

«Den solbergske parlamentarisme»: Ny og særegen i norsk politikk?

*Av Kaare W. Strøm, University of California, San Diego,
og Jan Erik Grindheim, Civita og Universitetet i Sørøst-Norge*

Ved stortingsvalget 11. september 2017 fikk Høyre, Fremskrittspartiet (FrP), Venstre og Kristelig Folkeparti (KrF) samlet flertall i Stortinget, og statsminister Erna Solbergs regjering fra 2013 kunne fortsette. Etter sonderinger med Høyre og FrP frem mot årsskiftet besluttet Venstre å innlede forhandlinger om å delta i en trepartiregjering. Forhandlingene ledet frem til Jeløya-plattformen, og Venstre ble en del av regjeringen 17. januar 2018 etter de lengste koalisjonsforhandlingene i norsk politisk historie. De varte i 128 dager.

Da statsministeren la frem regjeringserklæringen til den utvidede regjeringen i Stortinget, mente parlamentarisk leder i Senterpartiet (Sp), Marit Arnstad, at det var utviklet en ny regjeringspraksis i Norge som hun kalte «Den solbergske parlamentarismen». I dette la hun at regjerings- og støttepartiene av og til stemmer mot egen regjering, at de ikke forsvarer vedtak som skal gjennomføres, og at enkelte medlemmer av regjeringen av og til bruker en retorikk som andre regjeringsmedlemmer ikke kan stille seg bak. I en kommentar til Arnstad skrev leder i tankesmien Civita, Kristin Clemet, at «(h)vis jeg forstår Arnstad rett, mener hun at denne formen for parlamentarisme er kritikkverdig, og at den «flytter grenser i norsk politikk»». ¹

Selv mente Clemet at det hverken er rart, nytt eller i seg selv kritikkverdig at «praktiseringen av parlamentarismen arter seg forskjellig under ulike regjeringer. Det har den gjort opp gjennom historien, og det gjør den fordi den parlamentariske situasjonen stadig er i endring.» ² Dessuten har det, som Clemet også påpeker, stor betydning for måten regjeringen arbeider på og hvordan den forholder seg til Stortinget, hvilke partier den består av og hvilke tradisjoner, kulturer og erfaringer partiene har med seg inn i regjeringssamarbeidet.

Som vi skal se i dette notatet, er ikke forholdet mellom Storting og regjering på noen måte gitt i norsk statsskikk. Parlamentarismen pålegger regjeringen et ansvarsforhold overfor Stortinget,

men dette kan praktiseres på forskjellige måter. De konstitusjonelle rammene for norsk parlamentarisme er på flere områder særegne, og de har endret seg over tid. Forholdet til Stortinget praktiseres også ulikt av forskjellige regjeringer, avhengig av om vi har en flertalls- eller mindretallsregjering, en ettparti- eller koalisjonsregjering, og parlamentarisk praksis avhenger dessuten av hvilke partier som inngår i disse regjeringene, og av forholdene mellom dem. Her vil vi vise hvordan alle disse faktorene har påvirket norsk parlamentarisk praksis i de siste tiårene.

Fra «stoltenbergsk» til «solbergsk» parlamentarisme

Begrepet «Den solbergske parlamentarismen» ble opprinnelig lansert etter stortingsvalget i 2013 av daværende politisk kommentator i Bergens Tidende, Frank Rossavik.³ Etter erfaringene med Jens Stoltenbergs rødgrønne flertallskoalisjon fra 2005 til 2013, mente Rossavik at det var behov for en ny parlamentarisk praksis når Erna Solberg skulle danne en mindretallskoalisjon hvor FrP for første gang skulle gå i regjering, med støtte fra KrF og Venstre for å oppnå et politisk flertall i Stortinget.

Rossavik begrunnet dette med at Stoltenbergs regjering hadde vært den første flertallsregjeringen i Norge på 20 år. Dette hadde ført til en forskyvning av maktforholdet mellom Storting og regjering i favør av regjeringen, og skapt et forhold mellom de to statsmaktene hvor flere av stortingsrepresentantene klaget over at Stortinget var blitt satt på sidelinjen i den politiske utviklingen, og at regjeringen oppførte seg arrogant overfor de folkevalgte representantene. På forsommeren i 2007 kunne for eksempel avisen VG sitere noen fremtredende opposisjonspolitikere som kalte den aktuelle situasjonen for «en meningsløs opposisjonstilværelse, blottet for makt og innflytelse»: de følte seg «tilsidesatt og overkjørt.»

Leder for KrF, Dagfinn Høybråten, brukte uttrykket «den stoltenbergske parlamentarisme» om den sterke posisjonen regjeringen hadde fått overfor Stortinget, mens Stoltenberg selv svarte at: «Jeg har sett uttrykket stoltenbergsk parlamentarisme er blitt brukt om den situasjonen vi har med en flertallsregjering. Men å bruke flertallsmakten er ikke arroganse fra vår side.»⁴ Stoltenberg sa han ønsket etter å samarbeide med Stortinget, og mente at det hadde den rødgrønne regjeringen også lyktes med i enkelte store saker, blant annet pensjonsreformen og privatskoleloven.

Men Stoltenberg ble ikke bare beskyldt for å ha vist mindre interesse for innspill fra opposisjonen og hva som foregikk i Stortinget enn det de forutgående mindretallsregjeringene hadde gjort. Han fikk også kritikk fra regjeringspartienes stortingsgrupper, selv Aps egen gruppe. I februar 2009 fortalte for eksempel mediene at Sp hadde presset gjennom en skjerping av rasismeparagrafen under revidering av straffeloven som Jens Stoltenberg sa hadde vært behandlet i Aps stortingsgruppe, mens flere av partiets gruppede medlemmer sa til pressen at dette ikke var tilfelle.⁵

Som vi skal se senere i dette notatet, var det likevel bruken av det som heter regjeringens underutvalg som skapte størst irritasjon hos Aps regjeringspartnere, særlig Sp. I boken «Rødgrønn» beskriver for eksempel Sps tidligere leder og statsråd, Åslaug Haga, at under Jens Stoltenbergs flertallsregjering ble Stortinget parkert på sidelinjen mens all makt ble samlet i en indre kjerne av regjeringen: det uformelle beslutningsorganet som kalles underutvalget. I en kommentar til presentasjonen av

boken i oktober 2012, forklarte Haga at i hennes tid i den rød-grønne regjeringen (fra 2005 til 2008), ble ikke de viktige beslutningene tatt i Stortinget, og de ble ikke annet enn formelt vedtatt av en samlet regjering. I praksis ble de tatt i det regjeringsinterne underutvalget hvor de tre partilederne møttes, men hvor hun som fagstatsråd følte at statsminister Jens Stoltenberg (Ap) og finansminister Kristin Halvorsen (SV) hadde et mye større embetsverk i ryggen enn hun selv hadde. Dette førte til at «(i) viktige og krevende saker ble regjeringen mer en høringsinstans for underutvalget enn et kollegium som i fellesskap arbeidet seg fram til felles beslutninger».⁶

Denne konsentrasjonen av makt i regjeringen fikk Rossavik til å etterlyse en ny samarbeidsform mellom regjeringen og Stortinget da han kommenterte Høyre og FrPs regjeringsplattform i 2013, hvor Stortinget igjen burde få en mer sentral rolle i politikken. Dette ga seg også selv, gitt at Erna Solbergs regjering var en mindretallskoalisjon – om enn med parlamentarisk støtte fra et flertall i Stortinget, men Rossavik var ikke nødvendigvis sikker på at det ville skje: «Mye har vært sagt og skrevet om hvor åpne og demokratiske prosessene nå skal bli – etter åtte sørgelige år med flertallsregjering. Men vi skal kanskje ikke la optimismen ta overhånd, og heller ikke gjøre den rødgrønne perioden verre enn den var.»⁷

I Erna Solbergs regjeringserklæring «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet», også kalt Sundvolden-plattformen fra 16. oktober 2013, ble det lagt opp til at lederne for de fire partiene skulle møtes jevnlig, og at regjeringen skulle konsultere samarbeidspartiene før viktige saker skulle fremmes i fellesskap – ikke bare i saker som var omtalt i avtalen dem i mellom:

Samarbeidspartiene, Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre, fikk et historisk sterkt mandat fra velgerne i stortingsvalget høsten 2013. Partiene er enige om å forvalte dette flertallet i fellesskap. Enigheten er nedfelt i en avtale, med et felles verdigrunnlag, felles politiske satsingsområder og standpunkter, samt beskrivelse av hvilken form samarbeidet skal ha i perioden. Regjeringen vil legge avtalen mellom samarbeidspartiene, heretter kalt samarbeidsavtalen, til grunn.⁸

Dette var en annen form for tilnærming til hverandre, som regjeringspartnerne og de to støttepartiene ble enige om for å sikre en borgerlig mindretallskoalisjon, enn måten den rødgrønne flertallskoalisjonen hadde samarbeidet på.

Stoltenbergs regjering hadde ikke bare ført en mer selvstendig politikk overfor Stortinget, men også vært preget av politiske spenninger innad som påvirket forholdet til regjeringspartienes egne stortingsgrupper. Dette kom særlig til uttrykk i Stoltenbergs andre regjeringsperiode fra 2009 til 2013, da Sosialistisk Venstreparti (SV) og Sp gjentatte ganger mente at de ble overkjørt av Arbeiderpartiet i saker som var spesielt viktige for dem. Ifølge politiske memoarer fra fremtredende statsråder i den rødgrønne koalisjonen som ble publisert på slutten av regjeringsperioden, gjaldt dette for eksempel i Norges forhold til EU og EØS-avtalen, NATO-samarbeidet, asyl- og innvandringspolitikken og klimapolitikken. Som journalist Hanne Mauno skrev i Dagsavisen høsten 2012 – ett år før stortingsvalget i 2013: «I høst er det påfallende mange rødgrønne politikere som kommer løpende med den nye boka si. Som om de instinktivt føler de må skynde seg før Stoltenberg-regimets undergang.»⁹

Vi har allerede vært inne på Åslaug Hagas reaksjoner på det rødgrønne regjeringssamarbeidet, men også Kristin Halvorsen,¹⁰ SVs partileder, tok det hun kalte et åpenhertig oppgjør med det rødgrønne regjeringssamarbeidet i boken «Gjennomslag». Her fortalte hun om flere kriser i regjeringssamarbeidet og om en statsminister som styrte regjeringen med jernhånd. På et frokostmøte i regi av Civita i februar 2018 sa hun at «(h)vis jeg skulle gjøre det rødgrønne regjeringssamarbeidet en gang til, så ville jeg lagt mer vekt på å etablere en samarbeidskultur. Vi var et slags forhandlingskollegium».¹¹

Halvorsens og Hagas kritikk av Stoltenberg var kanskje like mye et forsøk på å rettferdiggjøre at de to partiene hadde deltatt i en koalisjonsregjering hvor Ap var den sterke parten, som at de hadde en genuin interesse av å fremsette samarbeidsklimaet i regjeringen som problematisk. Men dette var likefullt en spesiell form for åpenhertighet fra to toppolitikeres side, siden de begge hadde vært partiledere og ministre i en regjering som fremdeles satt med makten. Slike oppgjør i en sittende regjering var uvanlig i norsk politikk, men de kom som et resultat av en til tider grunnleggende politisk uenighet mellom de tre regjeringspartiene, og ikke minst en arbeidsform hvor Sp og SV ofte mente at Arbeiderpartiet og statsminister Stoltenberg dominerte for mye. Som Halvorsen sa til pressen da boken hennes kom ut: «Jeg kan tenke meg at mange velgere i løpet av disse sju årene har tenkt: «Himmel og hav, hva er det de holder på (sic) nedi Oslo nå? La dem få et svar, da! I alle fall mitt svar, og før det er for seint.»¹²

Men det var ikke bare Sp og SV som klaget på Stoltenberg og måten regjeringssamarbeidet fungerte på. I 2011 krevde flere Ap-topper at statsministeren måtte overkjøre Sp og SV langt oftere, for å markere hvilket av de tre partiene som tross alt var størst i regjeringen. Det var spesielt i sakene om lokalsykehusene, kraftmastene i Hardanger og spørsmålet om oljeboring i Lofoten at egne partimedlemmer mente at de to samarbeidspartnerne i regjeringen fikk for god uttelling. En av kritikerne var Sveinung Valle, fylkesleder for Ap i Hordaland, som mente at «Velgerne forventer å se et tydelig Ap, som viser retning og er fast og bestemt. Vi har sett lite av den sorten den siste tiden.»¹³

Interne stridigheter mellom partiene i en koalisjonsregjering var ikke noe nytt i norsk politikk, men det var måten uenighetene i Stoltenbergs regjeringssperiode fra 2005 til 2013 påvirket forholdet mellom Storting og regjering på som var annerledes enn tidligere. Som Rossavik påpeker, måtte de rødgrønne partienes statsråder ofte «sikre ryggdekning hos sine parlamentarikere». Dette førte til mye uformell kontakt mellom de to statsmaktene som, ifølge Rossavik, for det meste foregikk uten offentlig innsyn.¹⁴ Dette gjorde igjen sitt til at Stortinget, og særlig opposisjonen, ble satt på sidelinjen i utformingen av politikken.

I Sundvolden-plattformen endret Erna Solberg denne praksisen da hun etter stortingsvalget i 2013 innledet det første borgerlige regjeringssamarbeidet med FrP, og med KrF og Venstre som støttepartier i Stortinget. Dette skulle, som vi så ovenfor, skje gjennom en forpliktende samarbeidsavtale mellom de to regjeringspartiene og deres to støttepartier i Stortinget, som primært skulle bidra til å oppnå brede forlik mellom disse partiene og overfor Stortinget, men også sikre langsiktige politiske løsninger med støtte i opposisjonen på Stortinget. I sin tiltredelsestale 18. oktober 2013 sa statsministeren:

Den omfattende avtalen mellom samarbeidspartiene er ny i vår parlamentariske tradisjon. Dette samarbeidet må finne sin praktiske form i tiden som kommer. Regjeringen vil bidra konstruktivt til dette.

Regjeringen vil også invitere til brede forlik der hvor det er viktig å sikre stabile flertall bak viktige, langsiktige løsninger for det norske samfunnet. Et eksempel på dette vil være den kommunereformen regjeringen vil gjennomføre.¹⁵

Denne situasjonen endret seg etter stortingsvalget høsten 2017, da samarbeidsavtalen mellom de fire borgerlige partiene opphørte og ble erstattet av en avtale som i utgangspunktet tilsa at Erna Solbergs regjering kun i budsjettspørsmål skulle vende seg til KrF og Venstre først for å få flertall i Stortinget. Men dette endret seg enda en gang i januar 2018, da Venstre gikk inn i regjeringen, selv om partiet i valgkampen hadde lovet sine velgere at de ikke ville gå i regjering med FrP, mens KrF valgte å bli stående utenfor av samme grunn.

I valgkampen 2017 hadde KrFs leder, Knut Arild Hareide, holdt døren åpen for et mulig samarbeid med Ap, og på KrFs landsstyremøte i slutten av september 2018 gikk Hareide i sin tale inn for at KrF burde søke regjerings samarbeid med Sp og Ap fremfor å gå i regjering med FrP. Dette førte til en splittelse i KrF, da blant andre partiets to nestledere stilte seg på motsatt side av Hareide, hvor partiets ungdomsorganisasjon allerede hadde plassert seg i forkant av landsstyremøtet, mens Hareide fikk støtte fra sentrale partifeller som tidligere statsminister Kjell Magne Bondevik og tidligere statsråd Einar Steensnæs.

I forbindelse med Hareides tale til landsstyremøtet påpekte Hans Fredrik Grøvan, stortingsrepresentant fra Vest-Agder, at dette i så fall ville bety «eit historisk lineskifte» for KrF hvis det ble en realitet i inneværende stortingsperiode, siden «KrF er eit kristendemokratisk sentrumparti som høyrer heime på ikkje-sosialistisk side».¹⁶ Derved hadde Hareides utspill skapt usikkerhet ikke bare i KrF, men også i norsk politikk generelt, om hvem som ville bli sittende med regjeringsansvaret fremover: Erna Solberg fra Høyre eller Jonas Gahr Støre fra Arbeiderpartiet. Det knyttet seg derfor stor spenning til det ekstraordinære landsmøtet i KrF 2. november 2018 om «blå» eller «rød» side ville gå seirende ut av avstemningen. Det endte med at de som ville forhandle om å gå inn i Solbergs borgerlige regjering vant med 98 mot 90 (og to blanke stemmer), selv om partileder Knut Arild Hareide truet med å trekke seg dersom hans syn tapte.

Med den mulige endringen i KrFs politiske kurs som partiets landsmøte vedtok 2. november 2018, vil Solbergs mindretallskoalisjon kunne bli utvidet til en flertallskoalisjon med KrF. Her står saken per i dag (desember 2018), og KrF, under nestleder Kjell Ingolf Ropstad, har startet sonderinger med Høyre, FrP og Venstre om å gå inn i regjeringen. Men hvis forhandlingene mellom KrF og de tre regjeringspartiene ikke lykkes, og KrF forblir i opposisjon, vil den sittende regjeringen fortsatt kunne få stortingsflertallet mot seg. Det er ikke tvil om hva Erna Solberg selv ønsker. I et intervju med NRK etter at stortingssesjonen 2017/2018 var over, vedgikk hun at regjeringens nederlag på Stortinget har vært krevende. Hun trakk i den sammenheng frem saken om innleid arbeidskraft som særlig problematisk, der KrF var med på å sikre begrensninger mot regjeringens vilje. Men samtidig holdt hun døren åpen for å utvide regjeringen med KrF: «Det er utfordrende å være en mindretallsregjering. Det beste hadde vært om KrF bestemmer seg for å bli med i regjeringen».¹⁷

Norsk parlamentarisme – særegen og fleksibel

For å sette denne utviklingen i perspektiv er det nyttig å gå tilbake til rammene for den norske statsforfatningen: parlamentarismen. Parlamentarismen vokste frem i monarkier (som Storbritannia) der nasjonalforsamlingens flertall søkte å begrense kongemakten på konstitusjonelt vis. Striden mellom kongemakt og parlament kom spesielt til å dreie seg om statsrådenes rolle, om deres ansvar overfor Kongen, respektive nasjonalforsamlingen. Under den absolutte kongemakt var regjeringens medlemmer monarkens personlige råd og ansvarlige kun overfor ham. Under parlamentarismen er de blitt de folkevalgte representanters agenter. Dette skjedde ikke uten kamp (selv om den heldigvis ikke behøvde være voldelig), og for parlamentets ledere var det selvsagt nødvendig å stå samlet. Derfor kom parlamentarismen til å medføre en maktkonsentrasjon i regjeringen, og spesielt i statsministerens hender. Regjeringen ble nasjonalforsamlingens «underutvalg» og betrodde representanter, slik at den kunne stå sterkere overfor kongemakten. Fortsatt preger denne maktkonsentrasjonen parlamentariske regjeringer, spesielt i land som er direkte inspirert av den britiske politiske tradisjonen. Slik karakteriserer for eksempel R. A. W. Rhodes and hans medforfattere Westminster-parlamentarismen som hierarkisk og sentralisert.¹⁸

Parlamentarismens grunnprinsipp er at regjeringen står politisk ansvarlig overfor nasjonalforsamlingen og kan bli tvunget til å avgå ved et mistillitsvotum blant de folkevalgte. Dette tillitsforholdet er i prinsippet kollektivt, hvilket vil si at alle regjeringens medlemmer står solidarisk ansvarlig overfor parlamentet og må forlate sine embeter dersom et mistillitsforlag får flertall blant de folkevalgte. Mange parlamentariske regimer har også et krav om investitur (innsetningsvedtak), som betyr at regjeringen må søke parlamentets godkjenning før den kan tiltre. Endelig har nesten alle parlamentariske systemer en form for oppløsningsrett, som innebærer at nasjonalforsamlingen kan oppløses og nyvalg utskrives før den regulære valgperioden er over. Denne oppløsningsretten kan legges hos statsministeren (som i Storbritannia frem til 2011), hos presidenten (som i Frankrike), eller hos parlamentsflertallet selv (som i Sverige). Alle disse konstitusjonelle spillereglene er mekanismer som har til formål å styrke regjeringen og statsministerens posisjon. Dette er knapt egnet til å forundre, siden det var av avgjørende betydning for de folkevalgte å stå samlet i kampen mot kongemakten.

Det mest særegne ved norsk parlamentarisme er hvor svake eller uklare disse mekanismene er. Regjeringens ansvarsforhold overfor Stortinget ble riktignok knesatt gjennom riksrettsdommen mot Selmer-ministeriet i 1884, men det tok atskillige år før dette prinsippet ble ansett som universelt bindende,¹⁹ og ikke mindre enn 123 år før det ble skrevet inn i Grunnloven. Fortsatt er det uklart om en regjering er forpliktet til å gå av ved negativt flertall, det vil si hvis to eller flere forskjellige mistillitsforslag samlet støttes av et flertall på Stortinget, men uten at noe enkeltforslag blir vedtatt. Noe investitur har Norge aldri hatt, og landet er også det eneste parlamentariske regimet i Europa som ikke har noen form for oppløsningsrett.

Disse særtrekkene skyldes historisk sett at 1814-grunnloven ikke ble skrevet i den hensikt å etablere noen parlamentarisk styreform, men tvertimot for å legge grunnlaget for en maktfordeling, i stor grad påvirket av den amerikanske grunnloven av 1787.²⁰ Konsekvensen av disse særtrekkene er at den norske styreformen er blitt utpreget fleksibel med hensyn til regjeringsdannelser. Særlig er det blitt enkelt å danne og opprettholde mindretallsregjeringer, siden en ny regjering ikke

avkreves noe investitur og siden nyvalg ikke er noe alternativ i situasjoner der regjeringen står svakt. Disse effektene er rimeligvis også noe av grunnen til at norsk parlamentarisme ikke er blitt vesentlig tilpasset det som er vanlig i resten av det parlamentariske Europa. La oss derfor se på konsekvensene for norske regjeringsdannelser.

Regjeringens parlamentariske basis

Da parlamentarismen ble innført i Storbritannia og senere i Norge, betydde den i praksis at makten ble lagt til ledelsen av det partiet som hadde flertallet i nasjonalforsamlingen. At det skulle finnes et slikt parti, ble vel stort sett tatt for gitt, siden den mest vanlige valgordningen på den tiden, flertallsvalg i enmannskretser, oftest resulterer i topartisystemer der det ene eller det andre partiet generelt vil ha flertall i nasjonalforsamlingen. Men etter at forholdstallsvalg er blitt langt mer vanlig i parlamentariske regimer, i Norge fra 1919, er ettpartiflertall blitt langt mindre vanlig, og dette har igjen ført til at de fleste flertallsregjeringer må være koalisjoner av to eller flere partier.

Som en hovedregel kunne vi forvente at de fleste koalisjonsregjeringer også ville være flertallsregjeringer. Den internasjonale forskningslitteraturen skiller mellom flere typer flertalls konstellasjoner: minstevinnende koalisjoner, overtallige koalisjoner og storkoalisjoner. Minstevinnende koalisjoner, som Stoltenbergs regjeringer 2005-2013, og som Erna Solbergs mindretallskoalisjon kan bli utvidet til dersom KrF går inn i regjeringen, inkluderer ingen partier som ikke må til for at regjeringen skal ha flertall i parlamentet. Overtallige koalisjoner, som vi ikke har hatt i norsk politikk i fredstid, kan i tillegg bestå av partier det ikke er nødvendig å ta med i regjeringen for å oppnå flertall, men som kan styrke regjeringens posisjon overfor parlamentet. Mens storkoalisjoner, som vi heller ikke har hatt i Norge siden samlingsregjeringen i 1945, består av alle større partier i nasjonalforsamlingen.²¹

Men flertallskoalisjoner er ikke det eneste alternativet i situasjoner der intet parti har parlamentsflertall alene. Mindretallsregjeringer har vært og er forbausende hyppige i mange parlamentariske land. Faktisk har de utgjort en stabil andel på rundt en tredjedel av alle regjeringer i parlamentariske regimer siden andre verdenskrig. En sammenlignende analyse av 17 vesteuropeiske demokratier i perioden 1945-1999 viser at over en tredjedel (34,7 prosent) av regjeringene har vært mindretallsregjeringer. Faktisk er dette den vanligste regjeringsformen i disse landene. Den forekommer oftere enn ettparti flertallsregjeringer, minstevinnende koalisjoner og overtallige koalisjoner, og har vært mest vanlig i de nordiske landene. Danmark ligger på topp. Her har 87,1 prosent av regjeringene i denne perioden vært mindretallsregjeringer. Sverige er nummer to med 73,1 prosent og Norge nummer tre med 65,4 prosent.²²

Etter at Ap mistet flertallet på Stortinget ved valget i 1961 og Einar Gerhardsen måtte danne sin første mindretallsregjering, ble dette normalsituasjonen i norsk politikk frem til 2005. Unntakene var en minstevinnende flertallskoalisjon ledet av Per Borten fra Sp med Høyre, KrF og Venstre fra oktober 1965 til mars 1971, og en minstevinnende flertallskoalisjon under Kåre Willoch fra Høyre med KrF og Sp fra juli 1983 til september 1985. Mellom 1961 og 2005, hadde Norge dermed mindretallsregjeringer i 437 av tilsammen 529 måneder, det vil si i over 82,6 prosent av tiden.

Dette førte til en utvikling i forholdet mellom den lovgivende og utøvende makt i norsk politikk hvor Stortinget styrket sin posisjon overfor regjeringen.

Siden mindretallsregjeringer har dominert norsk politikk siden 1961, har de fleste regjeringene vi har hatt i denne perioden, nøye måttet pleie sitt forhold til Stortinget. Som regel har dette foregått fra sak til sak, og ikke som i enkelte andre land, for eksempel Danmark, gjennom førvalgsavtaler om politisk støtte av mer eller mindre omfattende karakter mellom utøvende og lovgivende makt. I Norge er det bare tre regjeringer som har vært basert på slike avtaler: Kåre Willochs mindretalls ettpartiregjering fra 1981 til 1983 og Erna Solbergs regjeringer. Ap har på sin side, inntil det inngikk i den rødgrønne alliansen i 2005, alltid bygget på sak-til-sak samarbeid heller enn å inngå i allianser eller annet forpliktende samarbeid med andre partier. I tilfelle mer alvorlige kriser har partiet stolt på støtte fra partiene på venstresiden. Dette endret seg etter stortingsvalget i 2001, da Ap gikk på et massivt valgnederlag og endte opp med kun 24,3 prosent av stemmene, mot 35 prosent i stortingsvalget fire år tidligere. Dette var første gangen siden 1945 at Ap fikk under 30 prosent av stemmene i et stortingsvalg, og tapets størrelse bidro klart til at partiet innså at et rent stortingsflertall var urealistisk i overskuelig fremtid.²³

Flertallsstyre med mindretallsregjering?

Gitt at idealet i den parlamentariske styringsmodellen er en eller annen form for flertallsregjering, enten i form av en ettpartiregjering, en minstevinnende koalisjon, eller kanskje en overtallig koalisjon eller storkoalisjon på tvers av grunnleggende politiske skillelinjer, skulle vi kanskje tro at mindretallsregjeringer var mindre styringsdyktige enn flertallsregjeringer. Men dette er ikke nødvendigvis tilfelle, selv i land med fragmenterte partisystemer og heterogent sammensatte nasjonalforsamlinger.

Grunnen til dette er at det grunnleggende målet for politiske partier og deres ledere er langsiktig politisk innflytelse. Fremfor å velge kortsiktig gevinst gjennom å ta regjeringsansvar i enhver mulig situasjon og kanskje se frem til vanskelige forhandlinger og fremtidige valgtap, tar partiene og deres ledere oftest langsiktig rasjonelle valg om bare å delta i en regjering der de kan ha langsiktig politisk innflytelse og medgjørilige partnere. Derved kan også partikoalisjoner som har flertall i parlamentet avstå fra å gå i regjering, fordi de på lang sikt kan se seg bedre tjent med å være i opposisjon og gjennom den makten de har i den lovgivende forsamlingen, ved direkte eller indirekte å kunne påvirke den politiske utviklingen.

Dette er noe av grunnlaget for mindretallsparlamentarismen i Norge. Så lenge det ikke finnes et opposisjonsparti eller en opposisjonskoalisjon som er villig til å ta fra dem makten, har altså selv mindretallsregjeringer kunnet sikre seg et styringsdyktig stortingsflertall og til og med bli gjenvalgt etter fire år i posisjon. Dette har spesielt vært tilfelle for sentrumsorienterte regjeringer, som har kunnet bygge flertall enten til høyre eller til venstre. Men det er ikke gitt at denne kabalen alltid går opp. Samarbeidsavtaler eller førvalgskoalisjoner er ingen garanti for at en koalisjonsregjering vil kunne fungere optimalt, eller at en mindretallskoalisjon som den Erna Solberg nå styrer, vil kunne bli styringsdyktig. Dette avhenger av hvordan forholdet mellom utøvende og lovgivende makt utvikler seg, hvordan statsministeren klarer å få regjeringskoalisjonen til å henge

sammen og hvilken tillit hun evner å bygge opp i Stortinget. Disse utfordringene kan bli spesielt store under langvarig mindretallsstyre.

Allerede på 1970-tallet uttrykte daværende statsminister Trygve Bratteli (Ap) sterk tvil om hvorvidt det var sunt for et folkestyre å være avhengig av mindretallsregjeringer i lengre perioder, og på slutten av 1980-tallet fulgte hans partifelle Guttorm Hansen opp med det professor Hege Skjeie kaller «en nærmest profetisk varsling av den nye debatten om regjeringens styringsdyktighet»:

Sannsynligvis vil partiene i Stortinget, etter en periode eller to med ustabile parlamentariske styrkeforhold, erkjenne at de må etablere regjeringsdyktige flertall på tvers av partigrensene og innrette seg deretter. Det kan skje gjennom et direkte regjeringssamarbeid eller ved støtteavtaler med et parti i Stortinget som ikke ønsker å delta i et slikt samarbeid i en regjering.²⁴

I utgangspunktet var mindretallsregjeringer med Stortingets toleranse helt i samsvar med norsk parlamentarisme, slik den hadde utviklet seg gjennom sedvane siden 1884. Men stadig flere reagerte på denne utviklingen og etterlyste en sterkere og mer handlekraftig regjering. I media og blant politikere og forskere oppsto begrepet «stortingsregjereri» som en betegnelse på det de oppfattet som en ny situasjon, men som i virkeligheten var en tilbakevending til mellomkrigstiden (1918-1940), da samtlige norske regjeringer var mindretallsregjeringer.²⁵ Som politisk kommentator Odd Gunnar Skagestad skriver, ble den styrkede posisjonen til Stortinget overfor regjeringen «fremstilt som noe som «egentlig» stred mot Norges Grunnlov og vår parlamentariske statskikk, og som iallfall var i strid med tingenes naturlige tilstand».²⁶

Bekymringen fikk daværende stortingspresident Kirsti Kolle Grøndahl til å innkalle stortingsrepresentantene til et seminar for å diskutere forholdet mellom storting og regjering. I en kommentar til seminaret, som ble arrangert ved Universitetet i Oslo, skrev Hege Skjeie:

Det er bekymring over de lengre utviklingslinjene i styrkeforholdet mellom den lovgivende og utøvende makt som danner grunnlaget for stortingspresidentens initiativ. Stortinget driver for mye med detaljstyring – det bryr seg for mye med det som i den konstitusjonelle makt- og arbeidsdelingen tilhører regjeringens oppgaver. På denne måten undergraver Stortinget regjeringens handlekraft. I Norge har det blitt for mye stortingsregjereri, og for lite styringsmakt.²⁷

Blant stortingsrepresentantene var Kåre Willoch (Høyre) blant dem som gikk sterkest ut mot stortingsregjereriet. I juli 2003 skrev han i Aftenposten at vårsesjonen i Stortinget hadde gitt viktige eksempler på konsekvenser av det han så som en «overføring av makt» fra regjeringen til Stortinget: «Vi har langt på vei fått en regjerende nasjonalforsamling, og ser at den skaper stadige forandringer og usikkerhet omkring styringssignaler som er viktige for hele samfunnet».²⁸ En konsekvens av dette var at opposisjonen, med flertall på Stortinget, systematisk økte det Willoch kalte populære utgifter mer enn det regjeringen så som forsvarlig, med den følge at regjeringen måtte forslå nedskjæringer som var upopulære blant velgerne. Dette skaffet naturligvis flere stemmer til opposisjonen. «Men det blir ikke god nok styring når alt kan forandres hele tiden», påpekte Willoch.

Han mente løsningen på disse utfordringene var en endring i valgloven som kunne redusere antall partier på Stortinget og på den måten skape et mer homogent flertall bak regjeringen. Men Willoch hadde liten tro på at dette var mulig. Ansvaret for en nødvendig endring lå derfor hos Stortinget, som måtte endre sitt forhold til regjeringen:

En hindring for en rasjonell debatt om valgordningen er myten om at da valgordningen ga muligheter for at ett parti fikk flertall i Norge – i perioden 1945-61 – utviklet det seg en «hønsvaldsk parlamentarisme» som i praksis var en «ettpartistat». Det stemmer ikke. Det var en av Einar Gerhardsens beste politiske egenskaper at han forsto når han måtte ta hensyn til opposisjonens idéer. Det var særlig derfor han kunne vinne så mange valg og styre så lenge. Hans partifelle Nils Hønsvald ga bare klossete uttrykk for at viktige innrømmelser ville bli behandlet i partiet før endelige oppgjør i Stortinget.²⁹

Samhold innen og mellom partiene

Mindretallsparlamentarisme er derfor «typisk norsk», men ikke derved uproblematisk. Den kan bli spesielt krevende der etablerte partier møter potensielle partnere med mer sprikende preferanser eller svakere indre samhold. Det finnes klare indikasjoner på at mindretallsregjeringer kan være like styringsdyktige som flertallsregjeringer, hvis de har det rette styringsgrunnlaget i den lovgivende forsamlingen og kan forholde seg til opposisjonen på en konstruktiv måte. Men her er det også viktig å merke seg at mindretallsregjeringer står overfor spesielle utfordringer.

Enhver parlamentarisk regjering vil kunne møte tre hovedutfordringer: å sikre (1) samhold *innenfor* regjeringspartiet eller – partiene, (2) samhold *mellom* partiene i regjeringen, og (3) flertall i viktige beslutninger i nasjonalforsamlingen. Men ikke alle regjeringer føler disse utfordringene i samme grad. Ettparti flertallsregjeringer, som Aps regjeringer 1945-61, behøver stort sett ikke bry seg med mer enn den første. Flertallskoalisjoner må også ta utfordring nummer to alvorlig. Alle mindretallsregjeringer møter utfordring en og tre, og de mindretallsregjeringer som i tillegg er koalisjoner, må også hankses med utfordring nummer to. Denne typen regjeringer, som Solberg regjering 2013-17 altså representerer, står derved overfor spesielt krevende omstendigheter.

Utfordringen som angår indre partisamhold kan synes enkel, men er ofte slett ikke triviell. Den som ikke er overbevist at denne første utfordringen kan være krevende, behøver i dagens situasjon ikke se lengre enn til Storbritannia, hvor fraksjonsvirksomhet og partisplittelser preger dagens debatt om landet skal forlate EU-samarbeidet. I norsk politikk har slik politisk praksis vært lite vanlig. Dette skyldes delvis valgordningen, som gir partiledelsen uvanlig god kontroll med hvem som kan innvelges som partiets representanter. Tradisjonelt har sosial bakgrunn rimeligvis også hatt mye å si. Norge har historisk vært et svært homogent samfunn, og mange av partiene har representert relativt homogene subkulturer innenfor dette samfunnet.

Problemene med å sikre samhold regjeringspartiene imellom har å gjøre med ulikhet i preferanser mellom de involverte partiene.³⁰ I enhver regjeringskoalisjon vil det alltid være spenninger og interessemotsetninger mellom partiene. På den ene siden har (som regel) alle regjeringspartiene

interesse av å sitte i regjeringsposisjon og gjennomføre en politikk som tjener deres felles interesser. Det å sitte i regjering er, med noen ganske få unntak, for eksempel Dansk Folkeparti frem til nå, det ultimate målet for ethvert politisk parti som søker demokratisk makt. På den andre siden vil disse partiene nesten alltid være uenige om noen spørsmål og dessuten konkurrere om mange av de samme velgerne.

Ulike preferanser betyr at partiene og deres medlemmer og politiske ledere kan gå inn i en regjering med helt forskjellige ambisjoner med hensyn til politisk innflytelse, fordelingen av statsrådsposter og ansvarsområder. Og makt kommer sjelden uten kostnader, som ofte viser seg i neste valgresultat. Men graden av interessefellesskap og velgerkonkurransen kan variere. Det har de tre partiene i den sittende mindretallskoalisjonen til statsminister Solberg opplevd, så vel som de tre partiene som deltok i statsminister Stoltenbergs flertallskoalisjon fra 2005 til 2013.

Regjeringssamarbeid kan dessuten vanskeliggjøres av usikkerhet og opportunisme. Usikkerheten ved å delta i en koalisjonsregjering er knyttet til de beslutningene partiene må være med på og de rammene de tas innenfor. For partilederne er det spesielt tre forhold som skaper usikkerhet. Det første går på forståelsen av hvilke midler de har til rådighet i forhold til de resultatene de håper å oppnå. Det andre forholdet har med eksogene hendelser å gjøre, for eksempel svingninger i økonomien eller internasjonale kriser som er utenfor politikernes kontroll. Det tredje forholdet er knyttet til hvordan velgerne vil forholde seg til de politiske beslutningene deres partier og partiledere tar i en koalisjonsregjering.

Opportunisme blant partier i en regjeringskoalisjon oppstår gjerne som følge av slik usikkerhet. Hvis utbyttet hver av koalisjonspartnerne har av samarbeidet er rimelig likt fordelt, er det gode utsikter for at de alle vil stille opp for fellesskapet og fremme en samlet politikk. Men hvis noen av dem over tid får mindre igjen enn de andre, vil de kunne ha et incentiv til å bryte samarbeidet eller gå en alenegang for å tekkes sine velgere. Det er langt på vei dette Marit Arnstad mener «den solbergske parlamentarismen» i realiteten er uttrykk for, men som vi viser i dette notatet, er det lite som tyder på at en slik opportunisme har vært noe mer utpreget under Erna Solbergs regjering enn i tidligere koalisjonsregjeringer.

Likevel er det klart at regjeringssamarbeid i Norge er blitt langt mer komplisert over de siste tiårene. Særlig fra 1920-årene frem til den første EU-avstemningen i 1972 var det norske partisystemet særdeles stabilt. De fleste partiene var regimetro og hadde sine klart definerte velgergrupper. Velgerflyktigheten var lav. Det er også viktig at alle partiene (utenom NKP og Nasjonal Samling) hadde hatt regjeringsansvar og at de også relativt tidlig hadde hatt statsministerposten: Ap i 1928, Bondepartiet i 1931 og KrF i 1972.

Alt dette begynte å endre seg fra 1970-tallet og utover, og spesielt fra valget i 1989. Sammenlignet med foregående valg gikk velgerflyktigheten i 1989 markant opp (til 38 prosent), samtidig som klassestemmegivningen gikk kraftig ned. Det var spesielt to partier som tjente på disse endringene: FrP og SV. Samlet fikk disse to partiene i 1985 9,2 prosent av stemmene; ved valget fire år senere var denne andelen økt til 23,1 prosent. Gjennom de senere valgene frem til 2005 fortsatte bare denne tendensen: velgerflyktigheten gikk videre opp til 47 prosent og fløypartiernes velgerandel kom opp i 30,9 prosent.

Det «den stoltenbergske» og «solbergske» parlamentarismen primært har dreiet seg om, er å tilpasse seg denne situasjonen og bringe disse to fløypartiene inn i varmen. Dette har ikke vært uproblematisk fordi hverken SV eller FrP hadde noen regjeringserfaring, fordi begge partiene hadde populistiske trekk og svakere partidisiplin enn sine mer etablerte partnere og fordi begge partiene, tross sine valggevinst, hadde et mindre solid grunnfjell av velgere enn mange av de andre partiene. Derfor var de mer avhengig av til alle tider å kunne markere seg. Dessuten var det atskillige politikere og velgere innenfor de andre partiene som betraktet disse nykommerne som uansvarlige eller til og med uspiselige.

Konflikter i Stortinget

Grunnen til at noen kommentatorer har sett «den solbergske parlamentarismen» som et brudd på etablerte parlamentariske normer har åpenbart sammenheng med disse endringene. Spesielt har den parlamentariske situasjonen vært krevende for Solberg, som etter 2013-valget ledet en mindretallsregjering av de to mest høyre-orienterte partiene på Stortinget og som dessuten hadde en samarbeidsavtale med to andre partier, som begge var nødvendige for et stortingsflertall, men som ikke alltid hadde sammenfallende synspunkter.

Den parlamentariske situasjonen etter stortingsvalget i 2013 gjorde dermed sitt til at statsminister Erna Solbergs mindretallskoalisjon med Høyre og FrP måtte styrke interessen og respekten for Stortingets arbeid og søke samarbeid ikke bare med de to støttepartiene KrF og Venstre, men også med opposisjonen i saker av spesiell viktighet. I tiltredelseserklæringen formulerte statsministeren dette slik:

Regjeringen vil forvalte flertallet i fellesskap med Venstre og Kristelig Folkeparti i Stortinget. Regjeringen ønsker et godt forhold også til de øvrige partiene. Den parlamentariske situasjonen tilsier at arbeidet i Stortinget vil få fornyet interesse. De politiske prosessene vil bli mer åpne. Komiteens høringer med organisasjoner vil igjen kunne lede til reelle endringer. Flere beslutninger vil bli flyttet ut i det offentlige rom. Dette er bra for vårt demokrati.³¹

Vi ser på dette som et eksempel på «den solbergske parlamentarismen» Frank Rossavik ga uttrykk for innledningsvis. Det er imidlertid vanskelig å se at denne formen for regjeringssamarbeid er spesielt ny eller i strid med det parlamentariske grunnlaget statsminister Solberg har lagt for sine to regjeringer. Den er snarere et uttrykk for at Høyre i Solbergs første regjeringperiode måtte bygge opp et bredest mulig borgerlig samarbeid uten et garantert flertall i Stortinget, noe enhver mindretallsregjering – om den utgår fra ett eller flere partier – må gjøre. I Høyres egen kommentar til det utvidete borgerlige samarbeidet fra januar 2018 heter det at:

Dette er ikke en flertallsregjering, men vi bygger nå en bredere borgerlig plattform.

– Jeløya-plattformen bygger videre på de mange enighetene våre partier har stått sammen om de siste årene. KrF har valgt å ikke bli en del av den nye regjeringen. Likevel bygger vi på enigheten fra Nydalen og i Stortinget, utdypet Solberg.

I mange land ser vi et mer polarisert politisk landskap, og at partier vegrer seg for å ta ansvar. Det vi nå gjør er å finne felles løsninger som er bra for Norge og bra for folk. Det gir et godt grunnlag for arbeidet fremover.

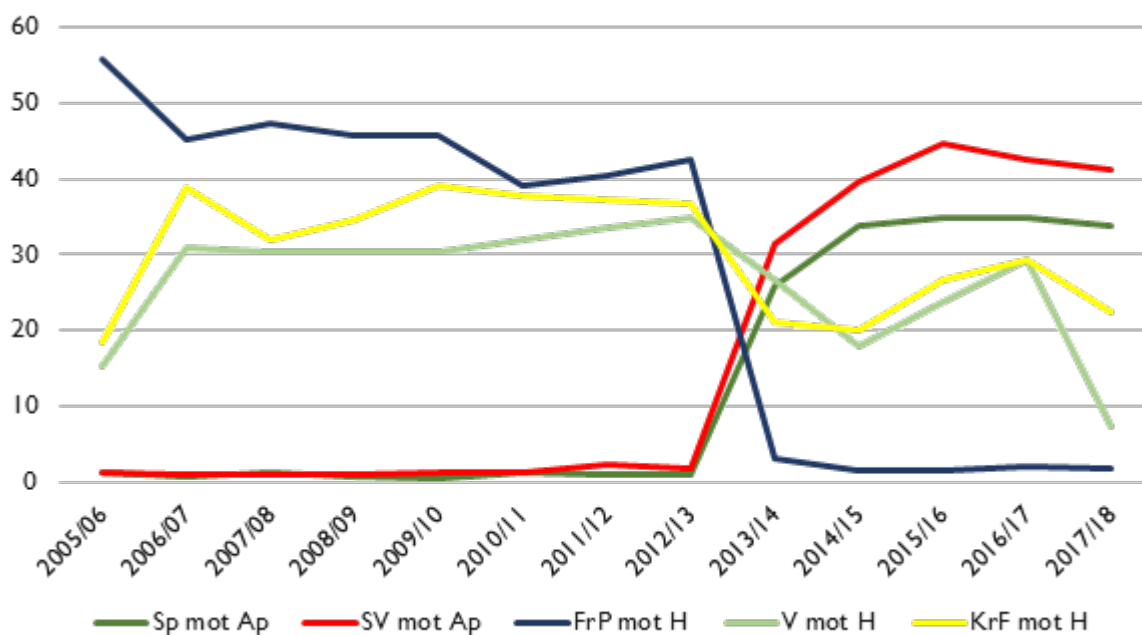
– Vi inviterer Stortinget til samarbeid om å skape et bærekraftig velferdssamfunn, sier Erna Solberg avslutningsvis.³²

Arnstad fremsetter også to øvrige påstander om «den solbergske parlamentarismen»: at regjerings- og støttepartiene av og til har stemt mot egen regjering, og at de ikke forsvarer vedtak som skal gjennomføres. Til det siste punktet er det å merke seg at i regjeringsforhandlinger ofte skjer at et enkeltparti kan kjempe igjennom hjertesaker selv når flertallet av regjeringspartnerne i utgangspunktet er lunkne eller kritiske.

Det er heller ikke noe helt nytt at regjeringspartnere kan gå offentlig ut med sine særkrav. Dette skjedde også under Jens Stoltenbergs foregående flertallskoalisjon. I sin memoarbok fra 2016 trekker Stoltenberg spesielt frem en opplevelse av at Sp og SV i den andre regjeringsperioden stadig hadde utspill mot Arbeiderpartiet og regjeringen.³³ Dette så vi særlig i forkant av kommunevalget i 2011, da ikke minst Arbeiderpartiets budsjett disiplin ble kritisert av de to regjeringspartnerne, eller da det var åpen strid om regjeringens syn på for eksempel Afghanistan-konflikten, den store helsereformen og rovdyrpolitikken. Men, som Stoltenberg svarte da Aftenposten i 2010 spurte om det under hans regjering var fritt frem for alle regjeringspartiene å «bruse med fjærene»: «Jeg ser ikke noen motsetning mellom egenart og samarbeid i regjering. Jeg har aldri gjort noe forsøk på å skjule at vi er tre partier, men vi evner altså å kompromisse, og det er jeg meget stolt av».³⁴ Mer åpen uenighet partiene imellom er altså noe som har preget både «den stoltenbergske» og «den solbergske» parlamentarismen, og det er ikke til å undres over at nye regjeringskonstellasjoner kan gi seg slike uttrykk, spesielt når de inkluderer partier som tidligere har vært regjeringskritiske.

Arnstad har likevel rett i at det har vært en tendens til at FrP oftere har stemt mot regjeringen i samarbeidet med Høyre enn Aps to regjeringspartnere gjorde. Sp og SV nøyde seg i større grad med å protestere mot regjeringens politikk, selv om de også i enkelte tilfeller stemte mot Ap. Det ser vi av figur 1, som gjengir partienes uenighet i avstemningene i Stortinget i prosent for de to siste regjeringene Norge har hatt.

Figur 1 Hvor ofte stemte partiene mot hverandre i Stortinget 2005-2018? (prosent)



Kilde: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes uenighetsindeks 1979-2018.³⁵

Det første året den rødgrønne flertallskoalisjonen satt med makten, stemte Sp mot Ap i 1,3 prosent av voteringene, mens SV stemte mot Ap i 1,2 prosent. Utover i regjeringsperioden avtok uenigheten for Sps vedkommende, mens den økte for SV til et høydepunkt i 2011/12-perioden da partiet var uenig med Ap i 2,2 prosent av voteringene. I forholdet mellom FrP og Høyre har utviklingen vært motsatt. De begynte med en uenighetsindeks på 3,2 prosent i 2013/14-perioden, mens denne gikk ned til 1,4 prosent året etter og har deretter ligget på 1,6, 2,1 og 1,7 prosent for den siste perioden 2017/18. Til sammenligning var uenigheten mellom SV og Ap fra 2009/10 til 2012/13 på 1,3, 1,3, 2,2 og 1,7 prosent. Etter det første året i posisjon er disse tallene altså nærmest identiske.

Det er også andre interessante trekk å merke seg i figur 1. For det første ser vi at FrP oftere var uenig med Høyre i tiden under Jens Stoltenbergs regjering enn det Venstre og KrF var, men at FrP etter regjeringdannelsen i 2013 fort tilpasset seg den nye situasjonen. For det andre har Venstre og KrF gradvis blitt mindre uenige med Høyre etter at den borgerlige regjeringen ble dannet i 2013. For det tredje har uenigheten mellom Ap og de tidligere regjeringspartnerne Sp og SV vært høyere enn uenigheten mellom Høyre og støttepartiene Venstre og KrF i de fem årene som er gått siden regjeringen Solberg kom til makten. Dette til tross for at Ap, Sp og SV regjerte sammen i åtte år fra 2005 til 2013.

Er Solbergs regjering styringsdyktig?

Politisk kommentator Aslak Bonde skrev i Morgenbladet 2. februar 2018 at han som et resultat av «den solbergske parlamentarismen» stilte Solberg-regjeringens styringsdyktighet i tvil. Grunnen var at det i mange saker viser seg at opposisjonen – inkludert KrF – går sammen og tvinger regjeringen til å føre en politikk den selv ikke går inn for:

Denne uken er regjeringen blitt instruert til å stoppe alt arbeid med å utvide søndagshandelen, til å styrke fastlegeordningen, bedre aktivitetstilbudet for demente, endre finansieringssystemet for sykehusene, utvide en bilstøtteordning og å stanse en overføring av hjelpemiddelformidling fra staten til kommunene. I tillegg er det blitt et flertall i næringskomiteen for at regjeringen må gjøre mer for å sikre jordvernet og at den i strid med egne ønsker må legge frem forlag til beredskapslagring av korn.³⁶

Slik fortsetter Bonde å peke på «en rekke andre nederlag» fra sist høst, og konkluderer med at «Senere i vinter skal det komme nye tap. Det er all grunn til å begynne å diskutere regjeringens styringsdyktighet».³⁷

Det kom nye politiske tap for Erna Solbergs regjering etter dette. Totalt tapte regjeringen Solberg 173 av 2246 voteringer i stortingssesjonen 2017-2018, og flere vil sikkert komme i inneværende valgperiode hvis det ikke dannes en flertallskoalisjon. Det er slik maktfordelingen kan fungere under en parlamentarisk mindretallsregjering. Men voteringstap i Stortinget førte ikke til senere tap av regjeringsmakten. Høyres første regjeringsprosjekt med et parti til høyre for seg selv fikk tross alt fornyet tillit ved stortingsvalget høsten 2017, selv om begge regjeringspartiene opplevde en nedgang i stemmeandel. Bortsett fra Jens Stoltenberg i 2009, er det ingen andre statsministre som har overlevd et stortingsvalg siden 1993. Tvert imot har det som ofte kalles regjerings-slitastjen økt betraktelig de siste tiårene. Stoltenberg gikk på braknederlag i 2001 og 2013, Bondevik likeledes i 2005.

Tross flere nederlag for regjeringen Solberg i Stortinget i perioden 2013-2017 samt det første året av inneværende periode, har de fire partiene som har utgjort dens parlamentariske grunnlag vært mer enige enn uenige om grunnleggende spørsmål i norsk politikk, og ikke minst om de store reformene regjeringen initierte i begynnelsen av sin første periode. Som Aftenposten viste etter at de to første årene var over for Erna Solbergs første regjering, stemte alle de fire partiene for:

- Kommunereformen, med større og færre kommuner
- Politireformen, med færre politidistrikter
- Helsereformen, med fritt behandlingsvalg mellom offentlig og privat
- Jernbanereformen, med nytt direktorat og konkurranse for NSB
- Høgskolereformen, med sammenslåing av høyskoler og oppgradering til universiteter,
- Skattereform med lavere og mer konkurransedyktig selskapsskatt
- Fullmakt til økt nedsalg av offentlige andeler i syv selskaper, f. eks. SAS og Telenor
- Vridning i jordbruksoppgjøret mot større enheter
- Endringer i arbeidsmiljøloven, med generell adgang til bruk av midlertidige kontrakter

- Endringer i privatskoleloven, med oppmyket krav til å få offentlig støtte
- Nytt klimamål, hvor Norge knytter seg tettere opp til EUs klimapolitikk og klimamål
- Opprettelsen av et veiselskap for syv større veistrekninger³⁸

Dessuten kunne VG i juni 2018 fortelle at «KrF i opposisjon: Stemmer sammen med regjeringen i tre av fire saker». Sammen med nettstedet *Holder de ord* hadde avisen analysert resultatet av 2000 voteringer i Stortingets siden oktober 2017, slik vi ser at tabell 1 nedenfor.

Tabell 1: Enighet i voteringer på Stortinget 2017-2018 (prosent)*

SV	84							
Ap	57	64						
Sp	60	63	68					
MDG	80	81	62	55				
KrF	28	35	48	52	35			
Venstre	17	26	45	41	27	81		
Høyre	13	22	44	41	23	81	94	
FrP	13	22	44	41	22	80	94	99
	Rødt	SV	Ap	Sp	MDG	KrF	Venstre	Høyre

* Basert på samtlige ikke-enstemmige voteringer i Stortinget fra 6. oktober 2017 til 29. mai 2018.

Kilde: Johnsen og Bakken (2018).³⁹

Det viste seg at KrF stemte sammen med Høyre og FrP i henholdsvis 81 og 80 prosent av voteringene, mens partiet stemte likt med Ap i 48 prosent og med Sp i 52 prosent av sakene. I hver fjerde votering fra 6. oktober 2017 til 29. mai 2018 stod de to blokkene i norsk politikk på hver sin side, og i voteringer hvor regjeringspartiene og opposisjonen skilte lag og KrF måtte velge side, valgte partiet å stemme med den borgerlige siden i 430 av 576 voteringer

Det mest overraskende var kanskje likevel at KrF oftere stemte sammen med Høyre og FrP i stortingsperioden 2017/2018, enn da de og Venstre hadde en formell samarbeidsavtale med Solberg-regjeringen i stortingsperioden 2016/2017. Det sistnevnte året stemte KrF sammen med Ap i 32 prosent av voteringene, mot 25 prosent av voteringene i 2017/2018-sesjonen.⁴⁰

Dette betyr ikke at det ikke har vært uenighet mellom de fire borgerlige partiene om noen av disse sakene, enten det gjelder samhandlingen mellom regjeringen og partigruppene på Stortinget eller arbeidet med å få sakene gjennomført, for eksempel på kommunalt nivå, hvor samarbeidsrelasjonene kan se annerledes ut enn nasjonalt. Men det parlamentariske grunnlaget for Erna Solbergs nye regjering er neppe mer utfordrende enn det har vært for tidligere

mindretallsregjeringer, selv om Høyre og FrP gikk på en rekke nederlag overfor Venstre og KrF sist høst og Høyre, FrP og Venstre overfor KrF etter at trepartiregjeringen ble etablert i januar 2018.

Hverken Høyre eller FrP ønsket for eksempel etter valget i 2017 noen lærernorm, men for å få KrF med på et budsjettforlik ga de etter i denne saken. Fedrekvoten ble dessuten økt til 14 uker etter press fra KrF og Venstre, mens KrF klarte å vippe et flertall i Stortinget i favør av nei til tvangssammenslåing av kommuner. Dette var tre alvorlige politiske tap for Solberg-regjeringen sist høst, mens de resterende tapene må kunne sies å være av mindre betydning sett i forhold til hvilke saker Høyre og FrP fikk gjennomslag for i perioden 2013-2017: I det første halvåret av inneværende periode, fikk Venstre og/eller KrF igjennom at de såkalte oktoberbarna skal få saken vurdert på nytt, avgiftene på sukker ble økt, det ble innført endringer i såkalte pleiepenger, dagpengeordningen ble ikke endret, det ble innført én time fysisk aktivitet i skolen per dag, helikopterbasen i Bardufoss skal fortsatt deles med Rygge, pensjonistene får beholde papirslippen i posten, opplysningskontorene for melk, kjøtt og egg blir opprettholdt, og KrF og Venstre sluttet seg til et SV-initiativ om å utrede et forbud mot atomvåpen.⁴¹

Hvor blir eventuelle konflikter løst?

Selv flertallskoalisjoner må ta hensyn til de enkelte partienes behov for å oppnå gevinster ved å sitte i regjering, selv om de i utgangspunktet slipper å forholde seg til et eventuelt motstridig flertall i den lovgivende forsamlingen.⁴² Dette kom tydelig frem i Jens Stoltenbergs rødgrønne regjering fra 2005 til 2013, som hadde store interne spenninger. Det så vi innledningsvis med henvisninger til Åslaug Hagas og Kristin Halvorsens politiske biografier, som kom ut ett år før stortingsvalget i 2013. Men det understrekes også i intervjuer gjennomført av Torill Stavenes i 2017⁴³ med tidligere statsråd fra Sp, Magnhild Meltveit Kleppa, tidligere statsråd fra SV, Tora Aasland og tidligere partisekretær i Ap, Martin Kolberg. Særlig Kolberg var ofte frustrert over mangelen på konsensus mellom de tre partiene, og viser til at når konflikten var som sterkest, ble løsningen å bruke regjeringens underutvalg til «endeløse møter, endeløse møter», som Kolberg karakteriserer det.⁴⁴

Regjeringens underutvalg er et uformelt internt beslutningsorgan som har vært brukt i flere norske koalisjonsregjeringer. Det ble opprettet i 1983 etter at Kåre Willochs regjering ble utvidet fra en ren Høyre-regjering til en flertallskoalisjonsregjering med KrF og Sp. Underutvalget var et virkemiddel statsministeren kunne bruke for å lede en regjering sammensatt av tre partier med til tider svært ulike interesser. Men det var under Kjell Magne Bondeviks mindretallskoalisjon av KrF, Sp og Venstre (1997-2000) at underutvalget utviklet seg til et viktig samordningsorgan for regjeringens felles politikk.

Underutvalget har tradisjonelt vært et organ der statsministeren kunne drøfte saker med lederne for de andre regjeringspartiene før regjeringen tok en felles beslutning. Men i Stoltenbergs rødgrønne regjering fra 2005 til 2013 ble underutvalget brukt så ofte at det nærmest ble oppfattet som et nytt forvaltningsnivå, som også embetsverket begynte å skrive såkalte

U-notater til av hensyn til notoritet. Som Åslaug Haga sa til Dagsavisen da boken hennes om årene i den rødgrønne koalisjonsregjeringen kom i 2012: «I viktige og krevende saker ble regjeringen mer en høringsinstans for underutvalget enn et kollegium som i fellesskap arbeidet seg fram til felles beslutninger».⁴⁵ Martin Kolberg sier det samme i intervjuet Stavenes gjorde med ham i oktober 2017: «regjeringens underkomité ble som en overkomité» hvor de vanskeligste politiske konfliktene mellom de tre partiene ble forsøkt løst.⁴⁶

Kristoffer Kolltveit har undersøkt underutvalget gjennom intervjuer med 19 ministre i Kjell Magne Bondeviks andre koalisjonsregjering av KrF, Høyre og Venstre (2001-05) og Jens Stoltenbergs flertallskoalisjon fra 2005 til 2013.⁴⁷ Dette materialet supplerer de tidligere nevnte intervjuene Stavenes gjennomførte.⁴⁸ I likhet med hvordan Åslaug Haga oppfattet underutvalgets rolle, viser Kolltveit at dette førte til en sentralisering av den utøvende makten i regjeringen siden statsrådene han intervjuet etterhvert så på dette som det viktigste beslutningsorgane. Dette svekket regjeringens rolle som kollegialt organ, samtidig som det økte avstanden mellom koalisjonspartienes representanter i regjeringen og deres partigrupper i Stortinget.⁴⁹

Den økte bruken av regjeringens underutvalg under Jens Stoltenbergs regjering fra 2005 til 2013, førte til kritikk internt og i media. Journalist Thomas Spence skrev for eksempel i Aftenposten i oktober 2008 om «Det rødgrønne Overhuset»,⁵⁰ og Kristin Clemet spurte i samme avis to år senere: «Hvem styrer Norge?». Clemet syntes det var betenkelig at en engere krets av statsrådene skulle ta avgjørelser på vegne av hele regjeringen, og at ikke flere av statsrådene – som representerte et mangfold av meninger og kompetanse – ble hørt bedre før beslutninger ble fattet. Dessuten mente hun at denne måten å drive regjeringssamarbeidet på førte til mindre innsyn og interesse fra omverdenen, noe som i seg selv kunne være en trussel mot demokratiet.⁵¹

For regjeringen Stoltenberg internt førte den sterke bruken av underutvalget som konfliktløsende organ etterhvert til en regjeringsslitasje som også tæret på Stoltenbergs tålmodighet. Blant annet som en følge av dette opprettet regjeringen i 2009 en koordinerende stilling ved Statsministerens kontor – en statsrådspost uten portefølje. Denne ble besatt av Karl Eirik Schjøtt-Pedersen fra Ap, som fikk i oppdrag å koordinere de tre partienes sprikende synspunkter ved hjelp av jevnlig møter mellom relevante ministre avhengig av hvilke saker som ble diskutert samt embetsverket ved Statsministerens kontor. Enkelte ganger var også statssekretærer og andre representanter for forvaltningen til stede, og siden disse møtene foregikk på det som heter møterom 3 ved Statsministerens kontor, gikk de etterhvert bare under navnet «Møterom 3».

Med denne nyvinningen hadde Stoltenbergs rødgrønne regjering ikke bare de ukentlige regjeringskonferansene og regjeringens underutvalg til disposisjon som konfliktløsende organer mellom de tre koalisjonspartnerne, men også den særegne Møterom 3-ordningen. De vanskeligste sakene ble avgjort i underutvalget, mens Møterom-3-møtene nærmest ble et koordinerende organ hvor mer grunnleggende uenigheter mellom de tre partiene kunne løses over litt lengre tid, siden dette var vanskelig i de ukentlige regjeringskonferansene.⁵²

Regjeringen skal fungere som et kollegium

Under Erna Solbergs regjering har ikke underutvalget vært noen sentral del av regjeringens koalisjonssamarbeid, og i forbindelse med en omrokking av regjeringen og innsettelsen av Julie Brodtkorb som ny stabssjef ved Statsministerens kontor i desember 2015, sa statsminister Solberg at Møterom 3 heller ikke lenger var i bruk så ofte. Forklaringen hun ga til NTB i forbindelse med regjeringsendringene hadde en klar henvisning til hvordan den rødgrønne regjeringen hadde brukt underutvalget og Møterom 3-møtene som konfliktløsningsorganer, mens hun selv hadde valgt en annen måte å gjøre dette på: «Siv og jeg har vært opptatt av at regjeringen skal fungere som kollegium, treffe beslutninger i regjering og ta tøffe diskusjoner med alle statsrådene til stede».⁵³

Solbergs uttalelse underbygges av Stavenes' intervjuer. De fleste sakene det har vært uenighet om mellom regjeringspartiene, har vært diskutert i regjeringskonferansene.⁵⁴ Samtidig har Erna Solberg og Siv Jensen, som partiledere og henholdsvis statsminister og finansminister, møttes i forkant av regjeringskonferansene for å gjennomgå de sakene som har vært tatt opp her, og slik sett til en viss grad erstattet underutvalget med fortrolige samtaler seg i mellom.⁵⁵ Dette er heller ikke noe spesielt nytt i norske koalisjonsregjeringer. Også da underutvalget var mye i bruk under Kjell Magne Bondeviks andre regjering fra 2001 til 2005, utvekslet finansministeren og statsministeren også tanker før regjeringskonferansene, enten i egne møter eller på andre måter. En slik fortrolighet ser det ut til at Solberg og Jensen har beholdt etter at Venstre og partileder Trine Skei Grande kom inn i regjeringen.

Hverken underutvalget eller regjeringskollegiet er særnorske konfliktløsningsorganer. Tvert imot viser en tverrnasjonal undersøkelse gjort av Rudy Andeweg og Arco Timmermans at dette er blant de viktigste slike fora i de fleste av de 17 europeiske landene de har data fra.⁵⁶ Arenaer som underutvalget er hyppigst brukt for de mest alvorlige uenighetene innad i regjeringene, mens hele regjeringskollegiet oftere aktiveres i saker der det er bredere enighet i utgangspunktet. Dermed er det liten grunn til å se bruken av slike organer som et parlamentarisk problem. Derimot kan hyppigheten i denne bruken indikere noe om konfliktnivået innad i regjeringen, og/eller være et uttrykk for en tro på at det effektiviserer arbeidet i regjeringen og gir statsministeren mulighet til lettere å få igjennom sitt syn eller lignende.

Kollektivt ansvar og regjeringssamhold

Et annet spørsmål er om Solbergs regjering har tillatt en retorikk som er i strid med parlamentarismens normer om kollektivt ansvar og solidaritet innen regjeringen. Som Marit Arnstad riktig påpeker, har statsministeren spesielt blitt utfordret av at enkelte medlemmer av regjeringen av og til har brukt en retorikk som de andre ikke har kunnet stille seg bak. Den saken som har skapt mest uro rundt selve regjeringssamarbeidet til Erna Solberg, har vært uttalelser Sylvi Listhaug kom med da hun var justis-, beredskaps- og innvandringsminister fra januar til mars 2018. Bakgrunnen var at Listhaug hadde skrevet et innlegg på Facebook 9. mars 2018, der hun reagerte på at Arbeiderpartiet (men i realiteten også Stortingets flertall) gikk mot et forslag fra Høyre og FrP om at personer som kunne mistenkes å være en trussel mot rikets sikkerhet, burde kunne fratras statsborgerskapet. Det var spesielt formuleringen «Ap mener at terroristenes rettigheter er

viktigere enn nasjonens sikkerhet. Lik og del» opposisjonen og mange på borgerlig side tok sterk avstand fra.⁵⁷ Etter mye kritikk måtte Listhaug til slutt gå av som statsråd for å unngå at opposisjonen stilte mistillitsforslag mot henne og derved risikerte å utløse et kabinettspørsmål fra statsministeren.

Per Sandberg er en annen av FrPs statsråder som tidvis har kommet med uttalelser som ikke nødvendigvis har vært forankret i samarbeidsavtalen. Det var likevel en sak av en annen karakter som til slutt felte ham som statsråd i august 2018. Sandberg trakk seg da som fiskeriminister etter at han hadde brutt regjeringens sikkerhetsbestemmelser ved å ta med seg en tjenestetelefon på en privat ferie i Iran. Men han mistet antagelig også mye av tilliten i eget parti etter å ha uttalt seg på en måte som ga inntrykk av at han hadde et annet og mer moderat syn på Iran og det iranske samfunnet enn regjeringens offisielle holdning. Sammen med sin iranske kjæreste, Bahareh Letnes, hadde Sandberg i februar 2018 blant annet deltatt på en offisiell markering av den islamske revolusjonen i Irans ambassade. Dette ble problematisk for mange av hans egne partifeller og regjeringskolleger, og det var en medvirkende årsak til at han trakk seg som statsråd.⁵⁸

Selv om noen av FrPs representanter til tider har vært røffe i sin retorikk og i utakt med koalisjonspartnerne, er ikke dette nødvendigvis noe spesielt for denne regjeringen eller noe uparlamentarisk i norsk politikk. Riktignok har det skjedd ganske ofte under Erna Solbergs regjering, men som SVs partileder Kristin Halvorsen sa etter at flere sentrale SV-politikere hadde protestert mot sin egen regjering i november 2005, da regjeringen Stoltenberg skulle sende tre eller fire jagerfly til Afghanistan: «Det er ikke noe nytt at medlemmer av et regjeringsparti går ut mot egen regjering. Det har også hendt med Arbeiderpartiet i fagpolitiske saker».⁵⁹ Koalisjonsregjeringer vil alltid måtte forholde seg til at de består av forskjellige partier som må gi sine velgere noe særegent som gjør at de ikke mister sin politiske profil og derved stemmer ved neste valg. Og koalisjoner som inkluderer mer populistiske partier vil nok generelt være mer utsatt for slike friksjoner.

«Stortinget ber regjeringen ...»

Endelig er det grunn til å diskutere en mer langsiktig utvikling som kan svekke regjeringers, og spesielt mindretallsregjeringers, styringsdyktighet. Denne utviklingen har å gjøre med Stortingets bruk av anmodningsvedtak. En stor del av instruksene fra Stortinget til regjeringen faller innenfor det som i dag gjerne betegnes som Stortingets «anmodningsvedtak» og innledes med ordene «Stortinget ber regjeringen ...». Men formelle instruksjoner kan også forekomme som andre typer vedtak samt at flertallsmerknader i komitéinnstillinger og behandlingen av stortingsmeldinger kan være måter Stortinget ber om tiltak på overfor regjeringen. Når «Stortinget ber regjeringen ...» er det ofte snakk om at regjeringen bes om å utrede en sak eller etablere et tiltak, eller det kan være et pålegg fra Stortinget om at regjeringen må kontrollere noe. Men det har også vist seg at mange anmodninger er av mer forvaltningsmessig karakter, og dette reiser ifølge Herman Westrum Thorsen i *Holder de ord* spørsmål om anmodningsvedtak blir misbrukt, fordi «(e)t høyt antall anmodningsvedtak kan gi utfordringer i ansvarsfordelingen mellom den lovgivende og utøvende makten».⁶⁰

Hvis en mindretallsregjerings «muligheter for å regjere» skulle kunne realiseres, mente Willoch at noe måtte gjøres med Stortingets rett til å instruere regjeringen. Denne retten er ikke nedfelt i grunnloven, men følger av konstitusjonell sedvanerett. Stortinget har lenge ansett seg å ha en slik kompetanse, men det har ofte vært diskutert hvor langt denne instruksjonsretten bør rekke i praksis, siden dette dreier seg om rettslig bindende pålegg til regjeringen, der brudd kan føre til konstitusjonelt ansvar for statsrådene. I en innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen fra 2002 heter det at:

Dette må i prinsippet sees i motsetning til uttalte parlamentariske forutsetninger som ikke har kommet til uttrykk gjennom et formelt plenarvedtak (politiske signaler). Slike forutsetninger kan fremgå f.eks. i saker som oversendes regjeringen uten realitetsvotering, eller gjennom komitemerknader.⁶¹

I stortingssesjonen 2002-2003 ble det fremmet 247 slike anmodningsvedtak overfor Kjell Magne Bondeviks mindretallskoalisjon av KrF, Høyre og Venstre. Det høye tallet nøret opp under debatten om stortingsregjereri og aktualiserte arbeidet til det såkalte Frøiland-utvalget, som i 2002 leverte en rapport om Stortingets kontroll med regjering og forvaltning,⁶² hvor det som følge av det utvalget kalte «en eksplosiv økning i det årlige antallet slike instruksjoner» ble diskutert (1) i hvilken grad forhåndsinstruksjoner til regjeringen virket ansvarspulveriserende og hvorvidt dette hemmet muligheten for senere kontroll, (2) om den kontrollen Stortinget førte med regjeringens etterlevelse av instruksene, var i tråd med nye prosedyrer som ble innført i 1999 og (3) når anmodningsvedtakene var å anse som rettslig bindende instruksjoner og ikke kun politiske henstillinger til regjeringen.

Konklusjonene fra utvalget var at Stortingets instruksjonsmyndighet fulgte sikker konstitusjonell sedvanerett. Som det ble påpekt hadde Stortinget truffet slike vedtak siden slutten av 1800-tallet, om enn aldri tidligere så mange hvert år, og de nye prosedyrene som var blitt innført tre år tidligere, fungerte tilfredsstillende. Den sterke økningen i bruken av anmodningsvedtak bekymret likevel utvalget fordi det utfordret ansvarsfordelingen mellom storting og regjering, men ikke mer enn at utvalget mente at ordningen burde bestå. Begrunnelsen var:

Under et parlamentarisk styresett er det ikke unaturlig at Stortinget i kraft av sin konstitusjonelle og politiske stilling har kompetanse til å instruere regjeringen. Sentrale politiske samfunnsspørsmål bør i prinsippet kunne avgjøres av den folkevalgte forsamling, og der dette ikke er saker som omfattes av Stortingets egen vedtakskompetanse etter grunnloven (lov, budsjett etc.), må Stortinget kunne instruere regjeringen om hvordan den skal utøve sin kompetanse – innenfor de skranker som grunnlov og lov setter.⁶³

Kåre Willoch var imidlertid helt uenig i denne tolkningen og mente at «man må bli kvitt den forestilling at regjeringen har konstitusjonell plikt til å rette seg etter slike «instruksjoner» fra et flertall i Stortinget. [...] Det er en så vidt kunstig konstruksjon at praktiske politikere kan sette den til side, til tross for innsigelser fra rettslærdes side».⁶⁴ Willoch pekte her spesielt på professor Fredrik Sejersted, som hadde vært med i utvalget og som i et innlegg i Aftenposten 26. mai 2003 hadde understreket at Stortingets instruksjonsmyndighet overfor regjeringen var blitt konstitusjonell sedvanerett og derved ikke kunne oppheves uten en endring av Grunnloven. Dette var Willoch uenig i.

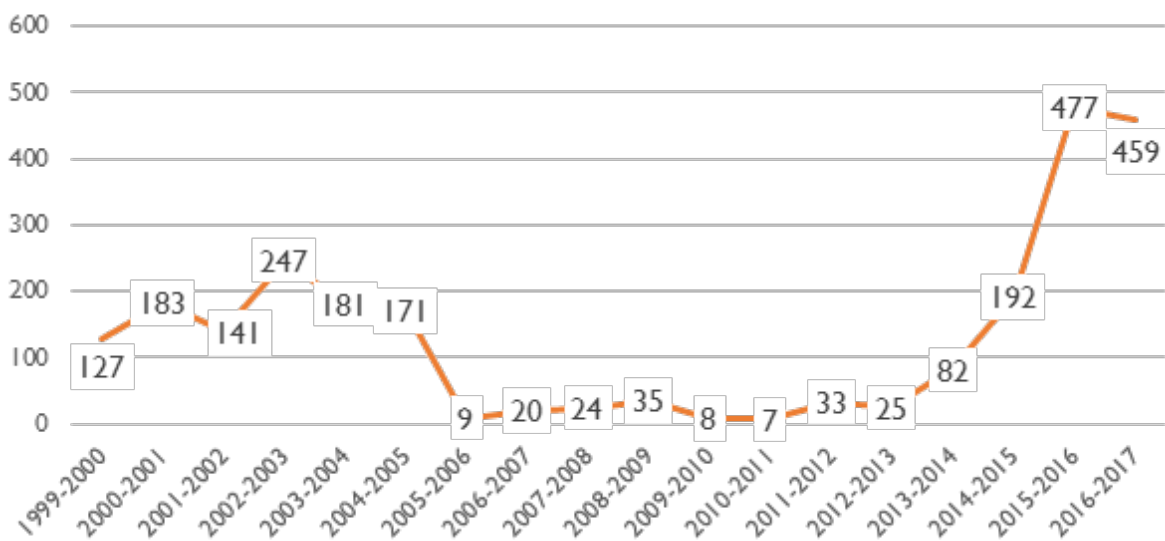
Regjeringen tar tilbake makten

Etter 2003 sank antall anmodningsvedtak, men det var først med innsettelsen av Jens Stoltenbergs flertallskoalisjon i 2005 at de nærmest forsvant fra den politiske dagsordenen. Som vi ser av figur 2 nedenfor, kom Stortinget med mindre enn 200 anmodningsvedtak totalt i de åtte årene den rødgrønne regjeringen satt med makten.

Dette var et naturlig resultat av at Norge fikk en flertallsregjering som ikke lenger trengte å rette seg etter instruks fra Stortinget. Nå hadde regjeringen flertall og kunne styre deretter, noe den også gjorde. Dette førte som vi tidligere har sett til at det i stedet utviklet seg en bekymring over at politiske beslutninger ble tatt i lukkede fora mellom regjeringspartiene, mens Stortinget ble satt på sidelinjen.

Problemstillingen var snudd på hodet: Nå var det regjeringsregjereri som var problemet, ikke bare overfor opposisjonen, men også overfor regjeringens egne stortingsgrupper.

Figur 2: Antall anmodningsvedtak per stortings sesjon fra 1999-2000 til 2016-2017



Kilde: Thorsen (2017)⁶⁵ og Meld. St. 7 (2017-2018).⁶⁶

Dette fikk stortingspresident og tidligere statsminister Thorbjørn Jagland (Ap) til å kritisere Stoltenberg-regjeringens praksis. I forbindelse med at sykelønnsordningen ble diskutert i Stortinget i september 2006, gikk Jagland ut mot egne partifeller i regjeringen og mente at de hadde manglende forståelse for hvordan maktforholdet mellom Storting og regjering fungerte:

Regjeringen kan ikke bare komme til Stortinget og få vedtatt sakene uten å involvere de rødgrønne på Løvebakken først. [...] Regjeringen må ha respekt for alle aktørenes roller og interesser. Når det ikke ivaretas, blir det bråk. Når Stortinget får beskjed om hva vi skal vedta, blir det konfrontasjon. Det norske demokratiet består av mange institusjoner som skal spille sammen.⁶⁷

Jagland skrev dette i Aftenposten, som på lederplass fortalte leserne at stortingspresidenten nå ønsket en «grundig gjennomtenkning av hva den nye flertallskonstellasjonen innebærer». Avisen fulgte opp med en henvisning til det Skagestad kaller «en anvisning» på hva som nå burde være den riktige formen for samspill mellom statsmaktene:

Ingen regjering kan ustraffet forsøke å pålegge sine stortingsgrupper å stemme for et omstridt forslag bare fordi det kommer fra egen regjering. [...] Stortingspolitikernes bevissthet om egen maktposisjon er bitt betydelig øket gjennom 20 år med mindretallsregjeringer. [...] Alt dette tilsier at regjeringsmakten må utøves i tillitsfullt samarbeid med egne partifeller i Stortinget dersom politikken skal være bærekraftig.⁶⁸

Norge hadde ikke lenger en «regjerende nasjonalforsamling», som Willoch hadde vært så bekymret for, men en flertallskoalisjon av Ap, Sp og SV, som kunne opptre styringsdyktig overfor Stortinget, slik Willoch hadde etterlyst under mindretallsregjeringene i årene før.

Gitt endringer i den parlamentariske situasjonen etter stortingsvalget i 2013 fra Stoltenbergs flertallskoalisjon til Solbergs mindretallskoalisjon, har også forholdet mellom regjeringen og Stortinget forandret seg atter en gang. Mens Stoltenberg kunne styre med basis i et flertall i Stortinget, har Solberg møtt en «regjerende nasjonalforsamling» som har tatt opp igjen bruken av anmodningsvedtak for å påvirke regjeringens politikk. Da kritikken mot stortingsregjereriet var på sitt sterkeste i sesjonen 2002/2003, sendte Stortinget 247 anmodningsvedtak til Kjell Magne Bondeviks mindretallskoalisjon. Dette er ingen ting mot de 477 anmodningsvedtakene som Stortinget instruerte regjeringen Solberg til å følge opp i stortingssesjonen 2016/2017 (se figur 2 ovenfor).

I de intervjuene Stavenes har gjennomført med tidligere statsråder, er det ikke overraskende en gjennomgående enighet om at både mindretalls- og flertallsregjeringer trenger et godt forhold til Stortinget. En måte å oppnå dette på, er gjennom ukentlige møter mellom statsrådene og deres respektive partigrupper i Stortinget, og såkalte fraksjonsmøter mellom statsrådene og de stortingskomiteene de representerer. «Disse møtene var så viktige at hvis du ikke stilte opp her, gjorde du en stor blunder», sier Per Kristian Foss, som var finansminister i Bondeviks regjering fra 2001 til 2005.⁶⁹ Men et godt forhold til stortingsrepresentanter fra opposisjonen, som enhver mindretallsregjering er avhengig av, er også noe som utvikles over en kopp kaffe eller en felles middag, ifølge de tidligere statsrådene Dagfinn Høybråten (KrF) og Kristin Clemet (Høyre).⁷⁰

Det er likevel forskjell på hvordan en flertalls- og en mindretallsregjering kan og må forholde seg til den lovgivende makten som ligger i Stortinget, og det er forskjell på om det er snakk om ettparti- eller koalisjonsregjeringer:

- Det primære målet for et regjeringsparti som har flertall alene i den lovgivende forsamlingen er å sikre en god partidisiplin for å opprettholde regjeringsmakten.
- Det viktigste for en flertallskoalisjon er å sørge for at alle koalisjonspartnerne får mest mulig utbytte av å delta i koalisjonen slik at det ikke blir fristende for noen av dem å bryte ut.

- Det samme gjelder for mindretallskoalisjoner, men disse må, som ettparti mindretallsregjeringer, i tillegg opparbeide seg støtte for sin politikk i opposisjonen i den lovgivende forsamlingen.

Da Erna Solberg overtok regjeringmakten fra Jens Stoltenberg i 2013, kunne hun basere seg på en samarbeidsavtale som sikret de to regjeringspartiene Høyre og FrP støtte fra KrF og Venstre i Stortinget. Men ved valget i 2017 opphørte denne avtalen, og Erna Solberg måtte søke støtte fra KrF og Venstre fra sak til sak, før Venstre gikk inn i den borgerlige regjeringen i januar 2018. Som vi imidlertid har vist foran, har KrF oftere stemt sammen med regjeringen Solberg i stortingsperioden 2017/2018 enn i 2016/2017.

Konklusjon

Aps minstevinnende flertallskoalisjon med Sp og SV i 2009, og Høyres mindretallskoalisjon med Frp i 2017, tapte langt mindre stemmer enn tilfellet var for de sittende regjeringene i 2001, 2005 og 2013. Det kan derfor være vanskelig å si noe om betydningen av variasjonene mellom flertalls- og mindretallskoalisjoner i forhold til det som ofte refereres til som regjeringsslitasje (reflektert i stemmetap for regjeringspartiene). Her ser vi to tilsynelatende motstridende tendenser. På den ene siden har norske regjeringer blitt mer stabile de siste tretti årene, og åtte av 10 regjeringer har siden 1990 sittet ut hele perioden. På den andre siden har de gjennomsnittlige stemmetapene for regjeringspartier, tross variasjoner fra valg til valg, vært jevnt økende. Regjeringspartiene har altså blitt dyktigere til å tilpasse seg Stortingets forventninger, samtidig som de har blitt mindre flinke til å imøtekomme velgerne.

Det er flere mulige forklaringer på disse trendene, men en viktig faktor er en tiltagende todeling av norsk politikk i en sentrum-høyre og sentrum-venstre blokk, som i de siste valgene har skiftet om å være i regjeringssposisjon. Det som tidligere ble sett på som sentrumspartier, KrF, Sp og Venstre, har siden den rødgrønne alliansen ble etablert før valget i 2005, blitt splittet gjennom at Sp har gått til venstre og i koalisjon med Ap og SV, mens KrF og Venstre har gått motsatt vei og alliert seg med Høyre og FrP. Gitt denne blokkdelingen og den sterke veksten i fløypartiene SV og FrP, måtte de tradisjonelle regjeringspartiene tenke nytt og mer inkluderende. Dette var en nødvendig strategi fra Aps og Høyres side, siden det i de siste stortingsvalgene har vært få velgere som har vandret mellom de to blokkene, men til gjengjeld mindre partiloyalitet og større vandring mellom partiene internt i blokkene.⁷¹ Dette har ført til store utfordringer for de ansvarlige statsministrene når det gjelder å holde de to koalisjonene sammen, uavhengig av at den rødgrønne var en flertallskoalisjon og den borgerlige en mindretallskoalisjon. Disse utfordringene forsøkte Jens Stoltenberg å overvinne gjennom å styrke regjeringens underutvalg som konfliktløsende organ. Mens Erna Solberg i den første regjeringssperioden baserte samarbeidet på en forpliktende avtale mellom de to regjeringspartiene og deres to støttepartier i Stortinget.

Utfordringen som ligger i den økte åpenheten og respekten for politisk forskjellighet i måten Erna Solberg har styrt sin mindretallskoalisjon på gjennom «den solbergske parlamentarismen» er stor når Stortinget stadig sender anmodningsvedtak til regjeringen og velgerne er blitt mindre lojale

mot partiene over tid. Dette kan på sikt føre til at statsministerens rolle bare blir å administrere samarbeidet mellom de andre regjeringspartiene, mens hennes eget partis profil forsvinner og med det partiets velgere. Det gjenstår å se om blokkbaserte koalisjonsregjeringer blir regelen også i fremtiden, eller om vi vil se nye former for samarbeidsrelasjoner innad i regjeringen og mellom regjering og Storting. Parlamentarismen praktiseres forskjellig under ulike regjeringer. Det har den gjort opp gjennom historien, og det gjør den fordi den parlamentariske situasjonen stadig er i endring.

Rapporten er skrevet av Kaare Wallace Strøm, som er Distinguished Professor i statsvitenskap ved University of California, San Diego, og Jan Erik Grindheim, som er prosjektmedarbeider i Civita og førsteamanuensis ved Handelshøyskolen, Universitetet i Sørøst-Norge.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjonsforfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatterne på kstrom@ucsd.edu og janerik@civita.no eller civita@civita.no.

Vedlegg

Tabell 2 Norske regjeringer 1945-2018*

Regjering		Tiltrådt	Partier	Parlamentarisk grunnlag	Regjeringstype	Årsak til avgang
Gerhardsen I		25.06.1945	Samling	147/150	Overtallig flertallskoalisjon	Valg
Gerhardsen II	A	05.11.1945	A	76/150	Flertall ettparti	Fortsatte etter valg
	B	(10.10.1949)	A	85/150	Flertall ettparti	Statsministerens avgang
Torp	A	19.11.1951	A	85/150	Flertall ettparti	Fortsatte etter valg
	B	(12.10.1953)	A	77/150	Flertall ettparti	Statsministerens avgang
Gerhardsen III	A	22.01.1955	A	77/150	Flertall ettparti	Fortsatte etter valg
	B	(07.10.1957)	A	78/150	Flertall ettparti	Fortsatte etter valg
	C	(11.09.1961)	A	74/150	Mindretall ettparti	Mistillit
Lyng		28.08.1963	H, SP, V	74/150	Mindretallskoalisjon	Mistillit
Gerhardsen IV		25.09.1963	A	74/150	Mindretall ettparti	Valg
Borten	A	12.10.1965	SP, H, KRF, V	80/150	Minste vinnende flertallskoalisjon	Fortsatte etter valg
	B	(07.09.1969)	SP, H, KRF, V	76/150	Minste vinnende flertallskoalisjon	Uenighet mellom regjeringspartiene
Bratteli I		17.03.1971	A	74/150	Mindretall ettparti	Nederlag i folkeavstemning
Korvald		18.10.1972	KRF, SP, V	39/150	Mindretallskoalisjon	Valg
Bratteli II		16.10.1973	A	62/155	Mindretall ettparti	Statsministerens avgang
Nordli	A	15.01.1976	A	62/155	Mindretall ettparti	Fortsatte etter valg
	B	(11.09.1977)	A	76/155	Mindretall ettparti	Statsministerens avgang
Brundtland I		04.02.1981	A	76/155	Mindretall ettparti	Valg
Willoch I		14.10.1981	H	53/155	Mindretall ettparti	Utvidelse av regjeringen
Willoch II	A	08.06.1983	H, KRF, SP	79/155	Minste vinnende flertallskoalisjon	Fortsatte etter valg
	B	(09.09.1985)	H, KRF, SP	78/157	Mindretallskoalisjon	Kabinetsspørsmål
Brundtland II		09.05.1986	A	71/157	Mindretall ettparti	Valg
Syse		16.10.1989	H, KRF, SP	62/165	Mindretallskoalisjon	Uenighet mellom regjeringspartiene
Brundtland III	A	03.11.1990	A	63/165	Mindretall ettparti	Fortsatte etter valg
	B	(13.09.1993)	A	67/165	Mindretall ettparti	Statsministerens avgang
Jagland		25.10.1996	A	67/165	Mindretall ettparti	Valg
Bondevik I		17.10.1997	KRF, SP, V	41/165	Mindretallskoalisjon	Kabinetsspørsmål
Stoltenberg I		17.03.2000	A	65/165	Mindretall ettparti	Valg
Bondevik II		19.10.2001	KRF, H, V	62/165	Mindretallskoalisjon	Valg
Stoltenberg II	A	17.10.2005	A, SP, SV	87/169	Minste vinnende flertallskoalisjon	Fortsatte etter valg
	B	(14.09.2009)	A, SP, SV	86/169	Minste vinnende flertallskoalisjon	Valg
Solberg I	A	16.10.2013	H, FRP	77/169	Mindretallskoalisjon	Valg
	B	(27.09.2018)	H, FRP	72/169	Mindretallskoalisjon	Fortsatte etter valg
Solberg II	C	18.01.2018	H, FRP, V	80/169	Mindretallskoalisjon	Utvidelse av regjeringen

Kilde: Grindheim, Heidar og Strøm (2017:113-114).⁷²

* Vi følger praksis i internasjonal statsvitenskap ved å telle en ny regjering hver gang det skjer en endring i statsministerposten eller partisammensetningen, samt hver gang det holdes stortingsvalg. Norsk offisiell praksis er å telle en ny regjering bare ved hver ny statsminister. Men siden denne tellemåten slår sammen regjeringer med forskjellig partisammensetning, og i noen tilfeller mindretalls- og flertallsregjeringer, har vi brukt suffiksene a, b, c etc. til å identifisere når det etter vår tellepraksis foreligger en ny regjering som ikke fanges opp av offisiell norsk statistikk. For eksempel inkluderer tabell 2 tre Solberg-regjeringer. I offisielle norske oversikter betraktes disse som samme regjering.

Forkortelser: Arbeiderpartiet (A), Fremskrittspartiet (FRP), Høyre (H), Kristelig Folkeparti (KRF), Senterpartiet (SP), Sosialistisk Venstreparti (SV), og Venstre (V).

Sluttnoter

- 1 Kristin Clemet (2018): «Den Stoltenberg'ske og den Solberg'ske parlamentarismen». Blogginlegg Civita 31. januar 2018. Lastet ned 5.07.2018: <https://www.civita.no/2018/01/31/stoltenbergske-solbergske-parlamentarismen>.
- 2 Som i note 1.
- 3 Frank Rossavik (2013): «Solbergsk parlamentarisme». Kommentar i *Bergens Tidende* 12. oktober 2013. Lastet ned 5.07.2018: <https://www.bt.no/btmener/kommentar/i/R6py8/Solbergsk-parlamentarisme>.
- 4 VG (journalist ikke oppgitt) (2007): «Stoltenberg avviser påstander om arroganse». Intervju i VG 10. juli 2007. Lastet ned 7.11.2018: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/JK6z6/stoltenberg-avviser-paastander-om-arroganse>.
- 5 VG (journalist ikke oppgitt) (2009): «Oppvaskmøte i Arbeiderpartiets stortingsgruppe etter blasfemi-debatt». VG 4. februar 2009. Lastet ned 7.11.2018: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/A6pyz/oppvaskmoete-i-arbeiderpartiets-stortingsgruppe-etter-blasfemi-debatt>.
- 6 Åslaug Haga (2012): *Rødgrønn slik jeg ser det*. Oslo: Schibsted. Sitatet er hentet fra Espen Løkedal-Stai (2012): «All makt i en indre kjerne». *Dagsavisen* 31. oktober 2018. Lastet ned 19.11.2018: <https://www.dagsavisen.no/innenriks/all-makt-i-en-indre-kjerne-1.475582>.
- 7 Som i note 4.
- 8 Statsministerens kontor (2013): *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvolden 7. oktober 2013, s. 3.
- 9 Hanne Mauno (2012): «Politisk bokhast». *Dagsavisen* 12. oktober 2012. Lastet ned 7.07.2018: <https://www.dagsavisen.no/helg-nye-inntrykk/politisk-bokhast-1.473967>.
- 10 Kristin Halvorsen/Lilla Sølhusvik (2012): *Gjennomslag*. Oslo: Cappelen Damm.
- 11 Sitert i Mads Fremstad (2018): «Kristin Halvorsen om Stoltenberg-regjeringen: -- Vi ble ikke et lag». ABCNyheter 9. februar 2018. Lastet ned 19.11.2018: <https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2018/02/09/195370602/kristin-halvorsen-om-stoltenberg-regjeringen-vi-ble-ikke-et-lag>.
- 12 Som i note 10.
- 13 Sitert i Synnøve Gjerstad (2011): «Vil ha mer Ap-politikk i regjeringen». *tv2.no* 30. januar 2011. Lastet ned 8.11.2018: <https://www.tv2.no/a/3402104/>.
- 14 Som i note 3.
- 15 Erna Solberg (2013): «Tiltredelseserklæring fra regjeringen Solberg 18. oktober 2013». Oslo: Statsministerens kontor. Lastet ned 9.09.2018: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tiltredelseserklaring-fra-regjeringen-so/id744122/>.

- 16 Erlend Błaalid Oldeiede, Hans Erik Weiby, Trond Vestre, Ragnhild Bjørge og Silje Rognsvåg (2018): «Tydelege råd som peikar feil veg, meiner fylkestoppar i KrF». NRK 28. september 2018, lastet ned 1.10.2018: https://www.nrk.no/hordaland/tydelege-rad-som-peikar-feil-veg_-meiner-fylkestoppar-i-krf-1.14227569.
- 17 Sofie Dege Dimmen (2018): «Dette mener Solberg er regjeringens største nederlag». NRK 26. juni 2018, lastet ned 17.09.2018: <https://www.nrk.no/norge/erna-solberg-oppsummerer-det-siste-halvaret-1.14100168>.
- 18 R.A.W. Rhodes, John Wanna og Patrick Weller (2009): *Comparing Westminster*. Oxford: Oxford University Press.
- 19 Se spesielt Trond Nordby (2004): *I politikens sentrum: Variasjoner i Stortingets makt fra 1814 til 2000*. 2.utg. Oslo: Fagbokforlaget.
- 20 Disse to grunnlovene, den amerikanske og den norske, er i dag den demokratiske verdens to eldste skrevne grunnlover.
- 21 Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.) (2008): *Cabinets and Coalition Bargaining*. Oxford: Oxford University Press.
- 22 Kaare W. Strøm og Charles McClean (2015): «Minority Governments and Coalition Management». Paper presentert på The Conference on Institutional Determinants of Legislative Coalition Management, Tel Aviv, 16-19. november 2015, s. 4.
- 23 I 2017 endte Ap igjen under 30-prosentsgrensen med 27,4 prosent, selv etter fire år med en borgerlig mindretallsregjering utgått fra Høyre og FrP. Derved kunne Erna Solberg fortsette som statsminister, selv om også Høyre, Frp og deres støttepartier alle tapte stemmeandeler ved valget.
- 24 Guttorm Hansen (1989): «Parlamentarismen i går, i dag, i morgen». I Reidar Hirsti (red.): *Gro – midt i livet*. Oslo: Tiden. Sitert i Hege Skjeie (2010): «Konstitusjonelle utfordringer i norsk politikk». Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. Innlegget er publisert som kronikk 25. november 2010, sist endret 26. februar 2015 og lastet ned 17.09.2018: <https://www.sv.uio.no/mutr/kronikk/skjeie0999.html>.
- 25 Jan Erik Grindheim, Knut Heidar og Kaare W. Strøm (2017): *Norsk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 113.
- 26 Odd Gunnar Skagestad (2009): «Hvorfor flertallsregjering?» *Minerva* 14. juli 2009, lastet ned 21.09.2018: <https://www.minervanett.no/hvorfor-flertallsregjering/>.
- 27 Hege Skjeie (2010): «Konstitusjonelle utfordringer i norsk politikk». Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. Innlegget er publisert som kronikk 25. november 2010, sist endret 26. februar 2015 og lastet ned 17.09.2018: <https://www.sv.uio.no/mutr/kronikk/skjeie0999.html>.
- 28 Kåre Willoch (2003): «Voksende "stortingsregjereri" skaper problemer». *Aftenposten* 2. juli 2003, lastet ned 23.09.2018: https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/RyXV2/Voksende-stortingsregjereri-skaper-problemer?spid_rel=2.
- 29 Som I note 28.
- 30 Kaare W. Strøm og Charles McClean (2015): «Minority Governments and Coalition Management». Paper presentert på The Conference on Institutional Determinants of Legislative Coalition Management, Tel Aviv, 16-19 november 2015, s. 7-8.
- 31 Som i note 11.
- 32 Høyres kommunikasjonsavdeling (2018): «Enighet om blågrønn regjeringsplattform». Lastet ned 14.09.2018: <https://hoyre.no/aktuelt/nyheter/2018/enighet-om-blaagronn-regjeringsplattform/>.
- 33 Jens Stoltenberg (2016): *Min historie*. Oslo: Gyldendal.
- 34 Aftenposten (journalist ikke oppgitt) (2010): «Rødgrønn strid i all offentlighet». *Aftenposten* 12. april 2010, lastet ned 17.09.2018: <https://www.aftenposten.no/norge/i/nAPya/Rodgronn-strid-i-full-offentlighet>.
- 35 Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (2018): «PolSys – Data om det politiske system: Uenighetsindeksen 1979-2018». Lastet ned 19.11.2018: http://polsysdata.nsd.uib.no/webview/index.jsp?headers=Sesjon&stubs=part1&stubs=part2&measure=common&virtuallslice=parti_value&laye

[rs=virtual&study=http%3A%2F%2F129.177.90.185%3A80%2Fobj%2FStudy%2FUI-S08&mode=cube&virtualsubset=parti_value&part1subset=14+-+21%2C31+-+81%2C205&measuretype=4&part2subset=14+-+21%2C31+-+81%2C205&sesjonssubset=124+-+159&cube=http%3A%2F%2F129.177.90.185%3A80%2Fobj%2Fcube%2FUI-S08_C1&top=yes](http://www.virtualstudy.no/study/http%3A%2F%2F129.177.90.185%3A80%2Fobj%2FStudy%2FUI-S08&mode=cube&virtualsubset=parti_value&part1subset=14+-+21%2C31+-+81%2C205&measuretype=4&part2subset=14+-+21%2C31+-+81%2C205&sesjonssubset=124+-+159&cube=http%3A%2F%2F129.177.90.185%3A80%2Fobj%2Fcube%2FUI-S08_C1&top=yes).

- 36 Aslak Bonde (2018): «Det er all grunn til å diskutere regjeringens styringsdyktighet». *Morgenbladet* 2. februar 2018, lastet ned 20.09.2018: <https://morgenbladet.no/aktuelt/2018/02/regjeringen-gar-pa-nederlag-etter-nederlag-i-stortinget-men-erna-solberg-har>.
- 37 Som i note 36.
- 38 Her skriver Aftenposten at Skattereformen handlet om at arveavgift var fjernet og formuesskatten redusert, og at dette ikke ble endret, men skattereformen i 2015 handlet om endringer i selskapsskatten. Vi har derfor rettet dette i oversikten som er basert på Karen Tjernshaugen og Solveig Rud (2015): «12 reformer som endrer Norge i blåblå retning». *Aftenposten* 25. juni 2015, lastet ned 21.09.2018: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/8OPG/12-reformer-som-endrer-Norge-i-blåblå-retning>.
- 39 Alf Bjarne Johnsen og Jari Bakken (2018): «KrF i opposisjon: Stemmer sammen med regjeringen i tre av fire saker». *VG* 2. juni 2018, lastet ned 21.09.2018: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/oRQQWm/krf-i-opposisjon-stemmer-sammen-med-regjeringen-i-tre-av-fire-saker>.
- 40 Som i note 39.
- 41 Solveig Ruud (2017): «Nå oppsummerer statsministeren høsten – her er 12 slag Solberg har tapt i Stortinget». *Aftenposten* 13. desember 2018. Lastet ned 19.11.2018: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/Qloq8W/Na-oppsummerer-statsministeren-hosten---her-er-12-slag-Solberg-har-tapt-i-Stortinget>.
- 42 Kaare W. Strøm og Charles McClean (2015): «Minority Governments and Coalition Management». Paper presentert på The Conference on Institutional Determinants of Legislative Coalition Management, Tel Aviv, 16-19 november 2015.
- 43 Torill Stavenes og Kaare W. Strøm (2018): «Norway: Towards a more permissive coalition order». Paper draft 28. mai 2018. Intervjuene som refereres til her er med tidligere partisekretær i Arbeiderpartiet Martin Kolberg (6.10.2017), tidligere statsråd fra Senterpartiet Magnhild Meltveit Kleppa (14.09.2017) og tidligere statsråd fra Sosialistisk Venstreparti Tora Aasland (20.09.2017).
- 44 Sitert i Stavenes og Strøm (2018), s. 14. Oversatt av Grindheim.
- 45 Sitert i Espen Løkeland-Stai (2012): «All makt i en indre kjerne». *Dagsavisen* 31. oktober 2012. Lastet ned 8.07.2018: <https://www.dagsavisen.no/innenriks/all-makt-i-en-indre-kjerne-1.475582>.
- 46 Sitert i Stavenes og Strøm (2018), s. 14.
- 47 Kristoffer Kolltveit (2013): «Concentration of decision-making power: Investigating the role of the Norwegian cabinet subcommittee». *World Political Science*, 9, s. 173-195 og Kristoffer Kolltveit (2014): «Concentration of power in cabinets: Exploring the importance of the party political context». *Acta Politica*, 49, s. 266-285.
- 48 Stavenes og Strøm (2018) bygger sine funn på følgende intervjuer: Kjell Magne Bondeviks mindretallskoalisjon av KrF, Høyre og Venstre fra 2001 til 2005: Odd Einar Dørum fra Venstre (intervju 14.09.2017), Dagfinn Høybråten fra KrF (intervju 15.09.2017), Per Kristian Foss fra Høyre (intervju 12.09.2017) og Kristin Clemet fra Høyre (intervju 15.09.2017) og Jens Stoltenbergs flertallskoalisjon fra 2005 til 2014: Magnhild Meltveit Kleppa fra Senterpartiet (intervju 14.09.2017), Martin Kolberg fra Arbeiderpartiet (intervju 6.10.2017), Tora Aasland fra Sosialistisk Venstreparti (intervju 20.09.2017) og to anonyme intervjuer fra Erna Solbergs regjering 2013-2017 (intervju 21.09 og 22.09 2017).
- 49 Under siste del av Jens Stoltenbergs flertallskoalisjon bestod underutvalget av statsminister og partileder Stoltenberg fra Ap, nestleder Bård Vegar Solhjell fra SV (siden partileder Audun Lysbakken ikke var medlem av regjeringen) og Sps leder Liv Signe Navarsete. Sp var representert ved Åslaug Haga inntil 20. juni 2008, deretter av fungerende partileder Lars Peder Brekk inntil Liv Signe Navarsete ble valgt til partileder på et ekstraordinært landsmøte 12. september 2008. SV var representert ved Kristin Halvorsen til 23. mars 2012.

- 50 Thomas Spence (2008): «Det rødgrønne Overhuset». *Aftenposten* 7. oktober 2008, lastet ned 2.10.2018: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/M1P3E/Det-rodgronne-Overhuset>.
- 51 Kristin Clemet (2010): «Hvem styrer Norge?» *Aftenposten* 30. november 2010, lastet ned 2.10.2018: <https://www.aftenposten.no/meninger/i/gWpaJ/Hvem-styrer-Norge>.
- 52 Dette kommer blant annet frem i de intervjuene med Tora Aasland, Magnhild Meltveit Kleppa og Martin Kolberg som er referert til ovenfor fra Stavenes og Strøm (2018), s. 14.
- 53 NTB (2015): «Brodtkorb ny stabssjef ved Statsministerens kontor». NTB16. desember 2016, lastet ned 2.10.2018: <https://www.itromso.no/ntb/iriks/2015/12/16/Brodtkorb-ny-stabssjef-ved-Statsministerens-kontor-11929649.ece>.
- 54 Sitert i Stavenes og Strøm (2018): Intervju med Kristin Clemet 15.09.2017 og to anonyme intervjuer i Solbergs regjering (21.09 og 22.09.2017), s. 14.
- 55 Sitert i Stavenes og Strøm (2018): To anonyme intervjuer i Solbergs regjering (21.09 og 22.09.2017), s. 14-15.
- 56 Rudy B. Andeweg og Arco Timmermans (2008): «Conflict Management in Coalition Government». I Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.): *Cabinets and Coalition Bargaining*. Oxford: Oxford University Press.
- 57 Olav Garvik og Knut Are Tvedt (2018): «Sylvi Listhaug». *Store Norske Leksikon*. Lastet ned 15.09.2018: https://snl.no/Sylvi_Listhaug.
- 58 Olav Garvik (2018): «Per Sandberg». *Store Norske Leksikon*. Lastet ned 15.09.2018: https://snl.no/Per_Sandberg.
- 59 Sitert i Aftenposten (journalist ikke oppgitt) (2005): «Varsler mer SV-bråk». *Aftenposten* 10. november 2005. Lastet ned 19.11.2018: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/Rjp0d/Varsler-mer-SV-brak>.
- 60 Herman Westrum Thorsen (2017): «Stortingsregjereri på høyt nivå». Blogg *Holder de ord* 14. februar 2017, lastet ned 21.09.2018: <https://blog.holderdeord.no/2017/02/14/stortingsregjereri-pa-hoyt-niva/>.
- 61 Innst. S. Nr. 210 (2002-2003): *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning*. Lastet ned 23.09.2018: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-210/>.
- 62 Dokument nr. 14 (2002-2003) *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*. Avgitt Stortingets presidentskap 30. september 2002, s. 90.
- 63 Som i note 62.
- 64 Kåre Willoch (2003): «Voksende "stortingsregjereri" skaper problemer». *Aftenposten* 2. juli 2003, lastet ned 23.09.2018: https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/RyXV2/Voksende-stortingsregjereri-skaper-problemer?spid_rel=2.
- 65 Herman Westrum Thorsen (2017): «Stortingsregjereri på høyt nivå». Blogg *Holder de ord* 14. februar 2017, lastet ned 21.09.2018: <https://blog.holderdeord.no/2017/02/14/stortingsregjereri-pa-hoyt-niva/>.
- 66 Meld. St. 7 (2017-2018): *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingsseksjonen 2016-2017*. Oslo: Statsministerens kontor, s. 1.
- 67 Odd Gunnar Skagestad (2009): «Hvorfor flertallsregjering?» *Minerva* 14. juli 2009, lastet ned 21.09.2018: <https://www.minervanett.no/hvorfor-flertallsregjering/>.
- 68 Som i note 67.
- 69 Sitert i Stavenes og Strøm (2018): Intervju med Per Kristian Foss 12.09.2017, s. 16.
- 70 Sitert i Stavenes og Strøm (2018): Intervju med Dagfinn Høybråten 15.09.2017 og Kristin Clemet 15.09.2017, s. 15.
- 71 Jan Erik Grindheim (2018): *Skaper høyrepolitikk høyrepopulisme?* Oslo: Civita.
- 72 Jan Erik Grindheim, Knut Heidar og Kaare W. Strøm (2017): *Norsk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.