være uttrykk for noe annet i en annen koalisjonsregjering. Det viktigste er uansett å erkjenne usikkerheten knyttet til om kontrollmekanismene fra teorien faktisk er uttrykk for kontrollvirksomhet i praksis.

Til tross for at intervjuobjektene som har bidratt til denne oppgaven er beskjedne i sitt antall, kan de likevel bidra til å kaste litt lys over i hvilken grad de antatte kontrollmekanismene faktisk er et uttrykk for kontrollvirksomhet. Denne oppgaven blir en av få som har snakket med noen som faktisk har sittet i en koalisjonsregjering og som har erfaringer med de ulike kontrollmekanismene. Antallet intervjuer er svært begrenset og man skal derfor være forsiktig med å trekke slutninger fra dem. Likevel har de tre intervjuede personene bred erfaring fra norske regjeringer og dermed solid innsikt i spørsmålene som denne oppgaven behandler. Intervjuene kan betraktes som en pilotstudie og et utgangspunkt for videre studier, samtidig som er nyttige supplementer til denne oppgaven. De gir også et positivt bidrag til validitetsdiskusjonen. Ved å snakke med noen som faktisk har sittet i regjering og vært partileder på samme tid, kan vi få et innblikk i hva de tenker om de ulike kontrollmekanismene fra et praktisk perspektiv. Med hensyn til kryssende statssekretærer var også intervjuet med Liv Signe Navarsete fra Stoltenberg II viktig. Det var i denne perioden antallet kryssende statssekretærer gjorde et byks.

Ekstern validitet handler om hvorvidt resultatene av denne studien kan brukes til å generalisere utover oppgavens definerte utvalg og populasjon (Bryman 2012). I litteraturen kjenner ikke tillitsproblemene som oppstår mellom koalisjonsregjeringer landegrenser, men flere peker på at ulike statsforfatninger kan gjøre bruken av enkelte kontrollmekanismer mer eller mindre sannsynlig. Derfor er det i denne oppgaven utformet to typer hypoteser. Et sett som går spesifikt på den norske konteksten, og et sett som er av mer generell interesse, enten

leseren er fra Norge eller Kina. Det kan likevel være konkrete forhold ved den norske statsforfatningen som gjør at akkurat i Norge blir utfallet slik og slik, mens andre steder blir utfallet det motsatte. Men hvis formålet er å sammenligne mellom land, må en godta at det alltid vil være varierende faktorer og forutsetninger som ligger dypere enn generelle kategorier som «parlamentarisme» eller «presidentmodell».

4. Regjeringsvis gjennomgang av kontrollmekanismer

I det følgende vil norske koalisjonsregjeringer fra etterkrigstiden og frem til i dag bli diskutert med vekt på bruken av de tre kontrollmekanismene, altså regjeringsavtaler, komitéformannsmekanismen og kryssende statssekretærer. Samlingsregjeringen til Einar Gerhardsen, som bestod av Arbeiderpartiet, Høyre, Venstre, Bondepartiet, Norges Kommunistiske Parti og Hjemmefronten og virket fra ultimo juni 1945 til primo november 1945, utelates fra gjennomgangen. Bakgrunnen for dette er samlingsregjeringens spesielle natur og de spesielle omstendighetene den ble dannet under. Oversikten spenner altså fra dannelsen av regjeringen Lyng i 1963 til regjeringen Solberg i 2013.

4.1. Regjeringen Lyng (1963)

Regjeringen Lyng ble dannet ultimo august 1963 og falt kun en måned senere, 24. september 1963. Regjeringsdannelsen fant altså sted midt i en stortingsperiode. Den ble dannet som en mindretallsregjering bestående av Høyre, Venstre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet etter at Stortinget, det vil si de borgerlige partiene i tillegg til Sosialistisk Folkeparti, felte regjeringen Gerhardsen gjennom et mistillitsforslag som ble vedtatt med to stemmers overvekt. De to stemmene kom fra Sosialistisk Folkeparti. Regjeringen Lyng befant seg altså i et meget krevende parlamentarisk miljø: Arbeiderpartiet og Sosialistisk Folkeparti kunne sammen, i kraft av sitt flertall på Stortinget, når som helst felle regjeringen. Statsminister Lyng og de øvrige statsrådene var naturligvis oppmerksomme på at regjeringens levetid trolig ville bli kort (Langslet 1989). Det er ingen grunn til å mistenke regjeringen Lyng for å mangle politiske ambisjoner, men historiebøkene peker på signaleffekten av regjeringsdannelsen som det sentrale i disse august- og septemberdagene (Sejersted 2003). Det var ikke bare lenge siden landet hadde hatt en borgerlig regjering, det var enda lenger siden landet hadde hatt en borgerlig koalisjonsregjering. Sejersted (2003) understreker den inspirasjonen de borgerlige partiene fikk fra regjeringsdannelsen, samtidig som Kristiansen (1989) peker på regjeringen Lyng som en døråpner for de borgerlige koalisjonsregjeringene som skulle komme i tiden fremover. Regjeringen Lyng og bruken av kontrollmekanismer må altså sees i lys av at regjeringen oppsto under spesielle omstendigheter og hadde en forventet kort levetid.

4.1.1. Regjeringsavtale

Undertegnede har ikke vært i stand til å finne en formell regjeringsavtale fra regjeringen Lyng. Statsminister Lyng rakk derimot å legge frem en regjeringserklæring, eller tiltredelseserklæring, for Stortinget før regjeringen falt. Det er vanlig praksis og gir regjeringssjefen en anledning til å orientere Stortinget om regjeringens politikk i grove trekk. Statsminister Lyng la vekt på at erklæringen skulle bli et dokument partiene kunne samles om, «som kunne være et borgerlig ‘fellesprogram’ ved stortingsvalget om to år, og samtidig så utførlig at den sikret mest mulig av falles opptreden partiene imellom, både før valget og etter et mer varig regjeringsskifte» (Langslet 1989:173). Langslet (1989:179) understreker videre dokumentets betydning: «For første gang var en fellesborgerlig politikk hamret ut i et forpliktende dokument som dekket alle politiske hovedområder». Lyngs regjeringserklæring fremstår som betydelig mer omfattende enn tidligere erklæringer. Regjeringen Lyngs erklæring var om lag 4 sider lang (Stortingstidende 1963), mens Gerhardsens erklæring i 1955 var en halv side (Stortingstidende 1955), og Torps erklæring fra 1951 tre kvart sider lang (Stortingstidende 1951). På bakgrunn av dette synes Lyngs erklæring å være et tidlig forsøk på å skape en felles politisk plattform for å formalisere koalisjonssamarbeidet. Aftenposten (1963:2), på dette tidspunktet en høyresympatisk avis, var begeistret for dokumentet: «En mer innholdsrik, positiv og fremskrittinspirert erklæring, og et viktigere indre-politisk dokument har ikke noen norsk regjering fremlagt», slo avisen fast på lederplass. Om utformingen av erklæringen skriver statsminister Lyng (1973:202) i sin biografi: «Selve redigeringen ble i første omgang foretatt av et utvalg, med en representant fra hvert parti. Hver enkelt statsråd sendte inn forslag fra sitt fagområde. Så langt det var mulig, ble hovedlinjene også drøftet innen de enkelte stortingsgrupper».

Videre redegjør Lyng (1973:201) for erklæringens substansielle innhold: «Det var [...] et manifest, som kunne trekke opp retningslinjer for en politikk i fremtidsperspektiv», før han forklarer noe av strategien som lå bak dokumentet:

Vi var klar over at samlingsregjeringen mellom de fire borgerlige partier i første omgang ville få en kort levetid. Men den burde etterlate seg en gjennomarbeidet regjeringserklæring. Da ville man ha et politisk og saklig grunnlag for et fremtidig samarbeid mellom de fire partier. Erklæringen ville faktisk representere et slags fellesprogram. Dette kunne få betydning, ikke minst for stortingsvalget i 1965.

4.1.2. Komitéformenn

Det var kun én komitéleder fra et av regjeringspartiene som ledet en komité hvor det korresponderende departementet ble styrt av et annet koalisjonsparti. Her bør det for øvrig bemerkes at komitélederpostene var fordelt lenge før regjeringen Lyng kom til makten, samtidig som det var Arbeiderpartiet og Sosialistisk Folkeparti som hadde flertall på Stortinget i perioden.

Kirke- og undervisningskomiteen ble ledet av Høyres Erling Fredriksfryd, mens Kirke- og undervisningsdepartementet ble i regjeringens korte virkeperiode styrt av Venstre.

4.1.3 Kryssende statssekretærer

Det var ingen kryssende statssekretærer i denne regjeringsperioden.

4.1.4. Oppsummering

Utover regjeringserklæringen har ikke undertegnede funnet en formell regjeringsavtale. Som nevnt ovenfor tas det altså her et forbehold. En avtale kan eksistere uten at jeg har funnet den. Det var videre én komitéleder fra koalisjonspartiene som ledet en komité hvor det korresponderende departementet ble styrt av et annet koalisjonsparti. Det var ingen kryssende statssekretærer i perioden.

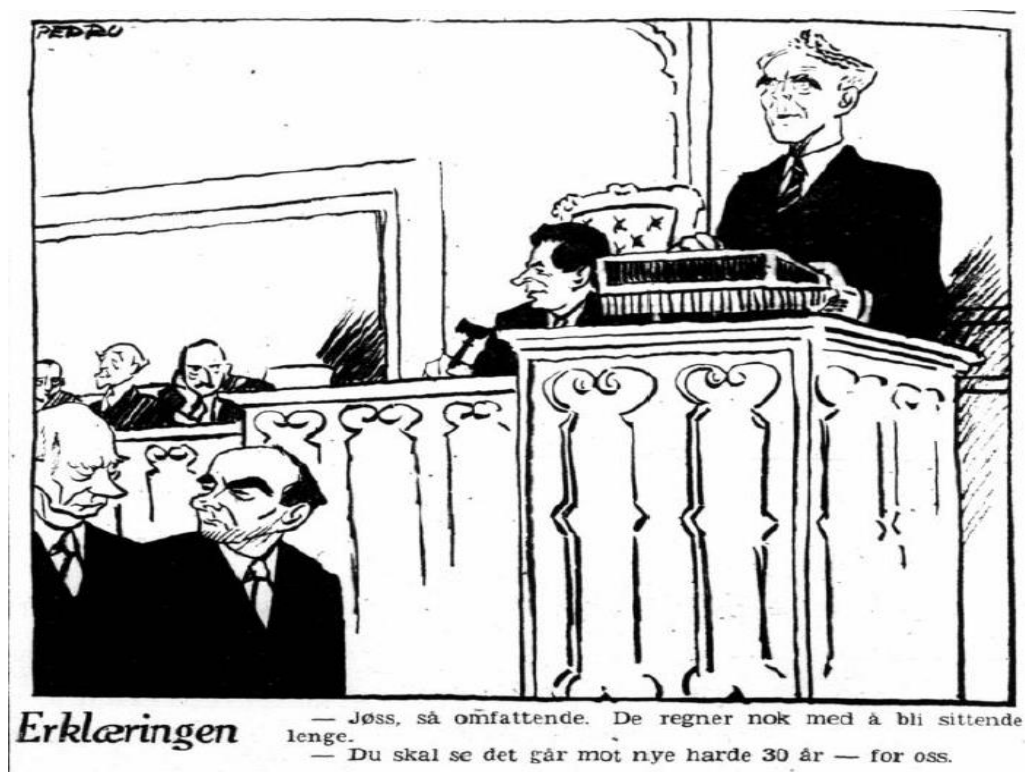
4.2. Regjeringen Borten (1965-1971)

Regjeringen Borten ble dannet av Senterpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre etter valget i 1965. Regjeringen beholdt makten også etter stortingsvalget i 1969, men den gikk av våren 1971 på grunn av intern uenighet rundt europapolitikken. I motsetning til regjeringen Lyng var Borten en flertallsregjering som regnet med å sitte en stund. Langslet (1989) mener at i 1963, da Lyng ble statsminister, gjorde den parlamentariske situasjonen at ingen av partiene virkelig ønsket statsministerposten. Nå var derimot situasjonen snudd på hodet, og alle partiene, med unntak av Kristelig Folkeparti, lanserte sin egen statsministerkandidat (Langslet 1989).

4.2.1. Regjeringsavtale

Undertegnede har ikke lyktes med å finne en formell regjeringsavtale for regjeringen Borten. Men tradisjonen tro la også regjeringen Borten frem en tiltredelseserklæring, også kalt regjeringserklæring, for Stortinget. Før erklæringen ble lagt frem, sa statsminister Borten til Aftenposten (1965a:5) at den ville bli omtrent like lang som regjeringen Lyngs dokument, og at den ville omfatte både «langtidsperspektiver og arbeidsgrunnlaget for de saker Stortinget

vil få seg forelagt». Det endelige dokumentet ble om lag 3 og en halv side langt (Stortingstidende 1965). Det inneholder en rekke forpliktende formuleringer om ulike politikkområder, uten at virkemidlene beskrives konkret. Både pressen (Aftenposten 1965b, VG 1965) og de historiske kildene (Langslet 1989, Willoch 2002, Kristiansen 1989) fokuserer hovedsakelig på regjeringssammensetningen, altså fordelinger av ministerposter, mens forhandlinger rundt regjeringserklæringen i mindre grad er omtalt. Erklæringen var likevel tema i regjeringsforhandlingene. I forhandlingsprotokollen fra 1965 sier kommende statsminister Borten følgende: «Det er min mening at det bør være intim kontakt hele veien [mellom partienes stortingsgrupper] under utarbeidelsen av regjeringserklæringen» (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1965:3). Til dette svarte Venstres Odd Grande at «[g]ruppelederne bør vel være med under hele forhandlingene ...» (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1965:3). Forhandlingsmøtet ble avsluttet etter det og et nytt møte ble berammet neste dag, uten at det var mulig å finne en møteprotokoll i mappen hos Riksarkivet.



Faksimile: VG, lørdag 23. oktober 1965, side 2.

«Erklæringen forener en nøktern realisme med en klar vilje til å gjennomføre saker som har stått fremst på samarbeidspartiernes program under tiden i opposisjon», sa Høyres parlamentariske leder Sverre Stray til Aftenposten i forbindelse med erklæringsfremleggelsen

(Aftenposten 1965c:2). Erklæringen fremstår altså som et forsøk på å skissere et felles politisk program for de borgerlige partiene.

4.2.2. Komitéformenn

Det var i perioden seks representanter fra et av koalisjonspartiene som ledet en komité hvor det korresponderende departementet ble styrt av et annet koalisjonsparti.

Skog-, vassdrags- og industrikomiteen, fra 1967 kun Industrikomiteen, ble ledet av Hans Borgen og Theodor Dyring fra Senterpartiet, mens det var Høyre som styrte Departementet for industri og håndverk.

Finans- og tollkomiteen, som skiftet navn til kun Finanskomiteen i 1967, ble ledet av Høyres Gunnar Fredrik Hellesen og Lars T. Platou, mens det var Venstre som styrte Finans- og tolldepartementet.

Kommunalkomiteen ble ledet av Kristoffer Rein fra Kristelig Folkeparti, mens det var Venstre som hadde statsråden i Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Landbrukskomiteen ble ledet av Senterpartiets Jon Leirfall, mens det var Venstre som styrte Landbruksdepartementet.

Sjøfarts- og fiskerikomiteen ble ledet av Sverre Bernhard Nybø fra Høyre, mens Fiskeridepartementet ble styrt av Senterpartiet.

Utenriks- og konstitusjonskomiteen ble ledet av Bent Røiseland og Helge Seip fra Venstre, mens det var Høyre som hadde statsråden i Utenriksdepartementet.

Alle komiteene som en representant fra regjeringspartiene ledet, med unntak av Protokollkomiteen, hadde et korresponderende departementet som ble ledet av et annet regjeringsparti. Komitéledermekanismen ble altså fullt utnyttet.

4.2.3. Kryssende statssekretærer

Det var ingen kryssende statssekretærer i perioden.

4.2.4. Oppsummering

Det var ingen regjeringsavtale, men regjeringen la frem en tiltredelseserklæring innledningsvis i perioden. Det var heller ingen kryssende statssekretærer i denne regjeringen. På Stortinget var det seks kryssende komitéledere.

4.3. Regjeringen Korvald (1972-1973)

Regjeringen Korvald ble dannet som en mindretallsregjering bestående av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre i kjølvannet EF-avstemningen høsten 1972, da Trygve Brattelis Arbeiderparti-regjering gikk av. Det vil si at det var om lag ett år til neste stortingsvalg i 1973. I likhet med Lyng-regjeringen kan det ha påvirket prioriteringene til partiene i regjeringsforhandlingene. Det reflekteres blant annet i at ingen gjorde krav på det vanligvis så attraktive Finansdepartementet under regjeringsforhandlingene (Møteprotokoll fra regjeringsforhandlinger 1972). Etter at den utpekte statsministerkandidaten Korvald påpekte dette uvanlige fenomenet, svarte tidligere Senterparti-statsminister Borten at Finansdepartementet så visst var viktig, men ikke i en kortvarig regjering (Møteprotokoll fra regjeringsforhandlinger 1972:29). Den parlamentariske situasjonen var meget krevende for regjeringen; de tre partiene hadde kun 38 av 150 representanter på Stortinget.

4.3.1. Regjeringsavtale

Heller ikke for regjeringen Korvald har undertegnede funnet en formell regjeringsavtale. I likhet med de foregående regjeringene Borten og Lyng ble det tradisjonen tro lagt frem en tiltredelseserklæring. Denne slår fast at regjeringen skal bygge sin politikk på de tre partienes programmer, og skisserer videre regjeringens politikk på en rekke områder (Stortingstidende 1972). Erklæringen var noe lenger enn fire sider, altså litt mer omfangsrik enn erklæringene fra Lyng og Borten. Regjeringsforhandlingene ser nok en gang ut til å ha handlet primært om fordelingen av ministerposter, og mindre om politisk substans (Korvald 1982, Møteprotokoll fra regjeringsforhandlinger 1972). I sine memoarer skriver Korvald (1982:244) kun at erklæringen ble «utarbeidet på grunnlag av forslag fra en representant fra hvert parti i koalisjonen».

4.3.2. Komitéformenn

Det var i regjeringsperioden tre representanter fra regjeringspartiene som ledet komiteer hvor det korresponderende departementet ble styrt av et annet regjeringsparti.

Helge Seip fra Venstre ledet Utenriks- og konstitusjonskomiteen, mens Senterpartiet styrte Utenriksdepartementet. Her bør det legges til at Venstre på dette tidspunktet var splittet i to faksjoner etter EF-avstemningen, og at Seip kort tid etter regjeringsdannelsen brøt ut av Venstre og dannet Det Liberale Folkeparti. Han tas likevel med i denne oversikten, siden han formelt sett var Venstres representant da regjeringen ble dannet. Splittelsen i Venstre var for øvrig et sentralt tema under regjeringsforhandlingene, hvor Venstre synes å ha vært opptatt av å sikre seg posisjoner for å reparere de interne forholdene i partiet (Møteprotokoll fra

regjeringsforhandlinger 1972). Venstre gjorde blant annet krav på utenriksministeren under regjeringsforhandlingene, hvorpå Korvald påpekte at Venstre allerede hadde formannen i utenrikskomiteen, altså «ja til EF»-mannen Helge Seip som var på kollisjonskurs med deler av eget parti, og om ikke det kunne by på problemer for partiet (Møteprotokoll fra regjeringsforhandlinger 1972). Til dette svarte Venstres Hallvard Eika at om de fikk utenriksministeren, «ville det at partiet også hadde komitéformannen virke som et ytterligere press for å unngå konfrontasjoner innen partiet» (Møteprotokoll fra regjeringsforhandlinger 1972:14). Det endte altså med at det var Senterpartiet som fikk utenriksministeren.

For øvrig ledet Senterpartiets Theodor Dyring Industrikomiteen, mens Venstre bestyrte Departementet for industri og håndverk.

Kristoffer Rein fra Kristelig Folkeparti ledet Kommunal- og miljøvernkomiteen, mens Senterpartiet hadde statsråden i Miljøverndepartementet.

4.3.3. Kryssende statssekretærer

Det var ingen kryssende statssekretærer i regjeringsperioden.

4.3.4. Oppsummering

Det var ingen regjeringsavtale, men regjeringen la frem en tiltredelseserklæring. Denne var noe mer omfattende enn hva de foregående regjeringene hadde lagt frem. Det var ingen kryssende statssekretærer i perioden. I regjeringsperioden var det tre kryssende komitéledere på Stortinget.

4.4. Regjeringen Willoch II (1983-1986)

Regjeringen Willoch II ble dannet av Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet sommeren 1983, halvveis ut i stortingsperioden. Det var en flertallsregjering, men etter valget i 1985 virket den i en periode som mindretallsregjering før den gikk av. Partiene hadde forsøkt å danne regjering etter valget i 1981, men forhandlingene strandet etter uenighet om abortspørsmålet (Willoch 1990). Forhandlingsbruddet resulterte i dannelsen av Willoch I, en ren Høyre-regjering. Vanskelighetene rundt abortspørsmålet gjorde likevel ikke mer skade enn at Kristelig Folkeparti og Senterpartiet inngikk en formell støtteavtale med Høyre, den første av sitt slag (Heidar 2012). Fundamentet for dette samarbeidet skulle være blant annet «de tre partiers felles uttalelse om langtidsprogrammet for de kommende fire år», kan man lese i erklæringen partiene sendte ut i kjølvannet av regjeringsforhandlingene som ikke førte frem (Willoch 1990:71). Uttalelsen om langtidsprogrammet det refereres til ble lagt frem av

de tre partiene i Stortinget våren 1981, altså før valget. «Samarbeidet mellom de partier om langtidsprogrammet er i meget sterk grad med på å legge press på dem selv til etter valget å danne en flertallsregjering», skrev Aftenposten om saken (Svabø 1981:3). Få dager senere kalte Aftenposten (1981:4) fellesinnstillingen «meget omfattende» og at den vil være «forpliktende for den politikk som skal føres av dem i kommende stortingsperiode».

Selv om Høyre altså først dannet regjering alene, var det en mindretallsregjering som var avhengig av støtte i Stortinget fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. De to sistnevnte partiene hadde dermed betydelig parlamentarisk makt. Det finnes også et åpenbart kontrollaspekt her. Ved at Høyre i erklæringen nevnt ovenfor lover å styre på bakgrunn av den tidligere fellesinnstillingen fra partiene, satt Kristelig Folkeparti og Senterpartiet på garantier om at deres egen politikk ville bli gjennomført. Fellesinnstillingen ble en slags regjeringsavtale mellom Høyre og de to støttepartiene. Og avvek Høyres politikk fra tidligere avtalt politikk, kunne de to partiene i verste fall kaste regjeringen. Kristelig Folkeparti og Senterpartiet kunne utøve aktiv kontroll over regjeringen uten selv å være en del av den. Det lå likevel i kortene at de to støttepartiene kunne komme til å tre inn i regjeringen i løpet av perioden. Den 20. mai 1983 holdt Johan J. Jakobsen, parlamentarisk leder i Kristelig Folkeparti, en tale hvor han erklærte at han ville inn i regjering sammen med Senterpartiet. Dette kom for øvrig noe overraskende på statsminister Willoch (1990:229), som den fredagen ble oppringt av NRK akkurat i det han var på vei til «hytta på Sørlandet for noen dagers ro og kroppsarbeid». Det var dermed klart for regjeringsforhandlingene som ledet frem til dannelsen av Willoch II.

4.4.1. Regjeringsavtale

Regjeringsforhandlingene resulterte i en protokoll på 25 punkter og 7 sider, i tillegg til en hemmelig protokoll på én side og 5 punkter (Regjeringen Willoch IIs regjeringsavtale 1983). I tillegg ble det referert til fellesinnstillingen fra 1981 som et viktig grunnlag for det politiske samarbeidet. Mye av politikken var dermed allerede avklart på forhånd. Statsminister Willoch (1990) var likevel bekymret for at de nye regjeringsmedlemmene ville kreve en mer ekspansiv finanspolitikk. Han ville ikke se sine frustrasjoner fra regjeringen Borten i reprise: «I dens tid hadde mangel på klare avtalepunkter mellom regjeringspartiene, som måtte ha vært vedtatt før regjeringen ble dannet, gjort det umulig for Høyre å hindre en viss utglidning i den økonomiske politikken» (Willoch 1990:238). Han noterer videre at Høyres finansminister under Borten, «tross sin store faglige dyktighet», ikke hadde klart «å stå imot det kombinerte press fra utgiftsministrene» (Willoch 1990:238). Statsministeren så derfor et behov for å legge

bånd på de to nye regjeringspartiene, som han kalte «utgiftspartiene» (Willoch 2002:234).

Han mente samarbeidet måtte formaliseres:

Jeg ville bygge opp de forsvarsverk som jeg kunne skaffe mot en gjentakelse av slike erfaringer i en ny flerpartiregjering. Det krevet en avtale som vilkår for å slippe inn i regjeringen. Det var noe nytt den gang. Senere har det vært nærmest selvfølgelig at man før dannelse av en koalisjonsregjering bør slutte en avtale om vanskelige punkter (Willoch 1990:238)

Willoch lyktes i sitt forsøk på å forplikte Senterpartiet og Kristelig Folkeparti til å moderere seg i finanspolitikken. Punkt 3 i den offentlige protokollen legger innstrammende føringer på finanspolitikken som den nye regjeringen skal føre (Regjeringen Willoch IIs regjeringsavtale 1983). Ved at Høyre også beholdt finansministeren, hadde partiet med punkt 3 i protokollen effektivt sikret stor kontroll over regjeringens økonomiske politikk.

Det var uenighet blant de tre partiene om oljepolitikken. Senterpartiet var det mest forsiktige partiet, Kristelig Folkeparti befant seg i midten, mens Høyre ønsket høyest aktivitetsnivå på norsk sokkel av dem alle (Aftenposten 1981). Denne uenigheten behandles i punkt 18 i den offentlige protokollen. Her slås det fast at et «jevnt og moderat aktivitetsnivå vil være en rettesnor i oljepolitikken» (Regjeringen Willoch IIs regjeringsavtale 1983:5-6). Med bakgrunn i uenigheten mellom partiene om oljepolitikken, kan dette punktet sees på som et kontrollelement fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiets side for å legge bånd på de mest oljehungrige Høyre-politikerne. Selv om oljepolitikken nå var avklart, om enn i noe løse termer, ønsket ikke Willoch å gi Olje- og energidepartementet til Senterpartiet, som hadde det departementet som sin prioritet nummer to (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1983). Willoch mente at Senterpartiet, som ifølge han selv hadde hatt «litt mer avvikende meninger i oljepolitikken» (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1983:5), ville kunne skape usikkerhet rundt regjeringens oljepolitikk hvis det tok over Olje- og energidepartementet. Av protokollen fra forhandlingsmøtet fremgår det at Senterpartiet hadde svært lite til overs for denne argumentasjonen, siden partiene allerede hadde blitt enige om hovedlinjene i oljepolitikken gjennom punkt 18 i den offentlige protokollen (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1983). Dette kan brukes som en illustrasjon på intern mistillit knyttet til håndheving av regjeringsavtaler. Senterpartiet viste til at partiene var forpliktet av punkt 18 i den offentlige protokollen, og at Willoch derfor ikke hadde grunn til å bekymre seg for oljefiendtlige krumspring fra partiet. Likevel insisterte Willoch på at Olje- og energidepartementet, om Høyre måtte gi slipp på det, skulle tilfalle Kristelig Folkeparti (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1983).

Det var likevel ikke den politiske substansen forhandlingene primært handlet om. Striden stod heller i stor grad om fordelingen av ministerposter. Men før man kom dit, ble noen viktige prinsipper for regjeringens arbeidsform formulert i den hemmelige protokollen.

Punkt 1 i den hemmelige protokollen etablerer følgende prinsipp: «Representanter for stortingsgruppene fremmer forslag til medlemmer av regjeringen. Dessuten har statsministeren rett til å fremme forslag til regjeringsmedlemmer av alle deltagende partier», og videre: «Representantene for vedkommende stortingsgruppe må ha rett til å motsette seg forslag fra statsministeren, likesom sistnevnte må ha rett til å motsette seg forslag fra representantene for en stortingsgruppe» (Willoch 1990:242). Bakgrunnen for dette punktet var ifølge Willoch (1990) å styrke statsministerens posisjon. Punktet var der for å «hindre den generelle svekkelse av statsministeren som utviklet seg i regjeringen Borten. Den gang hadde man ikke diskutert statsministerens stilling i en koalisjonsregjering før den ble dannet» (Willoch 1990:242). Punktet formaliserer statsministerens stilling i regjeringen og gir han økt kontroll over dens sammensetning. Her ligger det et åpenbart kontrollaspekt. Likevel sa Senterpartiet og Kristelig Folkeparti seg enig i behovet for en slik formulering, til tross for at det helt klart var til Høyres fordel (Willoch 1990).

Punkt 2 i den hemmelige protokollen slår fast at «statsministeren må ha reell innflytelse over valg av regjeringsmedlemmer, uansett hvilket parti de kommer fra» (Regjeringen Willoch IIs hemmelige protokoll 1983). Høyre og Willoch sikret seg dermed kontroll over hvilke personer som skulle sitte i regjeringen. Samtidig slår neste punkt fast at «[r]egjeringsmedlemmer må støtte den sikkerhetspolitikk som det er enighet om eller flertall for i alle de tre partier» (Regjeringen Willoch IIs hemmelige protokoll 1983). Dette punktet kan tolkes som en kontrollmekanisme på flere måter. Man sørget for at personer som kunne rokke ved den utenrikspolitiske kontinuiteten ikke slapp inn i regjeringen. Selv om en stabil utenrikspolitikk lenge har vært et viktig prinsipp i norsk politikk, bidro kanskje den geopolitiske konteksten til et ekstra behov for å unngå usikkerhet rundt regjeringens politikk. Den kalde krigen dominerte; NATO og utplassering av atomvåpen stod på den politiske agendaen. Samtidig fantes det personer i Kristelig Folkeparti og Senterpartiet som kunne tenkes å bryte med regjeringens linje i sikkerhetspolitikken (Willoch 1990). «En eller flere dissenser i statsråd mot regjeringens politikk på dette meget følsomme område kunne øke risikoen for flertall mot regjeringens politikk i Stortinget», skriver Willoch (1990) i etterkant. Punktet sørget dermed for å kontrollere at regjeringens sikkerhetspolitiske linje ville være stabil, samtidig som man hindret radikale oppviglere fra å komme inn i regjeringen. Willoch

(1990) noterer at dette kontrollpunktet umiddelbart ble nyttig, i det Kristelig Folkeparti foreslo en statsrådkandidat som nettopp hadde gitt uttrykk for avvikende synspunkter i sikkerhetspolitikken. Den aktuelle kandidaten ble etter en kort debatt utelukket fra den videre diskusjonen (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1983).

Punkt 4 i den hemmelige protokollen slår fast at «[d]e tre partier er innforstått med at allerede fremsatte proposisjoner og meldinger til Stortinget ikke vil bli trukket tilbake som følge av regjeringsdannelsen» (Regjeringen Willoch IIs hemmelige protokoll 1983). Bakgrunnen for dette punktet, utover at det ville ta seg dårlig ut for partiene plutselig å ta en u-sving i ulike spørsmål på Stortinget, var at «[f]orhandlingene om regjeringens fremtidige politikk måtte også løse de akutte spørsmål som var til behandling i Stortinget, og som det var uenighet om der» (Willoch 1990:245).

Avslutningsvis, og tilbake til den politiske substansen, punkt 13 i den offentlige protokollen slår fast at utviklingshjelpen «utformes under hensyntagen til bl.a. de tre partiers programmer og Fellesinnstillingen» (Regjeringen Willoch IIs regjeringsavtale 1983). For Kristelig Folkeparti, som alltid har satt utviklingshjelpen høyt, var ikke denne formuleringen nok. Under regjeringsforhandlingene gjorde de et fremstøt for å få utenriksministeren, og bakgrunnen for det var at partiet mente Høyre hadde prioritert utviklingshjelpen, som sorterte under Utenriksdepartementets portefølje, altfor lavt (Bondevik 2006). Willoch nektet å gi fra seg Utenriksdepartementet, men han foreslo heller å etablere et eget departement med ansvar for utviklingshjelp. På denne måten fikk Kristelig Folkeparti kontroll over et politikkområde som var svært viktig for partiet, samtidig som Høyre beholdt den tunge utenriksministerposten. Kanskje var det likevel Willoch som kunne le sist. Om morgenen 7. juni 1983 var han i audiens hos Kongen for å presentere resultatet fra regjeringsforhandlingene. Kongen pekte på det nye departementet for utviklingshjelp og spurte – med et smil, presiseres det – «[o]g hvor meget skal det koste?» (Willoch 1990:247). Statsministeren kunne da vise til punkt 3 i den offentlige protokollen og berolige med at en nevneverdig økning i de offentlige utgifter ikke skulle forekomme (Willoch 1990).

4.4.2. Komitéformenn

Etter at Kristelig Folkeparti og Senterpartiet ble med i regjeringen i 1983, var det fem stortingskomiteer med kryssende komitéledere. Under regjeringsforhandlingene minnet Willoch de to andre partiene på hva som ble resultatet av de mislykkede forhandlingene i 1981: «Statsministeren ville for ordens skyld minne om at det under fordelingen av

komiteformenn i Stortinget høsten 1981 ble tatt hensyn til at Høyre hadde alle statsrådene» (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1983:2). Han presiserer litt senere i forhandlingene at Høyre i 1981 hadde avstått to komitéformannsplasser da de gikk inn i regjering alene (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1983). Willoch mente altså at komitélederskapsfordelingen fra 1981 måtte sees i sammenheng med forhandlingene de nå satt i om statsrådsfordelingen i 1983. Statsministeren kan naturligvis ha overdrevet komitéformannposisjonens viktighet for å oppnå mer i forhandlingene, men hans argumenter ble ikke avvist av de øvrige partiene (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1983).

Reidar Due fra Senterpartiet ledet Energi- og industrikomiteen i hele stortingsperioden fra 1981 til 1985. Etter 1983 tok Kristelig Folkeparti over Olje- og energidepartementet, mens Høyre hele tiden ledet Industridepartementet. Det betyr at Due ledet én komité som hadde to korresponderende departementer. Han overtok komitélederskapet på et tidspunkt hvor det var uenighet om oljepolitikken mellom Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. Det var først og fremst utvinningstempoet det stod strid om: Høyre gikk inn for 90 millioner tonn olje og gass i året, Kristelig Folkeparti 65-70 millioner tonn, mens Senterpartiet var det mest konservative med 50 millioner tonn i året, samtidig som de to sistnevnte ikke ønsket utbygging av den såkalte Gullblokken (Aftenposten 1981). Sommeren før valget, altså før Due ble valgt til komitéformann, kom han i VG med en klar beskjed til Høyre og Willochs noe mer offensive oljeprofil: «Vi vil ikke gjøre Willoch til sjeik i en Kuwait-økonomi i Norge» (Kristiansen 1981). Det burde altså tidlig ha vært klart at Due ønsket en mer restriktiv oljepolitikk enn det Høyre syntes å gå inn for. Det var likevel ikke spørsmålet om utvinningstempoet som ble dominerende i nyhetsbildet den perioden. Den hete poteten ble snarere Statoils rolle på norsk sokkel. Statoil ga i 1984 uttrykk for at selskapet ønsket å ta over operatøransvaret for Statfjord-feltet fra oljeselskapet Mobil, et ønske som regjeringen fra tidligere avtaler hadde anledning til å innvilge (Willoch 1990). Høyre og Oljedirektoratet var skeptiske til dette, men Reidar Due erklærte umiddelbart sin støtte til Statoil. Willoch (1990:295) noterer lettere irritert at Due «hadde engasjert seg for Statoils standpunkt uten å vente på regjeringen». Due og Senterpartiet kuppet dermed saken. I et intervju med Aftenposten legger ikke Due skjul på at Senterpartiet hadde et markeringsbehov i saken. «Det var nødvendig å gi Senterpartiets tillitsmenn beskjed om at Senterpartiet har innflydelse i Regjeringen. Vi la først og fremst vekt på at Senterpartiet alltid har hatt en nasjonal holdning når det gjelder forvaltningen av våre ressurser», sier han til avisen (Malmø 1984). Erling Norvik, daværende formann i Høyre, refset i et intervju Due og Senterpartiets soloutspill og

minnet om at koalisjonssamarbeidet drives av interne forhandlinger, ikke gjennom media (Wettre Johnsen 1984).

Høyres Håkon Randal ledet i den aktuelle stortingsperioden Kommunal- og miljøvernkomiteen, mens Senterpartiet fra 1983 ledet Miljøverndepartementet.

Knut Haus fra Kristelig Folkeparti ledet Landbrukskomiteen, mens Landbruksdepartementet tilfalt Senterpartiet etter regjeringstuvvidelsen.

Høyre, representert ved Hermund Eian, Anders Talleraas og Hans Svendsgård, ledet Sjøfarts- og fiskerikomiteen, mens Fiskeridepartementet var ledet av Senterpartiet fra oktober 1985.

Utenriks- og konstitusjonskomiteen ble ledet av Kåre Kristiansen og Jakob Aano fra Kristelig Folkevalgparti frem til valget i 1985. Høyre og Svenn Stray bestyrte Utenriksdepartementet. Etter valget overtok Høyre komitéformannen og beholdt utenriksministeren. Også bistandspolitikken tilhørte komiteens portefølje. Komitéleder måtte Jakob Aano erkjenne at Kristelig Folkeparti ikke fikk det gjennomslaget de ønsket i regjering. Som nevnt tidligere lyktes statsminister Willoch med å sikre en stram finanspolitikk gjennom regjeringsavtalen. «Vi har arbeidet det vi kunne for å få bevilgningene høyere. Som medlem i en koalisjon, må vi imidlertid regne med å inngå kompromissløsninger. Vi er tross alt glade for at vi i denne regjeringen har kommet såpass høyt i verdensmålestokk når det gjelder u-hjelp», sa komitéleder Aano til VG i forbindelse med budsjettbehandlingen i 1983 (Brigg 1983a). Etter at budsjett Nederlaget var et faktum, erkjente komitéformannen at det var med tungt hjerte partiet hadde latt seg presse til å godta en lavere bevilgning enn ønsket (Brigg 1983b). I 1985 var det usikkerhet rundt Kristelig Folkepartis linje i president Reagans strategiske forsvarsinitiativ, det såkalte Stjernekrigprogrammet. Da henvendte statsminister Willoch seg til komitéleder Aano og fikk forsikringer om at partiet ville følge regjeringens linje på Stortinget, til tross for at stortingsgruppen på det daværende tidspunkt var delt i spørsmålet (Brigg 1985). Det illustrerer hvordan kryssende komitélederne også kan bidra til samarbeid og samordning.

4.4.3. Kryssende statssekretærer

Regjeringen Willoch II er den første regjeringen hvor kryssende statssekretærer opptrer. En slik ordning hadde aldri vært praktisert i det norske systemet før. Protokollene fra regjeringsforhandlingene viser at ordningen oppsto som et kompromissforslag mellom Høyre og Senterpartiet. I forhandlingene ga Høyre uttrykk for at de aktet å bli sittende med de tre

tyngste ministerposisjonene, altså statsministeren, utenriksministeren og finansministeren. De to andre partiene motsatte seg dette kravet, men i møtoreferatet fremgår det at «[Senterpartiets Johan J. Jakobsen] sa at hvis det uventede skulle skje at Høyre ble sittende med alle de tre viktige posisjoner, ville det ikke være urimelig at man evt. kunne få en ekstra statssekretær i Finansdepartementet», og Jakobsen fremmet Eivind Reiten som kandidat til jobben (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1983:4). Kåre Kristiansen fra Kristelig Folkeparti fulgte opp med å si at også hans parti hadde vært inne på tanken å få en statssekretær i både Finansdepartementet og ved Statsministerens kontor, og deres kandidat var Arne Synnes. Til dette svarte Willoch at «spørsmålet om statssekretærer fra andre partier i høy grad var et personspørsmål, om man kan finne folk som kunne ha et godt samarbeide med fagstatsråden» (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1983:4-5). Av referatet fremgår det videre at Willoch var positiv til en kryssende statssekretær i Finansdepartementet; han omtalte det som «et utpreget samordningsdepartement» (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1983:5) og forsikret om at Reiten var en god kandidat, men han sa at en lignende stilling ved Statsministerens kontor ikke var aktuelt. Kristelig Folkepartis representant argumenterte videre med at «det ville markere en positiv samarbeidsånd om mellompartiene kunne være representert på statssekretærplan ved Statsministerens kontor og i Finansdepartementet» (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1983:6).

Dagen etterpå, mandag 6. juni 1983, møttes forhandlerne igjen. Willoch opplyste at finansministeren hadde godtatt å ta imot en *personlig rådgiver* fra hvert av partiene, forutsatt at det var nevnte Reiten og Synnes som skulle få jobbene. Dette ville bidra til å styrke kontakten mellom regjeringspartiene, sa Willoch (Protokoll fra regjeringsforhandlingene 1983). Til dette repliserte Kristelig Folkeparti og Senterpartiet at det var ønskelig med *statssekretærstatus*. Det godtok ikke Willoch umiddelbart, det kunne både komplisere kompetanseforholdet til den nåværende statssekretær, og for øvrig mente han et departement må ha en nestkommanderende. Kort tid etterpå godtok likevel Willoch å få inn Reiten som *statssekretær* i Finansdepartementet, forutsatt at Høyres eksisterende statssekretær forble nestkommanderende. Dette godtok Senterpartiets Jakobsen, men han understreket at Reiten like fullt måtte ha alle rettigheter og status som statssekretær. Samtidig kom Kristelig Folkepartis Kristiansen på banen og minnet om at han hadde foreslått Arne Synnes som statssekretær ved Statsministerens kontor. Dette avviste Willoch kontant: «Statsministeren mente at dette ikke var noe god ide og mente dessuten at det hadde en egenverdi at man ikke gjør med av denne type enn strengt nødvendig» (Protokoll fra regjeringsforhandlingene

1983:13). Resultatet ble dermed at Eivind Reiten fra Senterpartiet gikk inn som statssekretær i Finansdepartementet. Kristelig Folkeparti fikk først to kryssende statssekretærer etter valget i 1985.

Onsdag 8. juni 1983, samme dag som regjeringen ble utnevnt, omtales Reiten av VG. Ifølge avisen vil han «kunne få større innflytelse på Regjerings økonomiske politikk enn de aller fleste av de nye statsrådene» (Brigg, Gauslaa, Haugli og Skogseth 1983:5). Tirsdag 5. juli 1983 er han intervjuet i VG. Han skal «sørge for at pengestrømmen går dit sentrumspartiene vil», skriver avisen (Skogseth 1983:3). «Skal jeg være vaktbikkje, må det være for å sørge for at de pengene det er forsvarlig å bruke, blir brukt på de rette områdene», sier han til VG (Skogseth 1983:3). På spørsmål om han ikke er sentrumspartiens mann i Finansdepartementet, svarer han følgende:

Jeg oppfatter meg som Senterparti-mann og en del av den politiske ledelsen i departementet, ikke som 'mellompartienes utsending'. Argumentene for å opprette stillingen var de store samordningsoppgavene i departementet, og at den politiske ledelsen skulle styrkes. Dessuten var det klart en del av regjeringsskabelen, og det er naturlig at jeg til en viss grad samordner arbeidet mellom 'mellompartidepartementene' (Skogseth 1983:3)

Et par år senere, i et intervju med Reiten i Aftenposten, hvor overskriften for øvrig er «Sp.s 'finansminister'», hevder avisen at «fra meget pålitelig hold fortelles det at det nettopp var Reitens nye funksjon [som kryssende statssekretær] som fikk regjeringsskabelen til å gå opp. Brikkene falt på plass da Senterpartiet fikk en statssekretær i tillegg til sine tre statsråder» (Svabø 1985:4). Den påstanden, kombinert med innsikten fra møteprotokollene referert til ovenfor, underslår ikke nødvendigvis at Senterpartiet plasserte Reiten i Finansdepartementet for å påvirke og føre kontroll med den økonomiske politikken, men det styrker samtidig oppfatningen om at den kryssende statssekretærstillingen ble brukt som et forhandlingskort. I det samme intervjuet spør Aftenposten om han har blitt kritisert i eget parti for å være i en Høyre-manns tjeneste. Til dette svarer Reiten at han er «fullt ut oppmerksom på at jeg til en viss grad fungerer som 'finansminister' innad i partiet», men han understreker videre: «Jeg er ikke plassert i Finansdepartementet fordi Senterpartiet skal ha en snarvei til pengesekken. Oppgaven blir å arbeide for at de prioriteringer som må tas, er i best mulig overenstemmelse med våre ønsker» (Svabø 1985:4).

Etter valget i 1985 ble for øvrig Reiten fiskeriminister, noe som åpnet døren for en kryssende statssekretær fra Kristelig Folkeparti i Finansdepartementet. Partiet fikk også en statssekretær i det Høyre-styrte Sosialdepartementet. Willoch (1990:354) omtaler doblingen av kryssende statssekretærer, fra én til to, slik: «I tillegg fikk mellompartiene en viss styrkelse av sin stilling

i statssekretærkorpset. De skaffet så gode folk at det ble en fordel fra Høyres synspunkt også». Bondevik (2006:198) noterer at dette førte til at «KrFs stilling ble noe styrket».

Halvard Sveen ble Kristelig Folkepartis statssekretær i Finansdepartementet etter valget i 1985. Han satt kun i et halvt år før regjeringen falt, men på hans første arbeidsdag kunne Aftenposten rapportere følgende: «Sveen uttalte at han med sin bakgrunn i Det Norske Misjonselskaps landsstyre vil følge ekstra godt med i Regjeringens uhjelpspolitik» (Skjævesland 1985:3).

Eli Kristiansen gikk inn i Sosialdepartementet som Kristelig Folkepartis representant. Her fikk hun særskilt ansvar for sosial- og trygdepolitikken, mens Høyres statssekretær hadde helsepolitikken som sitt primære ansvarsområde (NTB 1985). På grunn av sykdom måtte hun trekke seg tilbake etter kun få måneder, og ble erstattet av partikollega Sverre Gaarden (Aftenposten 1986).

4.4.4. Oppsummering

Regjeringsavtalen bestod av en protokoll på 25 punkter og 7 sider, i tillegg til en hemmelig protokoll på én side og 5 punkter. I regjeringsperioden var det fem kryssende komitéledere. Det var kryssende statssekretærer i to departementer.

4.5. Regjeringen Syse (1989-1990)

Regjeringen Syse ble dannet som en mindretallsregjering i kjølvannet av valget i 1989 og satt frem til november 1990. Den bestod av Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. I forkant av valget la de tre partiene frem en erklæring på 22 punkter om felles politikk som senere skulle være en del av grunnlaget for regjeringsforhandlingene (Bondevik 2006). Regjeringen gikk av i november 1990 på grunn av intern uenighet om europapolitikken (Bondevik 2006).

4.5.1. Regjeringsavtale

Etter valget møttes partiene på Lysebu for å forhandle frem regjeringsgrunnlaget. I forkant av valget hadde de tre partiene lagt frem 22 fellespunkter i forbindelse med Stortingets behandling av Langtidsprogrammet (Innst. S. nr. 305 1988/89). Lysebu-erklæringen (1989:2) slår for øvrig fast at de 22 punktene regnes som en del av regjeringsavtalen. Det ligner dermed på den modellen regjeringen Willoch fulgte. Selve erklæringen er 33 sider lang fordelt på fire kapitler med overskriftene økonomisk politikk, miljøpolitikk, sosial- og velferdspolitik samt utenriks- og sikkerhetspolitikk. Under disse overskriftene behandles også en del andre politikkområder. Næringspolitikk inngår for eksempel som en del av kapittelet om økonomisk

politikk. I utenrikskapittelet behandles europapolitikken grundig, og Bondevik (2006) redegjør for hvor brennbart dette spørsmålet var, særlig for Senterpartiet. Siste punkt i erklæringen slår fast at «[p]artiene har handlefrihet i perioden til å vurdere hvilket tilknytningsforhold til EF som best tjener norske interesser» (Lysebu-erklæringen 1989:33). Dette ble av media omtalt som en «selvmordsparagraf» (Lund 1989). Etter at Lysebu-erklæringen ble lagt frem benyttet Senterpartiets Johan J. Jakobsen anledning til å understreke at det var uaktuelt for hans parti å sitte i en regjering som søkte EF-medlemskap, samtidig som Kristelig Folkepartis Kjell Magne Bondevik gjorde det klart at partiet ikke ønsket å sitte alene i regjering med Høyre (Olsen og Indrelid 1989). Det var dermed klinkende klart at regjeringen ville kunne falle på spørsmål knyttet til europapolitikken. Nettopp uenighet om europapolitikken var en av de viktigste årsakene til at regjeringen gikk av i 1990 (Bondevik 2006). Selvmordsparagrafen kan dermed sies å ha blitt trigget.

4.5.2. Komitéformenn

I perioden var det tre kryssende komitéledere. Ole Gabriel Ueland fra Senterpartiet ledet Energi- og industrikomiteen, mens Næringsdepartementet ble ledet av en Høyre-statsråd. Forbruker- og administrasjonskomiteen ble frem til regjeringens fall ledet av Ingrid I. Willoch fra Høyre, mens Kristelig Folkeparti hadde forbrukerministeren i det som først het Forbruker- og administrasjonsdepartementet, men som senere skiftet til Familie- og forbrukerdepartementet. Høyres Arne Alsåker Spilde ledet Landbrukskomiteen, mens Landbruksdepartementet ble styrt av Senterpartiet.

4.5.3. Kryssende statssekretærer

Det var i perioden kun én kryssende statssekretær. Dagfinn Høybråten fra Kristelig Folkeparti var statssekretær i det Høyre-styrte Finansdepartementet. Referatet fra forhandlingene om regjeringsposisjoner viser for øvrig – i likhet med hva som var tilfellet med Willoch-regjeringen – at kryssende statssekretærer ble brukt som et forhandlingskort. Senterpartiet ønsket å ha finansministeren og handelsministeren. Det ville ikke Syse fra Høyre ha noe av, men han kom etter eget utsagn med et generøst tilbud til Senterpartiet; de kunne få en statssekretær i de to departementene (Referat fra regjeringsforhandlingene 1989). Senterpartiet kom åpenbart dårlig ut av akkurat dette forhandlingspunktet. Partiet fikk ingen av departementene og heller ingen statssekretærer der.

4.5.4. Oppsummering

Mens regjeringen virket var det tre kryssende komitéledere. Regjeringsavtalen var 33 sider lang. Den behandler noen politikkområder grundig, mens andre er mer sparsommelig omtalte

i generelle termer. Samtlige politikkområdet er nevnt, men noen er så knappe at kontrolleffekten må sies å være begrenset. Det var én kryssende statssekretær i perioden.

4.6. Regjeringen Bondevik I (1997-2000)

Bondevik I ble dannet som en mindretallsregjering av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre etter valget i 1997. Før valget hadde de tre partiene lagt frem en omfattende fellesinnstilling i forbindelse med behandlingen av Langtidsprogrammet i Stortinget (Innst. S. nr. 211. 1996-97). Innstillingen er 73 sider lang. Selv om innstillingen slår fast den ikke «er et forsøk på å forskuttere regjeringsforhandlinger», gjør partiene det likevel helt klart at bakgrunnen for fellesinnstillingen er et ønske om å danne regjering sammen (Innst. S. nr. 211. 1996-97:162). I tillegg la de tre partiene frem en erklæring midt i valgkampen hvor de presenterer 11 punkter de vil gjøre noe med i løpet av sine 100 første dager i regjering (NTB 1997).

4.6.1. Regjeringsavtale

Regjeringsforhandlingene resulterte i Voksenås-erklæringen, som er 56 sider lang og dekker 12 kapitler i tillegg til en innledning og redegjørelse for regjeringens verdigrunnlag (Referat fra forhandlingene på Voksenåsen 1997). Det fremgår av Voksenås-erklæringen at fellesinnstillingen og 100-dagerserklæringen nevnt ovenfor, i tillegg til partiprogrammene, dannet fundamentet for regjeringsavtaleforhandlingene.

Under forhandlingene slo Venstres Lars Sponheim fast at det var viktig å avklare problemområder mellom partiene, noe Kjell Magne Bondevik fra Kristelig Folkeparti støttet og understreket at man ikke måtte gå rundt problemene samt at hemmelige protokoller kunne bli nødvendig for å håndtere spesielt sensitive spørsmål (Referat fra forhandlingene på Voksenåsen 1997). Av dette kan man tolke at partiene ønsket å avklare mest mulig i en regjeringsavtale og overlate minst mulig til senere tautrekking.

Samtidig var partiene oppmerksomme på at spørsmålet om utbygging av gasskraftverk ville kunne skape problemer. Under forhandlingene fremgår det av referatet at Kjell Magne Bondevik var opptatt av å avklare om det var aktuelt for regjeringen å stille kabinettspørsmål i den saken (Referat fra forhandlingene på Voksenåsen 1997). I Voksenås-erklæringen står det at regjeringen ikke vil bygge gasskraftverk, og av forhandlingsreferatet fremgår det at partiene var åpne for å stille kabinettspørsmål. Senterpartiets Odd Roger Enoksen anbefalte at det skulle fremgå i referatet av kabinettspørsmål var en mulighet, men det skulle ikke stå i den

offentlige Voksenås-erklæringen (Referat fra forhandlingene på Voksenåsen 1997). I ettertid fremstår dette som en veldig aktuell avklaring, siden regjeringen til slutt endte opp med å stille kabinettsspørsmål i nettopp den saken og måtte gå av.

4.6.2. Komitéformenn

Det var i regjeringens virkeperiode tre kryssende komitéledere.

Finanskomiteen ble ledet av Kristelig Folkepartis Lars Gunnar Lie, mens Senterpartiet hadde finansministeren. VG skrev at Lie hadde fått "Norges verste jobb", da det i stor grad falt på han å lose regjeringens budsjetter gjennom Stortinget (Mosveen og Bohlin 1997). De tre koalisjonspartiene hadde kun 42 mandater på Stortinget, altså under halvparten av hva som kreves for å ha flertall. Lie hadde da jobben med å komme til enighet med enten Arbeiderpartiet eller Høyre og Fremskrittspartiet for å vedta budsjetter.

Næringskomiteen ble ledet av Senterpartiets Odd Roger Enoksen, mens det var Venstre som styrte Nærings- og handelsdepartementet. Enoksen var komitéleder frem til han ble statsråd i mars 1999, og ble avløst av sin partikollega Morten Lund.

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen ble ledet av May-Helen Molvær Grimstad fra Kristelig Folkeparti, mens Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble styrt av Venstre frem til mars 1999 og Senterpartiet hadde kulturministeren. Kristelig Folkeparti overtok styringen av Arbeids- og administrasjonsdepartementet etter Venstre i mars 1999.

4.6.3. Kryssende statssekretærer

Det var kryssende statssekretærer i fire departementer. Venstre og Senterpartiet var representert ved Statsministerens kontor, mens Kristelig Folkeparti og Venstre hadde statssekretærer i Finansdepartementet. I tillegg hadde Senterpartiet statssekretærer i Utenriksdepartementet, mens Kristelig Folkeparti fikk en i Justis- og politidepartementet mot slutten av perioden. Under regjeringsforhandlingene på Voksenåsen ble spørsmålet om kryssende statssekretærer berørt. Allerede den første forhandlingsdagen tok Venstre opp spørsmålet og pekte på at både Statsministerens kontor og andre departementer var aktuelle (Referat fra forhandlingene på Voksenåsen 1997). Bondevik var, ifølge referatet, åpen for forslaget, men han ønsket ikke å «overdrive og mikse for mange steder», samtidig som han pekte på «samordningsdepartementer» som Finansdepartementet og det nå nedlagte Planleggings- og samordningsdepartementet som aktuelle (Referat fra forhandlingene på Voksenåsen 1997:6). Fra Senterpartiet ble det argumentert med at kryssende statssekretærer ved Statsministerens kontor var «uttrykk for at sentrum er et kollegium», mens Venstre mente

«representanter fra flere partier i ett departement kunne sikre bedre gjennomføring av enkelte saker» (Referat fra forhandlingene på Voksenåsen 1997:6). I referatet står det at Senterpartiet og Venstre ønsker en statssekretær ved Statsministerens kontor, samt at de partiene som ikke fikk finansministeren kunne få en statssekretær hos han (Referat fra forhandlingene på Voksenåsen 1997). I sin biografi påpeker for øvrig statsminister Bondevik (2006:379-380) at de kryssende statssekretærene ved hans kontor hadde «gode kontakter inn i sine partier» og dermed var gode samarbeidspartnere.

4.6.4. Oppsummering

Regjeringsavtalen var 56 sider lang. Avtalens kapitler dekker stort sett den daværende departementsstrukturen. Noen politikkområder behandles som underoverskrifter i et bredere kapittel, men alle politikkområdene departementene jobber med er behandlet i avtalen. Det var tre kryssende statssekretærer. Det var kryssende statssekretærer i fire departementer.

4.7. Regjeringen Bondevik II (2001-2005)

Bondevik II ble dannet som en mindretallsregjering bestående av Kristelig Folkeparti, Venstre og Høyre etter valget i 2001. De tre partiene gikk raskt i gang med *sonderinger*, som ikke må forveksles med *forhandlinger*. Ifølge Bondevik (2006), som til slutt endte opp som statsminister nok en gang, er *sonderinger* mer uforpliktende enn *forhandlinger* og retrettmuligheten større. *Sonderingene* strandet imidlertid da Høyre krevde å få både statsministeren og finansministeren, mens Venstre og Kristelig Folkeparti insisterte på at det var Kjell Magne Bondevik skulle bli statsminister (Foss 2010). Høyre valgte etter få dager å trekke ultimatumet om å få statsministeren, og til tross for den noe uheldige begynnelsen befant snart partienes tillitsmenn seg i regjeringsforhandlinger på Sem gjestegård.

4.7.1. Regjeringsavtale

Regjeringsforhandlingene resulterte i Sem-erklæringen. Den dekker 12 kapitler og er i overkant av 50 sider lang (Regjeringen Bondevik IIs forhandlingsprotokoll 2001). I tillegg ble det utformet to hemmelige protokoller. Før de reelle forhandlingene gikk i gang, ble partidelegatene enige om visse prinsipper for forhandlingsprosessen. «Intet er avgjort før alt er avgjort», slår retningslinjene fast i punkt 3, før punkt 8 etablerer at statsministerkandidaten, altså Bondevik, skal godkjenne statsrådsforslagene, mens forslag til statssekretærer og politiske rådgivere skal forelegges Bondevik (Retningslinjer for regjeringsforhandlingene 2001).

De hemmelige protokollene behandler først endring i departementsstrukturen som partiene vil gjennomføre. Under punkt 1 avtaler partiene å flytte Luftfartstilsynet og Jernbanetilsynet fra Samferdselsdepartementet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, mens Sjøfartsdirektoratet blir bestemt flyttet fra Nærings- og handelsdepartementet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet (Regjeringen Bondevik IIs hemmelige protokoll 2001). Det slås også fast at Samferdselsdepartementet skal styrkes som overordnet myndighet for alle transportgrener, før partiene i punkt 5 avtaler å flytte forvaltningen av blant annet Statoil, Statkraft, SAS, Bankinvesteringsfondet, Folketrygdfondet og SIVA til Nærings- og handelsdepartementet (Regjeringen Bondevik IIs hemmelige protokoll 2001).

Spørsmålet om hvordan partiene skal forholde seg til det kommende statsbudsjettforslaget fra den sittende Arbeiderparti-regjeringen behandles også over 22 punkter i de hemmelige protokollene. Her enes partiene om en rekke taktiske vurderinger som avhenger av innholdet i Arbeiderpartiets budsjettforslag. Blant annet slår punkt 5 fast at dersom Arbeiderpartiet fremmer forslag om opprettelsen av et utviklingsfond, vil samarbeidspartiene la det bli stående (Regjeringen Bondevik IIs hemmelige protokoll 2001).

I tillegg behandles 8 andre punkter i et separat dokument som også var hemmelig. I punkt 4 slås det fast at hvis noen av regjeringspartiene «tar initiativ til å sette i gang en ny prosess om søknad om norsk EU-medlemskap, opphører denne avtale og grunnlaget for samarbeidsregjeringen» (Regjeringen Bondevik IIs andre protokoll 2001). Dette punktet er også gjenstand for nærmere diskusjon i selve forhandlingene, hvor Bondevik refererer til punktet som «selvmordsparagrafen» (Regjeringen Bondevik IIs forhandlingsprotokoll 2001:6), og det fremgår at dette punktet spesielt er myntet på Høyre. Partiet var dermed fullstendig klar over at regjeringen ville falle om man tok opp EU-spørsmålet.

Under forhandlingene kan man spore en viss bekymring hos Høyre knyttet til Kristelig Folkepartis lange og kostbare ønskeliste i familiepolitikken. Jan Petersen, daværende Høyre-leder, etterlyste under forhandlingene klarere prioriteringer innenfor det politikkområdet (Regjeringen Bondevik IIs forhandlingsprotokoll 2001:4). Valgerd Svarstad Haugland fra Kristelig Folkeparti svarte med å understreke at for hennes parti er familiepolitikken like viktig som den økonomiske politikken er for Høyre (Regjeringen Bondevik IIs forhandlingsprotokoll 2001:5). Kjell Magne Bondevik følger opp med å si at det er viktig at man prøver å få et til et dokument som Kristelig Folkeparti kan kjenne seg igjen i (Regjeringen Bondevik IIs forhandlingsprotokoll 2001:5). Som man ser nedenfor endte Høyre

opp med komitélederen i Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, mens Kristelig Folkeparti fikk barne- og familieministeren.

4.7.2. Komitéformenn

I denne stortingsperioden hadde Høyre tre komitéledere som dekket fire departementer styrt av Kristelig Folkeparti og Venstre, mens Kristelig Folkeparti hadde én komitéleder som i løpet av perioden dekket to Høyre-styrt departementet. Venstre hadde ingen komitéledere i perioden.

Bror Yngve Rahm fra Kristelig Folkeparti ledet Energi- og miljøkomiteen, mens Høyre frem til sommeren 2004 styrte Miljøverndepartementet. Den sommeren gjorde de to partiene en byttehandel: Høyre overtok Olje- og energidepartementet, mens Kristelig Folkeparti tok over Miljøverndepartementet. Rahm dekket altså i perioden to Høyre-styrte departementer. Først Miljøverndepartementet og så avslutningsvis Olje- og energidepartementet. I forkant av regjeringdannelsen var miljø og utbygging av gasskraftverk et stridstema, spesielt mellom Høyre og Kristelig Folkeparti (Eriksrud, Ertzaas og Ruud 2001). Bondevik I-regjeringen trakk seg nettopp på grunn av gasskraftverksspørsmålet. Høyre var langt mindre bekymret for utbygging av gasskraftverk enn Kristelig Folkeparti (Johnsen 2001), så plassering av Rahm som leder av Energi- og miljøkomiteen kan ha vært drevet av kontrollhensyn. Det var likevel først ganske sent i regjeringsperioden at Høyre tok styringen i Olje- og energidepartementet. Dagbladet pekte like etter valget på gasskraftverk og oljeboring i Nord-Norge som to av de mest problematiske spørsmålene for partiene (Vogt-Kielland og Ellingsen 2001).

Justiskomiteen ble ledet av Høyres Trond Helleland, mens Justis- og politidepartementet var Venstre-styrt.

Petter Løvik fra Høyre ledet Samferdselskomiteen, mens Venstre styrte Samferdselsdepartementet.

I Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen satt Høyres Sonja Irene Sjøli som leder. Kulturdepartementet, som i 2002 gikk over til å hete Kultur- og kirke departementet, ble ledet av Kristelig Folkepartis Valgerd Svarstad Haugland. Barne- og familiedepartementet ble også ledet av Kristelig Folkepartis Laila Dåvøy. Som vi så ovenfor kan det tenkes at Høyre ønsket lederen av denne komiteen for å holde et øye med de økonomiske kostnadene knyttet til Kristelig Folkepartis familiepolitikk.

4.7.3. Kryssende statssekretærer

I regjeringperioden fungerte det kryssende statssekretærer ved Statsministerens kontor og i Finansdepartementet. Venstre og Høyre var representert på Statsministerens kontor med henholdsvis Gunnar Kvassheim og Eirik Ola Hektoen Moen. I det Høyre-styrte Finansdepartementet var Kristelig Folkeparti representert med Knut Arild Hareide frem til sommeren 2003, før han ble statsråd og ga stafettpinnen videre til partikollega Harald Solberg, som satt frem til regjeringen gikk av etter valget i 2005. Det var først vinteren 2005 at Venstre fikk inn en statssekretær i Finansdepartementet. I Bondevik I-regjeringen, hvor Senterpartiet styrte Finansdepartementet, hadde Kristelig Folkeparti og Venstre vært representert med en statssekretær hver i departementet fra begynnelsen av. Per Kristian Foss (2010:95-96), finansminister for Høyre under Bondevik II, skriver i sin bok om rollen kryssende statssekretærer har: «Knut Arild Hareide hadde den spesielle rollen å være både ‘KrFs mann’ og ‘min mann’ i staben [...] det lå et åpenbart konfliktstoff i dette som Knut Arild imidlertid taklet på en utmerket måte». Kjell Magne Bondevik (2006), tidligere statsminister fra KrF, gir i sin biografi uttrykk for at kryssende statssekretærer også spiller en koordinerende rolle. «[D]et var nyttig å ha direkte og åpne kanaler inn i de to andre regjeringspartiene gjennom statssekretærene [fra Høyre og Venstre på Statsministerens kontor] [...] jeg visste at deres synspunkter var representative», skriver Bondevik (2006:690).

Aftenposten skrev videre at utenriksministeren Jan Petersen fra Høyre hadde vunnet en «dragkamp» om å unngå å få en statssekretær fra Kristelig Folkeparti i departementet som skulle jobbe med utenrikssaker, slik tilfellet var med Senterpartiet under Bondevik I (Bondevik 2001). Det kan tyde på at Høyre og Petersen ikke ønsket å gi Kristelig Folkeparti direkte påvirkningskraft i Utenriksdepartementet. Kristelig Folkeparti satt likevel med utviklingsministeren som sorterte under Utenriksdepartementet, og hun hadde en partikollega som statssekretær med ansvar for utviklingssaker.

I august 2002 skrev for øvrig VG at Kristelig Folkeparti i all hemmelighet har «etablert et politisk overvåkningssystem i Regjeringen, der KrF-statsrådene skygger utvalgte Høyre-statsråder» (Sønsteli og Mosveen 2002). Følgende utdrag fra artikkelen er spesielt interessant:

KrFs nestleder, olje- og energiminister Einar Steensnæs, vil ikke kommentere partiets interne arbeidsmetoder.

[Steensnæs]: - Vi har ingen formalisering i KrF på dette. Men ledelsen i KrF har ansvaret for hele Regjeringens politikk, sier han.

[VG]: - Du innrømmer altså at KrFs statsråder har fordelt ansvaret seg imellom for å skygge Høyres departementer og statsråder?

[Steensnæs]: - Jeg innrømmer ingenting som helst. Men det er vårt ansvar å følge saker i departementer som ikke styres av KrF, men hvordan det praktiske arbeidet med dette organiseres internt, vil jeg ikke kommentere. (Sønstelie og Mosveen 2002).

Daværende nestleder i partiet, Odd Anders With, bekreftet overfor Bergens Tidende at Kristelig Folkeparti hadde tatt «visse forholdsregler» for å holde seg oppdatert på hva spesielt statsrådene fra Høyre drev med (Garvik 2002). Videre slår VG-artikkelen fast at «[g]jennom å skygge Høyre-statsrådene skal KrF komme mye tidligere inn i de politiske prosessene enn hva man hittil har maktet. Dette skal gjøre KrF i stand til lynraskt å gripe inn i saker som er viktige for partiet» (Sønstelie og Mosveen 2002). I teorien er nettopp det en kryssende statssekretærs *raison d'être*, men i en regjering med få kryssende statssekretærer tilfalt tilsynelatende kontrolloppgaven partiets statsråder. Gunnar Kvasheim, Venstres mann ved Statsministerens kontor, sier følgende til Bergens Tidende om VG-saken referert ovenfor:

Selv om han representerer Venstre ved Statsministerens kontor, mener han at det er 'helt naturlig' for KrF å ha en arbeidsordning der partiet følger godt med i de øvrige departementene.

- Jeg som venstremann 'skygger' alle, i den posisjonen jeg nå sitter! Det er i prinsippet det samme jeg opplevde i Stortinget i forrige periode. Der måtte de seks venstrefolkene 'skygge' flere komitéer utover den de selv var medlem av, sier han Garvik (2002).

4.7.4. Oppsummering

Regjeringsavtalen var 51 sider lang. Kapittelinnndelingen speiler hovedsakelig den daværende departementsstrukturen, men med visse unntak. Forsvarspolitikken behandles under internasjonal politikk. Arbeids-, moderniserings- og landbrukspolitikken behandles under næringskapittelet. Helsepolitikken og diverse andre emner behandles under et bredt kapittel om velferdspolitik. Likevel er altså alle departementenes politikkområder behandlet i regjeringsavtalen. Det var fire kryssende komitéledere i perioden. Det var kryssende statssekretærer i to departementer. Det var ingen politikkområdet hvor det var både kryssende statssekretærer og kryssende komitéledere kombinert.

4.8. Regjeringen Stoltenberg II (2005-2009)

Regjeringen Stoltenberg II ble dannet i kjølvannet av valget i 2005, og bestod av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti (SV) – også kalt de rødgrønne partiene. Før valget la de tre partiene frem en felles erklæring bestående av 155 punkter med politiske spørsmål de var enige om (Karlsen 2005). Partiene hadde altså et visst grunnlag å bygge på når det kom til regjeringsforhandlinger og utforming av regjeringens politikk. Jens

Stoltenberg, som altså ble statsminister, skriver i sin biografi at de tre partilederne møttes ukentlig i Stortinget frem til sommeren 2005 for å diskutere regjeringsalternativet (Stoltenberg 2016). Han skriver videre at de tre partilederne allerede høsten 2004, altså et år før valget, hadde avklart hvordan en fremtidig regjering skulle forholde seg til EU, NATO og EØS (Stoltenberg 2016). Dermed var et viktig hinder passert. Stoltenberg skriver nemlig i sin biografi at nettopp utenrikspolitikken var et av spørsmålene som tidligere hadde fått han til å tvile på regjerings samarbeidet (Stoltenberg 2016). Også den økonomiske politikken var en bekymring for den kommende statsministeren: i sin biografi omtaler han Senterpartiet og SV som «utgiftspartier» (Stoltenberg 2016:232) og erindrer at han lurte på om partiene «[v]ille kunne føre en økonomisk politikk som var ansvarlig?» (Stoltenberg 2016:225). Uavhengig av dette var altså partiene enige om å danne regjering om sjansen skulle by seg, og by seg gjorde den. De rødgrønne partiene fikk totalt 87 av 165 mandater på Stortinget, og de kunne dermed gå i gang med forhandlinger for å danne den første norske flertallsregjeringen siden Willoch II i 1983.

4.8.1. Regjeringsavtale

Regjeringsforhandlingene resulterte i Soria Moria-erklæringen, som er 73 sider lang og dekker 18 kapitler (Regjeringen 2005). Den er altså over 20 sider lenger enn regjeringsavtalen til foregående regjering. Kristin Halvorsen, daværende partileder i SV, sier i sin biografi at Arbeiderpartiet ønsket en regjeringsavtale som var minst mulig forpliktende, mens SV og Senterpartiet ville avtalefeste så mye som mulig (Sølhusvik 2012). Åslaug Haga, daværende leder i Senterpartiet, forklarer det fenomenet på denne måten:

Regjeringsplattformen er mye viktigere for de mindre partiene i en koalisjonsregjering, enn for det største partiet. I enhver regjeringskonferanse og andre forhandlinger i regjeringen etter regjeringsforhandlingene kan det største partiet bruke kjøttvekta til å vinne fram om det ønsker det. I regjeringsforhandlingene kan de små partiene brette ting på plass som de aldri ville fått på plass i det daglige arbeidet i regjering (Haga 2012:26).

Jens Stoltenberg på sin side argumenterer i sin biografi for at jo flere løfter man kommer med, jo større blir den politiske fallhøyden (Stoltenberg 2016). Spesielt understreker han viktigheten av å unngå å tallfeste og konkretisere for mye (Stoltenberg 2016). Til tross for at han trolig ønsket seg en slankere regjeringsavtale, påpeker Stoltenberg (2016:243) også at avtalen var til hjelp under senere forhandlinger og at «[h]adde vi et standpunkt til en sak i Soria Moria-erklæringen, var det ingen vits i å ta hele debatten på ny».

Disse poengene kommer også frem i protokollen fra regjeringsforhandlingene, som ble offentlig i 2015. I protokollen står det at «[Kristin] Halvorsen mente at det var behov for

større detaljeringsgrad på områder hvor det er uenighet» (Forhandlingsprotokoll fra Soria Moria 2005:6). Protokollen viser for øvrig også detaljerte diskusjoner om svært ulike politikkområder: WTO og EU diskuteres, samtidig som spørsmål om kongekrabbe og barskogvern ble avklart (Forhandlingsprotokoll fra Soria Moria 2005:60).

Siste del av protokollen behandler også regjeringens arbeidsfordeling og arbeidsmåte. Det slås fast at det senere i perioden skal oppnevnes en koordineringsminister, som skal være tilknyttet Statsministerens kontor og komme fra Arbeiderpartiet (Forhandlingsprotokoll fra Soria Moria 2005:67). Det var Karl Eirik Schjøtt-Pedersen som fikk denne posten. Videre omtaltes opprettelsen av underutvalget: «For å lette arbeidet med avklaring av de løpende saker i regjeringskollegiet etableres et underutvalg i regjeringen bestående av de 3 partilederne» (Forhandlingsprotokoll fra Soria Moria 2005:67). Videre avklares også spørsmål om oppgavefordeling mellom utenriksministeren og bistandsministeren, samt prosedyre for godkjenning av kandidater til statsrådposter, samt statssekretærer og politiske rådgivere. Statsministeren skulle godkjenne statsrådkandidatene, mens forslag til statssekretærer og politiske rådgivere skulle «forelegges statsminister» (Forhandlingsprotokoll fra Soria Moria 2005:68).

4.8.2. Komitéformenn

I perioden var det fem kryssende komitéledere.

Karin Andersen fra SV ledet Arbeids- og sosialkomiteen, mens Arbeiderpartiet satt med ministeren i Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Andersen markerte seg spesielt i fattigdomsspørsmålet, en viktig SV-sak, og rettet kritikk mot arbeids- og sosialminister Bjarne Håkon Hanssen fra Arbeiderpartiet for å vike unna Soria Moria-erklæringens mål om å bekjempe fattigdom (Hegtun 2006). Hun fulgte senere opp med å si hun skammet seg over regjeringens arbeid mot fattigdomsbekjempelse (NTB 2007).

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Reidar Sandal var ledere for Finanskomiteen, mens SV styrte Finansdepartementet.

Kommunal- og forvaltningskomiteen ble ledet av Arbeiderpartiets Dag Terje Andersen og Tore Hagebakken, mens Kommunal- og regionaldepartementet ble ledet av Senterpartiet. Næringskomiteen ble ledet av Senterpartiets Lars Peder Brekk og Ola Borten Moe, mens Nærings- og handelsdepartementet ble styrt av Arbeiderpartiet.

Utenrikskomiteen ble ledet av Arbeiderpartiet og Olav Akselsen. Utenriksministeren kom også fra Arbeiderpartiet, men SV hadde utviklingsministeren som sorterte under Utenriksdepartementet og innenfor Utenrikskomiteens portefølje.

4.8.3. Kryssende statssekretærer

I perioden fungerte det kryssende statssekretærer ved Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet, Finansdepartementet, Olje- og energidepartementet samt Helse- og omsorgsdepartementet.

Senterpartiet og SV var gjennom hele perioden representert med en statssekretær hver på Statsministerens kontor.

Senterpartiet hadde videre i en periode en statssekretær i henholdsvis Utenriksdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, som ble ledet av Arbeiderpartiet, mens det var representert med en statssekretær i det SV-styrte Finansdepartementet gjennom hele perioden.

SV var representert med én statssekretær i Helse- og omsorgsdepartementet fra 2008 til 2009. Formelt sett hadde partiet to statssekretærer i Utenriksdepartementet også, men disse hadde særskilt ansvar utviklingssaker og jobbet dermed under SV-utviklingsministeren Erik Solheim. De regnes derfor ikke som kryssende statssekretærer her. Arbeiderpartiet var på sin side representert med én statssekretær i Finansdepartementet gjennom hele perioden, samtidig som partiet hadde en statssekretær i det Senterparti-styrte Olje- og energidepartementet mot slutten av perioden.

Kristin Halvorsen, daværende finansminister fra SV, skriver at Bård Vegar Solhjell, partiets mann ved Statsministerens kontor, «ofte føler seg som en ‘SV-spion på Statsministerens kontor’», og at Solhjell og hans Senterparti-kollega sitter i etasjen under statssekretærene fra Arbeiderpartiet (Sølhusvik 2012:111). Dette til forskjell fra henne selv, som skal ha gitt Arbeiderparti- og Senterparti-statssekretærene i Finansdepartementet vide fullmakter og sluppet dem tett inntil seg i det daglige, politiske arbeidet (Sølhusvik 2012:111).

I et intervju med Bergens Tidende like etter valget i 2005, erkjenner Hege Solbakken, Senterpartiets statssekretær ved Statsministerens kontor, at den «viktigste oppgave[n] er å være partiets ører og øyne, og sørge for at partiets interesser blir ivaretatt» (Lee 2005). I et intervju med Aftenposten er Solhjell sitert på følgende:

Han understreker at jobben deres er langt mer enn å holde Stoltenberg i ørene.

- Jeg oppfatter meg mer som bidragsyter: Jeg bidrar med SVs perspektiv på ulike saker og er opptatt av å skape ny politikk og komme opp med gode ideer, sier han, men legger ikke skjul på at det hender han sier i fra på SVs vegne om at dersom 'dette blir Regjeringens politikk tror jeg mange i SV vil oppfatte det negativt' (Ruud 2006).

Sommeren 2008 gjorde Arbeiderpartiet et skifte i Helse- og omsorgsdepartementet. Sylvia Brustad ble byttet ut som helseminister til fordel for Bjarne Håkon Hanssen. Med seg på laget fikk han kryssende statssekretærer fra Senterpartiet og SV. Ifølge media kom de kryssende statssekretærene inn på Hanssens *eget ønske*, og han uttalte følgende til Nationen: «Jeg tror det er rett at alle tre partiene i regjeringen nå tar et ansvar for dette området» (Kristiansen 2008).

4.8.4. Oppsummering

Regjeringsavtalen, Soria Moria-erklæringen, var 73 sider lang. Avtalens kapitteloppbygging speiler i stor grad den daværende departementsstrukturen, med et par unntak.

Forsvarspolitikken blir behandlet under kapittelet om internasjonal politikk, mens fiskeri- samt mat- og landbrukspolitikken behandles under næringskapittelet. I perioden var det fem kryssende komitéledere. Samtidig var det i perioden kryssende statssekretærer i fem ulike departementer. I Finansdepartementet, som ble styrt av SV, var det kryssende statssekretærer fra både Arbeiderpartiet og Senterpartiet, samtidig som Arbeiderpartiet ledet Finanskomiteen på Stortinget. Arbeiderpartiet ledet Utenrikskomiteen mens SV hadde utviklingsministeren i Utenriksdepartementet. Arbeiderpartiet hadde som kjent statsråden i Utenriksdepartementet, mens Senterpartiet hadde en kryssende statssekretær der.

4.9. Regjeringen Stoltenberg II (2009-2013)

Den rødgrønne koalisjonen bestående av Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet beholdt flertallet og ble sittende etter stortingsvalget i 2009. Etter valget ble styrkeforholdet mellom de tre partiene endret. Arbeiderpartiet vant tre nye mandater og SV fikk fire færre mandater. Senterpartiet stod på stedet hvil. Om noe talte dette for en revidert fordeling av posisjoner til fordel for Arbeiderpartiet og til ulempe for SV. Samtidig hadde partiene allerede regjert sammen i fire år og var ikke ukjente med å håndtere politiske uenigheter. Denne gangen fant ikke regjeringsforhandlingene sted på Soria Moria, men på Statsministerens kontor.

4.9.1. Regjeringsavtale

I likhet med forhandlingene fra 2005 var det også denne gangen ulike syn på hvor omfattende regjeringsavtalen skulle være. Frontene var de samme denne gangen også, Arbeiderpartiet

mot SV og Senterpartiet. Kristin Halvorsen forteller i sin biografi om at Arbeiderpartiet, ved Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, sendte ut en «instruks» om at regjeringsavtalen skulle være maksimalt 17 sider lang og «uten for mange bindende formuleringer» (Sølhusvik 2012:301). Halvorsen forteller videre at dette var rammer SV og Senterpartiet ikke kunne godta: «Både Senterpartiet og vi trengte en ambisiøs og tydelig regjeringsplattform med visjoner for de neste fire årene» (Sølhusvik 2012:301). Det ble likevel ikke oppnådd noe umiddelbar enighet mellom partiene: «Men de blir ikke enige om hvor detaljert [regjeringsavtalen] skal være. Arbeiderpartiet vil unngå forpliktende formuleringer. De vil ha færrest mulig tall og ingen datoer. Stoltenberg mener dette er en av de lærdommene etter den første Soria Moria-plattformen» (Sølhusvik 2012:302). Jens Stoltenbergs biografi gir det samme inntrykket. Han skriver at Arbeiderpartiet ønsket seg en «knapp og overordnet erklæring» for å unngå å «komme med løfter og forpliktelser etter valget som ville bli brukt mot oss gjennom hele perioden» (Stoltenberg 2016:374). Han forteller videre om at SV og Senterpartiet ønsket større forpliktelser og et mer detaljert dokument: «De mente det var vanskelig å vinne gjennom i regjeringskonferansene om de ikke kunne slå i bordet med forpliktende formuleringer fra regjeringsplattformen» (Stoltenberg 2016:374).

Det endelige dokumentet – Soria Moria II – ble omtrent én side lenger enn sin forgjenger, om lag 74 sider (Regjeringen 2009). Jens Stoltenberg (2016:374) beskriver resultatet slik: «Vi endte opp med en tekst som både var lengre og mer detaljert enn den fra 2005, men heldigvis uten løfter vi skjønnte ville bli svært vanskelige å innfri». Som følge av den endrede maktbalansen mellom partiene overtok Arbeiderpartiet Finansdepartementet fra SV. Interessant nok gir både Kristin Halvorsen og Jens Stoltenberg uttrykk for at statsministeren ønsket at Halvorsen skulle bli sittende som finansminister (Sølhusvik 2012, Stoltenberg 2016). Prisen SV eventuelt måtte betale for å beholde Finansdepartementet var å gi fra seg hele eller deler av utdanningsporteføljen, et politikkområde som alltid har vært en viktig profilerings sak for SV (Sølhusvik 2012). Kristin Halvorsen forteller i sin biografi at den store arbeidsmengden som finansminister hadde gjort henne veldig utslitt, men at det også lå en realpolitisk vurdering bak: «At jeg var i Finansdepartementet var viktig for det rød-grønne prosjektet og for profilen vi la frem. Men det var en veldig vanskelig posisjon å profilere SV i. Hvis det manglet en million eller milliard et sted, var det behagelig for alle å skylde på meg» (Sølhusvik 2012:311). SV foreslo deretter at Arbeiderpartiet kunne få Finansdepartementet, mot at SV fikk beholde hele utdanningsporteføljen.

4.9.2. Komitéformenn

I stortingsperioden var det tre kryssende komitéledere.

Familie- og kulturkomiteen ble ledet av Arbeiderpartiets Gunn Karin Gjøl, mens Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ble ledet av SV.

Marianne Aasen fra Arbeiderpartiet ledet Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, mens SV styrte Kunnskapsdepartementet.

Kommunal- og forvaltningskomiteen ble ledet av SVs Heikki Holmås og Aksel Hagen, mens det var Senterpartiet som styrte Kommunal- og regionaldepartementet.

4.9.3. Kryssende statssekretærer

I perioden var det kryssende statssekretærer innom fem ulike departementer.

Ved det Arbeiderparti-styrte Statsministerens kontor var SV representert ved først Kjersti Markusson og så Tor Brostigen, mens Senterpartiet først hadde Dagfinn Sundsbø og så Erik Lahnstein der.

I Utenriksdepartementet, som også ble styrt av Arbeiderpartiet, virket Senterpartiets Erik Lahnstein som statssekretær fra 2010 til 2012 før han gikk til Statsministerens kontor. Han ble ikke erstattet av noen andre fra Senterpartiet. SV hadde for øvrig to statssekretærer som formelt sett også var i Utenriksdepartementet. Disse hadde likevel særskilt ansvar for utviklingssaker, og SV hadde utviklingsministeren. Disse regnes derfor ikke som kryssende statssekretærer.

Finansdepartementet tilfalt Arbeiderpartiet etter valget, som beskrevet ovenfor. Roger Schjerva fra SV ble likevel sittende som statssekretær. Senterpartiet var representert ved først Ole Morten Geving før Morten Sjøberg tok over.

Olje- og energidepartementet ble styrt av Senterpartiet. Arbeiderpartiet hadde i perioden to kryssende statssekretærer som virket der. Først Robin Martin Kåss, før Per Rune Henriksen tok over. I forbindelse med Henriksens tiltredelse skrev Aftenposten følgende på lederplass:

Ap har også tidligere hatt en statssekretær i det senterpartistyrte Olje- og energidepartementet. Men når Henriksen rykker inn der, er det all grunn til å spørre om det er han eller statsråd Terje Riis-Johansen som blir departementets sterke mann. Utnevnelsen av Henriksen bidrar i alle fall til å svekke den skadeskutte Riis-Johansen ytterligere. Til gjengjeld styrker den Aps makt over energipolitikken (Aftenposten 2010).

Arbeiderpartiet styrte Nærings- og handelsdepartementet. Her virket SVs Pål Julius Skogholt som statssekretær fra 2009 til 2011. I et intervju med Troms Folkeblad kommenterte Skogholt

sitt forhold til statsråd Trond Giske: «Vi var ikke enige i alt hele tiden, og jeg argumenterte selvsagt for mine meninger. Men som statssekretær må jeg akseptere at Giske bestemmer. Men det var uproblematisk» (Hagen 2011).

Da Skogholt gikk av som statssekretær i Nærings- og handelsdepartementet, ble han ikke erstattet av en annen SV-er. I stedet utnevnte SV ytterligere en statssekretær i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, hvor partiet også hadde statsråden. Ifølge Klassekampen var dette en slags byttehandel fra SVs side: «SV-leiinga fortel at dette var ein byttehandel med Ap og Sp: SV ville heller styrke Barne- og likestillingsdepartementet, og fekk i november inn Kirsti Bergstø som ny statssekretær der» (Brox 2011). I den samme artikkelen fremgår det at en SV-aktør bekymret seg for at partiet nå ikke lenger hadde et ord med i laget på næringspolitikken. Det var ikke en bekymring Alf Egil Holmelid, SVs eneste medlem i Stortingets næringskomité, delte:

- Dette har ingenting med at SV nedprioriterer næringspolitikken. SV har nett invitert til næringspolitisk seminar og frontar politikken svært aktivt. Eg vil òg meine at eg er såpass offensiv overfor departementet at kven som er statssekretær kor ikkje tyder all verda, seier Holmelid.
- Trond Giske vil ha eigedomsskatt i staden for formuesskatt, og synst det er greitt at Hydro legg ned pressverket på Karmøy. Hadde det ikkje vore ein fordel å ha ein fot innanfor kontoret hans?
- Eg er ikkje så sikker på om ein statssekretær kan gjere så mykje med kva Giske seier. Det viktigaste for SV er å forankre næringspolitikken i fagrørsla og på grunnplanet, og der gjer vi solid arbeid, seier Holmelid»(Brox 2011).

4.9.4. Oppsummering

Regjeringsavtalen var på om lag 74 sider. Avtalens kapittelinndeling speiler med to unntak den daværende departementsstrukturen. Forsvarspolitikken behandles under kapittelet om internasjonal politikk, mens mat- og landbrukspolitikken behandles i kapittelet om næringspolitikk. Avtalen er altså innom alle politikkområdene som de ulike departementene jobber med. Det var tre kryssende komitéledere. Det var kryssende statssekretærer innom 5 departementer. Det var ingen tilfeller hvor både kryssende statssekretærer og kryssende komitéledere ble brukt.

4.10. Regjeringen Solberg (2013-skrivende stund)

Regjeringen Solberg ble dannet som en mindretallsregjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet etter valget i 2013. De to partiene forhandlet innledningsvis med Venstre og Kristelig Folkeparti om regjeringsdeltakelse, men forhandlingene endte med at Høyre og Fremskrittspartiet dannet regjering alene. Men det resulterte også i en forpliktende

samarbeidsavtale mellom de fire partiene, som sier noe om både samarbeidsprosedyrer, ideologisk grunnlag og konkrete politiske spørsmål (Aftenposten 2013). Blant annet forplikter partiene seg til å forsøke å danne flertall for statsbudsjettet, samtidig som avtalen slår fast at Venstre og Kristelig Folkeparti kan bli en del av regjeringen hvis de ønsker det (Aftenposten 2013). Etter at forhandlingene mellom de fire partiene endte og samarbeidsavtalen ble underskrevet, dro representanter fra Høyre og Fremskrittspartiet videre til Sundvolden Hotel og regjeringsforhandlinger. Regjeringen Solberg markerte for øvrig Fremskrittspartiets debut som regjeringsparti, samtidig som mindretallsparlamentarismen gjorde *comeback* etter 8 år med rødgrønt flertallsstyre.

4.10.1. Regjeringsavtale

Regjeringen Solberg har ikke bare én regjeringsavtale å forholde seg til, men to. Den første er samarbeidsavtalen med Venstre og Kristelig Folkeparti. Den andre er regjeringsavtalen som ble utarbeidet på Sundvolden, kjent under eponymet Sundvolden-erklæringen (Regjeringen 2013). Førstnevnte avtale ble karakterisert som «en uvanlig konstruksjon» av Bjørn Erik Rasch, professor i statsvitenskap ved Universitet i Oslo (Havro 2013). Bakgrunnen for det var at norske mindretallsregjeringer vanligvis ikke har hatt formelle avtaler med partier utenfor regjeringen. Selv om vi i denne sammenhengen primært er opptatt av kontrollvirksomhet mellom *regjeringspartiene*, er det verdt å peke på samarbeidsavtalen som en ikke ubetydelig kontrollmekanisme for Venstre og Kristelig Folkeparti. Punkt 4c i avtalen slår for eksempel eksplisitt fast at det ikke skal åpnes for oljeboring utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja i regjeringsperioden (Aftenposten 2013). Dette til tross for at Høyre og Fremskrittspartiet har vært positive til oljevirkosomhet i de områdene (NRK 2013). Det vakte derfor oppsikt da regjeringen, gjennom Olje- og energidepartementet under ledelse av Fremskrittspartiets Tord Lien, høsten 2016 henvendte seg til ulike oljeselskaper i et brev som ble tolket som en åpning for oljevirkosomhet i noen av de nevnte områdene. Etter reaksjoner og advarsel om løftebrudd fra Venstre og Kristelig Folkeparti sa regjeringen at de aktuelle områdene skulle tas ut av den videre prosessen. Statsminister Erna Solberg sa blant annet til VG at regjeringen hadde «glemt samarbeidsavtalen» i den saken (Skarvøy, Johnsen, Newth og Solberg 2016)

Sundvolden-erklæringen er 75 sider lang, noe som gjør den marginalt lenger enn dokumentet til Stoltenberg II-regjeringen fra 2009. Det er den lengste regjeringsavtalen i norsk historie. Erklæringen er fordelt på 17 kapitler og dekker alle departementsområdene. Den slår blant annet fast at handlingsregelen for den norske finanspolitikken ligger fast. Fremskrittspartiet har tidligere ønsket å se bort ifra denne (Skarvøy og Skjetne 2017). For Høyre var dette derfor

trolig et viktig poeng for å signalisere en viss kontinuitet i finanspolitikken, og også for å kontrollere Fremskrittspartiet ved å legge et lokk på pengebruken.

4.10.2. Komitéformenn

Det har i perioden vært fem kryssende komitéledere. Teller vi med de to samarbeidspartiene Venstre og Kristelig Folkeparti, som leder henholdsvis Energi- og miljøkomiteen og Finanskomiteen, er tallet syv. Det er for øvrig interessant å notere seg at samtlige av regjeringspartienes komitéledere, altså tre fra Høyre og to fra Fremskrittspartiet, er i komiteer hvor det korresponderende departementet ledes av det andre regjeringspartiet.

Arbeids- og sosialkomiteen ledes av Høyres Arve Kambe, mens Fremskrittspartiet frem til ultimo 2015 hadde statsråden i Arbeids- og sosialdepartementet. Høyre har nå statsråden der.

Familie- og kulturkomiteen ledes av Høyres Svein Harberg, mens Fremskrittspartiet styrer Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Helse- og omsorgskomiteen ledes av Kari Kjønnaas Kjos fra Fremskrittspartiet, mens Høyre styrer Helse- og omsorgsdepartementet.

Kommunal- og forvaltningskomiteen styres av Fremskrittspartiets Helge André Njåstad, mens det er Høyre som har statsråden i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Transport- og kommunikasjonskomiteen ledes av Høyres Nikolai Astrup, mens det er Fremskrittspartiet som har samferdselsministeren.

4.10.3. Kryssende statssekretærer

Regjeringen Solberg har foreløpig rekord i antall kryssende statssekretærer. Hittil i regjeringsperioden har det vært kryssende statssekretærer i 9 departementer. De har virket ved Statsministerens kontor, Arbeids- og sosialdepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Høyres Jon Gunnar Pedersen, som i en periode var statssekretær i det Fremskrittsparti-styrte Finansdepartementet, uttalte seg til Dagsavisen om sin rolle noen måneder etter valget:

At han skulle være plassert inn som Høyre-lederens vaktbikkje i et finansdepartement styrt av Frp avfeier han.

- Nei, nei, jeg jobber for finansministeren. Min jobb er å sørge for at vi får et best mulig budsjett, jeg oppfatter ingen uenighet om det (Løkeland-Stai 2013).

I forbindelse med regjeringen Solbergs tiltredelse, uttalte Roger Schjerva, tidligere både ordinær og kryssende statssekretær for SV i Finansdepartementet, seg til Aftenposten om hvilken rolle Pedersen ville få:

- Hva er det som gjør rollen som statssekretær i finansdepartementet fra et annet parti enn statsråden spesiell?
- Finansdepartementet spiller en nøkkelrolle i beslutningssystemet. Den statssekretæren får dermed gjerne en dobbeltrolle. Man blir en ambassadør for eget partis politikk, samtidig som man tar med seg beslutningene fra departementet tilbake til partiet for å skape forståelse, sier Schjerva (Langberg og Dahl 2013).

Pedersen gikk for øvrig av sommeren 2015 og ble erstattet av sin partikollega Tore Vamraak.

Interessant nok ble Himanshu Gulati, statssekretær for Fremskrittspartiet ved Statsministerens kontor, som altså ledes av Høyre, tidlig i 2016 også utnevnt til en 25% stilling som statssekretær i det Høyre-styrte Kulturdepartementet (Statsministerens kontor 2016). I meldingen opplyses det at hans portefølje vil være saker om frivillighet og idrett.

I Utenriksdepartementet, som styres av Høyre, virket Fremskrittspartiets Pål Arne Davidsen som statssekretær en svært kort periode, før han ble erstattet av sin partikollega Morten Høglund. Etter at Høglund mot slutten av 2015 fratradte sin stilling og ble embetsmann i stedet, har Fremskrittspartiet ingen statssekretærer i Utenriksdepartementet.

4.10.4 Oppsummering

Sundvolden-erklæringen er 75 sider lang. Kapittelinnndelingen speiler dagens departementsstruktur og avtalen er dermed innom samtlige politikkområder. I perioden hittil har det vært kryssende statssekretærer innom 9 departementer. Det har vært fem kryssende komitéledere. Tar vi med samarbeidspartiet Kristelig Folkepartis ledelse av Finanskomiteen samt Venstres ledelse av Energi- og miljøkomiteen blir tallet syv. Samtlige av Høyre og Fremskrittspartiets komitéleder er kryssende. Samtidig er det både kryssende statssekretærer og komitéledere i fire – fem hvis vi regner med KrFs ledelse av Finanskomiteen – av departementene.

5. Erfaringer fra innsiden – intervjuer

I det følgende gjengis materiale fra mine intervjuer med Valgerd Svarstad Haugland, Dagfinn Høybråten og Liv Signe Navarsete. De to førstnevnte var altså både KrF-ledere og statsråder under Bondevik I og II. Navarsete var Senterparti-leder og statsråd under Stoltenberg II. For en mer utfyllende beskrivelse av intervjuobjektene, se metodekapittelet. Alle sitatene nedenfor er hentet fra den transkriberte utgaven av intervjuene. Jeg bruker derfor ikke

kildehenvisninger fortløpende i teksten, men det fremgår tydelig hvem av informantene som har sagt hva.

5.1. Generelt om viktigheten av kontroll

Høybråten og Svarstad Haugland bekreftet at det var viktig for dem å følge med på utviklingen i departementer hvor KrF ikke var representert. Spesielt var det viktig for å unngå negative overraskelser som kan skade eget parti, ifølge de to. De to pekte likevel på andre mekanismer for å følge med som de mener er mer sentrale enn kryssende statssekretærer og komitéledere. Svarstad Haugland trakk frem kontakten mellom stortingsgruppene og statsrådene som sentral: «Statsrådene [må] være litt var på hva som kan være problemer eller utfordringer for de andre partiene. Derfor har statsråden kontakt med stortingsgruppene og er på gruppemøter på kryss og tvers [av partigrensene] (...). Den kontakten er veldig viktig.»

Også Høybråten pekte på viktigheten av et samspill mellom stortingsgruppene til koalisjonspartiene og statsrådene. Først snakket han om ansvaret overfor sin egen stortingsgruppe:

Du sitter med kanskje 4-5 statsråder av 18-19, og du har et engasjement på mange flere saksfelter og du har kanskje ikke noen sånne [kryssende] statssekretær-løsninger, og når du da møter din stortingsgruppe (...) så er jo stortingsgruppa på sakene sine (...) og de forventer at det skal være et KrF-merke på de ulike saksområdene som styres av de andre partienes statsråder.

For at informasjonen skal flyte mellom Stortinget og regjeringen, trakk Høybråten frem ansvaret som hviler på hver enkelt statsråd for å holde koalisjonspolitikere informerte:

Det at fagministrene er samvittighetsfulle med å etablere gode relasjoner med Stortinget generelt og med sine egne koalisjonsgrupper spesielt i Stortinget, det er nøkkel nummer én. Fordi du kan ikke via en eller annen overvåkningsmekanisme følge med på alt, så du er avhengig av at statsrådene selv ser, og at det er en del av jobben deres, å holde nær kontakt med koalisjonspartnerne fraksjoner i de respektive komiteer. Og det skjer ved at man har fraksjonsmøter, hele regjeringsfraksjonen, en gang i uka gjerne, og hvor det er mulig å orientere om ting som kommer og ta opp ting som ikke står på agendaen, men som man vil vite og spørre om, så det er den aller viktigste mekanismen. Man kan være uenige, men man vet hva, man vet når det kommer og hvorfor og alt det der, som gjør at man håndterer det skvært og ordentlig

Høybråten pekte også på ulike mekanismer internt i regjeringen for å følge med på hva som foregår:

I selve regjeringsskollegiet skal man jo legge frem for regjeringen alle saker av viktighet. Så det er liksom den formelle delen, og så har du den uformelle delen som kanskje er like viktig, det er at regjeringen møtes og spiser lunsj en gang i uka (...) og i de regjeringene jeg har vært medlem av har det vært et viktig forum for å ta opp mer uformelle ting som krever en lufting. Nå hadde jeg et innenriksdepartement som både helseminister og arbeidsminister, så jeg var mye i Oslo og la stor vekt på å være på de lunsjene og særlig da jeg var partileder selvfølgelig. Og så har du da regjeringens underutvalg (...), det er en uhyre viktig sånn samordningsmekanisme hvor statsrådene dels kunne få ting forhåndsdrøftet fordi det var politisk vanskelig eller hvor man kunne ta opp ting utenom dagsorden.

Også Navarsete trekker frem formell og uformell kontakt mellom stortingsgruppene, regjeringsapparatet og partiorganisasjonen. I likhet med Høybråten og Svarstad Haugland peker hun på de ukentlige møtene mellom statsrådene og stortingsgruppene som en viktig arena for å holde seg orientert på hva som foregår:

Det var SV som hadde miljøministeren, og der var det veldig viktig for oss å holde oss oppdaterte på hva de styrte med, fordi på en del områder (...) så sto jo vi langt ifra hverandre, rovdyrpolitikken som ett eksempel. Og da var det grådige viktig å få vite mest mulig, men der hadde vi jo ingen statssekretær, så da handlet det om (...) å følge opp og (...) da får komitémedlemmene en veldig viktig jobb, fordi hver onsdag er det møte med statsråden eller statssekretær (...) og det da å ha folk i komiteen som evner å spørre og skape dialog, altså få en tone som gjør at du får mest mulig informasjon i de møtene, er kjempeviktig. Fordi det er det faste punktet mellom Stortinget og statsråden, men sitter du i regjering har du alle muligheter til å snakke både med statssekretærer (...) og statsråder, og det er klart, en gjorde jo det, men du kan ikke hele tiden gå og mase og spørre 'skal du det og det', da er jo komiteen og det møtet de har med statsråden hver onsdag en mye bedre arena for å få vite og få mer informasjon.

På bakgrunn av disse intervjuene fremstår kontakten mellom stortingsgruppene og statsrådene som en helt sentral mekanisme for å holde seg orientert. Samtidig sier både Høybråten og Navarsete at den kontakten er *spesielt* viktig når man ikke har kryssende statssekretærer på plass. Det kan indikere at kryssende statssekretærer er den foretrukne informasjonskilden. Informantene fremhevet den kryssende statssekretærens nærhet til statsråd og embetsverk som viktig. Den nærheten kan ikke Stortinget konkurrere med. Likevel har man i norske regjeringer historisk sett hatt et begrenset antall kryssende statssekretærer. Da er det nødvendig å søke andre mekanismer, som for eksempel å engasjere stortingsgruppene i informasjonsinnhenting.

5.2. Om kryssende statssekretærer

Både Svarstad Haugland og Høybråten tonet ned kontrollaspektet ved kryssende statssekretærer. De to ga uttrykk for at KrFs kryssende statssekretærer ble utnevnt primært for å komme tett på informasjonsflyten, ikke for å drive kontrollvirksomhet. Kunnskap er likevel fortsatt makt og informasjonen har åpenbart en verdi for partilederne. Begge fokuserte spesielt på Finansdepartementet som et nervesenter i norsk politikk og som et viktig sted å være representert. Både for å være orientert om den økonomiske politikken – «(...) det er jo den økonomiske politikken som griper inn i alt», sa Høybråten – og for å drive påvirkningsarbeid i forbindelse med statsbudsjettet. «Ved å ha vår mann (...) i Finansdepartementet kan [vi] sørge for at han løfter frem våre prioriteringer [i budsjettarbeidet]», sa Svarstad Haugland, før hun fortsatte: «Det [er] viktig at enhver finansminister har med seg innspill fra de partiene som sitter i regjering, ikke for å kontrollere han, men for å være med på å lage en profil på regjeringen sitt budsjettforslag som alle partiene kjenner seg igjen i». Disse innspillene hadde altså de kryssende statssekretærene i Finansdepartementet som oppgave å overbringe. På

spørsmål om det var et kontrollaspekt ved rollen til en kryssende statssekretær i

Finansdepartementet, svarte Svarstad Haugland følgende:

Nei, det er ikke først og fremst kontroll (...) men rett og slett for å ha den nære kontakten, det er ikke sikkert at en Sp-finansminister tenker på samme måte som en KrF'er, eller en Høyre-finansminister for den del. Og for meg som partileder å kunne gi innspill til de statssekretærene og spesielt i forarbeidet til budsjettet, som er det viktigste, så var det kjempeviktig for oss å ha den kontakten direkte inn i Finansdepartementet. En ting var at jeg som fagstatsråd la inn mine føringer og mine ønsker og krav, men det å sitte rundt bordet i Finansdepartementet betyr ganske mye.

Også Høybråten trekker frem at fagstatsrådene kan dra nytte av å ha en partikollega som kryssende statssekretær i Finansdepartementet: «Det var ikke en snarvei til et ja fra finansministeren, men det var en mulighet til kanskje å berede sin sak i litt mer grundige former enn det man ofte får muligheten til i en hektisk regjeringskonferanse». Høybråten trakk videre linjene tilbake til den første kryssende statssekretæren i 1983, altså Eivind Reiten i Finansdepartementet. Høybråten ga uttrykk for at dette hadde vært en vellykket ordning og en god erfaring for regjeringen Willoch II:

Det var en måte å binde koalisjonen sammen på, det var en måte å sikre seg at alle partier hadde aksess til de innerste gemmer av Finansdepartementets analyser, av det økonomiske forløp, av den makroøkonomiske utviklingen, av budsjettutviklingen.

Høybråten fortalte også om sin periode som kryssende statssekretær i nettopp Finansdepartementet under regjeringen Syse. Da Høybråten ble utnevnt til den stillingen, oppsøkte han Eivind Reiten og søkte råd om hvordan han skulle håndtere jobben:

Han sa 'du har ett valg, du må være 100% Finansdepartementets mann, og så vil du også være nyttig for KrF i den sammenhengen'. Men man vil jo ofte tenke i en sånn rolle at (...) man skal gjøre begge [både partiet og statsråden] til lags. [Reitens] råd var egentlig at det kan du glemme, du må være finansministerens mann, altså, Finansdepartementets embetsverk må aldri være i tvil om at du er deres statssekretær, og ikke en eller annen importert spion.

Høybråten husket også at han innledningsvis «prøvde å ri to hester», men at han da ble «satt veldig grundig på plass» av finansminister Arne Skauge fra Høyre. Høybråten fortalte videre om sin rolle i departementet etter konfrontasjonen med Skauge:

Jeg lærte vel det at jeg skal hjelpe KrF, men jeg skal hjelpe KrF på Finansdepartementets premisser (...) og finansministeren skal alltid vite at min første lojalitet ligger til han, og hans ansvar for å gjøre den jobben. Så ja, jeg var KrFs mann i Finansdepartementet, jeg kunne fortelle hva som var viktig, jeg var med å dra frem en del saker som jeg tror kanskje ikke ville vært dratt frem da. Men rollen i KrF var jo vel så mye å fortelle KrF hvor grensene gikk og hva som var mulig og ikke mulig finanspolitisk (...) [og] det gjorde meg ikke til en veldig populær mann i KrFs stortingsgruppe og landsstyre akkurat i den perioden der.

Svarstad Haugland sa om samme periode: «Jeg husker vi hadde en statssekretær i Finansdepartementet som vi følte var mer Høyre-mann enn KrF'er, og da ble vi litt irriterte».

Svarstad Haugland trekker også frem Statsministerens kontor som et sted alle partier bør være representert og beskriver rollen som at «du skal være et bindeledd fra partiet ditt til Statsministerens kontor og vice versa, både for å få informasjon og for å gi informasjon, og for å være med på prioriteringene». Hun vektlegger altså informasjonsflyt og samarbeid som årsaker til at KrF utnevnte kryssende statssekretærer, samtidig som hun toner ned kontrollaspektet. «Disse statssekretærene er nok mer for å påvirke og gi informasjon både frem og tilbake, og være med på å sette preg på det som skal være regjeringens prioritet. Jeg vil bruke de ordene mer enn at de skal kontrollere», sa Svarstad Haugland. Høybråten svarte også «ja, definitivt» på spørsmål om det å komme nær informasjonsflyten var den viktigste årsaken til at KrF utnevnte kryssende statssekretærer. Igjen understreket også Høybråten Finansdepartementet som et sentralt sted å være og de kryssende statssekretærenes rolle som nærmest olje til regjeringsmaskineriet:

[Den økonomiske politikken] styrer hva regjeringen må velge, hva som er viktigst, hva den skal få gjort og ikke få gjort, hvor den må gå tilbake på sine ambisjoner og så videre, så det å være [i Finansdepartementet], at hele koalisjonen er der, det ser jeg på som ekstremt sentralt når man har en koalisjonsregjering, og at det binder sammen en koalisjonsregjering.

Liv Signe Navarsete sa det var «uvurderlig» å være representert med en statssekretær på Statsministerens kontor. Det samme gjaldt for Finansdepartementet, som «egentlig griper inn i alt en regjering gjør». Hun pekte på de kryssende statssekretærene her som sentrale kommunikasjons- og informasjonskanaler. I likhet med informantene fra KrF fortalte hun at partiets statssekretærer i Finansdepartementet av og til kunne fremstå som embetsverkets forlengede arm inn i Senterpartiet. I en spøkefull tone sa hun partiledelsen av og til lurte på de om de var «Senterpartiets statssekretærer i Finans[departementet] eller Finans[departementets] statssekretærer i Senterpartiet». Navarsete sa følgende om den generelle nytteverdien til en kryssende statssekretær:

Når du har en statssekretær i et departement, så er jo vedkommende en del av statsråden sin stab, og er jo nær statsråden (...). Den statssekretæren er jo med på morgenmøte, ikke sant, er med på både det politiske og ikke minst det som går på embetsverket, som er grådig viktig for alle saker og fremdrift for saker i departementet. Så det er en veldig viktig kommunikasjons- og ... men aller mest informasjonskanal egentlig. Og så får jo en statssekretær som sitter sånn egen portefølje, og det gjør jo at man påvirker politikken sterkere på det fagfeltet man sitter.

Navarsete snakket videre om kryssende statssekretærer i fagdepartementene, hvor Senterpartiet var representert i Utenriks- og Helse- og omsorgsdepartementet. Samtidig hadde Arbeiderpartiet en statssekretær i det Senterparti-styrte Olje- og energidepartementet. Her kommer det også frem at informasjonsaspektet er viktig, men plassering av kryssende

statssekretærer i fagdepartementene synes også å være drevet av interesse for spesifikke saker. Kryssende statssekretærer ved Statsministerens kontor og Finansdepartementet ser ut til å ha blitt sedvane, og alle informantene har understreket disse koordineringsdepartementenes viktighet. Intervjuet med Navarsete peker mot at oppnevninger i fagdepartementene vil drives mer av uenighet mellom partiene og hvilke saker som er viktig der og da. Navarsete pekte for eksempel på at utenrikspolitikk generelt og EU- og EØS-spørsmål spesielt er viktig for Senterpartiet. «Det å ha en statssekretær i UD gjorde jo at vi var mer oppdaterte på saker som kom, så du måtte ikke vente helt til saken kom frem til regjeringen, men man kunne også selvfølgelig ta tak i saker som (...) da var mer interne i departementet», sa hun. Navarsete fortalte videre at Senterpartiet hadde ukentlige møter hvor stortingsgruppa og partimedlemmene i regjeringsapparatet deltok. Det var spesielt på disse møtene at partiets kryssende statssekretærer orienterte om aktuelle spørsmål av interesse for partiet. At Senterpartiet hadde en statssekretær i Helse- og omsorgsdepartementet, som ble styrt av Arbeiderpartiet, forklarte hun med Samhandlingsreformen og med Senterpartiets engasjement for mindre lokalsamfunn:

Der vi er mye mer opptatt av småskala konsekvenser for de mindre samfunnene, mens Arbeiderpartiet kanskje var mer opptatt av de store investeringene og de større byene, nå setter jeg det veldig på spissen her da, men litt sånn. Og samme med Samhandlingsreformen, å sikre at den var gjennomførbar rundt om i hele landet, at det var ikke ble lagt kriterier der som gjorde at kommunene fikk trøbbel med å gjennomføre.

Hun sa videre at Arbeiderpartiet og SV stod langt fra hverandre i spørsmål som gjaldt olje- og energipolitikken, samtidig som det også var en viss avstand mellom Senterpartiet og Arbeiderpartiet der. På bakgrunn av dette sa Navarsete at Arbeiderpartiet «definitivt [hadde] interesse av å kunne være med å styre og påvirke [olje- og energi]politikken».

I sum indikerer disse intervjuene at kryssende statssekretærer er viktige informasjonskilder og bidrar til politikktutviklingen. Selv om informantene toner ned kontrollaspektet, er likevel informasjonsbehovet drevet av et ønske om å holde seg orienterte. Det peker mot at kryssende statssekretærer ikke er aggressive og bitende vakthunder, men observatører, lytteposter og påvirkere.

5.3. Om regjeringsavtaler

Både Svarstad Haugland og Høybråten understreket viktigheten av regjeringsavtaler. «All min erfaring fra de regjeringer som KrF har vært med i siden Willoch II, er at disse dokumentene har stor betydning i praktisk hverdag», sa Høybråten. På spørsmål om dokumentet var nyttig å slå i bordet med under senere forhandlinger, svarte Høybråten følgende: «Absolutt, absolutt.

Som fagstatsråd brukte jeg jo det dokumentet for det det var verdt, for å få gjennom mine saker». Svarstad Haugland brukte også dokumentet aktivt: «Som et grunnlagsmateriale og på en måte som en fasit, og som noe du kunne slå i bordet med hvis de andre var uenige, så var det veldig viktig». Hun trekker også frem viktigheten av å få spikret hjertesaker i en regjeringsavtale:

Vi hadde for eksempel bistandsprosenten (...). Vi diskutere den ikke, fordi den hadde vi fått i erklæringen og dermed var det sånn. Vi diskuterte av og til [ulike detaljer], men vi fulgte liksom det som sto og som vi var blitt enige om. Og i Bondevik I var det (...) kontantstøtten (...) som sto nedfelt [i regjeringsavtalen], og så kom vi i en situasjon der vi fikk ganske tøffe økonomiske kår, og da er det opplagt at de to andre samarbeidspartnene våre gjerne ville ha den vekk, fordi den var dyr, men den sto der og vi gjennomførte den.

Ifølge Svarstad Haugland kan det likevel variere fra parti til parti hvor høytidelig regjeringsavtalen blir tatt:

Når vi kommer til budsjettforhandlinger, så har vi sagt i erklæringen hva vi skal prioritere. Og da det kan det nok bli en diskusjon likevel, men der må jeg trekke frem Høyre, de var veldig ryddige. 'Nei, dette står i erklæringen, sånn skal det være'. Selv om de var imot det eller ikke veldig begeistret for det. Senterpartiet er litt vanskeligere, og nå er jeg jo veldig frittalende, de tok opp gang på gang på gang ting som vi var blitt enige om, så det var litt av forskjellen mellom disse to partiene.

Begge pekte også på erfaringer og en læringseffekt for å forklare hvorfor regjeringsavtalene har stadig blitt mer omfangsrike. «Det er nok en oppfatning av at jo mer du har avklart i forkant, jo bedre går det etterpå», sa Høybråten. «Litt av erfaringen som de som var med [i tidligere koalisjonsregjeringer gjorde seg var] at jo mer vi har klart å bli enige om på forhånd, jo lettere ... det er jo ikke lett, ingenting er lett ... men likevel jo lettere er det», sa Svarstad Haugland.

Liv Signe Navarsete var også tydelig at regjeringsavtaler er viktige og at dokumentet tas svært alvorlig. Det som står der er som lov å regne, sa hun, med unntak av hvis de statsfinansielle forutsetningene skulle endre seg og begrense handlingsrommet. Hun brukte Soria Moria I&II aktivt i det daglige regjeringsarbeidet: «Jeg hadde den i veska støtt, faktisk, ja, den var der og det (...) var mange ganger den var bladd opp og det var høytlesning». Navarsete bekreftet også det både Jens Stoltenberg (2016) og Kristin Halvorsen (Søhlusvik 2012) skriver i sine biografier: småpartiene SV og Senterpartiet ville ha en detaljert og konkret avtale, mens Arbeiderpartiet ønsket færre forpliktelser og løse formuleringer. Det var viktig for SV og Senterpartiet å få en så detaljert avtale som mulig for å unngå å bli overkjørt av koalisjonens storebror, Arbeiderpartiet: «Det sier seg selv at jo mindre parti, jo mer må du kjempe for å få saker på dagsorden og gjennomført».

Alle de tre informantene har understreket at regjeringsavtaler er svært sentrale og viktige dokumenter. Avtalen brukes også aktivt i det daglige regjeringsarbeidet. Intervjuene peker mot at regjeringsavtaler er både en viktig ex ante-mekanisme og at dokumentet brukes operativt som en slags ex post-mekanisme også.

5.4. Om kryssende komitéledere

Dagfinn Høybråten hadde liten tro på teorien om at kryssende komitéledere er en kontrollmekanisme: «I den grad du finner et mønster her, så vil jeg si at det er styrt av så mange forskjellige faktorer at jeg nesten vil si det er tilfeldig». Heller ikke Valgerd Svarstad Haugland så det som en aktuell kontrollmekanisme: «Vi tenkte hva for noen personer skal vi bruke i komiteene (...) tillitsforholdet var egentlig ganske godt, så det der med kontroll og overvåkning, var ikke i særlig fokus. Det kan godt hende at andre hadde det i bakhodet, men jeg hadde det i hvert fall ikke». Under Bondevik I satt Senterpartiet i Finansdepartementet mens KrF ledet finanskomiteen. Svarstad Haugland gir uttrykk for at det var en naturlig fordelingsnøkkel som ikke var drevet av et ønske om kontroll: «Jeg tenkte da Lars Gunnar Lie [fra KrF] ble leder av finanskomiteen og Senterpartiet [hadde] finansministeren så var det en naturlig fordeling av makt og posisjon».

Høybråten ga videre uttrykk for at det var unødvendig for et parti å ha både statsråden og komitélederen innenfor et politikkområde, siden det vil skape to konkurrerende profiler. «It's a waste», sa Høybråten. Hvis partiet med statsråden ikke ønsker lederen i den korresponderende komiteen, åpner naturligvis det opp for flere kryssende komitéledere. Den samme problematikken pekte Navarsete på. En periode satt Senterpartiet med statsråden i Olje- og energidepartementet og lederen av energi- og miljøkomiteen. Dette gjorde at komitéleder Erling Sande havnet i skyggen av statsråden og fikk liten oppmerksomhet. I likhet med Høybråten pekte Navarsete på at det kunne skape konkurrerende profiler i partiet, men hun mente det kunne gjelde også for koalisjonen: «Du har jo en handlekraft og en mulighet som statsråd til å sette dagsorden som ikke Stortinget kan konkurrere med, i alle fall ikke når [statsråd og komitéleder] er fra samme parti og knapt nok fra samme koalisjon». Hun avviste likevel ikke komitéledermekanismen like kategorisk som Høybråten: «De senere årene har det vært mye diskusjon om struktur i fylke og kommune, og det pågikk jo i disse årene her også, så jeg tror nok det at Arbeiderpartiet, med Senterpartiet i Kommunaldepartementet, hadde lyst til å ha [en komitéleder i kommunal- og forvaltningskomiteen]». Hun kunne likevel ikke huske at Senterpartiet aktivt hadde

posisjonert seg for å ta lederskapet i en spesiell komité fordi en av koalisjonspartnerne satt med statsråden i det korresponderende departementet.

I sum peker disse intervjuene mot at komitéledermekanismen er et marginalt kontrollverktøy i norsk kontekst. Hvis det er slik at et parti helst vil unngå å ha både statsråden og komitélederen innenfor et politikkområde, tyder det på at partiet også er villig til å godta en eventuell kontrollvirksomhet fra koalisjonspartnerne komitéledere.

6. Analyse

I dette kapitlet vil informasjonen fra empiridelen brukes til å vurdere forventningene som ble fremsatt i hypotesekapitlet.

Tabell 1 oppsummerer bruken av kryssende komitéledere og kryssende statssekretærer fra regjeringene Lyng til Solberg fordelt på departementer. Hvis det har vært kryssende komitéledere mot det aktuelle departementet i løpet av regjeringsperioden, har kolonnen fått ett «poeng». Det samme gjelder kryssende statssekretærer. I tilfeller der to partier i løpet av en periode har hatt kryssende statssekretærer i det samme departementet, gis det to «poeng». Departementsstrukturen helt tilbake til 1963 er etter en skjønnsmessig vurdering konvertert til dagens struktur. Noen departementer har byttet ansvarsområde eller blitt lagt ned, men hovedtrekkene er relativt like. Nærings- og fiskeridepartementet skiller seg ut på komitéledere blant annet fordi fiskeri, næring og industri i tidligere regjeringer har vært separate departementer. Siden Statsministerens kontor ikke har en korresponderende komité på Stortinget, kan det ikke ha vært noen kryssende komitéledere der. Tabellen gir i stor grad støtte til H1 og H1N om at viktige politikkområder vil være gjenstand for kontrollvirksomhet i større grad enn mindre viktige politikkområder. Fire av de fem antatt viktigste departementene, kalt kategori 1, har flest tilfeller av kontrollvirksomhet. Basert på oversikten fra Druckman og Warwick (2005) og kategoriinndelingen fra forventningskapitlet, er det bare Olje- og energidepartementet som faller utenfor kategori 1. Kategori 1 er de fem viktigste departementene. Arbeids- og sosialdepartementet samt Kommunal- og moderniseringsdepartementet går inn fra kategori 2. Kategori 2 er de fem nest viktigste departementene. Samtlige intervjuobjekter pekte på Statsministerens kontor og Finansdepartementet som viktige steder å være representert.

Tabell 1: Tilfeller av kontrollvirksomhet fra Lyng til Solberg, kryssende statssekretærer og komitéledere

Departement (departementsstrukturen anno 2017)	Kryssende komitéledere	Kryssende statssekretærer	Sum
Finansdepartementet	3	11	14
Statsministerens kontor	-	9	9
Nærings- og fiskeridepartementet	8	1	9
Utenriksdepartementet	4	4	8
Arbeids- og sosialdepartementet	3	2	5
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	4	1	5
Olje- og energidepartementet	2	2	4
Barne- og likestillingsdepartementet	4	0	4
Samferdselsdepartementet	2	1	3
Helse- og omsorgsdepartementet	1	2	3
Justis- og beredskapsdepartementet	1	2	3
Landbruks- og matdepartementet	3	0	3
Klima- og miljødepartementet	3	0	3
Kulturdepartementet	2	1	3
Kunnskapsdepartementet	2	0	2
Forsvarsdepartementet	0	0	0

De to markerer seg også som de mest hyppige stedene å oppnevne kryssende statssekretærer. Disse funnene er konsistente med både hypotesen og funnene til Lipsmeyer og Pierce (2011). «If a cabinet portfolio is more important overall, parties have greater incentive to monitor that minister», skriver de, før de finner empirisk støtte for at departementets viktighet øker sjansen for kontrollvirksomhet i 12 europeiske land (Lipsmeyer og Pierce 2011:1152). Også Thies (2001) finner at de viktigste politikkområdene i Japan, Italia og Nederland oftere er utsatt for kontrollvirksomhet enn de mindre viktige departementene.

Tabell 2 gir en fremstilling av hvordan kontrollmekanismer har blitt brukt i hver av de studerte regjeringene. I alle regjeringer siden Willoch II har det vært kryssende statssekretærer i Finansdepartementet. Syse er for øvrig den eneste regjeringen etter Willoch II hvor ikke *alle* koalisjonspartiene har vært representert med statssekretærer i Finansdepartementet. Ved to anledninger har det også vært både kryssende statssekretærer og komitéledere der samtidig. Siden Bondevik I har det vært tradisjon at samtlige koalisjonspartier er representert ved Statsministerens kontor. Regjeringen Solberg skiller seg spesielt ut ved at det er fire departementer som har både kryssende komitéledere og statssekretærer.

Tabell 2: Departementer med og uten kontrollvirksomhet fra regjeringene Lyng til Solberg

Regjering	Departement uten kryssende statssekretær og komitéleder	Departement med kun kryssende statssekretær	Departement med kun kryssende komitéleder	Departement med både kryssende statssekretær og komitéleder
Lyng	14	0	1 (K)	0
Borten	9	0	6 (UD, FIN, L, F, I, KA)	0
Korvald	12	0	3 (UD, I, M)	0
Willoch II	9	2 (FIN, SOS)	6 (UD, L, F, OE, I, M)	0
Syde	15	1 (FIN)	3 (L, FA, N)	0
Bondevik I	10	3 (SMK, UD, J)	3 (AA, NH, KULT)	1 (FIN)
Bondevik II	11	2 (SMK, FIN)	6 (J, S, OE, BF, M, KULT)	0
Stoltenberg II-1	10	3 (SMK, OE, HO)	3 (AI, KR, NH)	2 (FIN, UD)
Stoltenberg II-2	11	5 (SMK, UD, FIN, OE, NH)	3 (K, BLI, KR)	0
Solberg	6	4 (SMK, JB, KULT, UD)	1 (BLI)	4 (AS, HO, KM, S)

(Forkortelser med daværende departementsnavn i parentes fra tabell 2:

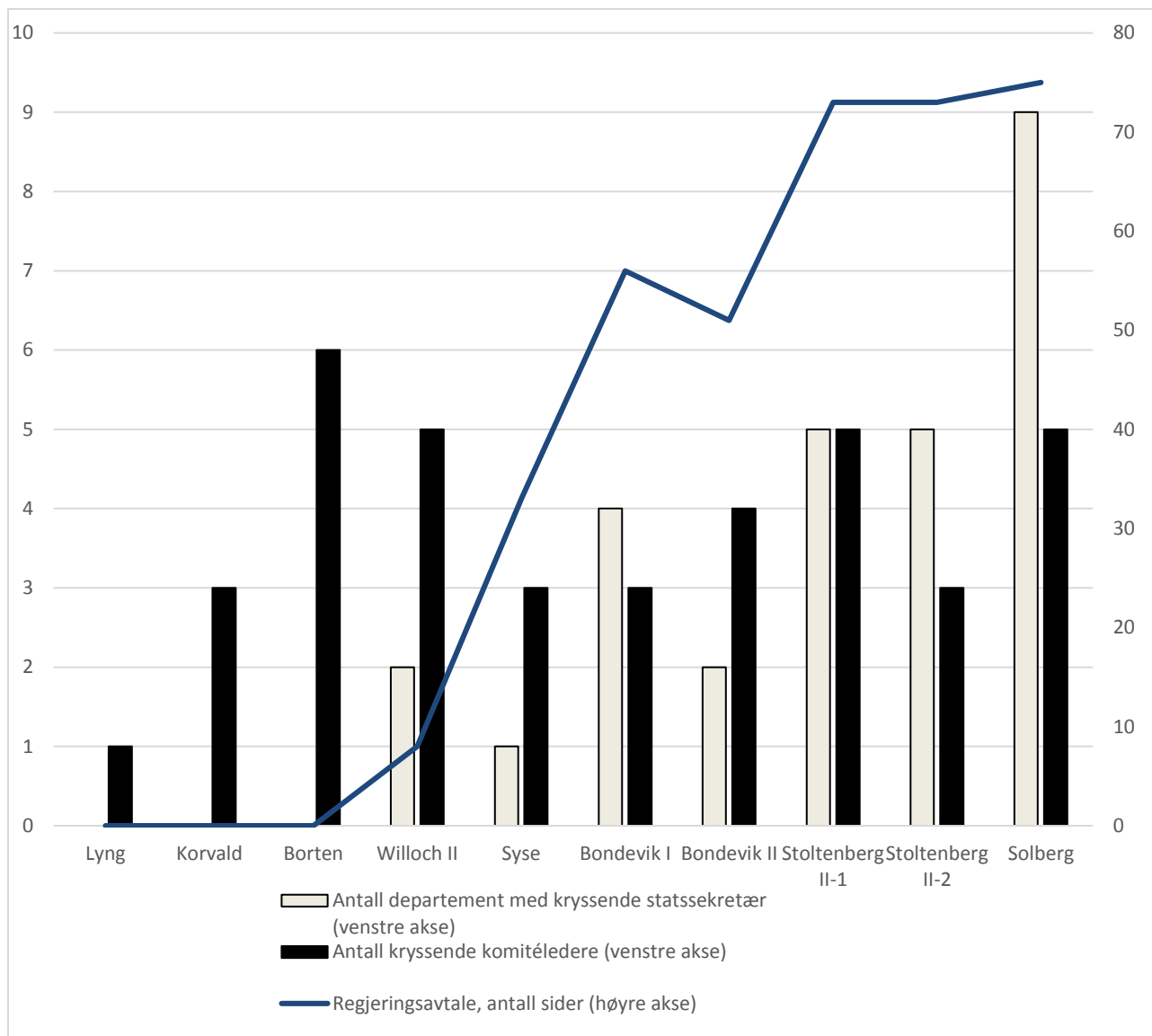
Lyng: K = Kirke- og undervisningsdepartementet. **Borten:** UD = Utenriksdepartementet, FIN = Finansdepartementet, L = Landbruksdepartementet, F = Fiskeridepartementet, I = Departement for industri og håndverk, KA = Kommunal- og arbeidsdepartementet. **Korvald:** UD = Utenriksdepartementet, I = Departement for industri og håndverk, M = Miljøverndepartementet. **Willoch II:** FIN = Finansdepartementet, SOS = Sosialdepartementet, UD = Utenriksdepartementet, L = Landbruksdepartementet, F = Fiskeridepartementet, OE = Olje- og energidepartementet, I = Industridepartementet, M = Miljøverndepartementet. **Syde:** FIN = Finansdepartementet, L = Landbruksdepartementet, FA = Forbruker- og administrasjonsdepartementet, N = Næringsdepartementet. **Bondevik I:** SMK = Statsministerens kontor, UD = Utenriksdepartementet, J = Justis- og politidepartementet, AA = Arbeids- og administrasjonsdepartementet, NH = Nærings- og handelsdepartementet, KULT = Kulturdepartementet, FIN = Finansdepartementet. **Bondevik II:** SMK = Statsministerens kontor, FIN = Finansdepartementet, J = Justis- og politidepartementet, S = Samferdselsdepartementet, OE = Olje- og energidepartementet, BF = Barne- og familiedepartementet, M = Miljøverndepartementet, K = Kulturdepartementet. **Stoltenberg II-1:** SMK = Statsministerens kontor, OE = Olje- og energidepartementet, HO = Helse- og omsorgsdepartementet, AI = Arbeids- og inkluderingsdepartementet, KR = Kommunal- og regionaldepartementet, NH = Nærings- og handelsdepartementet, FIN = Finansdepartementet, UD = Utenriksdepartementet. **Stoltenberg II-2:** SMK = Statsministerens kontor, UD = Utenriksdepartementet, FIN = Finansdepartementet, OE = Olje- og energidepartementet, NH = Nærings- og handelsdepartementet, K = Kunnskapsdepartementet, BLI = Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, KR = Kommunal- og regionaldepartementet. **Solberg:** SMK = Statsministerens kontor, JB = Justis- og beredskapsdepartementet, KULT = Kulturdepartementet, UD = Utenriksdepartementet, BLI = Barne- og inkluderingsdepartementet, AS = Arbeids- og sosialdepartementet, HO = Helse- og omsorgsdepartementet, KM = Kommunal- og moderniseringsdepartementet, S = Samferdselsdepartementet.)

Tabell 2 og figur 1 sier også noe forventningene i H2 og H2N. De to hypotesene forventer at bruken av kontrollmekanismer vil øke over tid. I tillegg til antall kryssende komitéledere og departementer med kryssende statssekretærer viser graf 1 også regjeringsavtalenes omfang tilbake til 1963. For kryssende komitéledere er retningen uklar. Her kan antall partier i koalisjonen og partienes styrke i Stortinget være en påvirkende faktor. Regjeringen Borten bestod for eksempel av fire partier. De hadde over halvparten av mandatene i Stortinget og trengte bare å dele komitélederposisjoner med Arbeiderpartiet. På den andre siden har dagens Høyre-FrP-regjering mindre enn halvparten av mandatene og måtte dele lederposisjoner med Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, men antallet kryssende komitéledere er fortsatt relativt høyt. I sum er det vanskelig å se et mønster mellom

mindretalls- og flertallsregjeringer. Antallet har heller ikke økt over tid. Med bakgrunn i intervjuene bør komitéledermekanismen uansett behandles med forsiktighet. Dagfinn Høybråten sa for eksempel i intervjuet jeg gjorde med han at et eventuelt mønster her ville være nærmest tilfeldig. Ingen av intervjuobjektene ga heller uttrykk for at komitéledermekanismen er en utbredt kontrollmekanisme på Stortinget. Kryssende statssekretærer har derimot blitt et stadig mer utbredt fenomen.

Mest påfallende er det høye antallet i den sittende Høyre-FrP-regjeringen: 9 departementer har i skrivende stund kryssende statssekretærer. Men også trendlinjen for antallet peker oppover siden fenomenet først oppsto under Willoch II. Spesielt fra og med Stoltenberg II har antallet kryssende statssekretærer i fagdepartementene vokst. Finansdepartementet og Statsministerens kontor ser ut til å ha etablert seg som selvsagte steder å ha kryssende statssekretærer.

Også i Utenriksdepartementet har det vært flere kryssende statssekretærer. Når det gjelder fagdepartementene, pekte Liv Signe Navarsete i intervjuet jeg gjorde med henne på at oppnevning av kryssende statssekretærer kan være drevet av saksspesifikke hensyn og hva som står på den politiske agendaen der og da. Utover Utenriksdepartementet er det ingen av fagdepartementene som skiller seg nevneverdig ut med hensyn til antall tilfeller av kryssende statssekretærer. Også regjeringsavtalenes omfang har økt kraftig siden 1963. De første koalisjonsregjeringene i denne studien ikke hadde regjeringsavtaler – i hvert fall ikke som jeg har funnet. Men så har omfanget økt kraftig. Hver nye regjering har satt ny rekord: Willoch II i 1983 med 8 sider, Syse i 1989 med 33, Bondevik I med 56, Stoltenberg II med 73 og Solberg med 75. Intervjuobjektene har pekt på at forklaringen kan være en læringseffekt. Politikerne har sett at jo mer man klarer å bli enige om på forhånd, jo lettere er det å være i regjering sammen. Samtidig har alle de tre intervjuobjektene påpekt at regjeringsavtalene tas veldig alvorlig og ansees som et nyttig virkemiddel. I sum gir dette støtte til H2 og H2N. Det er konsistent med argumentasjonen til Müller og Meyer (2010), uten at de tester det empirisk. Jeg har heller ikke funnet andre studier fra andre land som undersøker tidsaspektet eksplisitt. Bruken av de kryssende statssekretærer og regjeringsavtalenes omfang har økt over tid i Norge.



Figur 1: Utviklingen i bruken av de tre kontrollmekanismene fra Lyng til Solberg

To av de tre studerte kontrollmekanismene brukes dermed mer hyppig i nyere enn i tidligere koalisjonsregjeringer. Komitéledermekanismen viser ikke et klart mønster. Intervjuobjektene har uttrykt tvil knyttet til om dette er en mekanisme for koalisjonskontroll. Det bør altså undersøkes nærmere hvorvidt det faktisk kan omtales som en kontrollmekanisme i norsk sammenheng.

H3 og H3N gjelder fløypartiene og antar at de oftere vil bli utsatt for kontrollvirksomhet enn de sentrumsnære partiene. Siden denne oppgaven ikke involverer en tekstanalyse av regjeringsavtalene, er det kryssende komitéledere og statssekretærer som må observeres for å teste denne hypotesen. Det bør være flere komitéledere og statssekretærer fra de sentrumsnære partiene rettet mot fløypartiene enn motsatt. Som beskrevet i H3N er det kun

Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet som kvalifiserer til betegnelsen «fløypartier» i Norge.

Tabell 3: Hvem kontrollerer mest av Høyre og Fremskrittspartiet i regjeringen Solberg?

Parti	Kryssende komitéledere	Departement med kryssende statssekretærer
Høyre mot Fremskrittspartiet	3	4
Fremskrittspartiet mot Høyre	2	6

Tabell 4: Hvem kontrollerer mest av Senterpartiet, Ap og SV i regjeringen Stoltenberg II del 1?

Parti	Kryssende komitéledere	Departement med kryssende statssekretærer
Ap mot Senterpartiet	1	1
Ap mot SV	2	1
Senterpartiet mot Ap	1	3
Senterpartiet mot SV	0	1
SV mot AP	1	2
SV mot SP	0	0
<i>Sum sentrum mot SV</i>	2	2
<i>Sum SV mot sentrum</i>	1	2

Tabell 5: Hvem kontrollerer mest av Senterpartiet, Ap og SV i regjeringen Stoltenberg II del 2?

Parti	Kryssende komitéledere	Departement med kryssende statssekretærer
Ap mot Senterpartiet	0	1
Ap mot SV	2	0
Senterpartiet mot Ap	0	3
Senterpartiet mot SV	0	0
SV mot AP	0	3
SV mot SP	1	0
<i>Sum sentrum mot SV</i>	2	0
<i>Sum SV mot sentrum</i>	1	3

Tabellene 3, 4 og 5 gir liten støtte til H3 og H3N. Det er motsatt av hva Lipsmeyer og Pierce (2011) finner når de undersøker oppnevningen av kryssende statssekretærer. De konkluderer i en statistisk undersøkelse av 12 europeiske land med at « (...) the further the minister's party is from the coalition's ideological center, the more likely that minister is to have an overseeing junior minister» (Lipsmeyer og Pierce 2011:1159). Men i regjeringen Solberg er det fløypartiet Fremskrittspartiet som i sum har flest kontrollmekanismer rettet mot Høyre. Kontrollen mot SV fra sentrum er marginalt større enn motsatt i første del av Stoltenberg II. I andre del er kontrollen fra SV mot sentrum større enn motsatt. I sistnevnte regjering overlot

SV før øvrig kontrollen over Finansdepartementet til Arbeiderpartiet. Det er likevel krevende å sammenligne disse tallene, fordi SV i sum kontrollerte mange færre områder enn Arbeiderpartiet og Senterpartiet til sammen. Fra 2009-2013 hadde SV fire ministerposter. To av disse – altså halvparten – ble dekket av kryssende komitéledere fra Arbeiderpartiet. Og utover at SV hadde finansministeren i den første perioden, styrte partiet for øvrig departementer som ansees som relativt lite viktige, jamfør undersøkelsen til Druckman og Warwick (2005). Så relativt sett har kanskje kontrollvirksomheten mot SV vært større enn tallene skulle tilsi. Uansett, det lave antallet fløypartier som har deltatt i norske koalisjonsregjeringer gjør dette til et krevende fenomen å studere. Men med det datagrunnlaget som foreligger i dag, er det ikke belegg for å si at fløypartier vil bli utsatt for ekstra stor kontrollvirksomhet fra de mer sentrumsnære partiene.

H4 og H4N antar at de mindre partiene i en koalisjonsregjering vil oppnevne flere kryssende statssekretærer enn koalisjonens største parti. Bakgrunnen for dette er at de små partiene har færre mandater på Stortinget og dermed mindre mulighet til å benytte seg av komitéledermekanismen. Kryssende statssekretærer kan det i teorien oppnevnes svært mange av, uavhengig av den parlamentariske situasjonen. Det kan likevel tenkes at styrkeforholdet mellom partiene også begrenser de små partienes evne å oppnevne kryssende statssekretærer. Men siden det er vanskelig å måle hvor store småpartienes bidrag til regjeringsavtalen er, velger jeg her å anta at småpartiene vil utnytte statssekretærmekanismen til sin fordel, siden det ikke er noen formelle begrensninger knyttet til den slik som det er for komitéledermekanismen. De aktuelle regjeringene å studere i den norske konteksten er dermed Willoch II til Solberg, siden det før Willoch II ikke var noen kryssende statssekretærer.

Tabell 5 gir støtte til H4 og H4N. Forskjellen mellom det største og de mindre partiene er ikke slående, men hovedtrekket er klart. De mindre partiene har jevnt over har oppnevnt flere kryssende statssekretærer enn koalisjonens største parti. Trenden synes også å være tiltagende over tid, med Stoltenberg II-regjeringene og Solberg som skiller seg litt fra de første regjeringene. Antallet observasjoner er likevel lavt, så disse slutningene trekkes med stor forsiktighet. Samtidig kan det også her være forskjell på relative og absolutte tall. Med hensyn til at de store partiene kontrollerer langt flere departementer enn de små, kan kontrollvirksomheten til de store partiene relativt sett være større.

Tabell 6: Antall kryssende statssekretærer oppnevnt av hvert parti i ulike koalisjonsregjeringer. Koalisjonens største parti står i kolonnen til venstre. De mindre partiene står i midt- og høyrekolonnen.

Willoch II		
Høyre	Kristelig Folkeparti	Senterpartiet
0	1	1
Syse		
Høyre	Kristelig Folkeparti	Senterpartiet
0	1	0
Bondevik I		
Kristelig Folkeparti	Senterpartiet	Venstre
2	2	2
Bondevik II		
Høyre	Kristelig Folkeparti	Venstre
1	1	2
Stoltenberg II-1		
Arbeiderpartiet	Sosialistisk Venstreparti	Senterpartiet
2	2	4
Stoltenberg II-2		
Arbeiderpartiet	Sosialistisk Venstreparti	Senterpartiet
1	3	3
Solberg		
Høyre	Fremskrittspartiet	
4	6	

H5 og H5N antar at det vil være mer kontrollvirksomhet i flertallsregjeringer enn i mindretallsregjeringer. Bakgrunnen er ideen om at mindretallsregjeringer vil være mindre opptatt av koalisjonskontroll, siden de vil ha mer enn nok med å skrape sammen et flertall i nasjonalforsamlingen gitt den parlamentariske situasjonen. Flertallsregjeringer trenger ikke bekymre seg like mye over hva som foregår på Stortinget. Derfor vil heller ressursene bli brukt på koalisjonskontroll. For å undersøke dette spørsmålet nærmere vil jeg først se på de tre norske koalisjonsregjeringene som har hatt flertall på Stortinget. Deretter vil jeg sammenligne bruken av kontrollmekanismer sett opp mot den påfølgende mindretallsregjeringen. Tabellene 7, 8 og 9 indikerer ikke et klart mønster og gir ikke støtte til H5 eller H5N. Under flertallsregjeringene Borten og Willoch II var det flere kryssende komitéledere og statssekretærer sammenlignet med henholdsvis Korvald og Syse, begge mindretallsregjeringer. Regjeringsavtalen til Syse er derimot betydelig lenger enn den til Willoch II. Samtidig scorer mindretallsregjeringen Solberg høyere på samtlige kontrollmekanismer enn andre del av flertallsregjeringen Stoltenberg II. Men igjen er antallet observasjoner lavt. Det har kun vært tre koalisjonsregjeringer med flertall i Stortinget siden

1963. Samtidig kan tidsaspektet fra H2 og H2N være en faktor. Hvis kontrollvirksomheten vil være økende over tid, kan det være vanskelig å differensiere mellom flertalls- og mindretallsregjeringer selv med få års mellomrom. Foreliggende data indikerer uansett ikke en klar retning. Sett med norske øyne kan vi ikke konkludere med at flertallsregjeringer driver mer kontrollvirksomhet enn mindretallsregjeringer. Det er heller ikke grunnlag for å hevde det motsatte.

Tabell 7: Kontrollmekanismer under regjeringene Borten og Korvald

Kontrollmekanisme	Borten (flertallsregjering)	Korvald (mindretallsregjering)
Kryssende statssekretærer	0	0
Kryssende komitéledere	6	3
Regjeringsavtale (antall sider)	0	0

Tabell 8: Kontrollmekanismer under regjeringene Willoch II og Syse

Kontrollmekanisme	Willoch II (flertallsregjering)	Syse (mindretallsregjering)
Kryssende statssekretærer	2	1
Kryssende komitéledere	5	3
Regjeringsavtale (antall sider)	8	33

Tabell 9: Kontrollmekanismer under regjeringene Stoltenberg II (del 2) og Solberg

Kontrollmekanisme	Stoltenberg II-2 (flertallsregjering)	Solberg (mindretallsregjering)
Kryssende statssekretærer	5	9
Kryssende komitéledere	3	5
Regjeringsavtale (antall sider)	74	75

H6 og H6N antar at de studerte kontrollmekanismene faktisk er et uttrykk for koalisjonskontroll. Intervjuene med Dagfinn Høybråten, Valgerd Svarstad Haugland og Liv Signe Navarsete kan bidra til å teste hypotesene. Basert på intervjuene fremstår regjeringsavtalen som den mest rendyrkede kontrollmekanismen av de som studeres i denne oppgaven. Alle de tre tidligere partilederne ga uttrykk for at de brukte dokumentet aktivt i det daglige regjeringsarbeidet. Det virker også som om dokumentet tas svært alvorlig. Hvis et spørsmål er avklart i regjeringsavtalen, skal det mye til for å gå tilbake på dette. Hvis noe var nedfelt i dokumentet, så ble det sånn. Regjeringsavtalen er selvfølgelig også et verktøy for å kommunisere og markedsføre politikk. Men for koalisjonspartiene og –politikere er det, som Svarstad Haugland sa, en «fasit». Den kraftige veksten i regjeringsavtalenes omfang understreker også dokumentets viktighet. Intervjuobjektene forklarer det økte omfanget med

at politikerne har lært at jo mer man blir enige om forhånd, jo enklere kan regjeringssamarbeidet bli.

Kryssende statssekretærer synes også å være kontrollmekanismer – men det virker å være bare én del av jobben. Det finner også Askim, Karlsen og Kolltveit (2017) i deres undersøkelse om norske statssekretærer. De er viktige informasjonskilder for sitt moderparti, og holder partiledelsen oppdatert på hva som foregår i departementene. Dette informasjonsarbeidet gjør at partiledelsen får mer kunnskap og tidligere kan gripe inn i politiske prosesser for å korrigere kursen. Det er kontrollaspektet ved det. Samtidig understreker intervjuobjektene spesielt viktigheten av kryssende statssekretærer ved Statsministerens kontor og Finansdepartementet, to av de viktigste samordningsentralene. Intervjuobjektene sier at de kryssende statssekretærene her har en viktig rolle i informasjonsflyten og samordningen av koalisjonsarbeidet. De gjør altså en jobb for koalisjonen som helhet. Sånn sett er de ikke bare mekanismer for sitt eget parti, men nyttige personer som oljer regjeringmaskineriet. Det kan også være noe av grunnen til at det har blitt stadig flere kryssende statssekretærer. I likhet med regjeringsavtaler kan de ha bevist sin nytte.

Etter intervjuene fremstår kryssende komitéledere som en marginal og lite brukt kontrollmekanisme. Navarsete mente riktig nok at Arbeiderpartiet kunne ha gått for lederposisjonen i kommunal- og regionalkomiteen spesielt fordi Senterpartiet styrte Kommunal- og regionaldepartementet. Hun kunne likevel ikke erindre at Senterpartiet selv hadde aktivt posisjonert seg for å kontrollere koalisjonspartnerne via Stortingets komiteer. Høybråten avskrev i stor grad hele ideen om komitéledermekanismen. Heller ikke Svarstad Haugland opplevde det som en aktuell kontrollmekanisme. Dette stiller store spørsmålstegn ved hvorvidt komitéledermekanismen faktisk er en kontrollmekanisme eller ikke i Norge. Intervjuene peker mot et nei.

På bakgrunn av intervjuene virker regjeringsavtaler å være en tydelig kontrollmekanisme. Kryssende statssekretærer er også kontrollmekanismer, men deres arbeidsoppgaver og formål dekker også andre aspekter. Det er dermed støtte for H6 og H6N på disse punktene. Kryssende komitéledere fremstår derimot ikke som en særlig aktuell kontrollmekanisme i Norge. I fremtiden bør også andre studier av koalisjonskontroll undersøke hvordan og i hvilken grad kontrollen fungerer i praksis. Det vil gjøre at man med større sikkerhet kan si at de studerte mekanismene faktisk er uttrykk for kontrollvirksomhet.

7. Konklusjon

Denne masteroppgaven begynte med å stille tre forskningsspørsmål. For det første, hvor utbredt er bruken av de antatte kontrollmekanismene i Norge? Gjennom å studere forekomsten og omfanget av regjeringsavtaler og kryssende statssekretærer samt komitéledere har oppgaven dokumentert en solid økning i bruken av de antatte kontrollmekanismene. Regjeringsavtalene har blitt stadig lenger og de kryssende statssekretærene har blitt stadig flere. Regjeringsavtaler og kryssende statssekretærer har gått fra å være ikke-eksisterende fenomener til å bli sedvane. For kryssende komitéledere er retningen uklar, men intervju materialet peker mot at denne mekanismen ikke er spesielt relevant i Norge.

For det andre, bidrar visse politiske betingelser til økt bruk av kontrollmekanismer generelt og visse mekanismer spesielt? Bruken av kontrollmekanismer synes å øke i takt med saksfeltets og departementets viktighet. Det er de antatt viktigste departementene, som Statsministerens kontor, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet, som i størst grad er gjenstand for kontrollvirksomhet. Samtidig har intervjuobjektene påpekt at spesielt viktige dagsaktuelle spørsmål og hjertesaker også kan være en viktig årsak til at for eksempel kryssende statssekretærer blir oppnevnt. Den viktigste politiske betingelsen for at kontrollmekanismene skal bli brukt, synes å være at saksfeltet og departementet oppleves som viktig. De små partiene i norske koalisjonsregjeringer ser også ut til å ha oppnevnt flere kryssende statssekretærer enn koalisjonens største parti. Fløypartiene Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet har ikke blitt utsatt for den kontrollvirksomheten som først ble antatt. Utover det har det vært vanskelig å påvise andre politiske betingelser, for eksempel koalisjonens partisammensetning eller dens parlamentariske maktbalanse, som utløsende faktorer til bruk av kontrollmekanismer. Oppgaven har ikke klart å identifisere store forskjeller i bruken av kontrollmekanismer mellom mindretalls- og flertallsregjeringer.

Og for det tredje, representerer de teoretisk antatte kontrollmekanismene faktisk et uttrykk for kontrollvirksomhet i Norge? På bakgrunn av intervjuene fremstår regjeringsavtaler og kryssende statssekretærer som sentrale kontrollmekanismer i Norge, mens kryssende komitéledere synes å spille en helt marginal rolle i koalisjonskontrollen. Regjeringsavtalen virker å være den viktigste rendyrkede kontrollmekanismen av de tre studerte. Den legger sterke føringer for politikkutviklingen. Og jo mer et parti klarer å presse inn i regjeringsavtalen, jo mer har partiet å slå i bordet med senere. Kryssende statssekretærer synes å være både kontrollmekanismer og viktige brikker i samordningen av koalisjonen. De er viktige kunnskapskilder med nærhet til både statsråden og et spesialisert embetsverk. Den

tette kontakten er det vanskelig å finne en erstatning for, ifølge intervjuobjektene.

Samordningsdepartementene Statsministerens kontor og Finansdepartementet har blitt omtalt i intervjuene som ikke bare viktige steder å være representert for hvert enkelt parti, men at den tilstedeværelsen også er viktig for koalisjonen som helhet. Dermed fremstår kontrollvirksomheten som de kryssende statssekretærene driver med i disse samordningsdepartementene som mer vennligsinnet. De synes ikke å være aggressive og muskuløse vakthunder, men snarere observante bidragsytere. Intervjuobjektene har til og med pekt på tilfeller hvor en kryssende statssekretær nærmest har vært mer statsrådens mann enn sitt eget partis mann. Det er ikke nødvendigvis mistillit mot samarbeidspartiene som driver disse oppnevningene. Det er også et ønske om å forenkle og effektivisere samarbeidet. Men de er samtidig et uttrykk for at informasjonsflyten mellom koalisjonspartiene ikke er perfekt. Det oppstår dermed et behov for å finne mekanismer for å styrke informasjonsflyten. Det er naturligvis også en form for kontroll. Kunnskap er makt og ingen av partiene vil bli tatt på senga med overraskende nyheter. Så selv om intervjuobjektene har tonet ned kontrollaspektet, spesielt ved oppnevningen av kryssende statssekretærer, er likevel også det å være tett på informasjonsflyten en form for kontroll.

Det er vanskelig å si om de kryssende statssekretærene i fagdepartementene i større grad driver med kontrollvirksomhet enn de som er i samordningsdepartementene. Noe kan tyde på det. Liv Signe Navarsete pekte for eksempel på helt konkrete politiske saker som grunnen til at Senterpartiet valgte å oppnevne kryssende statssekretærer i ulike fagdepartement. Den type oppnevninger bærer preg av et ønske om interessehevding og –ivaretagelse i pågående og dagsaktuelle spørsmål. Uansett er dette et tema som bør undersøkes nærmere senere.

Kryssende komitéledere ble i stor grad avskrevet av intervjuobjektene. Kun Navarsete var åpen for at Arbeiderpartiet kunne ha ønsket å kontrollere Senterpartiet via kommunal- og regionalkomiteen under siste del av Stoltenberg II. Men ifølge henne hadde det ikke vært aktuelt for Senterpartiet å benytte seg av komitéledermekanismen. Heller ikke de to tidligere Kristelig Folkeparti-lederne mente det er en kontrollmekanisme som brukes aktivt i Norge.

Samtidig pekte alle intervjuobjektene også på andre mekanismer som var sentrale for å holde seg oppdaterte da de satt i regjering. De ukentlige møtene mellom stortingsgruppene og statsrådene ble trukket frem av samtlige. Disse møtepunktene ble ekstra viktig hvis man ikke hadde en kryssende statssekretær på plass. Det indikerer, som nevnt ovenfor, at det er vanskelig å konkurrere med kryssende statssekretærer når det gjelder nærhet til både statsråd og embetsverk. Uansett, møtene mellom stortingspolitikere og statsrådene fremstår som en

viktig arena for å følge med på politikktutviklingen. Også de interne samlingene i regjeringen, som regjeringsluncher, -konferanser og andre mer uformelle møteplasser, ble trukket frem. Regjeringens underutvalg ble i tillegg trukket frem, men det fremstår mer som et organ for problemløsning enn et kontrollorgan. I sum tyder dette på at det i tillegg til de tre studerte kontrollmekanismene også er andre verktøy som brukes for å overvåke koalisjonspartnere. Nøyaktig i hvilken form disse opptrer må være et spørsmål for senere forskning. Hvilke av mekanismene som er viktigst faller også utenfor hva denne oppgaven klarer å svare på.

Det teoretiske fundamentet som denne oppgaven hviler på, er en forutsetning om at gjensidig mistillit blant koalisjonspartiene driver eller utløser bruken av koalisjonskontrollmekanismer. Siden partiene og politikerne ikke kan stole på hverandre, må de ta grep som bøter på denne tillitssvikten. I intervjuene mine med de tidligere partilederne har de likevel tonet ned kontrollaspektet, og heller vektlagt for eksempel kryssende statssekretærers rolle som informasjonsbærere og tverrpolitiske koordineringshjelpere. Samtidig har også alle intervjuobjektene sagt at det var viktig for dem å følge med på hva som skjedde i departementer utenfor deres kontroll. De fryktet uventede og ubehagelige overraskelser. Det kan være interessant å spørre seg om teorien overdriver den mistilliten som er mellom koalisjonspartiene. Intervjuene peker i hvert fall mot at det også er andre hensyn enn et ønske om kontroll som styrer partienes adferd.

Denne oppgaven er ikke en komparativ studie av koalisjonskontroll i ulike land. Dens oppmerksomhet er rettet mot Norge. Det betyr ikke nødvendigvis at oppgavens verdi er begrenset til kun Norge. Flere av funnene er som påpekt konsistente med hva andre har kommet frem til i andre land. For eksempel at jo viktigere et politikkområde er, jo mer utsatt for kontrollvirksomhet er det. Men jeg erkjenner samtidig at mine kunnskaper om for eksempel europeisk politikk er for begrenset til å si mye om studiens gyldighet på kontinentet. Müller og Meyer (2010:1088) argumenterer også for at store hull i koalisjonskontrolllitteraturen gjør det vanskelig å generalisere: « (...) it is hard to generalise from the state of the art for two reasons: uneven coverage and lack of comparability of existing studies, even within countries». Andre faktorer som jeg ikke har målt kan også være sentrale. Politisk avstand, målt enten fra sak til sak eller helhetlig ideologi, kan være en utløsende faktor. I denne oppgaven har jeg kun sett på «fløypartier» uten å gå nærmere inn den politiske avstanden. Tilliten mellom koalisjonspartiene kan også være avgjørende. En antagelse her er at høy tillit fører til mindre koalisjonskontroll. Tillit eller mistillit er likevel krevende å måle.

Det å skrive en masteroppgave fordrer at man foretar visse veivalg. Tid, ressurser og antall sider er begrensninger som gjør at man må prioritere. Denne oppgaven har valgt å rette oppmerksomheten mot de tre antatte kontrollmekanismene som synes å være mest fremtredende i litteraturen. Det betyr at andre potensielle mekanismer har blitt utelatt. En konsekvens av dette er at oppgaven kan ha sett bort ifra det som faktisk er de viktigste og mest relevante kontrollmekanismene for norske koalisjonsregjeringer. Intervjuene har allerede indikert at komitéledermekanismen ikke er særlig relevant. Intervjuene har også indikert at det finnes andre mekanismer som brukes systematisk i Norge. Dette er altså møtene mellom stortingsgruppene og statsrådene samt regjeringssamlinger. Kontrollmekanismene kan også være flytende og endre seg over tid. Kanskje var de uformelle mekanismene enda sterkere i tidligere regjeringer, og at det er derfor det ble brukt færre av de studerte mekanismene da? Kan det tenkes at tilliten mellom partiene i tidligere koalisjonsregjeringer var høyere, og at kontrollmekanismer derfor ikke var like nødvendig? Eller kan politiske prosesser ha blitt så komplekse at nyere koalisjonsregjeringer har sett seg nødt til å utvide omfanget av overvåkning og kontroll?

Koalisjonskontroll er fortsatt et relativt ungt og ubeskrevet forskningsfelt. Denne oppgaven har forsøkt å yte et innledende og kartleggende bidrag til litteraturen om praktiseringen av koalisjonskontroll i Norge. Andre forskere og studenter som ønsker å se nærmere på dette, har et hav av valgmuligheter. For eksempel kan man se nærmere på eventuelle forskjeller mellom kryssende statssekretærer i fagdepartementene og samordningsdepartementene. Drives det mer kontrollvirksomhet i fagdepartementene? Man kan også undersøke om det er slik at statsrådene lengst fra det politiske sentrum utsettes for mer kontrollvirksomhet enn de mer sentrumsnære statsrådene. Samtidig har intervjuene indikert at både kontakten mellom stortingsgruppene og regjering samt de formelle og uformelle møteplassene for regjeringsmedlemmene burde studeres nærmere. Videre kan forhandlingene rundt skrivingen av regjeringsavtaler være et spennende tema. I det hele tatt byr temaet «koalisjonskontroll i praksis» på en rekke interessante muligheter for fremtidig forskning.

Referanseliste

Aftenposten (1963) *Regjeringens erklæring*. Aftenposten, mandag 16. september 1963, side 2.

Aftenposten (1965a) *Priser - skatt og boliger nyvurderes. Enighet i Regjeringen om et boligprogram i erklæringen*. Aftenposten, torsdag 21. oktober 1965, side 5.

Aftenposten (1965b) " - Like lett å bli enige nu som i 1963". Aftenposten, fredag 17. september 1963, side 1 og 31.

Aftenposten (1965c) *Stray: Reformene vil bli tatt opp i tur og orden*. Aftenposten, lørdag 23. oktober 1965, side 2.

Aftenposten (1981) *Borgerlig alternativ fremlagt*. Onsdag 3. juni 1981, side 4.

Aftenposten (1986) *Sverre Gaarden til Heløe*. Lørdag 15. mars 1986, side 23.

Aftenposten (2010) *Ap strammer til*. Lederartikkel i Aftenposten, lørdag 4. september 2010, side 2.

Aftenposten (2013) *Her er samarbeidsavtalen mellom Høyre, FrP, KrF og Venstre*. Hentet 27. februar 2017 fra http://www.aftenposten.no/norge/Her-er-samarbeidsavtalen-for-Hoyre_-FrP_-KrF-og-Venstre-107604b.html

Andeweg, Rudy B. (2000) «Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers». *European Journal of Political Research*, volum 37, side 377-35.

André, Audrey, Sam Depauw og Shane Martin (2016) «'Trust Is Good, Control Is Better': Multiparty Government and Legislative Organization». *Political Research Quarterly*, volum 69, nummer 1, side 108-120.

Arrow, Kenneth J. (1968) "The Economics of Moral Hazard: Further Comment". *The American Economic Review*, volum 58, nummer 3, del 1, side 537-539.

Askim, Jostein, Rune Karlsen og Kristoffer Kolltveit (2017) *The Spy Who Loved Me: An In-depth Study of Cross-partisan Junior Ministers in Coalition Governments*. Paper presentert på forskningsseminar på Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 4. april 2017.

Bonde, Aslak (2001) *Høyre vant nesten alt*. Aftenposten, torsdag 20. september 2001, side 2.

- Bondevik, Kjell Magne (2006) *Et liv i spenning*. Oslo: Aschehoug.
- Brigg, Øyvind (1983a) *Slag for hjertesak*. VG, fredag 2. desember 1983, side 3.
- Brigg, Øyvind (1983b) *KrF-knefall for Høyre*. VG, lørdag 10. desember 1983, side 7.
- Brigg, Øyvind (1985) *Kr.F.-garanti til Willoch*. VG, onsdag 24. april 1985, side 4.
- Brigg, Øyvind, Stein Gauslaa, Åsne Haugli og Arne Skogseth (1983) *Willoch tok alle stikk*. VG, onsdag 8. juni 1983, side 5.
- Brox, Johan (2011) *SV ut av Giskes departement*. Klassekampen, tirsdag 15. februar, side 9.
- Bryman, Alan (2012) *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press
- Carrol, Royce og Gary W. Cox (2012) «Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments». *Comparative Political Studies*, volum 45, nummer 2, side 220-236.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2008) «The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case». *Public Organization Review*, volum 8, side 97-116.
- Clark, Terry D. og Diana Jurgeleviciute (2008) «'Keeping Tabs' on Coalition Partners: a Theoretically Salient Case Study of Lithuanian Coalition Governments». *Europe-Asia Studies*, volum 60, nummer 4, side 631-62.
- Druckman, James N. og Paul V. Warwick (2005) «The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies». *European Journal of Political Research*, volum 44, utgave 1, side 17-42.
- Dunleavy, Patrick og Simon Bastow (2001) «Modelling coalitions that cannot coalesce: A critique of the Laver-Shepsle approach». *West European Politics*, volum 24, nummer 1, side 1-26.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz (2013) «The Politics of Patronage and Coalition: How Parties Allocate Managerial Positions in State-Owned Enterprises». *Political Studies*, volum 62, nummer 2, side 398-417.
- Eriksrud, Aslak M., Pål Ertzaas og Nina Ruud (2001) *Bondevik og KrF krever gass- nei*. VG, fredag 14. september 2001.

Falcó-Gimeno, Albert (2014) «The use of control mechanisms in coalition governments: The role of preference tangentiality and repeated interactions». *Party Politics*, volum 20, nummer 3, side 341-356.

Forhandlingsprotokoll fra Soria Moria (2005) *Protokoll fra regjeringsforhandlinger mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Soria Moria 26. september til 13. oktober 2005*. Hentet fra Riksarkivets mappe «Regjeringsforhandlingene mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005 - RA/PA-1416/A/L0001».

Foss, Per-Kristian (2010) *Innenfra*. Oslo: Aschehoug.

Garvik, Olav (2002) *Passer på Høyre-statsrådene*. Bergens Tidende, tirsdag 20. august 2002, side 7.

Giannetti, Daniela og Michael Laver (2005) «Policy positions and jobs in the government». *European Journal of Political Research*, volum 44, nummer 1, side 91-120.

Greene, Zachary og Christian B. Jensen (2014) «Manifestos, salience and junior ministerial appointments». *Party Politics*, volum 22, nummer 3, side 382-392.

Haga, Åslaug (2012) *Rødgrønn*. Oslo: Schibsted.

Hagen, Jørn Mikael (2011) *Går av som statssekretær*. Hentet 16. mars 2017 fra <http://www.folkebladet.no/article427788.ece>

Havro, Hilde Lysengen (2013) *Ei uvanleg politisk tid*. Nationen, fredag 4. oktober 2013, side 20.

Hegtun, Halvor (2006) *Nye krangler står i kø*. Hentet 30. januar 2017 fra <http://www.aftenposten.no/norge/politikk/Nye-krangler-star-i-ko-421123b.html>

Heidar, Knut (2012) «Hva betyr partiene for valg og regjeringsdannelse i dag – og hva er konsekvensene for det norske demokratiet?». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, volum 28, nummer 3, side 173-195.

Indridason, Indridi H. og Gunnar Helgi Kristinsson (2013) «Making words count: Coalition agreements and cabinet management». *European Journal of Political Research*, volum 52, nummer 6, side 822-846.

Innst. S. nr. 211. (1996-97) Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om Langtidsprogrammet 1998-2001. St.meld. nr. 4 (1996-97). Hentet 1. februar fra https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1996-97&paid=6&wid=alb&psid=DIVL159&pgid=alb_0057&s=False

Innst. S. nr. 305. (1988-89) Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1990-93. (St.meld. nr. 4.) Hentet 31. januar 2017 fra https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1988-89&paid=6&wid=alb&psid=DIVL682&pgid=alb_1051

Jensen, Michael C. og William H. Meckling (1976) "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure". *Journal of Financial Economics*, volume 3, nummer 4, side 305-360.

Johnsen, Alf Bjarne (2001) *Dette skal Høyre og KrF slåss om*. VG, tirsdag 11. september 2001, side 4.

Karlsen, Kirsten (2005) *Jens' Soria Moria-drøm*. Dagbladet, fredag 15. juli 2005, side 16.

Kim, Dong-Hun og Gerhard Loewenberg (2005) «The Role of Parliamentary Committees in Coalition Governments. Keeping Tabs on Coalition Partners in the German Bundestag». *Comparative Political Studies*, volum 38, nummer 9, side 1104-1129.

Kløvstad, Øystein Langberg og Carl Alfred Dahl (2013) *Høyres «bauta» skal vokte Siv Jensen*. Aftenposten, torsdag 17. oktober 2013, side 26.

Kolltveit, Kristoffer (2013) «Concentration of Decision-Making Power: Investigating the Role of the Norwegian Cabinet Subcommittee». *World Political Science*, volum 9, nummer 1, side 173–95.

Korvald, Lars (1982) *Politikk og kall*. Tananger: Rocon.

Kristiansen, Jens Ove (2008) *Hanssen overtar Helsedepartementet*. Nationen, lørdag 21. juni 2008, side 8.

Kristiansen, Kåre (1989) *Når sant skal sies*. Oslo: Schibsted.

Kristiansen, Stein K. (1981) «Willoch skal ikke bli sjeik». VG, lørdag 29. august 1981, side 5.

Langslet, Lars Roar (1989) *Samarbeidets arkitekt*. Oslo: Cappelen.

- Laver, Michael og Kenneth A. Shepsle (1990) «Coalitions and Cabinet Government». *American Political Science Review*, volum 84, nummer 3, side 873-890.
- Laver, Michael og Kenneth A. Shepsle (1996) *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press
- Lee, Irina (2005) *Disse to skal skygge Jens*. Bergens Tidende, lørdag 22. oktober 2005, side 6.
- Lipsmeyer, Christine S. og Heather Nicole Pierce (2011) «The Eyes that Bind: Junior Ministers as Oversight Mechanisms in Coalition Governments». *The Journal of Politics*, volum 73, nummer 4, side 1152-1164.
- Lund, Helge (1989) *Regjering med egen selvmordsparagraf*. Dagens Næringsliv, torsdag 5. oktober 1989, side 2.
- Lupia, Arthur (2003) «Delegation and its Perils» i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, side 33-54. Oxford: Oxford University Press.
- Lyng, John (1973) *Vaktskifte: erindringer 1953-1965*. Oslo: Cappelen.
- Lysebu-erklæringen (1989) *Politisk grunnlag for en ny regjering utgått av Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet*. Hentet fra Riksarkivets mappe «Forhandlingsmøtene 1989 mellom Høyre, KrF og Senterpartiet om dannelse av regjering - RA/PA-0697/A/L0001».
- Løkeland-Stai, Espen (2013) *Planlegger for 12 år med blåblått*. Dagsavisen, tirsdag 17. desember 2013, side 6-7.
- Malmø, Morten (1984) *Hauken i Statfjordsaken*. Aftenposten, lørdag 24. november 1984, side 4.
- Martin, Lanny W. og Georg Vanberg (2004) «Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny». *American Journal of Political Science*, volum 48, nummer 1, side 13-27.
- Martin, Lanny W. og Georg Vanberg (2005) «Coalition Policymaking and Legislative Review». *American Political Science Review*, volum 99, nummer 1, side 93-106.

Martin, Shane og Sam Depauw (2009) *Parliamentary Committees and Multi-Party Government*. Paper presentert ved ECPR Joint Sessions 2009. Hentet 2. oktober 2016 fra <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/cec5f1c2-deb2-41b4-8dd4-9a89cc4001fc.pdf>

Miller, Bernhad og Wolfgang C. Müller (2010) «Managing Grand Coalitions: Germany 2005-09». *German Politics*, volum 19, nummer 3-4, side 332-352.

Mosveen, Eirik og Gøran Bohlin (1997) *Han har Norges verste jobb*. VG, fredag 31. oktober 1997, side 4.

Moury, Catherine (2010) «Coalition agreement and party mandate: How coalition agreements constrain the ministers». *Party Politics*, volum 17, nummer 3, side 385-404.

Müller, Wolfgang C. (1997) «Österreich: Festgefügte Koalitionen und stabile Regierungen» i Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (red.) *Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung*, side 109-160. Wien: Signum.

Müller, Wolfgang C. og Kaare Strøm (2008) «Coalition agreements and cabinet governance» i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.) *Cabinets and coalition bargaining: The democratic life cycle in Western Europe*, side 159-99. Oxford: Oxford University Press.

Müller, Wolfgang C. og Thomas M. Meyer (2010) «Meeting the Challenges of Representation and Accountability in Multi-Party Governments». *West European Politics*, volum 33, nummer 5, side 1065-1092.

Møteprotokoll fra regjeringsforhandlinger (1972) *Referat fra regjeringsforhandlingene*. Hentet fra Riksarkivets mappe «Seip, Helge - RA/PA-0650/D/L0003/0001 (Regjeringen Korvald. Regjeringsforhandlinger)».

NOU 1974:18 (1974) *Statssekretærordningen m.m. - utredning om statssekretærordningen og ordningen med personlige sekretærer eller medarbeidere for statsrådene*. Hentet 20. oktober 2016 fra <http://www.nb.no/nbsok/nb/1fc75697f71b7ec2c7643d582b80a6fb.nbdigital?lang=no#0>

NRK (2013) *Borgerlig duell om Lofoten*. Hentet 27. februar 2017 fra <https://www.nrk.no/nordland/borgerlig-duell-om-lofoten-1.7548153>

NSD (2017a) *Statssekretærarkivet*. Hentet 18. mars 2017 fra http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=regjering&lan=&institusjonsnr=2&arkivnr=21&MenuItem=N1_2&ChildItem=&State=collapse

NSD (2017b) *Statsrådsarkivet*. Hentet 18. mars 2017 fra http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=regjering&lan=&institusjonsnr=2&arkivnr=20&MenuItem=N1_2&ChildItem=&State=collapse

NTB (1985) *For første gang på 12 år går en KrF-politiker inn i ledelsen i Sosialdepartementet*. Hentet 7. januar 2017 fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055013198510101546&serviceId=2>

NTB (1997) *Tiltak mot «forskjells-Norge»*. Hentet 2. februar 2017 fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055013199708200124&serviceId=2>.

NTB (2007) *SV-er skammer seg over sin egen regjering*. Hentet 30. januar 2017 fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055013200705300351490705300425&serviceId=2>.

Olsen, Kurt-Johnny og Trygve Indrelid (1989) *Enighet om en ny politikk*. Aftenposten, torsdag 5. oktober 1989, side 6.

Protokoll fra regjeringsforhandlingene (1965) *Möte i forhandlingsutvalget 5. oktober 1965 kl. 17*. Hentet fra Riksarkivets mappe «Seip, Helge - RA/PA-0650/D/L0001/0001 (Regjeringen Borten. Dannelse og avgang)».

Protokoll fra regjeringsforhandlingene (1983) *Forhandlingsprotokoll*. Hentet fra Riksarkivets mappe «Forhandlingsmøtene 1983 mellom Høyre, KrF og Senterpartiet om dannelse av regjering - RA/PA-0696/A/L0001».

Rasch, Bjørn Erik (2004) *Kampen om regjeringsmakten*. Bergen: Fagbokforlaget.

Referat fra forhandlingene på Voksenåsen (1997) *Regjeringsforhandlinger 1997, protokoll*. Hentet fra Riksarkivets mappe «Jakobsen, Johan . J - RA/PA-1257/H/L0002/0005 (Regjeringsforhandlinger)».

Referat fra regjeringsforhandlingene (1989) *Referat fra forhandlingsmøte mandag 9. oktober 1989 kl. 16.30*. Hentet fra Riksarkivets mappe «Forhandlingsmøtene 1989 mellom Høyre, KrF og Senterpartiet om dannelse av regjering - RA/PA-0697/A/L0001».

Regjeringen (2005) *Plattform for regjerings samarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*. Hentet 7. februar 2017 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamoria.pdf

Regjeringen (2009) *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009-2013*. Hentet 8. februar 2017 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2009/ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf

Regjeringen (2013) *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Hentet 12. februar 2017 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>

Regjeringen Bondevik IIs andre protokoll (2001) *Andre protokoller*. Hentet fra Riksarkivets mappe «Forhandlingsmøtene 1983 mellom Høyre, KrF og Senterpartiet om dannelse av regjering - RA/PA-0696/A/L0001».

Regjeringen Bondevik IIs forhandlingsprotokoll (2001) *Forhandlingsprotokoll med vedlegg*. Hentet fra Riksarkivets mappe «Forhandlingsmøtene 2001 mellom Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre om dannelse av regjering - RA/PA-1395/A/L0001».

Regjeringen Bondevik IIs hemmelige protokoll (2001) *Protokollførte merknader. Vedtatt i forhandlingsmøte 8. oktober 2011. (Hemmelig protokoll fra Sem)*. Hentet fra Riksarkivets mappe «Forhandlingsmøtene 1983 mellom Høyre, KrF og Senterpartiet om dannelse av regjering - RA/PA-0696/A/L0001».

Regjeringen Willoch IIs hemmelige protokoll (1983) *Utdrag av referat fra forhandlingene mellom Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet om omdannelse av regjeringen mai/juni 1983*. Hentet fra Riksarkivets mappe «Forhandlingsmøtene 1983 mellom Høyre, KrF og Senterpartiet om dannelse av regjering - RA/PA-0696/A/L0001».

Regjeringen Willoch IIs regjeringsavtale (1983) *Protokoll om det politiske grunnlag for omdannelse av regjeringen*. Hentet fra Riksarkivets mappe «Forhandlingsmøtene 1983 mellom Høyre, KrF og Senterpartiet om dannelse av regjering - RA/PA-0696/A/L0001».

Retningslinjer for regjeringsforhandlingene (2001) *Vedlegg 1: Retningslinjer for regjeringsforhandlingene*. Hentet fra Riksarkivets mappe «Forhandlingsmøtene 2001 mellom Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre om dannelse av regjering - RA/PA-1395/A/L0001».

Ruud, Solveig (2006) *Holder Stoltenberg i ørene*. Aftenposten, søndag 30. april 2006, side 6.

Schermann, Katrin og Laurenz Ennser-Jedanastik (2014) «Coalition Policy-Making under Constraints: Examining the Role of Preferences and Institutions». *West European Politics*, volum 37, nummer 3, side 564-583.

Sejerstad, Francis (2003) *Opposisjon og posisjon*. Oslo: Pax Forlag.

Skarvøy, Lars Joakim og Oda Leeran Skjetne (2017) *Slik bråsnudde Frp-Siv om handlingsregelen*. Hentet 14. mai 2017 fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/erna-solberg/slik-braasnudde-frp-siv-om-handlingsregelen/a/23927447/>

Skarvøy, Lars Joakim, Alf Bjarne Johnsen, Magnus Newth og Trond Solberg (2016) *Erna om Lofoten-tabben: Glemte samarbeidsavtalen*. Hentet 27. februar 2017 fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/solberg-regjeringen/erna-om-lofoten-tabben-glemte-samarbeidsavtalen/a/23789011/>

Skjævesland, Odd Inge (1985) *Kr.F. godtar endringene*. Aftenposten, fredag 1. november 1985, side 3.

Skogseth, Arne (1983) – *Sekken må snøres*. VG, tirsdag 5. juli 1983, side 3.

Smith, Adam ([1776] 1991) *The Wealth of Nations*. New York: Everyman's Library.

Smith, Eivind (2015) «'Ministerstyre' - et hinder for samordning?» *Nytt Norsk Tidsskrift*, volum 31, utgave 3, side 258-266.

Statsministerens kontor (2016) *Statssekretær Himanshu Gulati til Kulturdepartementet*. Hentet 1. mars 2017 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statssekretar-himanshu-gulati-til-kulturdepartementet/id2470545/>

Stoltenberg, Jens (2016) *Min historie*. Oslo: Gyldendal.

Stortinget (2017a) *Komiteene*. Hentet 18. mars 2017 fra

<https://stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Komiteene/>

Stortinget (2017b). *Historiske komiteer*. Hentet 18. mars 2017 fra

<https://stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Komiteene/Historiske-komiteer/>

Stortingstidende (1951) *Statsminister Torps erklæring*. Hentet 23. februar 2017 fra

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringserklaring/id2478440/>

Stortingstidende (1955) *Erklæring fra den nye regjering*. Hentet 23. februar 2017 fra

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringserklaring/id2478221/>

Stortingstidende (1963) *Erklæring fra den nye regjering*. Hentet 23. februar 2017 fra

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringens-tiltredelseserklaring/id2466042/>

Stortingstidende (1965) *Erklæring fra Regjeringen*. Hentet 23. februar 2017 fra

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringserklaring/id2467239/>

Stortingstidende (1972) *Erklæring fra Regjeringen*. Hentet 24. februar 2017 fra

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringens-tiltredelseserklaring/id2465850/>

Strøm, Kaare (2000) «Delegation and accountability in parliamentary democracies».

European Journal of Political Research, volum 37, nummer 3, side 261-290.

Strøm, Kaare (2014) «Regjeringsdannelser» i Hanne Marthe Narud, Knut Heidar og Tore

Grønlie (red.) *Stortingets historie 1964-2014*, side 417-438. Bergen: Fagbokforlaget.

Strøm, Kaare og Wolfgang C. Müller (1999) «The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies». *Journal of Legislative Studies*, volum 5, nummer 3-4, side 255-282.

Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller og Daniel Markham Smith (2010) «Parliamentary Control of Coalition Governments». *Annual Review of Political Science*, volum 13, side 517-535.

Svabø, Terje (1981) *Flertallsregjering er målet*. Aftenposten, lørdag 30. mai 1981, side 3.

Svabø, Terje (1985) *Sp.s «finansminister»*. Aftenposten, lørdag 4. mai 1985, side 4.

Sølhusvik, Lilla (2012) *Kristin Halvorsen*. Oslo: Cappelen Damm.

Sønstelie, Rolf og Eirik Mosveen (2002) *KrF-statsråder overvåker Høyre*. VG, mandag 19. august 2002, side 14.

Thies, Michael F. (2001) «Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments». *American Journal of Political Science*, volum 45, nummer 3, side 580-598.

Tzelgov, Eitan (2015) «Coalition oversight and blame avoidance in Greece». *European Political Science Review*, hentet 29. september 2016 fra <https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/coalition-oversight-and-blame-avoidance-in-greece/6780FB040920A716CBFBDAABC4F8918C>.

VG (1965) *Politikere og presse*. Lederartikkel i VG, mandag 25. oktober 1965, side 2.

Vogt-Kielland, Cato og Per Ellingsen (2001) *Her får de trøbbel*. Dagbladet, onsdag 19. september 2001, side 20.

Wettre Johnsen, Egil (1984) *Høyres formann Erling Norvik: Advarer mot soloutspill i Regjeringen*. Aftenposten, tirsdag 20. november 1983, side 4.

Willoch, Kåre (1990) *Statsminister*. Oslo: Schibsted.

Willoch, Kåre (2002) *Myter og virkelighet*. Oslo: Cappelen.

Vedlegg A: Intervjuguide

Intervjuguide til intervjuer med Valgerd Svarstad Haugland, Dagfinn Høybråten og Liv Signe Navarsete:

1. Først vil jeg begynne å snakke om kryssende statssekretærer, altså statssekretærer i et departementet hvor statsråden er fra et annet parti. Da du satt i regjering var det kryssende statssekretærer i departement X, Y og Z, og ditt parti hadde en kryssende statssekretær i departement X og Y. Kan du fortelle om deres rolle generelt da du satt i regjeringen, og hva som var bakgrunnen for at ditt parti oppnevnte en kryssende statssekretærer i departement X?
2. Neste tema er regjeringsavtaler. Det aktuelle dokumentet fra da du satt i regjering er X-erklæringen. Kan du fortelle om hvordan dette dokumentet ble brukt i det daglige arbeidet under din tid i regjering og hvor viktig slike regjeringsavtaler er?
3. Det tredje temaet er komitéledere på Stortinget. Teorien sier at hvis koalisjonsparti A har statsråden i for eksempel Finansdepartementet, kan koalisjonsparti B gjøre krav på lederen av Finanskomiteen som en kontrollmekanisme. Da du satt i regjering hadde koalisjonsparti A statsråden i departement X, mens leder av komité X kom fra koalisjonsparti B. Representerer dette et forsøk på overvåkning/kontroll, og hvis ja: hvordan fungerer dette i praksis?
4. Hvor viktig var det for deg og ditt parti å overvåke hva som foregikk i de departementene som ble styrt av de andre regjeringspartiene og hvilket verktøy opplevde du som mest hensiktsmessig?