

Kristoffer Kolltveit

Spenninger i det politisk-administrative systemet: erfaringer fra Norge

Bo Smith-rapporten foreslår en rekke ulike endringer for å gjøre det danske politisk-administrative systemet bedre tilpasset nye vilkår og krav i samfunnet. I denne artikkelen vurderes flere av disse endringsforslagene i lys av erfaringene fra Norge. Danmark og Norge har en felles arv etter over 400 år med samme monarki, men utviklingstakten i systemene har vært noe forskjellig; ikke minst når det gjelder politiske ansatte i departementene har de to landene gått ulike veier. Artikkelen kommer inn på hvordan det politisk-administrative apparatet fungerer i Norge, før de ulike danske endringsforslagene vurderes. Artikkelen argumenterer for at klare retningslinjer og en utvidet politisk ledelse i departementene kan gjøre det enklere for embetsverket å agere partipolitisk nøytralt.

Bo Smith-rapporten har vurdert og foreslått endringer i det danske politisk-administrative systemet. Et overordnet spørsmål er hvorvidt systemet er tilpasset endrede vilkår og nye krav i samfunnet. Mer konkret søkes det blant annet svar på om embetsverket klarer å balansere lydhørhet overfor den politiske ledelse med kravene om partipolitisk nøytralitet og faglighet (Bo Smith-udvalget, 2015: 11). Forholdet mellom politikk og administrasjon er blant de mest studerte og diskuterte innenfor statsvitenskapen og public administration, siden Wilsons og Webers idealtypiske forståelse av politikk og administrasjon som to distinkte, adskilte sfærer (1887, 1971). Det synes nå å være enighet om at politikere og embedsmenns arbeid i de fleste land i realiteten er tett sammenvevd (Aberbach, Putnam og Rockman, 1981; Lee og Raadschelders, 2008). Det er imidlertid en tilbakevendende diskusjon av både normativ og empirisk art, hvilke råd embetsverket kan og bør gi sine politikere, og hvor stor politisk innflytelse embetsverket faktisk har.

De siste tiårene har det i skjæringsfeltet mellom comparative politics- og public administration-forskningen vokst frem en litteratur om politisk utnevnte i departementene. Denne forskningsfronten har hatt et empirisk tyngdepunkt i Westminster-systemer (Eichbaum og Shaw, 2010), og har fokusert mye på de politisk utnevntes utdannings- og erfaringsbakgrunn, samt deres ulike arbeidsoppgaver i departementet (Shaw og Eichbaum, 2015). De siste årene har det også vært en økende teoretisering og konseptualisering rundt fenomenet politisk utnevnte i departementene, enten ved å utvide eksisterende teoretiske

perspektiver som core executive (Connaughton, 2015; Craft, 2015) og public service bargains (De Visscher og Salomonsen, 2013), eller ved å utvikle nye konseptualiseringer av brede begreper som for eksempel politisering (Eichbaum og Shaw, 2008; Hustedt og Salomonsen, 2014). De politisk ansattes betydning for embetsverkets funksjon i sentraladministrasjonen har imidlertid blitt belyst i mindre grad (Shaw og Eichbaum, 2015). Denne artikkelen har en empirisk-deskriptiv, vurderende tilnærming til de foreslåtte endringene av det danske politisk-administrative apparatet. Å vende blikket mot naboen kan ofte være fornuftig når man skal vurdere forandringer. I denne kommentar-artikkelen vil jeg komme inn på de konkrete forslagene fra Bo Smith-rapporten sett i lys av de norske erfaringene.¹ Bakgrunnen for at Norge er relevant i denne sammenheng er den felles dansk-norske arv, og de grunnleggende likhetene i de politisk-administrative systemene. Det er imidlertid enkelte viktige forskjeller som kan tenkes å påvirke forholdet mellom politikk og administrasjon og embetsverkets politiske innflytelse. Artikkelen vil derfor først si litt om hvordan det politisk-administrative apparatet fungerer i Norge, før de ulike forslagene vurderes.²

Norge og Danmark: Likheter og forskjeller

Når det gjelder det parlamentariske systemet samt sentraladministrasjonens oppbygging, ligner Danmark og Norge i stor grad på hverandre: Det er vanlig med (mindretalls) koalisjonsregjeringer, og man har et departementssystem med en hierarkisk organisasjon hvor ansettelser i all hovedsak skjer etter et meritokratisk prinsipp. Disse likhetene stammer blant annet fra den felles dansk-norske arv gjennom over 400 år med samme monarki. Utviklingen som har skjedd i sentraladministrasjonen i etterkrigstiden har imidlertid skjedd i noe ulik takt. Som Knudsen (2011) understreker, ble de norske ministeriene ”politiske redskapsforvaltninger” tidligere enn i Danmark, man fikk Statsministerens kontor et tiår før, og desentraliseringsprosessene med fristilte direktorater (styrelser) startet også tidligere. Til tross for denne ulike takten er det først og fremst når det gjelder de politiske ansatte³ at Danmark og Norge har skilt lag og gått ulike veier, til tross for sin felles arv.

Som det fremgår av tabell 1, har det de siste tiårene vært en jevn vekst av politisk ansatte i norske departementer. Til tross for denne tydelige økningen er det viktig å huske på at også embetsverket har vokst. I Norge var det på 1970-tallet om lag to statssekretærer per 100 departementsansatte, mens det i dag er kun én per 100 (Askim, Karlsen og Kolltveit, 2014).

I Danmark har det som kjent, siden 2000-tallet blitt vanlig å ha de såkalte særlige rådgivere. Selv om antallet særlige rådgivere har gått noe ned de siste

årene, har fremveksten bidratt til at Danmark kanskje ikke lenger kan sies å bevege seg vekk fra sine skandinaviske naboer (Dahlström, 2009: 15).

Tabell 1: Politisk ansatte i Sverige, Norge og Danmark 1972–2013^a

	Sverige			Norge			Danmark	
	Minister	Statssekretær	Øvrige politisk ansatte ^b	Minister	Statssekretær	Politiske rådg.	Minister	Særlige rådg.
1972	19	13	2	15	16	9	19	0
1992	23	27	60	19	25	22	19	0
2000	17	24	112	19	31	18	20	0
2001	20	25	121	19	35	21	18	1
2002	20	25	120	20	40	21	18	6
2003	22	27	145	20	34	21	18	7
2004	23	27	140	20	40	23	19	10
2005	22	30	151	19	43	19	19	11
2006	22	28	162	20	45	21	19	13
2007	22	33	128	20	44	20	19	15
2008	22	34	139	20	47	20	19	14
2009	22	34	143	20	44	18	19	15
2010	21	34	142	20	44	17	19	16
2011	24	35	139	20	49	18	23	15
2012	24	35	133	20	44	21	24	32
2013	24	35	137	18	43	17	23	29

a. Sverige er inkludert i tabellen for å kunne plassere Norge og Danmark i en større skandinavisk kontekst.

b. Øvrig politisk ansatte inkluderer politisk sakkunnig, press-sekretærer og de såkalte planeringschef, selv om enkelte ikke ser de sistnevnte som politisk ansatte (Premfors og Sundström, 2007) Kilder: Jørgen Grønnegård Christensen (personlig kommunikasjon); Sveriges Riksdag (2013); Sveriges Riksarkiv (personlig kommunikasjon); regjeringen.no.

Sentraladministrasjonens oppbygning og funksjon i Norge

Bo Smith-rapporten omtaler om tre grunnleggende oppgaver for embetsverket: politikktutvikling, iverksetting og styring av departementet (2015: 126). I Norge gjøres det ofte et skille mellom politikktutvikling og politikkkformidling. Fortellingen om den norske sentraladministrasjonen er ofte at man etter fristillingsprosessene har gått mer over til politikkkformidling. Departementene har

utviklet seg til å bli sekretariater for politisk ledelse, eller det Knudsen (2011) med et annet ord har kalt ”politiske redskapsforvaltninger”. Fristillingsprosene hvor oppgaver ble tatt ut av departementene startet på 1950-tallet, men fikk for alvor fart på 1980-tallet. Når regulerende og tjenesteytende direktorater ble skilt ut kunne departementene drive mer strategisk styring, og ha mer kapasitet til den politisk ledelsen. I Norge har det vært en langvarig ambisjon å gjøre departementene om til slike sekretariater for politisk ledelse (Grønlie og Flo, 2009a, 2009b).

Når det gjelder departementenes oppbygging har man i Norge i likhet med Danmark en departementsråd (departementschef) som øverste administrative leder. Disse departementsrådenes autoritet har vokst frem mot 2000-tallet (Grønlie og Flo, 2009a: 285), og departementsrådene spiller nå en viktig rolle som ministerens rådgiver i administrative spørsmål samt faglige rådgiver om hva som er mulig innenfor de ulike politikkområdene. En mer ny utvikling er oppbyggingen av en stab rundt departementsråden, og den økte bruken av assisterende departementsråd-stillinger. I 2001 var det bare Utenriksdepartementet som hadde dette, mens det i 2016 finnes i litt under halvparten av alle departementene. I disse stabene inngår det også egne taleskrivere som forbereder taler til politisk ledelse. Taleskriverne, som er administrativt ansatt, har vokst frem som en reaksjon på det økte behovet for politikkformidling i departementene (Difi, 2011). Blant annet har Kunnskapsdepartementet ved flere anledninger søkt etter en medarbeider ”som viser initiativ, har gode kreative egenskaper” og som evner å ”fortelle den gode historien”. Debatten rundt taleskriverne blusset opp for et par år siden da det kom frem at personer med en viss partitilknytning ble oppfordret av ministeren til å søke disse faste stillingene i embetsverket. Taleskriverne deltar ofte på de faste morgenmøtene, for å få ”en forståelse av statsrådenes ’stemme’, hvordan de tenker og argumenterer rundt sine politiske valg”, som en av dem uttrykker (Vaagan, 2008). Taleskriverstillingene dukket opp på begynnelsen av 2000-tallet, og nå har litt over halvparten av departementene egne slike stillinger hvor ansatte arbeider helt eller delvis med taleskriving.

Enkelte av taleskriverne er også plassert i departementenes kommunikasjonsavdelinger. De kommunikasjonsansatte er en voksende gruppe i norske departementer. Mens det var bare om lag 50 på midten av 1990-tallet (Mjelva, 2011; Statskonsult, 2007) er det nå om lag 120-130 i departementene. Både taleskriverne og de øvrige kommunikasjonsansatte fungerer som viktig link mellom politikere og embetsverk. Slike stillinger kan imidlertid også bidra til å viske ut det weberianske idealet om et skille mellom politikk og administrasjon ytterligere. De sitter ofte lokalisert sammen med politisk ledelse, spiser lunsj

sammen med politisk ledelse og er kanskje på fornavn med ministeren. En slik tett integrasjon bidrar trolig positivt i det daglige arbeidet, men kan være mer problematisk når det eventuelt kommer nye ministre inn i departementet.

Statssekretærene og de politiske rådgivernes virke

Som det fremgår av tabell 1, har Norge i hovedsak to typer politisk ansatte i departementene: statssekretærer og politiske rådgivere. De politiske rådgivere har eksistert siden begynnelsen på 1990-tallet, men selve stillingen er imidlertid en videreføring av de personlige sekretærene som dukket opp allerede i 1946. De politiske rådgivere, som er ansatt av Statsministerens kontor, er ikke nevnt i Grunnloven, men deres arbeid er primært regulert gjennom ulike regler og forskrifter. Ifølge de formelle retningslinjene skulle de politiske rådgiverne være til personlig disposisjon, og utføre de oppgavene ministeren bestemmer (FAD, 1981). I pressen har de politiske rådgiverne ofte blitt omtalt som politiske broilere. Oversikter over deres utdannings- og erfaringsbakgrunn fra Stoltenberg II-regjeringen (2005-2013) støtter imidlertid ikke opp under et slik inntrykk. Riktignok har de politiske rådgiverne i noe mindre grad høy utdanning og bakgrunn fra Stortinget enn statssekretærene (Kolltveit, 2014a). Men de har i større grad erfaring fra partiorganisasjonen (og fra ungdomspartiet). Undersøkelser av deres faktiske arbeid tyder også på at de politiske rådgiverne spiller en viktig rolle i norske departementer og tar del i beslutningsprosessene i departementet (Statskonsult, 2007). Selv om rådgiverne formelt sett ikke har noen uavhengig beslutningsmyndighet, fungerer de ikke bare som rådgivere og sekretærer for ministeren, men enkelte har også en tydelig avlastningsrolle (Thorsen, 2015). Intervjuer med politiske rådgivere i Stoltenberg II-regjeringen viste at enkelte av rådgiverne var gitt delegert beslutningsmyndighet, for eksempel med ansvar for mediehåndteringen (Thorsen, 2015: 44). Andre hadde til og med fått delegert fullmakt til å underskrive internasjonale avtaler på vegne av Norge (Thorsen, 2015: 50).

Slike rådgivere fungerer i praksis som statssekretærer med en viss, reell instruksjonsmyndighet også overfor embetsverket. Selv om arbeidsdelingen mellom statssekretæren og departementsråden lenge har vært debattert, har statssekretæren formelt sett vært den viktigste støttespilleren for ministeren. Statssekretærembetet ble også innført fra 1947 nettopp for å lette på statsrådenes arbeidsbyrde (Jacobsen, 1952). Statssekretærene er utnevnt at det rituelle Kongen i statsråd, og deres arbeid er nedfelt i Grunnloven. Spørreundersøkelser gjennomført til statssekretærer i Bondevik II- (2001-2005) og Stoltenberg II-regjeringen (2005-2013) tyder på at de får ganske omfattende ansvar i departementet (Askim, Karlsen og Kolltveit, under utgivelse).⁴ Over

halvparten svarer at de i veldig stor grad avlaster statsråden ved å ha ansvar for deler av departementet, mens rett under halvparten mener de i veldig stor grad deltar i samordningsprosesser i regjeringsapparatet samt holder kontakt med stortingsgruppe og partiorganisasjon (Askim, Karlsen og Kolltveit, under utgivelse). Til tross for at flere av de norske statssekretærene altså fungerer som ministerens stedfortreder, er de ikke alltid like synlige i mediene. Det er nemlig bare om lag en sjettedel som sier at de i veldig stor grad ansvar selv for å fronte politiske saker i mediene. Det er imidlertid vanlig at en av statssekretærene får en koordinerende rolle når det gjelder kommunikasjonsarbeidet i departementet. Når det gjelder type råd statssekretærene gir sin minister, viser den nevnte spørreundersøkelsen at 60 prosent mente det var svært viktig å gi politisk-taktiske råd i enkeltsaker, mens 40 prosent mente det var svært viktig å gi råd om håndtering av akutte mediesaker (Askim, Karlsen og Kolltveit, 2015). Både når det gjelder arbeidsoppgaver og type råd er det altså en viss variasjon i hva de norske statssekretærene gjør. Dette kunne tale for behovet for en ytterligere konkretisering og formalisering av hva statssekretærene skal gjøre. Ettersom det ofte er forskjellig antall statssekretærer i norske departementer kan det imidlertid være vanskelig å ha et felles reglement for hvordan rollefordelingen i politisk ledelse skal være.

Når det gjelder embetsverkets rådgivning av den politiske ledelsen tyder den nevnte spørreundersøkelsen på at samspillet fungerer ganske godt. Over 80 prosent av statssekretærene mener at notater fra embetsverket ga godt grunnlag for å ta politiske beslutninger, og at embetsverket evnet å ta nødvendige politiske hensyn i sine faglige tilrådninger. Når det gjelder rådgivningen fra den administrative ledelsen i departementet, tyder svarene i undersøkelsen på at kommunikasjonssjefen er viktigere enn departementsråden når det gjelder å gi politisk-taktiske råd til den politiske ledelsen.

En utvidet politisk ledelse innebærer at embetsverket kan klarere saker med flere politisk ansatte, ikke bare ministeren (Statskonsult, 2007; Kolltveit, 2014b). Dersom det utvikler seg en praksis hvor statssekretærer og politiske rådgivere ofte har tett kontakt med byråkratene i fagavdelingene kan dette imidlertid bidra til å øke gråsonen mellom politikk og administrasjon, og utfordre den klassisk-byråkratiske, hierarkiske strukturen i departementet.

Siden slutten av 1990-tallet har det også blitt vanligere i koalisjonsregjeringene med statssekretærer fra et annet parti enn ministeren (Askim, Karlsen og Kolltveit, 2014). Dette startet opprinnelig i de koordinerende departementene som Finansdepartementet og statsministerens kontor, men har nå også blitt vanlig i fagdepartementene. Den nevnte spørreundersøkelsen avslører at disse statssekretærene er viktige både for å følge saker i departementet på vegne av

sitt parti, samt å bringe inn moderpartiets standpunkter tidlig inn i den departementale beslutningsprosessen (Askim, Karlsen og Kolltveit, 2016). Noe mer overraskende er det at disse ”skyggende” statssekretærene i like stor grad som de vanlige statssekretærene svarer at de kunne ta uavhengige avgjørelser på vegne av politiske ledelse uten at saken måtte inntre innenfor ministeren. (Askim, Karlsen og Kolltveit, 2016). Innenfor coalition governance-litteraturen har politisk ansatte fra et annet parti enn ministeren blitt omtalt som coalition watchdogs som primært har kontroll-oppgaver i departementet (Strøm, Müller og Smith, 2010: 524). Det norske caset ser altså ut til å supplere en slik forståelse, men vi vet ennå ikke nok om hvordan disse statssekretærene fungerer. Vi vet heller ikke nok om eventuelle samordningsproblemer som kan oppstå mellom de ulike politisk ansatte fra forskjellige partier.

Når forholdet mellom politikk og administrasjon utfordres

En viktig bakgrunn for Bo Smith-rapporten om embedsmennene i Danmark synes å være de mange skandalesakene som har blitt omtalt i pressen. På bakgrunn av dette analyserer rapporten tilstanden i det danske systemet, og foreslår en rekke tiltak for å styrke tilliten til det politisk-administrative system generelt og til embedsmennene spesielt (2015: 57).

I Norge man ikke hatt lignende skandaler knyttet til embedsmennenes rolle.⁵ Lignende saker de siste årene har heller handlet om de øvrige politiske ansatte. I 2009 måtte for eksempel justisministeren trekke tilbake en pressemelding som hans statssekretær og politiske rådgiver hadde sendt ut om at det ville bli tillatt med hijab i politiet. Hijab-saken illustrerer således at det kan oppstå samordningsproblemer mellom de ulike aktørene i en politisk ledelse hvor det er flere politiske aktører med en viss beslutningsmyndighet.

I 2012 måtte barne- og likestillingsministeren gå på grunn av sin håndtering av saken der hans statssekretær hadde bevilget penger til en organisasjons med tette bånd til SVs ungdomsparti uten at midlene var tilstrekkelig utlyst. I forbindelse med denne såkalte Jenteforsvarssaken ble det faktisk også diskutert om embetsmenn hadde brutt loven ved at man over lang tid ikke hadde fulgt økonomiregelverket for utlysning av midler (Boe Hornburg, 2012).

Tradisjonelt har det imidlertid i Norge vært et prinsipp at embetsfolk sjeldent står til ansvar, og når det gjelder å svare overfor parlamentet har maksimen vært at Stortinget “kun kjenner statsråden”, og ikke embetsverk, statssekretærer eller politiske rådgivere. Den kanskje mest kjente gangen dette prinsippet ble utfordret var på midten av 1990-tallet i den såkalte Furre-saken hvor Politiets overvåkingstjeneste hadde skaffet informasjon om enkeltmedlemmer fra kommisjonen som var nedsatt for å granske påstandene om ulovlig over-

våkning. I den administrative ledelsen i Justisdepartementet var det uenighet hvorvidt ministeren var informert om denne overvåkingen av kommisjonens medlemmer. Både ekspedisjonssjefen og departementsråden måtte da møte i Kontroll- og konstitusjonskomiteen⁶ sammen med justisministeren. Furesaken førte til nye retningslinjer slik at komiteen skulle kunne stille spørsmål også til embetsmenn, uten at det ble vanlig at embetsfolk møtte i komiteen (Sejersted, 2002). Nylig understreket komiteen også at den ikke ville forholde seg til embetsverket da den nektet å akseptere et skriftlig svar som var undertegnet av bare departementsråden og ikke Kommunal- og moderniseringsministeren som hadde mottatt spørsmålet fra komiteen (Kolltveit, 2014b). De siste årene har man i Norge imidlertid vært vitne til en økt aktivisme fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen, både basert på rapporter fra Riksrevisjonen og på eget initiativ, noe som har skapt debatt om Stortingets rolle overfor regjeringen (Gerhardsen og Christensen, 2016; Ulserød, 2016). I flere saker har embetsmenn fra departementene møtt for å belyse saksgangen, uten at komiteen alltid har vært like fornøyd med svarene som har blitt gitt (Bonde, 2016). Mulighetene for å innkalle til parlamentariske høringer har som kjent også blitt debattert i Danmark, hvor enkelte har gitt uttrykk for at formålet med høringene kan forsvinne dersom man ikke kan spørre ut embetsverket direkte (Færk og Rotbøll, 2014). Basert på erfaringene fra Norge virker det imidlertid som Kontroll- og konstitusjonskomiteen har blitt et viktig verktøy for Stortinget for å få ytterligere informasjon fra regjeringen, selv om det ikke alltid kommer direkte fra embetsverket, eller komiteen alltid er fornøyd med svarene som gis.

Forholdet mellom politikere og embetsverk kom i fokus i Norge sommeren 2015 da justisministeren lanserte en video om hvordan det sto til i den norske justis- og politisektor. Videoen ble harselert mye med, men debatten som fulgte hadde også en del prinsipielle sider. Justisdepartementet fikk blant annet 25.000 kroner i gebyr for bruk av overvåkingsbilder ettersom det brøt med personopplysningsloven. Mer relevant i denne sammenhengen var at justisministeren også fikk massiv kritikk for sine intervjuer av embetsfolk som lojalt stilte opp i det som ble oppfattet som en partipolitisk skrytevideo til bruk i valgkampen.

I desember 2015 ble forholdet mellom politikk og administrasjon igjen aktualisert. Avisen Dagens Næringsliv kunne avsløre at samferdselsministeren hadde fått sin departementsråd til å fjerne kommunikasjonssjefen. Årsaken var angivelig at samferdselsministeren ikke opplevde å få nok kommunikasjonsfaglig støtte (Dagens Næringsliv, 2015). Kommunikasjonssjefen på sin side har gitt uttrykk for at hun ikke ville bistå med det hun mente var partipolitisk arbeid (Dagens Næringsliv, 2016). Samferdselsministeren har måttet svare skriftlig til

Kontroll- og konstitusjonskomiteen, men komitéen endte ikke opp med å kalle inn til en formell høring om saken.

Disse eksemplene illustrerer at man også i Norge har hatt hendelser hvor skillet mellom politikk og administrasjon har blitt utfordret.⁷ Det har imidlertid ikke vært så mange skandalesaker som man har sett i Danmark.

Vurderinger av de danske forslagene sett fra Norge

Etter gjennomgangen av hvordan de politisk ansatte og embetsverket fungerer i Norge, vil jeg komme inn på noen av de konkrete forslagene fra Bo Smith-rapporten sett i lys av de norske erfaringene.

Ett av forslagene i rapporten er å ta i bruk en egen skriftlig kodeks. I Norge er flere sider ved forholdet mellom politikere og embetsverket regulert gjennom ulike lover og regler. For det første er det begrensninger på politikernes muligheter til å gjeninntre som departementsråd, ekspedisjonssjef eller informasjonssjef i samme departement dersom man har vært minister statssekretær eller politisk rådgiver (MOD, 2005).⁸ Man får da en karantene på seks måneder (tre måneder hvis det er til et annet departement). Ifølge reglene må man ikke ha arbeidsoppgaver knyttet til saker man hadde til behandling i sin politiske stilling. Man må heller ikke ha et ”direkte rådgivningsforhold” til den nye politisk ledelsen så lenge karantenen varer. Videre har man skriftliggjort noen forventninger til hvordan embetsmenn skal handle både gjennom lover som forvaltningsloven og tjenestemannsloven, samt Statens personalhåndbok og gjennom egne retningslinjer (FAD, 2012). I de ”Etske retningslinjer for statstjenesten” understrekes lojalitetsplikten hvor arbeidstakerne forventes å opptre i samsvar med virksomhetens interesser. Selv om ansatte i departementene selvfølgelig har en grunnlovsfestet ytringsfrihet, understrekes det i retningslinjene at lojalitetsplikten innebærer at man kan ha en ”snevret adgang til å ytre seg på eget fagfelt enn på andre områder” (FAD, 2012). Retningslinjene kommer også inn på grensegangen mellom støtte til ministerens arbeid, og det mer partipolitiske arbeidet som man ikke skal bistå med. For eksempel på sistnevnte trekkes frem ”utarbeide valgkampmaterieell for den politiske ledelse, eller på annen måte direkte bidra til partipolitiske virksomhet” (FAD, 2012: 9).

Knut Dahl Jacobsen understreket i sin klassiker fra 1960 at embetsverket skal være partipolitisk nøytrale, politisk lojale og faglig uavhengige. Disse normene (eller forventningene) fører imidlertid til et krysspess og en vanskelig balansegang (Jacobsen, 1960). Byråkratene skal balansere mellom lojalitet til politisk ledelse og nøytralitet i forhold til partipolitiske vurderinger. Dette innebærer at man skal støtte sin minister i det daglige arbeidet (og således fungere som et politisk sekretariat), uten at man blir såpass involvert i parti-

politikken at et eventuelt regjeringsskifte vil by på problemer. Den siste saken i Samferdselsdepartementet i Norge tyder på at krysspresset Dahl Jacobsen pekte på i 1960 fortsetter å utfordre norske byråkrater. Til tross for skriftliggjøring av etiske retningslinjer illustrerer saken at politisk ledelse og embetsverk kanskje ikke har helt lik oppfatning av akkurat *hva* som er partipolitisk arbeid. De norske retningslinjene speiler den danske normen (understreket av Folketinget) som trekker en grense for ministrenes bruk av embetsverkets til partipolitiske formål (Bo Smith-utvalget 2015: 180). En skriftlig kodeks, slik Bo Smith-utvalget foreslår, bidrar trolig til ytterligere bevisstgjøring om de ulike forventningene som ligger embetsmannsrollen. Slike kodekser kan imidlertid fort bli litt symbolske grep dersom de ikke er godt nok kjent. Det lyder derfor fornuftig når utvalget understreker at det er av stor verdi å få stor politisk oppslutning til kodekset (2015: 251). Utfordringen er også å være konkret nok når det gjelder akkurat hvor grensen skal gå for aktiviteter som er partipolitiske, og som man derfor ikke skal bidra til.

Bo Smith-rapporten anbefaler også en egen rettsjef for ledelsen i hvert departement (2015: 253). I Norge har lederen for rettsavdelingen i Utenriksdepartementet hatt tittelen som rettssjef. Denne avdelingen er ekspertorganet for regjering og sentralforvaltningen, primært med juridiske vurderinger av internasjonale avtaler og forpliktelser. Mer relevant for forholdet mellom politikk og administrasjon er spørsmålet om ministrenes habilitet som avgjøres av Lovavdelingen i Justisdepartementet. I Norge har man de siste årene hatt flere saker hvor ministre (oftest fra primærnæringene landbruk og fiskeri) har hatt verv eller økonomiske interesser i oppdrettsanlegg, slakterier osv. Ifølge den norske forvaltningsloven kan avgjørelser i en sak der statsråden er inhabil nemlig ikke kan treffes av embetsmenn som er underordnet i det samme forvaltningsorganet. Slike stillinger og avdelinger gir juridisk bistand, og bidrar til å tydeliggjøre hva som er legitime oppgaver for embetsmennene.

Bo Smith-rapporten tar også til orde for mer åpenhet og foreslår blant annet tiltak som publisering av oversiktsrapporter, flere pressebriefing og bedret samarbeid med journalister (2015: 17). I Norge har offentlighetsloven (revidert flere ganger siden 1970) preget arbeidet i sentralforvaltningen. Prinsippet om offentlig tilgjengelighet ble også styrket i 2004 da det ble slått fast i Grunnloven at: "Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer."

Ifølge Offentlighetsloven kan alle borgere be om innsyn i brev og saksdokumenter hos de organene som er omfattet av offentlighetsloven. I 2010 ble portalen Offentlig elektronisk postjournal (OEP) opprettet slik at innsynsbe-
gjøringer kunne sendes elektronisk. Til departementene samlet kommer det nå

om lag 60.000 slike begjæringer årlig, noe som har ført til en stor arbeidsbelastning for departementene og underliggende etater. Da Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ba departementene melde inn hva som var såkalte tidstyver i forbindelse med regjeringens arbeid med å skape “En enklere hverdag for folk flest”, var innsynsbegjæringer og klager på disse den største gruppen (Aspøy, 2014). Åpenhet i forvaltningen er et viktig prinsipp som bidrar til å skape tillit. Samtidig er det viktig å være klar over de store arbeidsutfordringene dette også kan bidra til. Pågangen fra offentligheten må også ses i sammenheng med den sterke økningen i skriftlige spørsmål fra opposisjonen i parlamentet (Bo Smith-udvalget, 2015: 91-93; Rommetvedt, 2011), noe som også legger et sterkt press på kapasiteten i departementssystemet.

Dersom man i Danmark legger opp til flere pressebriefere og bedre samarbeid med journalister, vil dette også kunne øke belastningen mot det politiske nivået, ministrene og de særlige rådgivere. Bo Smith-rapporten går imidlertid ikke inn for å styrke det politiske nivået.

Hva rapporten ikke anbefaler

Rapporten avviser å ha kabinetter med politiske rådgivere (som i Belgia, Hellas, Frankrike) eller ansette statssekretærer som i Sverige (2015: 242). Begrunnelsen er at det vil kunne gjøre skille mellom politikk og administrasjon for stort, og at man vil kunne treffe politiske beslutninger som er løsrevet fra det faglige (2015: 244-245). Rapporten uttrykker også bekymring for kompetansen hos de politisk ansatte, dersom det meritokratiske prinsipp forlates. Politisk ansatte som filtre mellom minister og embetsmenn (Eichbaum og Shaw, 2010: 136), er kanskje mest trolig i rene kabinettssystemer (de Visscher og Salomonsen, 2013). Kanskje vil man også kunne få en slik utvikling dersom man får opp mot 200 politiske stillinger som i Sverige. Men rapporten diskuterer i liten grad en styrking av de politiske nivået som man har gjort i Norge. Det er et grunnleggende premiss at ministre trenger ulike råd og de trenger avlastning. Bo Smith-rapporten omtaler blant annet rundt 30–50 ukentlige møter for ministrene (2015: 123). I en slik virkelighet fremstår det som naturlig at man kunne ha nytte av å sende en stedfortreder. I Norge er det en viktig rolle for statssekretærene (og delvis politiske rådgivere) at de avlaster statsråden når det gjelder møtevirksomheten opp mot stortingsgruppen og partiorganisasjonen, samt koordinering på tvers mellom departementene. Dersom man ikke har nok politikere til å avlaste ministeren kan det innebære at noe av dette arbeidet faller på embetsverket, noe som kan bidra til at politiske hensyn utfordrer de klassiske, byråkratiske normene knyttet til faglighet. Kanskje er det også enklere for embetsverket å

protestere dersom det er flere aktører i politisk ledelse, og man ikke står overfor bare én egensindig og sterk minister (Christensen, 1997: 75).

Selv om det trolig er politiske hensyn og aspekter ved alle faglige saker, går det allikevel en grense mellom politisk-taktiske råd og partipolitiske råd. At flere politisk ansatte kan bidra med sistnevnte trenger ikke innebære at man får et strengt skille mellom “politiske og faglige vurderinger”, eller at gjennomføringen av politikken ikke lenger er overveiet i politikktutviklingen, slik Bo Smith-utvalget antyder (2015: 244-245).

Når det gjelder mediepresset har norske statssekretærer og politiske rådgivere også hatt en avlastende rolle. De koordinerer ofte kommunikasjonsarbeidet i departementet, og enkelte stiller også opp i mediene og fronter en bestemt politisk sak eller et politikkområde. Medienes rolle er vel også mye av hovedgrunnen til de særlige rådgiverne dukket opp i Danmark, ettersom de opprinnelig ble rekruttert fra pressen og primært fungerte som informasjonsarbeidere som ga medieråd til ministeren (Knudsen, 2000). Som kjent har dette endret seg utover 2000-tallet hvor flere har bakgrunn fra partiorganisasjonen, og de særlige rådgiverne bidrar nå også med kommentarer på politikktforslagene fra embetsverket (Finansministeriet, 2013: 20-22).

Økningen i politisk ledelse i Norge har trolig bidratt til å holde norske embetsfolk lenger unna det partipolitiske arbeidet og dermed holdt antallet skandalesaker på et lavt nivå. Selv om det også i Norge har vært hendelser som illustrerer at det ikke er helt klart hvor grensen for partipolitisk arbeid går, til tross for skriftlige retningslinjer.

Jeg mener Bo Smith-rapporten litt for raskt avviser å øke antall politisk ansatte departementene. Man kunne i hvert fall i større detalj drøftet hvordan de spesielle rådgiverne kan endres, kanskje i en norsk retning med klarere og mer formaliserte arbeidsoppgaver, slik at de kan avlaste ministeren og holde embetsverket unna partipolitikken.

Selv om Bo Smith-rapporten i liten grad tar til orde for å gå i en norsk retning når det gjelder politisk ansatte, virker det sett utenfra som det er akkurat det man har gjort i Danmark. Finansministeriets utredning fra 2013 konkluderte da også med at den voksende politiske rollen til de særlige rådgiverne har bidratt til å gjøre de partirelaterte oppgaver mindre omfattende for embetsmennene (Finansministeriet, 2013: 20–22). De særlige rådgiverne bidrar således i økende grad til å avlaste minsterleddet som har vært under mer press i Danmark (Knudsen, 2000: 120), samtidig som grensen mellom departements oppgaver og partirelaterte oppgaver blir tydeligere (Bo Smith-udvalget, 2015: 180). Skriftlige kodekser kan riktignok bidra til å tydeliggjøre grensene for

embetsverkets oppgaver, men kanskje kunne flere politisk ansatte gjort arbeidsdelingen enda tydeligere. Erfaringene fra Norge tyder i hvert fall på det.

Endringer av det politisk-administrative systemet vokser ofte langsomt frem, og store endringer kan trolig ikke besluttes over natten. Det må være en bred samfunnsmessig og politisk oppslutning for å lykkes med slike endringer. Fra sin felles arv har de politisk-administrative systemene i Danmark og Norge gått ulike veier. Men kanskje er tiden moden for de naboene igjen å nærme seg hverandre ytterligere?

Noter

1. Artikkelen fokuserer primært på forholdet mellom embedsmennene og den politiske ledelsen i departementene, og kommer i liten grad inn på det som skjer på regionalt og lokalt nivå.
2. Artikkelen er basert på forfatterens tidligere forskning (intervjuer og spørreundersøkelser i den norske sentraladministrasjonen, se Askim, Karlsen og Kolltveit (2014 og under utgivelse. Enkelte av dataene er imidlertid ikke presentert tidligere.
3. For enkelthets skyld bruker jeg her ordet ”politisk ansatte” som en fellesbetegnelse, selv om man i litteraturen ofte snakker om ”junior ministers”, ”state secretaries”, ”political advisors”, ”special advisors”, ”political experts”, ”press secretaries” og lignende. Disse politiske aktørene er heller ikke alltid ansatt, men som regel utnevnt.
4. Den elektroniske spørreundersøkelsen ble sendt ut våren 2015 til både tidligere statssekretærer og politiske rådgivere i de to regjeringene. Etter to purringer var svarprosenten på hele 73 prosent. Tallene i teksten over refererer til bare statssekretærene.
5. Den kanskje viktigste saken i norsk forvaltning de siste årene handler om terrorangrepene 22. juli 2011. I etterkant av angrepene gikk både justisministeren og den administrative toppledelsen i Justisdepartementet av. Den påtroppende justisministeren ønsket å bytte ut toppledelsen i departementet, og er således kanskje ikke et like klart eksempel på situasjoner hvor forholdet mellom politikk og administrasjon utfordres.
6. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har representanter fra alle partiene, og kan innkalle til høringer dersom en tredjedel av medlemmene ønsker det. I de åpne høringene kan embetsmennene også stille, men det er primært ministeren som svarer på spørsmål.
7. Grønlie og Flo (2009a) inneholder også en beskrivelse av den såkalte brevsaken i 1995, hvor embetsverket ble bedt om å gjøre det som ble oppfattet som partipolitisk arbeid for Arbeiderpartiet.

8. Karantenereglementet kom blant annet i kjølvannet av en sak hvor en statssekretær gikk direkte tilbake til sin rolle som ekspedisjonssjef.

Litteratur

- Aberbach, Joel D. og Bert A. Rockman (1988). Image IV revisited: executive and administrative roles. *Governance* 1 (1): 1-25.
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam og Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Askim, Jostein, Rune Karlsen og Kristoffer Kolltveit (2014). Statssekretærer i norsk politikk: De oversette maktutøverne. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 30 (4): 233-255.
- Askim, Jostein, Rune Karlsen og Kristoffer Kolltveit (2016). The Spy Who Loved Me. An in-depth analysis of the roles of cross-partisan junior ministers in Norwegian coalition cabinets. Upublisert artikkel presentert på Institutt for Samfunnsforsknings politikkseminar, mai.
- Askim, Jostein, Rune Karlsen og Kristoffer Kolltveit (under utgivelse). Political appointees in executive government: exploring and explaining roles using a large-N survey in Norway. *Public Administration*. doi: 10.1111/padm.12272.
- Aspøy, Arild (2014). Den største tidstyven: åpenhet. *Stat og Styring*, 9. desember.
- Boe Hornburg, Thomas (2012). Byråkrater kan miste jobben. *Aftenposten*, 7. mars.
- Bonde, Aslak (2016). Et forsvar for kontrollkomiteén. *Stat og Styring* 1: 33-35.
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1997). *Politikere og embedsmænd*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Connaughton, Bernadette (2015). Navigating the borderlines of politics and administration: reflections on the role of ministerial advisers. *International Journal of Public Administration* 38 (1): 37-45.
- Craft, Jonathan (2015). Revisiting the gospel: appointed political staffs and core executive policy coordination. *International Journal of Public Administration* 38 (1): 56-65.
- Dagens Næringsliv* (2015). Kjetil Solvik-Olsen sto bak. 23. desember
- Dagens Næringsliv* (2016). Jeg ble utsatt for et jordskjelv. 20. januar.
- Dahlström, Carl (2009). Political appointments in 18 democracies, 1975–2007. *Working paper series 18*. Gøteborg: The Quality of Government Institute.
- de Visscher, Christian og Heidi H. Salomonsen (2013). Explaining differences in ministerial menages a trois: multiple bargains in Belgium and Denmark. *International Review of Administrative Sciences* 79 (1): 71-90.

- Difi (2011). *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Rapport 2011: 11. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Eichbaum, Chris og Richard Shaw (red.) (2010). *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- FAD (1981). *Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling*. Oslo: Forbruker- og administrasjonsdepartementet
- FAD (2012). *Etiske retningslinjer for statstjenesten*. Revidert 26. april 2012. Oslo: Forbruker- og administrasjonsdepartementet
- Finansministeriet (2013). Ministrenes særlige rådgivere. Et serviceeftersyn. Betænkning nr. 1537: 1–292.
- Færk, Michelle og Emil Rottbøll (2014). Folketinget efterspørger bedre muligheder for at afhøre embedsmænd. *Information*, 16. januar.
- Gerhardsen, Marte og Sverre August Christensen (2016). Kontrollkomité på ville veier. *Dagens Næringsliv*, 13. mai.
- Grønlie, Tore og Yngve Flo (2009a). Det politiserte departement – Endelig virkelighet?, kapittel 8 i Tore Grønlie og Yngve Flo, *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten etter 1980*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore og Yngve Flo (2009b). En ny sentraladministrasjon – Politisert, men differensiert og spesialisert, pp. 440–447 i Tore Grønlie og Yngve Flo *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten etter 1980*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hustedt, Thurid og Heidi H. Salomonsen (2014). Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences* 80 (4): 746–765.
- Jacobsen, Knut Dahl (1952). *Fra vårt styringsverk*. Bergen: Chr. Michelsens Institutt for Videnskap og Åndsfrihet
- Jacobsen, Knut Dahl (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i Sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1 (4): 231.248.
- Karlsen, Rune, Kristoffer Kolltveit og Jostein Askim (2016). Ministerial advisors or coalition watchdogs? Scrutinizing political appointees in multiparty systems. Paper til presentasjon på 24. World Congress of Political Science (IPSA), Istanbul juli.
- Knudsen, Tim (2000). *Regering og embedsmænd*. Aarhus: Systime
- Knudsen, Tim (2011). Den politiserende embedsmand i Danmark. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 88 (3): 206–211.
- Kolltveit, Kristoffer (2014a). Advise, relieve, and shadow? Understanding the complex roles of political appointees in Scandinavia. Paper presentert på XVII Nordic Political Science Congress (NOPSA), Gøteborg.

- Kolltveit, Kristoffer (2014b). Samordning i det norske regjeringsapparatet, kapittel 16 i Harald Baldersheim og Øyvind Østerud (red.), *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget
- Lee, Kwang-Hong og Jos C.N. Raadschelders (2008). Political-administrative relations: impact of and puzzles in Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981. *Governance* 21 (3): 419-438.
- Mjelva, Sara Underland (2011). *I spenningsfeltet mellom forvaltning og politikk. En studie av departementenes kommunikasjonsenheter*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap
- MOD (2005). *Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling*. Oslo: Moderniseringsdepartementet.
- Premfors, Rune og Göran Sundström (2007). *Regeringskansliet*. Malmø: Liber AB.
- Rommetvedt, Hilmar (2011) *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sejersted, Fredrik (2002). *Kontroll og konstitusjon*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Shaw, Richard og Chris Eichbaum (2015). Following the yellow brick road: Theorizing the third element in executive government. *International Journal of Public Administration* 38 (1): 66-74.
- Statskonsult (2007). *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Rapport 2007:27. Oslo: Statskonsult.
- Strøm, Kåre, Wolfgang C. Müller og Daniel M. Smith (2010). Parliamentary control of coalition governments. *Annual Review of Political Science* 13 (1): 517-535.
- Sveriges Riksdag (2013). Granskning av statsrådets tjensteutövning och regeringsändenas handläggning. Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14: KU10.
- Thorsen, Ingvild Våset (2015). Statsrådets rådgiver, sekretær og avlaster? En studie av rollen til politiske rådgivere i norske departementer. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap
- Ulserød, Torstein (2016). Hva mener Arbeiderparti-ledelsen om Kolbergs demokrati-forståelse? *Aftenposten*, 30. mai.
- Vaagan, Mona (2008). Skyggebokserne. *Kommunikasjon*, september.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal
- Wilson, Woodrow (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly* 2 (2): 197-222.