

# **Ja vel, statsråd?**

**Om departementenes  
utfordringer i rollen som  
sekretariat for politisk ledelse**

## Forord

Statskonsult har gjennomført et prosjekt der formålet har vært å belyse de utfordringene departementene har i sin rolle som sekretariat for politisk ledelse. Prosjektet er egeninitiert, men ideen ble forelagt FAD som ga sin tilslutning til initiativet.

Hovedinnholdet i denne rapporten blir presentert på Statskonsults forvaltningskonferanse i november 2007.

Prosjektet er gjennomført i perioden april til oktober. Vi takker alle som velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap i intervjuer og møter.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Dag Solumsmoen (prosjektleder), Svein Eriksen og Eivor Nebben.

Oslo, november 2007



Vivi Lassen  
avdelingsdirektør

---

## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>3</b>
1.1	Bakgrunn .....	3
1.2	Mål for prosjektet .....	3
1.3	Metode og datagrunnlag .....	4
1.4	Leserveiledning .....	4
<b>2</b>	<b>Utdyping av tema og problemstillinger .....</b>	<b>5</b>
2.1	Begrepet sekretariat for politisk ledelse .....	5
2.2	Innholdet i sekretariatsrollen .....	6
2.2.1	Bidrag til politikkutforming .....	6
2.2.2	Bistand til politikkformidling .....	7
2.2.3	Taktisk-strategisk rådgivning .....	7
2.3	Utgangspunkt og premisser .....	8
<b>3</b>	<b>Funn fra intervjuer og dokumentstudier .....</b>	<b>11</b>
3.1	Sekretariatsrollen generelt .....	11
3.1.1	Avgrensning og begreper .....	12
3.1.2	Utvikling over tid .....	12
3.1.3	Om å avgrense mot politikerrollen .....	13
3.2	Politikkutforming: Tendenser og utfordringer .....	14
3.2.1	Faglig kvalitet viktigst .....	14
3.2.2	Saksflyten har endret seg .....	14
3.2.3	Større behov for samordning, men også større evne? .....	15
3.2.4	Norm om faglig uavhengighet fortsatt gyldig .....	15
3.2.5	Sterkere føringer fra statsråden? .....	17
3.3	Politikkformidling: Tendenser og utfordringer .....	17
3.3.1	Variierende suksesskriterier .....	17
3.3.2	Kommunikasjonssjefens rolle er utvidet .....	18
3.3.3	Profesjonalisering .....	20
3.3.4	Sterkt voksende kommunikasjonsenheter .....	22
3.4	Spenningsforhold mellom kommunikasjonsenhet og fagavdeling .....	22
3.5	Departementsråden står mer sentralt .....	23
3.6	Endringsbehov og -muligheter .....	24
<b>4</b>	<b>Konturer av en utvikling .....</b>	<b>29</b>
4.1	Vide rammer gir rom for variasjon .....	29
4.2	Politikere og embetsverk mer integrert? .....	30
4.3	Statsrådene mer opptatt med politikkformidling? .....	31
4.4	Fagliggjøring av politikken? .....	33
4.5	Politikkformidling påvirker politikkutforming? .....	34
<b>5</b>	<b>Temaer for utviklingsarbeid .....</b>	<b>36</b>

---

## Oppsummering

Statskonsult har gjennomført en intervjuundersøkelse blant toppledere i departementene for å studere endringer i utfordringene i rollen som sekretariat for politisk ledelse. Sekretariatsrollen er her definert som embetsverkets bidrag til *politikkutforming*, bistand til *politikkformidling* og deltakelse i *taktisk-strategisk rådgivning* til politisk ledelse.

Det vises til kapittel 3 for en gjennomgang av funn fra intervjurunden.

På grunnlag av intervjurunden har vi i kapittel 4 skissert noen utviklingstendenser som vi tror er relevante for så vidt mange departementer at det kan være grunn til å vurdere implikasjonene:

### *Politisk ledelse og embetsverk arbeider mer integrert enn før?*

Den klassiske rolledelingen mellom politikk og forvaltning er fortsatt normgivende, men skillet mellom aktørene, politisk ledelse og embetsverk, trekkes stort sett bare overfor rent partipolitiske prosesser og fora. Hovedinntrykket er at politikere og embetsverk mer enn før jobber som del av samme lag, og at de føler seg bekvemme med det. Gråsonen mellom politikk og forvaltning blir større, både fordi flere befinner seg i gråsonen og fordi relasjonene mellom politikere og embetsverk er flere og tettere slik at det oftere kan oppstå tvil om rolleavgrensningen for den enkelte.

### *Statsrådene er mer opptatt av politikkformidling?*

Statsrådenes politiske framtid avhenger i økende grad av hvor gode de er til å få satt dagsorden til fordel for sine politiske budskap og framstå i et positivt lys. Dette tilsier at de blir stadig mer opptatt med politikkformidling og at de trenger embetsverkets profesjonelle bistand til dette. På denne bakgrunnen kan man forstå kommunikasjonsenhetenes vekst og at kommunikasjonssjefene synes å gå dypt i de taktisk-strategiske vurderingene. En slik utvidet rolle kan dessuten i større grad enn før oppfattes å være en del av en profesjonell kommunikasjonssjefs rolleutøvelse.

Når statsrådene orienterer seg mer mot politikkformidling, kan dette redusere oppmerksomheten om politikkutforming, og det kan da bli overlatt til statssekretærer og politiske rådgivere å gi foreløpige politiske avklaringer. Dette kan gi en større kontaktflate mellom politikere og embetsverk både i ”bredden” (ved at flere politikere involveres) og i ”dybden” (ved at statssekretærene involveres i tidligere faser av politikkutforming). Men hvis statsråden nedprioriterer egen deltakelse i politikkutforming, kan dette også være et signal til embetsverket om å bruke mindre tid og ressurser på de mer grunnleggende og langsiktige spørsmålene, for eksempel å skape bedre styring av sektoren.

### *Politikken fagliggjøres?*

Forventningene til embetsverket om mer oppdatert kunnskap og analyse til å underbygge politikken kan være et uttrykk for at politikken i mindre grad er

---

uttrykk for ideologiske forskjeller og i stedet er i ferd med å fagliggjøres. En konsekvens av dette kan være at sekretariatsrollen må orientere seg mer eksternt, ikke minst internasjonalt, bl.a. for å være oppdatert og for å kunne analysere ”i forkant” hvilke konsekvenser og muligheter som utviklingen kan ha for statsrådets politikk.

En fagliggjøring kan innebære et behov for å knytte direktoratene tettere til sekretariatsrollen for å få rask tilgang til faglige premissleveranser. Men i tillegg kan det være behov for en *felles kunnskapsutvikling* i en faglig dialog på tvers av det hierarkiske forholdet mellom departements- og direktoratsnivå.

*Politikkformidling påvirker politikktutforming?*

Medienes logikk synes å slå mer og mer inn i politikktutforming for eksempel ved at faglige innspill forenkles, personrelateres og pakkes inn i retoriske ”statements” fra statsråden. Men påvirkningen gjelder også *tempo*.

Embetsverket kan lett komme under et krysspress og i en tidsklemme: På den ene side er det et økende tids- og ressursbehov, både fordi politikktutforming skal bakkes opp med oppdatert kunnskap og analyse, og fordi alle nødvendige skritt skal tas mot feil og svakheter. På den andre siden er det et press for å gi rask respons med medievennlig timing og vinkling, uten hensyn til fagavdelingenes behov for tid og mulighet til å kvalitetssikre og nyansere budskapet.

På grunnlag av intervjurunden og vår egen analyse har vi angitt en rekke spørsmål og temaer for å stimulere til diskusjon og utviklingsarbeid i departementene enkeltvis eller i fellesskap. Disse spørsmålene er i hovedsak knyttet til de utviklingstendensene som er skissert ovenfor. Det vises til kapittel 5 for de enkelte spørsmålene.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Våren 2007 tok Statskonsult initiativ til et prosjekt for å se nærmere på utviklingen av departementenes sekretariatsrolle. Tanken var å intervju et antall toppledere for å belyse hvordan vilkårene for – og utøvelsen av - denne rollen har endret seg de senere årene.

En rekke utviklingstrekk gjør det interessant å se nærmere på sekretariatsrollen. For det første er det endringer i de eksterne utfordringene, bl.a. at den politiske dagsorden skifter raskere, at medietrykket på statsråden og departementet øker, at departementene stilles overfor en økende informasjonsmengde, og at teknologien åpner for nye kommunikasjonsmuligheter.

For det andre er det viktige endringer i hvordan departementene innretter seg for å møte utfordringene utenfra: Mange oppgaver er ført ut til underliggende organer for å øke kapasiteten til sekretariatsrollen, antall statssekretærer og politiske rådgivere er økt betydelig, og separate kommunikasjonsenheter er bygd opp.

## 1.2 Mål for prosjektet

Vi har formulert målene for prosjektet til å være

- å sette sekretariatsrollen på den forvaltningspolitiske dagsorden og å gi departementene et grunnlag for å utveksle erfaringer
- å identifisere relevante utviklingstemaer knyttet til sekretariatsrollen

Det bør presiseres at selv om prosjektet vil gi indikasjoner og innsikter i hvordan sekretariatsrollen utøves, har vi ikke pretensjoner om å dokumentere den faktiske utøvelsen av sekretariatsrollen. Selv med et bredere og mer systematisk datagrunnlag enn dette prosjektet bygger på, ville det være problematisk å fange inn og beskrive dette på en dekkende måte, både fordi variasjonene mellom departementene er store, fordi det dreier seg om personrelasjoner mellom de involverte aktørene, og fordi grenseflatene mellom politikk og administrasjon er i kontinuerlig endring.

Vår ambisjon er snarere å sette ord på og systematisere de problemstillingene som i departementene oppfattes som mest relevante i denne sammenhengen, og analysere hvordan dette kan formes til temaer og innfallsvinkler for arbeidet med å videreutvikle departementenes sekretariatsrolle.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se også Statskonsult-notat 2000:4 *Framtidens departement* der det bl.a. på grunnlag av tidligere departementsprosjekter ble gjort en analyse av departementenes framtidige utfordringer, særlig med tanke på rollen som sekretariat for politisk ledelse.

---

### **1.3 Metode og datagrunnlag**

Som kilder for datainnsamlingen har vi benyttet dokumentanalyse og intervjuer.

#### **Dokumentanalyse**

Dokumenter har vært en datakilde både i forbindelse med analysen og som utgangspunktet for intervjuene. Foruten offentlige dokumenter har vi hatt tilgang til enkelte interne dokumenter med relevans for departementenes sekretariatsrolle, bl.a. relatert til strategiarbeid og ulike internprosjekter mv.

#### **Intervjuer**

En intervjuguide ble utarbeidet til bruk som rettesnor for intervjuene og som hjelp til å systematisere svarene. Denne guiden ble noe videreutviklet etter hvert som de første intervjuene ga innspill til en bedre begrepsavklaring av innholdet i sekretariatsrollen.

Utvalget av informanter ble foretatt etter eget skjønn og etter samråd med enkelte av informantene. Det ble lagt vekt på å finne informanter med lang erfaring, gjerne fra posisjoner i ulike departementer. Hovedvekten ble lagt på departementsråder og kommunikasjonssjefer, men vi intervjuet også et antall ekspedisjonssjefer. På den politiske siden har vi intervjuet tre politikere fra forrige regjering og tre fra den nåværende. Våre forespørsler ble møtt med velvilje og med interesse for problemstillingene. Enkelte forespurte av slo likevel å bli intervjuet, bl.a. med henvisning til at dette er et følsomt og personrelatert tema.

Til sammen er det gjennomført 27 intervjuer fordelt på 14 departementer. For å ivareta informantenes anonymitet gjengir vi ikke navneliste over de intervjuede og heller ikke hvilke departementer de tilhører.

### **1.4 Leserveiledning**

I neste kapittel redegjør vi for hva vi har lagt til grunn som hovedelementer i begrepet sekretariat for politisk ledelse.

I kapittel 3 gjengis tendenser og utfordringer i vårt intervjumateriale når det gjelder politikkutforming, politikkformidling, forholdet mellom fagavdelinger og kommunikasjonsenheter, samt departementsrådsrollen.

I kapittel 4 forsøker vi på grunnlag av intervjumaterialet å skjelne konturer av en utvikling som kan gjelde mange av departementene, og som det kan være grunn til å vurdere implikasjonene av.

I kapittel 5 har vi på grunnlag av materialet angitt mulige utviklingstemaer til vurdering for departementene enkeltvis eller i fellesskap.

---

## 2 Utdyping av tema og problemstillinger

### 2.1 Begrepet sekretariat for politisk ledelse

Begrepet *sekretariat for politisk ledelse* eller *statsrådens sekretariat* er ikke nytt. Det ble for eksempel brukt av Modalsli-utvalget: ”Man bør tilstrebe en nedbygging av departementene slik at de kan fungere effektivt som statsrådenes politiske sekretariater.”<sup>2</sup>.

Ambisjonen om avlastning har vært knyttet til at flest mulig oppgaver som ikke har et politisk tilsnitt, bør føres ut av departementene og overlates til direktorater. Denne tanken kan spores tilbake helt til tidlig etterkrigstid og kom bl.a. offisielt til uttrykk midt på 1950-tallet i forbindelse med initiativet til å styrke statsministerens kontor og avlaste statsrådene.<sup>3</sup>

I Modalsli-utvalgets innstilling heter det også at ”med små departementer og sakområdet begrenset til viktig politisk arbeid” vil statsrådene få mer tid til å drøfte og behandle sentrale politiske spørsmål i regjeringsskollegiet.

Regjeringen sluttet seg til dette elementet av Modalsli-utvalgets innstilling. Blant annet i stortingsmeldingen om administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid<sup>4</sup>, heter det at departementene må bli ”mer effektive sekretariater” for statsrådenes politiske oppgaver. Det heter også at departementene må være ”overordnede politiske og administrative styrings- og planleggingsorganer”.

Denne tanken om å gjøre departementene bedre i stand til å kunne bistå statsråden i det mer politisk betonte arbeidet har siden stått sentralt i de fleste omorganiseringer på departementsnivå. Derfor har det vært foretatt en rekke overføringer til underliggende organer av rutinepregede oppgaver, enkeltsaksavgjørelser og andre sakstyper av mer faglig/teknisk karakter. For en rekke sektorer er det også blitt opprettet særskilte klagenemnder slik at departementene også avlastes for klagesaksbehandling.

Det er senere påpekt at uttrykket ”*politiske sekretariater*” kan lede til den misoppfatning at embetsverket skal opptre med *partipolitisk* lojalitet overfor statsråden. Dette ville i så fall bryte med den balansen en embetsmann skal ivareta mellom kravene til lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Det er derfor vurdert som mer korrekt å bruke betegnelsen ”*statsrådens sekretariat*” eller ”*sekretariat for politisk ledelse*”<sup>5</sup>. For å understreke dette poenget er det i bl.a. Justisdepartementet valgt å bruke uttrykket ”*faglig sekretariat for politisk ledelse*”.

---

<sup>2</sup> Modalsli-utvalget, 1970, s.78

<sup>3</sup> St.prp. nr 121, 1955-56

<sup>4</sup> St.meld. nr 31, 1975-76, s.7

<sup>5</sup> St.meld. nr 11, 2000-01, s. 12



---

### **Avgrensning mot andre roller**

Begrepet ”sekretariatsrollen” (eller sekretariatsfunksjonen) er ofte brukt når departementene vurderer sin interne organisering, spesielt når det gjelder å styrke departementenes evne til å betjene statsråden. Det er imidlertid ikke entydig hva dette begrepet er ment å omfatte.

Enkelte tenderer til å oppfatte sekretariatsrollen som ensbetydende med alt det et departement gjør. Men i så fall blir begrepet for omfattende og til mindre hjelp for en analyse. Vi har sett det slik at rollen som sekretariat for politisk ledelse er en av flere roller som departementene kan sies å spille. De øvrige rollene har vi inndelt slik:

- utøvelse av myndighet, primært ved enkeltvedtak eller forskrifter
- gjennomføring av sektorpolitikk overfor kommuner, næringsliv, organisasjoner, borgere mv. innenfor politisk gitte rammer
- styring og oppfølging av underliggende virksomheter (etatsstyring) og statseide selskaper (eierstyring).

Sekretariatsrollen kan ikke skarpt avgrenses mot disse rollene fordi alt i departementet er potensielt politisk. Det kan når som helst skje en politisering av saker som normalt tilhører en av de andre rollene, for eksempel ved at det reises kritikk mot statsråden for manglende evne til å kontrollere en underliggende etat som har gjort noe kritikkverdigg. I så fall må embetsverket *som sekretariat* betjene statsråden ved å foreslå tiltak for eksempel for å innskjerpe departementets rolle som effektiv etatsstyrer, og ved å bistå i å håndtere situasjonen overfor mediene. Men tilbake i en ”normalsituasjon” vil departementet igjen kunne drive ordinær, løpende etatsstyring innenfor fullmakter gitt av statsråden.

I de øvrige rollene opptrer embetsverket altså selv utadrettet iht. statsrådets fullmakt. Sekretariatsrollen innebærer derimot en betjening av den politiske ledelsen, særlig for å forberede statsrådets egen utadrettede aktivitet.

## **2.2 Innholdet i sekretariatsrollen**

Vi har inndelt den direkte betjeningen av den politiske ledelsen i to hovedelementer: bidrag til *politikkutforming* og bistand til *politikkformidling*.

### **2.2.1 Bidrag til politikkutforming**

Embetsverkets bidrag til politikkutforming er faglig forberedelse av statsrådets politikk og skjer typisk i de prosesser som går forut for politiske ramme-/prinsippvedtak i regjering og storting (utarbeiding av stortingsdokumenter, handlingsplaner, forberedelse av regjeringnotater mv).

Bidrag til politikkutforming vil også omfatte å utvikle, utdype og underbygge statsrådets policy eller enkeltutspill, å utforme/begrunne svar på henvendelser statsråden har fått, å foreslå svar på andre statsråders forslag osv. Forberedelse til taler og møter, innspill til svar på spørsmål fra Stortinget mv. kan også sees som bidrag til politikkutforming. Når det gjelder taler, vil det imidlertid være en

---

flytende overgang til det som heller kan oppfattes som bistand til politikkkformidling (se nedenfor).

Vi ser det også som bidrag til politikkkutforming hvis embetsverket gir statsråden råd om ting det ikke er spurt om. Det kan være å foreslå en utdyping eller utbygging av departementets politikk innenfor de politiske rammer som statsråden har trukket opp. Det kan også være aktuelt å fremme sektorfaglige, prosedyremessige og juridiske motforestillinger mot statsrådens politiske linje i en bestemt sak. Embetsverket skal sørge for at enhver sak er faglig belyst og at statsråden ikke kommer i forlegenhet utad. Dette omfatter også å sørge for at statsråden kan overholde sin informasjonsplikt overfor Stortinget.

For å kunne gi relevante bidrag til politikkkutforming må embetsverket ha en løpende overvåking av sine fag- og politikkområder. Statsråden må kunne betjenes med ulike typer faglig/politisk oppdatering, uten at dette nødvendigvis munner ut i forslag til endret politikk.

Departementene kan velge å få analyser og utredninger utført eksternt, men det å sette materialet inn i en politisk kontekst og utforme et relevant beslutningsgrunnlag for statsråden vil alltid tilhøre departementets egen rolle. Politisk forståelse er en nødvendig egenskap ved en vel fungerende sekretariatsrolle.

### **2.2.2 Bistand til politikkkformidling**

Embetsverkets bistand til politikkkformidling dreier seg primært om bistand til å formidle utad hva som er innholdet i politisk vedtatte planer og beslutninger, samt den politiske ledelsens standpunkter til aktuelle saker.

Embetsverkets bistand kommer til uttrykk på flere måter. For det første vil det dreie seg om å håndtere henvendelser fra mediene om å få opplysninger, intervjuer, kommentarer osv. Da skal det formidles kontakt med relevant fagavdeling og/eller politisk ledelse og sørges for at svar blir gitt raskt.

For det andre bistår embetsverket statsråden med tilsvar til medieoppslag og utspill bl.a. for å imøtegå misforståelser av gjeldende politikk. Embetsverket må ha en kontinuerlig beredskap for å håndtere slike situasjoner raskt. I denne sammenhengen kan vi snakke om en reaktiv politikkkformidling.

For det tredje ytes kommunikasjonsfaglig bistand til å forme og tydeliggjøre statsrådets egne budskap, altså en proaktiv politikkkformidling, for eksempel i forbindelse med lansering av større reformer. Dette kan for eksempel omfatte forberedelse av intervjuer og pressekonferanser, bistand til innlegg og taleskriving mv. I tillegg gir nettsiden *regjeringen.no* nå regjeringen og den enkelte statsråd i realiteten en egen mediekanal til å formidle politiske budskap.

### **2.2.3 Taktisk-strategisk rådgivning**

De to hovedelementene i sekretariatsrollen har et faglig fundament, hhv. sektorfaglig og kommunikasjonsfaglig.

---

Nknyttet til begge disse to hovedelementene kan vi imidlertid også se et *taktisk-strategisk* element. Dette innebærer å gi politisk ledelse råd om tilrettelegging, innretning og timing av *prosessene* for politikktutforming og politikkkformidling. Dette kan skje både i et helt kortsiktig (taktisk) perspektiv og i et noe mer langsiktig (strategisk) perspektiv. Uansett kommer embetsverket her svært nær den politiske sfæren, og det er ikke nødvendigvis gitt hva som skal oppfattes som en legitim del av embetsverkets rolle i denne sammenhengen.

Når det gjelder *politikktutforming*, kan taktisk-strategisk rådgivning dreie seg om hvordan, når og i hvilken sammenheng politiske saker bør forelegges for andre departementer og framlegges for regjeringen. For å kunne gi slike råd må det forutsettes at embetsverket bl.a. har god forståelse for eget og andre departementers politikk og posisjonering, og at de har sikker kunnskap om hva som er mulige og nødvendige prosedyrer i slike sammenhenger.

Når det gjelder *politikkkformidling*, kan det hevdes at det kommunikasjonsfaglige også omfatter det taktisk-strategiske elementet. Det vi uansett sikter til med taktisk-strategisk her, er forhåndsvurderinger og rådgivning om timing og vinkling av statsrådets utspill sett på bakgrunn av andre aktørers forventede reaksjoner. Konkret kan dette også være aktuelt som regisering av statsrådets deltakelse på møter og arrangementer. I tillegg til statsrådets egne utspill kan det taktisk-strategiske dessuten bl.a. gjelde hvordan krisepregede beslutningssituasjoner bør håndteres overfor mediene.

## 2.3 Utgangspunkt og premisser

Vårt utgangspunkt for denne undersøkelsen er en antakelse om at departementenes utfordringer i sekretariatsrollen er i ferd med å endre seg, både på grunn av endringer i omgivelsene og pga. endringer i departementene selv. Vi skal her kort nevne en del faktorer med relevans for sekretariatsrollen. Dels dreier dette seg om veldokumenterte utviklingstrekk, dels er det utviklingstrekk som bygger på mer eller mindre vanlige antakelser.

### *Medietrykket er sterkt økende*

Mediene er langt mer personfokusert og stiller større og oftere krav til informasjon og vurderinger enn tidligere. Antall radio- og TV-kanaler som etterspør stoff fra departementene og uttalelser fra politisk ledelse har økt kraftig, og antall journalister er doblet de siste 20 årene: I 1987 var det ca 4500 organiserte journalister, mens det i dag er ca 9200.<sup>6</sup> Med nettutgaver og utvidede nyhetssendinger er mediepresset blitt døgnkontinuerlig. Dette må antas å få konsekvenser for politisk ledelses behov for bistand til å håndtere henvendelser.

### *Kamp om dagsorden*

Den politiske dagsorden synes å skifte mye raskere enn før. Det stiller økende krav til tempo og ”håndteringsberedskap” i embetsverket når det gjelder å gi faglige innspill til den politiske ledelsens respons på daglige medieoppslag. Samtidig blir det vanskeligere for regjeringen og statsrådene å slippe til i

---

<sup>6</sup> Kilde: Norsk Journalistlags nettside

---

mediene med sine politiske budskap. Hva betyr dette for utøvelsen av sekretariatsfunksjonen, spesielt når det gjelder bistand til politikkformidling?

#### *Økt informasjonsmengde og økt samordningsbehov*

En vanlig antakelse er at departementene står overfor en økende og mer kompleks og tverrsektoriell informasjonsmengde, bl.a. med bakgrunn i internasjonalisering av departementenes fagområder. Dette stiller krav til å kunne identifisere hva som er faglig og politisk relevante hendelser og utviklingstrekk, eventuelt på tvers av departementsgrenser, slik at statsråden (og regjeringen) kan gis løpende oppdateringer og eventuelt nærmere analyser av dette.

#### *Faglig autoritet under press?*

Eksterne fagmiljøer med konkurrerende modeller og virkelighetsoppfatninger, vil kunne utfordre departementenes faglige autoritet og svekke tiltroen til departementene som fagmiljøer. Dette vil kunne redusere troverdigheten overfor medier og opinion og gjøre det vanskeligere for statsråden å formidle politikken.

#### *Økende krav til åpenhet og dialog*

Det kan se ut til at det nå stilles større krav til at politikktutforming skjer i direkte dialog med eksterne interessegrupper. Mediene bidrar dessuten til at slike dialoger til dels blir ført i full offentlighet. Dette stiller krav til embetsverkets evne til å håndtere slike prosesser.

#### *Flere kommunikasjonskanaler på kryss og tvers*

Teknologien har åpnet for bruk av kommunikasjonskanaler (e-post mv) som gjør det vanskeligere å opprettholde velordnede kommunikasjons- og beslutningsprosesser. Politisk ledelse kan nås direkte og kan selv velge å ta direkte kontakt i langt større grad både innad og utad.

#### *Stortinget mer krevende*

De siste 10-15 årene er Stortinget blitt langt mer krevende og aktivistisk overfor skiftende regjeringer, spesielt i situasjoner med mindretallsregjeringer. Dette har bl.a. kommet til uttrykk i et sterkt økende antall spørsmål til statsrådene, Dokument 8-vedtak osv. Samtidig er det etablert et system med åpne høringer som i en periode kan ta svært mye av departementenes kapasitet. Med i dette bildet hører også Riksrevisjonens sterkt økende satsing på forvaltningsrevisjon, som også belaster departementenes kapasitet og påvirker deres arbeidsmåte.

### **Interne endringer**

Det er også en rekke endringer i hvordan departementene innretter seg for å møte utfordringene utenfra, bl.a. :

#### *Økt kapasitet for sekretariatsrollen*

Over flere tiår har det vært et uttalt behov for å skape mer rom for sekretariatsrollen. En rekke oppgaver knyttet til andre roller er derfor ført ut av departementene for å gi økt kapasitet til å betjene politisk ledelse. I de senere årene er særlig etableringene av Politidirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet uttrykk for dette.

---

Et annet og langt nyere trekk er etablering av særskilte analyseenheter som skal kunne bidra i sekretariatsrollen med bedre kunnskapsgrunnlag for statsrådets politikk. Fire departementer har i dag slike enheter på avdelingsnivå.

#### *Styrket kapasitet i politisk ledelse*

Skiftende regjeringer har over tid gradvis økt antall statssekretærer og politiske rådgivere. Da Borten-regjeringen tiltrådte i 1965, var det med 15 statsråder, 10 statssekretærer og 3 personlige sekretærer, til sammen 28 politikere. Da Stoltenberg II-regjeringen tiltrådte 40 år senere, var det med 80 politikere (19 statsråder, 42 statssekretærer og 19 politiske rådgivere). Det er altså nesten en tredobling. Til sammenlikning har antall departementsavdelinger økt fra 64 til 99 over samme tidsrom.<sup>7</sup>

#### *Oppbygging av kommunikasjonsenheter*

I løpet av de siste 10-15 årene har det skjedd en til dels kraftig oppbygging av kommunikasjonsenheter i departementene. Nesten alle slike enheter er organisert i egen stab under departementsråden, og det er vanlig at kommunikasjonsjefen møter i departementets ledermøte på linje med ekspedisjonssjefene.

Samlet omfatter kommunikasjonsenhetene nå ca 110 medarbeidere, mens sammenliknbare tall i 1992 og 1997 var hhv. ca 30 og ca 50 medarbeidere.<sup>8</sup>

Selv om kommunikasjonsenhetene har vokst i alle departementer, er det samtidig stor variasjon i størrelsen, spesielt når en tar departementets størrelse i betraktning: Relativt størst er kommunikasjonsenheten i KRD med 9 ansatte, mens departementet for øvrig har 4 avdelinger og 149 ansatte. Den andre ytterligheten er FIN som har en kommunikasjonsenhet med bare 4 ansatte sett i forhold til 7 avdelinger og 281 ansatte.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Kilde: Statskalenderen

<sup>8</sup> Kilde: Regjeringskvartalets telefonkatalog. Hvis man holder intern informasjon, intranett mv. utenfor, vil tallene være noe mindre. I et avisoppslag oppgis det at det nå er rundt 90 kommunikasjonsmedarbeidere "med pressekontakt", mens tallet for 1997 var 31 (Aftenposten 10.03.07)

<sup>9</sup> Kilde: Regjeringskvartalets telefonkatalog og St.prp. nr 1 (2007-2008)

---

## 3 Funn fra intervjuer og dokumentstudier

Generelt er det lite forskjell mellom svarene fra politikerne og svarene fra embetsverket. Nedenfor gjengir vi politikernes svar særskilt når disse skiller seg i noen grad fra de øvrige informantene.

### 3.1 Sekretariatsrollen generelt

#### Betydningen av sekretariatsrollen

Et spørsmål til informantene gjaldt hvor viktig sekretariatsrollen er. Som ventet så de fleste denne rollen som den mest utfordrende for deres respektive departementer. Dette ble i første rekke satt i sammenheng med at den politiske dagsorden er mer mediestyrt og at statsrådene må forholde seg mer aktivt til dette enn tidligere. Embetsverkets evne til å betjene sin statsråd i denne sammenhengen blir tilsvarende viktig.

Denne vurderingen er i samsvar med tall fra en fersk undersøkelse, der lederne bl.a. ble bedt om å krysse av for hvilke områder de opplevde at utfordringene er størst. Områdene *forholdet til politisk ledelse* og *forholdet til mediene* fikk avkryssing fra hhv. 60 % og 58 % av topplederne (departementsråder, ekspedisjonssjefer og kommunikasjonssjefer) i departementene.<sup>10</sup>

Et annet aspekt ved utfordringene er at det primært er i sekretariatsrollen at embetsverket må håndtere gråsonen mellom politikk og administrasjon. Flere av informantene vurderte det likevel slik at dette ikke er blitt spesielt mer problematisk i deres departement. For øvrig var det ingen av informantene som reservert seg mot at sekretariatsrollen også omfatter taktisk-strategisk rådgivning, altså at slik rådgivning må sees som en legitim del av embetsverkets rolle.

Denne holdningen kan sammenholdes med et annet funn i den nevnte topplederundersøkelsen: Da lederne ble bedt om å ta stilling til påstanden: *"mitt mandat og handlingsrom er tilfredsstillende avklart med overordnet instans/politisk ledelse"*<sup>11</sup>, så nær 85 % seg enige eller delvis enige.

Om de ser store utfordringer i forholdet til politisk ledelse betyr altså ikke at forholdet til politikerne er konfliktfylt eller at de fleste ledere i departementene opplever problematiske rolleforventninger. Lang erfaring og innarbeidede holdninger ("det sitter i veggene") ble nevnt som bakgrunn for at man klarer å opprettholde en balanse mellom lojalitet og nøytralitet selv om forventningene til sekretariatsrollen er økt. Enkelte pekte på at relativt hyppige regjeringsskifter bidrar til å skjerpe bevisstheten om rolledelingen mellom politikere og embetsverk.

---

<sup>10</sup> Bare området "strategisk styring" fikk høyere score (69%). Til sammenlikning var det 34 % som krysset av for "omstilling og endringsledelse" (FADs topplederundersøkelse 2007)

<sup>11</sup> FADs topplederundersøkelse 2007

---

Av dem som erkjente at det kunne være økende problemer i slike sammenhenger, var det enkelte som så at det i ettertid kunne diskuteres om de i enkelte tilfeller hadde vært med på å overskride grensene ved å gli over i politikerrollen. Andre pekte bl.a. på at embetsverket merker økende forventninger om å fremme statsrådets politiske prosjekt, for eksempel ved egnet bruk av statistikk og analyse. Dette setter økt press på den faglige integriteten både for den enkelte og for embetsverket mer generelt. Vi noterte også enkelte bekymringer for at sekretariatsrollen kan medføre at man svekker omgivelsenes tillit til embetsverket som fagmiljø.

Noen pekte også på rollen som etats- og eierstyrer som utfordrende, dels fordi det er flyttet ut saksområder med fagkompetanse som kan være politisk viktig, dels fordi enkelte underliggende organer har fått en grad av selvstendighet som kan være vanskeligere å håndtere.

### 3.1.1 Avgrensning og begreper

De fleste kjente seg godt igjen i vår avgrensning av sekretariatsrollen. Enkelte ville knytte rollen til både forberedelse og gjennomføring av statsrådets politikk, men her er det interessant å legge merke til at ”gjennomføring” i denne sammenhengen av flere informanter oppfattes som ensbetydende med at reformen/vedtaket har nådd fram til målgruppene og mediene/opinionen uten nevneverdig ”støy”. Det siktes altså ikke til den administrative tilretteleggingen for å realisere et vedtak, slik spørsmålet trolig ville ha blitt oppfattet på et lavere nivå i hierarkiet.

Når det gjelder det taktisk-strategiske elementet, kan det nevnes at vi i de første intervjuene brukte uttrykket *taktisk-politisk* rådgivning<sup>12</sup>. Det vakte enkelte motforestillinger, trolig fordi det kunne oppfattes som en mistenkeliggjøring av embetsverkets rolle. Det var imidlertid ingen innvendinger mot at det taktisk-strategiske elementet ble regnet som en legitim del av sekretariatsrollen. Men det ble da gjerne samtidig understreket at det er forskjell mellom slike vurderinger og partipolitiske vurderinger.

### 3.1.2 Utvikling over tid

Vi fikk generelt bekreftet vår antakelse om at departementene bruker en større andel av sine ressurser på sekretariatsrollen enn tidligere<sup>13</sup>, spesielt når det gjelder bistand til politikkformidling. Her står selvsagt oppbyggingen av kommunikasjonsenheter sentralt, men enkelte pekte også på at fagavdelingene nå er (og bør være) mer opptatt av politikkformidling enn tidligere.

Det ble av mange understreket at utformingen og utøvelsen av sekretariatsrollen har et sterkt personavhengig element ved at den enkelte statsråd har individuelle ønsker og behov som embetsverket må tilpasse seg, og at den enkelte departementsråd også setter sitt preg på hvordan sekretariatsrollen utøves. Flere hadde derfor vanskelig for å se noen klare utviklingstrekk, for eksempel i retning av at embetsverket har beveget seg mer over mot en politikerrolle. Men

---

<sup>12</sup> Uttrykket er bl.a. brukt i omtalen av embetsverkets rolle i St.meld nr 11, 2000-2001

<sup>13</sup> For 10 år siden varierte andelen av personalressurser til sekretariatsrollen mellom 37 % (FIN) og 13 % (UD) blant de departementer der det ble målt (Statskonsult 1999)

---

dette kan også tolkes som at rollen nå mer fleksibelt tilpasses den enkelte statsråd, mens embetsverkene før var mer rutinstyrt og mindre følsomme for individuelle behov. Enkelte mente at rollen har vært relativt stabil over lang tid og viste til at allerede i de første etterkrigsårene var det embetsmenn i enkelte departementer som utfordret rolleavgrensningen mer radikalt enn det som kan sies å være tilfellet i dag.

De aller fleste informantene var imidlertid enige i at statsrådenes forventninger til sekretariatsrollen er blitt større, iallfall når det gjelder bistand til politikkformidling og det vi kaller taktisk-strategisk rådgivning. Blant annet ble det vist til at embetsverket i sin rådgivning nå forventes å ta mer høyde for det politiske landskap som statsråden er i, uten at embetsverket dermed skal identifisere seg med statsråden.

Det ble også oppgitt at embetsverket nå i større grad inviteres inn i åpne, taktisk-strategiske diskusjoner med politikerne, og flere mente at motivasjonen i embetsverket er blitt større for å gå aktivt inn i taktisk-strategisk rådgivning. Rolleforståelsen synes å bli satt på større prøver enn tidligere.

En annen side ved dette er at overføring av oppgaver til underliggende organer har gjort at større deler av departementene er involvert i sekretariatsrollen, slik at flere på lavere nivå i departementshierarkiet (og tidligere i karrieren) får erfaring med å håndtere utfordringene i denne rollen.

Enkelte av politikerne med variert erfaring ga på sin side uttrykk for at de har merket en sterk utvikling av sekretariatsfunksjonen. En av dem sammenliknet med situasjonen for ca 15 år siden: *"Mye har forandret seg – det er mye mer proft og høyere tempo nå."*

På den annen side var det også uttalelser om at embetsverkets kompetanse på politikkformidling nok har sine begrensninger. Som en departementsråd sa: *"Politikere er stort sett flinkere til å vurdere hvordan folk oppfatter ting enn det vi er"*.

### **3.1.3 Om å avgrense mot politikerrollen**

Det er variasjoner mht. hva som legges i taktisk-strategisk rådgivning og hvor man trekker opp grensene mot partipolitisk rådgivning. Når vi spør mer konkret om hvor langt embetsverket kan og bør gå, er det typisk at man ikke kan definere dette generelt, men at man mener å vite det når man er i den konkrete situasjonen. Flere viste bare til innebygde "ryggmargsreflekser", men her er noen eksempler på uttalte "tommelfingerregler":

- Ikke delta i statsrådets forhold til eget parti og i forberedelser til valgkamp
- Ikke bidra til finter og angrep mot statsrådets politiske motstandere
- Råd skal gis ut fra en faglig plattform som også kunne ha vært brukt overfor en statsråd av en annen politisk farge.
- Faglig, men ikke personlig engasjert, ikke identifisere seg med statsråden
- Regelmessig stille seg kontrollspørsmålet: Er jeg nå i ferd med å innta politiker-rollen?



- 
- Selge inn regjeringens politikk, ”make the minister look good”, men holde klar avstand til ”spinn”<sup>14</sup>
  - For å unngå å få et for nært forhold bør statsråden ikke tiltales ved fornavn.

Som det framgår av disse uttalelsene, er det variasjoner i hvor strengt man oppfatter rammen for embetsverkets rolle. Hvis man er sterkt involvert i å få statsråden til å framstå positivt i mediene (”make the minister look good”), innebærer vel det å gå lengre i retning av den politiske rådgiverrollen enn å bare gi faglige råd som kunne ha vært gitt enhver statsråd.

## 3.2 Politikktutforming: Tendenser og utfordringer

### 3.2.1 Faglig kvalitet viktigst

Vi spurte informantene om hvordan de kan vurdere om embetsverket ”gjør en god jobb” med politikktutforming. Det typiske svaret var at faglig kvalitet er grunnleggende. Andre gode egenskaper kan ikke kompensere for det. Blir departementet tatt i faglig feil, er det ødeleggende for statsråden. Dette kriteriet ble av enkelte utviklet videre til å omfatte at statsråden også skal bli faglig veiledet om alternativene, hva som er handlingsrommet, og hva som er konsekvensene. Andre viste til at det er en embetsplikt å sørge for at enhver sak er faglig belyst, også om dette innebærer opplysninger som ikke passer det aktuelle politiske prosjektet så godt.

Ellers ble det pekt på at politisk forståelse er svært viktig, og at det er blitt viktigere i de senere årene. Flere viste til at det er et dårlig sekretariat for politisk ledelse som legger fram forslag som ikke er politisk relevante for statsråden. Politisk forståelse kan også omfatte å ”være i forkant” mht. å forberede seg på det som blir viktig for statsråden i neste omgang.

Enkelte nevnte evnen til å samarbeide med andre departementer som viktig, mens andre var inne på at for statsråden er det viktig at embetsverket overholder pålagte frister, bl.a. for å unngå å komme i en vanskelig situasjon overfor Stortinget.

### 3.2.2 Saksflyten har endret seg

Mange av informantene var inne på at saksflyten for politikktutforming har endret seg, men svarene gikk tilsynelatende i litt forskjellig retning: En oppfatning var at det har vært en utvikling mot at departementsråden i større grad enn før ”samler trådene” og er knutepunktet i saksgangen, iallfall for de viktigere sakene.

En annen oppfatning var at saksgangen tidligere typisk gikk via departementsråden, mens det nå går mer direkte mellom fagavdelingene og politisk ledelse (men med kopi til departementsråden). Tjenestevei er dessuten supplert med uformell kommunikasjon på kryss og tvers via nye kommunikasjonsformer, også mellom politisk ledelse og lavere nivåer i

---

<sup>14</sup> Se note under pkt. 3.3.2.

---

hierarkiet, selv om dette ikke er i tråd med interne retningslinjer. Flere av de politikerne vi intervjuet, så imidlertid positivt på å ha direkte tilgang til de relevante personene i embetsverket.

#### *Mer dialog mellom politisk ledelse og embetsverk*

En annen endring som påpekes av mange er at sakene nå går mer ”fram og tilbake” mellom embetsverk og politisk ledelse. Uttrykk som dialog, ”sparring” og ”uttesting” ble brukt for å beskrive dette. Her spiller det nok inn at politisk ledelse i mange av departementene har større kapasitet, og i enkelte departementer har det gått langt i retning av en kobling mellom den enkelte statssekretær og utvalgte fagavdelinger. Dette gir politisk ledelse bedre mulighet til å følge – og eventuelt legge føringer for - politikktutformingene i tidlige faser.

Selv om sakene går mer fram og tilbake mellom nivåene, betyr ikke at det er større rom for ”omkamper”, iallfall ikke i betydningen at embetsverket trenerer eller kjører sin egen agenda. Inntrykket er snarere at det er en høyere terskel enn før for den type omkamper, idet embetsverket synes å legge stor vekt på å spille med innenfor gitte politiske rammer.

### **3.2.3 Større behov for samordning, men også større evne?**

På spørsmål om politikktutformingene var for sterkt avgrenset til eget ansvarsområde og for lite orientert mot tverrsektorielle sammenhenger, var det flere som sa seg enig, ikke minst blant politikerne og i departementer som er mer avhengige av andre departementer for å nå sine mål. Det ble også vist til at denne utfordringen er økende, bl.a. ved at det forventes utredning og avveining av flere (potensielt motstridende) hensyn og verdier enn før, og ved at politikkområder oftere endrer seg mht. innbyrdes samordningsbehov.

Enkelte mente at den samordningsmekanismen som ligger i regjeringskonferansene er under sterkt press bl.a. ved at det settes altfor korte frister for merknader fra andre departementer og at dette går ut over kvaliteten i samordningen. Andre pekte på at det nå er bevisst mindre bruk av permanente statssekretærutvalg bl.a. til samordningsoppgaver fordi dette har vist seg som en lite effektiv arbeidsform.

Det var imidlertid også motforestillinger til dette. For det første ble det vist til at SMK har styrket sin samordningsrolle, og at embetsverkene nå i større grad forventes å ha hele regjeringens politikk for øyet når de utarbeider sine råd og forslag.

For det andre pekte flere på at departementsrådene nå møtes regelmessig med de muligheter for samsnakking og uformell samordning som dette gir. Det ble sagt at i noen tilfeller får små og uformelle departementsrådsgrupper i oppgave å løse opp i fastlåste saker, men vi har ellers få indikasjoner på i hvor stor grad dette potensialet faktisk utnyttes.

### **3.2.4 Norm om faglig uavhengighet fortsatt gyldig**

På spørsmål om embetsverkets faglige uavhengighet var informantene samstemt om at politisk ledelse skal gjøres kjent med alle faglig funderte

---

motforestillinger i den grad de er relevante. Når en reform eller beslutning lanseres utad, skal statsråden helst ikke møte et eneste saklig motargument som det ikke er gjort oppmerksom på før beslutningen. Vi fikk ingen indikasjon på at denne normen sto svakere enn tidligere. Snarere var enkelte inne på at det var lettere å gi uttrykk for slikt nå når det generelt er mindre respekt for hierarkiske posisjoner. De fleste så for øvrig dette mer som et uttrykk for aktiv lojalitet enn som uttrykk for faglig uavhengighet.

Fra politikersiden ble det uttrykt tilfredshet med embetsverkenes evne og vilje til motforestillinger og til å sette politikerne inn i de faglige dilemmaene, og det ble også understreket at en god og trygg statsråd aktivt etterspør faglige råd og motforestillinger og har evne til å håndtere dem på en god måte.

*.. men fagligheten er under press?*

Utfordringen for embetsverket kan sies å være å gi statsråden et faglig holdbart og relevant beslutningsgrunnlag raskt nok. Her pekte enkelte av informantene på et tilbakevendende spørsmål: Hvor grundig skal det utredes? Hva er "godt nok" som faglig beslutningsgrunnlag? Flere var inne på at høyt tempo og korte frister innebærer at det ikke er rom for de mer grunnleggende spørsmålene, for eksempel om valg av styringsvirkemidler: Man velger det man har brukt før. I slike sammenhenger kan det være fristende å vise til "faglige hensyn" som et argument i seg selv, uten at det faktisk ligger en begrunnet vurdering bak.

Embetsverkets faglighet kan også komme under en annen type press. Flere av informantene var inne på at det er økende forventninger om å levere et mer omfattende og mer oppdatert kunnskapsgrunnlag både med tanke på ny politikk og for å underbygge gjeldende politikk. Som det ble sagt: "*Når det er debatter, skal statsråden kunne stå fram med faglig tyngde*".

Det kanskje mest typiske uttrykket for denne tendensen er at reformforslag forventes å bli underbygd med kartlegging, forskning og statistikk i forkant, for så å bli evaluert eksternt i etterkant. Mens man for 20-30 år siden ofte var henvist til å resonnerer prinsipielt og på grunnlag av egen erfaring og fagkompetanse, er embetsverket nå typisk opptatt med å formulere og utlyse oppdrag som kan skaffe relevant oppdatert kunnskap, og med å håndtere et økende antall konsulent- og forskningsrapporter som skal tolkes og nyttiggjøres ved å settes inn i statsrådets politiske kontekst.

*Direktoratene som faglige premissleverandører*

Som følge av at viktige saksområder er flyttet ut, kan direktoratene bli viktigere som premissleverandører for politikktutforming. Enkelte var derfor inne på spørsmålet om hvordan direktoratenes fagkompetanse kan nyttiggjøres bedre som bidragsyter i sekretariatsrollen.

I denne sammenhengen ble det understreket at også etatslederne bør ha god politisk forståelse: De må kjenne sin rolle i forhold til statsrådets rolle og for eksempel ikke gå ut med sine syn på prioriteringsspørsmål som tilligger statsråden. Samtidig er det sterkt uønsket med direkte kontakt mellom etatsledere og statsråden uten at departementets embetsverk er til stede.

---

### 3.2.5 Sterkere føringer fra statsråden?

*Statsrådene kommer ikke tomhendt*

Vi spurte om nye statsråder har mindre politikk ”med seg” til departementet enn tidligere, slik at det nå faller mer på embetsverket når det gjelder å utforme og utdype departementets politikk. Enkelte bekreftet dette inntrykket, men flere svarte negativt og trakk bl.a. fram de siste regjeringers politiske styringsdokumenter, hhv. Sem-erklæringen og Soria Moria-erklæringen, som gir til dels detaljerte anvisninger for politikken som skal føres på sentrale felter. Andre var dessuten inne på at politikerne i større grad legger tidlige føringer i prosessene for politikktutforming, trolig med tanke på hvordan de skal kunne få aksept og gjennomslag for politikken i senere faser.

Vi fikk heller ingen indikasjoner på at statsrådene i økende grad går utenom embetsverket og søker råd eksternt, eller at de bringer eksterne fagmiljøer med seg inn i departementet.

*Behov for klare og tydelige signaler fra statsråden*

De intervjuede politikerne var relativt samstemt om ett svar på hva som er viktigst for å oppnå en god sekretariatsfunksjon: Det er å gi embetsverket tydelige signaler om hva som ønskes av råd både mht. faglig substans og prosess.

Enkelte hadde i denne forbindelse også refleksjoner om at betydningen av statsrådets rolle som leder ofte blir undervurdert. En statsråd bør være seg bevisst sin betydning som leder av departementet, bl.a. fordi embetsverket uansett tolker alt som kan oppfattes som signaler og mangel på signaler. Eksempelvis vil klare markeringer fra statsråden om at det er ønskelig at embetsverket er mer proaktive, kunne utløse mye positiv kreativitet.

## 3.3 Politikformidling: Tendenser og utfordringer

Gjennomgangstemaer i intervjuene når det gjelder embetsverkets bistand til politikformidling er høyt tempo og en arbeidsdag som er uforutsigbar og oppstykket. Mediepågangen kan til tider bli svært stor, og behovet for å respondere løpende på denne pågangen kommer stadig i veien for mer langsiktig og strategisk arbeid.

### 3.3.1 Varierende suksesskriterier

Sammenliknet med politikktutforming var det langt større variasjon i vurderingen av det fremste suksesskriteriet for politikformidling. Interessant nok var det også enkelte som meldte pass og sa at dette hadde de ikke noe godt svar på.

Ett svar var at når målgruppene var klart definert og når budskapet var vel tilpasset disse gruppene, så var det gjort en god jobb. Et mer ambisiøst svar var at når reformer og beslutninger lanseres uten at det oppstår støy i mediene eller blant målgruppene, så kan det være et kjennetegn på en god jobb fordi det kan tyde på at de premissene og den virkelighetsoppfatningen som reformen eller beslutningen bygger på, er blitt godtatt. Kommunikasjon er i så fall brukt som virkemiddel for å skape aksept for beslutningen. Andre var inne på noe av det

---

samme ved å peke på at formidlingen skal ha bidratt til at det er konsistens mellom beslutningen og det bildet som skapes i mediene etterpå.

En annen type svar gikk på at suksesskriteriet var å sette dagsorden: En størst mulig andel av medieoppslagene om statsrådets politikk bør være egeninitiert, slik at debatten i større grad kan gå på statsrådets/departementets premisser.

Endelig var det enkelte som hadde et bredere perspektiv: Politikkformidling skal bidra til at de demokratiske institusjonene kan påvirke den politiske dagsorden. Et underliggende tema her var å motvirke at den politiske dagsorden domineres av interessegrupper og kommersielle aktører.

Det ble ellers nevnt at håndtering av krisesituasjoner er en god test på om departementene er gode nok i sekretariatsrollen.

### **3.3.2 Kommunikasjonssjefens rolle er utvidet**

Flere av våre informanter pekte på at statsrådene nå i mye større grad er avhengige av å få til større og bedre gjennomslag i mediene for sine politiske budskap. Som en av informantene sa: *”Etterspørselen etter politiske ”statements” er blitt så stor at de ikke kan håndtere det uten et dyktig embetsverk”*.

Forventningene til kommunikasjonssjefens rolle er derfor utvidet i retning av å være statsrådets mediestrateg og å yte bistand til profilering utad. Dette tar vi som en bekreftelse på at det taktisk-strategiske elementet i sekretariatsrollen er blitt viktigere. Enkelte hevdet imidlertid at dette elementet har vært relativt stabilt over lengre tid.

#### *Store variasjoner i rolleutøvelse*

Vårt inntrykk er at det er store variasjoner mht. hvordan og i hvilken grad denne utvidelsen av rollen ivaretas. Politikernes svar varierte fra å være svært tilfreds til å antyde at enkelte kommunikasjonssjefer er for tilbakeholdende. Ingen av de spurte politikerne så ut til å mene at kommunikasjonssjefene går for langt i retning av politikerrollen.

Når vi spurte embetsverket om forståelsen av rollen og de utfordringer den innebærer, gikk svarene langs litt ulike dimensjoner:

#### *Store krav til rolleforståelse*

Flere av informantene påpekte at det stilles særlig store krav til rolleforståelse i denne stillingen. Eksempelvis blir det i praksis svært vanskelig å trekke et skille mellom bistand til å markedsføre statsrådets/departementets politikk og bistand til å profilere statsråden personlig/politisk. Med økende personfokusering i mediene er statsråden identifisert med departementets politikk.

Dette kan bli ekstra krevende siden en kommunikasjonssjef sjelden har gått gradene i hierarkiet og dermed heller ikke blitt gradvis sosialisert til embetsverkets forståelse av grensene for sin rolle. Som en av dem sa: *”Vi står midt mellom to kulturer – embetsverket og politikken”*. Vi fikk antydninger om at enkelte nok kunne ha gått for langt i retning av å bli en politisk rådgiver,

---

både ved å levere partipolitisk retorikk i taleskriving, og mer generelt ved å ”gå i krigen” for statsråden, men det gjennomgående inntrykket er at dette ikke oppfattes å være et stort problem.

Å være kommunikasjonssjef er en sårbar rolle som avhenger av å bygge fortrolighet og personlig tillit i relasjonene til statsråden. Men i den grad dette lykkes, kan det samtidig være et mulig problem ved et statsrådsskifte. Da blir det nødvendig å bygge opp ny tillit fra grunnen av. Flere av informantene antok at dette kunne bli så vidt problematisk at de aktuelle kommunikasjonssjefene vil slutte når det kommer til et skifte.

Et annet moment er at fortroligheten mellom statsråd og kommunikasjonssjef kan gå så langt at statsråden i hastesituasjoner begynner å bruke kommunikasjonssjefen som faglig rådgiver uten at fagavdelingen kobles inn. Dette kan skje fordi de to ofte fungerer nært sammen over tid, men flere informanter understreket overfor oss at fagavdelingene reagerer sterkt når de blir klar over det de oppfatter som klare overtramp av rollen som kommunikasjonssjef.

Andre pekte på at formidling av politikk også skal ha et demokratisk perspektiv, dvs. ikke bare å informere innbyggere om statsrådets politikk, men også å sette innbyggerne i stand til å påvirke prosessen. Dette viser en skarpt todelt rolle for kommunikasjonssjefen, dels som en fortrolig mediestrategisk rådgiver for statsråden, dels som en nøytral offentlighetens tjener.

Vi noterte oss at departementenes kommunikasjonssjefer ofte står i kontakt med SMKs kommunikasjonsenhet bl.a. for å avklare konkret samarbeid og arbeidsdeling mellom fagdepartement og SMK. Dessuten har kommunikasjonssjefene et felles forum der de møtes regelmessig bl.a. for diskusjon av løpende kommunikasjonsutfordringer der de har behov for å samarbeide. Vi kjenner ikke til i hvilken grad de bruker dette forumet til å diskutere mer prinsipielle spørsmål bl.a. knyttet til sin egen rolle og rolleavgrensninger i den forbindelse.

#### *Utfordrer normen om likebehandling*

Et sentralt aspekt ved kommunikasjonssjefens rolle gjelder forholdet til mediene. Normen har vært likebehandling, bl.a. slik at hovedkanalen for statsrådets egne politiske budskap var pressemeldinger og pressekonferanser med lik tilgjengelighet for mediene. Men i dagens mediebilde risikerer man i så fall å få svært liten uttelling i form av medieoppslag. Når et nytt budskap skal selges inn, er det derfor nå ikke lenger uvanlig å bruke såkalt eksklusive intervjuer. Det innebærer å velge ett medium (som vurderes som egnet i det aktuelle tilfellet) for å la seg intervju og få et oppslag som er dekkende og forhåpentlig positivt for statsrådets budskap.

Fra journalisthold er kommunikasjonssjefene kritisert for på denne måten å ha forlatt en nøytral rolle og heller bli en mediestrateg for statsråden. Noen av våre informanter antydte i denne sammenheng en dobbeltmoral blant mediene fordi ingen vil avvise et tilbud om et eksklusivt intervju med statsråden.

---

### *Ingen norske "spin-doctors"?*

Noen av informantene kom uoppfordret inn på fenomenet "spinn" for å forsikre om at dette var lite aktuelt i en norsk departementssammenheng. Som en av departementsrådene sa: "Vi er ikke i den situasjon at vi trenger å lage nyheter".<sup>15</sup> Samtidig erkjennes det av kommunikasjonssjefer at de jobber med "innpakning", dvs. man må vite hva som gjør noe til en nyhetssak for mediene. Men det ble framholdt at "spinn" i realiteten må oppfattes som en politisk funksjon og at embetsverket holder avstand til dette. For en kommunikasjonssjef spiller det her inn at journalister må ha tillit til at vedkommende ikke har en partipolitisk agenda. I så fall blir det langt tyngre for kommunikasjonssjefen å "selge inn" budskapet.

### *Morgenmøter*

Departementene har en daglig rutine med morgenmøter der statsråden møter departementsråden og kommunikasjonssjefen og eventuelt noen flere. En hovedsak på slike møter synes å være å ta stilling til hvilke medieoppslag det skal responderes på, hvordan og av hvem. I tillegg brukes dette møtet til å planlegge i samsvar med statsrådets kalender: hvordan kan departementet bistå i forberedelse og profilering av statsrådets aktiviteter framover. I etterkant av møtet er det ofte kommunikasjonssjefen som formidler oppdrag til fagavdelingene. Det kan dreie seg om innspill til tilsvar i mediene, innspill til statsrådets taler og innlegg (talepunkter) mv.

Det er ikke enkelt å fastslå tidspunktet for når embetsverket begynte å delta i slike møter, som jo er av klart taktisk-strategisk karakter. For mange departementer ser det ut til at denne praksisen startet i løpet av 1980-tallet. En av våre informanter omtalte dette som et stort sprang da embetsmenn ble invitert til å delta i morgenmøtets mer taktiske overlegninger.

### **3.3.3 Profesjonalisering**

En vanlig oppfatning blant informantene var at det i løpet av den siste 10-20 årsperioden har skjedd en profesjonalisering av kommunikasjonsfunksjonen. Utvikling av kommunikasjon som fag og yrke, endring i rekrutteringsmønster og generelt en oppvurdering av hele kommunikasjonsfunksjonen i departementene spiller inn her.

Profesjonaliseringen viser seg også ved at det nå er utviklet utførlige rutiner i hvert departement for hvordan mediehenvelser håndteres og av hvem. Det varierer imidlertid mht. hvor mye som er sentralisert. Enkelte departementer kjører en stram linje ved at alle som får mediehenvelser, uten unntak skal henvise disse videre til kommunikasjonssenheten, som i sin tur tar stilling til hvem som skal svare: Henvendelsene formidles til politisk ledelse hvis det forutsettes politisk skjønn, til fagavdelinger hvis det er rent fagtekniske

---

<sup>15</sup> Informantens definisjon av "spinn" gikk åpenbart i retning av å manipulere og "plante" nyheter i pressen, men "spinn" kan også defineres videre, for eksempel "kommunikasjonsstrategi som skal dreie eller styre et budskap, en oppfatning eller medieoppmerksomhet i en bestemt retning" (Wikipedia).

---

opplysninger, eller kanskje kommunikasjonssjefen selv hvis forespørselen er uklart mht. hvem som er riktig adressat.

I andre departementer er det overlatt til den enkelte å vurdere om henvendelsen er av en slik art at den kan besvares uten videre, eller om den må henvises videre. Også her er det likevel klart at spørsmål som kan lede opp til reelt politiske vurderinger skal henvises videre. Men det er også eksempel på at departementsansatte stilles friere og oppfordres til direkte kontakt med journalister<sup>16</sup>.

Flere av informantene fortalte om at praksis for 15-20 år siden generelt var mindre regulert. Da hendte det ikke så sjelden at det ble overlatt til ekspedisjonssjefer å uttale seg om saker som kunne ha betydelig politiske tilsnitt. På den annen side kunne det da også hende at mediene kunne ta (og få) direkte kontakt med statsråden for kommentarer uten å gå veien om en kommunikasjonsenhet.

Tendensen til å sentralisere kontakten er til dels mislikt av journalister og utløser tidvis kritiske kommentarer fra pressen. Der kommunikasjonssjefene ser seg som døråpnere, ser mediene snarere en dørvokter-funksjon. De oppfatter det for eksempel slik at kommunikasjonsenheten aktivt "siler" hvilke henvendelser som skal få slippe igjennom, og at fagavdelingenes adgang til å svare direkte på medie henvendelser begrenses for å unngå faglige svar som kan være politisk problematiske.

Flere av de kommunikasjonssjefene vi intervjuet, benyttet anledningen til å tilbakevise denne type kritikk. De viste til at de yter mediene en service, bl.a. ved å finne fram til rette vedkommende og ved å sørge for at svar kan gis raskt, og statsråden kan nødvendigvis ikke stille opp til enhver tid det måtte være ønskelig.

#### *Særskilt taleskriver*

Flere av informantene påpekte at deres departement har etablert en egen stilling som taleskriver, og dette ble vurdert som en positiv nyordning. I enkelte departementer har dette skjedd helt nylig. Stillingen er hos noen plassert i kommunikasjonsenheten, mens andre har den i egen stabsposisjon under departementsråden. Generelt synes det å være en tendens til at større deler av taleskrivingen tas hånd om av kommunikasjonsenheten, og dette vil etter hvert trolig påvirke plasseringen av en særskilt stilling som taleskriver.

Begrunnelsen for en slik stilling er gjerne et ønske om å profesjonalisere denne funksjonen som ofte har vært preget av at sektorfaglig dyktighet ikke er det samme som evnen til å formidle et budskap. Her var politikerne klare på at dette har vært en svakhet, og at man derfor må sørge for å spesialisere folk på taleskriving.

---

<sup>16</sup> Se også oppslag i Aftenposten 10.03.07: *Statens informasjonsfolk ønsker mer kontroll*



---

Det var få av informantene som så for seg at situasjonen for en slik taleskriver kunne bli problematisk ved et regjeringsskifte. Samtidig var det enkelte på politikersiden som gjerne så at taleskriveren skulle være politisk oppnevnt.

I departementer der det ikke er taleskriver, var det flere som viste til tidligere praksis og gjerne så at politisk rådgiver igjen kunne bruke mer tid på dette.

### **3.3.4 Sterkt voksende kommunikasjonsenheter**

De informantene som kommenterte den sterke veksten i departementenes kommunikasjonsenheter, så det som en direkte respons på utviklingen i mediene. Mediepågangeren er blitt mye sterkere, det er blitt så mange flere kanaler og journalister, og det er ikke lenger deadlines som tidligere kunne gi pusterom iallfall i deler av døgnet.

Flere av informantene mente imidlertid at den oppbygging av kommunikasjonsenhetene som har skjedd, bare delvis kan håndtere denne økende etterspørselen. Samtidig framhevet informantene at kapasitetsoppbygging og profesjonalisering styrker evnen til å betjene statsråden, og det setter departementene bedre i stand til å ivareta oppgaven med å gi offentlig informasjon. Det fører også til at man kan styrke den interne informasjonen, bl.a. ved utvikling og vedlikehold av intranett.

Enkelte luftet likevel en bekymring for at kommunikasjonsenhetene kan bli for store, eller at de iallfall ikke bør bli større enn nå. Tvilen gjaldt om disse enhetene kunne bli for dominerende og utvikle egne agendaer. Dette var i departementer med relativt store kommunikasjonsenheter. I denne sammenheng ble det for øvrig påpekt at det kunne være litt tilfeldig at noen departementer hadde relativt store enheter, for eksempel fordi fagavdelinger kunne være flyttet til et annet departement uten at det var det var skjedd en tilsvarende justering av kommunikasjonsenheten. Plassering av partiledere som statsråder kan også skape skiftende behov for store kommunikasjonsenheter.

I enkelte departementer med relativt små kommunikasjonsenheter møtte vi oppfatninger om at disse enhetene må spille en strategisk rolle, bl.a. ved å involvere fagavdelingene mer i formidlingsarbeidet, og ikke selv befatte seg så mye med operative oppgaver. Som en av dem sa: *"Hele departementet må være innrettet på å tenke kommunikasjon"*.

## **3.4 Spenningsforhold mellom kommunikasjonsenhet og fagavdeling**

Tidligere synes det typiske å være at informasjonsrådgiveren (kommunikasjonsenheten) kom inn når saksforberedelsen var over, dvs. når sakene var ferdig til å presenteres for politisk ledelse. Kommunikasjonsenhetens rolle ble da enkelt sagt språkvaskerens rolle.

Tendensen nå er at kommunikasjonsmedarbeiderne kommer inn i tidligere faser i politikktutforming. For det meste synes det å være i observatørens rolle for å gjøre seg kjent med de sektorfaglige vurderingene og de politiske alternativene og dilemmaene man står overfor, men også for å "tenke presentasjon" og

---

foreslå forenklinger, prioriteringer og gode (dvs. medievennlige) vinklinger. At kontakten er hyppigere, kan også forklares ved at kommunikasjonsenheten er ute etter å finne saker som fagavdelingene selv ikke ser nyhetsverdien av. Dessuten er det en klarere forventning til fagavdelingene nå om å melde fra når de har oppgaver i ”pipeline” som vil innebære kommunikasjonsutfordringer.

Flere av kommunikasjonssjefene er også bevisst på å formidle til fagavdelingene de utfordringene medievirkeligheten innebærer, bl.a. behovet for å tenke formidling og behovet for å respondere nærmest umiddelbart på medieoppslag. Enkelte kommunikasjonssjefer brukte begrepet coach om sin rolle overfor fagavdelingene i denne sammenhengen.

Mange av informantene sa at det nå er mer dialog og ”sparring” mellom fagavdeling og kommunikasjonsenhet, og enkelte la til at fagavdelingene setter pris på å få nye øyne på stoffet før det legges fram for statsråden. En av de intervjuede kommunikasjonssjefene pekte på at det også er relevant å inkludere kommunikasjonsutfordringene som en del av beslutningsgrunnlaget for en reform, slik at politisk ledelse kan ta dette med i en tidlig vurdering. Samtidig ble det understreket av flere at selv om hensynet til politikkformidling trekkes inn i forbindelse med politikktutforming, er det ikke slik at ”innpakning” får være med på å bestemme innhold.

På den andre siden var det flere som pekte på at fagavdelingene ofte er frustrert over det de ser som kommunikasjonsenhetenes tendens til overforenklet og unyansert framstilling av de sakene der fagavdelingene har nedlagt et grundig utredningsarbeid. Som det ble sagt: *”Vi må ikke la retorikken ta helt overhånd”*. Enkelte viste også til fagavdelinger som klaget over at de pga. svært korte frister måtte sende fra seg materiale som de strengt tatt ikke kunne stå faglig inne for.

Slike gnisninger kan forsterkes når kommunikasjonsenhetene i praksis framstår som overordnet fagavdelingene bl.a. når de formidler oppdrag fra statsråden om å lage innspill til medieutspill. Uttrykk som ”overekspedisjonssjef” ble brukt om kommunikasjonssjefen for å illustrere dette. Enkelte kommunikasjonssjefer mente imidlertid at de var seg bevisst dette problemet og at det er et spørsmål om å håndtere slike situasjoner uten å oppfattes som styrende.

Flere av informantene hadde synspunkter på at det er problematisk når politikktutforming skjer under påvirkning av mediernes logikk. Et eksempel er intervjusituasjoner der politisk ledelse fristes til å ta standpunkt eller gi løfter der og da for å demonstrere besluttsomhet. Enkelte informanter i fagavdelingene så gjerne at politisk ledelse har mer is i magen i slike situasjoner.

### **3.5 Departementsråden står mer sentralt**

Når vi ba departementsrådene formulere på en enkel måte hva som er deres fremste rolle, fikk vi for eksempel til svar at

- ”Jeg ser min rolle i å få prosesser på skinner”
- ”Jeg ser som min oppgave å kvalitetssikre det faglige”

- 
- ”Jeg hjelper statsråden med å løfte fram de viktigste sakene”

Dette illustrerer at departementsrådsstillingen er en rolle som i praksis kan presiseres i ulike retninger, for eksempel administrativ leder for embetsverket, faglig kvalitetssikrer av saksframlegg, koordinator på overordnet nivå, eller nærmeste rådgiver for statsråden<sup>17</sup>.

Som ventet viser intervjumaterialet at vektleggingen varierer fra departement til departement, og det er også en relativt vanlig oppfatning blant informantene at dette bør det være rom for, bl.a. for å kunne tilpasse seg den enkelte statsråds preferanser. Flere så imidlertid gjerne at denne rollen blir diskutert og vurdert nærmere, og enkelte var også inne på at det kunne legges noen sentrale føringer for utøvelsen, eventuelt også med en form for oppfølging fra sentralt hold.

Flere av de intervjuede politikerne så positivt på å ha departementsråden mer som en ekstra samtalepartner enn et ledd i hierarkiet. Dette kan sammenholdes med at flere av departementsrådene opplever en klarere invitasjon enn før til å delta i taktisk-strategiske diskusjoner med politikerne.

Som tidligere nevnt var det litt varierende oppfatninger om i hvilken grad departementsråden inntar en sentral posisjon i informasjonsstrømmen og beslutningsprosessene internt. Variasjoner mellom departementer og mellom de enkelte departementsråder kan forklare mye av dette, men det kan også hende at det er snakk om litt ulike tidsperspektiver. Sammenliknet med 1980-tallet, da departementsrådsstillingen kanskje hadde mindre autoritet, vil dagens departementsråder framstå i en mer kraftfull og sentral posisjon<sup>18</sup>. Hvis man derimot sammenlikner med 1990-tallet, kan det se ut til at departementsrådene nå av kapasitetshensyn har måttet prioritere enda sterkere hva de skal følge med på og eventuelt befatte seg med, slik at det nå er flere prosesser som går uten departementsrådets aktive medvirkning.

Uansett synes hovedmønsteret å være at departementsrådsstillingen i dag er en svært sentral posisjon, ikke bare som administrativ leder, men kanskje spesielt som koordinator for politikkutforming: en som ”får prosesser på skinner”. En annen faktor som informantene framhevet i denne sammenhengen er at departementsrådene nå utgjør et eget kollegium der de møtes ukentlig og kan drøfte felles problemer og uformelt ta opp aktuelle samordningsspørsmål departementene imellom.

### 3.6 Endringsbehov og -muligheter

I våre intervjuer ba vi informantene til slutt om synspunkter på noen angitte faktorer som eventuelt kan bidra til å forbedre departementenes

---

<sup>17</sup> Formelt heter det at ”departementsråden har til hovedoppgave å avlaste og å være rådgiver for statsråden i arbeidet med ledelsen og samordningen av departementets arbeid.” (*Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling*, fastsatt i kgl.res. 30.11.84)

<sup>18</sup> En undersøkelse på 1980-tallet viste bl.a. at departementsrådets medvirkning og innflytelse var mindre enn det man skulle vente ut fra den formelle plassering (Eriksen 1988).

---

sekretariatsfunksjon. Nedenfor har vi gitt en oppsummering av disse synspunktene:

### **Endret kompetanse?**

Informantene fra politisk side tok her opp behovet for bedre kompetanse i å skrive enkelt og lettfattelig norsk, spesielt med tanke på taleskriving. Enkelte var ganske krasse da de omtalte embetsverkets kompetanse på dette området. For øvrig ble det også i embetsverket framholdt at man må stille krav til god skriftlig framstilling, men det gjaldt generelt for ordinære saksframlegg. Det legges også økende vekt på at man behersker engelsk som arbeidsspråk.

Få eller ingen tok opp spørsmål om behov for spesiell fagbakgrunn, men det ble understreket av flere at det er nødvendig med bred samfunnspolitisk interesse og orientering. Enkelte pekte på at det trengs mer systematisk rekruttering og opplæring, idet man ikke lenger kan basere seg på at erfaring i stillingen gir tilstrekkelig kompetanse.

Det ble også luftet en bekymring for at topplederstillingene i departementene gradvis blir mindre attraktive pga en presset arbeidssituasjon.

### **Større vekt på rolle- og forventningsavklaringer?**

Her varierte oppfatningene, men med klar overvekt av dem som la stor vekt på rolle- og forventningsavklaringer. Flere av disse mente at dette er det aller viktigste for å forbedre sekretariatsfunksjonen. Særlig kommunikasjonssjefens rolle både overfor politisk ledelse og departementsråden ble trukket fram her. Enkelte viste også til at politikerne kunne trenge coaching på politikerrollen og mer spesifikt på rollen som leder av departementet.

På den andre siden var det også flere som mente at rolleavklaringene allerede er rimelig godt ivaretatt i deres departement, og at de ikke så noe umiddelbart behov for å ta opp dette.

### **Endringer i forholdet til andre departementer?**

Mange mente at det er bedre samordning mellom departementer enn tidligere, bl.a. som følge av at departementsrådskollegiet nå møtes ukentlig, og ved at flere departementer har etablert samarbeidsmøter og prosjekter seg imellom. Likevel var det mange som også mente at det fortsatt er mye som gjenstår. Enkelte viste til – og så det som positivt - at formelle statssekretærutvalg nå i stor grad er avløst av mer uformelle grupper av statssekretærer på ad hoc oppgaver som også omfatter samordningsoppgaver.

Mer enn før skjer det en samordning av regjeringens og statsrådenes politikkformidling. Kommunikasjonssjefene har regelmessig kontakt og møter under ledelse av SMK bl.a. for å samordne respons på henvendelser som er sendt flere departementer. Enkelte av de intervjuede kommunikasjonssjefene omtalte disse møtene som en positiv støtte for dem som er alene i hvert sitt departement.

---

### **Nye kommunikasjonsformer?**

Informantene hadde få synspunkter på forbedringsbehov og –muligheter knyttet til de kommunikasjonsmulighetene som er åpnet ved bruk av ny teknologi. Enkelte understreket at det vil bli stadig mer behov for å tenke elektronisk formidling i måten å arbeide på. Behovet for et levende intranett, gjerne på tvers av departementsgrensene, ble nevnt av flere, og andre viste til store muligheter for *regjeringen.no* både som samordningsverktøy og som egen kommunikasjonskanal utad.

### **Nye arbeidsformer?**

En forsiktig endring i forhold til klassisk arbeidsform er å åpne for at de aktuelle saksbehandlere deltar i møtet med statsråden for å få politiske avklaringer i vedkommende sak. Dette har lenge vært utbredt, og det er ikke bare av hensyn til saksbehandlerne. Som en departementsråd sa: *”Statsråden har behov for å høre hva de som arbeider med saken mener”*.

Generelt pekte flere av informantene på behovet for arbeidsformer som sikrer et koordinert saksframlegg og beslutningsgrunnlag. I denne sammenheng ble det gjerne vist til at prosjekt- og teamorganisering allerede er i bruk i deres departement, iallfall på avdelingsnivå, både for å møte samordningsbehovene bedre og som en motiverende arbeidsform for medarbeiderne. Enkelte var også åpne for anvende dette helt opp på (og forbi) ekspedisjonssjefsnivå, men det uttrykkes samtidig som en forutsetning at linjen og hierarkiet må være grunnstrukturen.

Et forslag til å forene hensynet til fleksibilitet og linjestruktur var å opprette ”midlertidige avdelinger” når mer langvarige satsinger som forutsetter flere fulltids medarbeidere, skal organiseres. Lederen for en slik enhet kan bli utnevnt internt for en periode og vil ikke få embetsmannsstatus, men kan fungere i praksis på linje med ekspedisjonssjefene bl.a. ved å møte i sjefsmøter og ved å rapportere til departementsråden, eventuelt direkte til statsråden.

### **Om bruk av analysestab, sekretariat ol.**

De fleste informantene så behov for å styrke analysefunksjonen, men det var uenighet om den bør organiseres i en særskilt enhet. De fleste var skeptiske til dette og mente at man ikke bør trekke slike faglig interessante oppgaver ut av fagavdelingene (da heller en slik enhet i hver fagavdeling). Det ble også vist til at slike staber kan komme til å fungere som ”filter” mellom politisk ledelse og fagavdelingene, noe som kan virke demotiverende for fagavdelingene.

De som var positive til egne analysestab, viste til at dette kunne være en nødvendig spesialisering for å betjene statsråden bedre med sektorovervåking og analysekapasitet. Det ble også pekt på muligheten for å kunne utfordre fagavdelingene ved å se hele departementets ansvarsområde i sammenheng. For enkelte innebar dette samtidig at man ikke bør knytte analysestab til kommunikasjonsenheten fordi man da taper bl.a. den skjermingen av langsiktighet som en analysestab er ment å gi.

Generelt ble det av flere vist til at man løser ikke problemene på dette feltet med organisering. Det er heller behov for å tilrettelegge for de gode prosessene

---

innenfor den organiseringen man har, og det gjelder å få til en kultur der forandringer, også av ansvarsforhold, er en del av hverdagen i et departement.

### **Om bruk av assisterende departementsråd**

Bruken av assisterende departementsråd er relativt utbredt, men det synes å være store variasjoner i rolleutøvelsen og tilsvarende varierte meninger om slike stillinger. Flere av de intervjuede departementsrådene ønsker ikke å ha en assisterende og så det som en nødløsning for overarbeidede departementsråder.

Andre så mer positivt på det og viste bl.a. til at det gir departementsråden en nøytral samtalepartner på toppnivå som er uavhengig av fagavdelingene. Det er uansett en klar holdning til at assisterende departementsråd ikke bør inngå som et nytt ledd i linjen, men heller være en stab for departementsråden og/eller ta ansvar for et avgrenset saksområde overfor fagavdelingene.

### **Nye føringer for kommunikasjonssjefsrollen?**

Informantene fra embetsverket svarte relativt entydig at kommunikasjonssjefen ikke bør være politisk oppnevnt, bl.a. med henvisning til behovet for kontinuitet og at en politisk kommunikasjonssjef vil ha mindre troverdighet i mediene. Flere viste til at med en politisk kommunikasjonssjef vil det likevel være nødvendig å ha en fast ansatt leder for kommunikasjonssjefens enhet. Det ble også trukket fram at så lenge kommunikasjonssjefen er god til å lese det politiske spillet, så vil ikke politikerne se behov for politisk oppnevnte i denne funksjonen.

Flere var imidlertid inne på at det er gunstig å ha en i politisk ledelse som fast kontaktpunkt for politikkformidling, både for å sikre oppmerksomhet om de viktigste utfordringene og for å få raske avklaringer. En slik rolle som kontaktpunkt for kommunikasjonssjefens enhet ser da også ut til å være praksis i flere departementer, iallfall i de departementene som ledes av en partileder.

Informantene på politikersiden var mer åpne for at en kommunikasjonssjef kan være politisk oppnevnt, men viste til at det er argumenter for og imot og lot gjerne være å konkludere. Det viktigste er at kommunikasjonssjefen er dyktig på sitt fag, har erfaring med mediene og forstår den politiske logikken. Et problem med å gjøre stillingen politisk ville være at man fortsatt måtte sette krav til kommunikasjonssjefens kompetanse, og partiene vil kanskje nødig legge en slik føring på sin rekruttering til de politiske stillingene.

Mulighet for åremål ble heller ikke avvist av politikerne, men de var mer opptatt av at det i enkelte tilfeller vil være nødvendig å kunne omplassere internt når forholdet mellom en kommunikasjonssjef og en statsråd ikke fungerer.

### **Nye føringer for departementsrådsrollen?**

Mange av informantene framhevet denne rollen som så personavhengig – både av den aktuelle statsråd og den aktuelle departementsråd – at den ikke bør gis mer entydige føringer. Flere etterlyste likevel en diskusjon om dette, og enkelte så gjerne noen felles retningslinjer. Det var også enkelte av de intervjuede departementsrådene som så at det i praksis kan bli for liten vekt på å være

---

administrativ leder for embetsverket, og at det er vanskelig å skjerme denne rollen.

På embetsnivå gikk de aller fleste av informantene inn for at departementsråd fortsatt bør være en ordinær embetsstilling. Begrunnelsene for å beholde den som i dag gikk mest på hensynet til kontinuitet. Blant politikerne var vurderingene mer varierte, men likevel med en overvekt for ordinær embetsstilling.

Av de relativt få som gjerne så departementsrådsstillingen på åremål var enkelte opptatt av at åremålsordningen bør utformes på en annen måte: Det bør heller fastsettes et lengre åremål (8-10 år) uten adgang til gjenoppnevning.

Enkelte var inne på at departementsrådsstillingen er en type stilling der det ved rekruttering bør stilles krav om at vedkommende har ekstern erfaring, helst fra andre departementer.

### **Større innslag av politiske stillinger?**

Årsaken til at det siden 1960-tallet har skjedd en klar økning i antall politiske stillinger kan være at politikerne har savnet et mer *politisk* sekretariat for statsråd og regjering, og at det har vært vurdert som nødvendig å supplere med egne partipolitiske rådgivere. Vårt intervjumateriale indikerer imidlertid at dette ikke er en gjengs oppfatning i dag. De fleste informantene på politikersiden var generelt skeptiske til å få flere i politisk stab, men likevel åpne for at dette kan vurderes i det enkelte tilfellet. Enkelte trakk fram at det var behov for å få aksept for at politisk rådgiver reelt sett bør ha samme autoritet som statssekretæren overfor embetsverket.

Informantene i embetsverket var relativt samstemt om at det vil være uheldig med flere politiske stillinger. Riktig nok kan det være positivt for å ha større kapasitet for avklaringer når statsråden er lite tilgjengelig, men det medfører samordningsproblemer (mellom politikerne) og et kapasitetsproblem for embetsverket fordi alle politikere helst vil bli betjent *nå*. Enkelte var også inne på at den sterke økningen i antall statssekretærer faktisk medfører en devaluering av denne posisjonen. Ifølge denne oppfatningen bør det heller være færre statssekretærer, men med større autoritet.

---

## 4 Konturer av en utvikling

Som tidligere nevnt er datamaterialet vårt ikke slik at vi kan trekke generelle konklusjoner om utøvelsen av sekretariatsrollen. Likevel er det fristende å forsøke å skjelne noen konturer av bildet generelt. De konturene vi skisserer nedenfor, vil ikke gjelde alle departementer, men de gjelder kanskje så vidt mange at det er interessant å vurdere implikasjonene av dem.

Først tar vi imidlertid med et trekk ved norsk forvaltning som kan gjøre det ekstra vanskelig å generalisere på dette området.

### 4.1 Vide rammer gir rom for variasjon

Et typisk trekk ved det norske politisk-administrative systemet, spesielt om vi sammenlikner med kontinentale forvaltningssystemer, er en lav formaliseringsgrad. Mange sentrale rolleforventninger og relasjoner er basert på sedvane og relativt vage, ulovfestede normer for god forvaltningsskikk<sup>19</sup>. Departementenes sekretariatsfunksjon faller også inn i dette mønsteret. Utøvelsen av embetsmennesenes roller innenfor denne funksjonen er ikke snevert ”inngjerdet” av detaljerte formelle regler og prosedyrer.<sup>20</sup> Dessuten har hvert enkelt departement også relativt stor selvstendighet i forhold til SMK, som ikke er formelt overordnet, men snarere en ”primus inter pares” (den første blant likemenn) i departementssystemet. Sammenliknet med tilsvarende organer i andre land synes SMK også i praksis å være svært tilbakeholdende med å styre eller legge føringer for departementenes forvaltningspolitiske praksis.

Slike vide rammer gir departementene rom til å håndtere både det sterkt personavhengige aspektet, sektorspesifikke forhold og påvirkningen fra ulike eksterne utviklingstrekk når roller og relasjoner i departementet skal utformes og videreutvikles. I vår undersøkelse viser det seg da også at praksis varierer til dels betydelig, ikke bare i personrelasjonen mellom statsråd og departementsråd, men også mht. kommunikasjonssjefens rolle, bruken av kommunikasjonsenheter, forholdet mellom slike enheter og fagavdelingene osv. Dette er likevel ikke til hinder for at departementene lar seg inspirere og lærer av hverandre, jf. for eksempel den økende bruken av stillinger for særskilte taleskrivere.

Når svært ulike typer praksis oppleves å være innenfor rammene, kan det bidra til å forklare at det i vårt intervjumateriale er så vidt begrenset opplevelse av store problemer. Flexibiliteten som følger av vide formelle rammer må utvilsomt vurderes som positivt. På den andre siden kan det også innebære at rolleutøvelsen kan endre seg ganske mye før dette blir lagt merke til på tvers av departementsgrenser og eventuelt reagert mot hvis det representerer en uheldig utvikling.

---

<sup>19</sup> Se *Etiske retningslinjer for statstjenesten* (FAD 2005a) som et eksempel på mer formaliserte, men samtidig overordnede retningslinjer.

<sup>20</sup> Se likevel retningslinjene i *Om R-konferanser* (SMK 2003) som gir en del føringer for embetsverkets rolleforståelse.



---

## 4.2 Politikere og embetsverk mer integrert?

Et av de mer generelle inntrykkene fra intervjurunden er at politikere og embetsverk arbeider nært sammen uten å skjele mye til skillet mellom de to kategoriene. En av departementsrådene vi intervjuet sa det slik: *”Embetsverket jobber tettere og tettere med politikerne og får mer kunnskap om politikken”*. En av politikerne vi intervjuet sa han knapt kunne huske sist politisk ledelse hadde møte uten deltakelse fra embetsverket. Politisk ledelse synes i det hele tatt å oppfatte embetsverket langt på vei som del av samme lag, og embetsverket ser ut til å føle seg bekvem med dette.

I tillegg til det som er nevnt av informantene, kan det også tenkes at mediernes typiske konfliktorientering spiller inn: En økt polarisering mellom ”oss” (i departementet) og ”dem” (utenfor departementet) kan bidra til å styrke integreringen av politikere og embetsverk.

Men selv om de fleste så en sterk integrering mellom politikere og embetsverk, var det likevel slik at den klassiske modellen for politikk og forvaltning fortsatt er normgivende, altså at det er sterk bevissthet om at politikerne skal angi mål og retning, mens embetsverket skal utforme egnede virkemidler og bistå med å kommunisere og gjennomføre vedtak. Det klare skillet mellom politikere og embetsverk som den klassiske modellen forutsetter, finner vi imidlertid lite av, bortsett fra når politikerne beveger seg over i rent partipolitiske sammenhenger.

I praksis er det et løpende, nært og tillitsfullt samarbeid mellom politikere og embetsverk bl.a. om å forberede og gjennomføre effektive beslutningsprosesser. Når det også ikke så rent sjelden hender at politiske og administrative karriereveier krysses, for eksempel ved at embetsmenn blir statssekretærer og siden embetsmenn igjen, styrker dette inntrykket av integrering.<sup>21</sup>

Med i dette bildet hører også at forholdet mellom politikere og embetsverk synes lite konfliktfylt, selv om det her selvsagt bør tas høyde for at informasjon om slike konflikter vil være ekstra følsomt og sjelden kommer fram i slike intervjuer som vi har hatt. Det er imidlertid verdt å merke seg at politikerinformantene sa seg svært tilfreds med, til dels imponert over, embetsverkets lojalitet og bl.a. evne til å ”snu seg rundt” og betjene en ny statsråd.

Det er interessant å notere seg en forskjell her fra en undersøkelse som gjaldt regjeringene på 1970- og 80-tallet.<sup>22</sup> Intervjuundersøkelsen den gang ga et mer variert bilde av forholdet mellom politikere og embetsverk. Integrering var et aktuelt kjennetegn den gang også, men i noen departementer var forholdet mer preget av segregering eller konflikt.

---

<sup>21</sup> Se likevel FADs retningslinjer som angir karantenetid for slike overganger (FAD 2005b).

<sup>22</sup> Statskonsult, 2003

---

Kanskje har et generasjonsskifte i embetsverkets toppskikt<sup>23</sup> siden den gang medført en holdningsendring der de nye lederne i mye større grad aksepterer - og er motivert for - en større involvering i de taktisk-strategiske vurderingene? Som tidligere nevnt (pkt. 3.1.2) var enkelte av informantene også inne på dette poenget.

Endringer i utdanningsbakgrunn kan også være en forklaringsfaktor her ved at nye profesjoner kan være mer orientert mot de taktisk-strategiske utfordringene. Mens jurister tidligere var dominerende i topplederstillingene, har statsvitere nå inntatt en betydelig andel av disse stillingene.<sup>24</sup>

Endelig kan det være grunn til å nevne en endringstendens i departementenes portefølje over flere tiår: Mange av departementene har nå betydelig mindre enkeltsaksbehandling enn tidligere, og dette er ikke minst fylt opp med sekretariatsoppgaver for politisk ledelse. En slik endring tilsier tettere samarbeid, mer gjensidig forståelse og følgelig mindre konfliktpotensial mellom politikere og embetsverk enn før.

### **Gråsonen mellom politikk og forvaltning blir større?**

Hvis det er slik at politikere og embetsverk arbeider stadig mer integrert, kan vi også anta at det vi kan kalle gråsonen er blitt større, altså at embetsverket i flere sammenhenger enn tidligere kan være i tvil om de er i ferd med å komme over i en politikerrolle. Intervjumaterialet gir noen indikasjoner på dette.

Alternativt kunne man tenke seg at økningen av antallet i politisk ledelse bidrar til å avlaste embetsverket for de mest politisk betonte oppgavene og dermed skaper grunnlag for et klarere skille mellom politikk og fag. Flere av informantene er imidlertid klare på at det ikke er en farbar vei å trekke seg tilbake fra gråsonen til politikerne: Embetsverket må vise seg relevant som sekretariat for statsråden ved å "stille opp" så lenge det kan forenes med en viss faglig integritet.

Vårt inntrykk er at veksten i den politiske staben åpner for at statssekretærer og politiske rådgivere i større grad involverer seg i politikktutforming for å angi retning og å klarere saker politisk på vegne av statsråden. Dermed skapes det en bredere kontaktflate med flere rådgiverrelasjoner mellom politikere og embetsmenn, noe som kan innebære en større gråsoner mellom politikk og fag/forvaltning. Dette gjelder både i betydningen flere tvilstilfeller for den enkelte og i betydningen at det er flere deltakere med i gråsonen.

## **4.3 Statsrådene mer opptatt med politikkformidling?**

Et underliggende tema i intervjuene var statsrådenes forhold til – og avhengighet av - mediene. I denne sammenhengen er det særlig to ting vi fester

---

<sup>23</sup> Andelen av toppledere som er over 60 år var 36 % i 1986 og bare 8 % i 1996. I 2006 var den igjen økt til 30 % (NSD 2007).

<sup>24</sup> Andelen av toppledere som er statsvitere har økt fra null i 1976 til 29% i 2006, mens andelen jurister har gått ned fra 54% til 26 % i samme periode (NSD 2007).

---

oss ved: På den ene siden det økende medietrykket for å få opplysninger, uttalelser og kommentarer fra politisk ledelse (men også fra embetsverket).

På den andre siden er det kampen om dagsorden: En statsråd kan ikke regne med å få sine budskap igjennom i mediene uten at dette er utformet, vinklet og timet i samsvar med mediernes logikk og med valg av ”riktig” kanal. Personfaktoren og markedsføringen står sentralt: Hvordan statsråden *framstår* i mediene, og hvordan sakene *framstilles*, kan bli viktigere enn hva sakene faktisk dreier seg om. Og aller viktigst: Statsrådenes politiske framtid avhenger i økende grad av hvor gode de er til nettopp dette. En statsråd som ikke synes i mediebildet i positive sammenhenger, blir sjelden sittende særlig lenge.

Begge disse tendensene tilsier at statsråden blir stadig mer opptatt med politikkformidling utad, både reaktivt og proaktivt.

### **Kommunikasjonsenhetene mer profesjonelle og taktisk-strategiske?**

Til statsrådets engasjement i politikkformidling trengs kapasitet og profesjonell bistand fra embetsverket. Det kan derfor ikke være noen overraskelse at kommunikasjonsenhetene har vokst betydelig og fått en svært sentral posisjon i departementene. Som en av kommunikasjonsjefene sa: ”*Det er ingen statsråd som nå tør å la være å ha informasjonsfolk tett inn på seg.*”

Det ser dessuten ut til at økt etterspørsel etter taktisk-strategisk rådgivning har sitt motstykke i at kommunikasjonsjefene er motivert for å gå dypt inn i slik rådgivning. Faglig sett kan det oppfattes som relevant å gi forhåndsvurderinger av kommunikasjonsutfordringer som vil oppstå i forbindelse med en bestemt politisk beslutning. Dette kan for eksempel omfatte å definere berørte interessegrupper, analysere deres synspunkter og mulige reaksjonsmønstre, vurdere mottrekk og alliansebygging med sikte på bedre gjennomslag osv. Men når slike vurderinger gis, går kommunikasjonsjefen samtidig langt i retning av det som også kan oppfattes som en politisk rådgiverrolle.

I og med profesjonaliseringen av kommunikasjonsfunksjonen kan det for øvrig ha skjedd en begrepsforskyvning over tid: Det som i dag kan bli oppfattet som kommunikasjonsfaglig profesjonelt, ville for 15-20 år siden kanskje ha blitt oppfattet som en politisering?

### **Fagavdelingene får et fjernere forhold til statsråden?**

Statsrådenes sterkere orientering mot politikkformidling kan redusere statsrådets oppmerksomhet om utformingen av politikk. Foreløpige politiske avklaringer kan i stedet foretas via statssekretærene, og ofte trer også politisk rådgiver inn i en slik rolle og fungerer på linje med statssekretæren selv om rådgiverstillingen ikke er tillagt instruksjonsmyndighet. Her synes det i tillegg å være rom for en mer kraftfull departementsrådsrolle enn tidligere for å koordinere de viktigste prosessene. Departementsrådets kvalitetssikring synes nå å gå mer i retning av å sørge for gode prosesser (mhp. timing, premisser, deltakelse, ev. konstitusjonelle prosedyrer) og ikke være begrenset til å sikre faglig substans.

---

Kontaktflaten mellom politikk og administrasjon øker altså noe i ”bredden” ved at det er flere i politisk ledelse som internt opptrer mer eller mindre på vegne av statsråden. Men den ser også ut til å øke i ”dybden” ved at statssekretærene involveres i tidligere faser av politikkkutforming (jf. forrige punkt om større gråsoner mellom politikere og embetsverk).

I et slikt bilde vil det selvsagt være mange nyanser. Den skisserte tendensen til at fagavdelingene får et fjernere forhold til statsråden vil trolig mest gjelde departementer der kapasiteten på toppen er minst sett i forhold til antall avdelinger og politikkområder. Videre kan tendensen være mer typisk for departementer ledet av partiledere fordi disse har et særskilt stort behov for å formidle politikk.

En utvikling der statsrådene blir mer og mer opptatt med politikkkformidling (og mindre opptatt med å utforme politikk), vil kunne oppfattes negativt av fagavdelingene. For det første vil de kunne oppleve det som demotiverende at de i mindre grad enn tidligere får en dialog med statsråden personlig. For det andre vil det faglig sett være negativt å ha mindre oppmerksomhet om mer langsiktige perspektiver, for eksempel for å skape bedre muligheter til å drive reell politisk styring av sektoren. Hvis statsråden ikke har tid og oppmerksomhet til annet enn til ad hoc vurderinger av slike sentrale spørsmål, vil dette også påvirke embetsverket til å bruke mindre ressurser på dette.

#### 4.4 Fagliggjøring av politikken?

Tanken om å gjøre departementene mer til et sekretariat for statsråden har stått sentralt i etterkrigsperiodens forvaltningspolitikk. Reformpolitikere har sett behov for et ”redskapsbyråkrati”. Det er imidlertid spørsmål om denne politiseringstendensen nå er svekket: *”Det kan se ut som om politikk i stadig større grad dreier seg om modifikasjoner og mindre tilpasninger av etablerte ordninger, og i mindre grad om store samfunnsreformer med utgangspunkt i ideologi ... Dermed kan det være at politikk blir mer og mer lik forvaltning.”*<sup>25</sup>

Vår undersøkelse kan også peke i retning av en form for konvergens. Som tidligere nevnt (pkt. 3.2.4) forventes mer oppdatert empiri, fagkunnskap og analyse fra embetsverket med tanke på å begrunne ny politikk og for å underbygge gjeldende politikk. Enkelte informanter gikk videre og stilte spørsmålet om det skjer en *fagliggjøring av politikken*. Hvis politikk dreier seg mer om tilpasninger av etablerte ordninger (og mindre om ideologibaserte samfunnsreformer), så kan det bli økende behov for å underbygge med faglig dokumentasjon når politikken skal presenteres og forsvares.

En konsekvens av dette for sekretariatsrollen kan være at embetsverket må orientere seg mer mot eksterne fagmiljøer, ikke minst internasjonalt, for å være a jour med faglige trender og for å innhente relevant kunnskap. Men i tillegg må departementet også selv utvikle kunnskap, jf. tendensen til å legge større vekt på egen analysefunksjon.

---

<sup>25</sup> Grønlie (red.) 1999, s. 342

---

Embetsverket må også kunne skille viktig fra uviktig og sette kunnskap og analyse inn i en kontekst som er relevant for statsråden. Det vil være behov for å analysere og formidle ”i forkant” hvilke konsekvenser og muligheter som utviklingen kan ha for statsrådets politikk. En særskilt utfordring her er å holde politisk ledelse orientert tidlig nok om de mulige konsekvensene for nasjonal politikktutforming som vil følge av EU/EØS-vedtak. Dette er særlig med tanke på at norsk politisk oppmerksomhet ofte mobiliseres relativt sent sett i forhold til EUs beslutningsprosesser.

Et helt annet aspekt er at en tendens til konvergens mellom fag og politikk kan medføre økt vekt på politikkkformidling: Hvis det er slik at det blir mindre substansiell forskjell mellom partienes politikk når de er i posisjon, kan statsrådene ha økende behov for profesjonell bistand for å markere og profilere de forskjellene som er igjen. Dette vil i sin tur ytterligere befeste kommunikasjonsenhetens sentrale posisjon overfor fagavdelingene og kommunikasjonsjefens sentrale rolle overfor statsråden.

#### **Direktoratenes fagkompetanse knyttes nærmere til sekretariatsrollen?**

Det varierer selvsagt sterkt mellom sektorene, men generelt har direktoratene lenge vært viktige premissleverandører for politikktutforming, herunder også som ”sektorovervåkere” som bl.a. kan varsle departementet om utviklingstendenser som tilsier politisk håndtering.

Når departementene blir mer kortsiktig orientert mot politikkkformidling overfor en skiftende politisk dagsorden, mens direktoratsnivået får overført oppgaver og økt uavhengighet både faglig og administrativt, kunne det tenkes at avstanden øker mellom de to nivåene, altså at de blir mindre relevante for hverandre.

Et økende behov for oppdatert kunnskap og analyse vil imidlertid kunne motvirke dette. Departementene kan ha behov for å knytte direktoratene tettere til sekretariatsrollen for å få rask og friksjonsfri tilgang til fagkompetanse og faglige premissleveranser. Etatsstyringsdialog og enkeltstående oppdrag kan fange opp deler av et slikt løpende behov for faglige innspill. Men det kan også være et økende behov for *felles kunnskapsutvikling* bygd på faglig dialog og et likeverdig samarbeid mellom de to nivåene. Når en del departementer de siste årene har vurdert bl.a. rollefordeling og samarbeid mellom de to nivåene, kan det være en indikasjon på at slike problemstillinger er vurdert som aktuelle.

### **4.5 Politikkkformidling påvirker politikktutforming?**

Et gjennomgangstema blant informantene var at det stadig er en ”nesten-krise” som skal håndteres og at det skal utarbeides noe på kort varsel til politisk ledelse, mens langsiktighet blir mer og mer skadelidende. Både blant de intervjuede politikerne og i embetsverket var det enkelte som framhevet manglende langsiktighet som det største problemet de hadde.

Nå har vel tid alltid vært en knapp ressurs på øverste nivå i et departement. Sammenholdt med de øvrige inntrykkene fra intervjumaterialet ser vi likevel grunn til å gå noe nærmere inn på dette.

---

Vi har vært inne på at mediernes logikk slår mer inn i politikkkutforming. Dette kan skje ved at politikkkformidlingen forutsetter mer oppdatert kunnskap og lettforståelig statistikk til å underbygge det politiske budskapet. Og det kan skje ved at fagavdelingenes faglige bidrag mer og mer må forenkles, personrelateres og pakkes inn i retoriske politiske ”statements”. Som det ble sagt i en fagavdeling: ”Vi er nå alle blitt informasjonsmedarbeidere for statsråden”.

Denne type påvirkning gjelder ikke bare hvordan innpakning kan påvirke innhold og vinkling, men også *tempo* i politikkkutforming.

Mediebildet er blitt slik at nyhetene helst skal rapporteres mens de skjer. I politikken fungerer dette slik at *mediene blir en arena for politikkkutforming*. Statsrådene forventes å kunne stille opp med uttalelser for eksempel om resultater av en utredningsprosess allerede når prosessen starter, eller med uttalelser om andre aktørers utredninger uten at grunnlaget for disse er kjent. Helst skal statsråden ”skjære igjennom” og redusere bruk av tidkrevende utredningsprosesser til fordel for forpliktende uttalelser ”på direkten”. Dette kan forplante seg nedover i systemet ved at fagavdelingene blir avkrevd faglige innspill uten tid og mulighet til å kvalitetssikre. Tilsvarende tendens kan gjøre seg gjeldende når statsråder kjører egne profileringsinitiativ.

Her gjør det seg gjeldende kryssende hensyn: Fagavdelingen vil typisk unngå at det gis politiske uttalelser når de vurderer det faglige grunnlaget som svakt. For arbeid med politikkkutforming er det viktig at politisk ledelse unngår å ”låse” saken med en politisk uttalelse uten å overskue konsekvensene. Kommunikasjonsenheten på sin side vil typisk legge stor vekt på at det gis en uttalelse når dette etterspørres av mediene. På denne måten kan det demonstreres besluttsomhet, handlekraft og en effektiv politikkkformidling.

### **Krysspress og tidsklemme?**

En følge av at politikkkformidlingen legger føringer for politikkkutforming er at mediene fungerer som en tidstyv som bidrar til å stykke opp arbeidsdagen. Dette inngår i et bilde av embetsverket under et økende krysspress:

Politikken skal være basert på mer og bedre oppdatert kunnskap, noe som kan være tid- og ressurskrevende selv om teknologien gir nye muligheter her. Dessuten gir en økende kontrollkapasitet i det offentlige sterkere insitamenter enn før om å sikre seg mot feil og svakheter, bl.a. gjennom mer omstendelige (og tidkrevende) prosesser.

Stikk i strid med dette gir mediernes logikk mindre rom for faglige utredninger med nyanser og forbehold, snarere blir det stadig kortere varsel for å ”levere”, og helst med medievennlig vinkling og timing. Tidsklemme kan synes å være et treffende uttrykk. I forlengelsen av et slikt krysspress kan embetsverkene stå overfor en forventningskrise, der ambisjoner og forventninger står i stadig mindre samsvar med embetsverkets kapasitet og evne til å møte disse forventningene.

---

## 5 Temaer for utviklingsarbeid

Her vil vi peke på en del temaer for videre vurdering, enten for departementene i fellesskap eller enkeltvis. Disse spørsmålene er i hovedsak knyttet til de tendensene som ble skissert i kapittel 4.

Dette er altså ikke en oppsummering av hva (flertallet av) informantene mente, men snarere vår vurdering på grunnlag av innsamlet materiale og egen analyse. Poenget her er å sette spørsmål på dagsorden og å stimulere til refleksjon, diskusjon og initiativ til utviklingsarbeid, ikke å forsøke å gi svar på de utfordringer som er skissert.

### **Hvor integrert bør det være?**

Hvis det er slik at politikere og embetsverk blir stadig mer integrert, så kan det stilles spørsmål om hvor langt denne utviklingen kan gå, uten at vedkommende identifiserer seg med - og av andre blir identifisert med - statsrådets politiske prosjekt.

Vide formelle rammer gir en hensiktsmessig fleksibilitet til å tilpasse seg endrede rammebetingelser, men det kan samtidig reises spørsmål om det er tilstrekkelig at det – spissformulert - bare er den enkeltes ”ryggmargsreflekser” som skal kunne hindre det som kan betraktes som overtramp.

- Bør det uttrykkes klarere føringer for hva som er legitime deler av sekretariatsrollen?

### **Departementsrådets rolle**

Departementsrådets rolle kan i praksis utvikles i ulike retninger, for eksempel administrativ leder, faglig kvalitetssikrer, koordinator, eller nærmeste rådgiver for statsråden. En slik fleksibilitet er utvilsomt positivt og nødvendig, men det er et spørsmål om det likevel bør legges noen føringer som kan gi holdepunkter for å vurdere rolleutøvelsen:

- Bør det uttrykkes klarere føringer og forventninger til departementsrådets rolleutøvelse, eventuelt nedfelt i retningslinjer?

### **Kommunikasjonssjefens rolle**

Kommunikasjonssjefens rolle spenner svært vidt, helt fra å fremme åpenhet og betjene offentlighetens rett på nøytral informasjon, til å yte statsråden bistand i taktisk-strategiske vurderinger av hvordan politikken skal formidles. Et spørsmål er om dette blir for stort sprik i rolleforventninger.

- Hvis det er slik at kommunikasjonssjefen er stadig mer involvert i taktisk-strategiske vurderinger for statsråden, hva innebærer dette for andre kommunikasjonsfaglige oppgaver i departementet?
- Hvordan kan kommunikasjonssjefen utøve en faglig-profesjonell rolle uten å tre over i en rolle som i realiteten er en politisk rådgiver?

- 
- Bør det uttrykkes klarere føringer og forventninger til kommunikasjonssjefens rolleutøvelse, eventuelt nedfelt i retningslinjer?
  - Bør det opprettes politiske kommunikasjonssjefsstillinger? Hva blir i så fall konsekvensene for de nåværende kommunikasjonshetene?

### **Kommunikasjonshetenes rolle i embetsverket**

Det er som nevnt stor variasjon i kommunikasjonshetenes størrelse, og det kan være grunn til å drøfte enhetenes rolle og strategi sett i lys av størrelse. Et beslektet spørsmål gjelder håndteringen av et tidvis spenningsfylt forhold til fagavdelingene.

Vi foreslår at det legges opp en prosess for erfaringsutveksling og læring mellom departementene når det gjelder:

- forholdet mellom kommunikasjonshetenes rolle og størrelse: Bør kommunikasjonshetene være små/mindre og fungere mer strategisk?
- forholdet til fagavdelingene: hvilken rolle bør kommunikasjonshetene spille, og hvordan kan spenningsforholdet eventuelt reduseres?

### **Politikkutforming vs. politikkformidling**

I den grad medielogikken legger føringer for hvordan politikkutforming skjer, er det begrenset hva embetsverket kan gjøre for å motvirke dette. Det er primært politisk ledelse som må ta stilling til hvordan politikken skal formidles, herunder også hvor raskt og på hvilket grunnlag det skal skje. Vi tror likevel at embetsverket bør stille seg spørsmålet:

- Hvordan unngå at hensynet til politikkformidling påvirker embetsverkets arbeid med politikkutforming på en faglig uforsvarlig eller uhensiktsmessig måte?

### **Økt kunnskapsbasering av politikken**

Hvis det er slik at departementene i sin sekretariatsrolle blir stadig mer avhengig av oppdatert statistikk, analyser og kunnskapsutvikling, kan dette gi grunn å spørre:

- Hva kan departementene lære av hverandre når det gjelder å innrette sin analysefunksjon?
- Bør dette være en egen enhet, et tverrgående nettverk eller bare en spesialisert rolle i fagavdelingene? Er for eksempel behovet for egen enhet sterkere i departementer som har ansvarsområder med sterk indre sammenheng?

### **Forholdet til underliggende organer**

Hvis det er slik at departementene i sin sekretariatsrolle blir stadig mer avhengig av faglig dialog og felles kunnskapsutvikling med underliggende organer, kan dette forutsette større åpenhet og tillit i forholdet mellom nivåene enn hva som ofte er tilfellet i dag:

- Hvordan innrette positive samarbeidsrelasjoner med gjensidig rolleforståelse mellom departements- og direktoratsnivået? Hvordan legge



---

bedre til rette for en faglig samarbeidsrelasjon ved siden av den løpende styringsrelasjonen?

### **Behov for endret organisering som støtte for sekretariatsrollen?**

Sekretariatsrollen – både politikktutforming og politikkkformidling – er i stor grad innovativ virksomhet og kan ikke rutinstyres eller programmeres. Særlig politikkkformidling er utsatt for stort eksternt press og skiftende krav fra omgivelser, nærmest fra time til time. Enkelte informanter sammenliknet embetsverkets arbeid nær statsråden med arbeidet i en avisredaksjon.

For bedre å kunne understøtte denne typen arbeid kan man tenke seg å endre organisering. Blant våre informanter var det liten stemning for staber tilknyttet departementsråden, og etter vår oppfatning er det også grunn til å være kritisk til etablering av slike enheter.

Alternativt kan man tenke seg en mer systematisk fleksibel organisering av de prosessene som skjer nærmest statsråden. Poenget måtte være å legge til rette for bedre dialog og samarbeid mellom fagavdelinger og kommunikasjonsenhet, og for at utredningsprosesser kan gå mer uavhengig av eksisterende avdelingsgrenser. Mulige stikkord her er skiftende prosjektorganisering, midlertidige avdelinger, team- og nettverksbygging på tvers mv. Men også med en slik tenkning ville det trolig være nødvendig å plassere i det minste en person i en stabsposisjon (hos departementsråden) som kunne være et knutepunkt for en skiftende organisering og bemanning.

- Bør det vurderes en form for sekretariat nært knyttet til statsråden og departementsråden og som samler trådene både mht politikktutforming og politikkkformidling? <sup>26</sup>
- Bør det gjøres forsøk med en mer skiftende organisering av prosessene nærmest statsråden?

### **Statsrådets lederrolle**

Mange nye statsråder har ikke vært statsråder før, og det er heller ikke alle statsråder som har ledererfaring fra tidligere. Da kan det være spørsmål om den introduksjonen som gis i de enkelte departementer, er tilstrekkelig. <sup>27</sup>

- Bør nye statsråder som ikke har tidligere statsrådserfaring, tilbys en grundigere introduksjon, bl.a. om forholdet til embetsverket?
- Bør det legges til rette for en mer bevisst og tydelig lederrolle for statsråden, bl.a. slik at statsråden gjør sine forventninger mer eksplisitt overfor embetsverket, for eksempel for å utløse initiativ, oppmuntre til mer tverrsektorielt perspektiv, stimulere til engasjement og lagspill mv?

---

<sup>26</sup> UD og FD har i dag denne type enhet nær statsråden.

<sup>27</sup> En undersøkelse blant tidligere statsråder i 1997 viste bl.a. at flere ønsket at det var blitt gitt innføring i forholdet til Stortinget og forholdet til embetsverket, herunder om statsrådets egen lederrolle (Statskonsult 1997).

---

### **Rekruttering og kompetanseutvikling**

For embetsverkets arbeid i sekretariatsrollen synes hverdagen å være annerledes nå enn for 15-20 år siden, bl.a. med tanke på den vekt som nå legges på politikkformidling og den påvirkning dette øver på arbeidet med å utforme og utdype politikk. Det kan være grunn til å spørre om departementene tar dette tilstrekkelig inn over seg:

- Er rekrutteringskrav og kompetanseutvikling tilstrekkelig tilpasset de reelle stillingskravene i sekretariatsrollen?

### **Departementsrådskollegiet**

Hvis det er slik at departementsrådskollegiet har et potensial for å styrke den uformelle samordningen mellom departementene, er det et nærliggende spørsmål:

- Hvordan kan dette samordningspotensialet best utnyttes?

Mer generelt:

- Kan departementsrådskollegiet være et erfaringsforum for de ovennevnte utviklingstemaene og for å vise fram eksempler på ”best praksis” til diskusjon, inspirasjon og læring?

---

## Litteratur og dokumenter

- Bro, Peter, Jønsson R, Larsen O. (red.), 2006: *Politisk journalistik og kommunikation*
- Eriksen, Svein, 1988: *Herskap og tjenere*
- FAD, 1984: *Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling*, fastsatt i kgl.res. 30.11.84
- FAD (daværende Moderniseringsdepartementet), 2005a: *Etiske retningslinjer for stats tjenesten*. Fastsatt 7.9.2005
- FAD (daværende Moderniseringsdepartementet), 2005b: *Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling*. Fastsatt 4.1.2005
- FAD, 2007: *Resultater fra FADs undersøkelse blant toppledere i staten*
- Finansministeriet (Danmark), 2004: Betænkning nr 1443 – *Embedsmænds rådgivning og bistand*
- Georgsen, Kaj-Martin, 2007: *Den diskrete makt*. Samtiden nr 1, 2007
- Grønlie, Tore (red.), 1999: *Forvaltning for politikk*
- Jacobsen, Knut Dahl, 1960: *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. Tidsskrift for samfunnsforskning 1960, s. 231
- Mandag Morgen, 2006: *Toppbyråkrater tviholder på jobben*. Nr 39, 04.12.2006
- Mathisen, Gunnar, 2007: *Departementene som partisekretariater*. Kronikk i Dagbladet 20.06.2007
- Modalsli-utvalget, 1970: *Innstilling om den sentrale forvaltnings organisasjon*
- Mohr Nielsen, Anne Marie, 2007: *Spinndoktorens verktøykasse*, Samtiden nr 2/2007
- Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste, 2007: *Sentraladministrasjonsundersøkninga 2006*
- NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*
- NOU 1992: 21 *Ikke bare ord..*
- Salomonsen, Heidi Houlberg, 2004: *Når politisering professionaliseres – embedsmænds politiske rådgivning af ministeren*. Nordisk Administrativt Tidsskrift nr 3/2004
- Statskonsult, 1991: *Statsråden som departementsleder*. Rapport 1991:13
- Statskonsult, 1997: *Statsråden som departementsleder II*. Rapport 1997:17
- Statskonsult, 1999: *Kartlegging og analyse av ressursbruken i departementene*. Notat 1999:1
- Statskonsult, 2000: *Framtidens departement*. Notat 2000:4
- Statskonsult, 2003: *I Kongens navn*
- Statsministerens kontor, 2003: *Om R-konferanser*.
- St.meld. nr 31, 1975-76 *Administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid*
- St.meld. nr 35, 1991-92 *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*
- St.meld. nr 11, 2000-2001 *Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*
- St.prp. nr 121, 1955-56 *Tiltak for å lette den administrative arbeidsbyrden for statsrådene mv.*
- St.prp. nr 1, 2007-2008 *Fornyings- og administrasjonsdepartementet*

---

## Referanseark for Statskonsult

<b>Tittel på rapport:</b>	Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2007:27
<b>Forfatter(e):</b>	Dag Solumsmoen, Eivor Nebben, Svein Eriksen
<b>Evt. eksterne samarbeidspartnere:</b>	
<b>Prosjektnummer:</b>	131457
<b>Prosjektnavn:</b>	Departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse
<b>Prosjektleder:</b>	Dag Solumsmoen
<b>Prosjektansvarlig avdeling:</b>	Strategi
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Egeninitiert prosjekt
<b>Resymé/omtale:</b>	<p>På grunnlag av en intervjuundersøkelse blant 27 toppledere i departementene (politikere og embetsmenn) er det gjort en analyse av de utfordringene departementene har i rollen som sekretariat for politisk ledelse:</p> <p>Det gis først en oppsummering av oppfatninger som gjør seg gjeldende om embetsverkets bistand til politikkutforming og politikkformidling, herunder også deltakelse i taktisk-strategiske vurderinger med politisk ledelse.</p> <p>På dette grunnlaget skisseres det konturer av en utvikling i forholdet mellom politikere og embetsverk og i forholdet mellom politikkutforming og politikkformidling, og til slutt påpekes en del mulige utviklingstemaer for departementene enkeltvis og/eller samlet.</p>
<b>Emneord:</b>	Politikkutforming, politikkformidling, sekretariatsrolle/sekretariatsfunksjon, taktisk-strategisk rådgivning
<b>Totalt antall sider til trykking (uten forside):</b>	43
<b>Dato for utgivelse:</b>	27 november 2007
<b>Utgiver:</b>	<b>Statskonsult</b> Postboks 8115 Dep 0032 OSLO <a href="http://www.Statskonsult.no">www.Statskonsult.no</a>