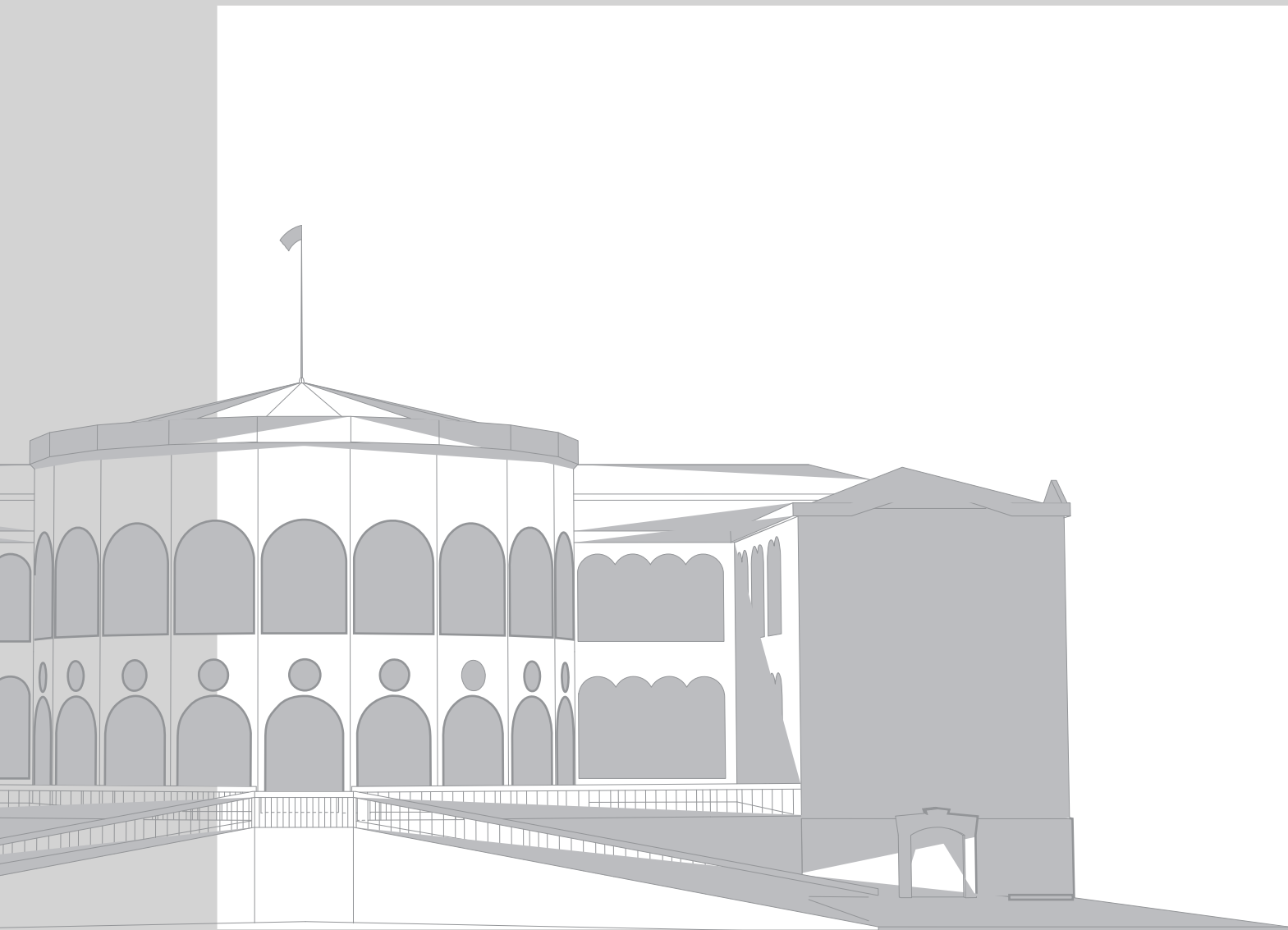


# Perspektiv 06/13

## Om stortingsforlik

Av Sølvi Mathiesen



Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig. Enkelte av notatene er utarbeidet av eksterne fagpersoner og forskningsmiljøer på oppdrag fra Stortingets utredningsseksjon.

Siste utgivelser:

- 04/13 Statistikk om Stortinget*
- 03/13 Endringer i Stortingets forretningsorden 1945-2013*
- 02/13 Stemmerettsjubileet 2013: Kampen for kvinners stemmerett*
- 01/13 Lokale tilknytningskrav og EØS-avtalens regler om de fire friheter*
- 04/12 Uavhengige finanspolitiske råd i andre land – relevans for Norge?*
- 03/12 Bruker Norge mye eller lite til helseformål sammenlignet med andre land?*
- 02/12 EØS-avtalens statsstøtteregler – muligheten til å benytte skatte- og avgiftsregler som miljøpolitisk virkemiddel*
- 01/12 Bevisspørsmål ved EU-domstolens prøving av proporsjonalitetsprinsippet*
- 04/11 Kravet om et grenseoverskridende element*
- 03/11 Økonomiske og administrative lovgivningshensyn i EØS-retten – nasjonale myndigheters handlefrihet på det indre marked*
- 02/11 Norges nordlige og arktiske ressurser*
- 01/11 Anna Rogstad – første kvinne på Stortinget i 1911*
- 03/10 Grunnloven § 93 og unntaket for "lite inngripende" myndighetsoverføring*
- 02/10 Mistillitsforslag og kabinettsspørsmål – en oversikt*
- 01/10 Norske bruksreguleringer og EØS-retten: hindrer EØS-avtalen det norske forbudet mot bruk av vannscooter?*
- 02/09 Eurojust – EUs påtalesamarbeid og norsk deltakelse*
- 01/09 Høyesterett, internasjonale domstoler og Maktutredningen*
- 07/08 Golden shares-dommene og deres innvirkning på Norge gjennom EØS-avtalen*
- 06/08 Nasjonale parlamenters kontroll med europapolitikken*
- 05/08 Svalbard-traktaten – ulike oppfatninger om traktatens anvendelsesområde*
- 04/08 Om lobbying*
- 03/08 Energipolitikk og klima – plukke vinnere eller sette avgifter?*
- 02/08 Barnevern og EØS*
- 01/08 Forbud mot kjøp av sex – Erfaringer fra Sverige og Finland*

<http://www.stortinget.no/Stortingets-utredningsseksjon/Perspektiv>

## Forord

Vedlagte Perspektiv-notat om stortingsforlik siden 1980 er en revidert versjon av et notat som utredningsseksjonen laget på oppdrag fra styringsgruppa for forskningsprosjektet *Stortingets historie 1964–2014*.

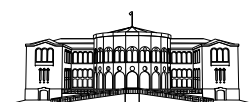
Uttrykkene «forlik», «kompromiss» og «enighet» brukes gjerne i avisoverskrifter, men som Sølvi Mathiesen skriver innledningsvis i sitt notat er fenomenet «stortingsforlik» i liten grad behandlet i tidligere forskningslitteratur.

Sølvi Mathiesens notat er derfor, så vidt jeg kan se, et nybrottsarbeid når det gjelder å finne ulike kjennetegn ved slike forlik – omfang, hvordan de inngås, hvem som er med osv.

Utredningsseksjonen vil samtidig få takke for samarbeidet med styringsgruppa for forskningsprosjektet *Stortingets historie 1964–2014*.

Stortingets utredningsseksjon, oktober 2013

Jarle Skjørestad  
seksjonsleder



## Sammendrag

Dette notatet dokumenterer en studie av stortingsforlik som er gjort på oppdrag fra styringsgruppen for *Stortingets historie 1964–2014*.

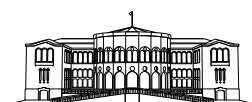
Hva er et stortingsforlik? Ut fra notater og innspill fra styringsgruppen/Tore Grønlie tar jeg utgangspunkt i noen kriterier som skiller forlik fra andre brede politiske enigheter. Ett kriterium er at partiene i utgangspunktet har klart skilte oppfatninger, og at forliket oppnås gjennom reelle forhandlinger. Videre har vi lagt til grunn at forlikene i alt vesentlig omhandler én konkret sak eller sakskompleks – ikke ytelser og gjenytelser i flere saker. Enda et kriterium er at forlikene har en viss bredde – i det minste at forliket omfatter regjeringspartiet/-ene og deler av opposisjonen.

I arbeidet med å identifisere stortingsforlik har vi gjennomgått en rekke vedtaksprosesser som gjerne omtales som brede enigheter, forlik, kompromiss, men som likevel ikke møter våre kriterier for hva som utgjør et forlik. I dette notatet redegjør vi for tre av dem – skolestart for 6-åringer (1993–1995), vedtaket om at kommunesammenslåinger skal være frivillige (1995) og handlingsregelen (2001). Det ble ført forhandlinger om seksårsreformen, men det ble ikke inngått noe bredt og forpliktende forlik om hele reformen – tvert om ble det gjennom en rekke vedtak søkt skiftende flertall med ulike opposisjonspartier. For de to siste tilfellene har jeg ikke funnet dokumentasjon på at det foregikk forhandlinger eller ble inngått noen avtale.

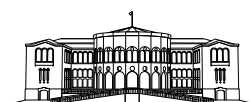
Andre tilfeller ligger nærmere opp mot vårt forliksbegrep, samtidig som de ikke er idealtypiske forlik. Kontantstøtteavtalen (1998) var resultatet av en reell forhandlingsprosess mellom regjeringspartier og opposisjonspartier. På den andre side kan avtalen også sees som politisk taktikkeri fra Høyre og Fremskrittspartiet, for å styrke forhandlingsposisjonen ved framtidige budsjettforhandlinger. Avtalen om tilsynsmeldingen (2003) ble inngått av et bredt politisk flertall, som et politisk kompromiss etter at det var ført reelle forhandlinger. På den andre side var det i utgangspunktet bred enighet om det politisk viktigste elementet, selve flyttingen. Senterpartiet, som var klart for flytting, burde også ha inngått dersom formålet var å sikre bred oppslutning, og ikke bare et nødvendig flertall.

Etter å ha gjennomgått en rekke vedtaksprosesser og saker, har jeg identifisert 14 stortingsforlik i perioden 1980 og fram til i dag – om Statoil (1984), sikkerhetspolitikk (1984), kontantstøtte (1998), tilsyn (2003), barnehage (2003), rovvilt (2004), pensjon (2005), pensjon (2007), privatskoleloven (2007), stat/kirke (2008), formålsparagraf i opplæringsloven (2008), klima (2008), rovvilt (2011) og klima (2012).

I notatets siste del ser jeg på hva som kjennetegner disse forlikene. Jeg finner blant annet at det ofte, men ikke alltid, er regjeringen som har tatt initiativ til forlikforhandlinger, gjerne i forbindelse med at en sak blir lagt fram for Stortinget. Noen partier inngår i flere forlik enn andre. Regjeringsdeltakelse og representasjon i fagkomité har betydning for om partiet inngår i forliket. Kristelig Folkeparti inngår i alle forlikene (14), Høyre og Arbeiderpartiet i nesten alle (13), mens Fremskrittspartiet inngår i klart færrest (5). I nesten halvparten av tilfellene har ikke Fremskrittspartiet

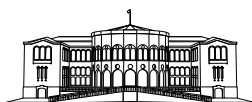


vært invitert til forhandlinger. Påfallende mange forlik (9) er inngått i perioder med flertallsregjering, og i tre av tilfellene er intern uenighet i regjeringen en viktig faktor. Forhandlingene skjer først og fremst i fagkomiteene, men i de aller fleste tilfellene løftes forhandlingene til et høyere politisk nivå i løpet av prosessen. Forliket nedfelles som regel i en signert avtale, og inntas gjerne i innstillingen i sin helhet, eller veves inn i innstillingsteksten. Ofte forbindes stortingsforlikene med viktige politiske spørsmål hvor det er behov for bred politisk enighet og stabilitet. Gjennomgangen viser at det er stor bredde i forlikenes saksfelt, og det er ikke åpenbart at det er på områder hvor viktige nasjonale interesser står på spill. Det er likevel typisk for forlikene at de inngås i viktige politiske saker som er gjenstand for mye oppmerksomhet.



## INNHold

1	HVA ER ET STORTINGSFORLIK? .....	5
1.1	Metode og kilder .....	6
2	TILFELLER SOM FALLER UTENFOR FORLIKSBEGREPET .....	7
2.1	Skolestart for 6-åringene .....	7
2.2	Vedtaket om at kommunesammenslåinger skal være frivillige .....	8
2.3	Handlingsregelen .....	9
3	TO GRENSETILFELLER .....	9
3.1	Kontantstøtteavtalen .....	9
3.2	Tilsynsmeldingen .....	10
4	HVA KJENNETEGNER FORLIKENE? .....	11
4.1	Hvor kommer initiativene fra? .....	11
4.2	Når i beslutningsprosessen initieres de? .....	14
4.3	Hvilke partier? Er det noen som ikke blir invitert? .....	14
4.4	På hvilket nivå inngås forliket? .....	17
4.5	Regjeringskonstellasjoner og utviklingen over tid .....	21
4.6	Hvilken form har forlikene? .....	23
4.7	Saksfelt .....	27
4.8	Oppsummerende tabell .....	29
5	KILDER .....	33
	VEDLEGG: UTVALGTE STORTINGSFORLIK – AKTØRER, POSISJONER OG HENDELSESFORLØP .....	34
	Det sikkerhetspolitiske forliket .....	34
	Vedtaket om at kommunesammenslåinger skal være frivillige .....	38
	Skolestart for 6-åringene .....	40
	Kontantstøtteavtalen .....	43
	Tilsynsmeldingen .....	46
	Barnehageforliket .....	48
	Pensjonsforlikene .....	53
	Rovviltforliket (2011) .....	58



## 1 HVA ER ET STORTINGSFORLIK?

I dette notatet ser vi nærmere på stortingsforlik fra 1980 og fram til i dag. Hva kjennetegner forlikene, hvordan inngås de og hvordan er forekomsten over tid? Notatet er en kortversjon av et tidligere notat som utredningsseksjonen laget på oppdrag fra styringsgruppen for forskningsprosjektet *Stortingets historie 1964–2014*. Forskningsprosjektet er initiert av Stortingets presidentskap som en del av grunnlovsjubileet.

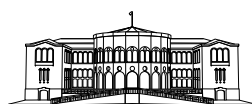
Hva er et stortingsforlik? Fenomenet er i liten grad behandlet i tidligere forskningslitteratur. At involverte aktører omtaler noe som forlik, er en indikasjon, men er ikke avgjørende, da mange bruker begrepet i en vid forstand. Det er heller ikke dekkende, fordi andre begreper har vært brukt om det samme fenomenet (enighet, kompromiss, avtale m.m.). I vårt arbeid har vi forsøkt å sirkle inn hva som utgjør et forlik, basert på enkelte kriterier. Kriteriene vi har lagt til grunn for hva som utgjør et forlik, er i stor grad basert på innledende drøftingsnotater fra Tore Grønlie og diskusjoner i styringsgruppen for boka om Stortingets historie.

Det er ofte bred enighet i Stortinget, og som regel skjer dette uten at det framforhandles et forlik. Bred enighet oppstår enten fordi partiene står nært hverandre på enkelte politikkområder, eller fordi Stortinget behandler mange formaliteter og ikke-kontroversielle saker. Vi har lagt til grunn at forlikene skiller seg ut fra andre brede enigheter ved at partiene i utgangspunktet har ganske klart skilte oppfatninger om saken, og at forlikene oppnås gjennom reelle forhandlinger hvor det er snakk om et gi-og-ta.

I vårt arbeid har vi også lagt til grunn at forlik er noe annet enn hestehandel og taktikkeri – det at man gjennom forhandlinger oppnår enighet i én sak mot gjenytelser i andre saker. Til forskjell fra slike hestehandler dreier forlikforhandlinger seg i alt vesentlig om én politisk sak, sakskompleks eller reform.

Et annet kriterium er at forliket har en viss bredde – i det minste at forliket omfatter regjeringspartiet/ene og deler av opposisjonen. Forlik som inngås i perioder med flertallsregjering, oppfyller klart dette kriteriet. Under mindretallsregjeringer kan det være vanskeligere å avgjøre om kriteriet er oppfylt. Mindretallsregjeringer må nødvendigvis alltid søke et flertall med ett eller flere partier på Stortinget. Noen ganger blir det også inngått avtaler i den forbindelse. Spørsmålet er hvordan vi trekker grensen mellom stortingsforlik og andre framforhandlede flertall når flertallet er knappest mulig. I tilfeller der en mindretallsregjering forhandler i flere retninger, hvor det klare formålet er å oppnå et nødvendig flertall, har det mindre karakter av å være et forlik, men også andre kriterier må vurderes.

I omtalen av forlik pekes det gjerne på at de inngås i spørsmål av vesentlig, gjerne også nasjonal interesse. Dette er et kriterium som er vanskelig å anvende konkret, fordi synet på hva som er vesentlige spørsmål vil variere mellom partiene. I notatet legges det



derfor ikke vekt på dette kriteriet i avgrensningen av hva som utgjør forlik, men jeg vil i notatet se nærmere på om det er visse saksfelt som er typiske for forlikene.

Denne gjennomgangen av stortingsforlik omfatter ikke budsjettforlik. Et argument for ikke å ta med budsjettforlikene, er at det her ikke søkes bred enighet, men et nødvendig flertall. Regjeringspartienes representanter vil dessuten ofte forhandle i flere retninger, fram til man har fått i stand et forlik med noen av forhandlingspartene. Et annet argument for ikke å ta med budsjettforlikene er at de ikke angår en konkret og bestemt sak, men en rekke større eller mindre endringer på budsjettpostene. Et tredje argument er også at budsjettene bare gjelder for ett år fram i tid, i motsetning til forlikene, som ofte gjelder reformer med lange tidsperspektiv. Men det går også an å argumentere for at budsjettforlikene har hatt like stor betydning som en del andre forlik.

## 1.1 Metode og kilder

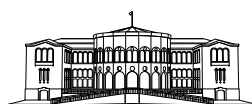
Utredningsseksjonens arbeid for styringsgruppen har for det første bestått av søk for å finne fram til mulige stortingsforlik fra de siste 50–60 årene. Styringsgruppens medlemmer og andre ressurspersoner har også foreslått mulige kandidater, dvs. stortingsvedtak eller andre politiske prosesser som kan ha karakter av å være forlik. I tillegg er det gjort en rekke søk i Retriever og i andre nettkilder.

Ut fra lister over mulige stortingsforlik har styringsgruppen for det andre valgt ut noen for nærmere gjennomgang. Vi har sett på ulike sider av prosessen som ledet fram til de aktuelle vedtakene, og holdt dette opp mot våre kriterier for hva som utgjør et forlik. Utredningsseksjonens oppdrag for styringsgruppen har vært å gjennomgå mulige forlik fra 1980 og fram til i dag. Resultatet er en liste over kvalifiserte stortingsforlik.

Med utgangspunkt i denne lista har jeg for det tredje undersøkt de enkelte forlikene for å finne ut hva som kjennetegner dem – hvilke aktører er involvert, hvem tar initiativet, hvilke partier deltar osv.

Både under arbeidet med å undersøke hvilke vedtak og avtaler som hører inn under vårt forliksbegrep, og når vi har sett på kjennetegn ved forlikene, har det vært nødvendig å gå ganske detaljert inn i prosessen som ledet fram til det enkelte forliket. I noen tilfeller har dette vært prosesser som har gått over lengre tid, mens andre er konsentrert til noen få dager eller uker. I et vedlegg bakerst i dette notatet er det redegjort mer detaljert for et utvalg av forlikene – partienes posisjoner, forhandlingsprosessen m.m. Vedlegget omhandler også enkelte vedtak hvor gjennomgangen viser at det ikke dreier seg om forlik ut fra våre kriterier.

En vesentlig metodisk utfordring for arbeidet har vært å finne informasjon om forhandlingene som har vært ført. Forhandlingene foregår bak lukkede dører, og hvem som tar initiativ, hvilke personer som forhandler, hvem som må gi mest osv. er ikke nedfelt i innstillinger, og det er også få konkrete spor av dette i stortingsdebattene. I gjennomgangen av forlik har jeg i stor grad basert meg på søk i papiraviser, særlig for





de nyeste forlikene. Det ligger selvsagt begrensninger i hva slags kjennskap journalistene har til det som foregår under forhandlingene, og hvor riktig framstillingen er. Noen av spørsmålene har det også vært vanskelig å besvare ut fra dette kildematerialet, f.eks. på hvilket nivå forhandlingene foregår.<sup>1</sup> Jeg vil blant annet anta at regjeringssiden er en adskillig sterkere premissleverandør, enten direkte eller gjennom kontakt med (personer i) stortingsgruppen, enn det som framgår av avisartiklene. Kildegrunnlaget kunne derfor med fordel vært supplert med intervjuer av sentrale aktører, men dette er valgt bort av tidsmessige hensyn.

I tillegg til avisartikler har jeg brukt memoarer, biografier og enkelte historiske framstillinger. Jeg har også brukt innstillinger, stortingsdebatter, vedtaksprotokoller, pressemeldinger fra regjeringen m.m. som kilder. Stortingsbiblioteket har bidratt med å finne fram til flere av kildene.

## 2 TILFELLER SOM FALLER UTENFOR FORLIKSBEGREPET

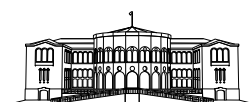
I arbeidet med å finne fram til en liste over stortingsforlik har vi gjennomgått mange vedtak/prosesser som vi har funnet ut at ikke kvalifiserer ut fra våre kriterier. Vi vil her kort redegjøre for tre av de undersøkte tilfellene som vi mener faller utenfor forliksbegrepet. Gjennomgangen er ment å bidra til å klargjøre hva vi legger i begrepet «stortingsforlik».

### 2.1 Skolestart for 6-åringer

Det var flere vedtak i Stortinget som lå til grunn for innføringen av skolestart for 6-åringer. Gjennom behandling av en stortingsmelding våren 1993 fikk Arbeiderpartiet støtte fra Høyre til å innføre skolestart for seksåringer, men ikke støtte fra hverken sentrumspartiene eller Høyre til å innføre tiårig skole. I neste stortingsperiode behandlet Stortinget det mer detaljerte *innholdet* i skolereformen. Mandatfordelingen var nå endret slik at Arbeiderpartiet kunne bygge flertall med flere av partiene. Partiet hadde dermed en gunstig forhandlingsposisjon, og nå ville nærmest alle partiene forhandle med Arbeiderpartiet om innholdet i reformen, til dels for å hindre at Arbeiderpartiet fant sammen med andre partier. Utfallet ble at Arbeiderpartiet og Senterpartiet ble enige om en avtale om tiårig skole og skolestart for seksåringer, med vekt på førskolepedagogikk. Både våren 1995 og våren 1996 fattet Stortinget vedtak om de økonomiske rammene, og begge ganger fant Arbeiderpartiet sammen med Høyre. I avisomtaler kalles disse overenskomstene både avtale, kompromiss og forlik. Ut fra våre kriterier faller disse vedtakene likevel utenfor forliksbegrepet. For å få gjennom reformen søkte regjeringen flertall gjennom skiftende allianser. Nettopp ved ikke å inngå et bredt forlik, men søke skiftende flertall, var det mulig for Arbeiderpartiet å få gjennomslag for sin foretrukne løsning – en kombinasjon av skolestart for seksåringer og tiårig grunnskole. Dette var en løsning som krevde slalåmkjøring mellom opposisjonspartiene.

---

<sup>1</sup>I avisartiklene kan komitémedlemmer være intervjuet om prosessen, eller de parlamentariske lederne er avbildet og intervjuet den dagen forliket inngås. Da kan man kanskje anta at både komitémedlemmer og parlamentariske ledere har vært involvert, men dette burde åpenbart ha vært dokumentert bedre, med andre kilder.



I vedlegget er det en mer detaljert gjennomgang av prosessen som ledet fram til 6-årsreformen.

## 2.2 Vedtaket om at kommunesammenslåinger skal være frivillige

Under Stortingets debatt 23. mai 1995 om den kommunal- og regionalpolitiske redegjørelsen fremmet Morten Lund (Sp) et forslag om at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal skje gjennom tvang.<sup>2</sup> Forslaget var altså ikke behandlet i komiteen. Et annet viktig moment var at Stortinget på det tidspunktet hadde fått oversendt St. meld. nr. 32 (1994–95), som var basert på Christiansen-utvalgets innstilling. Meldingen skulle ikke behandles før i neste sesjon, dvs. etter kommunevalget. Med Lunds forslag ble spørsmålet om statlig styring av kommunestrukturendringer satt på dagsorden tre måneder før kommunevalget.

Stortingets forretningsorden krevde et flertall på 2/3 dersom Stortinget skulle si nei til en realitetsvotering over et framsatt forslag. Under debatten den 29. mai og 1. juni var det usikkerhet og uenighet om hvordan forretningsordenen skulle forstås, og det ble votert i to møter over forslaget. I andre runde gikk Stortingets flertall, representantene fra Arbeiderpartiet og Høyre, inn for at det ikke skulle voteres over forslaget, men at det skulle oversendes komiteen til behandling. Flertallet var imidlertid ikke stort nok til å møte kravet om 2/3-flertall (81 mot 59 stemmer). Senterpartiets forslag ble derfor votert over på møtet 1. juni 1995, og ble vedtatt mot stemmene fra Arbeiderpartiet og de uavhengige representantene, 81 stemmer for, 58 mot.

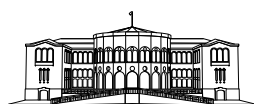
I likhet med mange forlik har vedtaket vært førende i alle år etter. Ut fra de kriteriene som vi har skissert, faller dette likevel utenfor forliksbegrepet. Jeg har ikke funnet noe som tyder på at det ble ført forhandlinger som endte i et kompromiss. Den spesielle vedtaksprosessen var i seg selv et uttrykk for at dette ikke var noen omforent prosess mellom partiene. Debatten i Stortinget, og usikkerheten om forretningsordenen og hvordan forslaget skulle behandles, tyder snarere på at forslaget var et vellykket kupp fra Senterpartiets side.<sup>3</sup> Høyres stemmegivning var kanskje den mest overraskende, gitt partiets standpunkt ved tidligere sammenslåingsprosesser, og at de stemte for å oversende forslaget til komiteen. Forslaget kom imidlertid opp til votering tre måneder før kommunevalget, og da var det politisk vanskelig å gå imot et frivillighetsprinsipp. Det hører også med til historien at to av Høyres representanter i komiteen hadde bakgrunn som ordførere fra tvangssammenslåtte kommuner.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> «Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.»

<sup>3</sup> Flere representanter fra både Høyre, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti ga i debatten uttrykk for at de helst hadde sett at forslaget var blitt oversendt komiteen, se bl.a. Tore A. Liltveds (H), Lars Gunnar Lie (KrF) og Børre Rønningens (SV) innlegg i debatten den 23. mai, og Jan Petersen (H) og Kjellbjørg Lundes (SV) innlegg i debatten den 1. juni. Flere representanter ga også uttrykk for at de helst hadde sett at forslaget hadde en annen ordlyd.

<sup>4</sup> Morten Lund i et foredrag ved Sør-Trøndelag Senterpartis årsmøte i 2004



Jeg viser til vedlegget for en noe mer detaljert gjennomgang av vedtaksprosessen.

### 2.3 Handlingsregelen

Et bredt flertall på Stortinget ga sin tilslutning til handlingsregelen da Stortinget i mai 2001 behandlet langtidsprogrammet. I [Innst. S. nr. 230 \(2000–2001\) Foreløpig innstilling fra Finanskomiteen om Langtidsprogrammet 2002–2005](#) sa komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, følgende: «*Flertallet mener en regel om å bruke petroleumsinntektene tilsvarende den årlige forventede realavkastningen av Statens petroleumsfond vil være et fornuftig utgangspunkt. Flertallet vil imidlertid understreke at bruken av realavkastningen må tilpasses konjunktursituasjonen.*» Dette ble karakterisert som en bred enighet om den nye handlingsregelen for en moderat opptrapping av bruken av petroleumsinntekter, se f.eks. [Innst. S. nr. 88 \(2001–2002\) Om Langtidsprogrammet 2002–2005](#). Enigheten har som kjent blitt stående i alle år etter. Jeg har ikke funnet noen referanser til at det foregikk forhandlinger eller at det ble inngått en avtale, selv om det ikke kan utelukkes at det ble tatt uformell kontakt med representanter for opposisjonspartiene før meldingen ble lagt fram – regjeringen var i mindretallsposisjon. At dette ikke var noe forlik, bekreftes også gjennom at komiteens merknad ikke ble oppfattet som en uomtvistelig tilslutning til handlingsregelen,<sup>5</sup> og det knyttet seg en viss spenning til i hvilken grad handlingsregelen ville bli fulgt opp av den nye regjeringen som tiltrådte etter valget i 2001 (NTB 11. okt. 2001; Dagens Næringsliv 6. nov. 2001).

## 3 TO GRENSETILFELLER

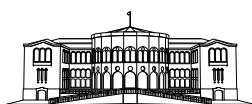
Jeg vil her redegjøre for to av de kandidatene på listen som jeg på noe usikkert grunnlag har tatt med i oversikten over stortingsforlik. Dette er kontantstøtteavtalen i 1998 og avtalen om utflytting av tilsyn m.m. (tilsynsmeldingen) i 2003. Det er redegjort nærmere for prosessen fram mot begge disse avtalene i vedlegget.

### 3.1 Kontantstøtteavtalen

Enigheten om kontantstøtteordningen omtales både som avtale og forlik i avisene m.m. Det at det ble nedtegnet en skriftlig avtale om kontantstøtten, som bl.a. sa hvordan den skulle utformes, og hvordan partiene skulle stemme osv, innebærer at dette ikke bare er en ordinær vedtaksprosess. Vi har tidligere sagt at forlik må ha en viss bredde – i det minste favne regjeringspartiet/ene og deler av opposisjonen». Kontantstøtteavtalen gikk ikke på tvers av de tradisjonelle blokkene, men Høyre og Fremskrittspartiet må vel likevel kunne sies å ha vært opposisjonspartier.<sup>6</sup> Det synes derfor rimelig å si at kontantstøtteforliket både favner regjeringspartiene og deler av opposisjonen. På den

<sup>5</sup> Se f.eks intervju med sentralbanksjef Svein Gjedrem i juni 2001 (Dagens Næringsliv 5. juni 2001): «*Jeg har ikke grunnlag for å tro annet enn at de vil følge regelen (...). I foredraget ga han likevel uttrykk for en viss usikkerhet, ved å bruke formuleringer som 'at det synes å ha blitt etablert temmelig bred enighet' om handlingsregelen.*»

<sup>6</sup> Regjeringspartiene, kanskje særlig Senterpartiet, ga uttrykk for at den ønsket å være blokkuavhengig. Høyre var på sin side med på å felle regjeringen i 2000.



andre side omfattet det ikke mer enn det nødvendige flertallet for å få vedtatt forslaget. Et annet poeng er at forliket bare omfattet partier som var enige i at kontantstøtten skulle innføres, med delvis unntak for regjeringspartiet Senterpartiet. Det var likevel betydelig uenighet mellom partiene om hvordan kontantstøtten skulle utformes. Dette handlet ikke om administrative detaljer, men om viktige prinsipper med dype konsekvenser for både familie- og barnehagepolitikken.

Samtidig er det klart at kontantstøtteforhandlingene ikke bare handlet om hvordan kontantstøtten skulle utformes. Like viktig var kanskje det større politiske spillet. Fordi kontantstøttesaken var så viktig for sentrumsregjeringen/Kristelig Folkeparti, ga den Fremskrittspartiet og Høyre en anledning til å oppnå innrømmelser, også på andre områder enn i kontantstøttesaken. For Fremskrittspartiet og Høyre var det viktig å knytte regjeringen opp til høyreblokken. Med avtalens pkt 2, som sa at partene i løpet av perioden ikke måtte gjøre endringer i kontantstøtten sammen med andre partier enn avtalepartene, lyktes Fremskrittspartiet og Høyre med nettopp det.

Ut fra det som er sagt over, er det vanskelig å konkludere entydig. Kontantstøtteavtalen har noen trekk av å være et forlik, men det er ikke et idealtypisk forlik. Kontantstøtteavtalen kan også sees som et taktisk spill fra Høyre og Fremskrittspartiet for å styrke sin forhandlingsposisjon i framtidige budsjettforhandlinger m.m.

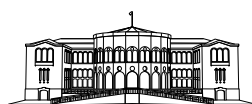
### 3.2 Tilsynsmeldingen

I 2003 ble det inngått en avtale mellom regjeringspartiene, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti om bl.a. utflytting av tilsyn. Flere forhold taler for å kalle dette et forlik. Det viktigste argumentet er at det ble inngått en avtale etter at det ble ført reelle forhandlinger om en helhetlig pakke, som både omfattet selve utflyttingen og mer prinsipielle spørsmål om forholdet mellom departement og tilsyn. Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ville dermed unngå at regjeringen søkte flertall med Fremskrittspartiet på de mer prinsipielle delene av meldingen. Enigheten omtales også som et forlik (Dagbladet, 15. mai 2003). Mer selvstendighet for tilsynene var et av kjernepunktene i meldingen, og her måtte regjeringspartiene gi viktige innrømmelser. Innrømmelsene var imidlertid tidsavgrenset fram mot valget, og dermed var det usikkert om det noen gang ville bli gjennomført. Avtalen innebar også kostnader utover regjeringens forslag.

Et forhold som eventuelt taler imot å kalle dette et forlik, er at det i utgangspunktet var liten uenighet mellom partiene om det politisk viktigste elementet, selve flyttingen. Uenigheten gikk innad i partiene, hvor oslopolitikere fra flere partier var sterke motstandere. Et annet moment er at Senterpartiet ikke inngikk i forliket, til tross for at partiet var en sterk tilhenger av utflytting av statlige institusjoner.<sup>7</sup> For å oppnå et nødvendig flertall hadde regjeringspartiene bare behøvd støtte fra Arbeiderpartiet. På bakgrunn av avisartiklene kan det synes som om regjeringspartiene i utgangspunktet

---

<sup>7</sup> Ifølge hovedinnlegget fra saksordfører Lånke (KrF) hadde Senterpartiet «stått last og brast» med regjeringen.



bare søkte å få et nødvendig flertall sammen med Arbeiderpartiet, og at det var Arbeiderpartiet som ønsket å ha med Sosialistisk Venstreparti. Det var imidlertid ikke nødvendig å ha Senterpartiet med i forhandlingene for å oppnå flertall. Avtalen hadde derfor ikke den «naturlige» bredden som de mer idealtypiske forlikene, hvor formålet går lenger enn bare å sikre flertall for et forslag.

## 4 HVA KJENNETEGNER FORLIKENE?

Det er flere unike faktorer og forholdet mellom disse faktorene som gjør at prosessen og utfallet blir slik det blir – saksfelt, enkeltpersoner, politiske maktforhold, tidspunkt, forholdet til andre pågående saker m.m. Dette framgår av vår detaljerte gjennomgang av noen av forlikene, jf. vedlegget. Går det likevel an å peke på fellestrekk, mønstre, systematikk? I dette kapitlet vurderes hvert av forlikene opp mot et sett av spørsmål/variabler som knytter seg til hvordan forlikene inngås, hvilke aktører som er involvert osv. Gjennomgangen er oppsummert i tabell 1, se pkt. 4.8.

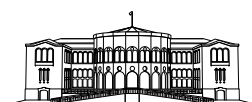
Det er i alt 14 forlik som gjennomgås – både de som helt klart faller inn under forliksbegrepet, og de som befinner seg utenfor kjernedefinisjonen (kontantstøtte og tilsyn). Tilfellene som jeg finner at klart faller utenfor forliksbegrepet, er ikke med i gjennomgangen.

### 4.1 Hvor kommer initiativene fra?

På noe usikkert grunnlag er det i tabellen ført opp hvem som er initiativtaker til forlikene. For noen av forlikene har jeg ikke funnet referanser til hvem som har tatt initiativet. I andre tilfeller er det noe klarere hvor initiativet kommer fra, i det minste hvem som framstår som initiativtakere i media og i andre framstillinger.

I de forlikene som er omtalt i tabellen, ser vi at det som regel er regjeringen som har tatt initiativet til de forhandlingene som har ledet fram til et forlik. Dette må sees i sammenheng med at det er regjeringen som legger fram en sak for Stortinget. Det er dermed regjeringen som har utspillet, og som ved utforming av meldingen/proposisjonen eventuelt bereder grunnlaget for forhandlinger.

Det sikkerhetspolitiske forliket ble inngått under Stortingets behandling av St. meld. nr. 101 for 1981–82 *Om sikkerhet og nedrustning* og St. meld. nr 39 for 1982–83 *Om norsk deltakelse i FNs 12. ekstraordinære Generalforsamling*. Det framgår ikke klart av kildene hvem som var initiativtaker til forliket. Flere av kildene peker på at samtlige av forlikspartiene så behov for en bred enighet om sikkerhetspolitikken (Hansen, 1986; Hansson og Teigene, 1992; Narum, 1988; Brundtland, 1985). Samtidig framgår det av kildene at Gro Harlem Brundtland utvilsomt spilte en sentral og proaktiv rolle. Hansson og Teigene (1992) skriver at Brundtland etter å ha oppnådd ro og samling i eget parti i rakettsaken, var «dypt overbevist om behovet for å skape en så bred nasjonal enighet om sikkerhetspolitikken som mulig». Brundtland var også saksordfører i komiteen. Hansson og Teigene beskriver hvordan Brundtland tok kontakt med Arne Skauge (H), og ba ham erstatte Grete Værnø som skyggeordfører, for å få forgang i saken som



hadde ligget lenge i Stortinget. Guttorm Hansen omtaler Brundtland som «den egentlige arkitekten bak innstillingen» (Hansen, 1986). Han skriver også at Arbeiderpartiets fraksjon var «helt samstemmige om at denne saken måtte legges opp slik at det ville være mulig å få til en bredest mulig samling i Stortinget omkring vår sikkerhetspolitikk og arbeidet for nedrustning.»

Det var Arbeiderpartiet som tok initiativ til forliket om Statoil i 1984. I et brev av 12. mars fra Arbeiderpartiets sentralstyre (undertegnet Gro Harlem Brundtland) til statsminister Kåre Willoch sa Arbeiderpartiet at de var «beredt til å drøfte disse viktige spørsmål med representanter for regjeringen og de øvrige partier i Stortinget for å oppnå bredest mulig nasjonal enighet om vår oljepolitikk.»<sup>8</sup> Dagen etter sendte Arbeiderpartiet et likelydende brev til de parlamentariske lederne. Willoch svarte med å invitere til et møte på Statsministerens kontor den 27. mars 1984.

Det framgår ikke direkte av kildene hvor initiativet til kontantstøtteforliket kom fra. Kristelig Folkeparti var trolig opptatt av å løse denne store prestisjesaken trygt gjennom Stortinget, men det at enigheten ble søkt oppnådd gjennom en *avtale*, skyldtes kanskje Fremskrittspartiets og Høyres krav om garantier mot endringer? Ut fra en avisartikkel kan det se ut som om Kristelig Folkeparti/Steensnæs først hadde sagt nei til forhåndssonderinger, men så snudde (Dagbladet 24. feb 1998). Dette tyder på at invitasjonen til forhåndssonderinger kan ha kommet fra Høyre og Fremskrittspartiet. På usikkert grunnlag har jeg angitt Høyre og Fremskrittspartiet som initiativtakere.

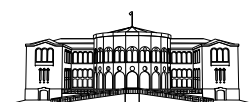
Ved behandlingen av tilsynsmeldingen var Bondevik II-regjeringen avhengig av å forhandle fram et flertall på Stortinget. Initiativet til å forhandle om behandlingen av stortingsmeldingen kan derfor gjerne ha kommet fra regjeringspartiene, uten at jeg har funnet referanser til dette i avisomtalen. Det var representanten Lånke fra Kristelig Folkeparti som var saksordfører for meldingen. Initiativet til å forhandle fram en mer helhetlig avtale om flere punkter i meldingen synes derimot å ha kommet fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, se redegjørelsen i vedlegget.

I barnehageforliket var det opposisjonen som først hadde inngått barnehageavtalen, men invitasjon til forhandlinger om et bredt forlik kom fra regjeringen. Barnehagemeldingen var i seg selv ingen invitasjon til forlik, i og med at den utfordret innholdet i stortingsflertallets barnehageavtale, men fra regjeringshold ble det gitt uttrykk for at man ønsket forhandlinger fra det tidspunkt meldingen ble lagt fram, og også senere på våren kom det slike signaler fra regjeringen. Opposisjonen takket ikke ja til invitasjonen før etter at gemyttene hadde lagt seg litt.

I pensjonsforliket fra 2005 var det regjeringen som tok initiativet. Pensjonsmeldingen lå tett opp til Pensjonskommisjonens forslag, og regjeringen håpet at de skulle få et forlik

---

<sup>8</sup> Gro Harlem Brundtland (1997); Kåre Willoch (1990). Dette framgår også av flere av innleggene i stortingsdebatten om Innst. S. nr. 321 (1983–84), og av flere avisartikler, f.eks. VG 14. mars 1984 og Aftenposten 13. mars 1984.



med opposisjonen før valget. Arbeiderpartiet stilte noen ultimate krav som måtte innfris dersom de skulle gå i forhandlinger med regjeringen.

Begge pensjonsforlikene var ledd i en stor reform, og det var nok naturlig at man i utgangspunktet søkte et nytt forlik om de delene som ikke var blitt behandlet i det første forliket. Regjeringen sørget for sonderinger med opposisjonen underveis i meldingsarbeidet, slik at meldingen skulle være akseptabel. Da meldingen kom, stilte opposisjonen krav (om IPA) for at de skulle gå inn i forhandlinger om pensjonsreformen.

Da Kunnskapsdepartementet sendte lovforslaget om ny privatskolelov på høring, inviterte kunnskapsministeren samtidig Kristelig Folkeparti og Venstre til samarbeid (se [pressemelding](#) fra Kunnskapsdepartementet av 9. oktober 2006). Da lovforslaget ble fremmet for Stortinget, gjentok kunnskapsministeren invitasjonen overfor «sentrum i norsk politikk» (se [pressemelding](#) fra Kunnskapsdepartementet av 23. mars 2007, se også statssekretær Lisbet Rugtvedts [innlegg på landsmøtet til Norske Fag- og Friskolers Landsforbund \(NFFL\)](#) 24. mars 2007). Sommeren før hadde Trond Giske ytret ønsker om et formalisert samarbeid med KrF, med henvisning til bl.a. felles syn om skoler (VG 17. juli 2006; Nationen 28. juli 2006).

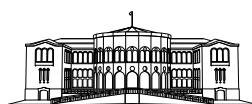
Dagfinn Høybråten skal ha tatt til orde for et forlik om forholdet mellom stat og kirke, over ett år før forliket ble inngått (Vårt Land, 3. april 2008). På noe usikkert grunnlag er Kristelig Folkeparti derfor kreditert i tabell 1 som initiativtaker. Det var imidlertid regjeringen som skulle legge fram en stortingsmelding om saken, og som dermed hadde det formelle og konkrete initiativet. Regjeringen valgte å involvere Stortinget før stortingsmeldingen ble lagt fram, selv om denne framgangsmåten kan ha vært avklart med Høybråten og/eller andre utenfor regjeringen. Ifølge Vårt Land av 3. april 2008 hadde Giske og Høybråten snakket sammen om stat/kirke-løsning lenge før forhandlingene på Stortinget startet opp.

Det var regjeringen som tok initiativ til forhandlinger om formålsparagraf for skolen (NTB 6.nov 2008, Vårt Land 7. nov 2008).

Av avisartikler framgår det at Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti inngikk et kompromiss om rovviltpolitikken i 2004 og tilbød regjeringen forhandlinger, som et alternativ til samarbeid med Fremskrittspartiet. Det kan også ha vært andre, tidligere initiativ fra regjeringshold som jeg ikke har funnet referanser til.

Det skal ha vært regjeringen som tok initiativ til klimaforliket i 2008, ifølge en pressemelding fra Miljøverndepartementet.<sup>9</sup> I 2012, da klimameldingen ble lagt fram, sa Stoltenberg i et intervju med NRK (25. april 2012) at regjeringen var beredt til å sette seg ned og diskutere med opposisjonen. Med referanse til Stoltenbergs uttalelse i NRK sendte de tre parlamentariske lederne fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre et brev

<sup>9</sup> Pressemelding fra Miljøverndepartementet av 17. januar 2008: «[Enighet om nasjonal klimadugnad](#)».



til statsministeren. I dette brevet spurte de om statsministeren kunne tolkes dit hen at regjeringspartiene på Stortinget hadde fullmakt til å innlede forhandlinger. Opposisjonspartiene gjorde det også klart at de ønsket å forhandle om meldingen. Jeg har på dette grunnlaget tilskrevet de tre opposisjonspartiene initiativet til forliket (tabell 1).

Rovviltforliket i 2011 var et initiativ fra regjeringen, til tross for at det forut for dette forliket ikke ble lagt fram en sak for Stortinget. Regjeringen sa allerede i Soria Moria II at de ønsket et forlik om rovviltpolitikken.

#### 4.2 Når i beslutningsprosessen initieres de?

I flere av forlikene inviterer regjeringen til forlik i forbindelse med at saken legges fram for Stortinget. Dette skjedde forut for barnehageforliket, pensjonsforliket i 2005, forliket om ny privatskolelov<sup>10</sup> og klimaforliket i 2008. Da pensjonsforliket ble inngått i 2007, hadde det foregått sonderinger i lengre tid – allerede før stortingsmeldingen ble lagt fram. Det samme gjelder kontantstøtteforliket i 1996 og Statoil-forliket i 1984. I stat/kirke-forliket kom det konkrete initiativet til forhandlinger like før regjeringen skulle legge fram en stortingsmelding om saken. Forhandlingene måtte derfor gjennomføres i løpet av bare én uke. I andre tilfeller, som i det sikkerhetspolitiske forliket, avtalen om tilsynsmeldingen og rovviltforliket fra 2004, ser det ut til at initiativet har kommet i forbindelse med at komiteen forbereder eller har satt i gang arbeidet med å behandle saken. Som nevnt over skiller rovviltforliket i 2011 seg ut ved at det ble inngått etter initiativ fra regjeringen, men uten at regjeringen la fram eller skulle legge fram en sak for Stortinget.

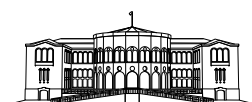
#### 4.3 Hvilke partier? Er det noen som ikke blir invitert?

Fløypartiene Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti har deltatt i færre forlik enn andre partier. Dette skyldes til dels at de ikke har vært invitert, og til dels at de selv har valgt å stå utenfor. En annen faktor er regjeringsdeltakelse – partier som har inngått i regjering i flere perioder har også vært med i mange forlik. En tredje faktor er hvorvidt man har medlemmer i den aktuelle komiteen eller ikke – noe som kan ha hatt betydning for de minste partiene ved enkelte anledninger.

Fremskrittspartiet står utenfor ni av de fjorten forlikene som jeg har redegjort for i tabellen. I begge pensjonsforlikene takket Fremskrittspartiet nei til forhandlinger. I seks tilfeller var partiet ikke invitert til forhandlinger, eller de ble kastet på gangen underveis (jf. Klimaforliket 2012). Fremskrittspartiet stod også utenfor Statoil-forliket. I det første møtet om mulige forhandlinger om Statoil står det i flere kilder at alle de parlamentariske lederne var blant de inviterte – forutsetningsvis var derfor både Sosialistisk Venstreparti, Fremskrittspartiet og Venstre invitert (se også redegjørelsen

---

<sup>10</sup> Jf. Dagrun Eriksens [inlegg som saksordfører i odelstingsdebatten 7. juni 2007](#): «Invitasjonen til forhandlinger om denne loven har vært veldig klar fra Regjeringens og statsrådets side. Ja, jeg har vel aldri hørt at andre partier blir så invitert til samarbeid ved framleggelsen av et lovforslag som i denne saken.»





under punktet «På hvilket nivå inngås forliket?»). Det framgår ikke av kildene om disse partiene kom til det første møtet/de første møtene, men forliket ble framforhandlet og inngått mellom Arbeiderpartiet og regjeringspartiene (=partiene som var representert i komiteen).

Sosialistisk Venstreparti står utenfor fire av forlikene i tabellen. To ganger har partiet ikke vært invitert. De var ikke invitert til å forhandle om kontantstøtteavtalen. Det sikkerhetspolitiske forliket synes å ha vært knyttet til komiteen og de partiene som var representert der, og jeg har derfor lagt til grunn at hverken Sosialistisk Venstreparti eller Fremskrittspartiet var invitert. Som nevnt over kan det se ut som om alle partier var invitert til det første møtet om Statoil, også partier som ikke var representert i komiteen (Frp, V og SV). Sosialistisk Venstreparti ønsket ikke å være med i forhandlingene om pensjonsforliket i 2005. Med regjeringsdeltakelse har de nødvendigvis vært med i alle forlikene i de siste to stortingsperiodene.

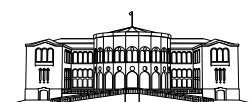
Venstre var invitert, men takket nei til forhandlinger om privatskoleloven. Det er noe uklart, både formelt og reelt, om Venstre kan sies å inngå i det sikkerhetspolitiske forliket. Det synes å være klart at de var invitert til å være med i forhandlingene. Parlamentarisk leder Hans Hammond Rossbach var medlem i utenriks- og konstitusjonskomiteen. Guttorm Hansen skriver i sine memoarer at det ble opprettet et utvalg som fikk hovedarbeidet med å utarbeide en innstilling (Hansen, 1986). Ifølge Guttorm Hansen ble Rossbach med i utvalget fordi: «*han skulle representere et syn som var Venstres spesielle holdning til atomvåpnene*» (se også pkt. 4.4). I innstillingen inngikk Venstre i fellesmerknadene fra komiteen, men hadde samtidig to særmerknader. I debatten måtte Venstre svare for det andre oppfattet som motsigelser mellom fellesmerknadene og særmerknadene,<sup>11</sup> og for at Rossbach inngikk i et privat forslag fra Queseth Haarstad m.fl som stod i en viss motstrid til forliket.<sup>12</sup> Nesten uten unntak omtales forliket som en enighet mellom regjeringspartiene og Arbeiderpartiet, både i aviser, memoarer og faglitteratur.<sup>13</sup> I et innlegg fra stortingsdebatten viser f.eks. Arne Skauge (H) til «*betydningen av at vi i Norge har fått Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet til sammen å trekke hovedlinjene for norsk sikkerhetspolitikk*». Rossbach (V) viser i et av sine innlegg til at Venstre har to særmerknader, men for øvrig «*står bak denne felles innstilling*». Det samme gjør Helge Hveem (V) i sin artikkel i Norsk Utenrikspolitisk årbok for 1984 (Hveem, 1985).

---

<sup>11</sup> Se bl.a. replikk fra Hanna Kvanmo, Forhandlinger i Stortinget nr. 268, s. 4004.

<sup>12</sup> Queseth Haarstad (Sp) fremmet på vegne av seg selv og representantene Vågsnes (KrF), Rossbach (V) og Ørnhøi (SV), et forslag om at atomvåpen ikke skal kunne brukes i forsvaret av Norge. Forslaget ble ikke bifalt, med 140 mot 14 stemmer.

<sup>13</sup> Et unntak er Håvard Narum, som i sin artikkel fra 1988, *Stortingets rolle i norsk utenrikspolitikk*, sier: «*Gjennom arbeidet i Stortinget hadde Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre kommet fram til et omfattende felles grunnlag for norsk sikkerhets- og nedrustningspolitikk*».



Kystpartiet inngår ikke i noen av forlikene som jeg har sett på. Heller ikke uavhengige representanter synes å inngå i noen av forlikene. Det framgår ikke av våre kilder om dette skyldtes at Kystpartiet og de uavhengige ikke har vært invitert.<sup>14</sup>

I kontantstøtteforliket var det bare Høyre og Fremskrittspartiet som var invitert. Disse to partiene hadde også vært med på budsjettforliket høsten 1997, som la til rette for kontantstøtten. Det var uaktuelt å søke flertall med Arbeiderpartiet om kontantstøtten.

Alle partier var invitert til å delta i forhandlingene om stat/kirke-forliket. Forliket forutsatte endringer i grunnloven, og det var derfor nødvendig med bred enighet.

Stoltenberg II-regjeringen inviterte bare Kristelig Folkeparti og Venstre til forhandlinger om privatskoleloven.

Senterpartiet inngikk ikke i rovviltforliket i 2004 – i denne saken var det Senterpartiet som befant seg utenfor det politiske sentrum. Partiet var heller ikke med på avtalen om tilsynsmeldingen i 2003.

Høyre inngikk ikke i forliket om privatskolelov, men er ellers med i alle forlikene i tabellen.<sup>15</sup>

Arbeiderpartiet inngikk ikke i kontantstøtteforliket, men er ellers med i alle forlik i tabellen.

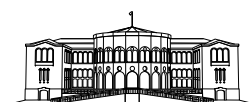
Når det gjelder formålsparagraf for skolen, lå det en stund an til et forlik uten Kristelig Folkeparti. Etter samtaler mellom Erna Solberg og Dagfinn Høybråten, brøt Høyre forhandlingene med regjeringspartiene og gikk inn for å finne en noe mer verdikonservativ formulering sammen med Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti (Dagbladet 2. juli 2008; Vårt Land 25. juni 2008).<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Kystpartiet var f.eks. ikke representert i familie-, kultur og administrasjonskomiteen da barnehageavtalen ble inngått. Det var de opprinnelige barnehagekameratene som forhandlet med regjeringspartiene om et forlik. Venstre, som heller ikke var representert i komiteen, deltok i forhandlingene, som medlem av regjeringen. Kystpartiet deltok heller ikke i stortingsdebatten. Det framgår derfor ikke av debatten hva som var partiets synspunkt, eller bakgrunnen for at de ikke inngikk i forliket.

<sup>15</sup> Høyre var heller ikke med i eldreforliket i 2008–2009 (verdighetsgarantien). Dette forliket er ikke med blant de utvalgte forlikene. Det er også noe uklart om det kan kalles et forlik – om det var en symbolsk viljeserklæring eller om det også hadde et reelt innhold. KrF fikk kritikk fra de andre opposisjonspartiene for å ha solgt seg for knapper og glansbilder. Dagfinn Høybråten hevder i boken *Drivkraft* (2012) at avtalen var klar og forpliktende, men at de lovforslagene som Anne-Grete Strøm-Erichsen la fram for Stortinget, ikke fulgte opp forliket som var blitt framforhandlet med tidligere helseminister Bjarne Håkon Hanssen.

<sup>16</sup> I Dagbladet av 2. juli 2008 hevdes det at Ine Marie Eriksen Søreide ble nedstemt i Høyres stortingsgruppe da gruppen bestemte seg for å forhandle med Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet om ordlyden i paragrafen framfor å legge seg på regjeringens linje.



Kristelig Folkeparti er det eneste partiet som inngår i alle forlikene i tabellen. Dette må sees i sammenheng med partiets sentrumsposisjon og hyppige regjeringdeltakelse, og at det har vært lagt opp til å komme partiet i møte i de verdipolitiske forlikene. I sin bok *Drivkraft* skriver Dagfinn Høybråten (2012) om hvordan Kristelig Folkeparti har vært en pådriver for brede forlik:

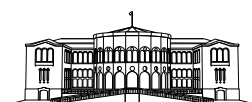
*«Årene i opposisjon til en rød-grønn flertallsregjering i Stortinget har i høyeste grad stilt krav til tålmodighet og utholdenhet. (...) Det er veldig nærliggende å rendyrke opposisjonsrollen i en slik situasjon. Fordelen ved en slik tilnærming er at man alltid kan stå klart og rent på egen politikk uten hensyn til andre. Ulempen er at man ikke får vedtatt noe. Fremskrittspartiet er det partiet på Stortinget som i størst utstrekning har inntatt denne rollen. Jeg var aldri i tvil om mitt råd til KrFs stortingsgruppe da vi samlet oss etter Bondevik-regjeringens avgang i oktober 2005. Vi måtte bruke enhver anledning også under rød-grønn flertallsregjering til å få gjennomført mest mulig av det programmet vi er valgt på. Det skyldte vi våre velgere.*

*Dette er forklaringen på at KrF i opposisjon har vært en pådriver for brede forlik om saker av stor politisk og nasjonal betydning. Som eneste opposisjonsparti har vi vært part i samtlige forlik som den rød-grønne regjeringen har inngått i Stortinget. Særlig sentrale var vi i forhandlingene om stat/kirke-forliket, eldreforliket, pensjonsforliket og privatskoleforliket. Men vi var også viktige medspillere i klimaforliket og rovdyrforliket. I alle disse avtalene oppnådde vi betydelige gjennomslag for vår politikk uten at våre stemmer hadde vært nødvendige for at regjeringen skulle få noe vedtatt. Det har vært mulig i de få sakene der regjeringen har sett seg tjent med bredere og mer robuste flertall. Det er gjerne på områder der tidsperspektivet må være mer enn fram til neste valg. Forlikene om pensjon og klimapolitikk er gode eksempler på dette. Det er opplagt at flertallspartiene også har sett seg tjent med å dra fordel av KrFs troverdighet på områder der vi ellers kunne representere en betydelig politisk utfordring. Det gjelder særlig forlikene om stat og kirke, eldrepolitikk og privatskoler.*

*Det er derfor ikke noe enkelt valg for et opposisjonsparti hvorvidt en skal gå inn i slike forhandlinger. Et forlik skaper borgfred langs en konfliktlinje som kunne ha gitt grunnlag for politisk strid og mobilisering. Man kan rett og slett spille fra seg en god valgkampsak. Slik sett kan et opposisjonsparti på kort sikt tjene på å holde den politiske striden gående ute å oppnå konkrete resultater for saken. Valget mellom spill og resultater kan være [et] vanskelig valg å ta, særlig der resultatene av en avtale gir en usikker gevinst på kort sikt.»*

#### **4.4 På hvilket nivå inngås forliket?**

Inngås forlikene i komiteene eller mellom partigrupper? Deltar partiledere og representanter fra regjering og departementer? I hvilken grad trekkes aktuelle statsråder inn i forhandlingene?



Siden forhandlingene ikke er åpne prosesser, er dette vanskelige spørsmål å besvare. I de kildene jeg har brukt, for det meste aviser, er mye oppmerksomhet rettet mot komitémedlemmer. Det er medlemmer av fraksjonen i den aktuelle komiteen som omtales som sjefsforhandler i disse kildene – gjerne partiets politiske talsperson på området. Saksordføreren synes å spille en sentral rolle.

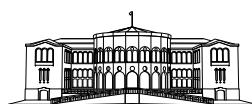
Det er gjerne de parlamentariske lederne som signerer avtalen og presenterer den for pressen. Det betyr ikke nødvendigvis at de har vært inne i forhandlingene. For noen av forlikene har jeg funnet dokumentasjon på at de parlamentariske lederne har vært inne i forhandlingene – i forbindelse med sonderinger om grunnlaget for forhandlinger eller gjenopptakelse av forhandlinger, eller i den siste og avgjørende innspurten og når de vanskeligste spørsmålene gjenstår.

I det sikkerhetspolitiske forliket foregikk forhandlingene i komiteen. De to mest sentrale var saksordfører Gro Harlem Brundtland (Ap) og Arne Skauge (H) som skyggeordfører og sjefsforhandler for Høyre. Johan Buttedahl (Sp) refererte under stortingsdebatten til «den såkalte femmannsgruppen», hvor de viktige avklaringene skjedde (jf. Stortingsforhandlingene nr. 268, 24. mai 1984). Det framgår ikke hvem som var med i denne gruppen, men det var fem partier som var representert i komiteen. Guttorm Hansen viser i sine memoarer til en gruppe bestående av syv. I dette utvalget satt Gro H. Brundtland, og Guttorm Hansen fra Arbeiderpartiet, Arne Skauge og Harald U. Lied fra Høyre, Jakob Aano fra Kristelig Folkeparti, Johan Buttedahl fra Senterpartiet og Hans Hammond Rossbach fra Venstre. Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Venstre var dermed representert med sine parlamentariske ledere både i komiteen og i forhandlingsutvalget.<sup>17</sup> I tillegg var parlamentarisk leder for Høyre, Jo Benkow, en sentral støttespiller for Skauge (Hansen, 1986; Hansson og Teigene, 1992). Forhandlingene var dermed topptunge, selv om de ble ført på komiténivå. Skauge skal også ha hatt tett kontakt med statssekretær i UD, Eivinn Berg (Hansson og Teigene, 1992). Det er nærliggende å tro at også forhandlerne fra sentrumpartiene hadde kontakt underveis med personer utenfor komiteen, herunder partiledere på regjeringnivå, uten at det framgår av kildene. Mens forhandlingene foregikk hadde for øvrig statsminister Kåre Willoch et lengre sykefravær.<sup>18</sup>

Kompromissavtalen om Statoil ble inngått i forkant av at Stortinget skulle behandle St. meld. nr. 72 (1983–84) *Om organiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten*. Ifølge Gro Harlem Brundtlands memoarer var de parlamentariske lederne invitert til det første møtet som ble holdt på Statsministerens kontor den 27. mars 1984. I tillegg var en representant fra hver partifraksjon i energi- og industrikomiteen invitert (A, Sp, Krf, H). Muntlig var det også gitt uttrykk for at de kunne ha med en fagperson eller ekspert (Gro Harlem Brundtland, 1997). Også Aftenposten av 27. og 28. mars forteller at samtlige stortingspartier var representert på møtet den 27. mars, mens det

<sup>17</sup> Parlamentarisk leder i Kristelig Folkeparti, Harald Synnes, var en av de tre utbryterne i partiet som ved flere anledninger stemte mot regjeringspartienes forslag i nedrustningsspørsmål.

<sup>18</sup> Willoch er i et intervju med VG 11. mai 1984 sitert på at han gjerne skulle ha fulgt flere viktige saker på nærmere hold, herunder nedrustningsmeldingen, og at selv om «kontakten er så god som den under omstendighetene kan være, er det vel ting man går glipp av.»

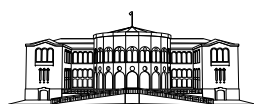


ifølge Aftenposten av 23. mars var de parlamentariske lederne i de *borgerlige* partiene som var invitert. Jeg har ikke funnet dokumentasjon på om de parlamentariske lederne i Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet sa ja til invitasjonen og deltok på møtet. Avisartikler tyder på at det senere i prosessen bare var regjeringspartiene og Arbeiderpartiet som deltok i forhandlinger. Det var disse fire partiene som var representert i energi- og industrikomiteen, og som inngikk forliket da forhandlingene var sluttført. Ifølge Aftenposten av 7. april var det et toppmøte den 6. april, hvor deltakerne var statsminister Kåre Willoch, olje- og energiminister Kåre Kristiansen, landbruksminister Finn T. Isaksen, Gro Harlem Brundtland, leder for Arbeiderpartiets gruppesekretariat, Torstein Moland, regjeringspartienes parlamentariske ledere og representanter for de ulike partifraksjonene i Stortingets energi- og industrikomité. Fram til forliket ble inngått den 11. april 1984, ble det holdt fire møter på dette nivået, omtalt som toppmøter, og i tillegg en del uformelle samtaler og underhåndskontakter (Aftenposten 12. april 1984; Aftenposten 6. april 1984). De viktigste forhandlingene foregikk altså på toppnivå, med Kåre Willoch og Gro Harlem Brundtland som de sentrale aktører, men med deltakelse fra én representant fra partifraksjonene i komiteen. Kompromisset forelå før meldingen ble lagt fram, men det framgår av avisartikler og debattinnlegg i stortingssalen at det foregikk en intens jobbing også etter at saken var kommet til Stortinget. Arbeiderpartiet mente at meldingen ikke var helt i overensstemmelse med forliket, og da særlig når det gjaldt fordelingen av inntekter mellom staten og Statoil (se bl.a. Innst. S. nr. 321; stortingsdebatten 8. juni 1984; VG 7. juni 1984). En stund så det ut til at kompromisset skulle sprekke, men ifølge VG av 7. juni 1984 var det Gro Harlem Brundtland som skapte ny bevegelse i saken da hun tok kontakt med Senterpartiets parlamentariske leder, Johan Buttedahl. Det ble så avholdt et møte mellom de fire partienes gruppeledere, hvor man (igjen) ble enige om å være uenige når det gjaldt fordelingen av inntekter (VG av 7. juni 1984; Aftenposten 7. juni 1984).

Kontantstøtteavtalen ble inngått under Stortingets behandling av [St.prp. nr. 53 \(1997–1998\)](#) og [Ot. prp. nr. 56 \(1997–98\)](#). Som nevnt startet sonderingene en stund før regjeringens forslag ble lagt fram. Jeg har funnet få omtaler av selve forhandlingene om kontantstøtten, men det framgår at mye av arbeidet foregikk i komiteen. Avisartiklene viser samtidig at de parlamentariske lederne er sentrale – jf. blant annet Carl I. Hagens krav om garantier. Avtalen ble undertegnet av de parlamentariske lederne.

Barnehageforliket ble inngått under Stortingets behandling av [St.meld. nr. 24 \(2002–2003\) Barnehage tilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet](#). Medlemmene i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen var sentrale aktører, men da forhandlingene stod i stampe, ble de løftet opp til de parlamentariske lederne. Det framgår av kildene at det på regjeringssiden var nedsatt et utvalg med personer fra både regjering og storting, ledet av statssekretæren i Barne- og familiedepartementet.

Medlemmer av energi- og miljøkomiteen forhandlet om rovviltforliket i 2004 i forbindelse med behandlingen av [St. meld. nr. 15 \(2003–2004\) Rovvilt i norsk natur](#). Sentrale aktører var Bror Yngve Rahm, Sylvia Brustad og Hallgeir Langeland. Før



forliket ble inngått på overtid, skal også parlamentariske ledere og regjeringsrepresentanter ha spilt en sentral rolle (Aftenposten 6. mai 2004).

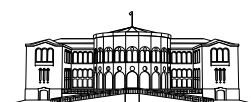
Stat/kirke-forliket ble som nevnt inngått rett før Regjeringen la fram [St. meld. nr. 17 \(2007–2008\) Staten og den norske kirke](#), og meldingen viser til og bygger på avtalen. Forliket ble altså inngått før komiteen fikk en sak til behandling, men likevel foregikk forhandlingene for det meste mellom komitémedlemmer. Forhandlingene ble toppet både i forkant og underveis. Kultur- og kirkeminister Trond Giske deltok selv aktivt i forhandlingene og skal ha sittet «skjermet på et eget rom i Stortinget for å koordinere forhandlingene» (Vårt Land 10. april 2008).

Det er få eller ingen omtaler i mediene av forhandlingene som ble ført om privatskoleloven, som ble inngått under Stortingets behandling av [Ot.prp. nr. 37 \(2006–2007\) Om lov om endringer i friskolelova](#). De personene som mediene refererte til etter at forliket var inngått, var daværende medlemmer av kirke-, utdannings- og forskningskomiteen – Dagrun Eriksen (Krf), Lena Jensen (SV) og Anniken Huitfeldt. I odelstingsdebatten viste både Dagrun Eriksen, Magnhild Meltveit Kleppa (Sp) og kunnskapsminister Øystein Djupedal (SV) til det gode arbeidet som var gjort i komiteen.

Også i rovviltforliket 2011 ble forhandlingene ført mellom medlemmer i energi- og miljøkomiteen, til tross for at disse ikke hadde noen sak til behandling. Statsråd Erik Solheim deltok også i prosessen – i hvert fall det første sonderingsmøtet. Etter et brudd i forhandlingene i komiteen kom de parlamentariske lederne sammen.

For begge pensjonsforlikene er kildegrunlaget jeg har brukt for lite detaljert til å trekke sikre konklusjoner om hvorvidt det foregikk viktige forhandlinger i komiteene. Kildene fokuserer på mer topptunge forhandlinger og aktører. Finanskomiteen behandlet [St.meld. nr. 12 \(2004–2005\) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene](#), som var grunnlaget for pensjonsforliket i 2005. Heidi Larssen (H) var saksordfører, og rapporterte om et godt forhandlingsklima (Aftenposten 20. mai 2005). Samtidig peker alle avisartikler på Jens Stoltenberg som den sentrale aktøren, både før og under forhandlingene. Jens Stoltenberg var ikke medlem av finanskomiteen i denne perioden, men han var parlamentarisk leder. Dette tolker jeg som at forhandlingene ikke var begrenset til de personer som satt i finanskomiteen. Når det gjelder pensjonsforliket i 2007, som ble inngått i forbindelse med Stortingets behandling av [St. meld. nr. 5 \(2006–2007\) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden](#), er det ingen referanser til forhandlinger i komiteen i de kildene jeg har brukt. Derimot er det flere referanser til de parlamentariske lederne og til superutvalget, sammensatt av én stortingsrepresentant fra Høyre, to sentrale politiske rådgivere fra henholdsvis Kristelig Folkeparti og Venstre og én statssekretær.

Inga Marte Thorkildsen, medlem i energi- og miljøkomiteen, var regjeringspartienes hovedforhandler under forhandlingene om det første klimaforliket i 2008. Forliket ble inngått da Stortinget behandlet [St.meld. nr. 34 \(2006–2007\) Norsk klimapolitikk](#).



Forhandlingene i komiteen startet i 2007, men over nyttår overtok de parlamentariske lederne forhandlingene (Aftenposten 19. februar 2008, Dagsavisen 12. april 2008). Forhandlingene ble sluttført mellom Solberg, Sponheim, Høybråten og Stoltenberg, på Stoltenbergs kontor (Aftenposten 19. februar 2008).

Forliket om formålsparagrafen ble framforhandlet i kirke- utdannings- og forskningskomiteen i forbindelse med behandlingen av [Ot. prp. nr 46 \(2007–2008\) Om lov om endringer i opplæringslova \(om formålet med opplæringen\)](#). Forliket ble presentert av bl.a. komiteens leder og nestleder, Ine Marie Eriksen Søreide (H) og Dagrun Eriksen (KrF). Ifølge Dagbladet av 2. juli 2008 skal det også ha vært avklaringer mellom Høybråten og Solberg, som kan ha bidratt til at Høyre valgte å falle ned på linjen til Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet (se også pkt 4.3).

Forhandlingene om klimaforlik i 2012 startet i energi- og miljøkomiteen i forbindelse med behandlingen av [St. meld. nr. 21 \(2011–2012\) Norsk klimapolitikk](#), men etter hvert måtte de parlamentariske lederne overta forhandlingene (se bl.a. Dagsavisen 8. juni 2012).

#### **4.5 Regjeringskonstellasjoner og utviklingen over tid**

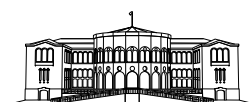
Finnes det et mønster? Er det flere forlik under mindretallsregjeringer? Hvordan har forekomsten utviklet seg over tid?

I arbeidet med å lage en oversikt over forlik har styringsgruppen for 2014-boka funnet få mulige forlik fra 1950-, 60- og 70-tallet. Utredningsseksjonens arbeid og dette notatet er knyttet til perioden fra og med 1980-tallet. Vi har funnet svært få mulige kandidater på 1980- og 90-tallet, og enda færre som kvalifiserer ut fra våre kriterier.

Et spørsmål som har vært diskutert i styringsgruppen, er om vi har en mer komplett liste for de siste årene? Dette kan i så fall skyldes at det er eldre kandidater som ikke er fanget opp. Vi har funnet at ordet «forlik» i stortingssammenheng forekommer oftere fra 2003 og utover (Retriver-søk). Mye tyder på at ordvalget kan ha endret seg over tid - forlikene i 1984 ble først og fremst omtalt som kompromiss, enighet, enstemmig komité, selv om også ordet «forlik» forekommer både da og tidligere.<sup>19</sup> Heller ikke når man søker med andre betegnelser (kompromiss m.m.), har jeg funnet noe særlig

---

<sup>19</sup>Både ved forliket om nedrustning og om Statoil ble det for øvrig et politisk poeng hva man skulle kalle enigheten som var oppnådd. For Høyre var det visstnok i begge tilfeller et poeng å bruke ordet «kompromiss», mens representanter for Arbeiderpartiet heller ville bruke mer forpliktende/vidtrekkende ord som «avtale» og «enighet». Se bl.a. Guttorm Hansens innlegg i stortingsdebatten om Statoil 8. juni, hvor han ironiserer over at det «for en del representanter» var så veldig viktig å bruke ordet «kompromiss», og ikke «avtale». Se også Arne Olav Brundtland (1985) gjør et poeng av at høyrefolk stadig brukte ordet «kompromiss» om innstillingen, mens representanter fra Arbeiderpartiet brukte ordet «enighet», noe som gjenspeilte at Høyre hadde strukket seg lenger enn Arbeiderpartiet.



bakover i tid, utover det vi allerede har hatt på våre lister.<sup>20</sup> Det kan ikke utelukkes at andre søk ville frambrakt mer. En annen forklaring på manglende funn kan også være at Retriever har veldig få dokumenter for de første tiårene.

Uansett er det mye som tyder på at det har blitt større bevissthet om fenomenet «forlik» over tid. Da man klarte å få i stand to viktige forlik i løpet av våren 1984, det sikkerhetspolitiske forliket og kompromissavtalen om Statoil, bar avisomtalen preg av at dette var helt spesielle hendelser.<sup>21</sup> I de siste periodene er det et stort antall nyhetsartikler som omhandler forlik. Fortsatt omtales de som viktige politiske vedtak og som saker som skiller seg ut, men ikke som unike hendelser. De siste årene har også forlikene som fenomen vært tema for flere politiske kommentarer, intervjuer m.m.<sup>22</sup>

Det er verdt å merke seg at alle de forlikene vi har funnet, er inngått i perioder med koalisjonsregjeringer – enten flertalls- eller mindretallskoalisjoner.

Som det framgår av tabellen, er det inngått påfallende mange forlik i perioder med flertallsregjering. Drivkreftene bak forlikene kan være til dels noe forskjellige under mindretalls- og flertallsregjeringer. I minst tre av de forlikene som er inngått i perioder med flertallsregjering, er intern uenighet i regjeringskoalisjonen en viktig faktor bak forliket (rovviltforliket i 2011 og de to forlikene i 1984 om sikkerhetspolitikk og om styringen av Statoil).<sup>23</sup>

Når det gjelder de to siste periodene, kan en medvirkende faktor til flere av forlikene være regjeringens/Arbeiderpartiets uttalte ønske om å samarbeide med opposisjonspartiene på Stortinget, og da kanskje særlig med Kristelig Folkeparti (se også pkt 4.7). I en kronikk i Aftenposten av 19. juni 2009 skriver Håvard Narum:

---

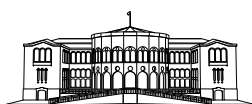
<sup>20</sup> Jeg har da søkt i perioden 1950-1989, bl.a. med søkestrengene «kompromiss\* + storting\* + forhandling\* + parti\*» og «forlik\* + storting\* + forhandling\* + parti\*». Det som da synes mest relevant av søkeresultatene er først og fremst budsjettforlik og valgordningen i 1952.

<sup>21</sup> Se f.eks. Aftenpostens leder fra 13. april 1984: «*En politisk begivenhet med historiens sus over seg (...) For denne bragd fortjener partene takk og honnør (...) De forhandlinger som i den senere tid har funnet sted mellom Regjeringen og Arbeiderpartiet om organiseringen av Statoil, burde tjene som forbilde for håndteringen også av andre nasjonale oppgaver. Tenk bare hva vi kunne gjøre i felleskap for å skape et bedre grunnlag for trygg og varig sysselsetting i et land med våre ressurser og muligheter. Det er nok av oppgaver som kaller på brede og samlende løsninger.*»

Se også VGs leder fra 9. juni 1984 under overskriften «Vår i fred»: «*Stortinget har tatt sommerferie. Den vårsesjonen som nå er avsluttet har vært blant de fredeligste på svært mange år. (...) Den kompromissvilje som vi opplevde under Stortingets behandling av den store nedrustningsmeldingen, i debatten om langtidsplanen for Forsvarets virksomhet, og nå sist om opplegget for oljepolitikken, gjør årets vårsesjon til en viktig sesjon. På helt sentrale politiske felter har partiene i Stortinget markert betydelig vilje til samarbeid. De har arbeidet seg fram til enighet om saker av stor nasjonal betydning. Det er løfterikt.*»

<sup>22</sup> Se bl.a. Kjetil B. Alstadheim i Dagens Næringsliv 18. juni 2011, Frank M. Rossavik i Morgenbladet 4. september 2009, Harald Stanghelle i Aftenposten 27. juni 2009, Håvard Narum i Aftenposten 19. juni 2009 og Nationens leder 22. juni 2007.

<sup>23</sup> Se redegjørelse i vedlegget om det sikkerhetspolitiske forliket og rovviltforliket i 2011. Om den interne uenigheten om Statoil i Willoch-regjeringen, se bl.a. Gro Harlem Brundtland (1997): «Mitt liv»; VG 14. mars 1984; Aftenposten 9. mars 1984; VG 8. mars 1984



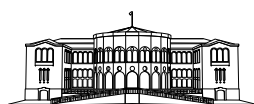


«Opposisjonen har hatt minimal innflytelse på de politiske resultatene i fireårsperioden. (...) Opposisjonens påvirkningsmuligheter har ligget i statsministerens ønske om å inngå brede forlik i saker av typen klimapolitikk, pensjoner og kirke/stat». I kronikken «Den norske modellen» i Aftenposten av 16. april 2008 skriver Jens Stoltenberg: «(D)et [har] for Regjeringen vært naturlig å ta ansvar for å finne langsiktige løsninger. Og det har vært viktig for oss å sikre bred og politisk enighet. I Regjeringens tiltredelseserklæring som jeg la frem for Stortinget i 2005, la jeg vekt på at vi, selv om vi hadde et flertall bak oss i Stortinget, ville invitere alle partier med i et stort samarbeid for å gjøre Norge bedre. (...) Også opposisjonspartiene har tatt ansvar, vært kompromissvillige og søkt enighet i behandlingen av disse spørsmålene (...)». Ønsket om samarbeid har tydeligst kommet til uttrykk overfor Kristelig Folkeparti – i media omtalt som Arbeiderpartiets «flørt» med Kristelig Folkeparti (jf. bl.a. omtalen av Giskes medieutspill sommeren 2006, om et utvidet samarbeid med Kristelig Folkeparti, se også pkt 4.1. i notatet, VG 17. juli 2006; Nationen 28. juli 2006). På opposisjonspartiens side har særlig Kristelig Folkeparti og Dagfinn Høybråten vært initiativtakere og pådrivere for samarbeid i saker – se sitatet fra Høybråtens bok i pkt 5.3 i dette notatet. Høybråten skriver imidlertid i en kronikk i Dagens Næringsliv av 25. mars 2010 at «De brede forlikenes tid synes å være forbi for regjeringen Stoltenberg. I forrige periode ble det inngått fem slike. KrF var en sentral part i dem alle. Så langt i denne perioden har regjeringen vært fullstendig avvisende til slike brede initiativ. (...) Det synes klart at det har gått ut en parole til regjeringens støttetropper i Stortinget om at ethvert forslag som ikke er fremmet av regjeringen, uansett hvor fornuftig det måtte være, skal stemmes ned».

Som nevnt innledningsvis i notatet, kan det være vanskelig å skille forlik inngått i perioder med mindretallsregjeringer fra andre saker hvor regjeringspartiene må framforhandle flertall om saker. Fire av forlikene i tabellen er fra siste periode med mindretallsregjering, 2001–2005. Sammenlignet med de to siste periodene, med åtte forlik, er frekvensen altså omtrent like høy (omtrent, siden oversikten ikke nødvendigvis er helt fullstendig). Opposisjonens maktposisjon er en viktig drivkraft for særlig to av forlikene som inngås i denne perioden. Av forlikene i tabellen er barnehageforliket det tydeligste eksempelet på at forlik under mindretallsregjeringer i sterkere grad blir til på opposisjonens premisser. Barnehageavtalen som ledet fram til forliket, var ikke bare et reformforslag, men også en maktdemonstrasjon overfor regjeringen. Også i pensjonsforliket i 2005 var det i stor grad Arbeiderpartiet som dikterte innholdet overfor en mindretallsregjering som hadde alt å vinne på en avklaring før valget. Ved behandlingen av tilsynsmeldingen og rovviltmeldingen var det til dels kryssende interesser mellom posisjons- og opposisjonspartier, basert på representantenes geografiske tilhørighet. I begge tilfeller var regjeringen avhengig av å oppnå flertall på Stortinget, men maktforholdene var ikke så entydige i disse to sakene.

#### **4.6 Hvilken form har forlikene?**

I debattinnlegg, komitéinnstillinger, pressemeldinger og nyhetsartikler refereres det ofte til at partene har signert en avtale. Andre ganger, særlig i offisielle dokumenter, vises



det til selve innstillingen når man referer til et tidligere inngått forlik.<sup>24</sup> Ser man på de enkelte innstillingene, framgår det ikke alltid om det er selve avtaleteksten som gjengis. For de forlikene hvor jeg ikke har funnet det skriftlige avtaledokumentet, kan det derfor i noen tilfeller være vanskelig å slå fast om avtalen er gjengitt i innstillingen, eventuelt i mer eller mindre omskrevet form. I noen tilfeller følger man temastrukturen på innstillingen, slik at avtalen kan være stykket opp under ulike temaoverskrifter, og avbrutt av mindretallsmerknader på det enkelte temaet. For andre av forlikene framgår det tydelig at det er avtaleteksten som gjengis. Det refereres i merknadene til avtalen, og en sammenhengende avtale gjengis i sitats form.

Jeg vil nå redegjøre nærmere for noen eksempler på avtaler, og hvordan de formelt er nedfelt.

Da regjeringen la fram St. meld. nr. 72 (1983–84) *Om organiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten* var innholdet i meldingen utformet på bakgrunn av innholdet i avtalen som var inngått om styringen av Statoil. I innledningen til meldingen heter det: «Blant annet som resultat av forhåndsdrøftinger mellom representanter for regjeringen og partiene som er representert i Stortingets industrikomite, er de forslag som fremmes i meldingen tilpasset ønsket om at strukturen for statens deltagelse i petroleumsvirksomheten kan forbli uendret gjennom skiftende politiske forhold. Regjeringen legger i denne meldingen frem den kompromissløsningen man har vært enige om i forhåndsdrøftingene når det gjelder hovedprinsippene for organiseringen av statsdeltagelsen.» Det var også inngått et skriftlig avtale, og denne ble inntatt i sin helhet i innstillingen (Innst. S. nr. 321 (1983–84)).<sup>25</sup>

Kontantstøtteavtalen<sup>26</sup> er som nevnt en skriftlig avtale, undertegnet av de parlamentariske lederne. Avtalen er ikke tatt inn i innstillingen, men det vises i innstillingen til at det foreligger en avtale. Som nevnt tidligere i notatet sa avtalen at ingen av partene kunne gå sammen med andre partier enn avtalepartene og stemme for oppheving eller vesentlig endringer av ordningen.

Rovviltforliket i 2004 ble nedfelt i en skriftlig avtale, men jeg har ikke funnet selve avtaleteksten. På nettsidene til [Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk](#), ligger en tekst som sannsynligvis ligger nært opp mot avtaleteksten. I flertallets merknader i innstillingen er det tatt inn en tekst som langt på vei sammenfaller med teksten på nettsiden til organisasjonen, jf. [Innst. S. nr. 174 \(2003–2004\)](#). Avtalen er ikke gjengitt i sammenhengende tekst, men følger innstillingens temastruktur, og er avbrutt av

---

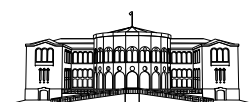
<sup>24</sup> Se f.eks. Kunnskapsdepartementets [omtale av barnehageforliket](#).

<sup>25</sup>

 Statoil-kompromisset  
.pdf

<sup>26</sup>

 Kontantstøtteavtale  
n1998.pdf



fellesmerknader og mindretallsmerknader. Det er også særmerknader fra enkelte av partiene som er med i forliket, og det er eksempler på flertallsmerknader hvor partier som ikke er med i forliket også inngår.

Forliket om tilsynsmeldingen er nedfelt i en skriftlig avtale.<sup>27</sup> Avtalen er signert av Trond Giske (A), May Elisabeth Hansen (SV), Sonja Sjøli (H) og Ola T. Lånke (KrF). Regjeringspartiet Venstre var ikke representert i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i denne perioden. Avtalen består av to punkter – partiene er bundet til å opptre i samsvar med de felles forslag/merknader (følger som vedlegg til avtalen), og endringer forutsetter enighet mellom de fire partiene.

Pensjonsforliket i 2005 er nedfelt i en skriftlig avtale på seks sider, se [Avtale om pensjonsreform](#). Avtalen ble signert av de parlamentariske lederne i Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mens May Britt Vihovde, medlem i finanskomiteen, signerte på vegne av Venstre. Avtalen er gjengitt i sin helhet i flertallets merknader i innstillingen, med unntak av navnene på de som signerer, men ellers uten endringer eller omskrivninger, jf. [Innst. S. nr. 195 \(2004–2005\)](#). I tillegg til å sitere avtalen under merknadene, fremmet flertallet i komiteen et forslag til vedtak som er likelydende som avtalen.

Pensjonsforliket i 2007 ble også nedfelt i en skriftlig avtale. Jeg har ikke funnet en signert avtaletekst, men i [Innst. S. nr. 168 \(2006–2007\)](#) gjengis en avtale i åtte punkter. De samme åtte punktene er gjengitt på Arbeiderpartiets nettside, se artikkelen [Bred enighet om framtidens folketrygd](#), publisert 21. mars 2007. Det framgår av det ene punktet i avtalen (om individuell pensjonssparing) at Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti står fritt til å foreslå høyere sparebeløp når saken siden skal behandles av Stortinget. Det vises i denne sammenheng til en protokolltilførsel. I det siste punktet sier partene: «*Ut over det som framgår av de sju ovenfor nevnte punktene, slutter avtalepartnerne seg til innholdet i St.meld. nr. 5 (2006–2007).*» Også i dette tilfelle fremmes et forslag til vedtak som er likelydende som de åtte punktene i avtalen.

Privatskoleforliket er nedfelt i «Avtale mellom regjeringspartiene og KrF om ny privateskolelov».<sup>28</sup> Den er signert av Anniken Huitfeldt (A), Lena Jensen (SV), Inger Enger (Sp) og Dagrun Eriksen (KrF). I avtalen slås det innledningsvis fast hva som skal være hovedlinjene i privatskoleloven. Deretter er avtalen delt inn i undertemaer, hvor det for hvert av temaene er noen avtalepunkter om innholdet i loven, etterfulgt av utkast til merknader («Relevante merknader:...»). For noen av undertemaene er det også tatt inn «forslag til endringer i lovtekst». Videre framgår det av avtalen at partene skriver egne

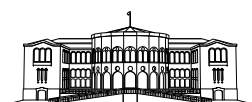
---

27

 Avtale om tilsyn.pdf

28

 Avtale om privatskoler.pdf



merknader på de områdene partene er enige om å innta ulike holdninger og at: «I punkter som ikke er omtalt i avtalen legges regjeringspartienes forslag til grunn. Det forutsettes enighet om nye tema som bringes opp i den videre komitebehandling».

Stat/kirke-forliket framkommer også av et skriftlig avtaledokument, signert av de parlamentariske lederne. Avtalen er inntatt i sin helhet både i meldingen og innstillingen, jf. [St. meld. nr. 17 \(2007–2008\) Staten og den norske kirke](#) og [Innst. S. nr. 287 \(2007–2008\)](#). Forut for innstillingen var det også innhentet en vurdering fra lovavdelingen i Justisdepartementet, og i innstillingen gjorde komiteen noen språklige endringer. I avtalen heter det bl.a. at alle punkter gjelder ut stortingsperioden 2009–2013, og at alle punkter henger sammen og består av en helhet. Videre heter det at endringer bare kan gjøres om alle avtalepartnerne er enige om det, men at avtalen ikke er i veien for at partiene i sine merknader i innstillingen kan gi uttrykk for primærstandpunkter, eller at representanter fremmer primære grunnlovsforslag. Som nevnt tidligere i notatet fremmet både Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet alternative grunnlovsforslag.

Avtalen om formålsparagrafen framgår av Arbeiderpartiets nettsider, se artikkelen [Forlik om ny formålsparagraf i skolen](#) av 6. november 2008. Det framgår at de undertegnende er medlemmer av kirke-, utdannings- og forskningskomiteen – Gerd Janne Kristoffersen (A), Anders Anundsen (Frp), Ine Marie Eriksen Søreide (H), Lena Jensen (SV), Dagrun Eriksen (KrF), Inger Enger (Sp) og Odd Einar Dørum (V).

[Avtale om klimamelding](#), inngått 17. januar 2008, er et dokument på hele 11 sider. Miljøverndepartementet la ut lenke til avtalen, sammen med pressemeldingen om at det var inngått et forlik. Innledningsvis heter det i avtalen:

*«Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er enige om nedenstående merknader til St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk.*

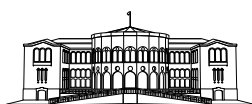
*Utover det som framgår av avtalen slutter partene seg til klimameldinga.»*

Avtalen er også nedfelt som merknader i innstillingen, [Innst. S. nr. 145 \(2007–2008\)](#), men i litt omskrevet/tilpasset form.<sup>29</sup> Det framgår ikke eksplisitt av innstillingen at det er avtaleteksten som gjengis.

Rovviltforliket i 2011 ble inngått uten at Stortinget hadde en sak til behandling. Forliket skiller seg ut fra de andre ved at avtalen er nedfelt i et representantforslag, jf.

---

<sup>29</sup> Det brukes formuleringer som er vanlig for innstillinger. For eksempel heter det mange steder i avtalen at «partene er enige om», mens det i innstillingen heter at «flertallet er enige om». Setninger fra avtalen introduseres i innstillingen med «Flertallet viser til...», eller «Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet viser til at...». Avtalen er også mer punktvis satt opp, mens det er mer flyt i innstillingen.



[Representantforslag 163 S \(2010–2011\)](#) fra stortingsrepresentantene Martin Kolberg, Ketil Solvik-Olsen, Erna Solberg, Dagfinn Høybråten, Trygve Slagsvold Vedum, Bård Vegar Solhjell og Trine Skei Grande.

#### 4.7 Saksfelt

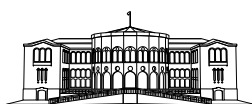
Pensjonsforliket og klimaforliket er eksempler på vedtak om reformer som forutsetter oppfølging over flere år. Forlik omtales gjerne i media som saker hvor det er en fordel «om ting i store trekk ligger fast selv om fargen på regjeringen skifter».<sup>30</sup>

Under debatten om organiseringen av statens deltakelse i petroleumsvirksomheten (Statoil-forliket) i 1984 pekte Guttorm Hansen i sitt innlegg på behovet for å få til enighet på et område av stor nasjonal betydning: *«Jeg tror det i Stortinget, som i folket, er et ønske om å bevare en relativt stor nasjonal enighet om en del hovedlinjer når det gjelder oljevirkosomheten. Det har sammenheng med oljevirkosomhetens dimensjon, dens betydning for utviklingen av det norske samfunnet, og de farer den representerer på forskjellige områder, Det var et ønske om å forsøke å finne fram til en aksept av at det finnes forskjellige politiske skillelinjer i dette landet, som har forskjellige oppfatninger av en del politiske, ideologiske hovedsynspunkter, om jeg skal kalle det det. Man var klar over at dette måtte man erkjenne og akseptere. Men samtidig var man klar over at det fantes – og det finnes – et nasjonalt fundament som slår igjennom til en viss grad når det gjelder forvaltningen av så store naturressurser som det her dreier seg om. Det var – og det er – i grenselandet mellom disse to hensynene til en demokratisk politisk meningsbrytning og det å ta vare på store felles nasjonale interesser at en søkte å finne fram til en politikk som i hvert fall skulle forhindre at norsk oljevirkosomhet ble en politisk kasteball mellom politiske retninger i Norge på alle områder.»*

I den samme debatten sa Gro Harlem Brundtland: *«Når man blar tilbake i de siste måneders førstesideoppslag og lederartikler, er det to saker som skiller seg klart ut. Det er avtalen mellom regjeringspartiene og Arbeiderpartiet om grunnlaget for organiseringen av statens deltakelse i petroleumsvirksomheten, som danner kjernen i den innstilling vi i dag behandler, og det er utenrikskomiteens innstilling om sikkerhet og nedrustning, som Stortinget behandlet for 14 dager siden. Det er ingen tilfeldighet at de to sakene er kommet i noe av det samme lys: Det har skjedd i erkjennelsen av hva vi kan vinne ved å utforme ny politikk slik at den blir bygd på en bredest mulig enighet og samling om en del vesentlige prinsipper på områder der vi står overfor nasjonale og langsiktige interesser, og der vi som nasjon står overfor den felles utfordring som forholdet til andre land, forvaltningen av norske ressurser og Norges strategiske situasjon stiller oss overfor.»*

Mange år senere skrev Jens Stoltenberg i kronikken «Den norske modellen» (Aftenposten 16. april 2008): *«I den norske modellen er det (...) sterk tradisjon for brede politiske forlik i spørsmål som handler om lange linjer og store veivalg. (...). Det er stor forskjell på de ulike politiske partiene i Norge. Likevel har vi en god tradisjon på å finne nasjonale forlik i saker som er av overordnet og langsiktig karakter. I noen*

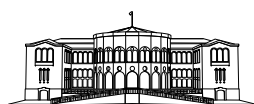
<sup>30</sup> Kjetil B. Alstadheim, kommentar i Dagens Næringsliv om forlik og politisk enighet, 18.juni 2011.



*spørsmål er det viktig med stabilitet – at ikke politikken endres fra valg til valg. Det gjør at de politiske partiene har tradisjon for å strekke seg langt for å finne felles løsninger i slike saker. Det mener jeg er en styrke for det norske demokratiet. Det var et bredt politisk flertall som sto bak innføringen av folketrygden på 60-tallet. De fleste partier støttet opp om solidaritetsalternativet som fikk ned arbeidsledigheten på 90-tallet. Vi fikk også et stort flertall i Stortinget for en handlingsregel som sikrer forsvarlig og langsiktig forvaltning av petroleumsinntektene. Ikke alle slike forlik er populære i alle deler av befolkningen på kort sikt. Men likevel er de viktige og nødvendige. (...) Også denne våren behandler Stortinget tre slike viktige nasjonale saker. Klimamålsettingene, pensjonsordningene og forholdet mellom stat og kirke er svært forskjellige spørsmål. Men de har til felles at de har betydning langt ut over den stortingsperioden vi i dag er inne i, og som avsluttes i 2009. (...) Alle tre er langsiktige. Og de er svært viktige. (...) Også opposisjonspartiene har tatt ansvar, vært kompromissvillige og søkt enighet i behandlingen av disse spørsmålene (...) Det kan godt være at enkeltpartier ville fått økt oppslutning og kortsiktig gevinst ved å la være å delta i slike forlik. Men langsiktigheten og ansvarligheten ville tape. Jeg mener slike langsiktige beslutninger med bred deltakelse er et sentralt element i den norske politiske modellen».*

Disse sitatene peker på behovet for bred enighet og politisk stabilitet når det gjelder viktige nasjonale interesser. Det kan være vanskelig å anvende dette kriteriet konkret, for hva er viktige, nasjonale spørsmål? Mange vil kanskje peke på saksfelt som sikkerhet, økonomiske reformer og klimaspørsmål. Ser vi på listen over forlik, er det ikke åpenbart at det er slike spørsmål som dominerer, selv om de finnes der de også. Det er stor bredde i typen saksfelt – privatskoler, barnehager, formålsparagraf, rovvilt, tilsynsmelding. Om ikke akkurat saker av nasjonal interesse dominerer, kan vi vel likevel si at forlikene typisk inngår i viktige politiske saker som ofte er gjenstand for mye oppmerksomhet (selv om det åpenbart er mange viktige saker, også av nasjonal betydning, hvor forlik ikke har vært aktuelt). Som det framgår av gjennomgangen av det enkelte forlik, er det også andre drivkrefter enn behovet for å sikre enighet om nasjonale spørsmål som har ført til at partiene har forhandlet fram avtaler. Eksempler på slike andre drivkrefter er indre uenighet i regjeringen (rovvilt 2011) og maktforholdene mellom opposisjons- og posisjonspartier i perioder med mindretallsregjeringer (særlig barnehager, men også tilsynsmeldingen, kontantstøtte og til dels pensjon i 2005).

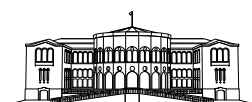
Det er flere av forlikene under den rødgrønne regjeringen som omhandler verdispørsmål/religion, som stat/kirke-forliket, privatskoleloven, og formålsparagraf for skolen. Dette er saksfelt som særlig Kristelig Folkeparti har et eierskap til, og hvor i hvert fall deler av regjeringen ikke har ønsket harde konfrontasjoner. Arbeiderpartiet har som nevnt vært opptatt av å pleie relasjonene til Kristelig Folkeparti. Senterpartiet ligger nært Kristelig Folkeparti i verdispørsmål, og kan også ha vært en pådriver for å trekke med seg Kristelig Folkeparti i flere saker, herunder privatskolelov, uten at jeg har funnet konkret dokumentasjon på dette. Senterpartiets Magnhild Meltveit Kleppa ga i debatten uttrykk for at Senterpartiet var mer enig i resultatet etter forhandlingene med Kristelig Folkeparti.



I tabellen er det flere eksempler på at forlik på et saksfelt gjerne trekker med seg nye forlik på samme område. Dette var særlig tydelig ved pensjonsforlikene, som inngikk i en større pensjonsreform som ble vedtatt over flere år. En slik effekt gjorde seg også gjeldende for klimaforliket i 2012 og rovviltforliket i 2011.

#### **4.8 Oppsummerende tabell**

Tabell 1 oppsummerer mange av funnene som er redegjort for i dette kapitlet

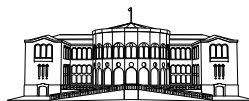






Tabell 1. Noen kjennetegn ved et utvalg stortingsforlik.

År	Forlik	Regjerings-situasjon	Hvem tar initiativ til forhandlinger om forlik?	Alle partier invitert til å delta?	Partier som ikke inngår i forliket?	Intern uenighet i regjeringen en viktig faktor?	Inngås forliket mens komiteen har en sak til behandling?	Viktige forhandlinger mellom medlemmer av komiteen?	Løftes forhandlinger til høyere politisk nivå i løpet av prosessen?
2012	Klima	Flertallskoalisjon	H, KrF, V	Nei <sup>i</sup>	FrP	Nei	Ja	Ja	Ja
2011	Rovvilt	Flertallskoalisjon	Regj.	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Ja
2008	Klima	Flertallskoalisjon	Regj.	Nei	FrP	Nei?	Ja	Ja	Ja
2008	Formålsparagraf	Flertallskoalisjon	Regj.	Ja	Nei	Nei?	Ja	Ja	?
2008	Stat/kirke	Flertallskoalisjon	KrF?	Ja	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
2007	Privatskoleloven	Flertallskoalisjon	Regj.	Nei	FrP, H, V	Nei	Ja	Ja	Nei?
2007	Pensjon	Flertallskoalisjon	Regj.	Ja	FrP	Nei	Ja	Nei?	Ja
2005	Pensjon	Mindretallskoalisjon	Regj.	Ja	FrP, SV	Nei	Ja	Ja?	Ja
2004	Rovvilt	Mindretallskoalisjon	A/SV?	Nei	FrP, Kp, Sp,	Nei	Ja	Ja	Ja
2003	Barnehage	Mindretallskoalisjon	Regj.	Nei <sup>ii</sup>	Kp	Nei	Ja	Ja	Ja
2003	Tilsyn	Mindretallskoalisjon	A/SV?	Nei	FrP, Kp, Sp	Nei	Ja	Ja	Nei?



År	Forlik	Regjerings-situasjon	Hvem tar initiativ til forhandlinger om forlik?	Alle partier invitert til å delta?	Partier som ikke inngår i forliket?	Intern uenighet i regjeringen en viktig faktor?	Inngås forliket mens komiteen har en sak til behandling?	Viktige forhandlinger mellom medlemmer av komiteen?	Løftes forhandlinger til høyere politisk nivå i løpet av prosessen?
1998	Kontantstøtte	Mindretallskoalisjon	H/FrP?	Nei	A, SV	Nei	Ja	Ja	Ja?
1984	Sikkerhetspolitikk	Flertallskoalisjon	A?	Nei	FrP, SV, V? <sup>iii</sup>	Ja	Ja	Ja	Nei <sup>iv</sup>
1984	Statoil	Flertallskoalisjon	A	Nei	FrP, SV, V	Ja	Nei	Ja <sup>v</sup>	Ja

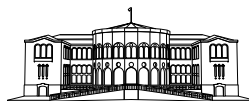
<sup>i</sup> I utgangspunktet var Frp invitert, men ble «kastet på gangen» etter et forhandlingsbrudd. Regjeringen valgte da å invitere bare de tre andre opposisjonspartiene til å gjenoppta forhandlingene.

<sup>ii</sup> Det framgår ikke av våre kilder om Kystpartiet var invitert, men det var partiene som tidligere hadde inngått barnehageavtalen (SV, FrP, A og Sp) som forhandlet med regjeringspartiene om et forlik. Kystpartiet var heller ikke representert i komiteen.

<sup>iii</sup> Det er uklart om Venstre kan sies å ha inngått i forliket, se notatets pkt 5.3.

<sup>iv</sup> Tre av de parlamentariske lederne satt i komiteen. Høyres parlamentariske leder, Jo Benkow, ble konsultert av Høyres sjefsforhandler, Arne Skauge.

<sup>v</sup> Forhandlingene fram mot kompromisset foregikk på toppnivå, med Kåre Willoch og Gro Harlem Brundtland som de sentrale aktører, riktignok også med deltakelse fra én representant fra hver partifraksjon i komiteen. Selv om avtalen forelå allerede før meldingen kom til Stortinget, ble det et etterspill og nye forhandlinger da komiteen skulle behandle meldingen.



## 5 KILDER

En hovedkilde for notatet er søk i rikspresse (papiraviser) i søkemotoren Retriever. Kilder som avtaletekster, stortingsmeldinger, odelstingsproposisjoner, innstillinger, møtereferater, pressemeldinger m.m. er oppgitt underveis i notatet.

### Øvrige kilder:

Brundtland, Arne O. (1985): «Gjenopprettet enighet om sikkerhetspolitikken», i Marit Ytreeide og Eilert Struksnes m.fl. (1985): Norsk utenrikspolitisk årbok 1984. NUPI.

Brundtland, Gro H. (1985): «Arbeiderpartiets syn på betydningen av samstemmighet om sikkerhetspolitikken i Norge», i Marit Ytreeide og Eilert Struksnes m.fl. (1985): Norsk utenrikspolitisk årbok 1984. NUPI.

Brundtland, Gro Harlem (1997): *Mitt liv*.

Hansen, Guttorm (1986): *Fra min plass. Politiske erindringer 1970–1985*.

Hansen, Tore (2003): Kommunesammenslutningenes politiske legitimitet, i KS: Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer?).

Hansson, Steinar og Ingolf Håkon Teigene (1992): *Makt og mannefall. Historien om Gro Harlem Brundtland*.

Hveem, Helge (1985): «Venstres syn på norsk sikkerhetspolitikk», i Marit Ytreeide og Eilert Struksnes m.fl. (1985): Norsk utenrikspolitisk årbok 1984. NUPI.

Høybråten, Dagfinn (2012): *Drivkraft*.

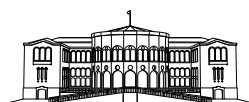
Narum, Håvard (1988): *Stortingets rolle i norsk utenrikspolitikk*. Den Norske atlanterhavskomiteen skriftsserie nr. 119.

Tamnes, Rolf (1997): *Oljealder*. Bind 6 i Norsk Utenrikspolitikk historie

Vollset, Gerd (2011): [Familiepolitikken historie – fra 1970 til 2000. NOVA-rapport 1/11](#).

Willoch, Kåre (1990): *Statsminister*.

Ytreeide, Marit og Eilert Struksnes m.fl. (1985): Norsk utenrikspolitisk årbok 1984. NUPI.



## VEDLEGG:

### Utvalgte stortingsforlik: aktører, posisjoner og hendelsesforløp

I dette vedlegget redegjør jeg i større detalj for prosessen fram mot noen av stortingsforlikene, og noen av de vedtakene som vi mener faller utenfor forliksbegrepet. Kildegrunnet er først og fremst avisartikler. For øvrige kilder – se pkt. 5 i notatet om stortingsforlik.

#### Det sikkerhetspolitiske forliket

Et av forlikene som styringsgruppen for *Stortingets historie 1964–2014* har ført opp, er kompromisset om sikkerhetspolitikk, som ble inngått våren 1984, jf. Innst. S. nr. 225 (1983–84) *Om sikkerhet og nedrustning og om norsk deltakelse i FNs 12. ekstraordinære generalforsamling*.<sup>31</sup>

Forut for dette kompromisset var en periode fra midten av 1970-tallet med økte politiske motsetninger om sikkerhetspolitikken.<sup>32</sup> Utenrikspolitikken ble i denne perioden en del av den generelle politiske maktkampen. Stridsspørsmålene dreide seg særlig om utplassering av mellomdistanseraketter som følge av NATOs dobbeltvedtak i 1979 (INF-saken), og krav om atomfri sone i Norden. Det var også stor indre uenighet i Arbeiderpartiet om sikkerhetspolitikken.<sup>33</sup> Willoch-regjeringen overtok i 1981, og regjeringen la seg på en mindre utfordrende politikk i forholdet til USA. Dette utløste sterk kritikk på hjemmebane (Rolf Tamnes, 1997). Kampen dreide seg likevel minst like mye om regjeringsspørsmålet som om INF-saken (Håvard Narum, 1988). Senterpartiet og Kristelig Folkeparti var støttepartier for Willoch-regjeringen. I sikkerhetspolitiske spørsmål utgjorde imidlertid utbrytere fra mellompartiene et latent flertall sammen med opposisjonen, og regjeringen overlevde med knappest mulig majoritet ved to avstemninger i Stortinget i 1983 om INF-saken.<sup>34</sup> I 1983 ble Willoch-regjeringen utvidet med Senterpartiet og Kristelig Folkeparti. Willoch skriver i sine memoarer:

*«Her hjemme var Arbeiderpartiet adskillig mindre pågående i sin motstand mot dobbeltvedtaket og NATOs nedrustningsstrategi etter utløpet av 1983. Det kunne ha*

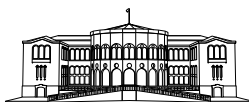
---

<sup>31</sup> Jf. Stortingets behandling av St. meld. nr. 101 for 1981–82 *Om sikkerhet og nedrustning* og St. meld. nr. 39 for 1982–83 *Om norsk deltakelse i FNs 12. ekstraordinære Generalforsamling*

<sup>32</sup> Dette hadde bl.a. sin bakgrunn i at SV hadde fått inn 16 representanter ved stortingsvalget i 1973, og at forholdet mellom supermaktene kjølnet etter 1975. I 1979 kom NATOs dobbeltvedtak. I disse årene oppstod fredsbevegelsen i Norge og i andre vestlige land, og hadde sterkest oppslutning på venstresiden, men også noe i mellompartiene. Arbeiderpartiet var splittet i en høyre- og venstreside (Rolf Tamnes (1997): *Oljealder*. Bind 6 i *Norsk Utenrikspolitikks historie*).

<sup>33</sup> Partiet satte ned et rakettvalg med representanter fra begge fløyer. I nedrustningsstrategien som ble lagt fram i januar 1983 var det rakettmotstanderne som i hovedsak hadde fått gjennomslag for sitt syn, men partiet stod nå mer samlet (Hansson og Teigene, 1992)

<sup>34</sup> Striden førte også til at da Willoch-regjeringen ble utvidet sommeren 1983, satte Høyre foten ned for å gi Anne-Olaug Ingeborgrud (KrF) plass i regjeringen.



*sammenheng med at mulighetene for å skape flertall mot regjeringens NATO-politikk, ved hjelp av partidisiplin i Arbeiderpartiet og "utbrytere" fra mellompartiene, ble mindre da Kristelig Folkeparti og Senterpartiet gikk inn i regjeringen sommeren 1983.»*

Formålet for Høyre var å motvirke en utglidning mot venstre i mellompartiene. Det var også mange både i regjeringen og i Arbeiderpartiet som så verdien av å ha en bred politisk enighet om hvordan Norge skulle opptre i NATO og i andre internasjonale fora (Håvard Narum, 1988; Rolf Tamnes, 1997). Forliket gikk i grove trekk ut på en mer uttalt norsk motstand til atomvåpnene. Håvard Narum beskriver bakgrunnen for forliket slik:

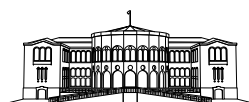
*«Slik de politiske forhold lå an, kunne en slik bred plattform ikke skapes av regjeringen alene. Arbeidet måtte gjøres i Stortinget, og muligheten kom da regjeringen la fram sin stortingsmelding om sikkerhet og nedrustning i juni 1982. Denne meldingen ble liggende i utenrikskomiteen i nærmere to år. Årsaken var en kombinasjon av stort arbeidspress og fastlåste politiske standpunkter – mest det siste.*

*Meldingen var lagt fram av Willochs rene Høyre-regjering, og var dermed naturlig nok preget av Høyres syn på sikkerhet og nedrustning. Da regjeringen ble utvidet i 1983, så ikke Kristelig Folkeparti og Senterpartiet det som en forpliktelse å stå på hele innholdet i Høyre-regjeringens melding. På flere punkter sto mellompartiene Arbeiderpartiet nærmere enn Høyre hvis en skulle dømme ut fra partiprogrammer og landsmøtevedtak. Arbeiderpartiet hadde ikke noe ønske om å bidra til ytterligere splid om sikkerhetspolitikken, og i Høyre var det etter hvert mange som mente at skadevirkningene for landet av en slik splittelse var så store at det ikke ville være klokt å opprettholde splittelsen selv om den kunne gi Høyre kortsiktige politiske gevinster.*

*Da utenrikskomiteen under saksordfører Gro Harlem Brundtlands ledelse tok fatt på den politiske avklaringen i utenrikskomitéens innstilling om sikkerhet og nedrustning, var det derfor et ønske fra alle partier om å oppnå størst mulig enighet. Dette er den viktige årsaken til at Innst. S. 225 1984 fortsatt er et grunnleggende dokument for utøvelsen av norsk sikkerhetspolitikk. Partiene fant sine egne og landets interesser best tjent med en tilnærming framfor nye konflikter. Under slike politiske forhold kan Stortinget spille en avgjørende rolle.»*

Komiteen stod samlet om alle merknader, med unntak av spørsmålet om NATOs utplassering i desember 1983. På dette punktet hadde regjeringens representanter i komiteen (komiteens flertall) en felles merknad, Arbeiderpartiets representanter hadde en særmerknad, og Venstres representant, Rossbach, hadde en særmerknad. Venstres medlem hadde også én annen særmerknad (om at Venstre vil arbeide for at bruk av kjernefysiske våpen ikke skal inngå i forsvaret av Norge), men partiet inngikk likevel i alle fellesmerknaene. Det var altså ikke inngått et forlik om alt som ble behandlet i de to stortingsmeldingene, men det var oppnådd bred enighet på de fleste punktene.

Det ble også fremmet et tverrpolitisk forslag fra to av sentrumsutbryterne Queseth Haarstad (Sp) og Vågsnes (KrF), sammen med Rossbach (V) og Ørnhøi (SV). Forslaget

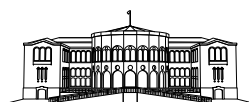


gikk ut på at atomvåpen ikke skal kunne brukes i forsvaret av Norge. Forslaget ble ikke bifalt, med 140 mot 14 stemmer.

At man hadde oppnådd enighet, ble underkommunisert i debatten, hvor mange av innleggene viste at det fortsatt var stor uenighet/stort markeringsbehov mellom forlikspartene, da særlig ytterfløyene (H og venstresida i A). Fra hver sin kant kritiserte Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti det kompromisset som var inngått. Debatten startet kl. 10 om morgenen den 24. mai. Møtet ble hevet kl 15, for så å fortsette i ettermiddagsmøtet, fra kl. 18 til 23.35 – i alt varte debatten i 10 ½ time.

De to mest sentrale aktørene i forhandlingene om forliket var Gro Harlem Brundtland og Arne Skauge. Brundtland var saksordfører for behandlingen av stortingsmeldingen. I sin biografi om Brundtland skriver Hansson og Teigene om prosessen (1992):

*«Gro Harlem Brundtland var dypt overbevist om behovet for å skape en så bred nasjonal enighet om sikkerhetspolitikken som mulig. (...) Guttorm Hansen skriver at 'sjøl med mine nesten 24 år bak meg på Stortinget hadde jeg neppe vært med på en mer interessant prosess'. Som leder i utenrikskomiteen var Gro Harlem Brundtland ordfører for denne saken. Det betydde at det lå på henne å drive den frem til behandling og vedtak. Arbeidet sto lenge i stampe. Det hang blant annet sammen med at hun og Høyre-politikeren Grethe Værnø, som var satt på saken som såkalt skyggeordfører for de borgerlige, snakket dårlig sammen. Værnø ga uttrykk for at hun rett og slett ikke skjønnte hva Ap-lederen sa og mente. Annen påskedag 1984 ringte Gro Harlem Brundtland hjem til stortingsrepresentant Arne Skauge. Hun sa at hun synes arbeidet med nedrustningsmeldingen gikk for sent, og at hun ønsket å bli ferdig med den i løpet av våren. Hun ville vite om Skauge kunne tenke seg å gå inn som skyggeordfører for nedrustningsmeldingen, og om han trodde det var mulig å få oppslutning for et slikt skifte i Høyre. Det var en temmelig oppsiktsvekkende henvendelse. For det er svært sjelden at den ene siden i politikken forsøker å blande seg bort i hvem motparten skal stille med i et slikt arbeid. Men Høyre og de to andre regjeringspartiene tok det pent og aksepterte opposisjonslederens forslag da Skauge la det frem. Høyre-representanten Arne Skauge var blitt plassert i utenrikskomiteen etter at han gikk ut av regjeringen da den ble utvidet med KrF og Senterpartiet våren 1983. Han var en klart lyseblå politiker, også i utenrikspolitiske spørsmål. (...) Skauge og Gro Harlem Brundtland kom ganske godt ut av det med hverandre. De hadde bl.a. sittet sammen i finanskomiteen første gang hun møtte på Stortinget i 1979. Det var hun og Skauge som nå drev nedrustningsmeldingen fram. Hun benyttet seg i første rekke av Johan Jørgen Holst og Thorbjørn Jagland som eksperter og bakspillere. I tillegg var Guttorm Hansen en viktig person hun ofte konsulerte. Arne Skauge benyttet seg mye av statssekretær Eivinn Berg i Utenriksdepartementet. Han hadde dessuten sterk støtte fra parlamentarisk leder Jo Benkow. Det trengte han. Arbeiderpartiets folk var ofte forundret over hvor langt Skauge var villig til å strekke seg. Han fikk da også hard motbør i deler av gruppen, særlig fra forsvarspolitikkerne Per Hysing-Dahl og Thor Knudsen.»*

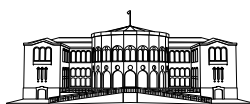


Håvard Narum (1988) peker på den politiske nærheten mellom mellompartiene og Arbeiderpartiet som viktig for enigheten om sikkerhetspolitikken:

*«Under Willoch-regjeringen kom Stortinget til å spille en mer sentral rolle i utenrikspolitikken enn tidligere. Selv om både den rene Høyre-regjering og den utvidede regjeringen med Kristelig Folkeparti og Senterpartiet la vekt på å bevare enigheten om utenriks- og sikkerhetspolitikken, viste det seg ikke å være så enkelt i praksis. Vi skal ikke skifte sol og vind om hvem som bidro mest til den i norsk sammenheng uvanlige uenighet som oppsto i store deler av Willoch-perioden. Faktum er at spesielt den rene Høyre-regjeringen inntok standpunkter i en del saker som det var vanskelig å få flertall for. Det gir grunn til å spørre om det kan være vanskeligere for Høyre å samle parlamentarisk flertall bak utenrikspolitikken enn for Arbeiderpartiet. Svaret vil avhenge sterkt av den politiske oppfatning til den som svarer. En pekepinn kan det likevel være at mellompartiene etter at de kom inn i regjeringen var sterkere opptatt av å få Arbeiderpartiet med på løsninger av kontroversielle saker i utenrikspolitikken enn Høyre var. Det hadde utvilsomt også rent taktiske årsaker, fordi det i mellompartiene var representanter som i enkelte saker ønsket å gå lenger fra Høyres politikk enn det store flertallet i Arbeiderpartiet. Mellompartiene hadde behov for å samle sine grupper mest mulig. Likevel er det en nærliggende påstand at Høyre kan ha vanskeligere for å samle flertall, fordi dette partiet er noe mer opptatt enn de andre av å holde sine egne standpunkter renest mulig. Etter at Arbeiderpartiet igjen overtok regjeringsmakten i 1986 har det vært liten strid i Stortinget om utenrikspolitikken. Fotnoten i NATO kunne ha blitt en vanskelig sak for regjeringen i Stortinget, men ettersom den bare ble et engangsfenomen, gikk stormen raskt over. Når regjeringen la stor vekt på å unngå flere fotnoter, skyldtes det likevel mer reaksjonene i NATO enn i Stortinget.»*

I innstillingen fra utenrikskomiteen, jf. Innst. S. 225 (1983–84) brukes ikke ordet «forlik», men det vises til en enstemmig komité («komiteen mener at..»). Det framgår heller ikke av innstillingen at det er laget en konkret avtale/dokument. I biografier og historiske gjennomganger (se liste over kilder) brukes også som regel ord som «fellesmerknad», «kompromiss», «bred enighet», «overenskomst» osv. I enkelte avisartikler omtales dette imidlertid som forliket; nedrustningsforliket; det sikkerhetspolitiske forliket. Heller ikke i stortingsdebatten vises det til forlik, men til kompromiss, overenskomst e.l. I en artikkel fra 1985 gjør Arne Olav Brundtland et poeng av at høyrefolk stadig brukte ordet «kompromiss» om innstillingen, mens representanter fra Arbeiderpartiet brukte ordet «enighet», noe som gjenspeilte at Høyre hadde strukket seg lengre enn Arbeiderpartiet (Arne O. Brundtland, 1985). Ifølge Arne O. Brundtland hadde det ikke vært vanskelig for Arbeiderpartiets representanter å slutte seg til innholdet i innstillingen.

Flere avisledere omtalte senere enigheten i innstillingen som en skinnenighet. Det ble hevdet at man med vage formuleringer i innstillingen forsøkte å dekke over en betydelig uenighet, og at formuleringene kunne tolkes og trekkes i ulike retninger (Bergens Tidende 21. mai 1984; VG 25. mai 1984; Ny tid 26. mai 1984; Dagbladet 25. mai 1984). Det var også en god del støy i utenrikspolitiske spørsmål i tiden etter at



innstillingen ble lagt fram, noe som var tydelig allerede under stortingsdebatten (se bl.a. Gro H. Brundtland, 1985; Kåre Willoch, 1990).

Enda et forhold som tilsier at dette ikke er et like tydelig forlik som enkelte andre og senere kandidater på listen er at det ikke ble enighet om det vanskeligste spørsmålet – om NATOs dobbeltvedtak.

Et viktig argument for å omtale dette som forlik er likevel at enigheten fikk betydning for regjeringens politikk. Arne O. Brundtland, skriver i sin artikkel fra 1985: «*Man kan kort konstatere at så skjedde så å si umiddelbart. Utenriksminister Sverre Strøm fremmet de nye synspunkter på NATOs atomstrategi allerede i juni ved ministerrådsmøtet i Washington DC, og på høsten talte statsminister Kåre Willoch med hittil ukjent varme for frys-konseptet i FN. Utenriksdepartementet nedsatte etter hvert tre arbeidsgrupper, hhv. på NATO-strategien, nordisk atomfri sone og konsekvensanalyser, og arbeidet bl.a. aktivt for å endre den svensk-meksikanske frysresolusjonen i FN slik at den kunne bli såpass akseptabel at Norge høsten 1984 kunne stemme for med en passende stemmeforklaring. Det er neppe noen overdrivelse å si at den brede enigheten om sikkerhetspolitikk og nedrustning både ble oppfattet som ny og lagt til grunn for regjeringens arbeid.*» Enigheten ble oppnådd på et område hvor det hadde vært betydelige politiske motsetninger, selv om dette hadde roet seg noe i månedene før forliket ble inngått (Arne O. Brundtland, 1985; Kåre Willoch, 1990). Enigheten er også et viktig eksempel på betydning av det politiske arbeidet på Stortinget. En viktig bakgrunn var at det ikke var flertall på Stortinget for regjeringens politikk, i hvert fall slik den framkom i stortingsmeldingen som ble lagt fram i 1982 av den rene Høyre-regjeringen.

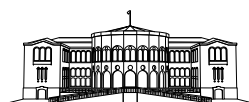
### **Vedtaket om at kommunesammenslåinger skal være frivillige**

Stortingets vedtak om at kommunesammenslåinger ikke skal skje gjennom tvang står på styringsgruppens opprinnelige liste over mulige forlik. Etter å ha sett på dette vedtaket, mener jeg at det faller utenfor vårt forlikbegrep.

Stortinget vedtok 1. juni 1995 følgende:

*”Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.”*

Bakgrunnen var at et likelydende forslag var blitt fremmet av stortingsrepresentant Morten Lund (Sp) under Stortingets debatt over kommunalministerens kommunal- og regionalpolitiske redegjørelse den 23. mai 1995. Forslaget var altså ikke behandlet i komiteen. Et annet viktig moment var at Stortinget på det tidspunktet hadde fått oversendt St. meld. nr. 32 (1994–95), som var basert på Christiansen-utvalgets innstilling. Meldingen skulle ikke behandles før i neste sesjon, dvs. etter





kommunevalget. Med Lunds forslag ble spørsmålet om statlig styring av kommunestrukturendringer satt på dagsorden tre måneder før kommunevalget.

Representanten Roger Gudmundseth fra Arbeiderpartiet foreslo i debatten at det ikke skulle realitetsvoteres over forslaget, men at det skulle oversendes kommunalkomiteen, bl.a. med henvisning til at komiteen hadde stortingsmeldingen til behandling. På møtet 23. mai ble det ved votering 72 stemmer for å oversende forslaget til komiteen, og 40 stemmer mot. Stortingets forretningsorden krevde et flertall på 2/3 dersom Stortinget skulle si nei til en realitetsvotering over et framsatt forslag. At det krevdes et slikt flertall, hadde ikke kommet fram i debatten eller voteringen. På et nytt stortingsmøte 29. mai ble derfor vedtaket omgjort, og saken ble satt opp til ny behandling 1. juni. Det ble igjen stemt over oversendelsesforslaget – 81 stemte for å oversende, 59 mot, altså mindre enn 2/3-flertall. Det var representantene fra Arbeiderpartiet og Høyre som stemte for å oversende forslaget til komiteen, mens de uavhengige (utbrytere fra Frp) og de øvrige partiene stemte mot. Senterpartiets forslag ble derfor votert over på møtet 1. juni 1995, og ble vedtatt mot stemmene fra Arbeiderpartiet og de uavhengige representantene, 81 stemmer for, 58 mot.

Ut fra de kriteriene vi har skissert, ser jeg ikke at dette vedtaket kan kalles et forlik. Jeg har ikke funnet referanser til at det skal ha vært noen forhandlinger mellom partiene som har endt i et kompromiss/gi-og-ta. Høyres stemmegivning var kanskje den mest overraskende, gitt Høyres standpunkt ved tidligere sammenslåingsprosesser. Det at forslaget kom opp til votering tre måneder før kommunevalget, gjorde at det var vanskelig å gå imot et frivillighetsprinsipp. I tillegg var negative erfaringer fra noen tidligere tvangssammenslåinger på begynnelsen av 90-tallet en viktig årsak til at partiene sluttet seg til forslaget.<sup>35</sup> Det hører med til historien at to av Høyres representanter i komiteen hadde bakgrunn som ordførere fra tvangssammenslåtte kommuner.<sup>36</sup>

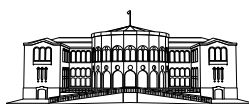
Den spesielle vedtaksprosessen i seg selv, tyder heller ikke på at dette var en omforent prosess mellom partiene. Når man leser debatten i Stortinget får man snarere inntrykk av at de andre partiene ble «tatt på senga» av Senterpartiet. Flere representanter fra både Høyre, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti ga i debatten uttrykk for at de helst hadde sett at forslaget var blitt oversendt komiteen.<sup>37</sup> Under debatten den 29. mai og 1. juni var det også stor uenighet om hvordan forretningsordenen skulle forstås.<sup>38</sup> Et annet uttrykk for at dette ikke var et framforhandlet forslag, var at flere representanter fra de partiene som ga sin tilslutning, ga uttrykk for at de helst hadde sett at forslaget hadde en noe annen ordlyd. Det var imidlertid ikke anledning til å føre forhandlinger om ordlyden med den framgangsmåten som Senterpartiet hadde valgt.

<sup>35</sup> Innlegg fra Børre Rønningen (SV) under Stortingets behandling av Innst. S. nr. 225 (1995–96)/St. meld. nr. 32 (1994–95). Morten Lund i et foredrag ved Sør-Trøndelag Senterpartis årsmøte i 2004.

<sup>36</sup> Morten Lund i et foredrag ved Sør-Trøndelag Senterpartis årsmøte i 2004

<sup>37</sup> Se bl.a. Tore A. Liltveds (H), Lars Gunnar Lie (KrF) og Børre Rønningens (SV) innlegg i debatten den 23. mai, og Jan Petersen (H) og Kjellbjørg Lundes (SV) innlegg i debatten den 1. juni.

<sup>38</sup> Jan Petersen mente at regelverket var mangelfullt dersom det forutsatte en realitetsbehandling av forslaget.



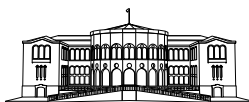
## Skolestart for 6-åringer

En kandidat på listen over mulige forlik er skolestart for 6-åringer. Det var flere vedtak i Stortinget som førte fram til innføringen av skolestart for 6-åringer.

I perioden 1989–93 hadde Arbeiderpartiet 63 mandater, og kunne inngå flertall med enten Høyre eller Fremskrittspartiet. Mens Høyre og Fremskrittspartiet var enige med Arbeiderpartiet om å senke skolealderen til seks år, ønsket disse partiene ikke tiårig grunnskole. I tillegg var de opptatt av at innholdet skulle være læring, ikke lek, også for seksåringene. Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet ønsket i utgangspunktet å beholde gjeldende ordning med skolestart for syvåringer og niårig skole. Dersom skolealderen likevel skulle senkes til seks år, håpet Arbeiderpartiet på subsidiær støtte fra Sosialistisk Venstreparti (17 mandater), Senterpartiet (11 mandater) og Kristelig Folkeparti (14).

Da stortingsmeldingen som omhandlet skolestart for seksåringer m.m. ble behandlet i Stortinget våren 1993, var regjeringens strategi å få støtte fra Høyre og Fremskrittspartiet for skolestart for seksåringer, for deretter å søke støtte hos Sosialistisk Venstreparti og mellompartiene for å gjøre grunnskolen tiårig. Men denne slalåmkjøringen møtte motstand hos Sosialistisk Venstreparti og mellompartiene (Aftenposten 5. mai 1993; Aftenposten 11. juni 1993; Aftenposten 12. juni 1993). Utfallet ble at regjeringen fikk Høyres støtte for å senke skolealderen, men ikke for å innføre tiårig grunnskole (Aftenposten 16. juni 1993). Arbeiderpartiet hadde på ingen måte gitt opp tiårig grunnskole med dette. Meldingen skulle nå følges opp med konkrete forslag til lovendringer, slik at siste ord ikke var sagt. Til VG sa Brundtland: «*Debatten om skolereformen viste tydelig at det er flertall for tiårig grunnskole. At det ikke ble vedtatt nå, betyr ingenting. Ikke engang en forsinkelse*» (VG 16. juni 1993). I en kronikk i Aftenposten 19. juni 1993 skrev Brundtland: «*Selv om Stortinget i denne omgang ikke fattet vedtak om å utvide grunnskolen til ti år, føler jeg meg trygg på at det vil skje ved neste korsvei. Det er ingen tvil om at det i virkeligheten er flertall i Stortinget som mener at seksårs skolestart må bety en tiårig grunnskole. Jeg tror de partier som av en eller annen grunn så seg tjent med å holde tvilen om dette ved like, i ukene og månedene som kommer vil komme til at det fornuftigste er å rydde denne tvil av veien.*» Undervisningsminister Gudmund Hernes sa følgende i et intervju med Aftenposten: «*Det er flertall for tiårig grunnskole, men dette flertallet kommer ikke til uttrykk nå. Det gjelder å innrette seg slik at det nye Stortinget som kommer sammen til høsten, kan arbeide på en slik måte at flertallet kan komme til uttrykk*» (Aftenposten 16. juni 1993).

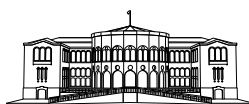
Før valget høsten 1993 gikk Jagland ut og krevde at Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti måtte avklare om de ville støtte Arbeiderpartiets politikk for neste periode, oppsummert i syv punkter (Aftenposten 12. august 1993). Ett av punktene var skolestart for seksåringer og tiårig grunnskole. Lahnsteins svar var ikke helt avvisende: «*(V)i har ikke gitt opp kampen for at barna først skal begynne på skolen når de er syv. Vår melding til Ap er at vi med dette utgangspunktet kan bidra til en løsning som gjør at 15-*



*åringer ikke sendes ut av grunnskolen»* (Aftenposten 13. august 1993). Senterpartiet hadde programfestet et obligatorisk pedagogisk tilbud til seksåringer, og ville la det være opp til kommunene å bestemme om dette skulle gis i skolen eller barnehagen (Aftenposten 11. desember 1993). Sosialistisk Venstreparti hadde programfestet en noe liknende løsning (Aftenposten 11. desember 1993; VG 18. januar 1993).

Ved valget fikk Arbeiderpartiet 67 mandater, og kunne dermed få flertall med enten Senterpartiet (32 mandater) eller Høyre (28 mandater), alternativt med Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti til sammen (13 + 13). Teoretisk kunne også flertall bygges på Fremskrittspartiet (10) sammen med enten Kristelig Folkeparti eller Sosialistisk Venstreparti.

I desember 1993, like før lovforslaget skulle oversendes Stortinget ble det gitt signaler fra Høyre om at man kunne tenke seg å stemme subsidiært for tiårig grunnskole, dersom Arbeiderpartiet ville komme dem i møte når det gjaldt innhold, dvs. mer læring og mindre lek (Aftenposten 10. desember 1993). Også Sosialistisk Venstreparti var nå villige til å samarbeide med Arbeiderpartiet om skolereformen (Aftenposten 11. desember 1993). Til Aftenposten skal fraksjonsleder og saksordfører Marit Nybakk ha gitt uttrykk for at hun fant de nye signalene «interessante» – særlig de som kom fra Høyre. Nybakk uttalte at partiet ville søke et bredt samarbeide, men ifølge avisen lot hun ikke til å ha særlig tro på noe kompromiss med Senterpartiet (Aftenposten 11. desember 1993). Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet fryktet at Arbeiderpartiet ville finne fram til et kompromiss med Høyre. Arbeiderpartiet var dermed i en gunstig posisjon. Marit Nybakk utfordret Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet til å komme med forslag – «så får vi se hvem vi får til det beste kompromisset med» (Aftenposten 18. januar 1994). Snart gikk også Kristelig Folkeparti ut med signaler om at de kunne støtte tiårig skole for å forhindre et kompromiss mellom Høyre og Arbeiderpartiet (Aftenposten 1. februar 1994). Arbeiderpartiet kunne dermed søke støtte enten hos Høyre, Senterpartiet eller sammen med både Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti. I begynnelsen av april kunne avisene fortelle om at Arbeiderpartiet og Senterpartiet hadde nærmet seg hverandre, men at det fortsatt gjenstod uenighet på noen punkter (Nationen, gjengitt av NTB/Aftenposten 6. april 1994; VG 8. april 1994). Partiene var da enige om skolestart for seksåringer og tiårig skole, men det var fortsatt uenighet om bl.a. innhold og omfang, hvor Senterpartiet ønsket vekt på førskolepedagogikk og få skoletimer (Aftenposten 6. april 1994; VG 8. april 1994). Arbeiderpartiet lå et sted mellom Høyre og Senterpartiet når det gjaldt synet på lek versus læring, men kanskje noe nærmere Senterpartiet (Aftenposten 9. april 1994). Marit Nybakk sa til Aftenposten 9. april at hun regnet med flertall ved hjelp av ett av de to andre partiene, dvs. enten Senterpartiet eller Høyre. 8. april kom Bærums rådmann, Matz Sandmann, med en oppfordring til Marit Nybakk om at det måtte søkes et bredt kompromiss i denne saken, slik at foreldre og kommuner kunne føle trygghet for at det ville vare en stund (VG 8. april 1994). Ifølge Aftenposten 9. april skal det ha vært liten stemning på Stortinget for et slikt bredt kompromiss, særlig i Senterpartiet, selv om både Lilletun og Nybakk hadde «sans for tanken». Fire dager senere, 13. april, inngikk Arbeiderpartiet og Senterpartiet en avtale om innholdet i en obligatorisk tiårig grunnskole med skolestart for seksåringer, men med vekt på

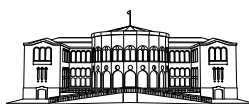


overgangspedagogikk/førskolepedagogikk det første året. Avtalen ble inngått etter flere dager med forhandlinger og filing på formuleringer. VG kunne også fortelle at de siste timene før avtalen var i boks, var Nybakk i løpende kontakt med Hernes, som også hadde godkjent avtalen. Avtalen mellom partiene forutsatte at departementet skulle komme tilbake til Stortinget med konkrete tall for hva skolereformen ville koste (VG 14. april 1994). I komitéinnstillingen valgte også Sosialistisk Venstreparti å slutte seg til flertallet.

Våren 1995, et drøyt år før reformen skulle iverksettes, ble de økonomiske rammene for reformen presentert i kommuneproposisjonen. Regjeringen støttet seg på et utvalg som sa at reformen ville koste 1,8 mrd. kroner (20. mai 1995). Hverken Senterpartiet eller Sosialistisk Venstreparti mente dette var tilstrekkelig til å fullfinansiere reformen (Aftenposten 20. mai 1995; Aftenposten 13. juni 1995). Senterpartiet mente det måtte legges ytterligere 530 mill. kroner på bordet, men Arbeiderpartiet søkte og fikk støtte hos Høyre om finansieringen (Aftenposten 13. juni 1995).

Det var mye uro i kommunene knyttet til iverksetting av reformen, både når det gjaldt finansiering og informasjon fra departementet. Regjeringen møtte også kritikk fra opposisjonspartiene, også fra Høyre, som hadde støttet regjeringen ved forrige korsvei. Høyres Jan Tore Sanner var ikke fremmed for at reformen kunne utsettes (Dagbladet 14. februar 1996; Aftenposten 18. februar 1996). I mars ble det lagt fram en proposisjon som skulle omhandle investeringskostnadene knyttet til reformen. I uttalelser fra ordførere, KS m.fl. ble det hevdet at beregningsgrunnlaget var ufullstendig. Særlig ble det påpekt at Oslo og andre storbyer ville få tildelt for få midler (Aftenposten 18. april 1996). 24. april presenterte Høyre fire ufravelige krav, om bl.a. prisenorm, arealnorm og investeringstilskudd til private skoler. Å innfri kravene ville ifølge Høyres beregninger koste om lag 600 mill. kroner (Aftenposten 25. april 1996; Dagbladet 4. mai 1996). Marit Nybakk mente kravene ga grunnlag for forhandlinger. De første to kravene var minst problematiske (Aftenposten 25. april 1996; Dagbladet 25. april 1996). Torsdag 2. mai kom det til et brudd i forhandlingene mellom Høyres og Arbeiderpartiets fraksjonsledere i kirke- og utdanningskomiteen, og partilederne ble brakt inn i forhandlingene (Dagbladet 4. mai 1996). 3. mai ble det oppnådd enighet mellom Høyre og Arbeiderpartiet (Dagbladet 4. mai 1996). Investeringsrammen ble økt med 500 mill. kroner. Høyre hadde fått gjennomslag for de fleste av sine krav (Dagbladet 4. mai 1996).

Seksårsreformen ble altså innført på bakgrunn av en rekke vedtak i Stortinget. Gjennom behandling av stortingsmeldingen i 1993 fikk Arbeiderpartiet støtte fra Høyre til å innføre skolestart for seksåringer, men ikke støtte fra hverken mellompartiene eller Høyre om å innføre tiårig skole. Ved neste korsvei, da Stortinget skulle behandle innholdet i skolereformen, ville nærmest alle partier forhandle med Arbeiderpartiet. Arbeiderpartiet og Senterpartiet ble enige om en avtale om tiårig skole og skolestart for seksåringer, med vekt på førskolepedagogikk. Både våren 1995 og våren 1996 fattet Stortinget vedtak om de økonomiske rammene, og begge ganger fant Arbeiderpartiet sammen med Høyre. I avisomtaler kalles disse overenskomstene både avtale, kompromiss og forlik. Jeg mener likevel at disse vedtakene ikke faller inn under



forlikbegrepet. For å få gjennom reformen søkte regjeringen flertall gjennom skiftende allianser. Nettopp ved å ikke inngå et bredt forlik, men søke skiftende flertall, var det mulig for Arbeiderpartiet å få gjennomslag for sin foretrukne løsning – skolestart for seksåringer og tiårig grunnskole.

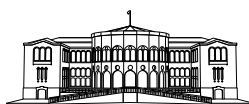
## Kontantstøtteavtalen

I forslaget til statsbudsjett for 1998 var det lagt til rette for å innføre en ordning med kontantstøtte fra 1. august 1998. Budsjettet ble vedtatt gjennom et budsjettforlik med Høyre og Fremskrittspartiet. Det var imidlertid uenighet mellom regjeringspartiene, Høyre og Fremskrittspartiet om valg av modell. Fremskrittspartiet og Høyre gikk inn for at kontantstøtten skulle utformes etter *trygdemodellen* – en penger-følger-bruker-ordning, hvor statlig finansiering av barnehager opphørte, og hvor foreldre med 1–2-åringer mottok 36 000 kroner i året som et tillegg til barnetrygden, uavhengig av om man gjorde bruk av barnehage eller andre passordninger. Fremskrittspartiet fremmet representantforslag om en slik modell i februar 1998.

Regjeringen gikk inn for *kombinasjonsmodellen*, hvor man opprettholdt ordningen med statlig driftstilskudd til barnehager, og hvor vilkåret for (full) kontantstøtte var at man ikke benyttet seg av (fulltids) barnehageplass. Modellen ville være vesentlig tyngre å administrere enn trygdemodellen.

I regjeringen var det også en viss intern uenighet om kontantstøtten. Man var blitt enige om en slik ordning i Voksenåsen-forhandlingene, men Senterpartiet var i utgangspunktet skeptisk til ordningen, og særlig til at man skulle kunne få støtte selv om man benyttet seg av dagmamma. For mange i Senterpartiet var kontantstøtten en vanskelig sak (Aftenposten 4. desember 1997; Aftenposten 14. februar 1998; Dagbladet 15. februar 1998; Dagbladet 16. februar 1998; Dagbladet 24. februar 1998; Dagbladet 14. april 1998).

24. februar, mens regjeringens modell ennå var på høring, startet sonderingene mellom regjeringspartiene, Høyre og Fremskrittspartiet (Dagbladet 24. februar 1998; Aftenposten 25. februar 1998). I forkant av sonderingene hadde Carl I. Hagen gått ut og krevd garantier mot endringer i kontantstøttemodellen i løpet av perioden. Kravet var stilt nærmest som et ultimatum, hvor Fremskrittspartiet truet med å stemme mot kontantstøtten dersom kravet ikke ble innfridd. Høyre sluttet seg til Fremskrittspartiets krav. (Dagbladet 10. februar 1998; Aftenposten 23. februar 1998; Dagens Næringsliv 26. februar 1998). Carl I. Hagen sa følgende i et intervju med Dagbladet: «*Vi vil ikke at hun [vår merknad: Valgerd Svarstad Haugland] skal gå til Ap og endre reglene etter et års tid. Vi vil derfor ha en forpliktende avtale med regjeringspartiene om at endringer av reglene ikke gjennomføres i denne perioden, med mindre de partene som er avtalepartnere er enige om det. Jeg vil altså låse regjeringen til de prinsipper vi er blitt enige om*» (Dagbladet 10. februar 1998). Jan Petersen uttalte til Aftenposten at: «Dette er jeg helt enig i, selv om jeg ikke vil gå like langt opp på banen som Carl I. Hagen (...) Hvis vi går inn i et forlik, så er jo forutsetningen selvfølgelig at dette må stå fremover» (Aftenposten 23. februar 1998)



Ifølge Aftenposten var det May-Helen Molvær Grimstad (KrF, leder av familie-, kultur og administrasjonskomiteen) som var sonderingsleder (Aftenposten 25. februar 1998). Aftenposten 23. februar 1998 omtaler likevel parlamentarisk leder Einar Steensæs som nøkkelmannen i forhandlingene om kontantstøtten. Også Dagbladet av 14. april 1998 peker på de parlamentariske lederne. Ifølge Dagbladet 24. februar skal Einar Steensæs ha snudd «trill rundt» ved å starte sonderingene med Høyre og Fremskrittspartiet før saken ble lagt fram, etter først å ha avvist det, noe som ifølge Dagbladet «av flere [oppfattes som] tegn på nervøsitet». Det var opplagt svært viktig for Kristelig Folkeparti å løse saken gjennom Stortinget. Fremskrittspartiet og Høyre truet med at de ikke hadde gitt sin endelige tilslutning til kontantstøtte. For regjeringspartiene var det helt uaktuelt å gå med på å fjerne statstilskuddet til barnehager (Dagbladet 24. februar 1998; Dagbladet 14. april 1998). Åse Grønlien Østmoe, nestleder i Senterpartiet og en av de som var mer lunken til kontantstøtteordningen, ga tydelig uttrykk for at Høyre og Fremskrittspartiet måtte gi opp kravet om å fjerne statstilskuddet til barnehager, dersom det skulle bli flertall for kontantstøtten (Dagbladet 14. april 1998).

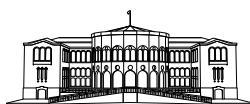
Regjeringens forslag ble fremmet i form av en stortingsproposisjon som ble lagt fram 17. april 1998, jf. [St.prp. nr. 53 \(1997–1998\)](#), og forslag om egen lov om kontantstøtte som ble fremmet 30. april 1998, [Ot. prp. nr. 56 \(1997–98\)](#).

Jeg har funnet få omtaler av forhandlingene som ble ført etter at regjeringens forslag var lagt fram, men 12. mai inngikk regjeringspartiene, Høyre og Fremskrittspartiet en avtale om kontantstøtte. Avtalen er signert av de fem parlamentariske lederne. Det framgår av avtalen at Høyre og Fremskrittspartiet forpliktet seg til subsidiært å stemme for regjeringens forslag til forvaltningsmodell for kontantstøtteordningen, med noen endringer.

En av endringene i avtalen var at satsstrukturen skulle legges om fra 1. august 1999, fra fire til fem satser, med tilsvarende endringer i satsstrukturen for det statlige driftstilskuddet til barnehager. Flere satser innebar at det ville være lettere å kombinere barnehage og kontantstøtte.

Regjeringen skulle videre ta initiativ til en forsøksordning med bruk av trygdemodellen i tre frivillige kommuner. Forsøket skulle imidlertid først gjennomføres etter at det var oppnådd større grad av likeverdighet i rammevilkårene for private og kommunale barnehager – et mål som ikke var innen nær rekkevidde.

Avtalen omfattet også endringer i andre familierelaterte ytelser. Fra 1999 skulle skattefradraget for pass av barn økes med 1 400 kroner. Regjeringen ble også bedt om å komme tilbake med et forslag om en provenynøytral forlengelse av barnetrygden opp til 18 år. Regjeringen skulle videre komme tilbake med forslag om hvordan man kunne gi økt likebehandling av private og offentlige barnehager.



Den viktigste seieren for Fremskrittspartiet og Høyre var likevel avtalens pkt 2:

*«Disse partier forplikter seg til å stemme imot mulige forslag i denne stortingsperioden om å oppheve ordningen med kontantstøtte eller å foreta vesentlige endringer ved avtale med andre partier enn de som står bak innføringen av denne ordningen. Enkle, tekniske justeringer omfattes ikke av dette.»*

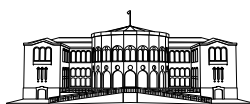
At ordningen ikke kunne endres i løpet av perioden, innebar at sentrumsregjeringen ble enda tettere bundet til masten med Fremskrittspartiet og Høyre når det gjaldt framtidig budsjettsamarbeid. Det var nokså klart at Arbeiderpartiet ikke ville gå inn i et budsjettforlik som innebar opprettholdelse av kontantstøtten. Dette gjorde det vanskelig for sentrumsregjeringen å framstå som blokkuavhengig, og ga Høyre og Fremskrittspartiet en god forhandlingsposisjon ved budsjettbehandlingene.

Enigheten om kontantstøtteordningen omtales både som avtale og forlik i avisene m.m. Det at det ble nedtegnet en skriftlig avtale om kontantstøtten, som bl.a. sa hvordan den skulle utformes, og hvordan partiene skulle stemme osv., innebærer at dette ikke bare er en ordinær vedtaksprosess.

Vi har tidligere sagt at forlik må ha en viss bredde, og i det minste favne regjeringspartiet/ene og (store) deler av opposisjonen. Kontantstøtteavtalen gikk ikke på tvers av de tradisjonelle blokkene. Høyre og Fremskrittspartiet må likevel kunne sies å ha vært opposisjonspartier – bl.a. var Høyre med på å felle regjeringen to år senere. Sentrumsregjeringen, kanskje særlig Senterpartiet, ga uttrykk for at den ønsket å være blokkuavhengig. Det synes derfor rimelig å si at kontantstøtteforliket både favner regjeringspartiene og deler av opposisjonen. På den andre side omfattet det ikke mer enn det nødvendige flertallet for å få gjennom forslaget.

Et annet, men relatert forhold er at forliket bare omfattet partier som var enige i at kontantstøtten skulle innføres, med delvis unntak for regjeringspartiet Senterpartiet. Det er derfor et spørsmål om uenigheten i utgangspunktet var stor nok til at vi kan karakterisere dette som et forlik, alternativt – en mer tradisjonell politisk hestehandel? Partiene var ifølge innstillingen uenige om forvaltningsmodell. Dette kan høres noe trivielt ut, men uenigheten gjaldt ikke administrative detaljer, men viktige prinsipper med konsekvenser for både familie- og barnehagepolitikken. Fremskrittspartiets modell, som Høyre støttet, ville innebære en langt mer radikal omlegging av politikken og ha andre og større virkninger, sammenlignet med regjeringens modell. Det var en uttalt og sterk bekymring for barnehagenes framtid dersom Fremskrittspartiets og Høyres modell ble valgt. Jeg vil derfor mene at det var betydelig uenighet om utforming av kontantstøtten. I en artikkel i Dagbladet av 14. april 1998 er Einar Steensnæs sitert med følgende:

*«Dette blir den viktigste forhandlingssaken i Stortinget siden budsjettet i fjor høst. Det er klart at det blir veldig vanskelige forhandlinger, og at det er avstand mellom de to*



*finansieringsmodellene(...). Det er enighet om at kontantstøtten skal innføres, og det er satt av penger på budsjettet slik at det skal få virkning fra 1. august 1998. Derfor er det nesten utenkelig at vi ikke skal bli enige om en teknisk modell og utnytte den historiske muligheten til å få innført kontantstøtten.»*

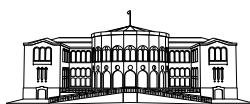
Samtidig er det klart at kontantstøtteforhandlingene ikke bare handlet om hvordan kontantstøtten skulle utformes. Like viktig, kanskje viktigere, var det større politiske spillet. Kontantstøttesaken var åpenbart viktig for sentrumsregjeringen, særlig for Kristelig Folkeparti, som var det dominerende partiet i regjeringen. Kontantstøttesaken ga derfor Fremskrittspartiet og Høyre en anledning til å oppnå innrømmelser. Sentrumsregjeringen ville være blokkuavhengig og ha muligheten til å forhandle med både høyre- og venstresiden for å få gjennom budsjettet og andre saker. For Fremskrittspartiet og Høyre var det viktig å knytte regjeringen opp til høyreblokken. Med avtalens pkt. 2, om at det ikke måtte gjøres endringer i kontantstøtten i løpet av perioden, lyktes Fremskrittspartiet og Høyre med nettopp det.

Ut fra det som er sagt over, er det vanskelig å konkludere entydig. Kontantstøtteavtalen har noen trekk av å være et forlik, men det er ikke et idealtypisk forlik.

## **Tilsynsmeldingen**

Bondevik II-regjeringen la fram [St.meld. nr. 17 \(2002–2003\) Om statlige tilsyn](#) i januar 2003. Meldingen omhandlet de statlige tilsynene, bl.a. organisering, oppgavefordeling, myndighet og funksjon. Det spørsmålet som fikk klart størst politisk oppmerksomhet, var imidlertid lokaliseringsspørsmålet. I meldingen sa regjeringen at den ønsket å flytte åtte konkrete tilsyn ut av Oslo. Det var stor motstand til flytteplanene hos de ansatte i tilsynene, og LO gikk tydelig ut mot forslaget.

På Stortinget skulle tilsynsmeldingen behandles av familie-, kultur- og administrasjonskomiteen. Lånke (KrF) var saksordfører. Representantene fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet ga uttrykk for at saken var dårlig utredet, og at de vurderte å sende meldingen i retur. Meldingen gikk under tilnavnet Syltynnmeldingen. Trond Giske, som var medlem av komiteen, gikk likevel tidlig ut og sa at det var en positiv holdning blant flertallet i stortingsgruppen til utflytting av tilsyn (Dagsavisen 29. mars 2003). Partiets viktigste ankepunkt var, ifølge Giske, at meldingen la opp til en mer selvstendig rolle for tilsynene og mindre politisk styring. 1. april 2003 skrev Dagsavisen at det lå an til et flertall for utflytting av tilsyn, fordi både Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti prinsipielt ga sin støtte. Flere av tilsynene var foreslått lokalisert i byer hvor sentrale opposisjonspolitikere i komiteen var fra – bl.a. Arbeidstilsynet til Trondheim (Trond Giske) og Medietilsynet til Fredrikstad (May Hansen). Ifølge Dagsavisen av 15. mai 2003 ville over halvparten av familie-, kultur og administrasjonskomiteens medlemmer få tilsyn til hjemfylket med den foreslåtte utflyttingen. Avisens kilde hevdet at Victor Norman var blitt rådet til å foreslå å flytte tilsynene til hjemfylkene til sentrale stortingsrepresentanter. Blant oslorepresentantene for flere partier var det stor motstand til utflytting av tilsynene.



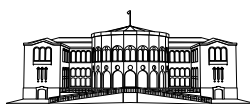


Etter at sonderinger hadde pågått i flere uker, startet reelle forhandlinger mellom regjeringspartiene, Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet den 7. mai. Regjeringen behøvde bare støtte fra Arbeiderpartiet, men Arbeiderpartiet ønsket å ha med Sosialistisk Venstreparti (Høyres håndbok 2003; Aftenposten 7. mai 2003). Ifølge den samme avisartikkelen veide distriktshensyn tyngre for de fleste i Arbeiderpartiets stortingsgruppe enn krav fra LO og Oslo om å beholde to av de åtte tilsynene i byen – ingen var villige til å ofre sitt tilsyn for å blidgjøre Oslo Arbeiderparti. I Sosialistisk Venstreparti var det mer usikkert hva utfallet ville bli, selv om mye tydet på flertall for full utflytting. Enkelte kunne likevel tenke seg å gi SV-leder Kristin Halvorsen et tilsyn i Oslo, som et ledd i valgkampen (Aftenposten 7. mai 2003). Uansett ville ikke de to partiene gå med på flytting før de hadde fått innfridd andre krav. Kravene gjaldt særlig en mindre grad av fristilling av tilsynene enn det som meldingen la opp til, men også bedre vilkår for ansatte og at flyttekostnadene skulle holdes utenom tilsynenes driftsbudsjetter (Aftenposten 7. mai 2003).

Forhandlingene skal ha vært nær et brudd 7. mai, men partene ble enige om å møtes igjen neste dag (Aftenposten 8. mai 2003, Dagbladet 8. mai 2003). Det vanskelige spørsmålet var punktet om mer selvstendige tilsyn gjennom en foreslått endring av klagesaksbehandling. I et intervju med Aftenposten sa Giske at de ønsket «et mer forpliktende samarbeid enn bare én natt» – Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ville med andre ord ikke gi sin støtte til utflytting av tilsynene og risikere at Regjeringen i neste omgang gikk til Fremskrittspartiet for å få støtte til mer selvstendige tilsyn (Aftenposten 14. mai 2003).

Onsdag 14. mai oppnådde man enighet i forhandlingene, etter et siste forhandlingsmøte mellom partiene og en endelig avklaring på partienes gruppemøter samme ettermiddag (VG 14. mai 2003, Aftenposten 15. mai 2003). Avtalen mellom partiene ble omtalt som en seier for statsråd Victor Normann (Aftenposten 15. mai 2003). På spørsmålet om klagesaksbehandling var man blitt enige om at det ikke skulle gjøres endringer i klagesaksbehandlingen i inneværende stortingsperiode. Når det gjaldt de ansattes vilkår, framstilte Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti det som om de hadde fått gjennomslag for forbedringer, men det framstod uklart om det var reelle endringer av det som opprinnelig lå i meldingen. Spørsmålet var også gjenstand for debatt under Stortingets behandling av meldingen, hvor Normann holdt fast på at han ikke kunne gi dette en kollektiv behandling, men måtte behandle hvert spørsmål individuelt. Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti hadde imidlertid fått gjennomslag for at flyttekostnadene ikke skulle finansieres innenfor tilsynenes driftsbudsjett.

I [Innst. S. nr. 222 \(2002–2003\) Om statlige tilsyn](#) vises det i en fellesmerknad fra regjeringspartiene, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti til den inngåtte avtalen. For øvrig er det en rekke særmerknader og fellesmerknader som peker i ulike retninger, sett i lys av hvilke partier som inngår i avtalen. Særlig påfallende er det at Sosialistisk Venstreparti ikke inngår i en rekke fellesmerknader.



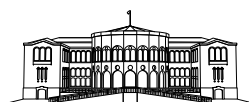
Under Stortingets behandling av saken stemte samtlige tilstedeværende oslorepresentanter fra Høyre, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti for Fremskrittspartiets forslag om å ikke flytte ut 5 konkrete tilsyn. Fra de øvrige partiene var det ingen oslorepresentanter til stede i salen. I tillegg fikk Fremskrittspartiets forslag støtte fra Arbeiderpartiets Akershus-benk.

Flere forhold taler for å kalle dette et forlik. Det viktigste er at det ble inngått en avtale etter at det ble ført reelle forhandlinger om en helhetlig «pakke». Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ville dermed unngå at regjeringen søkte flertall med Fremskrittspartiet på de mer prinsipielle delene av meldingen. Enigheten omtales også som et forlik (Dagbladet, 15. mai 2003). Mer selvstendighet for tilsynene var ett av kjernepunktene i meldingen, og her måtte regjeringspartiene gi viktige innrømmelser, tidsavgrenset fram mot valget, og dermed var det usikkert om det noen gang ville bli gjennomført. Avtalen innebar kostnader utover regjeringens forslag. Videre omfattet avtalen flere partier enn det nødvendige flertallet.

Et forhold som eventuelt taler imot å kalle dette et forlik, er at det i utgangspunktet var liten uenighet mellom partiene om det politisk viktigste elementet, selve flyttingen. Uenigheten gikk innad i partiene, hvor oslopolitikere fra flere partier var sterke motstandere. Et annet moment er at Senterpartiet ikke inngikk i forliket, til tross for at partiet var en sterk tilhenger av utflytting av statlige institusjoner. På bakgrunn av avisartiklene kan det synes som om regjeringspartiene i utgangspunktet bare søkte å få et nødvendig flertall sammen med Arbeiderpartiet, og at det var Arbeiderpartiet som ønsket å ha med Sosialistisk Venstreparti. Ifølge hovedinnlegget fra saksordfører Lånke (Krf) hadde Senterpartiet «stått last og brast» med regjeringen. Det var imidlertid ikke nødvendig å ha Senterpartiet med i forhandlingene for å oppnå flertall. Avtalen hadde derfor ikke den «naturlige» bredden som de mer idealtypiske forlikene, som har et annet formål enn bare å sikre flertall for et forslag. Jeg er derfor i tvil om dette bør kalles et forlik, men tar det med i den videre redegjørelsen av kjennetegn ved forlik.

## **Barnehageforliket**

Forut for valget i 2001 var det flere partier som lovet vesentlig lavere barnehagepriser, deriblant Kristelig Folkeparti, som fikk barne- og familieministeren etter valget. Våren 2002 overrasket Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti med sammen å legge fram et Dok 8-forslag om maksimalpris i barnehager, jf. [Dok 8:75 \(2001–2002\)](#). Forslaget gikk bl.a. ut på å innføre en maksimalpris i barnehage på 1 500 kr/mnd for en heltidsplass, gjeldende fra 1. mai 2003. Det ble også foreslått en ytterligere inntektsregulering og søskenmoderasjon. Det var Sosialistisk Venstreparti som ivret for makspris, mens Fremskrittspartiet til gjengjeld fikk gjennomslag for forslag om skattefritak for arbeidsgiverbetalte plasser og økonomisk likebehandling av offentlige og private barnehager. Representantforslaget la også opp til endringer i finansieringsmodellen, hvor staten skulle overta hele det offentlige finansieringsansvaret.



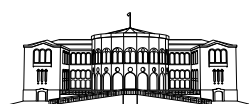
Arbeiderpartiet var lenge i tvil om de skulle støtte forslaget. Partiet hadde lovet lavere foreldrebetaling før valget, men mange i partiet var skeptiske til prinsippet om makspris. Stoltenberg-regjeringen hadde på tampen av sin regjeringstid vurdert ulike modeller for finansiering og styring av barnehagesektoren, og hadde den gang forkastet ideen om makspris. En annen grunn til skepsisen var at det ville være et brudd på ansvarsfordelingen mellom Storting og regjering dersom Stortinget skulle vedta et detaljert forslag om barnehagereform, som i tillegg ikke var utredet og hvor en manglet vesentlig kunnskap (Aftenposten, 16. juni 2003).

Arbeiderpartiet valgte likevel å slutte seg til forslaget, det samme gjorde Senterpartiet. Barnehageavtalen ble følgelig inngått mellom alle opposisjonspartiene med unntak av Kystpartiet, våren 2002. Barnehageavtalen bygget på representantforslaget, men med noen endringer, bl.a. en noe mer gradvis senking av makspris. I et siste punkt i avtalen sverget barnehagekameratene troskap til avtalen: «*Disse partiene forplikter seg til å stemme imot forslag i denne stortingsperioden som strider mot denne avtalen.*»

Med barnehageavtalen hadde opposisjonen lagt et betydelig press på regjeringen, i en sak som hadde stor oppmerksomhet hos mange velgere. Prislappen på avtalen var på flere milliarder. Slik avtalen var utformet, innebar den også en rigid detaljstyring av sektoren fra Stortingets side – den ble betegnet som stortingsregjereri. Avtalen ble revidert på noen punkter under behandlingen av forslaget til statsbudsjett for 2003, jf. Budsjett-innst. S. nr. 2 (2002–2003), hvor tidspunktet for innføring av maksimalpris ble forskjøvet til 1. januar 2004. Samtidig ba stortingsflertallet regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med en sak om barnehagepolitikken, basert på barnehageavtalen og budsjettinnstillingen, innen medio mars 2003. Som en oppfølging av Stortingets vedtak la regjeringen fram [St.meld. nr. 24 \(2002–2003\) Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet](#) den 11. april 2003. I denne meldingen drøftet regjeringen ulike modeller for finansiering av barnehager, herunder en modell som skissert i barnehageavtalen. Budsjettmessig hadde regjeringen også lagt opp til en kraftig økning av statstilskuddet fra 1. august, som ga grunnlag for en tilsvarende reduksjon i foreldrebetalingen som med opposisjonens makspris. Regjeringen utfordret imidlertid Stortingets flertall ved å legge fram et forslag om en annen finansieringsmodell og ingen regulering av foreldrebetaling. Regjeringen ville la kommunene overta det meste av ansvaret for sektoren, og gikk imot makspris. De argumenterte med at en regulering av foreldrebetalingen ville gjøre det vanskeligere å nå målet om full barnehagedekning.

Til tross for at barnehagemeldingen utfordret stortingsflertallet sa barne- og familieminister Laila Dåvøy under presentasjonen av meldingen at hun håpet på forhandlinger med opposisjonen.

Opposisjonens reaksjoner på meldingen var sterke, og barnehagekameratene kom med en samlet uttalelse der man sa at prinsippene i avtalen sto fast. Man snakket nå om en mulig regjeringsskifte (VG 12. april 2003; Dagbladet 12. april 2003; Aftenposten 15. april 2003; Aftenposten 23. april 2003; Aftenposten 24. april 2003). Kristin Halvorsen sammenlignet regjeringen med kamikazeflygere ([VG, 15. april 2003](#)). Lars Sponheim



antydnet at regjeringen burde gå av dersom stortingsflertallet trasset gjennom barnehageavtalen (Dagsavisen, 15. april 2003). Ifølge avisene gamblet regjeringen på at Stoltenberg ikke ønsket et regjeringsskifte. Samtidig var det klart at barnehager ikke ville vært en god sak for regjeringen å gå av på.

På opposisjonens side var ikke barnehagekameratene like enige om viktigheten av alle punktene, særlig punktet om skattefritak for bedriftsplasser, som var vesentlig mindre populært i Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet og Senterpartiet enn i Fremskrittspartiet (Aftenposten, 26. april 2003). Interessen for å unngå regjeringsskifte var heller ikke like sterk i alle opposisjonspartiene.

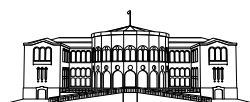
Senterpartiets landsmøte fattet vedtak om at man måtte se på barnehageavtalen på nytt for å sikre at kommunene ikke ble overstyrt. Regjeringens forslag til finansieringsansvar med større kommunalt ansvar, lå Senterpartiets hjerte nærmere enn den som ble skissert i barnehageavtalen. Senterpartiets leder Åslaug Haga gikk 22. april ut i Dagbladet og sa at barnehageavtalen måtte endres, og at man måtte komme regjeringen i møte. Hun ønsket å droppe skattefritaket for arbeidsgiverbetalte barnehageplasser, men så også at avtalen hadde flere problematiske sider. Haga hadde ifølge Dagbladet brukt påskehelga til å lese regjeringens barnehagemelding, og innrømmet at en del av ekspertvurderingene var tankevekkende.

*«Regjeringen må ta inn over seg at det er flertall for makspris og for å bruke mer penger til barnehagene enn det regjeringen vil. Men vi fire partiene som står bak forliket, må ta inn over oss de faglige vurderingene og innvendingene vi har fått på bordet. Det er ingen tvil om at full barnehagedekning er like viktig som makspris. Vi må ikke komme i den situasjon at det ene målet undergraver det andre.»*

På Høyres landsmøte 26. april sendte partileder Jan Petersen ut signaler om at man ønsket kompromiss. Regjeringspartiene ønsket formelle samtaler med de andre partene (Aftenposten 26. april 2003). Ifølge NTB avviste Stoltenberg å føre samtaler med de parlamentariske lederne fra regjeringspartiene, og ville heller at saken i første omgang ble behandlet i komiteen:

*«Dette sier vi nei takk til. Saken er best tjent med en normal behandling i Stortinget, der den nå ligger i familie- kultur- og administrasjonskomiteen. De parlamentariske lederne får eventuelt komme inn på et senere tidspunkt. Statsministeren og flere statsråder har skapt for mye dramatikk som der er, sier Stoltenberg til NTB»*[\(NTB/Aftenbladet, 28. april 2003\)](#).

Den 21. mai startet forhandlinger mellom regjeringspartiene og barnehagekameratene, med sikte på et forlik. Forhandlingene foregikk i familie-, kultur og administrasjonskomiteen, som behandlet stortingsmeldingen, men det var tatt uformell kontakt på forhånd mellom representanter fra regjeringspartiene og opposisjonspartiene.



På regjeringspartienes side var en egen gruppe med folk fra både regjeringssystemet og Stortinget nedsatt. Gruppen ble ledet av statssekretær Odd Anders With (KrF) i barne- og familiedepartementet (VG 20.5.2003). Ifølge VG var regjeringens innstilt på å godta makspris og rett til barnehageplass etter at målet om full barnehagedekning var nådd. Regjeringen kunne også være villig til å akseptere statlig finansiering fram til full barnehagedekning i løpet av 2005. Prinsippene skulle også, ifølge VG-artikkelen, ha blitt luftet uformelt med Jens Stoltenberg over en kopp kaffe i Stortinget, og han skal ha gitt «en positiv førstereaksjon».

Den 19. mai møttes barnehagekameratene i Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Fremskrittspartiet og Senterpartiet på saksordfører Trond Giskes kontor i Stortinget for å bli enige om et forhandlingsutspill (VG 20. mai 2003).

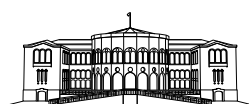
21. mai startet forhandlingene i komiteen. Giske hadde i forkant gått ut i media og stilt krav om at maksprisen måtte godtas hvis det skulle bli enighet. Tidsplan og finansieringsmodell var de derimot villige til å diskutere (Dagbladet 18. mai 2003, VG 19. mai 2003). Uttalelsene skal ifølge Aftenposten 21. mai ha vakt irritasjon hos Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet, som skal ha gitt Giske beskjed om å slutte med solospill og forhandling i media. Hvis ikke kunne saken bli overført til finanskomiteen.

Et sentralt spørsmål i forhandlingene var tidspunkt og nivå for maksprisen. Et mulig kompromiss for regjeringspartiene ville være å utsette maksprisen til etter at full barnehagedekning var nådd, for å unngå at maksprisen ødela for barnehageutbyggingen. Når det gjaldt nivået på makspris, lå det i barnehageavtalen at denne skulle kostnadsjusteres, slik at det uansett ikke var aktuelt å innføre maksprisen på det nivået som avtalen sa. Avtalen var også innbyrdes uklar på dette punktet, ved at den også viste til at foreldrebetalingen skulle dekke 20 pst. av kostnadene. Dette tilsvarte en høyere makspris. Videre ble det forhandlet om hva slags tilbud som skulle ligge inne i maksprisen – skulle det gå an å ta ekstra betalt for mat, og for ekstraordinære barnehagetilbud og tjenester knyttet til barnehageplassen. Skattefritak for arbeidsgiverbetalte plasser var også et tema, likedan finansieringsmodell og kommunenes rolle. Når det gjelder sistnevnte, var en mulig hestehandel at regjeringen godtok økt statliggjøring av barnehagefinansieringen, mot at Stortinget godtok regjeringens øvrige forslag til innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet, som var blitt presentert i kommuneproposisjonen for 2004 som en samlet pakke/reform overfor kommunesektoren.<sup>39</sup>

Av barnehagekameratene var det de opprinnelige forslagsstillerne, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, som ga inntrykk av å være minst kompromissvillige. Senterpartiet hadde allerede sagt at de mente at punkter i barnehageavtalen måtte endres. Trond Giske ga i avisene uttrykk for at han ønsket å komme regjeringen i møte:

---

<sup>39</sup> I kommuneproposisjonen for 2004 som skulle behandles i Stortinget i løpet av vårsesjonen, hadde regjeringen presentert en helhetlig reform/pakke, med innlemming av flere øremerkede tilskudd, men hvor barnehagetilskuddet utgjorde en klar hovedtyngde.

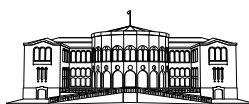


*«Selv om vi har flertall, er det alltid en fordel ved store reformer at regjeringspartiene står bak. Der er en fordel for Stortinget, Regjeringen og ikke minst barnefamiliene. Vi har ikke noe ønske om å overkjøre Regjeringen ved å trumfe gjennom vårt flertall, uttalte saksordfører Giske etter gårdsdagens møte. (...) Våre primærstandpunkter står i avtalen. Vi har en felles grense for hvor langt vi kan gå, men i forhandlinger kan man ikke få politikken nøyaktig som man vil» (Dagbladet 22. mai 2003).*

Regjeringspartiene la fram sitt første forslag fredag 23. mai (Aftenposten 22. mai 2003). Regjeringen la også fram en skisse på et møte den 2. juni (Dagsavisen 3. juni), og i avisene ble det i etterkant av møtet rapportert om optimisme. Både komiteens leder, Sonja Sjøli (H), og Giske rapporterte om framskritt i forhandlingene. Barnehagekameratene skulle komme med sitt tilsvarende neste dag, og Dagsavisen fra 3. juni mente at forhandlingene ville bli avgjort i løpet av dagen. Neste dag rapporterte Aftenposten om at forhandlingene stod i stampe, men at partene skulle møtes på nytt den dagen (4. juni). 5. juni kom man enda et skritt videre da det ble enighet om det skulle være mulig å ta ekstra for tilbud utenom en gitt standard (Aftenposten 6. juni 2003). Dette framskrittet i forhandlingene kom etter et toppmøte mellom de parlamentariske lederne. Komiteen skulle etter planen avslutte forhandlingene 6. juni. Det klarte man ikke, men Giske rapporterte om at man nå hadde et gjennombrudd (Dagsavisen 7. juni 2003). Det ble satt en ny frist til tirsdag 10. juni, etter pinsehelga. Ifølge Aftenposten var et av stridsspørsmålene helt på tampen hvor mye av detaljene som måtte avklares nå, og hva som kunne skyves på til høstens statsbudsjett, eller til departementets utarbeidelse av forskrifter til barnehageloven. Søskenmoderasjon og inntektsgradering var spørsmål som noen mente man kunne skyve på (Aftenposten 7. juni 2003).

Møter og forhandlinger pågikk på flere plan hele tirsdag og nesten hele natt til onsdag. Det ble også holdt møter mellom de parlamentariske lederne, og barne- og familieminister Dāvøy deltok også i drøftingene ([NTB/Kommunal rapport, 11. juni 2003](#)).

11. juni ble barnehageforliket inngått. Forlikspartene hadde blitt enige om å utsette maksprisen til 1. mai 2004, og med et nivå på 2 750 kroner, mens neste trinn skulle innføres fra 1. august 2005. Tidspunktet for trinn 2 skulle vurderes på nytt dersom man innen da ikke hadde nådd målet om full barnehagedekning. Partiene hadde også blitt enige om en sikkerhetsventil for barnehagene, ved en viss fleksibilitet i maksprisen. Dersom barnehagen var truet av nedleggelse, kunne prisen settes høyere med foreldreutvalgets godkjenning. Det skulle også til en viss grad kunne tas ekstra betalt for tilbud/tilleggstjenester utover et ordinært barnehage tilbud. Om skattefritak for bedriftsplasser hadde man også inngått et kompromiss – det ble ikke enighet om fullt skattefritak, men foreldrenes egenandelstak ble senket fra dagjeldende 18 000 kroner til 9 000 kroner per år. Finansieringsmodell skulle i all hovedsak være som forutsatt i barnehageavtalen. Regjeringspartiene og Arbeiderpartiet var imidlertid enige seg imellom om at de øremerkede midlene skulle innlemmes i kommunerammen etter stortingsperioden, fra 2006. Når det gjaldt innføring av rett til barnehageplass, var forlikspartene enige om å være uenige, inntil videre.



At det var flere detaljer som gjenstod, innebar nye runder senere. Opposisjonen fortsatte å presse regjeringen i barnehagesaken. Et eksempel på at stortingsregjeringeriet fortsatte, var at Stortinget under behandlingen av statsbudsjettet for 2004 ba om å få seg forelagt utkast til forskrifter om makspris, som normalt ikke er en sak for Stortinget. I alt ba Stortinget om å få seg forelagt tre meldinger om oppfølgingen av barnehageavtalen og -forliket.

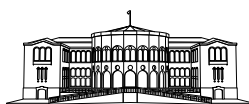
## **Pensjonsforlikene**

Det ble inngått ett pensjonsforlik i 2005 og ett i 2007. Vi beskriver her prosessen som ledet fram til begge disse forlikene. I tillegg vil vi følge noe av prosessen med pensjonsreformen etter at forlikene ble inngått, siden det konkrete innholdet i pensjonsreformen i stor grad ble formet gjennom forhandlinger mellom partene i arbeidslivet, i tillegg til den formelle og uformelle kontakten underveis mellom Arbeiderpartiet og fagbevegelsen. At forlikspartnerne på Stortinget ikke var part i disse drøftingene, har betydning for tolkningen av hvor mye som ble oppnådd gjennom forlikene. Som det vil framgå, foregikk det imidlertid konsultasjoner mellom regjeringen og forlikspartnerne også etter forliket i 2007. For å avgrense har vi stoppet ved lønnsoppgjøret i 2008, selv om elementer av pensjonsreformen (bl.a. de offentlige tjenstepensjonene i lønnsoppgjøret 2009) har blitt avklart senere, eller fortsatt gjenstår.

Stoltenberg I-regjeringen nedsatte i 2001 pensjonskommisjonen, som skulle vurdere omlegginger av folketrygden for å demme opp for eldrebølgen. Kommisjonen hadde en bred politisk sammensetning og ble ledet av Sigbjørn Johnsen. Kommisjonen la fram sin rapport i januar 2004, hvor de foreslo flere omlegginger, bl.a. levealdersjustering og indeksering av pensjonene basert på et snitt av lønn og priser.

Som en oppfølging av kommisjonens rapport la Bondevik-regjeringen fram en stortingsmelding i desember 2004. Meldingen lå tett opp mot kommisjonens forslag. Mindretallsregjeringen var tydelig på at de ønsket et pensjonsforlik, men Arbeiderpartiet var splittet og under press fra fagbevegelsen. I store deler av fagbevegelsen var det stor motstand mot enkelte av forslagene. Særlig kontroversielt var det at forslagene til omlegging av folketrygden forutsatte at man også gikk bort fra bruttogarantien i de offentlige tjenstepensjonsordningene. Fagbevegelsen stod også sterkt på at det ikke skulle skje endringer i AFP-ordningen.

Det var også et spørsmål om når meldingen skulle behandles – før valget, slik Bondevik-regjeringen ønsket, eller etter valget, slik bl.a. Sosialistisk Venstreparti og deler av fagbevegelsen krevde. Pensjonsspørsmålet ville da bli en sentral del av valgkampen. Spørsmålet var hva Arbeiderpartiet foretrakk. I desember 2004 ga Stoltenberg signaler om at Arbeiderpartiet først ønsket å framforhandle en felles posisjon med Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (Aftenposten 20. desember 2004, DN 22. desember 2004, DN 24. desember 2004).



Arbeiderpartiets programkomité, med bl.a. LO-leder Gerd-Liv Valla som medlem, la fram forslag til ny pensjonspolitik 16. desember 2004. Forslaget lå tett opp til regjeringens/pensjonskomiteens forslag på en rekke punkter. Arbeiderpartiet var enige i levealdersjusteringen og indeksering basert på både lønns- og prisutvikling. Arbeiderpartiet utfordret derimot regjeringen når det gjaldt offentlig tjenstepensjon (66 pst. av sluttlønn), AFP/tidligpensjon og rett til tjenstepensjon for alle (Aftenposten 25. januar 2005, Aftenposten 6. februar 2005). Bondevik ønsket å utsette spørsmålet om offentlig tjenstepensjon, og ville nedsette et utvalg etter valget som skulle utrede dette. Stoltenberg krevde nå at disse tre spørsmålene måtte avklares dersom det skulle bli en pensjonsavtale (Aftenposten 6. februar 2005).

13. februar 2005 fattet Sosialistisk Venstrepartis landsstyre et vedtak om at de var uenige i behovet for nå å gjøre kutt i Folketrygden. Djupedal truet med omkamp i en eventuell rødgrønn regjering dersom Arbeiderpartiet inngikk forlik med regjeringen før valget (Aftenposten 31. mars 2005)

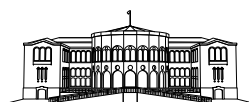
I midten av februar besluttet Fremskrittspartiet at de ikke ønsket å inngå et pensjonsforlik med regjeringen.

Arbeiderpartiets landsmøte i begynnelsen av april banet vei for forhandlinger med regjeringspartiene. Samtidig foregikk det avklaringer mellom LOs ledelse og Arbeiderpartiet. Det var stor intern uenighet i LO. De største fagforbundene Fellesforbundet og Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbundet gikk imot kutt i Folketrygden. 12. mai vedtok LO-kongressen, med knapt flertall, en tilslutning til pensjonsreformens viktigste punkt – levealdersjustering. LO ønsket også å beholde AFP-ordningen usvekket, og de ønsket en prisjustering av pensjonene.

Få dager før innstillingen skulle avgis, startet forhandlingene mellom regjeringspartiene, Senterpartiet og Arbeiderpartiet. Stoltenberg stilte fire hovedkrav:

- En styrket og mer rettferdig folketrygd
- Obligatorisk tjenstepensjon fra 1. januar 2006
- Sikring at tjenstepensjon i offentlig sektor
- Bevaring av AFP

Avisartikler tyder på at forhandlingene foregikk på flere nivåer, både i finanskomiteen, hvor Heidi Larssen fra Høyre var saksordfører, og mellom de parlamentariske lederne fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, og regjeringspartiene, men jeg har ikke funnet god dokumentasjon på dette i de kildene jeg har brukt. Jeg har heller ikke funnet dokumentasjon på om representanter fra regjeringen var direkte involvert i forhandlingene.





19. mai ble det inngått et pensjonsforlik. Resultatet ble presentert av de parlamentariske lederne. Arbeiderpartiet hadde fått gjennomslag for alle sine fire hovedkrav. LOs leder sa seg også fornøyd med resultatet (DN 20. mai 2005).

I et intervju med Dagbladet 24. mai 2005 under overskriften «Slik vant Jens pensjonsslaget» får Stoltenberg spørsmål om hvordan han kunne legge lista så høyt før forhandlingene med regjeringspartiene, med fire ultimate krav. Stoltenberg svarte:

*«Fordi jeg har lært Nashs forhandlingsteori. Den sier at din forhandlingsstyrke avgjøres av hvor godt du kan leve med et brudd. Vi kunne leve godt med et forhandlingsbrudd. Men vi visste at regjeringspartiene ikke kunne det.»*

Pensjonsforliket trakk opp prinsippene for et framtidig pensjonssystem, men omfattet bare noen av spørsmålene om framtidig pensjon. Flere punkter gjenstod og noen måtte konkretiseres i kommende stortingsperiode.

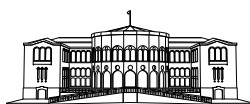
Etter valget tiltrådte den rødgrønne regjeringen. Det ble varslet at arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen i løpet av våren skulle legge fram en stortingsmelding om opptjeningsmodell, tidligpensjon og AFP. Meldingen ble senere utsatt til høsten 2006.

I begynnelsen av mai 2006 ble det holdt et møte om arbeidet med pensjonsreformen mellom regjeringspartiene, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. Opposisjonspartiene uttalte at de var fornøyd med signalene i møtet, men Erna Solberg gikk ut i media og advarte mot at regjeringen inngikk forlik med opposisjonen, for deretter å overlate saken til partene i arbeidslivet (Aftenposten 4. mai 2006).

Fremskrittspartiet hadde takket nei til invitasjonen til møtet (Aftenposten 4. mai 2006, DN 8. mai 2005). Til Dagens Næringsliv uttalte Siv Jensen at det ikke ville være fruktbart å diskutere noe de var uenige i. I tillegg til den politiske uenigheten reagerte Jensen også prinsipielt på at Stoltenberg ville diskutere med de øvrige opposisjonspolitikere før forslaget var lagt fram for Stortinget (DN 8. mai 2005).

I et brev til Norsk Industri og Fellesforbundet, i forbindelse med lønnsoppgjøret den våren, hadde Stoltenberg fredet AFP-ordningen fram til 2010. Sommeren 2006 ble det varslet at den kommende stortingsmeldingen ikke ville behandle spørsmålet om AFP. Det ble nå skissert et løp i tre trinn. Mens pensjonsforliket utgjorde trinn én i pensjonsreformen, skulle høstens stortingsmelding utgjøre trinn to. AFP skulle drøftes med partene i arbeidslivet, og utgjøre trinn tre. I dette trinnet skulle også spørsmålet om tjenestepensjon og uførepensjon inngå (Jens Stoltenberg, kronikk i Dagsavisen 5. august 2006; Bjarne Håkon Hanssen, kronikk i Aftenposten 4. juli 2006).

I forslaget til statsbudsjett som ble lagt fram i oktober, foreslo regjeringen å fjerne skattefordelen ved individuell pensjonssparing.



Venstre og Høyre gikk raskt ut og sa at muligheten for individuell pensjonssparing med skattefordel var en forutsetning for et bredt forlik (DN 18. oktober 2006 og 17. oktober 2006).

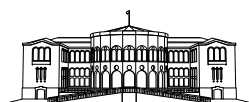
20. oktober la regjeringen fram pensjonsmeldingen. Et viktig forslag i meldingen var at all inntekt vil gi pensjonspoeng, inklusive sommerjobber og kveldsjobber. Et annet forslag var adgang til tidligpensjon fra 62 år, men samtidig at det skulle være mer lønnsomt å stå lenger i jobb.

Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti hadde samordnet sine krav da de kommenterte forslagene i pensjonsmeldingen. De krevde at skattefordelen ved individuell pensjonssparing (IPA) måtte på plass igjen. Et annet krav var at taket for pensjonsuttelling ble satt til 8 G, noe de mente lå i den tidligere avtalen. Regjeringens forslag var at taket skulle settes til 7 G. Et tredje krav var at pensjonsrettighetene for ulønnet omsorgsarbeid ikke skulle svekkes – regjeringen hadde foreslått at opptjeningsperioden skulle reduseres fra sju til fire år.

I VG av 23. oktober 2006 ble det hevdet at det siden våren hadde vært forhandlinger i et «håndplukket superutvalg» utgått av Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og regjeringspartiene. Hensikten var å berede grunnen for et bredt pensjonsforlik i Stortinget når meldingen ble lagt fram. I superutvalget var det statssekretær i Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Jan-Erik Støstad (A), som representerte regjeringen. De tre borgerlige partilederne hadde håndplukket hver sin representant til å sitte i utvalget – sekretariatsleder Kari Husøy (KrF), stortingsrepresentant Martin Engeset (H) og Sponheims rådgiver, Geir Olsen (V). Det var også møter mellom de parlamentariske lederne fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. Både Stoltenberg og Høybråten bekreftet i intervjuet at det hadde vært kontakt og drøftinger underveis. VGs kilder i regjeringen sa at arbeidet i superutvalget hadde vært avgjørende for at regjeringen hadde kunnet legge fram en pensjonsmelding som opposisjonen kunne akseptere.

Ifølge en artikkel i DN den 24. oktober 2006 var det Sosialistisk Venstreparti, som var imot pensjonsreformen i utgangspunktet, som stod igjen som taper etter regjeringens interne pensjonsstrid. Forhandlingene i Stortinget ville gjøre reformen enda verre for partiet. Sosialistisk Venstreparti hadde bl.a. ikke fått gjennomslag for sin foretrukne modell for tidligpensjon og for å gi pensjonspoeng til studenter.

Samtidig som det ble forhandlet om pensjon, skulle Stortinget behandle forslaget til statsbudsjett. Regjeringen ønsket å sikre seg støtte for hovedtrekkene i pensjonsmeldingen før de eventuelt gikk med på IPA-kravet til opposisjonspartiene (VG 26. oktober 2006). 14. november meldte Aftenposten at Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vant fram med sitt krav om IPA, men at gjeninnføringen først skulle komme i forbindelse med RNB. Regjeringen slapp derved å gå med på opposisjonens krav før den visste om det ble et pensjonsforlik. Det var de parlamentariske lederne for regjeringspartiene og Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre som var kommet til

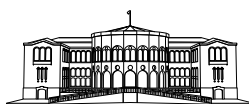


enighet om dette, og om at de ville forhandle om pensjonsmeldingen (Nationen 15. november 2006).

I slutten av februar 2007 ble det brudd i forhandlingene om pensjonsforlik. Forhandlingene ble imidlertid gjenopptatt, og 21. mars blir det inngått et forlik etter forhandlinger mellom de parlamentariske lederne. Alle partiene på Stortinget utenom Fremskrittspartiet inngikk i forliket, som ble presentert for media av de parlamentariske lederne. Ifølge NTB lå det langt inne å bli enige (NTB/Nationen av 22. mars 2007; Bergens Tidende 22. mars 2007). Opposisjonspartiene hadde kvelden før utformet en pressemelding om brudd i forhandlingene. Det som til slutt sikret enighet, var at man ble enige om å innføre en ny ordning for pensjonssparing med skattefradrag. Omfanget av skattestimuleringen ville bli betydelig redusert sammenlignet med den tidligere ordningen. Partene skulle også stå fritt til å foreslå endringer i sparebeløp i de årlige budsjettbehandlingene. Også på andre punkter hadde opposisjonspartiene fått noe gjennomslag for sine krav. Det var enighet om pensjonspoeng for ulønnet omsorgsarbeid tilsvarende 4,5 G i inntil seks år per barn. Inntekt skulle være pensjonsgivende opptil 7,1 G – et resultat som betød en marginal forskyvning av regjeringens forslag (7 G) i retning av opposisjonspartienes standpunkt (8 G).

Regjeringen nedsatte i juni 2007 et utvalg ledet av arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen, og med representanter fra de store organisasjonene i arbeidslivet. Målet var å komme fram til enighet om en ny AFP-ordning før lønnsoppgjøret for 2008. Dette klarte ikke utvalget. Bjarne Håkon Hanssen hadde i utvalget insistert på arbeidslinja og vist til at regjeringen var bundet av Stortingets pensjonsforlik. LO, Unio og YS mente at regjeringens forslag var uakseptabelt, og truet med streik. Samtidig gikk Sosialistisk Venstreparti ut og støttet LOs krav om en usvekket AFP-ordning. På det siste møtet i utvalget i begynnelsen av februar la utvalget fram tre ulike modeller for en ny AFP (Dagsavisen 6. februar 2008, DN 4. februar 2008, Vårt Land 2. februar 2008). LO og andre arbeidstakerorganisasjoner hadde jobbet hardt for å få gjennomslag for ikke-nøytrale ordninger, som betyr at AFP-påslaget målrettes mot de som går av tidlig (sliterne). Stortingets forlik innebar derimot at AFP-påslaget skulle utformes nøytralt, slik at den samlede utbetalingen vil bli den samme enten uttaket starter ved 62-årsalderen eller senere.

AFP ble dermed lønnsoppgjørets hovedsak. Opposisjonen på Stortinget krevde på sin side at AFP-løsningen ikke måtte bryte med pensjonsforliket. Det var opp til partene i arbeidslivet å forhandle, men samtidig var staten med på finansieringen av ordningen. Det var derfor et trepartsoppgjør (DN 21. februar 2008, Aftenposten 8. februar 2008, Dagbladet 7. februar 2008), men opposisjonen var ikke part i forhandlingene. Under lønnsforhandlingenes sluttinnspurt ble det avholdt møter mellom regjeringen og de andre forlikspartiene på Stortinget (Dagsavisen 2. april 2008, Dagsavisen 27. mars 2008). Sluttresultatet ble et kompromiss, hvor levealdersjusteringen ikke skulle innføres for fullt før 2025.



## Rovviltforliket (2011)

Stoltenberg II-regjeringen sa i Soria Moria II at den innen utgangen av 2010 ville «invitere Stortinget til et bredt forlik om bestandsmål for ulv og bjørn». Det var derfor ventet at regjeringen ville legge fram en sak for Stortinget, som kunne ha dannet et utgangspunkt for forhandlingene om et forlik.<sup>40</sup> Det var imidlertid kjent utad at Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti stod langt fra hverandre i saken.

I trontalen ved åpningen av Stortinget i oktober 2010, ble det sagt at regjeringen ville foreta en ny vurdering av bestandsmålene for ulv og bjørn, og regjeringen gjentok at den ville invitere Stortinget til et bredt forlik. Regjeringens [budsjettforslag for 2011](#) nevnte ikke noe om et nytt rovviltforlik, men ved behandlingen av budsjettforslaget for 2011 kom opposisjonspartiene med flere særmerknader og fellesmerknader om rovviltforvaltningen, jf. [Innst. 9 S \(2010–2011\)](#). Bl.a. mente Høyre og Fremskrittspartiet at regjeringen måtte legge fram en sak for Stortinget, som et utgangspunkt for det videre arbeidet. Disse to partiene viste også til en liste med syv punkter som de mente ville være viktige i et nytt rovviltforlik.

Mot slutten av 2010 ble det klart at det ikke ville komme noen rovviltmelding. Ifølge avisomtaler skyldtes dette motsetningene mellom Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti (se bl.a. Aftenposten 18. desember 2010 og 12. desember 2010, Nationen 30. desember 2010, Klassekampen 8. februar 2011).

I midten av desember 2010 sendte miljø- og utviklingsminister Erik Solheim en invitasjon til et første møte om forlik om bestandsmål for bjørn og ulv. Andre deler av rovdyrforvaltningen, som bestandsmål for gaupe og jerv, erstatningsordning og sonopolitikken ble holdt utenom fra regjeringens side. Invitasjonen gikk til fraksjonslederne i miljø- og energikomiteen på Stortinget og til en representant fra Venstre, som ikke hadde medlemmer i komiteen.

En uke før det første møtet 10. februar 2011 sendte en samlet opposisjon brev til Erik Solheim hvor de sa at de ikke var villige til å inngå forhandlinger om rovdyrpolitikken uten at regjeringen la fram et forslag for Stortinget, på vanlig måte (Klassekampen 8. februar 2011, Nationen 9. februar 2011, Nationen 12. februar 2011).

Ifølge Aftenposten 10. februar 2011 var situasjonen foran møtet som følger:

*«Men de rødgrønne risikerer nå en situasjon der både Venstre og Frp velger å stille seg utenfor et mulig forlik, og der Høyre gjør sitt for å utsette hele prosessen.*

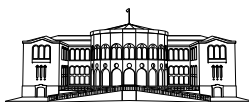
*Så langt har opposisjonspartienes utspill gjort utgangspunktet vanskeligere for*

---

<sup>40</sup> Aftenposten 4. mai 2010: [Ny rovdyrstrid i Regjeringen](#)

Aftenposten 5. desember 2010: [Uenig regjering kan sende ulvesaken til Stortinget](#)

Aftenposten 6. desember 2010: [Uten mening i rovdyrstaken](#)



*Regjeringen.*

*\* Venstres krav om flere rovdyr setter regjeringspartiet SV i en kinkig situasjon. Et forlik der regjeringspartiet SV inngår, men der Venstre kan bli stående på sidelinjen og forfekte det SV egentlig mener, er ingen lystelig situasjon for Kristin Halvorsen og co.*

*\* Høyres utspill i forrige uke har allerede økt nervøsiteten i Sp om hva det er mulig å få til. Høyres ønske om et mye mer omfattende rovdyrforlik enn det Regjeringen har lagt opp til, vil medføre en kraftig utsettelse av hele prosessen, og i tillegg tvinge Sp og SV til å bli enige seg imellom først.*

*\* Frp, som sammen med Sp gikk imot en egen ulvestamme i Norge i 2004, har uttrykt liten interesse for å delta i et nytt forlik. Partiet har tatt til orde for færre ulver og økt nedskyting av omstreifende hannbjørner.*

*\* Hverken Høyre eller KrF vil tone flagg om hvor stor bjørne- og ulvestamme vi skal ha. KrF antyder at dersom man teller med grenseulv, betyr ikke det et automatisk høyere norsk måltall over antall ungekull. Høyre antyder annen tellemåte enn å telle ynglinger.*

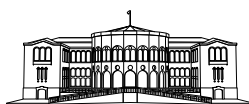
*\* Høyre, Frp og KrF støtter Ap og Sps ønske om generell innlemmelse av hund i nødvergeparagrafen – noe SV, og nå Venstre – advarer sterkt imot.*

*Uten et bredt forlik der flest mulig partier inngår, blir rovdyrpolitikken en enda vanskeligere sak for Regjeringen.»*

På møtet 10. februar holdt opposisjonspartiene fast på at det ikke ble forhandlinger før regjeringen la fram en sak for Stortinget. En måned etterpå sa likevel Kristelig Folkeparti at de ikke lenger vil være med på svarteperspillet, men ønsket å forhandle med regjeringen. Ifølge Aftenposten av 8. mars 2011 signaliserte Kristelig Folkeparti bl.a. at grenseulven skulle telles med i bestandsmålene, at de ville ha en ny fellingspraksis for unge hannbjørner, større grad av lokal forvaltning/mindre overprøving fra Miljøverndepartementet, mer penger til forebygging – flere gjerder og gjeterer, nødvergerett ved angrep på jakthund og husdyr på innmark.

På et møte mellom partiene 23. mars 2011 ble det klart at det var grunnlag for å forhandle om et forlik. På møtet la regjeringen fram en statusrapport, som ifølge Nationen 26. mars 2011 var et notat som redegjorde for vedtak og komitémerknader ved 2004-forliket. Partiene ble enige om å legge statusnotatet til grunn for et nytt forlik, og partiene fikk frist til onsdag 25. mars med å gi tilbakemelding på innholdet.

Fremskrittspartiet fremmet så en kravliste på 13 punkter, bl.a. at bestandsmål for gaupe og jerv måtte inn i et nytt forlik (Nationen, 26.mars 2011).



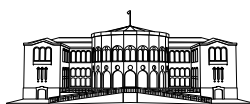
Et av de største spenningsmomentene var hvilken posisjon Høyre ville innta. (Aftenposten 5. mai 2011, Dagbladet 10. mai 2011). Forut for Høyres landsmøte fremmet Høyre i Nord- og Sør-Trøndelag, Nordland, Finnmark og Hedmark et nokså rovdyrfiendtlig forslag, som bl.a. gikk ut på å fjerne bestandsmålet for ulv. Stortingsgruppen ble før landsmøtet enig om en mindre ytterliggående politikk, men som likevel plasserte partiet nærmere Senterpartiet og Fremskrittspartiet, sammenlignet med partiets posisjonering i 2004-forliket (med Børge Brende som miljøvernminister). Ifølge Aftenposten av 5. mai 2011 gikk Høyres stortingsgruppe inn for at de lokale og regionale rovviltnemndene skulle få mer makt og myndighet, og kun skulle overprøves av Miljøverndepartementet, mens Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Statens naturoppsyns (SNO) rolle skulle svekkes. Høyres skepsis til DN ble delt av Senterpartiet og Fremskrittspartiet. Høyres stortingsgruppe var i utgangspunktet også mot en videreføring av ulvesonen, og at Stortinget skulle bestemme hvor mange ungekull av andre rovdyr som skulle fødes innenfor avgrensede områder. Høyre sa videre at et sentralt premiss for å delta i et nytt rovdyrforlik var at erstatningsspørsmålet ble en integrert del av forliket.

Tirsdag 10. mai startet de reelle forhandlingene. Partienes forhandlingsledere var medlemmer i energi- og miljøkomiteen, med unntak av representanten fra Venstre. Partiene ble enige om rammene for forhandlingene. Det skulle forhandles om et bredere forlik enn det som lå i invitasjonen fra regjeringspartiene (bestandsmål for ulv og bjørn og nødvergerett ved angrep av hund). Bestandsmålene for gaupe og jerv skulle være en del av forhandlingene. Forvaltningen og direktoratets rolle hadde seilt opp som et sentralt og vanskelig tema. Både Høyre og Venstre insisterte også på at forhandlingene måtte omfatte erstatningsordningene, som på det tidspunktet var til vurdering av en prosjektgruppe og et ekspertutvalg, nedsatt av regjeringen (Nationen 19. mai 2011, Aftenposten 27. mai 2011).

Partienes posisjoner på dette tidspunktet var at Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre ønsket et redusert bestandsmål. Fremskrittspartiet var opptatt av at bestandsmål skulle inkludere alle individ – ikke bare ynglende. Høyre var det partiet som var mest opptatt av å flytte forvaltningen til lokalt nivå gjennom å frata DN og SNO beslutningsmakt. Fremskrittspartiet mente at dette var å gå for langt, men også Fremskrittspartiet ønsket å flytte makt til det lokale nivået, ved at nemndene skulle få det avgjørende ordet (Nationen 19. mai 2011). Senterpartiet var etter sigende også tilhenger av å flytte mer makt ned til lokalt nivå (Nationen 3. juni 2011). Kristelig Folkeparti inntok en mellomposisjon.

Et sammenbrudd i forhandlingene ville innebære status quo, dvs. en forvaltning basert på 2004-forliket. De rovdyrvennlige partiene hadde dermed i utgangspunktet mindre å tape på at forhandlingene brøt sammen, siden det lå i kortene at et nytt forlik ville gi en innstramning av rovdyrpolitikken.

8. juni strandet forhandlingene. Ifølge [Aftenpostens artikkel av 8. juni](#) var bestandsmålene og spørsmålet om økt lokal forvaltning de vanskeligste spørsmålene.

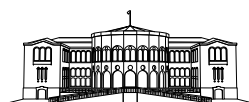


Flere innen både opposisjons- og regjeringspartiene pekte på «et ubøyelig Høyre» som årsak til at forhandlingen hadde strandet, mens Fremskrittspartiet derimot skulle ha vist større kompromissvilje (Dagsavisen 11. juni 2011, Klassekampen 11. juni 2011, NTB i Aftenposten m.fl. 15. juni 2011 og Dagbladet 18. juni 2011). Dette gjaldt spørsmålet om lokal forvaltning – «fullstendig virkelighetsfjerne krav», ifølge Trine Skei Grande (Klassekampen 11. juni 2011).

14. juni satte de parlamentariske lederne seg sammen for sonderinger og samtaler om mulighetene for å gjenoppta forhandlingene. 16. juni gjenopptok partiene forhandlingene, ett døgn før Stortingets siste arbeidsdag før ferien. Partene ble enige sent om kvelden 17. juni.

Forliket innebar et redusert bestandsmål for bjørn, hvor man skulle åpne for at flere hannbjørner kunne felles. Mer makt skulle overlates til lokal rovviltforvaltning, men DN skulle fortsatt ha et overordnet ansvar. Bestandsmålet for ulv ble ikke endret, i påvente av en avtale med Sverige.

Ifølge Klassekampen av 18. juni 2011 var politikerne forsiktige med å utrope vinnere og tapere, men det var likevel «liten tvil om at miljøpartiene Sosialistisk Venstreparti og Venstre har strukket seg lengst». Fremskrittspartiet feiret forliket som en politisk brakseier, mens Senterpartiet var mer nyanserte i sine reaksjoner.



ISBN 978-82-8196-083-1

ISSN 1890-2537