

# De politiske rådgiverne: unge broilere eller betrodde (fag)medarbeidere?

**Kristoffer Kolltveit**

Førsteamanuensis

Institutt for offentlig administrasjon og ledelse, Høgskolen i Oslo og Akershus

Født 1978, PhD (Oslo, 2013)

E-post: kristoffer.kolltveit@hioa.no

**Ingvild Våset Thorsen**

Spesialrådgiver

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Oslo kommune

Født 1989, Master (Oslo, 2015)

E-post: ingvildvthorsen@gmail.com

## SAMMENDRAG

Denne artikkelen handler om politiske rådgivere i departementene i Norge, og spør retorisk om rådgiverne er unge broilere eller betrodde medarbeidere. Selv om politiske rådgivere har eksistert i Norge siden etterkrigstiden, er det lite systematisk, statsvitenskapelig forskning som har kastet lys over deres virke i regjeringsapparatet. Statssekretærenes økte betydning har blitt grundigere belyst i de senere år, mens det knapt er noen studier som sier noe om de politiske rådgivernes rolle i det norske systemet. Denne artikkelen benytter registerdata, spørreundersøkelse og intervju for å undersøke de politiske rådgivernes betydning. Konklusjonen er at de politiske rådgiverne langt fra bare er politiske broilere, unge partifolk primært med sekretær oppgaver for statsråden. De politiske rådgiverne har i hovedsak høy utdanning og bred erfaringsbakgrunn, og enkelte fungerer som ministerens avlaster, med omfattende delegert beslutningsmyndighet. Lærdommen fra denne artikkelen er at slike betrodde medarbeidere i regjeringsapparatet har en naturlig plass i statsvitenskapelig analyse når politiske beslutningsprosesser i Norge skal beskrives og forklares.

**Nøkkelord:**

Politiske rådgivere, Norge, regjering, departement

## ABSTRACT

In this article we study political advisors in Norwegian ministries. Although political advisors have existed in Norway since the post-war period, there is little systematic knowledge about their actual work. This article draws on register data, survey and interviews to investigate the importance of political advisors. The conclusion is that the political advisors are far from just 'political broilers', young party actors with only minor tasks. Rather, political advisors in Norway have high education and broad experience, and they are important actors in the ministry, some even with extensive delegated decision-making authority. The lesson from this article is thus that political advisors should have a natural place in political science research when decision-making processes in Norway are to be described and explained.

### Keywords:

Political advisors, Norway, cabinet, ministry

## INNLEDNING

I vestlige demokratier har ministrene alltid en rekke politiske støttespillere i sitt departement. Tittelen på disse rådgiverne, og ikke minst antall, varierer imidlertid mye fra land til land.<sup>1</sup> Innenfor en gren av statsvitenskapen har det de siste tiårene vokst frem en litteratur som fokuserer på denne «grå eminensen» (Connaughton 2015), som ofte opererer «i mørket» (Blick 2004). Den såkalte ministerial advisory-litteraturen har både fokusert på veksten i rådgivere, samt hvilke konkrete arbeidsoppgaver og overordnede roller disse har (Connaughton 2010a, 2010b; Eichbaum og Shaw 2010; Maley 2011). Antall politiske rådgivere i land med en napoleonsk tradisjon har lenge vært høyt, mens de skandinaviske landene og Westminster-systemene tradisjonelt har hatt få slike rådgivere (Dahlstrøm 2009). Felles for vestlige demokratier er imidlertid at antallet rådgivere øker (Dahlstrøm 2009). Når det gjelder hva rådgiverne gjør, har flere studier klassifisert hvilke ulike typer råd disse aktørene gir sine ministre (Craft og Howlett 2012), og kartlagt hvilke arbeidsoppgaver og roller de har (Connaughton 2010b; Eichbaum og Shaw 2011; Maley 2000). Det er også gjort ulike forsøk på å teoretisere rundt disse aktørene, blant annet ved å benytte og videreutvikle etablerte teorier som prinsipal-agent teori (Shaw og Eichbaum 2012:4, 2015:67), public service bargains (De Visscher and Salomonsen 2013; Shaw and Eichbaum 2017) og core executive-rammeverk (Connaughton 2015; Craft 2015; Shaw og Eichbaum 2014).

1. Her brukes samlebetegnelsen rådgivere. I andre land kalles de political advisors, special advisors, ministerial advisors, junior ministers, statssekretærer, særlige rådgivere m.m. Se Hustedt, Kolltveit og Salomonsen 2017 og Eichbaum og Shaw 2010 for diskusjoner om hvordan man kan definere og avgrense dette studieobjektet.

I Norge har de politisk ansatte og utnevnte i departementene knapt vært gjenstand for statsvitenskapelig forskning. Statssekretærenes økte betydning har imidlertid blitt noe grundigere belyst i de senere år (Eliassen 1972; Eriksen 1988; Grønlie og Flo 2009; Askim mfl. 2014 og 2015). Mens statssekretærene utnevnes av Kongen i statsråd og formelt sett er statsrådets stedfortreder, er politiske rådgivere ansatt av Statsministerens kontor, skal være til disposisjon for statsråden personlig og er ikke innordnet i det formelle departementale beslutningshierarkiet (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1988:3; Statsministerens kontor 2013:20). På bakgrunn av disse formelle forskjellene ville man forvente at de politiske rådgiverne har en mer begrenset betydning i norsk politikk. Det finnes imidlertid enkelte studier som antyder at også politiske rådgivere indirekte tar del i den departementale beslutningslinjen (Eriksen 1988:54; Statskonsult 2007:32).

Basert på dette reiser denne artikkelen spørsmålet: Hvilken betydning har politiske rådgivere i norske departementer? Dette empiriske spørsmålet vil besvares gjennom analyser av registerdata, en elektronisk spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer.

Denne artikkelen vil først gå igjennom ministerial advisory-litteraturen for å belyse mulige oppgaver for politiske rådgivere. Deretter vil vi redegjøre for metodene og data som er benyttet. Så følger den empiriske analysen. Konklusjonen er at de politiske rådgiverne i Norge langt fra bare er politiske broilere, unge partifolk primært med sekretær oppgaver for statsråden. De politiske rådgiverne har høy utdanning og bred erfaringsbakgrunn, og enkelte fungerer som ministerens avlaster, med omfattende delegert beslutningsmyndighet. Avslutningsvis diskuterer vi hvorfor denne innsikten er viktig: Det har demokratiske implikasjoner dersom aktører i regjeringsapparatet har omfattende innflytelsesmuligheter uten at det er åpenhet rundt det, og at de kan bli stilt til ansvar.

## TIDLIGERE FORSKNING OM RÅDGIVERE I DEPARTEMENTENE

Det eksisterer ingen felles benevnelse, eller en enkel, autorativ definisjon av rådgivere på tvers av ulike jurisdiksjoner. Det har blitt påpekt at fraværet av en tydelig definisjon trolig skyldes stillingens uoffisielle status og den store variasjonen i hvilke roller rådgiverne innehar.

History is riddled with examples of the *éminence grise* who serves at the right hand of a political ruler, but the term ‘adviser’ itself has lacked an authoritative definition both in political practice and in studies (Connaughton 2015:37)

Mye av den eksisterende internasjonale litteraturen om politiske rådgivere er individuelle casestudier (Dahlström og Niklasson 2013; Gouglas 2015; Rice, Somerville og Wilson 2015) og spesielt fra land med Westminster-systemer (Aucoin 2012; Craft 2015; Craft og Howlett 2012, 2013; Connaughton 2010a, 2010b, 2015; Eichbaum og Shaw 2007a, 2007b, 2008, 2012; Gains og Stoker 2011; Maley 2000, 2011, 2015; Shaw og Eichbaum 2012, 2015a, 2015b; Walter 2006). Denne relativt ferske interessen skyldes at rådgivere er en ganske ny institusjonell ordning i Westminster-systemer (Shaw og Eichbaum 2015b: 66).

De empiriske casestudiene har dannet utgangspunkt for ulike klassifikasjoner og konseptualiseringer, både av ulike type råd (Craft og Howlett 2012), ulike typer rådgivere (Connaughton 2010, 2015) og ulike type roller rådgiverne innehar (Gains og Stoker 2011; Craft 2015; Maley 2000, 2011, 2015). Connaughton (2010, 2015) skiller mellom fire rådgiverprofiler, skissert ut ifra rådgivernes kvalifikasjoner og roller – ekspert, partimann (‘partisan’), koordinator og oppasser (‘minder’). Formålet med typologien er å vise til hvilken påvirkning ulike rådgivere kan ha i politikktutforming ut ifra hvilke faktorer som er lagt til grunn ved deres utnevnelse og hvilke aktiviteter de utfører (Connaughton 2015:39-40). Første type, *ekspert*, ansettes på bakgrunn av sin spesifikke kompetanse ( gjerne tilknyttet en sektor). Deres rolle er å rådføre ministeren og initiere politiske ideer og vedtak (Connaughton 2010:351, 2015:38). Andre type, *partimann*, ansettes på bakgrunn av sin politiske tilhørighet til ministeren. Slikt sett er de egnet til å forutse og forstå ministerens ønsker. Deres mandat er å utføre partipolitiske oppgaver som for eksempel å delta i politiske forhandlinger på vegne av ministeren (Connaughton 2010: 351-352, 2015: 38). Tredje type, *koordinator*, fungerer som såkalte ‘fixers’, og har som oppgave å holde oversikt og tilrettelegge for ministerens politiske agenda, deriblant holde kontakt med ulike relevante aktørgrupper og departementer (Connaughton 2010:351-352, 2015:39). Fjerde og siste type, *oppasser*, har et særlig nært og tillitsbasert forhold til ministeren. Deres lojalitet til ministeren er gjerne på et personlig nivå. De ‘passer på’ ministeren ved for eksempel å holde utkikk etter saker som kan være potensielt skadelig for henne/ham, enten politisk og/eller for ministerens omdømme (Connaughton 2010:352, 2015:39).

Maley (2015) inndeler de politiske rådgivernes roller ut fra (1) deres virke innad i departementet (vertikalt) og (2) deres virke innad i regjeringen (horisontalt). Innad i departementet kan politiske rådgivere bistå ministeren med ledelse av departementet på ulike måter. For det første kan de føre tilsyn over departementsarbeidet: holde ministeren informert om arbeidet i departementet og gjennomgå saksdokumenter før de når ministeren. For det andre kan de orientere departementsansatte: påse at administrasjonen er innforstått med ministerens politiske preferanser, instruere departementsansatte på vegne av ministeren, og slik sett fungere som et politisk surrogat for ministeren. For det tredje kan de mobilisere: følge opp departementssaker for å sikre progresjon i arbeidet. I tillegg til disse funksjonene kan politiske rådgivere innad i departementet delta aktivt i politikktutforming, politikktutvikling og ( gjerne overse) implementering av politiske vedtak (Maley 2015:48-50). Innad i regjeringen hevdes politiske rådgivere å bistå ministeren med politisk koordinering. I tillegg til tradisjonell politisk koordinering utført av ministre, argumenterer Maley (2011:1485) for at nettverket mellom rådgivere på tvers av departementene utgjør en supplerende politisk koordineringsfunksjon i regjeringen: Deres koordineringsfunksjon innebærer å tilrettelegge for beslutningstaking, i form av å klargjøre og avgrense politiske saker i forkant av møter i kabinettet. I tillegg kan de drive intern lobbying og forberede ministeren til uformelle ad hoc-forhandlinger utenfor kabinettet. Videre kan de løse (mindre) politiske konflikter på tvers av departementene samt koordinere tverrdepartementale politiske vedtak (Maley 2015:51-52).<sup>2</sup> På

2. Craft (2015: 60) trekker også frem at rådgivere kan bistå (horisontalt) med koordinering med eksterne aktører utenfor regjeringen, som for eksempel ulike interesseaktører.

den måten kan rådgivere være en nyttig ressurs i form av å bedre koordineringen innad i regjeringen.

Slike (internasjonale) klassifiseringer er nyttige for å kunne gi en indikasjon på hvilke roller politiske rådgivere i norske departementer kan tenkes å inneha. For å kunne utlede mer konkrete forventninger er det imidlertid viktig å se nærmere på særtrekkene ved det norske caset først.

Om det norske caset og konkretisering av forskningsspørsmål

I motsetning til statssekretærer og statsråder er politisk rådgiverstillingen i Norge ikke en embetsstilling. Mens statsråder og statssekretærer utnevnes av Kongen i statsråd, tilsettes politiske rådgivere av Statsministerens kontor (OECD 2011:71; Statsministerens kontor 2013:19). Stillingsbetegnelsen politisk rådgiver i regjeringsapparatet er en videreføring av to tidligere stillinger: personlig sekretær (fra 1946) og personlig rådgiver (fra 1974). Stillingen som personlig sekretær ble først innført som en midlertidig ordning for de mest belastede statsrådene i 1946 (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1981:10). Dagens ordning ble innført i 1992 ved at de to yrkestitlene, personlig sekretær og personlig rådgiver, ble erstattet av stillingen politisk rådgiver. I motsetning til statsrådposten og statssekretærembetet inngår rådgiverstillingen verken i Grunnloven eller Regjeringsinstruksen og er derfor ikke direkte underlagt formelle lovbestemmelser (Instruks for Regjeringen 23.mars 1909). I stedet er stillingen underlagt formelle regler, som Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling (fastsatt ved kgl. res. 23. januar 1981), hvor deres arbeidsoppgaver og avgjørelsesmyndighet er regulert, samt Håndbok for politisk ledelse (Statsministerens kontor 2013:17) som inneholder arbeidsvilkår og generelle retningslinjer. Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling inneholder følgende bestemmelser om rollen til statsrådets personlig sekretær<sup>3</sup>, jf. § 5: «Statsrådets personlige sekretær sorterer direkte under departementssjefen og skal være til disposisjon for denne personlig og utføre de oppgaver statsråden pålegger vedkommende» (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1981:3). I tillegg påpekes det at politisk rådgiver ikke har selvstendig myndighet (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1981:1). Under merknader til § 5 blir det imidlertid understreket at stillingen har en klar politisk side, og at stillingens funksjoner har variert ut ifra den enkelte statsråds behov og ønsker. Samtidig blir det påpekt at statsråders politiske rådgivere tidvis har utført saksbehandlingsoppgaver og opptrådt utad på departementets vegne. Slik praksis blir beskrevet som uheldig og ikke ønskelig. Videre blir det hevdet at det er vanskelig å trekke klare grenser for en politisk rådgivers arbeidsområde og at man derfor, merknadene lagt til grunn, ønsker at statsråden skal stå fritt til å disponere sin politiske rådgiver (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1981:10).

3. Språket i reglementet er ikke oppdatert etter at stillingsbetegnelsen ble endret til politisk rådgiver. I artikkelen vil vi allikevel benytte begrepet politisk rådgiver.

Når det gjelder forskning på politisk ansatte og utnevnte i norske departementer er feltet, som nevnt, overraskende lite studert. Statssekretærenes økte betydning har blitt noe belyst i de senere år (Eliassen 1972; Eriksen 1988; Grønlie og Flo 2009; Askim mfl. 2014 og 2015). Når det gjelder de politiske rådgiverne har de ikke vært gjenstand for tilsvarende oppmerksomhet, kun med helt få unntak har det vært statsvitenskapelig fokus på disse aktørene (Eriksen 1988; Statskonsult 2007). Eriksen (1988: 54) har vist at politiske rådgivere i norske departementer gjerne har en rådgiverrolle for statsråden: «Personlig sekretær [fungerer] som en, ofte fortrolig, rådgiver for statsråden». Rådgiverne utfører også en del praktiske gjøremål for å organisere statsrådets hverdag, deriblant møtekoordinering, reiseplanlegging, håndtering av henvendelser utenfor embetsverkets mandat samt diverse praktiske forberedelser knyttet til møter, opptredener mv. (Eriksen 1988:55). De politiske rådgiverne avlaster imidlertid også statsråden ved å ivareta kontakten med ulike politiske aktører, og tar ofte del i behandlingen av departementssaker (Eriksen 1988:54). En undersøkelse utført av Statskonsult (2007:31) tyder også på at politiske rådgivere involverer seg i politikktutforming i embetsverket i form av å avklare saker på vegne av statsråden. Det store spennet i betydningen ulike politiske rådgivere kan ha, blir understreket av Eriksen (1988:54):

På det ene ytterpunktet har man de sekretærer [les: politisk rådgiver] som ikke har slik myndighet, og som fungerer som en slags saksbehandler for statsråd og/eller statssekretær og på det annet ytterpunkt de som er gitt vide fullmakter, og som i realiteten fungerer på lik linje med statssekretærene.

Artikkelens overordnede forskningsspørsmål er hvilken betydning de politiske rådgiverne har i norske departementer? Basert på internasjonal litteratur og erfaringer fra Norge kan dette konkretiseres ytterligere i to forskningsspørsmål: For det første, *hvilke kvalifikasjoner har norske politiske rådgivere?* Andelen stortingspolitikere med erfaringsbakgrunn som heltidspolitikere har økt betraktelig siden 1980-tallet – og disse omtales ofte som ‘profesjonelle politikere’ og ‘politiske broilere’ (Allern m.fl. 2014:300; Narud og Valen 2006:267,371–373). Tidligere forskning har vist at de norske statssekretærene ikke er typiske «broilere» under opplæring, men tvert i mot velutdannede, voksne, og politisk erfarne personer (Askim m.fl. 2014: 250). Vi vet imidlertid mindre om bakgrunnen til de politiske rådgiverne. Koblet til de internasjonale klassifiseringene introdusert over, vil vi derfor undersøke om de politiske rådgiverne er eksperter eller partimenn (Connaughton 2010, 2015).

For det andre, *hvilken type arbeidsoppgaver utfører politiske rådgivere i norske departementer?* Er politiske rådgivere primært å anse som personlige sekretærer, eller er det slik at de faktisk avlaster statsråden og involverer seg i politikktutforming i departementet. Sett opp mot de internasjonale klassifiseringene introdusert over, vil vi undersøke om de politiske rådgiverne i hovedsak er personlige oppassere/sekretærer eller kordinatorer (Connaughton 2010, 2015), og hvorvidt de har sitt virke primært innad i departementet eller innad i regjeringen (Maley 2011, 2015). Ut fra de formelle retningslinjene tilknyttet politisk ansatte i norske departementer vil en naturlig antakelse være at det er statssekretærene som i størst grad bistår statsråden med å lede departementet, mens de politiske rådgiverne er mer sekretærer. Basert på (de begrensede) undersøkelsene som er gjort tidligere, er det

imidlertid grunn til å tro at også politiske rådgivere tar del i den departementale beslutningslinjen (Eriksen 1988:54; Statskonsult 2007:32) og kan ha en viss rolle som avlastere og koordinatører (Eriksen 1988:54; Statskonsult 2007:32).

## METODE OG DATA

For å besvare de to forskningsspørsmålene trekker artikkelen veksler på data fra åpne registre, en elektronisk spørreundersøkelse og semi-strukturerte intervjuer. Spørsmålet om de politiske rådgivernes bakgrunn besvares primært ved hjelp av registerdata fra Norsk statsvitenskapelig Datatjeneste. Disse dataene er supplert med informasjon fra åpne kilder som regjeringen.no, Norsk Biografisk Leksikon, Store Norske Leksikon, Mediarkivet Retriever og LinkedIn. Registerdataene dekker perioden 2005 – 2013. For å sikre et sammenligningsgrunnlag i mangel på data over tid, er det i analysen fokusert på forskjeller mellom politiske rådgivere og statssekretærer.

Spørsmålet om de politiske rådgivernes arbeidsoppgaver er besvart ved hjelp av spørreundersøkelse og semi-strukturerte intervjuer. En elektronisk spørreundersøkelse ble sendt ut til 283 tidligere statssekretærer og politiske rådgivere fra Bondevik II- (2001–2005) og Stoltenberg II-regjeringen (2005–2013). Kontaktinformasjon til respondentene ble samlet inn fra åpne kilder på internett og i enkelte tilfeller gitt etter kontakt med partiorganisasjonene. Questback ble benyttet for å utarbeide og distribuere undersøkelsen tidlig i 2015. Etter to påminnelser var svarprosenten på hele 73 prosent. Svarprosenten var noe høyere i Stoltenberg II-regjeringen, men ellers er det ingen systematiske skjevheter av betydning. Undersøkelsen inneholdt hele 24 ulike spørsmålsbatterier. I denne artikkelen er det primært spørsmål knyttet til type råd og konkrete arbeidsoppgaver som benyttes.

Semi-strukturerte intervjuer ble gjennomført primo 2015 med ni tidligere politiske rådgivere fra Stoltenberg II-regjeringen, tre fra hvert av partiene Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Politiske rådgivere med ansettelse over en viss tid (1,5 – 4 år) og fra forskjellige departementer ble prioritert. I tillegg til de politiske rådgiverne ble tre «nøkkelinformanter» fra de ulike regjeringspartiene intervjuet. Disse ble valgt ut på bakgrunn av informasjon fra de ulike partiorganisasjonene om at de hadde deltatt i utnevningssprosesser av politiske rådgivere. Ti av intervjuene ble utført ansikt-til-ansikt, mens to av intervjuene foregikk over telefon. Intervjuene ble tatt opp, og opptakene transkribert av en av forfatterne. De tidligere politiske rådgiverne er anonymisert i artikkelen. Alle direkte sitater som benyttes i oppgaven, er godkjent etter sitatsjekk fra informantene.

## EMPIRISK ANALYSE

Den empiriske analysen kommer først inn på bakgrunnen til de politiske rådgiverne. Deretter analyseres de konkrete arbeidsoppgavene.

Som det fremgår av tabell 1, er de politiske rådgiverne høyt utdannet, i likhet med statssekretærene.

**Tabell 1****Bakgrunnsvariable politiske rådgivere og statssekretærer 2005–2013 (andel og N)**

Type aktør	Høy utdanning	Lokalpolitisk leder-erfaring	Parti-ansettelse	Parlamentarisk erfaring	Ungdomsparti
Statssekretærer	81 (195)	14 (196)	53 (201)	19 (200)	39 (200)
Politiske rådgivere	73 (116)	13 (117)	65 (120)	8 (119)	57 (117)

Høy utdanning: Utdanning på bachelor/can.mag.-nivå eller høyere. Lokalpolitisk leder-erfaring: ordfører, varaordfører, byråd/kommunalt råd, gruppeleder i bystyre/kommunestyregrupper, og byrådsleder. Partiansettelse: lønnet stilling i partiorganisasjonen eller partigruppen. Parlamentarisk erfaring: stortingsrepresentant og 1. vararepresentant. Ungdomspolitikere: kun lederposisjoner. Kilder: Regjeringen.no, Norsk Biografisk Leksikon, Store Norske Leksikon, Mediarkivet Retriever, LinkedIn, CVer tilgjengelig på internett.

Når det gjelder bakgrunn fra lokalpolitikken er andelen lav både for statssekretærer og politiske rådgivere. Det er imidlertid verdt å bemerke at dette dreier seg om de mest sentrale stillingene i lokalpolitikken. Andelen politiske rådgivere med tidligere erfaring som stortingsrepresentant og/eller første vararepresentant på Stortinget er også lav. I stedet kan det tyde på at de politiske rådgiverne i større grad rekrutteres fra partiorganisasjonen, enten fra stillinger innad i partiorganisasjonen eller partigruppen på Stortinget. Sammenliknet med statssekretærene har de politiske rådgiverne i større grad erfaring fra partiets ungdomsorganisasjon. Tilsvarende kan det tyde på at flesteparten av de politiske rådgiverne har gått den såkalte «partistigen» før de tiltrer en stilling som politisk rådgiver. Dette inntrykket underbygges også av de kvalitative dataene.

Det er veldig sjeldent at en politisk rådgiver ikke har politisk bakgrunn. Du kan ha en statssekretær som har veldig begrenset [politisk] bakgrunn. (...) Men som politisk rådgiver er det tilnærmet aldri aktuelt for (...) der er den politiske teften så viktig» (Ap Informant).

I terminologien fra ministerial advisory-litteraturen er altså statssekretærene kanskje oftere fagmenn, mens de politiske rådgiverne oftere er partimenn (Connaughton 2010, 2015).

Når det gjelder alder er de politiske rådgiverne en del yngre enn statssekretærene. Mens aldersgjennomsnittet for statssekretærer i Bondevik 2- og Stoltenberg 2-regjeringen var på 42 år, var snittet 32,6 år for de politiske rådgiverne. De politiske rådgiverne er altså markant yngre enn statssekretærer og stortingspolitikere. Aldersgjennomsnittet for sistnevnte gruppe lå i 2009 på 46 år (Allern m.fl. 2014: 302). Bildet av politiske rådgivere som aktører litt tidlig i sin karriere, blir også underbygget av intervjudataene. Nøkkelinformantene fra Ap og Sp fortalte at politiske rådgiverstillinger ofte ble benyttet som en form for rekrutteringsstilling for å teste ut nye talenter. Informantene fra Sp og SV poengterte imidlertid at de hadde færre politisk ansatte i regjeringsapparatet enn Arbeiderpartiet, og var derfor avhengig av at alle stillingsbesettelsene ble godt utnyttet. Eller som Sp informant uttalte: «Vi har en mindre kortstokk å ta sjanser med (...) så vi kan ikke eksperimentere for mye.»

For å besvare spørsmålet om hvilken type arbeidsoppgaver politiske rådgivere utfører i norske departementer, ser vi først på den type råd de gir. Som det fremgår av tabell 2, gir de politiske rådgiverne først og fremst råd om akutte mediasaker og politisk-taktiske råd om enkeltsaker. De politiske rådgiverne er også viktige sparringspartnere når det gjelder råd



om de lengre politiske linjene. Intervjuene viser også at den tette, daglige kontakten mellom statsråd og politisk rådgiver hadde betydning på rådgiverrollen.

Mye handler jo om å være en strategisk sparringspartner for statsråden. (...) Fordi du er ofte med på reiser og ganske tett på i det daglige, så da blir det naturlig at du blir en sparringspartner om ulike ting» (Informant 1).

Noe litt mer overraskende er at over halvparten faktisk oppgir at det var nokså viktig eller svært viktig å gi faglige råd om innholdet i enkeltsaker. Dette tyder på at de politiske rådgiverne faktisk også kan fungere som viktige fagmedarbeidere.

**Tabell 2**  
Type råd politiske rådgivere 2001-2013. Andel og snitt

	1	2	3	4	5	Gj. snitt
Råd om håndtering av akutte mediesaker	0	5	11	33	52	4.32
Politisk-taktiske råd om enkeltsaker	2	3	3	47	46	4.32
Råd om lengre politiske linjer	3	9	8	40	41	4.06
Faglige råd om innholdet i enkeltsaker	6	17	17	49	12	3.44

N=66

Spørsmål: *Hvor viktig var det å gi følgende type råd til din statsråd? Fempunktsskala (ikke viktig i det hele tatt, mindre viktig, verken eller, nokså viktig, svært viktig).*

Selve rådgivningsfunksjonen er imidlertid ikke den viktigste oppgaven for de politiske rådgiverne. Som det fremgår av tabell 3, er den viktigste oppgaven å være bindeledd mellom minister/departement opp mot stortingsgruppen og partiorganisasjonen. Dette underbygges av intervjudataene. Denne kontakten mot partiorganisasjonen og Stortinget handlet ifølge respondentene ofte om å bringe informasjon.

Jeg var bindeleddet til partiorganisasjonen, men også til Stortinget. (...) Så den daglige kontakten med stortingsgruppen og bistand til stortingsgruppen ikke minst, det var en stor del av min jobb. Holde dem orientert om saker som vi jobbet med. Og sørge for at innspill som kom fra dem kom inn til statsråden (Informant 3).

**Tabell 3**

Arbeidsoppgaver for politiske rådgivere 2001-2013. Andel og snitt

	1	2	3	4	5	Gj. snitt
Holde kontakt med stortingsgruppe og partiorganisasjon	0	2	9	20	70	4.58
Koordinere mot kommunikasjonsavdelingen	0	0	20	22	59	4.38
Gi innspill til eller utarbeide statsrådets taler og kronikker	0	3	11	31	55	4.38
Gi råd til statsråden om ulike saker i departementet	3	9	20	33	35	3.88
Delta i samordningsprosesser i regjeringsapparatet	6	6	38	34	16	3.47
Avlaste statsråden ved å ha ansvar for deler av departementets saksområde	24	35	30	9	2	2.29
Fronte saker i media selv	21	50	27	2	0	2.09

N=66

Spørsmål: *I hvilken grad hadde du følgende arbeidsoppgaver? Fempunktsskala (overhodet ikke, i mindre grad, i noen grad, i stor grad, i meget stor grad).*

Tabell 3 viser også at det er en vesentlig oppgave å koordinere mot kommunikasjonsavdelingen i departementet. Denne oppgaven ligner det Connaughton har kalt koordinatører eller 'fixers', som holder oversikt og tilrettelegger for ministerens politiske agenda (Connaughton 2010:351-352, 2015:39). Intervjudataene viser nemlig at koordineringen mot kommunikasjonsavdelingen i stor grad handlet om å håndtere statsrådets mange henvendelser fra mediene, og si ja eller nei til hvilke mediehenvendelser statsråden skulle stille opp på (Informant 9).

Det var jeg som silte veldig mye av hva [statsråden] skulle ta av intervjuer og (...) hva statssekretærene kunne ta, (...) og prepping før debatter og når [statsråden] skulle i Dagsnytt atten eller de tingene der (Informant 2).

Intervjuene kaster også lys over «arbeidsdelingen» mellom kommunikasjonsavdelingen og de politiske rådgiverne i politisk ledelse. Det var veldig ofte de politiske rådgivernes oppgave å supplere kommunikasjonsavdelingens utkast til taler og kronikker med et eksplisitt partipolitisk budskap.

[Kommunikasjonsansatte] har en politisk hatt på når de presenterer utkastene i den forstand at de ville selge inn budskapet, konklusjonen, resultatet (...) [til] den sittende regjeringens politikk på en best mulig måte. (...) Men partipolitiker-hatten kom først på fra min side (Informant 4).

De kvalitative dataene fra intervjuene får også frem at de politiske rådgiverne bistår statsråden med små og store praktiske gjøremål.

Det er (...) alt fra sånne praktiske ting når vi er ute og reiser, (...) sørge for at statsråden får i seg mat og går på do og har på seg rette klær, [partipinn] på jakkeslaget. (...) Til [at] man bidrar på taleskriving, mediearbeid, skriver notater eller merknader til regjeringsnotater (Informant 6).

[Jeg hadde ansvar for] alle de praktiske tingene som gjør at hverdagen deres henger sammen. At det er (...) nok luft mellom avtalene, at vi får spist, (...) gått på do. (...) En sånn fasilitator-rådgiverrolle hvor du (...) skal sørge for at livet gikk så «smooth» som mulig for statsråden (Informant 2).

Ifølge de intervjuede respondentene hadde de politiske rådgiverne ofte ansvar for statsrådens kalender i samarbeid med forværelset. Denne møtekoordineringen gikk som regel ut på å avklare hvorvidt de ulike møtehenvendelsene skulle gjennomføres og eventuelt hvilke aktører fra departementet som skulle stille.

Vi hadde til enhver tid kanskje 40-50 henvendelser liggende. (...) I 80 prosent av tilfellene så svarte jeg ja eller nei, på delegert fullmakt. (...) Ofte når jeg fattet mine konklusjoner om (...) hva man skulle delta på og hva man ikke skulle delta på, så gjorde jeg (...) dette etter dialog med embetsverket og fikk tilrådning fra fagavdelingene (Informant 4).

De kvalitative intervjuene viser at norske politiske rådgivere har et ganske nært og tillitsbært forhold til ministeren, de fungerer som oppassere i Connaughtons internasjonale terminologi.

En ganske stor andel av de politiske rådgiverne deltok også i samordningsprosesser i regjeringsapparatet. Som det fremgår av tabell 3, oppgir om lag halvparten at de i stor eller meget stor grad deltar i samordningsprosesser i regjeringsapparatet. De norske politiske rådgiverne bistår altså ministeren med politisk koordinering innad i regjeringen (Maley 2011), en oppgave man tradisjonelt har forbundet med statssekretærene. Flere av de intervjuede rådgiverne fortalte at de hadde sittet i statssekretærutvalg på vegne av departementet og statssekretæren. Flertallet av de intervjuede rådgiverne hadde også deltatt i forhandlingsmøter ved Statsministerens kontor (SMK). Disse forhandlingsmøtene ble ofte avholdt etter regjeringskonferansen for å avklare saker hvor man ikke var kommet til enighet. Hovedinntrykket fra intervjuene er imidlertid at det ikke var en typisk rolle for de politiske rådgiverne å delta i forhandlingsmøter på SMK eller stille i statssekretærutvalg.

Det normale var nok at det var statsråd eller veldig ofte statssekretær som møtte [på forhandlingsmøter], men det var også slik at når politisk rådgiver hadde saksansvar og var den reelle statssekretæren med ansvar for området, da møtte de på møtene (Ap Informant).

I den internasjonale litteraturen om 'ministerial advisors' er det ikke vanlig å anta at rådgivere gis utstrakt, selvstendig beslutningsmyndighet. I denne undersøkelsen fremstår det heller ikke som så vanlig at de politiske rådgiverne får ansvar for deler av departementet, eller fronter saker i mediene på vegne av ministeren. Selv om de politiske rådgiverne i liten grad har ansvar for et eget departementsområde, betyr det ikke at de var uten ansvar i departementet. Flere av de politiske rådgiverne påtegnet blant annet notater som kom fra embetsverket.

Jeg skrev på de sakene [tilknyttet to saksfelt] selv om jeg var politisk rådgiver. Men så måtte statsråden (...) skrive “enig” med [politisk rådgiver] (Informant 3).

For embetsverket så hadde jeg den samme rollen som statssekretærene hadde, men det var fordi statsråden bestemte at sånn skulle det være (Informant 5).

De politiske rådgiverne ga uttrykk for at de behandlet departementssaker i form av å skrive ‘ok’, eller legge ved merknader, signere og sende saken tilbake til embetsverket. Rådgivernes delegerte fullmakt bygget dermed på et gjensidig tillitsforhold mellom statsråd og politisk rådgiver, hvorav begge parter hadde ansvar for å påse at de handlinger politisk rådgiver utførte overfor embetsverket, var i tråd med statsråden i de tilfeller hvor de var usikre.

[D]er ditt ansvar å klare å skille saker som “dette her må jeg ta med statsråden før jeg kan signere” eller “dette kan jeg bare signere ut”. Og da skriver du på at du har konferert med statsråden, også din egen signatur. (...) Mye av det er jo brev og andre besvarelser og ting til orientering som man (...) siler ut av bunken. Dette trenger ikke gå til statsråden, det her er greit. (...). Du [må] ha politisk nese og klare å skille hva som er potensielt politisk kontroversielle eller kan bli kontroversielle (...) saker og det som er uproblematisk (Informant 1).

Ifølge Ap-informanten var det ikke unormalt at politisk rådgiver fikk utvidede fullmakter fra statsråden:

Det kan variere veldig. (...) En ytterlighet: (...) Det er en som rent praktisk tilrettelegger, har møteboka, gjør avtalene, tilrettelegger arrangementer. En sekretærfunksjon med politisk vett. (...) Den helt andre ytterlighet (...) er at du har (...) behov for flere til å avlaste den politiske beslutningsprosessen (...), men du har ikke flere statssekretærhjempler og reelt sett så fungerer politisk rådgiver helt ut som statssekretær. (...) Da er du politisk rådgiver i navnet, men statssekretær i det daglige. Så har du mange i gråsonen mellom der. (...) De fleste ligger i gråsonen mellom der.

Intervjuene viser imidlertid at det kunne ta litt tid før man som politisk rådgiver fikk utvidede fullmakter og en «plass i linjen».

Når jeg kom inn der så var jo departementsråden veldig tydelig på at jeg hadde ingen formell rolle i departementet. Ikke sant, for som politisk rådgiver (...) så fikk du vite at du er ikke en del av linja. Men etter hvert så fikk jo depraåden og jeg ganske god kontakt og da ble det litt annerledes. (...) Jeg ble mer sett på (...) som en del av teamet (Informant 3).

I de tilfellene hvor politisk rådgiver hadde fått utvidede fullmakter fra statsråden var det som regel for å håndtere saker innad i departementet. Men intervjuene avslørte at enkelte av de politiske rådgiverne også hadde fått delegert signeringsfullmakt til å underskrive internasjonale samarbeidsavtaler på vegne av Norge.

Altså hvis du vil ha tall på hvor mange internasjonale avtaler jeg har signert. I gjennomsnitt en gang i uken så signerte jeg på vegne av Norge (Informant 8).

## AVSLUTTENDE DISKUSJON

I Norge så vel som internasjonalt har antallet politisk ansatte og tilsatte i departementene økt (Dahlström 2009). Utviklingen i regjeringskontorene i Norge ligner altså det man har sett i partiene, hvor antallet politiske rådgivere i partiorganisasjonen nasjonalt og regionalt og i stortingsgruppene har økt (Allern m.fl. 2014:300; Heidar 2012:192). Vi vet imidlertid lite om hva de politisk ansatte og tilsatte i departementene egentlig gjør. Mens norske statssekretærer har blitt gjenstand for noe vitenskapelig oppmerksomhet, har politiske rådgivere gått under den statsvitenskapelige radaren. Denne artikkelen har derfor stilt to forskningsspørsmål: *Hvilke kvalifikasjoner har norske politiske rådgivere, og hvilken type arbeidsoppgaver utfører de i norske departementer.*

Basert på registerdata, en elektronisk spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer viser den empiriske analysen at norske politiske rådgivere har høy utdanning og, i noe større grad enn statssekretærene, bred bakgrunn fra partiorganisasjon og ungdomsparti. I snitt er de om lag ti år yngre enn sine kolleger i politisk ledelse.

Videre viser både spørreundersøkelsen og intervjuene at de politiske rådgiverne bistår statsråden med å holde kontakt og koordinere mellom ulike politiske aktører som partiorganisasjonen og stortingsgruppen. Ved å sende over relevant informasjon, svare på spørsmål og innhente innspill har den politiske rådgiveren en viktig koordineringsfunksjon mellom statsråd/departement og Stortinget. Videre får de politiske rådgiverne ofte ansvaret for å koordinere mediehåndteringen med kommunikasjonsavdelingen. De tar stilling til ulike intervjuforespørslar og bistår statsråden med å sette et partipolitisk preg på taler og kronikker. De politiske rådgiverne har riktignok i mindre grad enn statssekretærene ansvar for en del av departementet. Intervjuene avslørte imidlertid at politiske rådgivere allikevel kan ha ganske vide fullmakter, og således inngå i beslutningslinjen i departementet. Spennet går fra rådgivere som var gitt uformelt saksansvaret for en hel departementsavdeling til rådgivere som kun bisto innimellom i behandlingen av departementssaker i enkelte sammenhenger.

Den elektroniske spørreundersøkelsen fanget i liten grad opp sekretær-funksjonen politiske rådgivere har. Intervjuene derimot supplerer inntrykket, og viste at de politiske rådgiverne ofte har ansvaret for å håndtere statsrådets kalender i form av møtekoordinering, utføre møteforberedelser og planlegge reiser. De politiske rådgiverne ledsager også ofte statsråden på møter og reiser, og således blir en fortrolig sparringspartner.

Alt i alt tyder de empiriske analysene av både bakgrunn og arbeidsoppgaver på at de politiske rådgiverne i Norge mer er betrodd fagmedarbeidere enn unge broilere.

Overordnet sett ser det altså ut til at politiske rådgivere har stor betydning i norske departementer. Denne konklusjonen synes å være i tråd med de veldig få studiene som finnes fra tidligere regjeringer (Eriksen 1988; Statskonsult 2007). Stillingens funksjoner varierer ut ifra den enkelte statsråds behov og ønsker, og enkelte politiske rådgivere er gitt såpass vide fullmakter at de i realiteten fungerer på lik linje med statssekretærene (Eriksen 1988:54; Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1981:1; Statskonsult 2007:31–32).

Mye av den internasjonale litteraturen omtaler 'ministerial advisors' som aktører med ulike oppgaver og roller, ofte forklart utfra hvilken bakgrunn de har og ministerens behov for bistand (Maley 2015; Shaw og Eichbaum 2014). Denne forskningen belyser i liten grad

betydningen av den formelle posisjonen til de ulike aktørene. En forklaring på det er trolig at klassifiseringen av rådgivere ofte kommer fra Westminster-systemer hvor det ikke finnes flere typer stillinger for politisk ansatte/tilsatte. I Norge vil man forvente at statssekretærer og politiske rådgivere har forskjellig betydning på bakgrunn av de formelle forskjellene. Denne undersøkelsen viser imidlertid at det faktisk kan være uklare skiller i virkeligheten. Implikasjonene for ministerial advisory-litteraturen er at man ikke bare kan se på formell posisjon for å forstå deres betydning. Implikasjonene for kolisjonslitteraturen er at det ikke alltid er tilstrekkelig å telle tilstedeværelsen av ulike politiske aktører og holde dette opp mot lengden på koalitionsavtaler (Indridason og Kristinsson 2013), tilstedeværelsen av sterke parlamentskomiteer (Carroll and Cox, 2012; Kim og Loewenberg 2005) osv. Man må undersøke hva disse aktørene faktisk gjør, selv om dette krever at man åpner den «svarte boksen» som regjeringsapparatet faktisk er.

En utfordring med konklusjonen som trekkes i denne artikkelen, er imidlertid at data-materialet ikke er basert på fullstendig metodetriangulering ettersom det empiriske nedslagsfeltet ikke er helt det samme. Spørreundersøkelsen strekker seg lengst tilbake i tid (til 2001), mens registerdata og intervjuer er av nyere dato (2005–2013). Til tross for dette mener vi innsikten fra artikkelen gir grunnlag for en viss diskusjon rundt de politiske rådgivernes rolle.

At statssekretærene er viktige aktører, er ikke overraskende gitt deres forankring i Grunnloven som tydelig plasserer dem som nr. 2 i det departementale beslutningshierarkiet som statsrådets avlastere. At politiske rådgivere også kan ha en såpass sentral plass i departementene er mer overraskende. De politiske rådgiverne har ingen slik formell plass i det norske systemet, og inngår formelt sett ikke i den departementale beslutningslinjen på samme måte (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1981:3,10). Det er imidlertid lite debatt om rollen til politiske rådgivere (og statssekretærer). Dette kan selvfølgelig være tegn på at dagens ordning fungerer optimalt. En annen forklaring kan være at kunnskapen om disse aktørene egentlig har vært liten og bevisstheten har vært begrenset. Dette har vært tilfellet i flere av landene i Westminster-systemet (Eichbaum og Shaw 2007a:453). Det har rett og slett vært lite åpenhet rundt hvem som gjør hva i departementene. En forklaring på dette kan være utfordringene med å drive samfunnsvitenskapelig forskning på slike prosesser. Slør av hemmelighet og lukkethet er ofte karakteristikk som brukes om beslutningsprosesser i det politisk-administrative systemet. Systemkritiske blikk er viktig for å sikre tilliten til og forstå vårt politiske system. Dette fordrer imidlertid at man vet hvem som gjør hva. Vitenskapelig oppmerksomhet rundt og kunnskap om politiske rådgivere og statssekretærer er derfor viktig av flere grunner. Det har blitt hevdet at flere politisk ansatte kan bidra til økt politisering av embetsverket ved at de bevisst eller ubevisst, direkte eller indirekte, hemmer embetsansattes mulighet til å bistå ministeren med objektiv faglig rådgivning (Aucoin 2012; Connaughton 2010, 2015; Craft og Howlett 2012, 2013; Eichbaum og Shaw 2007a, 2007b, 2008). I likhet med Westminster-systemer er forvaltningsstrukturen i Norge også bygget på et klart skille mellom politikk og embetsverk. Politiske rådgivere med delegert beslutningsmyndighet som påtegner notater fra embetsverket, eller som filtrerer hva som kommer igjennom til statsråden, kan bidra til å viske ut dette skillet (OECD 2011:30). For å vite i hvilken grad politiske rådgivere fungerer som slike filtre, må vi ha inngående kunnskap om deres virke.

Klarhet i hva politiske rådgivere gjør er også viktig når det gjelder den demokratiske ansvarsutkrevelsen. Per i dag har det ikke utkrySTALLISERT seg noen klar stillingsinstruks for politiske rådgivere i norske departement. Politiske rådgivere er verken embetsmenn eller tjenestemenn.<sup>4</sup> De formelle retningslinjene knyttet til politisk rådgiver-stillingen fremstår som uklare. Politisk rådgiver har ikke selvstendig myndighet og skal i utgangspunktet ikke ha fullmakt til å handle på vegne av departementet eller instruere embetsverket. Samtidig er statsråden gitt fullmakt til å disponere politiske rådgivere fritt og kan delegere politisk rådgiver de fullmakter statsråden måtte ønske i konkrete tilfeller (Forbruker og administrasjonsdepartementet 1981:3,10). Følgelig kan det synes som at eksisterende lovverk legger opp til det vide spennet i rollen til politiske rådgivere. En slik fleksibilitet kan være nyttig for å tilpasses den enkelte statsråds behov og ønsker. Samtidig har uklarheten omkring rollen til politiske rådgivere, og de tilfeller hvor enkelte i realiteten fungerer på lik linje med statssekretærene, noen implikasjoner. Det er statsråden som er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for det som skjer i underliggende etat og departement (Nordby 2000), også de avgjørelsene som er fattet av statssekretærer med formell fullmakt og politiske rådgivere med mer uformelle fullmakter. Dette prinsippet om ministerstyre og ministeransvarlighet innebærer at «Stortinget kjenner bare statsråden», og det overordnede konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret for departementet kan derfor ikke overføres til andre i den politiske staben. Følgelig er det sjeldent, eller aldri, at en politisk ansatt blir stilt direkte til ansvar for egne avgjørelser. I stedet er det flere eksempler fra norsk politikk hvor statsråden er blitt holdt ansvarlig for politisk ansattes feilaktige avgjørelser. For eksempel måtte SVs partileder Audun Lysbakken avgå som barne- og likestillingsminister i 2012, som følge av at hans statssekretær hadde godkjent en bevilgning uten at midlene var utlyst på riktig måte (Askim m.fl. 2014: 248). Statssekretærenes omfattende innflytelsesmuligheter og manglende direkte ansvarliggjøring har blitt beskrevet som et «konstitusjonelt tomrom for statssekretærrollen» (Aarebrot i Libell 2014:15). Selv om ministeren (og statsministeren) rent formelt kan avsette en statssekretær som har gjort en feil, er det i liten grad opp til velgerne å holde dem ansvarlig. Statssekretærer kan på mange måter sies å ha makt uten ansvar. Denne problemstilling gjelder også for de politiske rådgiverne dersom de i praksis tar del i den departementale beslutningslinjen og har omfattende beslutningsmyndighet. I Danmark har man lenge hatt en diskusjon om makt og manglende ansvar (Bo Smith-udvalget 2015; Koch og Knudsen 2014), men her primært basert i toppembetsmennenes rolle og de mange skandalesakene som har preget danske regjeringer og sentralforvaltningen. Debatten om aktører som har stor makt i det politisk-administrative systemet uten at de kan stilles direkte til ansvar gjennom valgkanalen, bør imidlertid også tas her i Norge, all den tid statssekretærer og politiske rådgivere faktisk spiller en vesentlig rolle i departementene og i regjeringen.

For å kunne diskutere de prinsipielle sidene ved de politiske rådgiverne på et riktig grunnlag er det derfor avgjørende med mer statsvitenskapelig forskning. Denne artikkelen har vært et første skritt i en slik retning. Det er derimot rom for mer oppmerksomhet rundt disse (potensielt) viktige aktørene. Politiske rådgivere er betroede medarbeidere i

4. Iht. tjenestemannsloven § 1 med forskrifter er politiske rådgivere, i likhet med statsråder og statssekretærer, unntatt fra tjenestemannsloven (NOU 2000: 11, 40-41).

regjeringsapparatet, og bør derfor ha en naturlig plass i fremtidig statsvitenskapelig analyse når politiske beslutningsprosesser i Norge skal beskrives og forklares.

## LITTERATUR

- Allern, Elin Haugsgjerd., Rune Karlsen & Hanne Marthe Narud (2014). «Stortingets sosiale sammensetning», i Hanne Marthe Narud, Knut Heidar, Tore Grønlie (red.), *Stortingets historie 1964-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Askim, Jostein, Rune Karlsen, & Kristoffer Kolltveit (2014). «Statssekretærer i norsk politikk: De oversette maktutøverne» *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 30 (4), 233-255.
- Askim, Jostein, Rune Karlsen, & Kristoffer Kolltveit (2016). «Political appointees in executive government: Exploring and explaining roles using a large-N survey in Norway» *Public Administration*, 95 (2), 342-358.
- Aucoin, Peter (2012). «New political governance in Westminster systems: impartial public administration and management performance at risk» *Governance*, 25 (2), 177-199.
- Blick, Andrew (2004). *People who live in the dark: The history of the special adviser in British politics*. London: Politico's.
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Carroll, R. and Cox, G.W., (2012). Shadowing ministers monitoring partners in coalition governments. *Comparative Political Studies*, 45(2), 220-36.
- Connaughton, Bernadette (2010a). «Minding the minister: Conceptualising the role of the special adviser in Ireland» *Administration*, 58 (1), 55-75.
- Connaughton, Bernadette (2010b). «'Glorified gofers, policy experts or good generalists': A classification of the roles of the Irish ministerial adviser» *Irish Political Studies*, 25 (3), 347-369.
- Connaughton, Bernadette (2015). «Navigating the borderlines of politics and administration: Reflections on the role of ministerial advisers» *International Journal of Public Administration*, 38 (1), 37-45.
- Craft, Jonathan (2015). «Revisiting the gospel: Appointed political staff and core executive policy coordination» *International Journal of Public Administration*, 38 (1), 56-65.
- Craft, Jonathan & Michael Howlett (2012) «Policy formulation, governance shifts and policy influence: Location and content in policy advisory systems» *Journal of Public Policy*, 32 (2), 79-98.
- Dahlström, Carl (2009). Political appointments in 18 Democracies, 1975-2007. *QoG Working Paper Series*, 18.
- Dahlström, Carl & Birgitta Niklasson (2013). «The politics of politicization in Sweden» *Public Administration*, 91 (4), 891-907.
- De Visscher, Christian & Heidi H. Salomonsen (2013). «Explaining differences in ministerial ménages à trois: Multiple bargains in Belgium and Denmark» *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), 71-90.
- Eichbaum, Chris & Richard Shaw (2007a). «Ministerial Advisers and the Politics of Policy- Making: Bureaucratic Permanence and Popular Control» *The Australian Journal of Public Administration*, 66 (4), 453-467.



- Eichbaum, Chris og Richard Shaw (2007b). «Ministerial Advisers, Politicization and the Retreat from Westminster: The Case of New Zealand» *Public Administration*, 85(3), 609–640.
- Eichbaum, Chris og Richard Shaw (2008). «Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems» *Governance*, 21 (3), 337–363.
- Eichbaum, Chris og Richard Shaw (2012). «Political Staff in Executive Government: Conceptualising and Mapping Roles within the Core Executive» *Australian Journal of Political Science*, 46 (4), 583–600.
- Eichbaum, Chris & Richard Shaw (red). (2010). *Partisan appointees and public servants: An international analysis of the role of the political adviser*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Eichbaum, Chris & Richard Shaw (2011). «Political staff in executive government: Conceptualising and mapping roles within the core executive» *Australian Journal of Political Science*, 46 (4), 583–600.
- Eliassen, Kjell (1972). «Statssekretæren – fagmann eller politiker. En undersøkelse av rekrutteringen til statssekretærembetet i Norge» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 13 (1), 51–68.
- Eriksen, Svein (1988). *Herskap og tjenere – om samarbeidet mellom politikere og tjenestemenn i departementene*. Oslo: Tano.
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1981). «Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling» Hentet 22.03.15, fra: <[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/reglement\\_dep\\_org.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/reglement_dep_org.pdf)>
- Gains, Francesca & Gerry Stoker (2011). «Special advisers and the transmission of ideas from the policy primeval soup» *Policy & Politics*, 39 (4), 485–498.
- Gouglas, Athanassios (2015). «Greek Ministerial Advisers: Policy Manager, Not Experts?» *International Journal of Public Administration*, 38: 15–27.
- Grønlie, Tore og Yngve Flo (2009). Det politiserte departement – endelig virkelighet? I Tore Grønlie og Yngve Flo (red.) Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Bergen: Fagbokforlaget, 279 – 322.
- Hustedt, Thurid, Kristoffer Kolltveit & Heidi H. Salomonsen (2017). «Ministerial advisers in executive government: Out from the dark and into the limelight» *Public Administration*, 95 (2), 299–311.
- Indridason, Indridi H. & Gunnar H. Kristinsson (2013). «Making words count: coalition agreements and cabinet management» *European Journal of Political Research*, 52 (6), 822–846.
- Kim, Dong-Hun og Gerhard Loewenberg (2005). «The role of parliamentary committees in coalition governments keeping tabs on coalition partners in the German Bundestag», *Comparative Political Studies*, 38 (9), 1104–1129.
- Koch, Pernille Boye og Tim Knudsen (2014). *Ansvarer der forsvandt – om magten, ministrene og embedsværket*. København: Samfundslitteratur.
- Libell, Henrik Pryser (2014). «Statsrådets skygger» *Aftenposten Innsikt*, 8, 14–16.
- Maley, Maria (2000). «Conceptualising advisers' policy work: The distinctive policy roles of ministerial advisers in the Keating government, 1991–96» *Australian Journal of Political Science*, 35 (3), 449–470.
- Maley, Maria (2011). «Strategic links in a cut-throat world: Rethinking the role and relationships of Australian ministerial staff» *Public Administration*, 89 (4), 1469–1488.
- Maley, Maria (2015). «The Policy Work of Australian Political Staff» *International Journal of Public Administration*, 38, 46–55.

- Narud, Hanne Marthe og Henry Valen (2006). «Det norske Storting: Et 'folketing' eller en samling 'politiske broilere'?» *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 22, 359–392.
- NOU 2000: 11 (2000). Politikerutvalget – Arbeidsvilkårene for regjeringsmedlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere. Oslo: Statsministerens kontor.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2011). *Ministerial advisors: Role, influence and management*. Paris: OECD Publishing.
- Rice, Charis, Ian Somerville & John Wilson (2015). «Democratic Communication and the Role of Special Advisers in Northern Ireland's Consociational Government» *International Journal of Public Administration*, 38 (1), 4–14.
- Shaw, Richard & Chris Eichbaum (2012). «Ministers, Minders and the Core Executive: Why Ministers Appoint Political Advisers in Westminster Contexts» *Parliamentary Affairs*, 8: 1–33.
- Shaw, Richard & Chris Eichbaum (2014). «Ministers, minders and the core executive: Why ministers appoint political advisers in Westminster contexts» *Parliamentary Affairs*, 67 (3), 584–616.
- Shaw, Richard & Chris Eichbaum (2015a). «Following the Yellow Brick Road: New Directions in Studying Political Advisers in Executive Government» *International Journal of Public Administration*, 38, 1–3.
- Shaw, Richard & Chris Eichbaum (2015b). «Following the Yellow Brick Road: Theorizing the Third Element in Executive Government» *International Journal of Public Administration*, 38, 66–74.
- Shaw, Richard & Chris Eichbaum (2017). «Politicians, political advisers and the vocabulary of public service bargains: Speaking in tongues?» *Public Administration* 95 (2), 312–326.
- Statskonsult (2007). *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Rapport nr. 27. Oslo: Statskonsult.
- Statsministerens kontor (2013). *Håndbok for politisk ledelse*. Oslo: Statsministerens kontor.
- Walter, James (2006). «Ministers, Minders and Public Servants: Changing Parameters of Responsibility in Australia» *Australian Journal of Public Administration*, 65 (3), 22–27.

## APPENDIKS

### Oversikt over informanter

#### Politiske rådgivere Arbeiderpartiet:

- Mann, ansatt som politisk rådgiver i ca. tre år
- Mann, ansatt som politisk rådgiver i ca. tre og et halvt år
- Kvinne, ansatt som politisk rådgiver i ca. to og et halvt år

#### Politiske rådgivere Senterpartiet:

- Mann, ansatt som politisk rådgiver i ca. tre år
- Kvinne, ansatt som politisk rådgiver i ca. fire år
- Kvinne, ansatt som politisk rådgiver i ca. to og et halvt år

### Politiske rådgivere Sosialistisk Venstreparti

- Mann, ansatt som politisk rådgiver i ca. to og et halvt år
- Mann, ansatt som politisk rådgiver i ca. fire år
- Kvinne, ansatt som politisk rådgiver i ca. ett og et halvt år

### Nøkkelinformanter

- Karl Erik Schjøtt-Pedersen, Stabssjef ved SMK 2009-2013, Arbeiderpartiet
- Erlend Fuglum, Generalsekretær 2008-2010, Senterpartiet
- Silje Schei Tveitdal, Partisekretær 2009-2015, Sosialistisk Venstreparti