



Et sterkt faglig embetsverk i departementene er avgjørende for legitimiteten i politiske beslutninger og tiltroen til det politiske system.

Norske departementer i skjæringspunktet mellom politikk og fag

De siste tiårene har sett en kraftig vekst i kommunikasjonsmedarbeidere og en klar vekst i politikere i de norske departementene. Over tid kan dette utfordre fagavdelingenes faglige integritet, deres evne til å gi faglig uavhengige råd, og sikre at alle sider av en sak blir tilstrekkelig belyst før beslutning fattes. På lengre sikt kan dette underminere departementenes faglige legitimitet, og dessuten peke i retning av et system, hvor det ikke bare er den politiske ledelse som må skiftes ut ved valg.

■ **AF FAGDIREKTØR CARLO THOMSEN, FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENTET & PROFESSOR RUNE J. SØRENSEN, HANDELSHØYSKOLEN BI**

Norge har som kjent ministerstyre, hvor den enkelte statsråd er ansvarlig for sitt departement og sin sektor. Den sentrale mekanismen for koordinering er, at regjeringen i statsråd samlet fremmer saker overfor Stortinget. I viktige saker der det er uenighet mellom departementene blir avgjørelser truffet i regjeringen, dersom man ikke klarer å løse dem på annen måte.

Norge har 17 departementer (kjerneministerier) i tillegg til Statsministerens kontor, og 20 statsråder (statsministeren og en samordningsminister ved Statsministerens kontor, og utenriksministeren og utviklingsministeren ved Utenriksdepartementet). Statsråden er departementets øverste sjef. I tillegg til statsrådene har man politisk utnevnte statssekretærer og politiske rådgivere. Internt i departementet kan statssekretærene foreta beslutninger på vegne av statsråden, mens politiske rådgivere ikke har noen slik myndighet.

Norge har gjennom mange tiår hatt en utvikling hvor oppgaver er ført ut av departementene og lagt ut i direktorater eller statlige etater. Departementene har få eller ingen operative oppgaver, omfanget av enkeltsaksbehandling er relativt beskjeden, og de driver ikke med tjenesteyting overfor innbyggerne. Sentrale oppgaver for departementene er politikkutforming og politikkgjennomføring på ulike samfunnsområder, hvor departementet dels er sekretariat for politisk ledelse og dels er ansvarlig for etats- og eierstyring, og administrasjon av tilskuddsordninger. Sammenlikninger med andre land viser, at de norske departementene gjennomgående har et lavt antall ansatte (OECD 2010).

Flere politikere og større informasjonsavdelinger

Først litt om den faktiske utviklingen i antall kommunikasjonsmedarbeidere og politikere i de norske departementene. Tabel 1 nedenfor viser utviklingen i antall kommunikasjonsmedarbeidere og politikere for utvalgte år mellom 1984 og 2011.

År	Kommunikasjonsmedarbeidere i departementene	Politikere i departementene
1984	15	54
1991	30	59
1997	85	74
2001	87	79
2005	102	76
2008	122	82
2011	138	79

Tabel 1. utviklingen i antall kommunikasjonsmedarbeidere og politikere for utvalgte år mellom 1984 og 2011. Kilder: Departementenes telefonkatalog og SMKs hjemmesider.

I 1984 var det til sammen 15 ansatte som arbeidet med formidling av informasjon, enten som informasjonssekretær, informasjonskonsulent eller pressetalsmann. I februar 2011 var antallet slike medarbeidere steget til 138, noe nær en tidobling. Antall departement var det samme i 1984 og 2011.

I 1984 var antall politikere (statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere (tidligere benevnt personlige sekretærer)) 54. I 2011 var antallet økt med knapt 50 prosent til 79.

Hvorfor finner veksten sted?

Utviklingen kan forstås på to måter. Den første er at endringene kan tolkes som et svar på endringer i omgivelsene, særlig utviklingen av informasjonssamfunnet. Her er departementets strategi essensielt defensiv; dette er reaksjonshypotesen. En annen forklaring er at endringene må forstås som en bevisst strategi for å utvikle departementene som politiske sekretariater og som instrumenter for iverksetting av politiske programmer. I dette tilfellet har departementene en offensiv strategi; dette er politiseringshypotesen.

Reaksjonshypotesen

Produksjon av informasjon og kommunikasjon er viktig i all virksomhet. Antall informasjonsmedarbeider har vokst sterkt i private og offentlig eide bedrifter, frivillige organisasjoner og i de ulike statlige og kommunale etater. Det som ville vært overraskende var, hvis departementene hadde en annen utvikling.

Departementene må tilpasse seg høyere krav til informasjon både fra massemedia, organisasjoner og enkeltpersoner. Offentlighetsloven stiller høyere krav til, at departementene holder orden i sine postjournaler, og at de raskt kan gi innsyn i relevante dokumenter. Videre forventes at departementene gjør mye informasjon tilgjengelig på nettet. Nyheter skal publiseres døgnet rundt, ikke sjelden på grunnlag av informasjon og kommentarer fra departementene.

Et annet aspekt er utviklingen i massemedia. En lang rekke aviser hadde en klar tilknytning til et parti, slik at regjeringen kunne bruke denne til å informere og argumentere for sin politikk. I dag har mediene ingen eller meget svak partitilhørighet – og politisk ledelse i departementene kan ikke regne med, at avisene ”selger inn” det politiske budskapet. Både gravende journalistikk og kommentarjournalistikken har et grunnleggende kritisk perspektiv på makthavernes virksomhet.

En tredje side er selve veksten i antallet medier og antall journalister. En indikator på de krav som departementene stilles overfor er antallet journalister. Fra 1997 til 2008 økte antall medlemmer i Norsk Journalistlag med nærmere 2.000 medlemmer, noe som antakelig har medført en økning i antall pressehenvendelser. Statsrådene utsettes for vesentlig mer kritikk. Vi har innhentet data om antallet oppslag i norske aviser som omhandler kritikk av statsråder. Dette har økt fra 173

» En forklaring på økningen i antall kommunikasjonsmedarbeidere kan altså være at behovet for å kunne håndtere kritiske media er økende.

oppslag i 1984 til et foreløpig toppunkt på 1.503 oppslag i 2010. En forklaring på økningen i antall kommunikasjonsmedarbeidere kan altså være at behovet for å kunne håndtere kritiske media er økende.

Politiseringshypotesen

Tradisjonelt har departementene blitt oppfattet som weberianske byråkratier: Embetsmennene er fast ansatte, de har en livslang karriere i statsforvaltningen, og ser det som sin oppgave å gi faglig funderte råd og iverksette statlig politikk. Deres sentrale verdigrunnlag er faglig integritet, og likebehandling av alle interesser. Politiseringshypotesen innebærer, at departementene i sterkere grad blir politiske instrumenter som skal utvikle politikk og kommunisere et budskap, som er i tråd med statsrådets partipolitiske idegrunnlag.

I et slikt perspektiv er veksten i departementenes informasjonsavdelinger et uttrykk for politisering av departementene, hvor faglighet tones ned. Ved å sentralisere kontrollen over informasjonsstrømmen blir fagdelingene og deres faglige vurderinger av saksforhold plassert mer på sidelinjen enn tidligere.

Tilsvarende kan veksten i antallet politikere i departementene forstås som et middel til politisk kontroll (OECD 2011). Disse bidrar til å bedre regjeringens evne til å håndtere omgivelsene, og de bidrar til å øke regjeringens evne til å utforme politikk og reformer i et stadig mer komplekst samfunn. Det siste gjelder ikke minst, når politikk krever samordning mellom flere departementer, eller når regjeringer består av flere partier med økt behov for intern politikkoordinering i regjeringen.

Hvilke konsekvenser har disse endringene?

Reaksjonshypotesen forklarer ekspansjonen i departementenes kommunikasjonsavdelinger og veksten i antallet politikere som et

→ SIDE 24

» ... embetsverket er langt mer involvert i politikkformidling og taktisk-strategisk rådgivning enn for noen tiår siden.

nødvendig svar på krav om forventninger i samfunnet. For å kunne løse grunnleggende oppgaver er det nødvendig med flere ansatte, som kan følge opp kompleks samordning mellom sektorer og partiene i koalisjonsregjeringer. Dessuten må politikerne i større grad stole på egne ressurser, når de skal informere og argumentere for egen politikk. I dette perspektivet er det få betenkeligheter flere politikere og større informasjonsavdelinger.

Politiseringshypotesen ser utviklingen som et resultat av en bevisst politisk strategi. Faglig uavhengighet og byråkratisk nøytralitet skal erstattes med en ny embetsmannsrolle, der skillet mellom politisk virksomhet og statlig administrasjon i økende grad viskes ut. Embetsverkets sentrale oppgave blir nå å tilby politikerne fakta og argumenter, som harmonerer med deres politiske program. En kartlegging gjennomført av Direktoratet for forvaltning og ikt i 2011 og av Statskonsult i 2007 viser, at embetsverket er langt mer involvert i politikkformidling og taktisk-strategisk rådgivning enn for noen tiår siden. Ambisjonene om å gjøre departementene til et effektivt sekretariat for politisk ledelse ser etter Difis mening ut til å gjøre embetsverket mer ensidig orientert mot å imøtekomme statsrådets behov på kort sikt: "Det handler primært om å få formidlet statsråden og hans/hennes politikk med positiv vinkling og bredest mulig dekning. Dette skjer ikke bare gjennom de voksende kommunikasjonsenheterne, men også ved at fagavdelingene trekkes mer inn i denne funksjonen." (Difi 2011:37)

Fagavdelingenes arbeid med politikkutforming farges av deres innveving i funksjonen som taktisk-strategisk rådgiver for den politiske ledelse. Over tid kan dette utfordre fagavdelingenes faglige integritet, deres evne til å gi faglig uavhengige råd, og sikre at alle sider av en sak blir tilstrekkelig belyst før beslutning fattes. En slik utvikling kan føre til at departementet mister faglig troverdighet – offentligheten vil mistenke, at partipolitiske mål leder til filtrering av informasjon og far-

gelegging fakta på en måte som harmonerer med politiske mål. På lengre sikt kan dette underminere departementenes faglige legitimitet, og dessuten peke i retning av et system, hvor det ikke bare er den politiske ledelse som må skiftes ut ved valg.

Dette betyr også, at politikerne i mindre grad kan støtte seg til embetsverkets faglighet for å få gjennomført utredninger. Departementenes fagavdelinger blir mer avhengige av eksterne råd, for eksempel i form av utredningsutvalg, akademiske miljøer, konsulenter eller underliggende fagmiljøer. Det faglige tyngdepunktet kan bli flyttet fra departementene til direktorater – det er her offentligheten kan hente nøkterne beskrivelser av situasjonen innenfor områder som helsesektoren, utdanningssektoren og petroleumssektoren.

Et sterkt faglig embetsverk i departementene er avgjørende for legitimiteten i politiske beslutninger og tiltroen til det politiske system. En nærmere diskusjon av embetsverkets faglige rolle og hvordan den kan bibeholdes eller styrkes under nye rammebetingelser fremover er derfor viktig. ■

Referanser:

OECD 2010. *Value for Money in Government: Public Administration after "New Public Management"*, OECD 2010

Ministerial Advisers, OECD 2011

Statskonsult 2007. *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*, Statskonsult 2007:27

Direktoratet for forvaltning og IKT 2011. *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*, Difi 2011:11