



Charlotte Engelmark

Lojalitet eller legitimitet?

**Beslutninger og forholdet mellom politikk og byråkrati i
statsforvaltningen**

**Masteroppgave i Styring og ledelse, MSL5900
Innleveringsfrist: 03.05.2024, kl. 10:00. Ant. ord: 17600**

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Takk til OsloMet, engasjerte forelesere og medstudenter, og ikke minst til kollokviegruppen, for et lærerikt og givende masterstudium i Styring og ledelse. En særlig takk til professor Åge Johnsen, som på inspirerende vis innledet studiet og inviterte til interessante refleksjoner og diskusjoner om styring, former og reformer innen offentlig politikk.

Som departementsansatt hadde jeg gleden av å delta på et kurs for erfarne byråkrater i regi av Forsvarets høyskole/sjefskurs i 2019, der Knut Dahl Jacobsens artikkel om forvaltningsverdier og roller i statsforvaltningen var en del av pensumet. På det samme kurset holdt regjeringsadvokat Fredrik Sejersted et innlegg, der han med utgangspunkt i Jacobsens artikkel pekte på flere utviklingstrekk som han mener har ledet til en mer politisert forvaltning. Det vekket min interesse og nysgjerrighet og er mye av bakgrunnen for at spenningsforholdet mellom politikk og byråkrati ble valgt som tema for oppgaven.

Det har vært en spennende, krevende og lærerik prosess. Jeg vil rette en stor takk til min veileder, professor Asbjørn Røiseland, som gjennom hele prosessen har bidratt med gode og konstruktive innspill. Jeg vil også takke departementsråd Kristin Berge, som ga meg mulighet til å gjennomføre en forundersøkelse i departementet, og som ikke minst bidro med gode innspill til intervjuguiden, utvalg og rekruttering av informanter, og til min gode kollega Øystein Baardsgaard, for uvurderlig korrekturhjelp. Den største takken går likevel til informantene, som delte sine erfaringer og synspunkter om utredningsinstruksen og forholdet mellom politikk og byråkrati når det tilrettelegges for beslutninger i statsforvaltningen.

Og sist, men ikke minst, en stor takk til mine kjære tenåringer, som har vært hjelpsomme og forståelsesfulle for helger og ferier som har gått med til lesing og oppgaveskriving.

Oslo, 3. mai 2024

Charlotte Engelmark

*«Politicians articulate society's dreams, and bureaucrats help bring them gingerly back to earth.»
Aberbach, Putnam og Rockman.*

Sammendrag

Det politiske systemet er basert på offentlige beslutninger. Det påligger regjeringen å sørge for at både regjeringen og Stortinget har tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å sikre gode offentlige beslutninger og en best mulig bruk av fellesskapets ressurser. Krav til tilstrekkelig utredninger fremgår av utredningsinstruksen og gjelder for alle tiltak som utføres av, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer. Likevel viser flere undersøkelser og kartlegginger at beslutningsgrunnlaget til regjeringen og Stortinget er mangelfull, og at beslutninger i staten derfor tas på sviktende grunnlag. Problemstillingen som oppgaven søker besvare er hva som er årsaken til departementenes mangelfulle utredninger.

For å belyse problemstillingen er tidligere undersøkelser og kartlegginger av departementenes utredninger gjennomgått, og det er innhentet egne data om hvordan beslutningsbehovet og utredningsbehovet håndteres, gjennom kvalitative dybdeintervjuer med utvalgte administrative toppledere i departementene. Oppgaven har også sett hen til utviklingstrekk som har påvirket politikken, forvaltningen og samfunnsutviklingen de siste tiårene for å belyse problemstillingen.

Funnene viser at beslutningsbehovet er i konflikt med utredningsbehovet. Analysen indikerer at forvaltningens utredningsbehov må vike for politikernes beslutningsbehov, når det tilrettelegges for beslutninger i statsforvaltningen, og at politisk lojalitet vinner frem på bekostning av beslutningenes legitimitet. Videre indikerer analysen at det er flere utviklingstrekk som har ledet til en svakere faglighet og en sterkere politisk lojalitet. Dette medvirker til at departementene i mindre grad etterlever utredningsinstruksens krav.

Når utredningsbehovet må vike for beslutningsbehovet, innebærer det at regjeringen og Stortinget kan fatte beslutninger og iverksette tiltak raskere, men det medfører samtidig et dårligere beslutningsgrunnlag og en høyere risiko for at tiltakene ikke svarer på de konkrete problemene de er ment å løse. Det kan også gi utilsiktede konsekvenser, som at kostnadene blir større enn antatt, eller at de strider mot annet lov- eller regelverk. Raskere beslutninger kan slik sett gi kortsiktig politisk gevinst, men kan samtidig svekke legitimitetsgrunnlaget for det politiske systemet.

Executive Summary

The political system fundamentally relies on public decisions. It falls under the Norwegian government's purview to ensure that both the government and Parliament have robust decision-making frameworks. This ensures sound public decisions and maximizes the utilization of societal resources. The Instructions for Official Studies of Central Government Measures (Instructions) outline the requirements for satisfactory impact assessments. These instructions apply to all measures executed by, or on behalf of, state administrative bodies. Yet, numerous studies and surveys reveal that the decision-making foundations used by the Norwegian government and Parliament are insufficient, leading to public decisions being made on a flawed basis.

This master's thesis aims to identify the causes behind the ministries' inadequate impact assessments. To accomplish this, previous studies on the ministries' impact assessments were reviewed. In addition, separate data on how the political decision-making needs and the need for evidence-based impact assessments are being handled in the state administration, has been obtained through qualitative in-depth interviews with selected top-tier managers in the ministries. The thesis also examined key developmental trends that have shaped politics, state administration, and society over recent decades to provide further context.

The findings suggest that the need for political decision-making conflicts with the need for impact assessments. When crucial parameters for public decisions are established, the analysis indicates that the need for impact assessment must give way to political decisions. Consequently, political loyalty tends to undermine the legitimacy of the decisions. The analysis also reveals several key trends that have led to a weaker professionalism and a stronger political loyalty. This shift is a contributing factor to the ministries' inadequate impact assessments and lack of compliance with the Instructions.

When the need for impact assessment must give way to the need for political decision-making, decisions can be made more swiftly. However, this expedited process may compromise the evidence framework for political decisions and heighten the risk of measures failing to address the specific issues they were designed to tackle. It may also lead to unforeseen consequences, such as exceeding projected costs or inadvertently violating other laws or regulations. Swift decision-making may yield short-term political benefits, but it could simultaneously erode the legitimacy of the political system.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
Executive Summary	4
1. Innledning	7
2. Tema og formål med oppgaven	8
3. Problemstilling, hypoteser og forskningsspørsmål	9
3.1 Avgrensinger	10
4. Bakgrunn	11
4.1 Beslutninger og beslutningsprosessen	11
4.2 Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget og forvaltningsmessige krav til utredninger	12
4.3 Tidligere undersøkelser	13
4.4 Utviklingstrekk	15
5. Teoretisk rammeverk	19
5.1 Forholdet mellom politikk og byråkrati i statsforvaltningen	19
5.1.1 Konflikten mellom politisk lojalitet og nøytralitet	22
5.1.2 Konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet	23
5.1.3 «Rolleklarhet»	23
5.2 «Coping-strategier» i møte med konflikter	25
5.2.1 «Konstruktiv hybridisering»	26
5.2.2 Konflikthåndtering	27
6. Hypoteser utledet fra teorien og utviklingstrekkene	31
6.1 Forholdet til utredningsinstruksen og etterlevelsen av den	31
6.2 Forholdet mellom politikk og byråkrati	31
6.3 Bruk av coping-strategier	33

7. Metode og datainnhenting	35
7.1 Kvalitativ metode.....	35
7.1.1 Kvalitative intervjuer	35
7.1.2 Utvalgsstrategi.....	36
7.1.3 Utvalgsstørrelse	38
7.1.4 Rekruttering av informanter	38
7.1.5 Intervjuguide.....	39
7.2 Gjennomføring av intervjuene	40
7.2.1 Forskereffekten	40
7.3 Kategorisering og koding av dataene	40
7.4 Refleksjoner om datakvaliteten	41
7.5 Vurdering av kvaliteten i undersøkelsen.....	41
7.5.1 Overførbarhet og mulige begrensinger	43
8. Analyse	44
8.1 Forholdet til utredningsinstruksen og etterlevelse av den	44
8.2 Forholdet mellom politikk og byråkrati	49
8.3 Bruk av coping-strategier	55
8.4 Oppsummering av analysen.....	60
9. Konklusjon.....	62
9.1 Videre forskning	63
10. Litteraturliste	65
10.1 Medieartikler	68
10.2 Dokumentreferanser	69
10.3 Figurliste	71
11. Vedlegg	72
11.1 Forundersøkelse	72
11.1.1 Gruppeoppgaver.....	73
11.2 Invitasjonsskriv.....	75
11.3 Intervjuguide	78
11.4 12 hypoteser	80

1. Innledning

Det politiske systemet er basert på offentlige beslutninger. Det påligger regjeringen å sørge for at både regjeringen og Stortinget har tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å sikre gode offentlige beslutninger, og en best mulig bruk av fellesskapets ressurser. Riksrevisjonen (2013) slår fast at en vesentlig forutsetning for å sikre et godt beslutningsgrunnlag er at det gjennomføres tilfredsstillende mål- og problemanalyser, at alternativer er vurdert og at konsekvenser er tilfredsstillende utredet før offentlige beslutninger fattes. Krav til tilstrekkelig utredninger fremgår av utredningsinstruksen og gjelder for alle tiltak som utføres av, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer (Finansdepartementet 2016). Likevel viser flere undersøkelser og kartlegginger (bl.a. OECD 2003, DFØ 2020) at beslutningsgrunnlaget til regjeringen og Stortinget er mangelfull, og at beslutninger i staten derfor tas på sviktende grunnlag.

En grunn til dette kan være at beslutningsbehovet er i konflikt med utredningsbehovet, og at politiske føringer trumfer faglige vurderinger og forvaltningsmessige krav når det tilrettelegges for beslutninger i statsforvaltningen. Det vil i så fall innebære at politisk lojalitet vinner frem på bekostning av beslutningenes legitimitet, det siste i betydningen av at beslutningene er begrunnet i faglig ekspertise, er rettmessige og fremstår som akseptable. En annen forklaring kan være at flere tiår med sterk økonomisk vekst og en nasjonaløkonomi med et betydelig finansielt handlingsrom, har påvirket nødvendighetsvurderingene av utredningsbehovet.

Mangelfulle utredninger kan få store økonomiske og menneskelige konsekvenser. I januar 2024 ga Oslo tingrett Greenpeace og Natur og Ungdom medhold i at Energidepartementets tillatelser til å utvinne tre olje- og gassfelt i Nordsjøen var ulovlige, fordi klimakonsekvensene ikke var tilstrekkelig utredet (Hjellen et al. 2024). Trygdeskandalen, også kalt NAV-skandalen, var forårsaket av at EØS-avtalens betydning for den norske trygdelovgivningen ikke ble tilstrekkelig utredet (Eriksen og Ikdahl 2022, Arnesen 2020). Som følge av det ble uskyldige personer feilaktig idømt fengselsstraff, mange fikk uberettiget vedtak om avslag, stans og avkortning på ytelser og urettmessige tilbakebetalingskrav (Krekling og Grønli 2019).

Problemstillingen som denne oppgaven søker å svare på er hva som er årsaken til departementenes mangelfulle utredninger. For å belyse problemstillingen vil tidligere undersøkelser og kartlegginger av hvordan departementene utreder saker gjennomgå, og det vil innhentes egne data om hvordan politikkenes beslutningsbehov og forvaltningens utredningsbehov håndteres.

Oppgaven vil også se hen til utviklingstrekk som har påvirket politikken, forvaltningen og samfunnsutviklingen de siste tiårene for å belyse problemstillingen. Oppgavens teoretiske rammeverk bygger på forvaltningsverdier og roller i sentralforvaltningen, forholdet mellom politikk og byråkrati, og håndterings-strategier som diskuteres i litteraturen om styring og offentlig forvaltning. Oppgaven ser også hen til utviklingstrekkene i lys av det teoretiske rammeverket.

2. Tema og formål med oppgaven

Tema for oppgaven er beslutninger og forholdet mellom politikk og byråkrati i statsforvaltningen og undersøker en antakelse om at det er en innebygd konflikt mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet. Oppgaven vil undersøke dette forholdet nærmere ved å se på hvordan den administrative toppledelsen i departementene håndterer beslutningsbehovet opp mot utredningsbehovet når det tilrettelegges for beslutninger i staten. Oppgaven vil bruke utredningsinstruksen som case, og vil forsøke å belyse hvordan toppledelsen i departementene håndterer eventuelle konflikter mellom beslutnings- og utredningsbehovet.

Formålet med oppgaven er å belyse hvorvidt politiske føringer og mulige spenningsforhold mellom politikk og byråkrati kan forklare departementenes mangelfulle utredninger. Oppgaven vil også undersøke om utviklingstrekk kan ha påvirket balansen i spenningsforholdet mellom politikk og byråkrati, og hvordan dette håndteres av toppledelsen i departementene.

3. Problemstilling, hypoteser og forskningsspørsmål

Flere undersøkelser og kartlegginger viser at beslutningsgrunnlaget til Stortinget og regjeringen er mangelfullt og at beslutninger i staten derfor tas på sviktende grunnlag.

Problemstillingen oppgaven søker å besvare er som følger:

Hva er årsaken til departementenes mangelfulle utredninger?

Utgangshypotesen er at det er en innebygd konflikt mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet, og at det er flere utviklingstrekk som har påvirket dette spenningsforholdet.

Oppgaven vil forsøke å besvare følgende forskningsspørsmål:

1. I hvilken grad er det konflikt mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet?
2. Hva handler det eventuelle spenningsforholdet om?
3. Hvordan har utviklingstrekk eventuelt påvirket spenningsforholdet?
4. Hvordan håndterer den administrative toppledelsen den eventuelle konflikten mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet?

Det fremgår av utredningsinstruksens punkt 1–4 at reglene i instruksene bare kan fravikes når spesielle forhold gjør det nødvendig (Finansdepartementet 2016). Oppgaven bygger også på en hypotese om at flere tiår med sterk økonomisk vekst, og en nasjonaløkonomi med et betydelig finansielt handlingsrom, har påvirket nødvendighetsvurderingene, og vil se om det er spor av dette i undersøkelsene. Videre legger oppgaven også til grunn en antakelse om at utredningsinstruksene anses som et ideal, snarere enn et forvaltningsmessig krav, og at det påvirker departementenes bruk av instruksene.

3.1 Avgrensinger

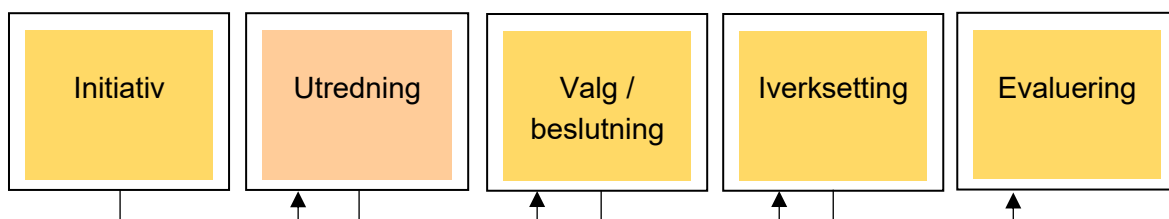
Oppgaven omhandler først og fremst byråkratiet, også kalt embetsverket, og den administrative toppledelsen i departementene. Det er grunn til å tro at hvordan den politiske ledelsen i departementene forstår og utøver sin rolle vil ha stor innvirkning på hvordan beslutnings- og utredningsbehovet ivaretas i forvaltningen, men det er forhold som i utgangspunktet ligger utenfor denne oppgaven. I teori om styring og offentlig forvaltning skilles det gjerne mellom politikk, administrasjon og fag. Denne oppgaven legger til grunn en todeling, da det først og fremst er forholdet mellom politikk og byråkrati som skal belyses. Oppgaven skiller da mellom politisk ledelse som skiftes ut ved maktskifter, og det uavsettelige byråkratiet, som omfatter både administrasjon og fag. Oppgaven bruker betegnelsen forvaltningsverdier, for å beskrive rolleforventningene til embetsverket. Dette kan ellers også omtales som plikter, prinsipper, forpliktelser eller krav.

4. Bakgrunn

Dette kapitlet setter problemstillingen inn i en kontekst og forklarer oppgavens bakteppe og utgangspunkt. Først redegjøres det kort for beslutninger og beslutningsprosessen, regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget og de forvaltningsmessige kravene som følger av utredningsinstruksen. Deretter presenteres sentrale funn fra tidligere undersøkelser og kartlegginger av departementenes utredninger, samt undersøkelser om forholdet mellom politikk og byråkrati. Videre gjennomgås sentrale utviklingstrekk som har påvirket politikken, forvaltningen og samfunnsutviklingen de siste tiårene, og som kan ha påvirket balansen i spenningsforholdet mellom politikk og byråkrati.

4.1 Beslutninger og beslutningsprosessen

En beslutning kan defineres som et valg mellom to eller flere alternativer (Brunsson og Brunsson 2015), og kan fattes med utgangspunkt i ulike typer logikker. Oppgaven har ikke som mål å undersøke politiske beslutninger og logikker, men premissene for beslutningsgrunnlaget, med mål om å belyse hva som er årsaken til departementenes mangelfulle utredninger. Beslutninger kan deles inn i ulike faser. Jacobsen (1997) har modifisert en illustrasjon av Mintzberg (1974), som viser en beslutningsprosess i fem ulike faser, som vist i figur 1. Oppgaven er rettet mot fase to i beslutningsprosessen, som her er utredninger i departementene.



Figur 1. Faser i en beslutningsprosess (Mintzberg 1979), som vist i Jacobsen (1997, s. 36).

4.2 Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget og forvaltningsmessige krav til utredninger

Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget fremgår av Grunnloven § 82, som i første punktum lyder: «Regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger». Krav til tilstrekkelig beslutningsgrunnlag fremgår av utredningsinstruksen som ble fastsatt ved kongelig resolusjon i 1994, med hjemmel i regjeringens organisasjons- og instruksjonsmyndighet (Riksrevisjonen 2013). Instruksen gjelder for alle statlige forvaltningsorganer, og departementene har det overordnede ansvaret for kvaliteten på beslutningsgrunnlaget innenfor egen sektor. Utredningsinstruksen ble revidert i 2000, 2005 og 2016 (Finansdepartementet 2016).

I Håndbok for politisk ledelse fremgår det at: «Som del av ledelsen av et forvaltningsorgan er politisk ledelse underlagt de samme reglene som gjelder for ansatte i forvaltningen, blant annet forvaltningsloven, utredningsinstruksen, arkivlova, offentleglova, sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen.» (Statsministerens kontor 2023, s. 13). I departementsreglementets § 2 (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 1984), står det bl.a. at departementssjefen (dvs. statsråden) og de øvrige ledere skal sørge for at alle sider av en sak skal utredes.

Etter at utredningsinstruksen ble fastsatt i 1994, har det vært gjennomført flere undersøkelser og kartlegginger av departementenes utredninger (OECD 2003, Riksrevisjonen 2013, DFØ 2017 og 2020, Regelrådet 2019) som viser at beslutningsgrunnlaget til Stortinget og regjeringen er mangelfull, og at utredningene av EØS-relevant regelverk ofte har større mangler. Mangelfulle utredninger var en viktig årsak til at regjeringen i 2016 fastsatte en ny og forenklet utredningsinstruks (Aarseth 2020). Den nye utredningsinstruksen innebærer blant annet forenklinger og minimumskrav i form av følgende seks spørsmål som skal besvares i alle utredninger:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilke tiltak anbefales og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Det ble også utviklet en veileder til den nye utredningsinstruksen, som fyller ut og forklarer innholdet i instruksen, samt kurs, kompetansetiltak og rådgivningsvirksomhet for å bistå forvaltningen i bruken av instruksen (DFØ u.å.).

Statsforvaltningen, også omtalt som forvaltningen, omfatter Statsministerens kontor, departementene og deres underliggende virksomheter. I 2021 var det i alt 16 departementer og 73 direktorater, og det var totalt 4 443 ansatte i departementene og ved Statsministerens kontor, og 165 940 ansatte i de underliggende virksomhetene. (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2022).

4.3 Tidligere undersøkelser

Oppgaven tar utgangspunkt i tidligere undersøkelser av kvaliteten på departementenes utredninger, forholdet mellom politikk og byråkrati og håndterings-strategier. Videre bygger oppgaven på utviklingstrekk som har påvirket samfunnsutviklingen, forvaltningen og politikken de siste tiårene. I det følgende presenteres sentrale funn fra nevnte undersøkelser, deretter gjennomgås aktuelle utviklingstrekk.

Undersøkelser og kartlegginger av departementenes utredninger

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (heretter DFØ) har gjennomført statusmålinger for departementenes bruk av utredningsinstruksen, gjennom dokumentstudier og spørreundersøkelser i 2016 (DFØ 2017) og 2019 (DFØ 2020). Undersøkelsen fra 2019 tyder på at utredningskvaliteten i departementene i sum ikke har blitt bedre etter at den nye og forenklete utredningsinstruksen ble fastsatt i 2016.

DFØs undersøkelse fra 2019 (DFØ 2020) viser at den største mangelen i departementenes utredninger er fravær av alternative tiltak. Nærmere sju av ti utredninger sammenlikner ikke flere ulike tiltak, men vurderer isteden bare én mulig løsning. En annen svakhet ved departementenes utredninger er at nytten ofte overvurderes, mens kostnadene undervurderes. Mer enn halvparten av utredningene hadde kun til en viss grad sett på mulige positive og negative virkninger, og mange kun de positive. Rundt fire av ti utredninger manglet tydelige problembeskrivelser og nærmere seks av ti manglet tydelige målformuleringer. Det departementene scorer best på, er å gi én anbefaling, nærmere åtte av ti utredninger scoret

høyt på dette kriteriet. I spørreundersøkelsen fra DFØ fra 2019 (DFØ 2020), oppgis stramme tidsrammer, politiske føringer og knappe ressurser som de tre viktigste årsakene til departementenes mangelfulle utredninger.

Oppgaven bygger på funnene i undersøkelsene fra DFØ, samt på OECDs gjennomgang av reguleringsformer i Norge fra 2003 (OECD 2003) og Riksrevisjonens undersøkelse fra 2013 (Riksrevisjonen 2013), som viser at konsekvenser i for liten grad blir beskrevet og tallfestet, at samfunnsøkonomiske analyser sjeldent gjennomføres, og at alternative virkemidler i liten grad blir synliggjort i beslutningsdokumenter. OECD (2003) og Riksrevisjonen (2013) peker på at fraværet av sanksjoner og tverrgående kontrollinstanser kan være en medvirkende årsak til svakheter ved utredning av offentlige tiltak. Videre bygger oppgaven på Regelrådets kartlegging fra 2019, som viser at utredningene av EØS-relevant regelverk ofte har større mangler enn utredningene av de rent nasjonale forslagene (Regelrådet 2019).

De omtalte undersøkelsene og kartleggingene handler i hovedsak om hvordan departementene utreder saker og bruker utredningsinstruksen, men belyser i mindre grad mulige årsaker til at beslutningsgrunnlaget til regjeringen og Stortinget er mangelfull. Det er dette som oppgaven har som mål å undersøke nærmere, og problemstillingen oppgaven søker å besvare, er hva som er årsaken til departementenes mangelfulle utredninger.

Når utredningsinstruksen brukes som case, er det ikke først og fremst for å få detaljert informasjon om departementenes bruk av instruksen, men for å belyse hvorvidt politiske føringer og mulige spenningsforhold mellom politikk og byråkrati kan forklare departementenes mangelfulle bruk av utredningsinstruksen.

Undersøkelser om forholdet mellom politikk og byråkrati i forvaltningen

En undersøkelse om norske kommunedirektørers balansering mellom fag og politikk, viser at skillet mellom politikk og byråkrati i liten grad krysses i enkelte saker, mens det i andre typer saker legges opp til utstrakt dialog mellom politisk ledelse og administrasjon for å finne felles løsninger (Jacobsen et al. 2021). Resultatene fra undersøkelsen indikerer også at kommunedirektørene tar betydelig hensyn til politiske signaler også i saker som kan anses som rent administrative. Jacobsen et al. (2021) mener at «[d]ette kan tolkes som en type «dyp politisering» der politiske hensyn er noe som kommunedirektøren legger inn i sitt beslutningsgrunnlag også i saker som etter [kommune-] loven, klart er tillagt den

administrative lederen» (Jacobsen et al. 2021, s. 210). Det har etter det jeg kjenner til, ikke vært gjennomført tilsvarende undersøkelse i statsforvaltningen.

En studie av Askim et al. (2021) fant at en større politisk ledelse i departementene, det de kaller departementspolitikere, politiserer departementene gjennom at de besitter politisk og faglig kompetanse som gjør det mulig for dem å gå inn i saker som er til behandling i fagavdelingene. Magnussen (2021) har undersøkt en mulig ekspertifisering av utredningsvesenet og en eventuell politisering av embetsverket i statsforvaltningen. Magnussen fant at under særlige forutsetninger, som ved behov for politisk kontroll, er politikkkutforming mer preget av politisering enn av ekspertifisering (Magnussen 2021).

Undersøkelser om departementenes håndtering-strategier

Når det gjelder departementenes håndtering av eventuelle konflikter mellom beslutnings- og utredningsbehovet, så finnes det enkeltstående artikler som direkte eller indirekte berører temaet, som omtalt nedenfor under punkt 4.4 om utviklingstrekk (Hildrum 2022, Sejersted 2014). Jeg har ikke funnet undersøkelser eller studier av hvordan toppledelsen i den norske statsforvaltningen håndterer konflikter når det tilrettelegges for beslutninger. Det vil derfor innhentes egne data for å undersøke disse forholdene nærmere, som et ledd i å belyse hva som er årsaken til departementenes mangelfulle utredninger.

4.4 Utviklingstrekk

Det er flere utviklingstrekk som har påvirket politikken, forvaltningen og samfunnsutviklingen de siste tiårene. Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003: 19) peker blant annet på globalisering og overnasjonale regler, rettsliggjøring av politikken, medialisering og nye former for politisk engasjement. Norge har også vært gjennom en lang periode med sterk økonomisk vekst og velstandsøkning. De offentlige budsjettene har økt markant de siste tiårene og offentlig sektor ivaretar stadig flere oppgaver. Befolkningen er mer sammensatt, og oppgavene som politikken og forvaltningen skal løse, har blitt mer komplekse. Samtidig har Stortinget de siste tiårene økt styringen og kontrollen av regjeringen og forvaltningen (Thorsvik 2021). Den parlamentariske detaljstyringen har blitt sterkere gjennom en markant økning av såkalte anmodningsvedtak (Thorsen 2018), og gjennom kontrollorganer som Kontroll og konstitusjonskomiteen, Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen.

De siste tiårene har mangfoldet blant mediene blitt større og omfanget av ikke-redaktørstyrte medier økt. En større del av den offentlige debatten foregår i dag på digitale plattformer og i sosiale medier. Nyhetsdekningen som tidligere foregikk fra dag til dag i papiraviser og i nyhetssendinger til fastsatte tidspunkter via analoge TV-sendinger, formidles i dag i en kontinuerlig digital strøm, døgnet rundt. Digitaliseringen og medialiseringen av samfunnet har ført til økt hastighet i saker og kortere tidsfrister i forvaltningen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019).

Departementansattes rolle og oppgaver har også endret seg de senere årene. Flere oppgaver har blitt delegert fra departementene til underliggende etater og til kommuner og fylkeskommuner, og antallet faglig uavhengige forvaltningsorganer har økt. Delegering av oppgaver til underliggende etater omtales gjerne som «direktoratifikasjon» og innebærer delegering av myndighet og spredning av initiativ og ansvar, fagstyre og faglig legitimering, og et løsere forpliktelsesforhold til politisk ledelse, også omtalt som detraksjon (Jacobsen 1964).

Samtidig har departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse blitt større og mer formalisert («sekretarisering»), gjennom retningslinjene «*Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk, Syv plikter for embetsverket*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019) (heretter KMD og Retningslinjene). I Retningslinjene fremgår det bl.a. at embetsverkets «[...] oppgaver knyttet til rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse (ofte benevnt som politikkutforming, politikkformidling og taktisk-strategisk rådgivning), [har] blitt relativt mer omfattende.», (KMD 2019, s. 19.).

Statsforvaltningen jobber i dag i mindre grad med tradisjonelle forvaltningsoppgaver, og i større grad med oppgaver knyttet til rollen som sekretariat for politisk ledelse (Christensen et al. 2014, Sejersted 2014). Forvaltningen bruker mer tid på å bistå politisk ledelse med politikkutforming og -formidling og mediehandtering (Direktoratet for forvaltning og IKT 2008 og 2011), samtidig som antallet statssekretærer og politiske rådgivere i departementene har økt (Christensen et al. 2018).

Denne utviklingen kan ha konsekvenser for forholdet mellom politikk og byråkrati i statsforvaltningen. Endrede oppgaver og roller for embetsverket i departementene og en større politisk ledelse, kan endre balansen i spenningsforholdet mellom politikk og byråkrati, og gi

opphev til nye spenninger og rollekonflikter i statsforvaltningen. Det kan igjen også endre hvordan ledelsen i departementene håndterer slike spenninger og konflikter.

I en kronikk på Aftenposten.no i 2022 skriver tidligere departementsråd Eva Hildrum om forholdet mellom politikk og byråkrati i departementene. Hun mener fagligheten er under press som følge av sekretariseringen av departementene, og at lojaliteten til statsråden ofte overskygget andre plikter under hennes tid som departementsråd. I kronikken omtaler hun et eksempel på dette, fra da hun var departementsråd i Samferdselsdepartementet:

Eksempelvis unnlot jeg en gang å legge frem et utmerket faglig fundert forslag om sterk økning av bompenger for statsråd Ketil Solvik-Olsen (Frp). Han hadde tiltrådt like før, og reduksjon av bompenger var en flaggsak. Jeg regnet med at forslaget ikke ville være ham til særlig behag og lot være å plage ham med det. Det var godt ment, men ikke lojalt på riktig måte. Min plikt var å legge et fullstendig kunnskapsgrunnlag frem for statsråden. I stedet overtok jeg hans rolle. Det var han, ikke jeg, som skulle foreta den politiske vurderingen. Jeg var heller ikke lojal mot fagpersonen som hadde laget forslaget. Det er jeg ikke stolt av. (Hildrum, 2022).

Det Hildrum forteller om her er en form for dyp politisering, liknende det Jacobsen et al. (2021) fant tegn på i sin undersøkelse av hvordan kommunedirektørene balanserer fag og politikk, som omtalt under punkt 4.3.

Ifølge Tamnes (2014) utfordres byråkratiets uavhengighet og nøytralitet fordi forståelsen for roller og hierarki er svekket, og fordi det er økte forventninger om lojalitet og medvirkning i politikkformidling. Grønlie og Flo (2009) argumenterer for at det med sekretariseringen av embetsverket har skjedd en politisering av forvaltningen. Politisering er her forstått som en styrket politisk kontroll over embetsverket (Peters og Pierre 2004). De får støtte fra Sejersted (2014), som mener balansepunktet mellom lojalitet og nøytralitet har forskjøvet seg de siste tiårene, som følge av sekretariseringen av departementene, sterk vekst i de politiske og administrative stabene rundt statsrådene og vekst i antall informasjonsarbeidere. Sejersted (2014) mener at den samlede effekten av dette er at en stadig større del av embetsverket jobber stadig tettere mot en stadig større politisk ledelse, og at de gjør det i mer «politiserte» saker enn tidligere. Sejersted peker på at «[g]rensen mellom legitim og illegitim bruk av

embetsverket som «sekretariat» for politisk ledelse er lite regulert og debattert.» (Sejersted, 2014, s. 20).

Med dette som bakteppe er det særlig interessant å se på beslutninger og forholdet mellom politikk og byråkrati i statsforvaltningen i lys av fire utviklingstrekk:

1. Medialiseringen av samfunnet
2. «Direktoratificeringen» og «sekretariseringen» av embetsverket i departementene
3. Flere overnasjonale regler som følge av EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler
4. Økt parlamentarisk detaljstyring, såkalt «stortingsregjereri»

Disse fire utviklingstrekkene kan samlet eller hver for seg ha påvirket statsforvaltningen og bidratt til å endre rollen til departementene og balansen i spenningsforholdet mellom politikk og byråkrati. Det vil derfor være interessant å undersøke dette nærmere, og å se nærmere på hvordan toppledelsen i departementene håndterer spenningene og rollekonfliktene.

5. Teoretisk rammeverk

Oppgavens teoretiske rammeverk tar utgangspunkt i Knut Dahl Jacobsens artikkel om forvaltningsverdier og roller sentraladministrasjonen (1960), for å undersøke forholdet mellom politikk og byråkrati i statsforvaltningen. Selv om det er mer enn 60 år siden artikkelen til Jacobsen ble publisert, er beskrivelsen av hvordan ulike og til dels motstridende verdier og hensyn må veies opp mot hverandre, og dilemmaene og konfliktene som følger av det, stadig aktuell. Jacobsens teori ligger til grunn for mye av den nyere teorien om den norske statsforvaltningen (Jacobsen 1997 og Thorsvik 2021) og for forvaltningspolitikken (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001 og KMD 2019). Og selv om det er flere utviklingstrekk som har påvirket politikken, forvaltningen og samfunnsutviklingen siden 1960, er byråkratiet fortsatt uavsettelig ved maktskifter. Det innebærer at det stadig er et spenningsforhold mellom politikk og byråkrati, selv om kanskje rollene, og da også dilemmaene og rollekonfliktene, kan ha endret seg.

Oppgaven vil videre bruke teorier og teoretiske ansatser om strategier for å håndtere konflikter hentet fra litteraturen om offentlig styring, som utgangspunkt for å belyse hvordan den administrative toppledelsen i departementene håndterer eventuelle konflikter mellom beslutnings- og utredningsbehovet. Dette omfatter blant annet det som Røiseland et al. (2024) omtaler som «coping-strategier», som handler om ulike former for konflikthåndtering sett i forhold til partenes selvfokusering og samarbeidsorientering. Oppgaven ser også hen til utviklingstrekk som har påvirket politikken, forvaltningen og samfunnsutviklingen de siste tiårene, i lys av det teoretiske rammeverket.

5.1 Forholdet mellom politikk og byråkrati i statsforvaltningen

Oppgaven bygger på en antakelse om at det er en innebygd konflikt mellom politikkenes beslutningsbehov og forvaltningens utredningsbehov. Problemstillingen må derfor også forstås i lys av forholdet mellom politikk og byråkrati, hvor politikerne og embetsverket i utgangspunktet ivaretar ulike roller og ansvarsområder. Ideen om et klart skille mellom politikk og byråkrati, ofte omtalt som politikk og administrasjon, har stått sentralt i diskursen om offentlig forvaltning de siste rundt 200 årene (Jacobsen 1997). Wilson (1887) og Weber (1992 [1922]) argumenterer begge for et klart skille mellom politikk og byråkrati, men med litt ulike utgangspunkt. Mens Wilson (1887) argumenterte for at politikken ikke skulle blande

seg inn i administrative oppgaver, var Weber (1992 [1922]) mer opptatt av å holde byråkratiet ut av politikken (Lo og Røiseland 2021). Ideen om et klart skille mellom politikk og byråkrati står fortsatt sterkt. Jacobsen (1997) peker på at den viktigste grunnen til det kanskje er at ideen bidrar til å tilfredsstille sentrale og muligens motstridende idealer samtidig (Denhardt 1989), idealer som er svært viktig fordi de utgjør legitimitetsgrunnet for det politiske systemet.

Det norske politiske systemet er basert på et prinsipielt skille mellom politikk og administrasjon (Jacobsen 1997). Jacobsen et al. (2021) viser til at skillet går tilbake til Weber (1992 [1922]), som mente at saker av verdimeslig karakter hører hjemme i politikken, mens mer tekniske saker skal behandles administrativt i byråkratiet, men de mener at det i praksis er vanskelig å trekke et slik klart skille. Aberbach et al. (1981) betegnet det ideelle forholdet mellom politikk og byråkrati slik: «In a well-ordered polity, politicians and bureaucrats each do what they are best able to do: politicians articulate society's dreams, and bureaucrats help bring them gingerly back to earth» (Aberbach et al., 1981, s. 262).

Jacobsen et al. (2021) beskriver forholdet mellom politikk og byråkrati både som linjer, en grense og ulike soner som er overlappende, uklare og skiftende over tid, og i ulike situasjoner. Studien til Alford et al. (2017) fant at forholdet kan være som en «lilla sone», hvor det er utstrakt samhandling og sammenblanding mellom den røde politikken og det blå byråkratiet, mens det andre ganger er en klar skillelinje mellom politikk og byråkrati. I mange tilfeller er forholdet mellom politikk og byråkrati mer komplementære og/eller konkurrerende, enn de er todelt (Svara, 2008, Demir 2009, Alford et al. 2017). Oppgaven legger til grunn en slik forståelse av forholdet mellom politikk og byråkrati.

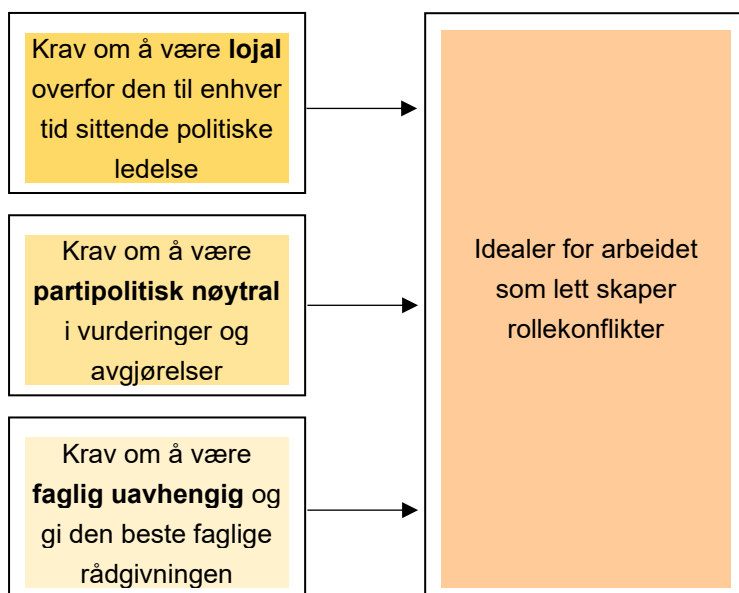
Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i statsforvaltningen

Jacobsen (1960) peker på dilemmaer og rollekonflikter som følger av organiseringen av den norske statsforvaltningen, ved at politisk ledelse skiftes ut, mens byråkratiet er uavsettlig ved maktskifter. Det innebærer en forventning om at embetsverket lojalt skal gjennomføre den til enhver tid sittende regjeringens politikk, samtidig som det skal være faglig nøytralt og uavhengig, følge lover og regler og ivareta forvaltningsmessige krav, oppgaver og verdier. Selv om de innebygde og konstante motsetningsforholdene mellom politisk lojalitet og nøytralitet, og mellom lojalitet og faglig uavhengighet, kan være krevende å håndtere, så mener Jacobsen (1960) at en løpende balansering av disse forventningene til embetsverket i

hovedsak er et gode. Thorsvik (2021) drøfter de kryssende forventningene med utgangspunkt i Jacobsen (1960), og peker på at det har blitt vanskeligere å skille mellom og balansere de ulike rolleforventningene i byråkratiet.

Rolleforventninger

Jacobsens artikkel tar utgangspunkt i roller og rolleforventninger. I artikkelen beskriver han hvordan ulike grupper kan ha høyst ulike forventninger til en rolleinnehaver, og at en slik rolle kan være konfliktfylt og vanskelig å utøve når det er sterkt krysspress. Han mener statsforvaltningen har en slik rolle som følger av at den i samsvar med et demokratisk samfunnssyn og en parlamentarisk styreskikk, er direkte politisk ledet. Jacobsen (1960) mener videre at denne rollekonflikten har en dobbel karakter. For det første er det på den ene siden forventet at statsforvaltningen skal være et redskap for regjeringen, og at den skal være politisk lojal. På den andre siden forventes det at statsforvaltningen skal være upolitisk og partipolitisk nøytral, slik at den kan betjene en hvilken som helst regjering. For det andre er det en forventning om at fagpersonene i statsforvaltningen underordner sine synspunkter de politiske direktivene, og lar faget tjene regjeringens gjeldende politikk. Samtidig forventes det at embetsverket fritt legger frem sine faglige synspunkter, selv om disse er i strid med regjeringens politikk, i tråd med Webers teori om «det rasjonelle byråkrati» (1992 [1922]). Nedenfor er en figur fra Thorsvik (2021) som viser de kryssende forventningene.



Figur 2. Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, hentet fra Thorsvik (2021, s. 202).

5.1.1 Konflikten mellom politisk lojalitet og nøytralitet

Konflikten mellom politisk lojalitet og nøytralitet følger som nevnt av byråkratiets uavsettelse ved maktskifter. Det bidrar til en kontinuitet i forvaltningen, samtidig som det innebærer en forventning om at embetsverket lojalt skal gjennomføre den til enhver tid sittende regjerings politikk, men samtidig være partipolitisk nøytralt. Jacobsen (1960) peker på at lojalitet ikke er en definert størrelse. Det kan både handle om at embetsverket passivt godtar nye makthavere og politiske direktiver, eller aktivt støtter opp om og jobber for å utarbeide og iverksette ny politikk. Jacobsen (1960) mener konfliktene mellom politisk lojalitet og nøytralitet reiser spørsmål om flertallsstyrets effektivitet, og understreker det som er kalt byråkratiets dilemma (Bleu 1960). Byråkratiets dilemma handler her om hvordan en forvaltningsorganisasjon skal finne balansen mellom bestandighet og fleksibilitet, mellom regelmessighet og fornyelse, og mellom kontinuitet og forandring.

Jacobsen (1960) mener at byråkratiets uavsettelse bidrar til regelmessighet og kontinuitet, mens de politiske maktskiftene dekker behovet for forandring og fornyelse, men også at hvordan ny politikk faktisk iverksettes er av avgjørende betydning. Jacobsen (1960) mener videre at iverksettelsen vil avhenge av embetsverkets innstilling og evne til å forstå den politikken som føres, og at dette igjen vil henge sammen med den sosiale bakgrunnen, utdannelsen og administrative erfaringen til de ansatte i embetsverket, samt av den informasjonen de har fått, og hvordan man tidligere har operasjonalisert politiske ambisjoner og mål. Slik jeg har forstått Jacobsens artikkel (1960), er det store spørsmålet når det gjelder politisk lojalitet og nøytralitet, i hvilken grad det forventes at embetsverket skal engasjere seg i fornyende virksomhet, eller sagt på en annen måte hvor lojalt eller aktivt embetsverket skal være i å utforme ny politikk.

Som det fremgår av punkt 4.4 om utviklingstrekk, har forventningene om politisk lojalitet til embetsverket ikke bare har blitt sterkere siden Jacobsens artikkel fra 1960, men forventningene har også blitt formalisert gjennom Retningslinjene (KMD 2019). Et sentralt spørsmål her vil kanskje være hvordan, og hvor i beslutningsprosessen den sterkere lojaliteten til politisk ledelse gjør seg gjeldende. Ifølge Jacobsen (1960) er politisk lojalitet legitimt når det innebærer en forventning om at embetsverket lojalt skal gjennomføre politiske beslutninger. Samtidig bygger denne legitimiteten på at embetsverket forutgående for beslutningen skal opplyse saken og gjøre sine synspunkter gjeldende, også de som er i strid

med regjeringens politikk. Dersom lojaliteten inntreffer før beslutningen er tatt, og innebærer at embetsverket av den grunn avstår fra å utrede alternative tiltak eller fremme synspunkter som ikke er i tråd med regjeringens politikk, slik Hildrum (2022) beskriver det i sitt innlegg som omtalt under punkt 4.4, vil det vanskelig kunne anses som legitimt, sett opp mot Jacobsens argumentasjon (1960).

5.1.2 Konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet

Jacobsen (1960) skriver at konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet er den hyppigste i statsforvaltningen, sett i forhold til konflikter som kommer til uttrykk i offentligheten. Jacobsen (1960) beskriver konflikten med utgangspunkt i organisasjonsteori, som en konflikt mellom ulike statuser, i form av en hierarkisk og en funksjonell status. Ifølge Jacobsen (1960) er det en konflikt mellom den faglige spesialiseringen som finner sted på horisontalplanet i en forvaltningsorganisasjon, og den hierarkiske spesialiseringen, som er på vertikalplanet. Den horisontale spesialiseringen gir faglig autoritet, mens den vertikale gir hierarkisk autoritet, eller myndighet. Forventningene krysses når det gjelder hvilken gjennomslagskraft den faglige autoriteten skal ha i forhold til den hierarkiske, eller sagt på en annen måte, hvilket gjennomslag fagligheten skal ha i den politiske styringen.

Parallelt med direktoratifiseringen i statsforvaltningen har embetsverket i departementene blitt sekretarisert og politisert, som omtalt under punkt 4.4. Det innebærer at politisk ledelse fått større kontroll over departementene, samtidig som myndighet og faglighet har blitt delegert til direktorater og etater. På samme måte som lojalitet, så er heller ikke faglighet en definert størrelse eller begrep. Når embetsverket i mindre grad jobber med tradisjonelle forvaltningsoppgaver, og i større grad med oppgaver knyttet til rollen som sekretariat for politisk ledelse, har man da fått en ny type faglighet, og departementene en ny rolle i sentralforvaltningen, sett opp mot Jacobsen (1960)?

5.1.3 «Rolleklarhet»

Jacobsen (1960) mener at forventningene om lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet til embetsverket innebærer en såkalt «rolleklarhet». Klarheten følger ikke av at det er flere forventninger, men av at de er innbyrdes motstridende, og at det hyppig oppstår situasjoner der

forventningene må rangeres. Jacobsen (1960) peker på at rolleklarheten har som virkning at den styrker uavsetteligheten som politisk institusjon. I det legger han at det er nettopp rolleklarheten som gjør forvaltningen relativt akseptabel, både med hensyn til fornyelse og kontinuitet. Thorsvik (2021) argumenterer på sin side for en rolleavklaring og peker på at Stortinget i 1995 og 1997 ba regjeringen sørge for klarere retningslinjer mellom hva som er politikk og hva som er administrasjon. Thorsvik (2021) omtaler en stortingsmelding (St.meld. nr. 11 (2000–2001)) og et offentlig utvalg som blant annet omhandler rollekonfliktene og krysspresset i departementene (NOU 2000: 11), men omtaler ikke Retningslinjene fra 2019 (KMD). Thorsvik (2021) går heller ikke nærmere inn på hvilke følger en rolleavklaring kan få for spenningsforholdet mellom politikk og byråkrati, balansen mellom de ulike rolleforventningene, eller for det politiske systemets legitimitetsgrunnlag. Jacobsen (1960) derimot, var tydelig på at dersom rollen ble gjort klarere, eksempelvis i retning av mer forpliktende lojalitet, så ville embetsverket måtte skiftes ut og bemannes på nytt i takt med politiske maktskifter. Dette er det særlig interessant å se opp mot at den politiske lojaliteten både har blitt sterkere og formalisert, gjennom Retningslinjene (KMD 2019), som omtalt under punkt 4.4.

Jacobsen (1960) understreker at hvordan integreringen av de innbyrdes motstridende verdiene eller forventningene håndteres i beslutningsprosessen, og hvilke hensyn rolleflertydigheten særlig ivaretar, er noe vi vet svært lite om, men at det kan tenkes at konsensus-løsninger, hvor kryssende verdier opptrer relativt samstemt, har særlig gode vilkår. Det har siden Jacobsens artikkel ble publisert i 1960, vært skrevet mye om spenningsforholdet mellom politikk og byråkrati i statsforvaltningen, men lite om hvordan konfliktene faktisk håndteres. Jacobsen et al. (2021) peker på at vi fortsatt har relativt begrenset kunnskap om hvorfor noen administrative ledere velger en viss type adferd fremfor en annen i gitte situasjoner (Alford et al. 2017, Jacobsen 2006), og at mye av den nyere forskningen på området viser at hvordan administrative ledere i forvaltningen forholder seg til politisk ledelse, varierer. Det er derfor interessant å undersøke hvordan spenningene og rollekonfliktene håndteres i departementene, i lys av utviklingstrekkene og teorien.

5.2 «Coping-strategier» i møte med konflikter

Oppgaven vil som tidligere omtalt bruke teorier om offentlig styring, som omhandler hvordan ulike hensyn og konflikter håndteres i praksis, for å belyse hvordan den administrative toppledelsen i departementene håndterer eventuelle konflikter mellom beslutnings- og utredningsbehovet. Dette omfatter blant annet det som Røiseland et al. (2024) omtaler som «coping-strategier».

Coping-strategier er et begrep som brukes for å beskrive hvordan dyr og mennesker håndterer ugunstige situasjoner (Røiseland et al. 2024). I moderne psykologi studerer man hvordan mennesker følelsesmessig responderer på stress ved å bruke ulike coping-strategier (Carver et al. 1989). I tillegg søker man å identifisere personlige og kontekstuelle faktorer som påvirker bruken av ulike coping-strategier (Holahan og Moos 1987). Når det gjelder coping-strategier i offentlig forvaltning, har det vært gjennomført flere studier av hvordan ansatte i førstelinjetjenesten håndterer stress forårsaket av høyt arbeidspress (Tummers et al. 2015). Mye av forskningen på coping-strategier i førstelinjetjenesten i forvaltningen refererer til Michael Lipskys klassiske studie fra 1980, av det han omtaler som bakkebyråkrater. Bakkebyråkrater er en fellesbetegnelse på dem som jobber i forvaltningens førstelinjetjeneste og som har direkte kontakt med innbyggerne.

Lipskys studie (1980) viser at bakkebyråkrater leverer tjenester til innbyggere basert på betydelige skjønnsmessige vurderinger, som følge av uklare regler og retningslinjer. Og at bakkebyråkrater står i et uutholdelig krysspress mellom klientenes behov, lovregler og egne profesjonelle standarder (Røiseland et al. 2024). For å unngå å bukke under av stress tar bakkebyråkratene derfor i bruk ulike, selvbeskyttende coping-strategier. Ifølge Lipsky (1980) er bakkebyråkratenes bruk av ulike coping-strategier til hinder for offentlige tiltak og tjenester, og implementeringsproblemer uunngåelig. Lipskys teori (1980) retter seg mot bakkebyråkrati og profesjonelle yrkesutøvere, men slike coping-strategier finnes også blant andre typer offentlige ansatte. «Coping» tas i bruk i situasjoner hvor ulike og motstridende hensyn må håndteres. Det er derfor grunn til å tro at også den administrative toppledelsen i departementene bruker ulike coping-strategier for å håndtere eventuelle konflikter mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet, og at det vil ha avgjørende betydning for hvordan utredningsbehovet ivaretas og utredningsinstruksen etterleves i statsforvaltningen.

5.2.1 «Konstruktiv hybridisering»

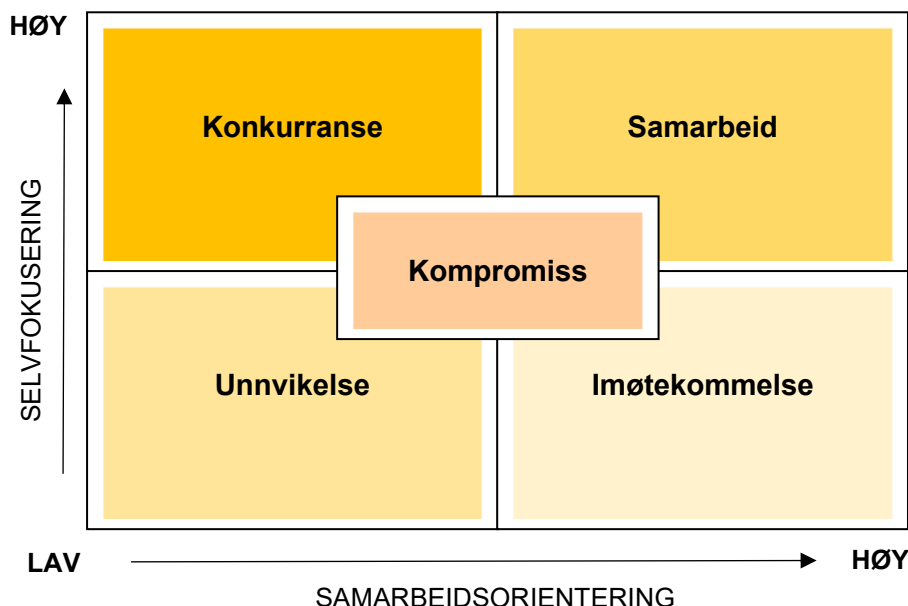
Coping-strategier kan handle om å for eksempel ignorere et hensyn, men det kan også handle om å aktivt prøve å forene ulike hensyn på en konstruktiv måte, noe som kan omtales som «konstruktiv hybridisering» (Røiseland et al. 2024). Det krysspresset som bakkebyråkratene opplever mellom klientenes behov, lovregler og profesjonelle standarder (Lipsky 1980), kan sies å ha flere fellestrekk med det krysspresset statsforvaltningen opplever, som følge av forventningene om politisk lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet (Jacobsen 1960). Videre kan det å tilrettelegge for beslutninger i statsforvaltningen på mange måter sies å være en samarbeidsprosess for toppledelsen, i det at de må få fagavdelingene og politisk ledelse til å virke konstruktivt sammen, for å utforme og iverksette politiske tiltak.

Ifølge Røiseland et al. (2024) er konstruktiv hybridisering i samarbeidsprosesser i offentlig sektor betinget av tre forhold. For det første må lederne av slike prosesser være drevet av en motivasjon for offentlige tjenester (Perry 1996), som innebærer at de gjør det de kan for å oppnå gode resultater som kommer fellesskapet til gode. For det andre må lederne reflektere over prosessen, om hva som er problemene og utfordringene, og hva som kan gjøres for å løse dem. Røiseland et al. (2024) mener at ledere ideelt sett bør ha tilgang til mindre lederteam som de kan diskutere med, og som kan hjelpe dem med å avdekke gryende konflikter, dilemmaer og paradokser, og komme opp med mulige svar. Sist, men ikke minst, bør lederne av samarbeidsprosesser være ressurssterke i form av at de har tilstrekkelig kunnskap, erfaring og kompetanse til å utforme og iverksette de mest hensiktsmessige coping-strategiene.

Røiseland et al. (2024) peker på at den mest verdifulle ressursen i slike prosesser er tid. Mange som leder samarbeidsprosesser har også andre ansvarsområder og oppgaver som må ivaretas ved at de leder store, byråkratiske organisasjoner, et stort antall ansatte og ulike prosjekter. Av den grunn har lederne ofte begrenset med tid til refleksjon og proaktiv ledelse i samarbeidsprosesser. Det er grunn til å tro at det samme i aller høyeste grad også gjelder for den administrative toppledelsen i statsforvaltningen, når de tilrettelegger for beslutninger. Slik sett kan man si at Røiseland et al. (2024) også peker på den største utfordringen for å håndtere rollekonflikter i statsforvaltningen, og da også konflikten mellom politikernes beslutningsbehov og forvaltningens utredningsbehov.

5.2.2 Konflikthåndtering

Røiseland et al. (2024) omtaler ulike coping-strategier for håndtering av konflikter, dilemmaer og paradokser. Da oppgaven handler om konflikter, med utgangspunkt i en hypotese om at det er en innebygd konflikt mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet i statsforvaltningen, vil oppgaven fokusere på coping-strategier for konflikthåndtering. Coping-strategiene knyttet til konflikter i Røiseland et al. (2024), bygger på Thomas-Kilmanns modell for konflikthåndtering (Thomas og Kilmann 1974). Thomas og Kilmann studerte konflikthåndtering på arbeidsplassen, og fant over tid et mønster i måten konflikter ble håndtert. De fant at de fleste konflikter ble løst ved hjelp av fem kjernestrategier. Disse danner grunnlaget for Thomas-Kilmanns modell for konflikthåndtering (1974).



Figur 3. Thomas-Kilmanns modell for konflikthåndtering (1974). Fremstillingen er basert på en figur utformet av Management Training Specialist, MTD (2022), og presentert i Røiseland et al. (2024, side 51).

De ulike strategiene i modellen baserer seg på i hvilken grad de motstridende aktørene er fokusert på å tilfredsstille egne behov (selvfokusert) eller orientert mot å imøtekomme motpartens behov (samarbeidsorientert) (Røiseland et al. 2024).

Unnvikelse

Den første coping-strategien er å *unnvike* konflikten, ved å ignorere eller omgå den i håp om at den skal gå over av seg selv (Røiseland et al. 2024). Den unnvikende strategien er hverken selvfokusert eller samarbeidsorientert. Denne strategien kan gjøre seg gjeldene i statsforvaltningen når politisk ledelse og embetsverket er klar over at det er en konflikt mellom ulike forvaltningslogikker, og de innehar ulike logikkpreferanser. De vil derfor være uenige om hvilken logikk som bør råde, men de vil tie om det og forsøke å ikke trække hverandre på tærne, for å unngå en åpen konflikt. De kan også bruke en unnvikende strategi fordi de *velger sine kamper*. De kan da vurdere at en konflikt ikke er verdt å forfølge, da de anser omkostningen for å være større enn gevinsten, eller at det er andre kamper som er viktigere å ta. De kan også utsette prosesser eller beslutninger, fordi de vurderer at forutsetningene vil endre seg og dermed undergrave motparten i konflikten, slik at konflikten vil gå over av seg selv. Ignorering eller undertrykkelse av en konflikt vil trolig ikke fungere på lang sikt, da konflikten kan vokse seg større og til slutt eksplodere. Avhengig av konfliktens art og omfang bør derfor andre coping-strategier vurderes (Røiseland et al. 2024).

Konkurransen

En annen coping-strategi i Thomas-Kilmanns modell (1974), er *konkurransen*, som innebærer at den sterkeste rett vinner frem. Når konkurransen brukes som coping-strategi har partene høy selvfokusering, og lav samarbeidsorientering. Denne strategien kan gjøre seg gjeldene når politisk ledelse og embetsverket er tilhengere av ulike styringsprinsipper i statsforvaltningen, og kun er opptatt av å ha rett og få sin vilje gjennom, og ikke utforsker mulighetene for å finne omforente løsninger. Konflikten vil derfor bestå frem til en av partene vinner frem, og den andre parten taper. Ifølge Røiseland et al. (2024) vil kostnadene for en organisasjon ofte være betydelig når slike strategier brukes. Den tapende part kan forholde seg passivt til, forhale eller sågar motarbeide, den videre prosessen. Løsningene ender ofte med et *enten-eller*, og ikke et *både-og*, og har en tendens til å være lite fleksible eller rigide, og derfor lite robuste.

Imøtekommelse

En tredje strategi i Thomas-Kilmanns modell (1974), er *imøtekommelse*, hvor en av partene får forrang, på bekostning av den andre parten. Når imøtekommelse brukes som coping-strategi innebærer det ifølge Røiseland et al. (2024) at det er en autoritativ tredjepart som finner en løsning på konflikten, og ikke partene selv. Strategien innebærer dermed at de motstridende partene ikke vil være i posisjon til å hevde sine egne synspunkter, slik at disse brynes mot hverandre, men må akseptere beslutningen fra en overordnet leder eller en annen autoritativ tredjepart, som forventes å ivareta alle sider av saken. Slik vil konflikten få en formell løsning, men den kan samtidig lede til irritasjon og frustrasjon for den andre parten som ikke fikk gjennomslag for sitt syn. Det kan innebære at konflikten likevel ikke løses i sin helhet, til tross for at den formelt sett er avgjort. Derfor innebærer en slik coping-strategi en risiko for at konflikten kan blusse opp igjen (Røiseland et al. 2024). I slike tilfeller kan konflikten gjøre seg gjeldende senere i prosessen eller i en annen sammenheng, og partene kan da forsøke å overprøve avgjørelsen og ta en omkamp, for å gjøre sine synspunkter gjeldende.

Kompromiss

En fjerde coping-strategi i Thomas-Kilmanns modell (1974), er *kompromiss*, som innebærer at man finner akseptable løsninger som delvis, men ikke helt, kan ivareta synspunktene til begge parter. Kompromisset kan enten basere seg på en *gi-og-ta*-forhandlingsprosess der partene motvillig aksepterer noe som anses som viktig for den andre parten, eller ved å finne et minste felles multiplum som begge parter kan enes om, selv om det ikke egentlig anses som en god løsning for noen av partene (Røiseland et al. 2024). I statsforvaltningen kan man se for seg at coping-strategien *kompromiss* har blitt brukt når det nedsettes et offentlig utvalg, istedenfor å gjennomføre et konkret tiltak som er ønsket av politisk ledelse, men som embetsverket vurderer som uegnet på faglig grunnlag. I begge tilfellene kan de motstridende partene leve med kompromisset, men ingen av partene har oppnådd sine mål eller ambisjoner. Derfor er både partenes selvforkusering og samarbeidsorientering lav i kompromissdannelse, men likevel ikke helt fraværende (Røiseland et al. 2024).

Samarbeid

Den femte og siste strategien i Thomas-Kilmann modellen er *samarbeid*, omtalt som *konstruktiv hybridisering* av Røiseland et al. (2024), som innebærer at partene som er involvert i en konflikt sammen finner en løsning som ivaretar alle partenes behov, en såkalt *vinn-vinn-løsning*. Denne coping-strategien krever tid og en aktiv innsats fra alle parter for å skape tillit og en felles plattform hvor konflikten, og det som ligger bak den, kan vurderes grundig og utsiktene til en løsning kan diskuteres åpent. (Røiseland et al. 2024). Ved å fokusere på og anerkjenne partenes mål, kan man gjennom konstruktiv dialog identifisere begrensinger og motstridende prinsipper som står i veien for en felles måloppnåelse. Deretter kan man utforske et tredje alternativ der målene til de motstridende partene kan nås, men på en ny og annerledes måte enn partene opprinnelig hadde sett for seg (Røiseland et al. 2024). Det vil dermed skapes en ny og felles forståelse som får konflikten til å løses opp og virke irrelevant. Innovasjon og evne til å se nye perspektiver er viktige elementer i denne coping-strategien. I denne strategien kan både partenes selvfokusering og samarbeidsorientering være relativt høy, men det fordrer fleksibilitet og evne til samarbeid og nytekning av begge parter, og fremfor alt, tid.

6. Hypoteser utledet fra teorien og utviklingstrekkene

Jeg har utledet 12 hypoteser fra teorien og utviklingstrekkene (se vedlegg 11.4), som vil danne grunnlag for analysen av empirien. I det følgende gjennomgås hypotesene som skal testes i datamaterialet, med mål om å sette teorien i sammenheng med empirien.

6.1 Forholdet til utredningsinstruksen og etterlevelsen av den

Et forhold som antas å ha betydning for departementenes utredninger og nødvendighetsvurderingen av å oppfylle kravene i utredningsinstruksen, er hvorvidt toppledelsen oppfatter instruksen som et forvaltningsmessig krav, eller som en form for «weberiansk idealtipe» (Weber 1992 [1922]). Dersom toppledelsen i departementene anser instruksen mer som et ideal enn et forvaltningsmessig krav, kan man se for seg at det i større grad vil være ulike og skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn for hvordan instruksen brukes. Oppgaven legger til grunn en hypotese om at utredningsinstruksen anses som et ideal, snarere enn et forvaltningsmessig krav, og at det påvirker departementenes bruk av instruksen. Videre bygger oppgaven på en hypotese om at medialiseringen av samfunnet, flere overnasjonale regler og økt parlamentarisk detaljstyring gir mindre handlingsrom til forvaltningen og binder opp ressurser som begrenser muligheten til å etterleve utredningsinstruksens krav. Oppgaven tar også utgangspunkt i en hypotese om at flere tiår med sterk økonomisk vekst, og en nasjonaløkonomi med et betydelig finansielt handlingsrom, har påvirket nødvendighetsvurderingene, og vil se om det er spor av dette i datamaterialet.

6.2 Forholdet mellom politikk og byråkrati

Som omtalt i kapittel 4, er det flere utviklingstrekk som har påvirket forvaltningen og forholdet mellom politikk og byråkrati. Et av hovedpoengene i Jacobsens artikkel om forvaltningsverdier og roller i statsforvaltningen (1960), er at forvaltningsverdiene politisk lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i utgangspunktet er likeverdige. Videre mener Jacobsen (1960) at en løpende balansering av disse motstridende forventningene til embetsverket i hovedsak er et gode, og at denne konstruktive rolleklarheten er forutsetning for en fungerende og tillitvekkende forvaltning. Sett opp mot Denhardt (1989) og Jacobsen

(1997) kan man også si at en slik rolleklarhet også utgjør legitimitetsgrunnlaget for det norske politiske systemet.

Som tidligere omtalt, er Retningslinjene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019), som beskriver forholdet mellom politisk ledelse og forventningene til embetsverket, basert på de samme prinsippene som Jacobsens artikkel (1960). Retningslinjene omtaler flere utviklingstrekk som har påvirket statsforvaltningen, som medialiseringen, sekretariseringen og direktoratifiseringen, men omtaler ikke hvordan disse eventuelt har påvirket spenningsforholdet mellom politikk og byråkrati, eller balansen i styrkeforholdet mellom forvaltningsverdiene. Som følge av dette fremstilles forvaltningsverdiene som likeverdige, i tråd med Jacobsen (1960), selv om rollen til embetsverket tydeliggjøres og forventningen om politisk lojalitet forsterkes og formaliseres gjennom de samme Retningslinjene. Oppgaven bygger på en hypotese at det er flere utviklingstrekk som har påvirket spenningsforholdet mellom politikk og byråkrati og balansen i styrkeforholdet mellom forvaltningsverdiene, og dermed svekket rolleklarheten.

Oppgaven tar videre utgangspunkt i en hypotese om at medialiseringen og sekretariseringen av departementene har ledet til en mer politisert forvaltning. Og videre at en mer politisert forvaltning gir en sterkere politisk lojalitet, som nødvendigvis vil gå på bekostning av andre forvaltningsverdier. Et sentralt spørsmål her er hvor i beslutningsprosessen den sterkere lojaliteten til politisk ledelse gjør seg gjeldende i forvaltningen. Oppgaven bygger på en hypotese om at lojaliteten til politisk ledelse inntreffer før beslutningen er tatt, og innebærer at embetsverket av den grunn avstår fra å utrede alternative tiltak eller fremme synspunkter som ikke er i tråd med regjeringens politikk.

Som omtalt i kap. 4, har politisk ledelse har fått større kontroll over departementene, samtidig som myndighet og faglighet blitt delegert til direktorater og etater. Når den faglige kompetansen i større grad ligger hos underliggende virksomheter, kan man se for seg en sterkere hierarkisk autoritet, på bekostning av statusen til den tradisjonelle og horisontale fagligheten i departementene. Samtidig kan da også spenningsforholdet mellom politikk og fag i departementene bli mindre konfliktfylt, enn det Jacobsen (1960) legger til grunn. Når departementene, som følger av sekretariseringen og direktoratifiseringen, bruker mindre tid på fagsaker og mer tid på å utforme og formidle politikk, så kan det også tyde på en annen type faglighet i departementene enn det Jacobsen (1960) beskriver. Oppgaven legger til grunn en

hypotese om at direktoratifiseringen og sekretariseringen har gitt en ny type faglighet i embetsverket og departementene en ny rolle i statsforvaltningen.

6.3 Bruk av coping-strategier

Som omtalt under punkt 5.2, er det grunn til å tro at toppledelsen i departementene bruker ulike coping-strategier for å håndtere utredningsbehovet sett opp mot beslutningsbehovet, og at det vil ha avgjørende betydning for hvordan utredningsbehovet ivaretas og utredningsinstruksen etterleveres i statsforvaltningen.

Det er to relativt likeverdige parter som er utgangspunktet for coping-strategien *konkurranse* i Thomas-Kilmanns modell (1974). I og med at embetsverket er hierarkisk underlagt statsråden og politisk ledelse, som i utgangspunktet har en legitim og demokratisk forankret «sterkestes rett», anses denne coping-strategien i Thomas-Kilmann modellen (1974) i seg selv å være lite relevant for å belyse problemstillingen. Det kan på den andre siden være interessant å se på politikernes beslutningsbehov og forvaltningens utredningsbehov i et konkurranseperspektiv, og da hvilke av behovene som vinner frem. Som tidligere undersøkelser og kartlegginger viser, som omtalt under punkt 4.3, så ser det ut til at det er beslutningsbehovet som har vunnet frem, på bekostning av utredningsbehovet, da beslutningsgrunnlaget til Stortinget og regjeringen er mangelfull og departementene ikke etterlever utredningsinstruksen krav. Oppgaven vil ikke gå nærmere inn på departementenes bruk av coping-strategien *konkurranse* for å håndtere rollekonflikter når det tilrettelegges for beslutninger i statsforvaltningen, men vil undersøke hvordan beslutningsbehovet og utredningsbehovet vurderes opp mot hverandre, på et overordnet nivå.

Som omtalt under punkt 5.2.1 om «konstruktiv hybridisering», så peker Røiseland et al. (2024) på tid som den største utfordringen for coping-strategien *konstruktiv hybridisering*, heretter *samarbeid*. Selv om toppledelsen i departementene oppfyller alle tre forutsetningene som Røiseland et al. (2024) mener må være oppfylt for å oppnå *samarbeid*, ved at de er drevet av en motivasjon for offentlige tjenester (Perry 1996), at de reflekterer over prosessen og at de er ressurssterke, er det grunn til å tro at de grunnet tidsbrist må ta i bruk andre strategier for å håndtere rollekonflikter i statsforvaltningen. Med dette som bakgrunn vil oppgaven vil undersøke hvorvidt toppledelsen i departementene bruker følgende av coping-strategiene i

Thomas-Kilmann modellen (1974): *unnvikelse, imøtekommelse, kompromiss og samarbeid*, for å håndtere eventuelle konflikter mellom beslutnings- og utredningsbehovet, når de tilrettelegger for beslutninger i statsforvaltningen. Til grunn for undersøkelsen ligger en antakelse om at coping-strategien *samarbeid* er en strategi som brukes sjeldnere på grunn av tidsbrist.

Oppgaven tar også utgangspunkt i en hypotese om at hvilken coping-strategi toppledelsen i departementene velger, vil være avhengig av beslutningenes art og omfang. I tillegg antas det at kontekstuelle faktorer spille inn, som medialiseringen av samfunnet, direktoratifiseringen og sekretariseringen av departementene, flere overnasjonale regler og økt parlamentarisk detaljstyring, og oppgaven vil også undersøke hvordan disse eventuelt påvirker toppledelsens bruk av ulike coping-strategier.

7. Metode og datainnhenting

Formålet med oppgaven er ikke primært å utvikle nye begreper eller teorier, men å bruke eksisterende teorier som rammeverk for å tolke og sette innsamlet data i en sammenheng. Derigjennom vil hypotesene og antakelsene om at det er en innebygd konflikt mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet, og at det er flere utviklingstrekk som har påvirket dette spenningsforholdet testes, for å besvare forskningsspørsmålene og belyse oppgavens problemstilling.

7.1 Kvalitativ metode

Det kan være gode grunner til at departementene ikke etterlever utredningsinstruksen, men de kan det være vanskelig å få tak i dersom man går inn for å avdekke feil, istedenfor å forsøke å forstå sammenhenger. Oppgaven har derfor en forsøksvis utforskende tilnærming for å belyse problemstillingen og besvare forskningsspørsmålene.

Dataanalysen vil forsøke å følge en stegvis-deduktiv induktiv metode, også kalt SDI-metoden (Tjora 2017). Den induktive oppadgående prosessen innebærer at jeg, med utgangspunkt i data og funn fra tidligere undersøkelser om departementenes utredninger og annen relevant empiri, vil innhente data via en kvalitativ undersøkelse. Deretter vil dataen bearbeides og analyseres, og så vil funnene drøftes opp mot det teoretiske rammeverket og hypotesene, med mål om å belyse problemstillingen. Den deduktive, nedadgående prosessen innebærer at jeg underveis i prosessen vil forsøke å teste og diskutere det jeg har kommet frem til, også kalt deduktiv tilbakekobling, for å forsikre meg om at utvalget, dataene, kodingen, grupperingen og teoriene er relevante og egnet. Slik vil funnene forsøksvis generaliseres og ses opp mot etablert teori. Underveis i prosessen vil valgene som er tatt, testes og diskuteres for å forsøke å få frem så pålitelig og gyldig informasjon som mulig.

7.1.1 Kvalitative intervjuer

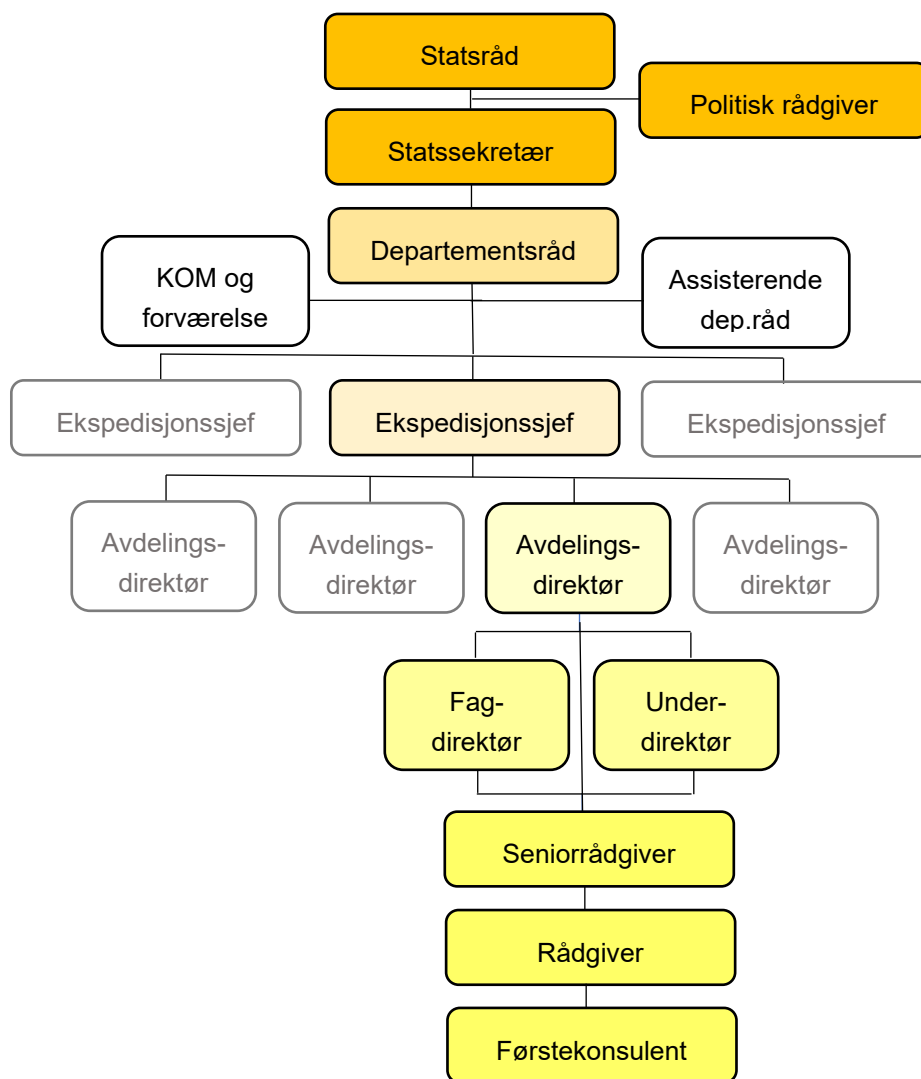
I og med at temaet handler om forholdet mellom politikk og byråkrati og bruken av en instruks som departementene i utgangspunkt er pålagt å bruke, men likevel ikke ser ut til å etterfølge, så er det grunn til å tro at det vil anses som et noe ømtålig tema å snakke om for informantene. Det kan derfor tenkes at informantene vil være mer komfortable med å dele

sine synspunkter i en en-til-en-situasjon, enn i gruppesammenheng. Selv om fokusgrupper kunne gitt interessant informasjon om departementenes bruk av utredningsinstruksen, er jeg her i første omgang ute etter mer dyptgående informasjon om den enkelte informants meninger, holdninger, erfaringer og vurderinger når det gjelder forholdet politikk og byråkrati. På denne bakgrunn ble derfor en-til-en-intervjuer ansett som den best egnede intervjuemetoden. Og for å få tak i mer dyptgående informasjon, som er nødvendig for å belyse problemstillingen og svare ut forskningsspørsmålene, ble semistrukturerte intervjuer, også kalt dybdeintervjuer, valgt som intervjuformat.

7.1.2 Utvalgsstrategi

Jeg har valgt en strategisk utvelgelse av informanter for datainnsamling (Patton 1990). Det innebærer at målgruppe og informanter velges ut ifra hvem som anses som best egnet for å kunne gi nødvendig data. Da oppgaven søker å belyse forholdet mellom politikk og byråkrati, vil det være mest hensiktsmessig å intervjuere departementsråder, som er de øverste, administrativt ansatte i departementene, og de som jobber tettest opp mot politisk ledelse. I tillegg vil det også være interessant å snakke med ekspedisjonssjefene, som er øverste leder for fagavdelingene i departementene og slik sett har en sentral rolle som premissgiver for statlige utredninger og beslutningsprosesser.

Fremstilling nedenfor viser hvor departementsrådene og ekspedisjonssjefene er plassert i organisasjonshierarkiet, samt hvordan departementsstrukturen og beslutningslinjen i et departement kan se ut.



Figur 4. Et eksempel på en departementsstruktur og en beslutningslinje fra statsråd til førstekonsulent.

Det kan tenkes at størrelsen på departementene og omfanget av antall arbeidsforhold i underliggende virksomheter vil kunne påvirke forholdet mellom politikk og byråkrati og eventuelle spenninger, dilemmaer eller konflikter mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet. På denne bakgrunnen ble det valgt ut fem departementer, med ulik størrelse og ulikt omfang av antall arbeidsforhold i underliggende virksomheter.

7.1.3 Utvalgsstørrelse

Det finnes ingen definitive regler for antall informanter i kvalitative undersøkelser, da det er noe som må vurderes for hvert enkelt prosjekt. En tommelfingerregel er at utvalget må være tilstrekkelig for å belyse problemstillingen (Kuzel 1999). Videre vil utvalgsstørrelsen også avhenge av kvaliteten på intervjuene som er gjennomført (Johannesen, et al. 2019). Noen forskere mener datainnsamlingen bør fortsette helt til det ikke fremkommer ny informasjon (Glaser og Strauss 1967, Seideman 1998, Kvale og Brinkmann 2009). Ifølge Tjora (2017) vil en masteroppgave som er empirisk basert på dybdeintervjuer, typisk ha et sted mellom 10 og 15 intervjuer. I og med at oppgaven er basert på tidligere kartlegginger, surveys, dokumenter, artikler og etablert teori, så ble det vurdert at det kunne være tilstrekkelig med et lavere antall informanter. Det var også begrenset med tid og ressurser til å gjennomføre intervjuene, som følge av at dette er et studentprosjekt. Med dette som utgangspunkt ble det vurdert at 8-10 intervjuer kunne være et tilstrekkelig antall, med forutsetning om at det lot seg gjøre å rekruttere et relevant utvalg av informanter. Samtidig er det vanskelig å si med sikkerhet at det ville være et tilstrekkelig antall for å belyse problemstillingen, før et visst antall intervjuer er gjennomført. Dersom kvaliteten på intervjuene var lav og det stadig kom frem ny og motstridende informasjon, så ville det være nødvendig å rekruttere flere informanter.

7.1.4 Rekruttering av informanter

I og med at departementsråder og ekspedisjonssjefer er travle mennesker, kan de være vanskelig å rekruttere som informanter. Rekrutteringen ville kanskje vært enklere dersom det ble rekruttert mot alle nivåene i departementene, men i og med at departementsrådene og ekspedisjonssjefene er å anse som nøkkelpersoner når det gjelder beslutninger og forholdet mellom politikk og byråkrati, så vil det være særlig verdifullt å få ta del i deres synspunkter.

Et annet element som kan gjøre rekrutteringen krevende, er at departementsrådene og ekspedisjonssjefene kan vegre seg for å delta fordi de ikke vil uttale seg åpent om interne forhold i de respektive departementene eller om forholdet med politisk ledelse. I og med at det kun er 16 fagdepartementer, og bare én departementsråd og et begrenset antall ekspedisjonssjefer per departement, vil informantene kunne oppleve at de kan identifiseres, selv om de deltar anonymt. Det ble derfor vurdert at det ville være mest hensiktsmessig med full anonymitet, der hverken departementet eller informanten navngis i oppgaven, og at

eksempler som eventuelt omtales også anonymiseres.

Det ble tatt direkte kontakt med departementsrådene i de fem utvalgte departementene, der de i tillegg ble bedt om å peke ut en ekspedisjonssjef som kunne være informant. I invitasjonen ble det understreket at deltakelsen ville være anonym og at hverken departementet eller informanten ville navngis, og at eksempler ville bli anonymisert (se vedlegg 11.2), for å underlette rekrutteringen.

Alle departementene svarte på henvendelsen, og i alt 9 informanter takket ja til å delta. Tabellen nedenfor viser oversikt over kodet datautvalg for de kvalitative intervjuene, der tall på antall arbeidsforhold er hentet fra en DFØ-rapport (DFØ 2023).

Datautvalg, dybdeintervjuer		
Datakilde	Informanter	
	Departementsråd	Ekspedisjonssjef
Departement A S, 3	Informant 1	Informant 2
Departement B M, 3	Informant 3	Informant 4
Departement C M, 1	Informant 5	Informant 6
Departement D S, 2	Informant 7	Informant 8
Departement E L, 2		Informant 9

Tabell 1. Kodet datautvalg for de kvalitative intervjuene (intervjudata).

Antall arbeidsforhold i departementet: Stort = S, Middels = M, Lite = L

Antall arbeidsforhold på departementsområdet: Mange = 3, Middels = 2, Få = 1

7.1.5 Intervjuguide

Som grunnlag for dybdeintervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide. I forkant av intervjuene ble det gjennomført en forundersøkelse i form av gruppediskusjoner i departementet som oppgaveforfatteren jobber i, for å teste hypotesene og få innspill til intervjuguiden (se vedlegg 11.3). Spørsmålene i intervjuguiden ble utviklet med utgangspunkt i hypotesene, forskningsspørsmålene og forundersøkelsen.

For å unngå å gi informantene følelsen av å bli stilt til rette for mangelfull bruk, ble det valgt en åpen og eksplorativ tilnærming. Intervjuguiden innledet med bakgrunnsinformasjon og åpne spørsmål, før spørsmålene etter hvert ble mer konkrete.

7.2 Gjennomføring av intervjuene

Det ble gjennomført i alt ni intervjuer med fire departementsråder og fem ekspedisjonssjefer, over en periode på tre uker. Det var 6 menn og 3 kvinner, hvor samtlige har høyere utdanning og relativt lang fartstid i departementene. Det ble satt en ramme på 45-60 minutter på intervjuene, og i snitt hadde intervjuene en lengde på 54 minutter. Sju av intervjuene ble gjennomført på kontoret til informantene, ett intervju ble avholdt i et møterom i informantens departement, mens ett intervju ble gjennomført på Teams, da informanten ble forhindret i å møtes fysisk. Rammene for intervjuene fungerte fint, og mitt inntrykk var at alle informantene var komfortable med intervjusituasjonen.

7.2.1 Forskereffekten

I dette prosjektet er forskeren selv departementsansatt, noe som krever ekstra årvåkenhet. Det kan på den ene siden ha vært en fordel både i rekrutteringen av informantene og i intervjusituasjonen, da informantene kan ha opplevd at forskeren er «en av dem», og at det av den grunn opplevdes som enklere å dele informasjon. På den andre siden var det viktig å holde en profesjonell distanse og kommunisere at jeg var der som forsker, og at den informasjonen de deler, vil brukes i forskningsøyemed. Det ble brukt båndopptaker, etter samtykke fra informanten, som kan ha fungert som en påminnelse om forskerrollen. I tillegg er informantene erfarne departementsledere, og man kan legge til grunn at de både har god forståelse for, og erfaring med, å håndtere slike situasjoner.

7.3 Kategorisering og koding av dataene

Dataene fra intervjuene ble kategorisert i en matrise i Excel. Materialet ble strukturert med utgangspunkt i forskningsspørsmålene, intervjuguiden og hypotesene. I tillegg ble det lagt til utfyllende kategorier basert på tilleggsinformasjon fra informantene. Datamaterialet ble også kategorisert med utgangspunkt i hypotesene, for å vurdere hvorvidt informasjonen fra

informantene ga støtte til dem. Der flere enn én informant kom med tilleggsinformasjon om samme tema, ble dette lagt inn som utfyllende koder. Kodene ble deretter gruppert.

Basert på informantenes svar ble det også utviklet en tabell med en oversikt over informasjon som tydelig kunne kategoriseres som ja/nei/delvis/varierer/usikker. Dette ble gjort for å enklere kunne se om, og på hvilke områder, det eventuelt var forskjeller på svarene fra informanter i departementer med ulik størrelse og omfang av antall arbeidsforhold på de respektive departementsområdene. Det var i alt 35 koder og 6 grupper, samt 12 svar som tydelig kunne kategoriseres som ja/nei/delvis/varierer/usikker.

7.4 Refleksjoner om datakvaliteten

Informantene var interesserte og engasjerte og bidro med fyldig og variert informasjon. Antallet informanter ble vurdert som tilstrekkelig, da kvaliteten på intervjuene ble vurdert til å være høy, og det kom ikke frem ny eller motstridende informasjon underveis i datainnsamlingen. Mitt inntrykk er at informantene var åpne, og at de delte sine opplevelser, erfaringer og refleksjoner. Det vurderes at intervjumetoden og -formatet fungerte godt, samt at den åpne og eksplorative tilnærmingen og den anonyme deltakelsen, bidro til at jeg fikk frem dyptgående informasjon om den enkelte informants meninger, holdninger, erfaringer og vurderinger. Det kan likevel ikke utelukkes at informantene av ulike årsaker holdt tilbake informasjon.

7.5 Vurdering av kvaliteten i undersøkelsen

Kvaliteten på kvalitative undersøkelser kan vurderes på ulike måter og ved hjelp av ulike kriterier. Guba og Lincon (1985 og 1998) bruker kriteriene pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og overensstemmelse som kvalitetsindikatorer for kvalitative undersøkelsesopplegg. I det videre følger en vurdering av kvaliteten til den kvalitative undersøkelsen, basert på nevnte kriterier, samt noen refleksjoner om forskningsetikk.

Pålitelighet

Jeg har forsøkt å styrke påliteligheten til dataene ved å beskrive hele forskningsprosessen og premissene som er lagt til grunn for datainnsamlingen og -behandlingen. I og med at intervjusamtalene har styrt datainnsamlingen og jeg selv har fungert som et instrument, vil det nok likevel være vanskelig for en annen forsker, med en annen erfaringsbakgrunn, å duplisere datainnsamlingen. Det er likevel grunn til å tro at hovedfunnene ville bli omentrent de samme, dersom en annen forsker hadde lagt de samme premissene til grunn, og fulgt det samme undersøkelsesopplegget.

Troverdighet

Undersøkelsens troverdighet handler om hvorvidt de svarene vi finner i forskningen faktisk er svar på de spørsmål vi forsøker å stille (Tjora 2017). Eller sagt på en annen måte, i hvilken grad undersøkelsens fremgangsmåte og funn reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten (Johannessen et al. 2019). Da jeg har nærmere ti års departementserfaring, har jeg gode forutsetninger for å kunne stille presise og relevante spørsmål, og skille mellom relevant og ikke relevant informasjon. Det at undersøkelsen bygger på tidligere undersøkelser og kartlegginger, dokumenter, artikler og etablert teori, styrker også undersøkelsens relevans. På denne bakgrunn vurderer jeg at undersøkelsen er å anse som troverdig. Samtidig vil graden av relevans og gyldighet være opp til de som forsker på og jobber i statsforvaltningen å vurdere.

Overensstemmelse

Som ansatt i et departement kan jeg ha forutinntatte meninger, holdninger og erfaringer, som kan være til hinder for informasjonsinnhenting og påvirke datamaterialet. I intervjusamtalene har jeg vært bevisst på dette. Jeg ba blant annet om eksempler, og brukte formuleringer som «dersom jeg har forstått deg rett, så mener du» for å forsikre meg om at jeg hadde forstått informanten rett og ikke låste hen inne i mine synspunkter, men fikk frem deres meninger, holdninger, erfaringer og vurderinger. Jeg vurderer at funnene i undersøkelsen er et resultat av forskningen, men det kan likevel ikke utelukkes at mine synspunkter har påvirket informasjonsinnhenting og datamaterialet.

Forskningsetikk

Søknad om datainnsamling og behandling av personopplysninger ble godkjent av Sikt den 30.10. 23, og retningslinjene er fulgt. I invitasjonsskrivet (se vedlegg 11.2) ble informantene bl.a. orientert om bakgrunnen for og formålet med undersøkelsen, at deltakelsen er anonym og at alle opplysninger om informanten vil behandles konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det var ingen av informantene som motsatte seg opptak av intervjusamtalene, og det var heller ingen som hadde spørsmål knyttet til undersøkelsen eller databehandlingen. Det kan tyde på at informasjonen de hadde fått i forkant var tilstrekkelig, men det kan også bero på at informantene har erfaring med deltakelse i forskningsprosjekter.

7.5.1 Overførbarhet og mulige begrensinger

Overførbarhet handler om hvorvidt beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer kan appliseres på andre områder enn det som studeres (Johannesen et al. 2019).

Undersøkelsen omfatter kun utvalgte departementer og relativt få informanter. Det er mulig at jeg hadde fått andre funn dersom alle departementene hadde vært representert, og flere informanter hadde deltatt. Samtidig er funnene relativt entydige, og datamaterialet gir ingen indikasjoner på at størrelsen på departementene og omfanget av antall arbeidsforhold i underliggende virksomheter påvirker forholdet mellom politikk og byråkrati, eller konflikten mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet. Det er derfor grunn til å tro at funnene er overførbare til de øvrige departementene.

En annen mulig begrensning er at undersøkelsen kun er gjennomført én gang. Det kan tenkes at man hadde fått andre funn dersom man fulgte utviklingen over tid, og undersøkte disse forholdene under flere regjeringer. Videre er funnene ikke nødvendigvis overførbare til statlige beslutningsprosessesser i andre land, eller andre norske policy-kontekster, f.eks. kommuner. Men det er likevel ikke utenkelig at funnene kan ha en viss, og begrenset overføringsverdi.

8. Analyse

Analysen tar utgangspunkt i oppgavens teoretiske rammeverk, som bygger på forvaltningsverdier og roller i statsforvaltningen, forholdet mellom politikk og byråkrati og coping-strategier som diskuteres i litteraturen om styring og offentlig forvaltning, samt utviklingstrekk som har påvirket samfunnet, politikken og forvaltningen. Det er som tidligere omtalt utledet 12 hypoteser (se vedlegg 11.4) med utgangspunkt i teorien og utviklingstrekkene, med mål om å sette teorien i sammenheng med empirien for å besvare forskningsspørsmålene og belyse problemstillingen. Empirien vil analyseres med utgangspunkt i hypotesene, og analysen er strukturert etter følgende tre temaer:

1. Forholdet til utredningsinstruksen og etterlevelsen av den
2. Forholdet mellom politikk og byråkrati
3. Bruk av coping-strategier

Avslutningsvis følger en oppsummerende analyse som søker å besvare forskningsspørsmålene og problemstillingen.

8.1 Forholdet til utredningsinstruksen og etterlevelse av den

Hypotese 1: Utredningsinstruksen anses som et ideal, og ikke et krav.

Som det fremgår av intervjuguiden, ble intervjuene innledet med et spørsmål om hvilket forhold informantene har til utredningsinstruksen, der de fikk reflektere åpent om sitt forhold til den. Alle informantene sier at de er positivt innstilt til instruksen. En informant fortalte sågar at hen har en t-skjorte der det står «Jeg elsker utredningsinstruksen». Noen av informantene pekte på at instruksen også kan brukes til å trenere prosesser.

I intervjuene kom det frem at ingen av informantene bruker utredningsinstruksen som en instruks, men som et hjelpemiddel som de tar i bruk på ulikt vis. En av informantene omtalte instruksen som en huskeliste, en annen en som «common sense» satt i system. Hen sa:

«Det er jo et litt hellig dokument. Så er det jo en annen ting om hvordan den blir tatt i bruk i praksis. Det kan jo være litt mer fra og til med det.» (Informant 6)

Informantenes syn på om hvorvidt instruksen er utdatert eller bør endres

Det var ingen av informantene som mener at utredningsinstruksen er utdatert. Det er heller ingen som har konkrete endringsinnspill. Flere peker på at instruksen ikke er tilpasset sakskomplekset eller arbeidsprosessene i forvaltningen. En informant sa:

«Det er jo veldig sjelden du følger den slavisk fra A til Å, så det å gjøre den kanskje litt mer fleksibel, og se på hvilken type sakskompleks vi sitter med nå. Uten at det skal gå på bekostning av det faglige grunnlaget.» (Informant 9)

En annen informant sa:

«Går det an å bruke instruksen på kortere, raskere prosesser, og sånn at de svarer til fagligheten og soliditeten?» (Informant 2)

Flere av informantene mener bevisstheten om instruksen har økt, og noen av informantene sa at instruksen er en integrert del av arbeidet i departementet. Funnene tyder likevel på at instruksens anses mer som et ideal enn et forvaltningsmessig krav, og gir sterk støtte til hypotesen. Det er grunn til å tro at det påvirker departementenes bruk av utredningsinstruksens, nødvendighetsvurderingene og etterlevelsen av instruksens krav.

Hypotese II Beslutningsbehovet er i konflikt med utredningsbehovet.

Informantene forteller gjennomgående om at politisk ledelse har det travelt, og at det påvirker departementenes utredninger. En informant formulerte det slik:

«Jeg synes det alltid er en spenning mellom ønsket om å få noe til raskt, og det å vite at det man skal gjøre er riktig.» (Informant 6)

Flere av informantene forteller at politikerne er mest opptatt av virkemidlene, og ikke av virkningene. En informant sa at politikerne noen ganger er i overkant fremoverlente, og at de ikke helt ser konsekvensene av det de ønsker å gjøre. Flere av informantene uttrykte at embetsverket noen ganger er mer bundet av politikken enn av utredninger. En informant, som er blant dem med lengst fartstid i departementene, sa at oppmerksomheten om regjeringsplattformene har blitt betydelig større i departementene. Hen mener tiltakspunktene

i plattformen ikke understøtter utredningsinstruksen. En annen informant sa:

«Det er klart at det er litt politikkers vesen at løsningen kommer på en måte først. Og regjeringsplattformene er jo fulle av ting hvor man presenterer løsningen på det som oppleves som et problem. Uten at andre alternativer er vurdert. Så det er jo en innebygd motsetning i dette.» (Informant 1)

Selv om flere peker på at politiske føringer i utgangspunktet ikke begrenser bruken av utredningsinstruksen, vurderer flertallet av informantene at beslutningsbehovet i realiteten i stor grad er i konflikt med utredningsbehovet. Datamaterialet gir sterk støtte til oppgavens utgangshypotese om at det er en innebygd konflikt mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet. Dette omtales og eksemplifiseres også i den videre analysen.

Hypotese III: Den sterke økonomiske veksten har påvirket bruken av instruksen.

Det var ingen av informantene som på eget initiativ pekte på at flere tiår med sterk økonomisk vekst, og en nasjonaløkonomi med et betydelig finansielt handlingsrom, har påvirket bruken av utredningsinstruksen eller nødvendighetsvurderingene av å følge instruksen krav. Det ble stilt oppfølgende spørsmål om dette til to av informantene. Begge informantene mente at dette har hatt stor innvirkning. Den ene av disse informantene sa:

«Bruken av instruksen er preget av gode tider og mye penger.» (Informant 3)

I og med at ingen av informantene selv pekte på dette forholdet, og det kun ble stilt oppfølgende spørsmål om temaet til to av informantene, kan man vanskelig si at intervjudataene støtter hypotesen om at den sterke økonomiske veksten har påvirket bruken av instruksen, men det kan samtidig ikke utelukkes. Det kan heller ikke utelukkes at både politikere og embetsverket har vært mindre opptatt av å utrede alternative tiltak og sikre solide beslutningsgrunnlag, i visshet om at man har finansielle ressurser til å endre eller korrigere feilslåtte tiltak, selv om datamaterialet ikke gir tilstrekkelig støtte til denne hypotesen.

Hypotese IV: Medialiseringen av samfunnet, flere overnasjonale regler og økt parlamentarisk detaljstyring begrenser muligheten til å etterleve utredningsinstruksens krav.

EØS-avtalen og flere overnasjonale regler

Noen av informantene peker på at forvaltningen ikke har ressurser til å utrede hva EØS-avtalen og andre overnasjonale avtaler betyr for den nasjonale politikken. En av informantene sa:

«Altså, det er noe med trykket fra EU som er så stort. Dette er vi egentlig ikke skodd for. [...] Jeg tror ikke vi har tatt inn over oss hvor enorm kapasitetsøkning vi strengt tatt trenger i disse embetsverkene, altså i forvaltningen, for å ivareta det lovgivningstrykket eller regelverkstrykket som kommer fra EU.» (Informant 8)

Flere av informantene mener at forvaltningen ikke utreder konsekvensene av internasjonale forpliktelser i tilstrekkelig grad, som er i tråd med funnene fra Regelrådets kartlegging (Regelrådet 2019). En av informantene forteller:

«Vi har gått på noen smeller, fordi forholdet til EØS-regelverk og hva det kan bety for lovreguleringen og tiltakene våre har ikke vært vurdert.» (Informant 4)

Informantene forteller at selv om omfanget av overnasjonale regler er stort, så er EØS-avtalen og de overnasjonale avtalene i seg selv ikke til hinder for å bruke utredningsinstruksen.

Økt parlamentarisk detaljstyring

Samtlige av informantene mener at forvaltningen bruker mer tid på å betjene Stortinget nå enn tidligere. Flere peker på at det både krever mye ressurser, og at det er til hinder for utredninger og langsiktig arbeid. En av informantene sa:

«Det vi ser i vårt departement er at Stortinget genererer ekstremt mye arbeid, med anmodningsvedtak, skriftlige spørsmål og spørretimespørsmål og den type ting. Så vi bruker uforholdsmessig mye tid på å svare på den type saker, som går på bekostning av det mer langsiktige arbeidet.» (Informant 9)

Flere peker på at det også dreier fokuset til forvaltningen. Flere mener at utviklingen har gått for langt, og en av informantene mener det bør tas grep for å dempe trykket fra Stortinget.

Hen sa:

«Så jeg mener for eksempel at presidentskapet kunne sagt at dette Stortinget bør ikke levere mer enn 50 anmodningsvedtak, eller hva det måtte være.» (Informant 5)

Medialiseringen

Alle informantene forteller om at trykket fra media har blitt større, at det innebærer press og tar mye tid, og at det gir mindre tid til utredningsarbeid. En av informantene sa:

«Det hindrer nok at vi får nok tid til utredninger, refleksjon og ettertanke og gode samtaler med politisk ledelse i mange sammenhenger.» (Informant 4)

Noen av informantene peker på at medialiseringen også har positive sider. En sier at medietrykket har ledet til bedre fremdriftsorientering, en annen at mediene er et effektivt kontrollorgan. Flertallet av informantene er likevel kritiske til medialiseringens innvirkning på statsforvaltningen. Én formulerer det slik:

«Media er helt drøy nå. Det er klart det er. Det er jo et problem. [...] Og det at vi ikke har tid og rom for å følge utredningsinstruksen, fordi vi ble hengende fast i utspillstiltærmingen. Så sitter vi her og diskuterer hva er mediebildet, hva trenger vi å svare på, og så videre. Og så er det minst to sånne debatter hver dag på Dagsnytt 18 eller et annet sted.» (Informant 5)

Datamaterialet gir sterk støtte til hypotesen om at økt parlamentarisk detaljstyring og medialiseringen binder opp ressurser i forvaltningen og dermed begrenser muligheten til å etterleve utredningsinstruksens krav, men gir ikke støtte til at det samme gjelder EØS-avtalen og overnasjonale regler.

Hypotese V: Utviklingstrekk har påvirket spenningsforholdet mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet.

Datamaterialet viser at det flere utviklingstrekk, og da særlig medialiseringen, som har påvirket spenningsforholdet mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet. Samtlige av

informantene forteller at ting haster stadig mer, og at medias søkelys setter press på politikerne, og at det forsterker beslutningsbehovet. En av informantene forteller:

«Det er viktig at vi definerer, for jeg tror det er en tendens til hos politikerne, men også i embetsverket, at vi definerer også prosesser som ikke egentlig haster, som hastesaker. [...] Så man blir litt vant til å løpe fortere og fortere at man ikke klarer å erkjenne at denne saken her, det er ikke noen grunn til å sende dette på høring neste uke. Dette har vi en måned til på, eller noe. Så vi blir litt sånn, vi lar oss rive med.» (Informant 1)

En annen informant peker på at det er flere utviklingstrekk som også forsterker hverandre. Hen sier at mediens innvirkning på forvaltningen ofte knyttes til at kommunikasjonsavdelingen i departementene har vokst, men hen mener dette også henger sammen med at politikerne har blitt mer tilgjengelige. Hen sier blant annet:

«[...] det skyldes jo også at politikerne våre er ekstremt tilgjengelige. Jeg tror ikke det finnes noe land i hele verden hvor politikerne svarer samme dag, og de svarer alle.» (Informant 7)

Datamaterialet gir støtte til hypotesen om at utviklingstrekk har påvirket spenningsforholdet mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet, og at særlig medialiseringen og det at ting haster mer, samt at politikerne er mer tilgjengelige, har forsterket konflikten. Dette vil omtales videre i den følgende analysen.

8.2 Forholdet mellom politikk og byråkrati

Alle informantene sier at de tror det er forskjell på hvordan embetsverket og politisk ledelse oppfatter utredningsinstruksen. En av informantene sa at den nok tenkes som et verktøy for embetsverket. Det var kun to av informantene som mener at politikerne har utredningsinstruksen med seg i verktøykassen når de kommer til departementet, noe som kan tyde på at politisk ledelse mangler kunnskap om utredningsinstruksens krav. Flere av informantene uttrykker at bruken av utredningsinstruksen er embetsverkets ansvar, selv om politisk ledelse er underlagt de samme reglene som gjelder for ansatte i forvaltningen. Samtidig sier alle informantene at bruken av instruksen kommer an på hvilken politisk ledelse man har.

En informant sa:

«Den [utredningsinstruksen] er vår plikt. Den ligger på oss som embetsverk. Det er vi som skal forfekte den. [...] Politikerne er jo øverst ansvarlig ja, men det er på en måte vår rolle å sørge for at dette skjer.» (Informant 8)

Flere av informantene peker på at det er diskusjoner om hvorvidt og i hvilken grad konkrete løsninger i politiske plattformer skal utredes. En av informantene sier at hen tror at noen politikere blir overrasket over at det som står i plattformen, også skal utredes. Flere sier at de noen ganger må bortse fra utredningsinstruksen for å få gjennom politiske beslutninger, fordi ting haster. En av informantene sa:

«Det er jo litt av vår rolle som embetsverk, at vi må kunne prøve å få til at beslutningene skal være underbygget av et godt kunnskapsgrunnlag. Men så skal man ikke ha jobbet veldig lenge i et departement før man skjønner at det ikke alltid går.» (Informant 7)

Det er grunn til å tro at politisk ledelses manglende kunnskap om utredningsinstruksens krav bidrar til at konflikten mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet anses som en konflikt der politisk ledelse og embetsverket ivaretar motstridende hensyn. Dersom bruken av instruksen i større grad ble ansett som et felles ansvar, er det grunn til å tro at både embetsverket og politisk ledelse ville hatt et annet utgangspunkt. Kanskje ville det også bidratt til å dempe spenningene?

Spenningsforholdet mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet ser ut til å handle om politiske føringer og politikernes behov for å fatte raske beslutninger og iverksette politiske tiltak på den ene siden, og embetsverkets behov for å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag og iverksette tiltak som svarer på konkrete utfordringer eller problemer, på den andre siden.

Hypotese VI: Utviklingstrekk har påvirket balansen i styrkeforholdet mellom forvaltningsverdiene, og svekket den såkalte rolleklarheten.

Det ble ikke stilt konkrete spørsmål knyttet til hvorvidt utviklingstrekk har virket inn på styrkeforholdet mellom forvaltningsverdiene, og den konstruktive rolleklarheten som Jacobsen (1960) mener er en forutsetning for en moderne og tillitvekkende forvaltning, men dette ble likevel adressert av informantene i intervju samtalen. Informantene gir sterkt uttrykk

for at det er den faglige vurderingen, eller utredningsbehovet, som må vike når tiden er knapp, ressursene begrenset og politikerne ivrer for å iverksette politiske tiltak. Dette kan tyde på at den politiske lojaliteten går foran den faglige uavhengigheten.

Alle informantene snakker om at det er viktig å ha en god relasjon med politisk ledelse for at samarbeidet skal fungere så godt som mulig. En av informantene sa:

«Det handler om å ivareta tillitsforholdet og en god relasjon.» (Informant 3)

Informantene forteller at det å fremme faglige motforestillinger kan svekke relasjonen og tilliten politisk ledelse har til embetsverket. En av informantene sier at hen veier det opp mot det hen omtaler som tillitskapital:

«Det handler om den lange relasjonen man skal ha i fire år. I en relasjon hvor du skal klare å utfordre 200 ganger til. Da er det en vurdering av 1; om det er mulig å få gjennomslag og få noe gjennom, og 2; hvor viktig det er.» (Informant 8)

Informantene gir også uttrykk for at de er mer bekymret for å ødelegge relasjonen med politisk ledelse enn å iverksette tiltak som er mangelfullt utredet, eller i strid med faglige råd. Når informantene forteller at det å fremme faglige synspunkter eller motforestillinger innebærer å «gi politikere motstand», og at graden av motstand man kan gi, avhenger av de ulike statsrådene, så er det et tegn på at fagligheten anses mer forhandlingsbart enn den politiske lojaliteten. Videre forteller informantene gjennomgående at de anser det som sin oppgave å bistå politisk ledelse i å få politisk gjennomslag. En av informantene sa:

«Vi er jo lydheøre til politikerne, og vi leser jo de politiske plattformene og vet jo hva de vil, så da må vi jo prøve å hjelpe dem mest mulig på vei til å få gjennomslag for sin politikk.»
(Informant 9)

I datamaterialet er det også tegn på at informantene tilpasser de faglige prioriteringene til politisk ledelse. En av informantene sa:

«Du driver jo ikke med ting du vet du aldri vil få gjennom.» (Informant 3)

I samtalen med informantene fremstår det som at den politiske lojaliteten i større grad er implisitt, og i mindre grad en forvaltningsverdi som balanseres opp mot andre verdier. Datamaterialet viser slik sett tegn på dyp politisering (Jacobsen et al. 2021), som vil omtales i den videre analysen.

Datamaterialet gir støtte til hypotesen om at utviklingstrekk har styrket den politiske lojaliteten og svekket den faglige uavhengigheten. Videre ser det ut til at den konstruktive rolleklarheten (Jacobsen 1960) har blitt mindre uklar, og at det er den politiske lojaliteten som gjennomgående ser ut til å veie tyngst.

Hypotese VII: Medialiseringen og sekretariseringen av departementene har ledet til en mer politisert forvaltning.

Når embetsverket bruker en større del av tiden sin på å bistå politisk ledelse i mediehandtering, politikktutforming og -formidling, som mange av informantene peker på, så innebærer det mindre tid til utredninger og andre saker. Flere av informantene forteller også at dette er noe som forsterkes av politikere som er mer tilgjengelige. En informant sa:

«Det å være i media er utrolig viktig for mange politikere. Det å ta seg tid til lange møter, gjennomganger, til å forstå politisk ledelse blir stadig vanskeligere med en statsråd. Fordi det er andre ting som er viktigere. Det å være synlig.» (Informant 4)

Flere av informantene forteller også at politisk ledelse bruker mer tid på å reise og møte aktører rundt om i landet, noe som gir lokal pressedekning. En av informantene mener politikerne bør begrense dette og bli flinkere til å si nei. Flere av informantene forteller at politikerne har stadig høyere ambisjoner, at regjeringsplattformene er mer omfangsrike og at politikere har det mer travelt. En av informantene forteller:

«Litt av problemet er at disse politikerne oppleves som å være på valg hele tiden. Sånn at trykket på å levere øker. Det er aldri mer enn to år til neste valg, fordi de nasjonale politikerne er så engasjerte i lokalvalgene. [...] Fra du skal begynne å levere på en valgkamp, så er det nesten sånn at maks tiden er halvannet år. Det er ufattelig kort tid. Hvor grundig får du jobbet da?» (Informant 8)

Flere av informantene forteller også at kommunikasjonsavdelingene har fått en mer sentral rolle, som følge av medialiseringen og mer tilgjengelige politikere. En av informantene forteller om at forholdet mellom kommunikasjonsenheten og politisk ledelse er for tett, at de er på fornavn med politikerne og mangler den nødvendige profesjonelle distansen. En annen informant sa:

«KOM-enhetene, vi tenderer til å definere dem ut av embetsverket. Jeg er redd for at det går gal vei. Vi må trekke KOM-arbeidet og mediehåndtering tettere inn i embetsverket, nettopp fordi politikkutvikling skjer i mediehåndteringen.» (Informant 2)

Datamaterialet tyder på at kommunikasjonsavdelingene ser ut til å fungere som et mellomledd, mellom politisk ledelse og fagavdelingene. Datamaterialet viser at politisk ledelse har styrket den politiske kontrollen over embetsverket, og gir støtte til hypotesen om at medialiseringen og sekretariseringen har ledet til en mer politisert forvaltning, i tråd med tilsvarende observasjoner gjort av Tamnes (2014), Grønlie og Flo (2009) og Sejersted (2014). I tillegg viser intervjudataene at det er andre utviklingstrekk som har forsterket denne utviklingen, som at politikerne er mer tilgjengelige og har det mer travelt.

Hypotese VIII: Den sterkere politiske lojaliteten innebærer at embetsverket avstår fra å utrede alternative tiltak og fremme synspunkter som ikke er i tråd med regjeringens politikk.

Hvor i beslutningsprosessen den sterkere lojaliteten til politisk ledelse gjør seg gjeldende, er et sentralt spørsmål sett opp imot både Jacobsen (1960) og embetsverkets plikt og rett til å legge frem sitt faglige syn på en slik måte at det kan bli gjort kjent for statsråden (KMD 2019). Det ble kun stilt direkte spørsmål om dette til en av informantene, men temaet ble likevel adressert av flere av informantene. Når informantene forteller om at de noen ganger må se bort fra utredningsinstruksen for å få gjennom politiske beslutninger, fordi ting haster, eller at de ikke driver med saker de vet de aldri vil få gjennom, så kan det være et tegn på at den sterkere politiske lojaliteten inntreffer før beslutningen er tatt, og at embetsverket avstår fra å utrede alternative tiltak og fremme forslag som ikke er i tråd med regjeringens politikk.

Den nest siste informanten som ble intervjuet, fikk spørsmål om hen kjente seg igjen i Hildrums kronikk på Aftenposten.no (2022). Informanten sa at hen skjønnte hva Hildrum mente, men informanten mente videre at det departementet hen jobber i, ivaretar dette på en

god måte. Hen fortalte at i notatene som sendes opp til politisk ledelse, så ligger det eventuelle merknader fra andre fagavdelinger, slik at politikerne kan lese hele saks-komplekset. Og at ved å gjøre det slik så opplever de som eventuelt er uenige i tilrådingen fra den ansvarlige fagavdelingen, at politikerne har fått sett sakens ulike sider. Informanten sa:

«Jeg synes vi er gode på å i hvert fall drøfte ulike løsningsalternativer, selv om vi kanskje ikke fullt ut følger utredningsinstruksen.» (Informant 9)

Selv om den ene informanten som fikk spørsmål om temaet, ikke gir støtte til hypotesen, så viser datamaterialet likevel tegn på at embetsverket avstår fra å utrede alternative tiltak eller fremme synspunkter som ikke er i tråd med regjeringens politikk. Tegnene er imidlertid ikke tydelige nok til at de kan sies å understøtte en slik hypotese. Samtidig kan det ikke utelukkes at den sterkere politiske lojaliteten inntreffer før beslutningen er tatt. Det vil i så fall anses som illegitimt sett opp mot Jacobsen (1960), og vil kunne svekke legitimitetsgrunnlaget til forvaltningen og det politiske systemet (Denhardt 1989).

Hypotese IX: Direktoratifiseringen og sekretariseringen har gitt en ny type faglighet i embetsverket og departementene en ny rolle i statsforvaltningen.

En av informantene mener det er viktig at fagligheten er i departementet. Denne informanten representerer et departement som i mindre grad enn andre har underliggende direktorater. Flertallet av informantene er derimot utelukkende positive til direktoratifiseringen, og mener direktoratene styrker den faglige uavhengigheten til forvaltningen. En av informantene sa:

«Direktoratifiseringen ser jeg på som et slags forsvarsverk for fagligheten.» (Informant 1)

En av informantene forteller om et område der fagligheten er plassert i departementet. Hen mener det er ganske sårbart, og at fagligheten ofte blir overkjørt av det politiske. En annen informant forteller om et prosjekt som de tok inn igjen i departementet for noen år siden, og at de isteden ga enkeltstående oppdrag til virksomhetene, som departementet deretter sydde sammen. Hen mener det fungerte vesentlig bedre, da de både fikk ivaretatt det faglige og det politiske på en bedre måte. Informanten forteller videre at det i den forbindelse ble opprettet en styringsgruppe der det var krevende å få virksomhetene til å levere faglige innspill. Hen sa:

«Fordi de var så veldig opptatt av å serve politikerne, og gi forslag som de visste at politikerne ville ha. [...] Den jobben med å få dem vekk fra å tenke politikere, til bare å tenke faglig selv, det var en reise.» (Informant 9)

Det informantene forteller om her, er tegn på dyp politisering (Jacobsen et al. 2021).

Videre mener flertallet av informantene at direktoratifiseringen har gitt departementene en ny type rolle i statsforvaltningen ved at departementet fungerer som megler og oversetter. En av informantene formulerte det slik:

«Vi er en oversetter. Vi har fagligheten som er direktorater, men også institutter og hele kunnskapssamfunnet som ligger der, og så har du politikken. Så er embetsverket, departementene en koblingsboks. [...] Det er mindre eksperter som sitter i departementene, for de sitter i direktoratene.» (Informant 6)

Datamaterialet gir støtte til hypotesen om at direktoratifiseringen og sekretariseringen har gitt en ny type faglighet i embetsverket og departementene en ny rolle i statsforvaltningen. Sett opp mot forvalningsverdiene og rollene i statsforvaltningen som beskrevet i Jacobsens artikkel (1960), kan man si at fagligheten i departementene er svekket, samtidig som forventningen om politisk lojalitet har blitt sterkere, som følge av medialiseringen og sekretariseringen. Selv om fagligheten totalt sett har blitt sterkere på de ulike fagområdene, så har det i hovedsak skjedd utenfor departementene. Det er derfor grunn til å tro at konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet er mindre latent til stede i departementene, enn på Jacobsens tid. Det kan innebære at politikk og fag i mindre grad brytes mot hverandre, som Jacobsen (1960) mener er en forutsetning for en fungerende og tillitvekkende forvaltning.

8.3 Bruk av coping-strategier

Som tidligere omtalt, viser datamaterialet at beslutningsbehovet er i konflikt med utredningsbehovet. En av informantene sier at hen anser utredningsinstruksen som et slags forsvarsverk mot lettvintheter og kjappe beslutninger som ikke er utredet. En annen informant sa:

«Da er det litt trygt og godt å ha en instruks å vise til og si at her må vi faktisk gjøre et stykke arbeid før vi kan ta den beslutningen som dere har lyst til å ta, slik at det skal stå seg over tid.»
(Informant 9)

Samtidig forteller informantene at det er en avveining av hvor mye motstand embetsverket kan og bør gi politisk ledelse, for å ivareta utredningsbehovet og sørge for at beslutningene er underbygget av et godt kunnskapsgrunnlag. En av informantene sier at dersom politiske tiltak grenser opp mot ulovlighet, så har man en plikt til å si fra. En annen informant forteller at de gir politikerne motstand på faglig grunnlag, men at det samtidig ikke skal være noen tvil om at embetsverket gjør som politikerne vil. En annen mener embetsverket gir politikerne for lite motstand. Hen sa:

«Jeg er for motstand. Jeg synes noen ganger at vi gir litt for lite motstand. Hvis politikerne sier noe, så løper man bare etter. Litt for enkelt.» (Informant 6)

Informantene forklarer at det kommer an på statsråden hvor mye motstand embetsverket kan gi. En informant sier at de fleste kloke politikere ønsker seg motstand. Samtidig forteller informantene at dersom de gir for mye faglig motstand, så risikerer de at politisk ledelse vurderer dem som irrelevante, og at politikerne da vil bruke andre rådgivere enn embetsverket. En av informantene sa:

«Det verste som kan skje, er at de tenker at vi oppleves å ikke være på lag, at vi motarbeider, ikke er relevante, ikke skjønner politikk.» (Informant 2)

Det er interessant at informantene uttrykker at de er bekymret for at de skal oppleves som irrelevante for politisk ledelse. Slik sett kan man si at selv om byråkratiet er uavsettelige, så er de likevel bekymret for sin posisjon. Datamaterialet tyder på at informantene håndterer konflikten mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet på ulikt vis, og at bruken av utredningsinstruksen er avhengig av statsråden og embetsverkets relasjon til politisk ledelse.

Hypotese X: Hvilken coping-strategi toppledelsen i departementene velger, er avhengig av beslutnings art og omfang.

Alle informantene forteller gjennomgående at hvordan de håndterer eller «coper» med konflikter, er situasjonsavhengig. De forteller at beslutningens art og omfang spiller inn, men

også at strategiske og taktiske politiske vurderinger er minst like viktige. En av informantene sa at det kommer an på hvilket politisk press politikerne står i. Hen fortalte om et eksempel der politisk ledelse hadde fått markert seg på et område, og at det innebar at embetsverket kunne bruke mer tid på en utredning. Hen sa:

«Men hvis de ikke hadde fått til det, så tror jeg kanskje vi hadde blitt presset til å gjøre det raskere.» (Informant 9).

Datamaterialet tyder på at hvilken coping-strategi toppledelsen i departementene bruker, ikke bare er avhengig av beslutningens art og omfang, men også at strategiske og taktiske politiske vurderinger er minst like viktig, og kanskje særlig hvilken statsråd som sitter på toppen.

Hypotese XI: Toppledelsen i departementene bruker coping-strategiene unnvikelse, imøtekommelse, kompromiss og samarbeid, for å håndtere konflikten mellom beslutnings- og utredningsbehovet

Når informantene forteller om at de vurderer hvor mye motstand de kan og bør gi til politikernes beslutningsbehov, for å ivareta utredningsbehovet, så er det et tydelig tegn på at de *velger sine kamper*. Når informantene forteller at de bortser fra instruksen fordi politisk ledelse har det travelt eller står under politisk press, så tyder det på at de bruker coping-strategien *unnvikelse*. Det er grunn til å tro at de velger denne strategien fordi de anser at det er lite sannsynlig at de vil få gjennomslag for sine synspunkter, og/eller fordi saken ikke anses som tilstrekkelig viktig. De kan da vurdere at konflikten ikke er verd å forfølge fordi de anser at gevinsten vil være mindre enn omkostningene, da det innebærer en risiko for å svekke relasjonen til politisk ledelse. En informant sa:

«Noen ganger sier man ja fordi det ikke er verd å diskutere dette videre nå, av hensyn til viktigere ting som kommer i morgen, eller neste uke, eller neste år, så man ikke bruker opp argumentene sine på tullesaker.» (Informant 1)

Datamaterialet tyder på at toppledelsen i departementene bruker coping-strategier *unnvikelse* i relativt stor utstrekning.

Coping-strategien *imøtekommelse* innebærer at det er en autoritativ tredjepart som finner en løsning på konflikten, og ikke partene selv. Her kan man se for seg at Statsministerens kontor

(SMK) kan være en slik autoritativ tredjepart. Det var ingen intervju spørsmål om SMKs rolle, og det var ingen av informantene som adresserte dette i intervju samtalen. Flere av informantene fortalte at Finansdepartementet (FIN) fungerer som en kontrollinstans, og i realiteten fungerer som en autoritativ tredjepart for fagdepartementene. Når regjeringen skal ta en beslutning utarbeider det ansvarlige fagdepartementet beslutningsnotater, såkalt r-notater, som sendes på foreleggelse til øvrige departementer. En informant sa:

«Når politikere har det travelt og ikke vil bruke tid på utredning. Så kan det være at jeg sier ok, da skriver vi det r-notatet da, men så blir det fort tatt ned av FIN, hvis du ikke har utredet det godt nok. Det er på en måte litt siste utvei.» (Informant 3)

Datamaterialet indikerer at coping-strategien *imøtekommelse* blir brukt til en viss grad av toppledelsen i departementene, og at Finansdepartementet fungerer som en autoritativ tredjepart. Datamaterialet tyder på at ivaretagelsen av utredningsbehovet i større grad enn beslutningsbehovet, er en forhandling mellom toppledelsen i departementene og politisk ledelse. En av årsakene til det kan være at toppledelsen i departementene anser utredningsinstruksen som et ideal, snarere enn et forvaltningsmessig krav og at de av den grunn ikke *står på kravene*. Informantene forteller om at de motvillig aksepterer å se bort fra utredningsinstruksens krav, for å ivareta politikernes beslutningsbehov.

Videre forteller informantene at de noen ganger får gjennomslag for å bruke noe mer tid på utredninger, når de gir politikerne motstand, noe som kan tyde på at de da har funnet et kompromiss med politisk ledelse. Flere av informantene peker på at antall offentlige utvalg har økt. En av informantene sa:

«Antall utvalg har eksplodert.» (Informant 9)

Økningen i antall offentlige utvalg kan være et tegn på at toppledelsen i større utstrekning bruker coping-strategien *kompromiss*, der de har fått gjennomslag for å nedsette utvalg istedenfor å gjennomføre et konkret politisk tiltak som ikke er tilstrekkelig utredet, eller som embetsverket mener er uegnet på faglig grunnlag. En slik løsning vil da trolig anses som et minste felles multiplum som både politisk ledelse og embetsverket i departementene kan leve med, selv om det egentlig ikke anses som en god løsning for noen av partene (Røiseland et al. 2024). Datamaterialet tyder på at coping-strategien kompromiss brukes i større utstrekning av

toppledelsen i departementene, og at det kan være årsaken til økningen i antall offentlige utvalg.

Coping-strategien *samarbeid* krever både tid og en aktiv innsats fra begge parter. (Røiseland et al. 2024). Ambisiøse politikere som har det travelt, er åpenbart til hinder for å finne såkalte *vinn-vinn*-løsninger som ivaretar både beslutningsbehovet og utredningsbehovet. En annen faktor som kanskje er like viktig, er politikernes manglende kunnskap om utredningsinstruksens krav. Som tidligere omtalt, er det grunn til å tro at konflikten mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet anses som en konflikt der politisk ledelse og embetsverket ivaretar motstridende hensyn. Dersom bruken av instruksen i større grad ble ansett som et felles ansvar, er det grunn til å tro at både embetsverket og politisk ledelse ville hatt bedre forutsetninger for å finne felles løsninger.

Datamaterialet tyder på at toppledelsen i departementene i liten grad bruker coping-strategien *samarbeid* for å håndtere konflikten mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet. Alle informantene reflekterer over rollen til statsråden og politisk ledelse, men det er få som reflekterer like tydelig over egen rolle og hvilken strategi de bruker for å håndtere, eller «cope», med de motstridende behovene, som er en av forutsetningene for å oppnå «konstruktiv hybridisering» (Røiseland et al. 2024).

Hypotese XII: Coping-strategien samarbeid brukes sjeldnere på grunn av tidsbrist.

Som tidligere omtalt, forteller informantene gjennomgående at politikerne har det mer travelt og at ting haster mer, og at det er til hinder for å finne felles løsninger som ivaretar de motstridende hensynene på en konstruktiv måte. Datamaterialet gir sterk støtte til at coping-strategien *samarbeid* brukes sjeldnere på grunn av tidsbrist, men viser også at det er andre medvirkende faktorer som spiller inn, som politikernes økte ambisjoner og manglende kunnskap om utredningsinstruksens krav, og den administrative toppledelsens mulige mangelfulle refleksjoner over egen rolle i håndteringen av konflikten mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet.

8.4 Oppsummering av analysen

I det følgende oppsummeres analysen ved å besvare de fire forskningsspørsmålene og oppgavens problemstilling om hva som er årsaken til departementenes mangelfulle utredninger.

1. I hvilken grad er det konflikt mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet?

Analysen viser at beslutningsbehovet i stor grad er i konflikt med utredningsbehovet, og at bruken av utredningsinstruksen er avhengig av statsråden og embetsverkets relasjon til politisk ledelse. Det at toppledelsen i departementene anser utredningsinstruksen som et ideal snarere enn et forvaltningsmessig krav, kan være en medvirkende faktor til at utredningsbehovet i større grad enn beslutningsbehovet er en forhandling mellom den administrative toppledelsen i departementene og politisk ledelse.

2. Hva handler det eventuelle spenningsforholdet om?

Spenningsforholdet mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet ser ut til å handle om politiske føringer og politikernes behov for å fatte raske beslutninger og iverksette politiske tiltak på den ene siden, og embetsverkets behov for å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag og iverksette tiltak som svarer på konkrete utfordringer, på den andre siden. Analysen tyder på at utredningsinstruksen anses som embetsverkets ansvar, og at politisk ledelse mangler kunnskap om utredningsinstruksens krav. Det bidrar trolig til at beslutningsbehovet og utredningsbehovet står i et sterkere motsetningsforhold, og at det i større grad anses som en konflikt der politisk ledelse og embetsverket ivaretar motstridende hensyn.

3. Hvordan har utviklingstrekk eventuelt påvirket spenningsforholdet?

Det er flere utviklingstrekk som har forsterket spenningsforholdet. Medialiseringen har bidratt til at ting haster mer, og det at politikerne vil mer og er mer tilgjengelige, har forsterket konflikten mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet. Analysen tyder på at medialiseringen og sekretariseringen har ledet til en mer politisert forvaltning og har svekket den faglige uavhengigheten og rolleklarheten. Det er den politiske lojaliteten som gjennomgående ser ut til å veie tyngst, og analysen indikerer at den politiske lojaliteten i større grad er implisitt, og i mindre grad en forvaltningsverdi som må balanseres opp mot andre verdier. Videre tyder analysen på at direktoratifiseringen og sekretariseringen har gitt en ny type faglighet i embetsverket, og departementene en ny rolle i statsforvaltningen.

4. Hvordan håndterer den administrative toppledelsen den eventuelle konflikten mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet?

Analysen indikerer at hvilken coping-strategi toppledelsen i departementene bruker, ikke bare er avhengig av beslutningens art og omfang, men også av strategiske og taktiske politiske vurderinger, og kanskje særlig hvilken statsråd som sitter på toppen. Analysen tyder på at toppledelsen i departementene bruker coping-strategien *unnvikelse* i relativt stor utstrekning, mens coping-strategien *imøtekommelse* blir brukt til en viss grad, og at Finansdepartementet da fungerer som en autoritativ tredjepart. Analysen indikerer at coping-strategien *kompromiss* brukes i større utstrekning av toppledelsen i departementene, og at det kan være en årsak til økningen i antall offentlige utvalg, mens coping-strategien *samarbeid* brukes sjeldnere på grunn av tidsbrist, men at det også er andre medvirkende faktorer til det.

Hva er årsaken til departementenes mangelfulle utredninger?

Analysen viser at det er flere årsaksforklaringer til departementenes mangelfulle utredninger. Det er ingen av informantene som forteller at de ignorerer utredningsinstruksen, samtidig tyder analysen på at det er det som skjer i praksis når politisk ledelse har det travelt, er under press og vil få gjennom politiske beslutninger. Sett i et konkurranseperspektiv (Thomas-Kilmann 1974), kan man si at det er politisk ledelse og den hierarkiske autoriteten som vinner frem, mens embetsverket og den faglige autoriteten som taper, når forvaltningens utredningsbehov må vike for politikernes beslutningsbehov, når det tilrettelegges for beslutninger i statsforvaltningen.

Slik sett kan man si at politikernes beslutningsbehov er årsaken til departementenes mangelfulle utredninger. Det er flere utviklingstrekk som har ledet til en svakere faglighet og en sterkere politisk lojalitet. Dette medvirker til at departementene i mindre grad etterlever utredningsinstruksens krav.

Opgaven har fokusert på forholdet mellom politikk og byråkrati, samtidig kan det også være andre årsaksforklaringer, som ligger utenfor oppgavens rammer. Det kan handle om at departementene har fått stadig flere oppgaver, uten å få tilført tilsvarende økte ressurser. Det kan også henge sammen med endret kompetansebakgrunn i departementene eller hos politisk ledelse, eller at samfunnsutfordringene har blitt mer sammensatte og oppgavene som forvaltningen skal løse, er mer komplekse.

9. Konklusjon

Oppgaven har forsøkt å belyse hva som er årsaken til departementenes mangelfulle utredninger. Analysen viser at beslutningsbehovet er i konflikt med utredningsbehovet. Analysen indikerer at forvaltningens utredningsbehov må vike for politikernes beslutningsbehov når det tilrettelegges for beslutninger i statsforvaltningen, og at politisk lojalitet vinner frem på bekostning av beslutningenes legitimitet. Videre indikerer analysen at det er flere utviklingstrekk som har ledet til en svakere faglighet og sterkere politisk lojalitet. Dette medvirker til at departementene i mindre grad etterlever utredningsinstruksens krav.

Når utredningsbehovet må vike for beslutningsbehovet, innebærer det at regjeringen og Stortinget kan fatte beslutninger og iverksette politiske tiltak raskere, men det medfører samtidig et dårligere beslutningsgrunnlag og en høyere risiko for at tiltakene ikke svarer på de konkrete problemene de er ment å løse. Det kan også gi utilsiktede konsekvenser, som at kostnadene blir større enn antatt, eller at de strider mot annet lov- eller regelverk. Raskere beslutninger kan slik sett gi kortsiktig politisk gevinst, men kan samtidig svekke legitimitetsgrunnlaget for det politiske systemet (Denhardt 1989).

Analysen indikerer at den politiske lojaliteten i større grad er implisitt, og i mindre grad en forvaltningsverdi som balanseres opp mot andre verdier. Det tyder på at «rolleklarheten», som Jacobsen (1960) mener er en forutsetning for byråkratiets uavsettelse og en fungerende og tillitvekkende forvaltning, er svekket. Spørsmålet her er kanskje hvor langt den politiske lojaliteten kan strekke seg før den blir illegitim, det vil si urettmessig og uakseptabel. Fredrik Sejersted (2014) er en av flere som har påpekt at det er behov for en større bevissthet og en prinsipiell debatt om de dilemmaene som følger av sekretariseringen av embetsverket, og den sterke politiske lojaliteten. Han mener at dersom utviklingen får fortsette videre i samme retning, så er vi på vei over i et annet system, der man legitimt vil kunne reise spørsmål om utskiftning av embetsverket etter regjeringsskifte.

OECD (2003) peker på økt kontroll som et mulig tiltak for å sikre tilstrekkelig kvalitet i utredningsarbeidet. Her kan man kanskje se for seg at Riksrevisjonen, som en autoritativ tredjepart, kan ivareta en systematisk og løpende kontroll av departementenes utredninger. Både OECD (2003) og Riksrevisjonen (2013) anbefaler skjerpede krav, kompetansetiltak, rådgivningsvirksomhet og tydeligere regelverk og veiledningsmateriell. Det kan være en vei å

gå. Samtidig viser undersøkelser fra DFØ (2020) at utredningskvaliteten i departementene ikke har blitt bedre etter at minimumskravene ble fastsatt i 2016, veilederen kom på plass og rådgivningstjenester og kompetansetiltak ble etablert. Skjerpende krav og økt kontroll innebærer også at ansvar og myndighet til en viss grad legges til kravstiller og kontrollør, noe som kan lede til en fragmentering av ansvaret for utredningskvaliteten.

Riksrevisjonen (2013) peker også på tiltak som tydeliggjør fagdepartementenes ansvar for å sikre tilstrekkelige utredninger. Det er grunn til å tro at Riksrevisjonen (2013) her sikter til byråkratiet, men analysen i denne oppgaven indikerer at det snarere er politisk ledelse som ikke er sitt ansvar bevisst, og som ser ut til å mangle kunnskap om utredningsinstruksens krav. Dersom instruksene i større grad ble ansett som et felles ansvar, er det grunn til å tro at både embetsverket og politisk ledelse ville hatt et annet utgangspunkt og bedre forutsetninger for å oppnå såkalt «konstruktiv hybridisering» (Røiseland et al. 2024), altså i samarbeid finne felles løsninger som ivaretar både beslutningsbehovet og utredningsbehovet samtidig. Kanskje kan en bevisstgjøring i de politiske partiene, og en innsats fra Statsministerens kontor for å styrke kunnskapen om utredningsinstruksene hos politisk ledelse i departementene, være grep som kan sikre legitimiteten til både beslutningene og det politiske systemet?

De politiske beslutningene er av ulik art og omfang, og analysen indikerer at instruksene ikke er tilpasset sakskomplekset og arbeidsprosessene i departementene, noe som kan tale for en mer fleksibel instruks, som gir større rom for ulik bruk. Det kan tenkes at instruksene ville blitt brukt i større grad dersom den var enklere å bruke i kortere og raskere beslutningsprosesser. Slik sett kan det kanskje være hensiktsmessig med en viss uklarhet, på linje med Jacobsens konstruktive rolleklarhet (1960), som gir rom for at beslutningsbehovet og utredningsbehovet kan balanseres opp mot hverandre. Det er i alle fall verd å undersøke videre. For dersom idealet er et politisk system slik Aberbach et al. (1981) beskriver det, så må politisk ideologi og forvaltningsmessige krav løpende balanseres og forenes, slik at samfunnets drømmer realiseres. Og det må vel være målet?

9.1 Videre forskning

Magnussen (2021) peker på at et spørsmål som bør undersøkes nærmere, er i hvor stor grad den faglige uavhengigheten må vike for politisk lojalitet. I datamaterialet er det tegn på at embetsverket avstår fra å utrede alternative tiltak og fremme synspunkter som ikke er i tråd

med regjeringens politikk. Tegnene er imidlertid ikke tydelige nok til at det kan slå fast. Dette er noe som bør undersøkes nærmere. En undersøkelse fra DFØ (2024) viser at direktoratene er mer preget av den politiske agendaen. Det er urovekkende med tanke på at analysen indikerer at direktoratene anses som et forsvarsverk for fagligheten. Videre undersøkelser av forholdet mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet i direktoratene, er derfor også noe som bør undersøkes nærmere. Komparative studier som høster erfaringer fra hvordan andre land, f.eks. nordiske land, «coper» med konflikter og sikrer utredningskvaliteten, er også noe som kan vurderes.

I tillegg kan det være gode grunner for å undersøke nærmere hvordan den sterkere politiske lojaliteten og mangelfulle utredninger påvirker arbeidsmiljøet i departementene. Dessuten ville det vært interessant å se på utredningskompetansen og kunnskapsarbeidet i departementene, og forskningsintensiviteten i de ulike sektorene. Også mulige demokratiske omkostninger ved departementenes mangelfulle utredninger, og da kanskje særlig utredninger av EØS-relevant regelverk, fortjener en større forskningsinnsats.

10. Litteraturliste

- Aberbach, J. D., Putnam R. D. & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press.
- Alford, J., Hartley, J., Yates, S. & Hughes, O. (2017). Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction. *American Review of Public Administration*, 47, s. 752–763.
- Askim, J., Karlsen, R. & Kolltveit, K. (2021). Departementspolitikere i et politiseringsperspektiv: En studie av statssekretærer og politiske rådgivere i regjeringen Bondevik 2 og Stoltenberg 2 og Solberg. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 37(4), s. 191–209.
- Bleu, P. M. (1960). «Initiative and Bureaucracy», *Public Administration Review*, 20, s. 41–45.
- Brunsson, K. & Brunsson, N. (2015). *Beslutninger*. Cappelen Damm Akademisk.
- Carver, C. S., Scheiner, M. F. & Weintraub, J. K. (1989). Assessing Coping Strategies: A Theoretically Based Approach. *Journal of Personality and Social Psychology*, s. 56(2), s. 267–283.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Trondal J. (2018). *Sentralforvaltningen*. Universitetsforlaget.
- Danielsen, O. A. (2015). Teknisk hjelp i en transnasjonal struktur: Om de-territorialiseringen av kontraksjon og detraksjon. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 31(2), s. 163–173.
- Demir, T. (2009). The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political-Administrative Relations. *Public Administration Review*, 69(5), s. 876–888.
- Denhardt, K. G. (1989). The Management of Ideals: A Political Perspective on Ethics. *Public Administration Review*, March/April 1989, s. 187–193.

- Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. Aldine.
- Grønlie, T. & Flo, Y. (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten? Tiden etter 1980*. Bind 2. Fagbokforlaget.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Sage.
- Holahan, C. J. & Moos, R. H. (1987). Personal and Contextual Determinants of Coping Strategies. *Journal of Personality and Social Psychology*, 52(5), s. 946–955.
- Jacobsen, K. D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1, s. 231–248.
- Jacobsen, K. D. (1964). *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2006). The relationship between politics and administration: The importance of contingency factors, formal structure, demography, and time. *Governance-an International Journal of Policy and Administration*, 19(2), s. 303–323.
- Jacobsen, D. I., Baldersheim, H. & Kühn, N. S. B. (2021). Faglig uavhengighet eller politisk lojalitet? Norske kommunedirektørers balanse mellom fag og politikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 37(4), s. 210–225.
- Johannesen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2019). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utgave. Abstrakt forlag.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Sage.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation.
- Lo, C. & Røiseland, A. (2021). The difference that makes a difference? Exploring the purple zone of political and administrative leadership in Danish and Norwegian local government. In Pinheiro, R., Trondal, J. (red.) *Organising and governing governmental institutions*, s. 267–284. Fagbokforlaget.
- Lægreid, P. & Olsen, J. P. (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Universitetsforlaget.
- Kaarbø, A. (2018). *Politisk lederskap - beretninger fra statsrådskontorene*. Cappelen Damm.

- Kuzel, A. J. (1999). *Sampling in Qualitative Inquiry*. In: Crabtree, B., F. and Miller, W., L., Eds., *Doing Qualitative Research*, 2nd Edition, Sage Publications, 33–45.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Akademisk.
- Magnussen, C. H. (2021). Faglig begrenset innflytelse, politisk begrenset legitimitet? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 37(4), s. 226–242.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organization*. Prentice Hall.
- Moberg, L. & Volden, G. H. (2016). Evalueringer kan gi mindre byråkrati, *Stat og styring*, 26(2), s. 47–54.
- Nordrum, J. C. F. (2019). *Bedre regulering? Årsak-virkningsanalyser i norsk reguleringsprosess*. Gyldendal.
- Olsen, J. P. (2015). Et demokratiprojekt? - Grunnlovsjubileet og folkestyrets organisatoriske basis. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 31(2), s. 83–117.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Sage.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), s. 5–22
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control*. Routledge.
- Røiseland, A., Sørensen, E. & Torfing, J. (red.). (2024). *Co-creation in Public Governance and Administration: Advancing through Bricolage and Constructive Hybridization*. Edward Elgar Publishing.
- Seideman, E. (1998). *Interviewing as qualitative research. A guide for researchers in education and the social sciences*. Teachers College Press.
- Sejersted, F. (2014). Spenningsene mellom politikk og embetsverk. *Stat og styring*, 24(1), s. 18–20.
- Svara, J. H. (2008). Beyond dichotomy: Dwight Waldo and the intertwined politics-administration relationship. *Public Administration Review*, 68(1), s. 46–52.
- Søgaard, F., Offerdal, K. & Bjerga, K. I. (2022). *Norsk byråkrati – kan det bli bedre?* Fagbokforlaget.

- Tammes, R. (2014). Roller og funksjoner i sentraladministrasjonen. I Heidar, K. (red.), Claes, D. H. (red.) & Holst, C. (red.). (2014). *Politikk i grenseland*. Festskrift til Øyvind Østerud. Universitetsforlaget.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal Akademisk.
- Thomas, K. W. & Kilmann, R. H. (1974). *Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument*. Mountain View: Xicom.
- Thorsen, H. W. (2018). Stortingsregjereri mot nye høyder, *Stat og styring*, 28(1), s. 36–39.
- Thorsvik, J. (2021). *Hvordan vårt politiske system fungerer*. Fagbokforlaget.
- Tummers, L. L., Bekkers, V., Vink, E. & Musheno, M. (2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), s. 1099–1126.
- Weber, M., Fivelsdal, E. (red.) (1992). *Makt og byråkrati*. Gyldendal.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. J.C.B Mohr (Paul Siebeck).
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol 2, June 1887:207, s. 197–222. Gjengitt i Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Fagbokforlaget.

10.1 Medieartikler

- Aarseth, E. (2020, 9. juni). Beslutninger i staten tas på sviktende grunnlag. *Stat og styring*, 30(2), s. 46–49. <https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/ISSN0809-750X-2020-02-14>
- Arnesen, F. (2020, 4. august). Én lekse som Nav-saken bør være nok. *Aftenposten, Trygdeskandalen*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/jd6JK9/en-lekse-som-nav-saken-boer-vaere-nok-finn-arnesen>
- Eriksen, C. C. & Ikdahl, I. (2022, 29. oktober). Trygdeskandalens etterspill – en tredimensjonal tragedie. *Universitetet i Oslo, Blogg: Retten i Trygdeskandalen*. https://www.jus.uio.no/om/aktuelt/retten-i-trygdeskandalen/trearig_etterspill.htm l
- Hildrum, E. (2022, 5. april). Fagligheten i departementene er under press. *Aftenposten, Norsk politikk*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/V9wdEp/fagligheten-i-departementene-er-under-press>

Hjellen, B., Knežević, M., Kristensen, M., Lie, K. & Akkan, B. I. (2024, 18 januar). Klimaorganisasjoner vant mot staten: – Klimaet har vunnet en knusende seier. *NRK*. https://www.nrk.no/norge/klimaorganisasjoner-vant-mot-staten_- -klimaet-har-vunnet-en-knusende-seier-1.16722602

Krekling, D. V., Grønli, H. (2019, 28 oktober). Dette er trygdeskandalen. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/dette-er-trygdeskandalen-1.14760396>

10.2 Dokumentreferanser

Finansdepartementet. (1970). *Innstilling om Planleggings- og budsjetteringsorganene i staten*. Fra en komité oppnevnt ved kongelig resolusjon 16. juni 1967. Innstilling avgitt 29. juni 1970.

Finansdepartementet. (2016). *Utredningsinstruksen*. Hentet fra nett 24.05.22. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

Forbruker- og administrasjonsdepartementet. (1984). *Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling*. Hentet fra nett 01.04.24. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reglement_for_departementenes_organisasjon/id107345/

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2022, 18. november). *Hva er statsforvaltningen?* Hentet fra nett 23.04.24. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen>

Direktoratet for forvaltning og IKT. (2011). *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?* (Difi-rapport nr. 2008:14). Hentet fra nett 23.04.24. <https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/difirapport-2008-14-direktoratenes-faglige-rolle.pdf>

Direktoratet for forvaltning og IKT. (2011). *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. (Difi-rapport nr. 2011:11). Hentet fra nett 25.03.24. <https://dfo.no/rapporter/hva-skjer-i-departementene-om-utfordringer-og-utviklingsbehov>

Direktoratet for forvaltning og IKT. (2012). *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene*. (Difi-rapport nr. 2012:8). Hentet fra nett 24.05.22. <https://docplayer.me/4735555-Graves-det-dypt-nok-om-utredningsarbeidet-i-departementene-rapport-2012-8-issn-1890-6583.html>.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2017). *Tilfredsstill statlige utredninger utredningsinstruksens krav? En nullpunktsmåling ved iverksettelse av ny instruks i 2016*. (DFØ-rapport 2017:1). Hentet fra nett 24.05.22. <http://docplayer.me/45919997-Tilfredsstill-statlige-utredninger-utredningsinstruksens-krav.html>.

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020). *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019*. (DFØ-rapport 2020:1). Hentet fra nett 24.05.22. <https://dfo.no/rapporter/tilfredsstillende-statlige-utredninger-utredningsinstruksens-krav-statusmaling-2019>.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023). *Utviklingen av antall ansatte i statsforvaltningen, 2020–2021*. (DFØ-rapport 2023:2). Hentet fra nett 04.03.24 [DFO-notat-2023-2_Utviklingen-av-antall-ansatte-i-statsforvaltningen-2020-2021.pdf](https://dfo.no/utredninger/utredningsinstruksens-krav-statusmaling-2019)
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024). *Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*. (DFØ-rapport 2024:3). Hentet fra nett 26.04.24. <https://dfo.no/rapporter/dfo-rapport-20243-tydeligere-men-fortsatt-under-press-en-undersokelse-av-utviklingen-i>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (u.å.). *Utredning og analyse av statlige tiltak*. Hentet fra nett 26.04.2022. <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk*. Hentet fra nett 30.05.22. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-forholdet-mellom-politisk-ledelse-og-embetsverk/id2626841/>
- OECD. (2003). *Reviews of Regulatory Reform: Norway 2003, Preparing for the Future Now*. Hentet fra nett 11.04.24: [OECD Reviews of Regulatory Reform \(oecd-ilibrary.org\)](https://oecd-ilibrary.org/)
- Oslo tingrett. (2024, 18. januar). Saksnummer: 23-099330TVI-TOSL/05. Hentet fra nett 11.03.24, https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2024/20240118_Application-no.-23-099330TVI-TOSL05_judgment.pdf
- Nerdrum, P. (1998). *Mellom sannhet og velferd. Ethiske dilemmaer i forskning belyst ved et eksempel*. Høgskolen i Oslo.
- NOU 2000: 11. (2000). *Politikerutvalget. Arbeidsvilkårene for regjeringsmedlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere*. Statsministerens kontor. Hentet fra nett: 26.04.24. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2000-11/id117336/>
- NOU 2003: 19. (2003). *Makt og demokrati*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Hentet fra nett 25.03.24. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-019/id118893/>
- NOU 2015: 14. (2015). *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring – Budsjett og regnskap i staten*. Finansdepartementet. Hentet fra nett 25.03.24. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-14/id2464978/>
- Regelrådet. (2019). *Regelrådets kartlegging av norske utredninger av EØS-saker i 2019*. Hentet fra nett 24.05.22. <https://regelradet.no/2020/05/25/regelradets-kartlegging-av-eos-saker-i-2019/>.

- Riksrevisjonen. (2013). *Riksrevisjonen undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte*. (Dokument 3:10 (2012–2013)). Hentet fra nett 24.05.22. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2012-2013/undersokelse-av-om-offentlige-tiltak-utredes-pa-en-tilfredsstillende-mate/>
- Riksrevisjonen. (2017). *Riksrevisjonen undersøkelse av konsulentbruk i staten*. (Dokument 3:6 (2016–2017)). Hentet fra nett 24.05.22. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2016-2017/konsulentbruk-i-staten/>
- Riksrevisjonen. (2017). *Undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt*. (Dokument 3:12 (2016–2017)). Hentet fra nett 11.03.24. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2016-2017/stortingets-byggeprosjekt/>
- Statskonsult. (2007). *Javel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. (Rapport 2007:27). Hentet fra nett 25.03.24. <https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/2007-27-Ja-vel-statstrad-PDF.pdf>
- Statsministeren. (1970). *Innstilling om Den sentrale forvaltningsorganisasjon*. Fra et utvalg oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon 22. september 1967. Innstilling avgitt 15. mai 1970.
- Statsministerens kontor. (2023). *Håndbok for politisk ledelse. Reglement og veileder om arbeidsvilkår mv*. Hentet fra nett 09.03.24. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handbok-for-politisk-ledelse2/id2478689/>
- St.meld. nr. 11 (2000–2001). *Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Hentet fra nett 25.03.24. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-11-2000-2001-/id133961>

10.3 Figurliste

- Management Training Specialist, MTD. (2022). «Thomas Kilmann Conflict Model». Hentet fra nett 22.01.24: <https://www.mtdtraining.com/blog/thomas-kilmann-conflict-management-model.htm> I Røiseland, A., Sørensen, E., Torfing, J., (red.) (2024). *Co-creation in Public Governance and Administration: Advancing through Bricolage and Constructive Hybridization*. Edward Elgar Publishing. Figur: «Stategies for coping with conflicts», s. 51.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organization*. Prentice Hall. I Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Fagbokforlaget. Figur: «Faser i en beslutningsprosess», side 36.
- Thorsvik, J. (2021). *Hvordan vårt politiske system fungerer*. Fagbokforlaget. Figur: «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet», side 202.

11. Vedlegg

11.1 Forundersøkelse

I forkant av intervjuene ble det gjennomført gruppediskusjoner i departementet som oppgaveforfatteren jobber i, for å teste hypotesene og få innspill til intervjuguiden. Det ble gjennomført en gruppediskusjon der 15 av lederne i departementet deltok, og en gruppe i en fagavdeling, der 24 medarbeidere deltok. Gruppediskusjonene ble gjennomført ved at det først ble holdt en kort presentasjon av bakgrunnen for oppgaven, problemstillingen og utgangshypotesen, før spørsmålene som gruppene skulle diskutere ble presentert.

I gruppen for lederne var det satt av to timer til gruppediskusjoner, der det ble diskutert tre spørsmål i grupper på tre til fire personer, før det var en halv time til presentasjon av gruppediskusjonene og diskusjon i plenum. I gruppediskusjonen som ble gjennomført i avdelingen var det satt av i alt en time, og det ble gjennomført en nedkortet variant av opplegget for lederne. Gruppene utså selv en representant som la frem gruppediskusjonene i plenum.

Intervjuer gikk rundt mellom bordene for å observere og lytte til diskusjonene i gruppene. Det var engasjerte diskusjoner både i gruppene og i plenum. Det ble naturlig nok knapt med tid til plenumsdiskusjon for gruppen i fagavdelingen, mens i gruppen for lederne ble det mer vidtgående diskusjoner i plenum. Det virket som at deltakerne var åpne og delte sine erfaringer og refleksjoner. Dette var kanskje tydeligst i gruppen med lederne. Det kan bero på at det følte seg komfortable og trygge i forumet, da det kun var ledere til stede, men det kan også henge sammen med at de hadde mer tid til diskusjoner. I gruppen i fagavdelingen var avdelingsledelsen til stede under plenumsdiskusjonen, det kan ha hindret noen medarbeidere fra å dele sine ærlige synspunkter, men det kan også bero på at de hadde knapt med tid.

Det viste seg at utgangshypotesen stod seg godt, og gruppediskusjonen ga gode innspill som ble brukt inn i arbeidet med intervjuguiden. Selv om gruppediskusjonene fungerte godt, så var det vanskelig å komme i dybden på temaene. Det hadde kanskje vært mulig å komme noe videre, dersom man hadde avgrenset spørsmålene og hatt mer tid tilgjengelig.

11.1.1 Gruppeoppgaver

Gruppeoppgaver for ledergruppen, gjennomført 16. november 2023.

Gruppeoppgaver

Beslutninger og forholdet mellom politikk og byråkrati i statsforvaltningen

Bakgrunn

Krav til tilstrekkelig utredninger fremgår av utredningsinstruksen som ble fastsatt i 1994, og som gjelder for alle statlige tiltak. Likevel viser flere undersøkelser og kartlegginger at beslutningsgrunnlaget til regjeringen og Stortinget er mangelfull. Hvorfor er det slik?

Utgangshypotesen er at det er en innebygd konflikt mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet, og at det er flere utviklingstrekk som har påvirket dette spenningsforholdet.

Spørsmålene er da som følger: hva handler denne konflikten om, og hvordan håndteres den av ledelsen i departementene? Og hvorvidt kan politiske føringer og mulige spenningsforhold mellom politikk og byråkrati forklare departementenes bruk av utredningsinstruksen?

Gruppeoppgaver:

1. **Hvorfor er beslutningsbehovet i konflikt med utredningsbehovet?**
2. **Hvilke utviklingstrekk har påvirket spenningsforholdet mellom politikk og byråkrati i departementet, og muligheten til å etterleve utredningsinstruksen?**

Aktuelle utviklingstrekk:

- Medialiseringen av samfunnet?
- «Sekretariseringen» av embetsverket?
- Flere overnasjonale regler som følger av EØS og andre internasjonale avtaler?
- Økt parlamentarisk detaljstyring?
- Andre utviklingstrekk?

3. **Hvordan håndterer du som leder konflikten mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet i det daglige arbeidet?**

Mulige coping-strategier eller handlingsstrategier:

- Ignorere, ved å se bort fra krav om utredning?
- Selektere, ved å oppfylle de krav som anses som mest hensiktsmessig?
- Integrere behovene, ved å aktivt forsøke å forene motpolene i konflikten, finne kreative, hybride løsninger?
- Separere, ved å utrede mye når det passer og lite når det ikke passer
- Andre strategier?

Gruppeoppgaver for fagavdelingen, gjennomført 22. november 2023.

Gruppeoppgaver

Beslutninger og forholdet mellom politikk og byråkrati i statsforvaltningen

Bakgrunn

Krav til tilstrekkelig utredninger fremgår av utredningsinstruksen som første gang ble fastsatt i 1994, og som gjelder for alle statlige tiltak. Likevel viser flere undersøkelser og kartlegginger at beslutningsgrunnlaget til regjeringen og Stortinget er mangelfull. Hvorfor er det slik?

Utgangshypotesen er at det er en innebygd konflikt mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet, og at det er flere utviklingstrekk som har påvirket dette spenningsforholdet.

Spørsmålene er da som følger: hva handler denne konflikten om, og hvordan håndteres den i departementene? Og hvorvidt kan politiske føringer og mulige spenningsforhold mellom politikk og byråkrati forklare departementenes bruk av utredningsinstruksen?

Gruppeoppgaver

- 4. Hvorfor er beslutningsbehovet i konflikt med utredningsbehovet?**
- 5. Hvordan håndterer du konflikten mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet i det daglige arbeidet?**

Mulige coping-strategier eller handlingsstrategier:

- Ignorere, ved å se bort fra krav om utredning?
- Selektere, ved å oppfylle de krav som anses som mest hensiktsmessig?
- Integrere behovene, ved å aktivt forsøke å forene motpolene i konflikten, finne kreative, hybride løsninger?
- Separere, ved å utrede mye når det passer og lite når det ikke passer
- Andre strategier?

11.2 Invitasjonsskriv

Vil du delta i et forskningsprosjekt?

Beslutninger og forholdet mellom politikk og byråkrati i statsforvaltningen

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å få nærmere kunnskap om beslutninger i staten, ved å undersøke forholdet mellom politikk og byråkrati når det tilrettelegges for beslutninger i statsforvaltningen. I dette skrivet informeres det om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke forholdet mellom politikernes beslutningsbehov og forvaltningens utredningsbehov, og hvordan eventuelle politiske føringer håndteres av toppledelsen i departementene. Oppgaven vil nærmere bestemt undersøke hvordan departementene bruker utredningsinstruksen, identifisere eventuelle politiske føringer og hvordan eventuelle dilemmaer, spenninger eller konflikter mellom beslutnings- og utredningsbehovet håndteres.

Prosjektet er en del av en masteroppgave i det erfaringsbaserte masterstudiet Styring og ledelse ved OsloMet, og vil pågå frem til juni 2024. Det er kun OsloMet som skal behandle personopplysninger i prosjektet.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har i 2016 og 2019 gjennomført statusmålinger for departementenes bruk av utredningsinstruksen. Dette prosjektet bygger videre på funnene i disse målingene. I dette prosjektet ønsker vi å undersøke om hvorvidt politiske føringer og mulige spenningsforhold mellom politikk og byråkrati kan forklare departementenes bruk av utredningsinstruksen. Vi ønsker da å intervju toppledere i departementene som tilrettelegger for beslutninger i statsforvaltningen, og det er i den forbindelse vi kontakter deg.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Behandlingsansvaret for personopplysninger er OsloMet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Å stille opp til intervju krever ingen spesielle forberedelser. En forsker vil lede en samtale med utgangspunkt i en intervjuguide. Vi kommer til å be om at lyden fra intervjuet blir tatt opp, eventuelt at vi gjør opptak av Teams-møtet dersom intervjuet gjøres online. Behovet for opptak skyldes at vi da har muligheten for å skrive ut intervjuet som tekst i etterkant, noe som bidrar til mer presisjon i bruken av data. Ingen andre enn de nevnte personene vil få tilgang til datamaterialet. I slike transkripsjoner anonymiserer vi navnet på dem vi intervjuer, og vi sletter lyd- og videofiler så snart intervjuet er gjort om til tekst.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke

Samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun forskerteamet i prosjektet som har tilgang til materialet vi samler inn, og både oppbevaring/lagring og deling av informasjon internt i forskerteamet følger strenge regler for personvern. For eksempel vil lydopptak bli slettet umiddelbart etter at de er skriftliggjort, og den skriftlige versjonen vil være anonymisert, og umulig for utenforstående å knytte til en bestemt person.

Når vi publiserer fra prosjektet anonymiserer vi så mye vi kan uten at meningsinnholdet forsvinner. Vi nevner aldri informanter med deres personnavn eller departementsnavn, i forskningspublikasjoner. Fra et faglig ståsted er det heller ikke interessant å vite personnavn på andre som eventuelt omtales i intervjuet, og derfor ber vi deg snakke generelt, og uten å nevne konkrete personnavn.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes, noe som etter planen skjer 30. juni 2024. Alle typer personidentifiserende opplysninger blir da slettet.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra OsloMet har SIKT – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- OsloMet ved prosjektleder Charlotte Engelmark (e-post: s361528@oslomet.no, telefon: 975 74 493)
- OsloMet ved veileder og professor Asbjørn Røiseland (e-post: Asbjorn.Roiseland@oslomet.no, telefon: 911 48 995)
- Personvernombudet ved OsloMet: Ingrid S. Jacobsen (personvernombud@oslomet.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til Sikt sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør på e-post (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 73 98 40 40. Prosjektet har følgende referansenummer hos Sikt: 397493.

Med vennlig hilsen

Charlotte Engelmark
Prosjektleder

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Beslutninger og forholdet mellom politikk og byråkrati i statsforvaltningen*, og har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

- å delta i *intervju*

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

11.3 Intervjuguide

Bakgrunnsspørsmål

Alder:

Antall år i departementet(ene) _____ og i deprivat/ekspedisjonssjefstillingen:

Utdanning/Kompetansebakgrunn: (jurist, økonom, samfunnsviter osv.):

Introduksjon

Temaet for masteroppgaven er beslutninger og forholdet mellom politikk og byråkrati i statsforvaltningen, og da nærmere bestemt, hvordan ledelsen i departementene håndterer beslutningsbehovet opp mot utredningsbehovet når det tilrettelegges for beslutninger i staten. Jeg vil da bruke utredningsinstruksen som case.

Samtalespørsmål

Innledning

Hvilket forhold har du til utredningsinstruksen?

Tror du det er forskjell på hvordan embetsverket og politisk ledelse oppfatter utredningsinstruksen? På hvilken måte? Har du eksempler?

Politiske føringer

Opplever du at politiske føringer begrenser muligheten til å etterleve utredningsinstruksen? På hvilken måte? Har du noen eksempler?

Hvor kommer de politiske føringene fra?

(Regjeringens plattformer, anmodningsvedtak fra Stortinget, EU/EØS eller andre internasjonale avtaler, andre instanser?)

Hva handler de politiske føringene om? Har du noen eksempler?

Håndtering av eventuelle dilemmaer, spenninger og konflikter mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet

Har du selv opplevd at det har oppstått spenninger eller konflikt mellom behovet for å fatte beslutninger og behovet for utredning?

Når du opplever dette, hvordan håndterer du det? Har du noen eksempler?

Hva tenker du selv om denne saken – burde den vært håndtert annerledes?

Har du noen andre eksempler på saker der utredningsinstruksen har måttet vike for andre hensyn? Hvordan ble det håndtert?

Utviklingstrekk som kan ha innvirkning på forholdet mellom politikk og byråkrati, og bruken av utredningsinstruksen

Noen mener den såkalte **sekretariseringen av embetsverket** har ledet til en politisering av forvaltningen. Hva tenker du om det? Tror du det har påvirket bruken av utredningsinstruksen? På hvilken måte? Har du noen eksempler?

Antall **anmodningsvedtak** fra Stortinget har økt markant de siste årene. Tror du det har påvirket bruken av utredningsinstruksen? På hvilken måte? Har du noen eksempler?

Etter at utredningsinstruksen ble fastsatt i 1994, har vi fått flere overnasjonale regler som følge av **EØS og andre internasjonale regler**. Tror du det har påvirket bruken av utredningsinstruksen? På hvilken måte? Har du noen eksempler?

Medialiseringen av samfunnet har gitt økt hastighet i saker og kortere tidsfrister i forvaltningen. Tror du det har påvirket bruken av utredningsinstruksen? Har du noen eksempler?

Er det **andre utviklingstrekk** som har virket inn på bruken av utredningsinstruksen? Har du noen eksempler?

Beslutningsprosesser og forbedringsområder

Det var nylig en artikkel i Stat & styring, der artikkelforfatter mener at utredningsinstruksen ikke er tilpasset virkeligheten. Hva tenker du om det?

Hva tenker du skal til for at den skal bli bedre tilpasset?

Handler det først og fremst om instruksen, eller om hvordan den brukes?

Slik du ser det, er det mulig å justere bruken eller å endre instruksen, slik at den blir enklere å etterleve, eller er det behov for en ny instruks?

Avslutning

Tror du det er andre forhold som påvirker departementenes bruk av utredningsinstruksen, enn de vi har vært inne på her?

(Eksempelvis flere tiår med sterk økonomisk vekst og relativt romslige budsjetter?)

Tusen takk!

Har du noen spørsmål?

11.4 12 hypoteser

Det er utledet 12 hypoteser med utgangspunkt i teorien og utviklingstrekkene, med mål om å sette teorien i sammenheng med empirien for å besvare forskningsspørsmålene og belyse problemstillingen.

1. Forholdet til utredningsinstruksen og etterlevelse av den

Hypotese I: Utredningsinstruksen anses som et ideal, og ikke et krav.

Hypotese II: Beslutningsbehovet er i konflikt med utredningsbehovet.

Hypotese III: Den sterke økonomiske veksten har påvirket bruken av instruksen.

Hypotese IV: Medialiseringen av samfunnet, flere overnasjonale regler og økt parlamentarisk detaljstyring begrenser muligheten til å etterleve utredningsinstruksens krav.

Hypotese V: Utviklingstrekk har påvirket spenningsforholdet mellom beslutningsbehovet og utredningsbehovet.

2. Forholdet mellom politikk og byråkrati

Hypotese VI: Utviklingstrekk har påvirket balansen i styrkeforholdet mellom forvaltningsverdiene, og svekket den såkalte rolleklarheten.

Hypotese VII: Medialiseringen og sekretariseringen av departementene har ledet til en mer politisert forvaltning.

Hypotese VIII: Den sterkere politiske lojaliteten innebærer at embetsverket avstår fra å utrede alternative tiltak og fremme synspunkter som ikke er i tråd med regjeringens politikk.

Hypotese IX: Direktoratifiseringen og sekretariseringen har gitt en ny type faglighet i embetsverket og departementene en ny rolle i statsforvaltningen.

3. Bruk av coping-strategier

Hypotese X: Hvilken coping-strategi toppledelsen i departementene velger, er avhengig av beslutnings art og omfang.

Hypotese XI: Toppledelsen i departementene bruker coping-strategiene unnvikelse, imøtekommelse, kompromiss og samarbeid, for å håndtere konflikten mellom beslutnings- og utredningsbehovet.

Hypotese XII: Coping-strategien samarbeid brukes sjeldnere på grunn av tidsbrist.

