



Mellom meritokrati og politisering?

En kompetansestudie av etatsledere med og uten politikerbakgrunn, 1980–2020

Between meritocracy and politicization?

A study of the professional expertise of agency heads with and without a party political background, 1980-2020

Jostein Askim

Professor, Institutt for statsvitenskap, UiO

jostein.askim@stv.uio.no

Tobias Bach

Professor, Institutt for statsvitenskap, UiO

tobias.bach@stv.uio.no

Sammendrag

Artikkelen studerer tilsetting av norske toppbyråkrater i et politiseringsperspektiv og ser på sammenhengen mellom politisk bakgrunn og kompetanse. Forskningsspørsmålene er (1) om toppbyråkrater med politisk bakgrunn er bedre eller dårligere kvalifisert enn andre toppbyråkrater når det gjelder fagkunnskap og ledererfaring og (2) om de som er tilknyttet regjeringspartiene, er bedre eller dårligere kvalifisert enn de som er tilknyttet opposisjonen. Artikkelen studerer 120 etatsledertilsetninger i 48 virksomheter på fire departementsområder fra 1980 til 2020. I 14 % av tilfellene ble det tilsatt en etatsleder som hadde erfaring fra toppolitikken. Resultatene viser at etatsledere med politisk erfaring har lavere fagkunnskap enn etatsledere uten politisk erfaring, men at denne forskjellen drives av de som er regjeringstilknyttet. De opposisjonstilknyttede har ikke statistisk signifikant dårligere fagkunnskap enn de upolitiske etatslederne. Tre teoretiske perspektiver brukes til å tolke funnene. At det er få regjeringstilknyttede blant etatslederne støtter meritokratiperspektivet, men at de som er regjeringstilknyttet er relativt dårlig kvalifisert, støtter politiseringsperspektivet. At de opposisjonstilknyttede scorer noe lavere, dog ikke statistisk signifikant lavere enn de upolitiske, når det gjelder fagkunnskap, lar seg best forklare med politikkforståelsesperspektivet.

Nøkkelord

Rekruttering, byråkrati, politisering, ekspertise, meritokrati, etatsledere

Abstract

The article studies the appointment of top bureaucrats in Norway from a politicization perspective and the association between their political background and their professional competency. The research questions are (1) whether top bureaucrats with a background in politics are better or more poorly qualified than other top bureaucrats in terms of professional expertise and management experience, and (2) whether top bureaucrats affiliated with a governing party are better or more poorly qualified than those affiliated with the opposition. The article studies 120 appointments in 48 government agencies in four ministerial portfolios between 1980 and 2020. Among these, 14% were appointments where the agency head had a political background. The results show that agency heads with a political background have less professional expertise than those without a political background. The difference is driven by the government-affiliated agency heads. The expertise of those affiliated with the opposition is not statistically significant different from that of agency heads without a political background. Three theoretical perspectives are used to interpret

the results: that there are few government-affiliated agency heads supports the meritocracy perspective, but that those who are government affiliated are relatively poorly qualified supports the politicization perspective. That opposition-affiliated agency heads have less professional expertise than non-political ones have (albeit not statistically significant) supports the political craft perspective.

Keywords

Recruitment, bureaucracy, politicization, professional expertise, meritocracy, agency heads

Innledning

I 2021 skjedde det uvanlige at Stortinget avholdt en kontrollhøring og vedtok kritikk av regjeringen over ansettelsen av en etatsleder i sentralforvaltningen. Saken handlet om at sittende forsvarsminister Frank Bakke-Jensen hadde blitt beskikket til direktør i Fiskeridirektoratet. I Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte mindretallet, bestående av statsministerpartiet Høyre m. fl., at «det er ingen regler som forbyr sittende statsråder å søke og å bli utnevnt til et embete»; de mente også at: «Kvalifikasjonsprinsippet er lagt til grunn ved utnevnelsen av Bakke-Jensen» (Innst. 621 S (2020-2021), s. 8). Komiteens flertall, bestående av det ledende opposisjonspartiet Arbeiderpartiet m. fl., skrev følgende:

[T]radisjonen i Norge er at embetsverket skal være politisk nøytralt og kunne gi objektive svar til enhver regjering. Praksis over mange år har riktignok vært at politisk erfaring har hatt betydning ved utnevning av fylkesmenn/statsforvaltere. Andre embetsstillinger som for eksempel fiskeridirektør, er imidlertid av en annen kategori, hvor rent faglige kvalifikasjoner må være avgjørende (Innst. 621 S (2020-2021), s. 6).

Komiteflertallet gikk ikke i sin kritikk inn på Bakke-Jensens kvalifikasjoner. Likevel gir saken et bakteppe for å spørre om Norge er i ferd med å få en sentralforvaltning hvor toppjobbene deles ut på grunnlag av politiske meritter og ikke på grunnlag av tradisjonelle vurderinger av hva som er adekvat kompetanse. Da Sigbjørn Nerland tok opp dette i *Norsk Administrativ Tidsskrift* for drøyt 20 år siden, konkluderte han med at det var få ekspolitikere i sentralforvaltningen og at kvalifikasjonsprinsippet i stor grad ble etterlevet. De få ekspolitikere som var å finne i forvaltningens øverste sjikt hadde, «på fransk maner (...), rukket å få med seg både en politisk og en byråkratisk karriere. Dette er personer med en politisk profil, men med de samme rekrutteringsrelevante bakgrunnsvariablene som tradisjonelle toppledere besitter» (Nerland, 1998, s. 44).

Nerland tegnet et betryggende bilde. Politiske forbindelser skal jo ikke være en snarvei til lederstillinger i et land som Norge, der kvalifikasjonsprinsippet er høyt verdsatt (Allern, 2012). Riktignok er det ifølge Lægreid og Olsen (1984) tradisjon for at politisk tilhørighet kan tas med i betraktning når man velger mellom godt kvalifiserte søkere til ledende stillinger i embetsverket, men politisk erfaring skal ikke kunne erstatte kompetanse. Et innslag av ekspolitikere er altså uproblematisk, så lenge de er like godt kvalifisert som andre i toppen av embetsverket. Om de er like godt kvalifisert, er naturligvis et empirisk spørsmål, og situasjonen kan ha endret seg siden 1980- og 1990-tallet, og til nå har ingen forskere gått særlig dypt inn i norske toppbyråkraters CV-er for å undersøke om de med bakgrunn fra politikken er like godt kvalifisert som andre. I denne artikkelen gjør vi nettopp dette.

Nærmere bestemt knytter vi tilsettingspraksis til partipolitikk og spør (1) om ekspolitikere er bedre eller dårligere kvalifisert enn andre etatsledere når det gjelder fagkunnskap og ledererfaring. Vi fokuserer på toppledere for direktorater og andre sentraladministrative organer, såkalte etatsledere. Studien dekker 120 etatsledertilsetninger i 48 virksomheter på

fire departementsområder i perioden 1980–2020. Blant etatsledere med politisk bakgrunn spør vi videre (2) om de som er tilknyttet regjeringspartiene, er bedre eller dårligere kvalifisert enn de som er tilknyttet opposisjonen.

Resultatene drøftes i lys av tre teoretiske perspektiver: et politiseringsperspektiv, som ser det som problematisk at politiske og byråkratiske karrierer blandes, et meritokratiperspektiv, som understreker at toppledere i staten må være kvalifiserte, uansett karrierebakgrunn, og et politikkforståelsesperspektiv, som åpner for at politisk erfaring kan anses som en relevant kvalifikasjon for en lederstilling i den moderne statsforvaltningen.

I neste avsnitt går vi gjennom foreliggende forskning på ansettelse av ledende embetsmenn i Norge. Deretter skisserer vi de tre teoretiske perspektivene, før vi gjør rede for studiens data og metode. Deretter presenteres resultatene av den empiriske analysen. Artikkelen avsluttes med en diskusjon av resultatene i lys av foreliggende kunnskap og de teoretiske perspektivene og med forslag til videre forskning.

Hva foreliggende forskning viser

Vi skal nå gå gjennom sentrale forsknings- og utredningsbidrag som har belyst rekruttering til det norske embetsverket. I tråd med ideen om «det representative byråkrati» (Meier, 2019), har disse bidragene lagt til grunn at organisasjonsatferd påvirkes av de ansattes oppnådde (utdannelse o.a.) og tilskrevne egenskaper (kjønn o.a.); dette i kontrast til «det ansvarlige byråkrati», der organisasjonsatferd forstås ut fra strukturelle trekk som regler, rollebeskrivelser og hierarki (Læg Reid & Olsen, 1978; jamfør også skillet mellom et demografisk og et strukturelt perspektiv hos Egeberg, 1989). Vi nevnte innledningsvis et tidlig bidrag, Læg Reid og Olsen (1984), som skrev at det forekommer at politiske hensyn tas ved rekruttering til embetsverket, men da som tillegg til, ikke til erstatning for hensyn til fagkunnskap og ledererfaring.

Nerland (1998), også nevnt ovenfor, tok i alt 500 stikkprøver av toppledertilsetninger i departementene og forvaltningens organer fordelt på årene 1936, 1956, 1976 og 1996. Han fant at mellom 5 og 11% av topplederne i statsforvaltningen hadde politisk bakgrunn, og at det ikke var noen tydelig økning i den siste 20-årsperioden, 1976–96. Han fant også at et nytt fenomen inntraff på 1990-tallet, nemlig at toppledere med politikerbakgrunn ble utnevnt av en regjering der deres eget parti ikke var med.

Statskonsult analyserte i en rapport fra 2004 rekruttering av toppledere i statsforvaltningen, basert på dokumentstudier av blant annet søkerlister og intervjuer med departementsråder, ekspedisjonssjefer og rekrutteringsbyråer (Statskonsult, 2004). Rapporten viste at rekrutteringsbyråer ofte ble brukt for å kunngjøre utlysninger og sortere søkere. Når de skulle rangere kvalifikasjonene for en etatsleder, satte informantene ledererfaring øverst, fulgt av forvaltningsforståelse og fagkunnskap. Av arbeidserfaring rangerte de erfaring fra det aktuelle forvaltningsorganet om lag like høyt som erfaring fra andre forvaltningsorganer og departementer, mens erfaring fra privat og frivillig sektor ble rangert lavere. Prosessen med å tilsette etatsledere var ifølge Statskonsult (2004) i hovedsak styrt av embetsverket selv, selv om tilsettingen formelt er en regjeringsbeslutning. Politisk ledelse gikk bare unntaksvis direkte inn i prosessene, men ble som regel holdt informert underveis.

Basert på sentralforvaltningsundersøkelsen i 2016 fant Christensen et al. (2018) at ansatte i direktorater anså relevant arbeidserfaring og oppnådde resultater som de viktigste hensynene ved vurdering av kandidater til etatslederstillinger, etterfulgt av utdannelsesbakgrunn. På en lengre liste av mulige hensyn tilla de ansatte «partipolitisk tilknytning/sympati» minst vekt, både for etatsledere og for lederstillinger i departementene (Christensen et al., 2018, s. 77).

Allern (2012) baserer seg på en ekspertsurvey gjennomført i flere land. For Norges del fant Allern at selv om statsråder formelt sett utnevner kandidater til toppstillinger, utøver de lite direkte politisk kontroll og har til vanlig en passiv rolle i ansettelsesprosessen. Om lag halvparten av de norske respondentene mente at politiske forbindelser kan spille inn ved tilsetting i toppstillinger – i tillegg til faglige kvalifikasjoner og hensyn som kjønnsbalanse og geografi (Allern, 2012).

Samlet sett peker eksisterende forskning på at politiske hensyn har liten betydning ved tilsetting av toppledere i sentralforvaltningen, og at disse i så fall kommer i tillegg til faglige kvalifikasjoner, som er kjernen i kvalifikasjonsprinsippet (se boks 1). Det foreligger imidlertid ingen empiriske studier som har sammenlignet de faglige kvalifikasjonene til toppledere i norsk sentralforvaltning med og uten politisk bakgrunn.

Boks 1: Kvalifikasjonsprinsippet

Statsansatteloven definerer kvalifikasjonsprinsippet som følger: «Den best kvalifiserte søkeren skal ansettes eller utnevnes i ledig stilling eller embete, med mindre det er gjort unntak i lov eller forskrift» (§ 3). En rekke lover og retningslinjer er innrettet for å sikre at uvedkommende hensyn, som partipolitisk tilhørighet, holdes utenfor ved rekruttering til statsforvaltningen. De relevante kriteriene i en kvalifikasjonsvurdering er utdanning, erfaring og personlig egnethet. Vurderingen av søkerne, herunder av deres personlige egenskaper, skal nedfelles skriftlig og fremgå av dokumentene som danner grunnlaget for innstillingen om tilsetting. Ledige stillinger skal utlyses åpent, og søkerlisten skal gjøres offentlig tilgjengelig.

Kilder: Statsansatteloven § 3 og 4, offentlighetsloven § 25, Statens personalhåndbok.

Teoretiske perspektiver på tilsetting av ekspolitikere

I dette avsnittet legger vi frem tre teoretiske perspektiver på betydningen av ulike kvalifikasjoner i ansettelsesprosesser for topplerstillinger i byråkratiet: et politiseringsperspektiv, et meritokratisk perspektiv og et politikkforståelsesperspektiv.

Politisering

I den internasjonale litteraturen på rekruttering av toppledere i forvaltningen er politisering et sentralt teoretisk perspektiv. En mye brukt definisjon av politisering er: «the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards and disciplining of members of the public service» (Peters & Pierre, 2004, s. 2). Ett uttrykk for politisering er at de såkalte ministerkabinettene har økt i størrelse i en lang rekke land (Shaw & Eichbaum, 2018), noe som i Norge gjenspeiles i en økning i antallet statssekretærer og politiske rådgivere i departementene (Askim et al., 2017). I denne artikkelen studeres et annet uttrykk for politisering, nemlig muligheten for at politiske kriterier blir utslagsgivende for hvem som får en jobb, selv om tradisjonelle meritokratiske kriterier formelt sett skal være utslagsgivende for den aktuelle stillingen.

Hva er imidlertid «politiske kriterier»? I forskningen brukes gjerne kandidatenes tilknytning til et regjeringsparti, eventuelt til den ansvarlige statsrådets parti, som operasjonalisering på bruk av politiske kriterier i ansettelsesprosesser (Bach & Veit, 2018; Dahlström & Niklasson, 2013). I denne artikkelen er nettopp tilknytning til et regjeringsparti det sentrale kriterium i forskningsdesignet. Andre studier har vektlagt personlig forbindelse og lojalitet til statsråden eller presidenten som utvelgelsesriterium (Lewis & Waterman, 2013; Staronova & Rybář, 2021).

Politiseringslitteraturen peker på to sentrale motiver for politisering: å få kontroll over byråkratiet og – sjeldnere – å belønne partifeller eller personlige støttespillere med attraktive stillinger (Kopecký et al., 2016). Antakelsen er at nye politiske ledere ikke kan stole på at byråkratiet kan eller vil arbeide like godt for dem som for deres forgjengere. For å bøte på problemet kan statsråder skifte ut sentrale byråkrater med noen de har personlige eller partipolitiske lojalitetsbånd til (Bach & Wegrich, 2020). I amerikansk litteratur blir dette omtalt som «responsive competence» i forvaltningen, som motsvarighet til «neutral competence» eller en partipolitisk nøytral forvaltning (Aberbach & Rockman, 1994).

Ut fra politiseringsperspektivet forventer vi en betydelig andel etatsledere med partipolitisk bakgrunn, og at toppledernes eventuelle partitilknytning normalt sammenfaller med de politiske partiene som dannet regjering da lederen ble tilsatt. Hvis partipolitisk tilknytning er et sentralt kriterium for ansettelse, vil vi dessuten forvente at de som er tilknyttet regjeringspartiene er de dårligst kvalifiserte blant etatslederne. Dette betyr ikke at etatsledere med politisk bakgrunn er ukvalifiserte (noe som ikke vil tjene formålet, nemlig økt kontroll over byråkratiet), men at statsråder vektlegger politisk bakgrunn høyere enn andre kvalifikasjoner (Aberbach & Rockman, 1994).

Meritokrati

Mens man i politiserte systemer løser kontrollproblemet ved å skifte ut toppbyråkrater etter et regjerings- eller ministerskifte, slik det gjøres i for eksempel USA (Lewis, 2008) eller Tyskland (Bach & Veit, 2018), løses kontrollproblemet i meritokratiske systemer ved å ha fast ansatte byråkrater med «sekvensiell lojalitet» (Hood & Lodge, 2006) til den til enhver tid sittende politiske ledelse. Dette betyr at embetsverket og dets ledere må håndtere potensielt motstridende normer: lojalitet, nøytralitet, faglig uavhengighet, sannhet og lovlighet (Christensen & Opstrup, 2018; Jacobsen, 1960; KMD, 2019).

Ifølge Max Weber kjennetegnes en meritokratisk forvaltning av at ansettelser skjer på grunnlag av formelle kvalifikasjoner, som utdanning, heller enn på grunnlag av for eksempel familiebånd. Ifølge Lægreid og Olsen (1978, s. 13) innebærer kvalifikasjonsprinsippet at det rekrutteres «på grunnlag av generelle kriterier for dyktighet. Utdanning, ansiennitet, innsats og suksess i tidligere stillinger skal være avgjørende».

Med utgangspunkt i en amerikansk meritokratiforståelse har Lewis og Waterman (2013) foreslått å skille mellom faglig og oppgavespesifikk ekspertise. Faglig ekspertise er knyttet til organisasjonens formål. Som illustrasjon kan en person ha faglig relevant yrkesbakgrunn for en stilling som etatsleder i luftfartssikkerhetsmyndigheten ved å ha jobbet for et flyselskap eller i Luftforsvaret, og faglig relevant utdanning ved å ha en maskiningeniørgrad. Oppgavespesifikk ekspertise er knyttet til oppgavene som ligger til stillingen. For en stilling som etatsleder vil det først og fremst si ledererfaring.

En forventning fra et meritokratisk perspektiv vil være at personer med politikerbakgrunn svært sjelden eller aldri ansettes som etatsledere. I et meritokratipreget system som det norske vil det ikke være kulturell aksept for ansettelser som tyder på bruk av politiske kriterier fremfor faglige kvalifikasjoner. En neste forventning vil være at i den grad det ansettes etatsledere med politisk bakgrunn, scorer de like godt (jf. Lægreid & Olsen, 1984) eller bedre på tradisjonelle kvalifikasjonskriterier som fagkunnskap og ledererfaring enn etatsledere uten politisk bakgrunn. Bare da er det hevet over enhver tvil at vedkommende ble ansatt på grunn av sine kvalifikasjoner og ikke på grunn av sine politiske forbindelser og sin politiske ideologi eller «rettroenhet».

Det meritokratiske perspektivet gir en forventning om å finne ulike profiler av ekspertise blant de som ansettes som ledere i forvaltningen, noen med tung fagkunnskap på en orga-

nisasjons saksfelt og andre med sterk generalistkompetanse. Et eksempel på sistnevnte kan være at man ansetter en leder som har sin styrke innenfor strategisk omstilling og organisasjonsutvikling. Ledere med politisk bakgrunn vil forventes å ha en faglig kompetanse som er like høy som de uten politisk bakgrunn, eller enda høyere, slik at omgivelsene ikke skal være i tvil om at personen fikk stillingen på grunn av sine faglige kvalifikasjoner.

Politikkforståelse

I det tredje teoretiske perspektivet er politisk bakgrunn en meritterende kvalifikasjon, i hvert fall for en stilling der lederen må operere i skjæringsflaten mellom politikk og fag. Sagt med andre ord kan bakgrunn fra politikken være en relevant kompetanse heller enn et tegn på partipolitisering. Dette blir i internasjonal forskning omtalt som «political craft» (Goetz, 1997), som vi har valgt å oversette til «politikkforståelse». Det blir også omtalt som «political astuteness» (Hartley & Manzie, 2020), «political sensitivity» (’t Hart & Wille, 2006) eller «statespersons in disguise» (Hood & Lodge, 2006, s. 100). Et beslektet begrep er «funksjonell politisering» (Hustedt & Salomonsen, 2014, s. 750), som betegner at det å gi politisk-taktiske råd til politisk ledelse er en del av rollen til toppbyråkrater.

Politikkforståelse innebærer at en toppbyråkrat har innsikt i hvordan politiske beslutningsprosesser fungerer, og forstår hvilke saker som er politisk kontroversielle, og hvordan en sak kan generere medieoppmerksomhet til gunst eller ugunst for statsråden og regjeringen. Trolig er politikkforståelse en særlig relevant kompetanse å ha i meritokratiske kontekster som den norske, hvor ledende embetsmenn i departementene utfører mange av de samme funksjonene som politisk utnevnte departementsansatte gjør i andre systemer (Christiansen et al., 2016).

Organisasjonsendringer i statsforvaltningen har medført at det ikke bare er de aller øverste embetsmennene, lederne for statsrådenes departementer, som trenger politikkforståelse, men også ledere for forvaltningsorganer. Siden ca. 1990 har Norge, i likhet med mange andre land, flyttet oppgaver som til da hadde vært departementenes domene, til underliggende forvaltningsorganer. Hensikten med organisasjonsendringene var ikke, som i tidligere perioder med nedflytting av oppgaver, å skjerme oppgaver fra politisk innflytelse, men å frigjøre kapasitet i departementene, slik at de kunne konsentrere seg om å være sekretariat for politisk ledelse. Tanken var likevel at politisk sensitive saksområder skulle forbli under betydelig politisk innflytelse (Grønlie & Flo, 2009). Direktoratet og andre sentraladministrative organer har altså fått oppgaver innenfor rådgivning av politisk ledelse, politikkutvikling og lovutvikling, som har økt deres politiske betydning og gjort det viktigere at deres etatsledere har politikkforståelse. I tillegg ser vi en tendens til en økende medialisering av politikken og en opptrapping av Stortingets kontroll med regjeringen (Askim et al., 2021), som gjør at det å kunne «lese» den politiske situasjonen antakelig er blitt en viktigere ferdighet for etatsledere (Aucoin, 2012).

Når den politiske erfaringen i seg selv er en kvalifikasjon for å bli toppbyråkrat, vil en kandidat være godt kvalifisert enten partiet hennes er i posisjon eller opposisjon når ansettelsesbeslutningen fattes. Det kan argumenteres for at kjennskap til et regjeringsparti gir et nettverk i regjeringskorridorene, men hovedpoenget er partinøytralt: At lederen kjenner politikkenes vesen fra innsiden kan være nyttig for en organisasjon hvis fremgang i stor grad avhenger av at relasjonen til det politiske nivået røktes på en god måte. Dessuten, når politisk bakgrunn betraktes som en kvalifikasjon, er ikke lenger forventningen at kandidater med politisk bakgrunn må gjøre opp for sin syndefulle bakgrunn i politikken ved å score høyere enn andre på utdanning, arbeidserfaring og ledererfaring. I den grad politisk erfaring blir vektlagt på lik linje med slike tradisjonelle kvalifikasjonskriterier, kan det forekomme at kan-

didater som kjenner politikken ut og inn, vinner frem selv om de scorer lavt på andre kriterier, som fagkunnskap. Tilsvarende vil det innenfor et meritokratisk prinsipp forventes at det av og til ansettes etatsledere som mangler ekspertise på det relevante saksområdet, men som scorer høyt på andre kriterier, som ledererfaring.

Metode

Artikkelens empiriske studie dekker et utvalg av 120 etatsledertilsetninger i 48 sentraladministrative organer på fire departementsområder fra januar 1980 til desember 2020. De fire departementene er Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Samferdselsdepartementet (SD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Olje- og energidepartementet (OED).¹ Virksomheter underlagt disse departementene er mange og ivaretar et bredt spekter av statlige oppgaver, som offentlig sikkerhet, infrastruktur, velferdstjenester, samt tilsynsoppgaver overfor energi, samferdsel og andre tidligere statlige monopoler. Mange av disse virksomhetene er tidvis gjenstand for betydelig politisk oppmerksomhet («political salience») siden de berører store deler av befolkningen og/eller har store budsjetter.

Forvaltningsorganer ble identifisert ved hjelp av Forvaltningsdatabasen til Norsk senter for forskningsdata (NSD, 2020). Studien omfatter kun sentraladministrative organer, ikke virksomheter med en løsere tilknytningsform til sine departementer, som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, forvaltningsbedrifter og statsforetak. I alt har det mellom 1980 og 2020 vært 63 sentraladministrative organer på departementsområdene i utvalget. Fra dette bruttoutvalget utelot vi organer som kun har rådgivende oppgaver, kortlivede organer (under tre år) og organer som flyttet til et departementsområde utenfor utvalget i løpet av perioden. Vi utelot også organer som fulgte med og ble del av Sosialdepartementets område da dette ble skilt fra Helsedepartementet i 2001, og organer som var del av Næringsdepartementets område før samorganiseringen med OED mellom 1993 og 1996. For de resterende 48 organene dekkes etatsledertilsetninger mellom 1980 og 2020.

Etatsledere for organene ble identifisert basert på Norges statskalender, publikasjonsserien *Offisielt frå statsrådet* og pressemeldinger fra forvaltningsorganene. Noen personer har vært tilsatt i mer enn én etatslederstilling, derfor er antallet individer i utvalget (112) lavere enn antallet etatslederansettelser (120).²

For 19 av de 120 etatsledertilsetningene mangler data på én eller flere variabler, for eksempel «relevant arbeidserfaring i løpet av karrieren». Alle 19 tilfeller gjelder etatsledertilsetninger før midten av 1990-tallet (altså før internett-tidsalderen), de fleste i små organer som siden er avvirket eller innlemmet i et annet organ (for eksempel Politiets datatjeneste).

Deskriptiv statistikk for variablene brukt i analysen fins i tabell 1 (første kolonne). Vi har operasjonalisert kvalifikasjon som bestående av to ting, fagkunnskap og ledererfaring, i samsvar med Lewis og Waterman (2013). Fagkunnskap er i sin tur operasjonalisert som relevant spesialistutdannelse (med to utfall, nei eller ja: 0/1), relevant arbeidserfaring siste år før tiltredelse som etatsleder (0/1) og relevant arbeidserfaring i løpet av karrieren før tiltredelse som etatsleder (0/1). Hva som regnes som relevant spesialistutdannelse og arbeidserfaring, avhenger av hvilke oppgaver et forvaltningsorgan har, og hvilket departementsområde organet tilhører. Som relevant spesialistutdannelse regner vi kun utdannelse som er direkte

1. Vi takker våre forskningsassistenter Mina Aasterud og Bjørn Mo Forum for bistand med datainnsamlingen.

2. I en del av disse tilfellene har en person fått en etatslederstilling i et organ som er nytt via utskilling, splittelse eller sammenslåing, i forvaltningsdatabasens terminologi, og også hatt en etatslederstilling i en av det «nye» forvaltningsorganets forløpere.

og umiddelbart relatert til kjerneoppgaven i forvaltningsorganet en person blir leder for. Vi anser juss som relevant spesialistutdannelse for etatsledere i alle organer på JDs område og i alle organer som driver tilsyn eller har domstolslignende oppgaver (NSD, 2020). Medisin og psykologi regnes som relevant spesialistutdannelse for alle organer under HOD, og ingeniørutdannelse regnes som relevant spesialistutdannelse for alle organer under SD og OED. I tillegg til disse faste kodereglene er spesialiserte utdannelse regnet som relevant i et fåtall tilfeller.

Tabell 1. Utdannelse, arbeidserfaring og politisk erfaring blant etatsledere. Hele utvalget og utvalget brutt ned på politisk erfaring og videre ned på regjeringstilknytning.

	Hele utvalget (n=104–120)	Brutt ned på politisk erfaring (PE)		Etatsledere med PE brutt ned på regjeringstilknytning (RT)	
		PE (n=17)	Ikke PE (n=85–103)	RT (n=9)	Ikke RT (n=8)
Relevant spesialistutdannelse	63%	35%	69%	11%	63%
Faglig relevant arbeidserfaring					
Siste år	62%	29%	68%	22%	38%
I løpet av karrieren	72%	53%	76%	33%	75%
Ledererfaring					
Departement	27%	18%	29%	33%	0%
Statlig forvaltningsorgan	37%	29%	39%	33%	25%
Kommune	10%	12%	10%	11%	13%
Privat sektor	21%	24%	20%	22%	25%
Politisk erfaring	14%				
Andre variabler					
Regjeringstilknytning	8%	53%			
Regjering v. tilsetning (1=sos.)	58%	76%	55%	100%	50%

Vi ser av tabell 1 at de fleste etatsledere (63%) hadde relevant spesialistutdannelse for jobben ifølge vår operasjonalisering. Ettersom vi har operasjonalisert relevans relativt snevert, blir det feil å si at de resterende 37% – mange av dem statsvitere og økonomer – hadde en irrelevant utdannelse eller manglet utdannelse.³ Mer presist manglet de en spesialistutdannelse som var direkte og umiddelbart relatert til kjerneoppgaven i forvaltningsorganet de ble leder for. For eksempel vil en statsviter eller jurist normalt betraktes som å ha en generalistkompetanse hvis han/hun blir leder for en virksomhet som Helsedirektoratet, mens en person med medisinsk utdanning vil betraktes som å ha en spesialistkompetanse. Vi bruker ingen egen operasjonalisering av generalistkompetanse i denne studien. Vi har valgt å operasjonalisere relevant utdanning og arbeidserfaring som samsvar mellom lederens bakgrunn og virksomhetens kjerneoppgaver.

Når det gjelder variabelen arbeidserfaring, har vi fokusert på arbeidets faglige innhold og direkte faglige relevans for etatslederstillingen. Om vedkommende har ledererfaring (se

3. Kun fire personer i utvalget – alle med politisk bakgrunn – mangler fullført høyere utdanning på bachelornivå eller tilsvarende. Merk at vi mangler informasjon på høyere utdanning for åtte personer i utvalget.

nedenfor) er holdt utenfor i operasjonaliseringen av denne variabelen. Erfaring fra offentlig sektor, næringslivet og ideelle organisasjoner er her vurdert på lik linje, mens erfaring fra politiske verv og stillinger er holdt utenfor. Tilsvarende som for utdanning, har vi lagt oss på en relativt streng linje for hva som regnes som direkte faglig relevant, noe som kan medføre at vår analyse underrapporterer enkelte etatslederes arbeidserfaring. Som direkte relevant regnes kun tilfeller der kjerneoppgaven for en virksomhet en person har arbeidet i, er direkte og åpenbart relevant for kjerneoppgaven til forvaltningsorganet der personen ansettes som etatsleder.

Det har vært betydelig dialog mellom artikkelforfatterne og forskningsassistenter om tvilstilfeller. Alle tvilstilfeller er dokumentert, og underveis i arbeidet har koderegler blitt tilføyd eller presisert, noe som i sin tur har utløst kvalitetskontroll med konsistensen i kodingen av variabler for hele utvalget. For eksempel har vi ikke uten videre regnet en stilling i et forvaltningsorgan som relevant arbeidserfaring for en etatslederstilling for et annet forvaltningsorgan på samme departementsområde. Begynnerstillinger er vurdert på linje med spesialiserte eller fremskutte stillinger, og stillinger en person har hatt i en kort periode (nedre grense på ett år), er vurdert på linje med stillinger en person har hatt over lang tid. Vi ser av tabell 1 at det store flertallet, 72%, hadde arbeidserfaring som var direkte relatert til organisasjonens kjerneoppgaver, før de fikk etatslederjobben, mens 28% manglet denne typen arbeidserfaring. 24% kom direkte fra annen stilling i virksomheten de ble etatsleder for.

Ledererfaring er operasjonalisert som ledererfaring fra departement (0/1), statlig forvaltningsorgan (0/1), kommune (0/1) og privat sektor (0/1). Dette er ikke gjensidig utelukkende kategorier; en person kan ha ledererfaring fra ingen, flere eller alle disse sektorene. Politiske verv og stillinger er ikke benyttet som grunnlag for koding av ledererfaring. Som ledererfaring fra departement regnes erfaring fra stilling som departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller avdelingsdirektør. Som ledererfaring i statlig forvaltningsorgan regnes erfaring fra stilling som direktør eller assisterende direktør i et organ i den sentrale statsforvaltningen og stilling som øverste leder for et regionalt eller lokalt statsforvaltningsorgan (for eksempel lensmann og fylkesmann). Som ledererfaring fra kommune regnes erfaring fra stilling som øverste administrative leder eller mellomleder i kommuner og fylkeskommuner. Som ledererfaring fra privat sektor regnes erfaring fra stilling som øverste administrative leder eller mellomleder i en privat bedrift. Vi ser av tabell 1 at ledererfaring fra statlige forvaltningsorganer er den vanligste formen for ledererfaring: 37% hadde slik erfaring da de ble ansatt som etatsleder. Om lag én av fire hadde ledererfaring fra departement og om lag én av fire fra privat sektor. Veldig få hadde ledererfaring fra kommunesektoren.

Vi benytter tre summative indeksvariabler (jf. tabell 2):

- en fagkunnskapsindeks bygget på de tre fagkunnskapsvariablene
- en ledererfaringsindeks bygget på de fire ledererfaringsvariablene
- en samlet kompetanseindeks bygget på fagkunnskaps- og ledererfaringsindeksene

Tabell 2. Deskriptiv statistikk for indekser

Indeksvariabel	N	Median	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimalt (observert)
Fagkunnskap	101	2	1,95	1,3	0	3 (3)
Ledererfaring	107	1	0,95	0,7	0	4 (3)
Kompetanse	101	3	2,95	1,4	0	7 (6)

I analysedelen sammenligner vi indeksvariablene mellom ulike typer etatsledere ved hjelp av statistiske tester for signifikante forskjeller mellom gjennomsnittsverdiene (t-test). Denne analysestrategien fokuserer på den forklarende variabelen og understreker at vi er primært interessert i forskjeller mellom ulike typer etatsledere; artikkelens hensikt er ikke å forklare mest mulig av variasjonen i indeksvariablene.

Tre variabler måler politiske egenskaper:

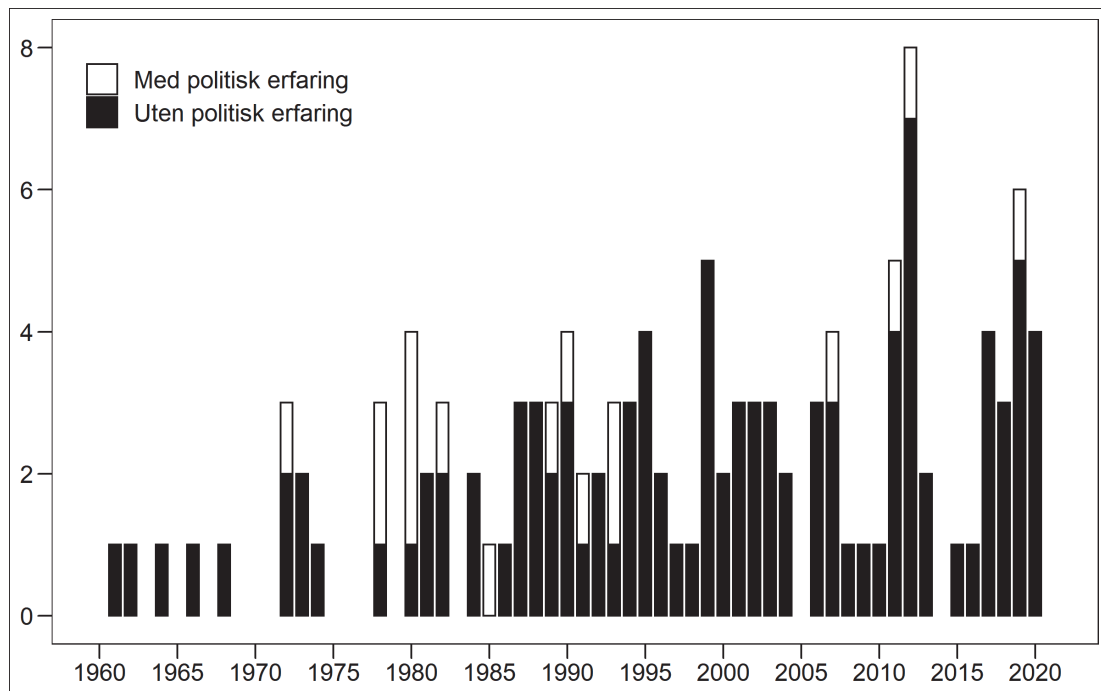
- *Politisk erfaring* er operasjonalisert som at en person forut for sin etatslederansettelse har vært stortingsrepresentant, statsråd, statssekretær, politisk rådgiver i et departement eller på Stortinget, ordfører eller fylkesordfører eller ansatt på partikontoret nasjonalt eller regionalt (0/1).
- *Regjeringstilknytning* er operasjonalisert som politisk erfaring fra et parti som satt i regjering da personen ble ansatt som etatsleder. Også for etatslederne som var ansatt før 1980, er regjeringstilknytning kodet ut fra regjeringen som satt ved makten da de ble ansatt. Data for regjeringers partisammensetning er hentet fra Regjeringens historiske oversikt (Regjeringen, 2021).
- *Regjeringsideologi* er kodet slik at regjeringer ledet av en statsminister fra Arbeiderpartiet (Ap) regnes som sosialistiske regjeringer. Alle andre regjeringer regnes som borgerlige.

En overvekt av tilsettingene ble gjort av sosialistiske regjeringer (se tabell A1 i appendiks). Det skyldes både at det har vært flere år med sosialistisk styre (21 år) enn med borgerlig styre (19 år) i analyseperioden, og at sosialistiske regjeringer i snitt har ansatt flere etatsledere per år de har sittet ved makten (3,1), enn borgerlige regjeringer har gjort (2,2).

Analyse

Vi skal nå se på hvor vanlig det er at etatsledere har politisk bakgrunn. Vi minner om at vi bare har tatt hensyn til fremtredende politiske verv og stillinger – slike som vil fremgå av en persons CV og følgelig vil kunne vektlegges i en ansettelsesprosess (til forskjell fra for eksempel partimedlemskap). Vi finner at etatsledere hadde slik politisk bakgrunn i 17 av de 120 tilsettingene vi har undersøkt, det vil si i 14% av tilfellene. For illustrasjonsformål er noen detaljer om disse 17 tatt med i tabell A2 i appendiks.

Figur 1 viser at tilsetting av ekspolitikere forekommer i hele den studerte perioden, men frekvensen og andelen har sunket over tid i de fire departementsområdene i vårt utvalg: Blant etatslederne i vårt utvalg som var ansatt før 1980, var 21 % ekspolitikere. Blant dem som ble ansatt på 1980-tallet, var 27% ekspolitikere, på 1990-tallet 15%, på 2000-tallet 5% og på 2010-tallet 9%.



Figur 1. Etatsledertilsetninger per år, etatsledere henholdsvis med og uten politisk erfaring

Begge typer regjeringer har ansatt ekspolitikere som etatsledere. Sosialistiske regjeringer har tilsatt en større andel ekspolitikere enn borgerlige regjeringer har gjort (se tabell A1 i appendiks). Forskjellen er imidlertid ikke veldig stor, og vi har ikke statistisk grunnlag for å konkludere med at sosialistiske regjeringer er mer tilbøyelige enn borgerlige regjeringer til å ansette etatsledere med politisk erfaring (khikvadrattest har $p=0,10$).

Vi skal se nærmere på om etatsledere med politisk bakgrunn har samme partifarge som regjeringen som ansetter dem. Vi finner i vårt utvalg ni tilfeller der det har blitt ansatt etatsledere med bakgrunn fra et regjeringsparti, noe som utgjør bare 8% av ansettelsene i utvalget. Det er marginalt flere enn tilfellene der det ansettes en etatsleder med politisk bakgrunn fra et opposisjonsparti.

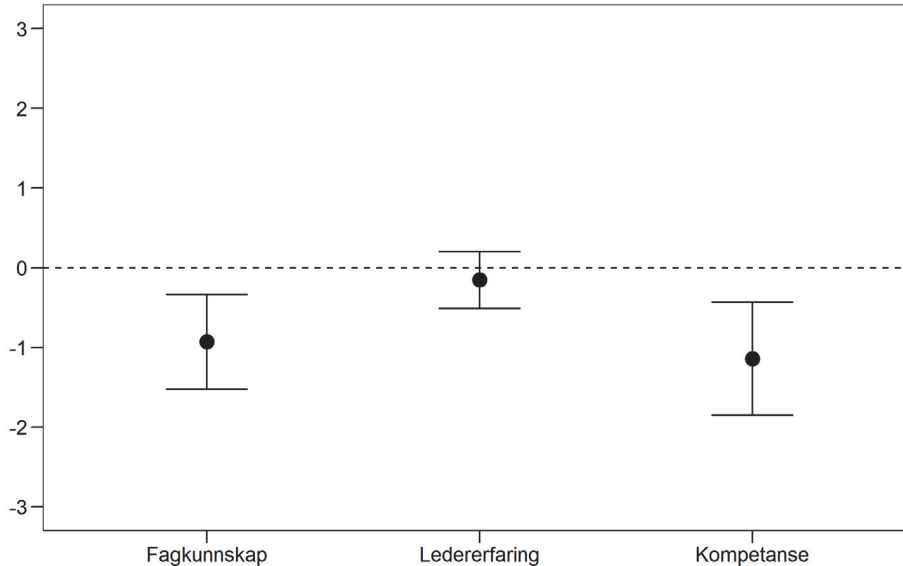
Regjeringer har ansatt «sine egne» i hele den studerte perioden, også inn på 2000-tallet. Sosialistiske regjeringer har stått for samtlige tilsetninger av «regjeringens egne» i vårt utvalg. Også borgerlige regjeringer har ansatt ekspolitikere som etatsledere, men altså ingen fra egne rekker (se tabell A1 i appendiks for mer detaljer). Det fins som nevnt i innledningen tilfeller av at borgerlige regjeringer har gitt etatslederjobber til sine egne⁴, men basert på vårt utvalg, er tolkningen at dette er vanligere under sosialistiske regjeringer. Denne forskjellen er statistisk signifikant (khikvadrat=5,88, $p=0,015$)⁵.

Ved å sammenligne andre og tredje kolonne i tabell 1, ser vi at etatsledere uten politisk erfaring gjennomgående har høyere fagkunnskap enn etatsledere med politisk erfaring. Andelen med relevant utdannelse er dobbelt så høy blant etatsledere uten politisk erfaring (69%) som blant etatsledere med politisk erfaring (35%). Dessuten mangler nesten halv-

4. Se også: «Ernas maktarroganse», <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/56jl41/ernas-maktarroganse>, nedlastet 24.02.2021

5. Med Yates continuity correction, som korrigerer for lav N, er resultatet av khikvadrattesten fortsatt signifikant, men på 10 %-nivå ($p=0,063$).

parten av ekspolitikerne relevant arbeidserfaring. Blant etatsledere uten politisk erfaring mangler bare om lag én av fire relevant arbeidserfaring, slik vi har definert det. Forskjellen er mindre når det gjelder ledererfaring, men også her er etatsledere uten politisk erfaring best kvalifisert, særlig når det gjelder ledererfaring fra statsforvaltningen.



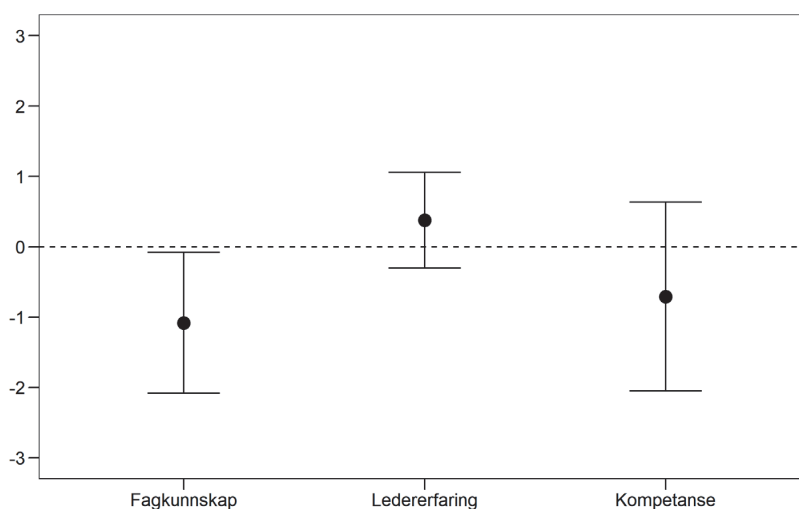
Figur 2. Politikkeffekten. T-test av forskjell i gjennomsnittlig fagkunnskap, ledererfaring og kompetanse mellom etatsledere med og uten politisk bakgrunn (uten er referanseverdien)

Figur 2 viser resultatet av en t-test av sammenhengen mellom politisk bakgrunn og kompetanse. Gjennomsnittet til etatsledere med politisk bakgrunn trekkes her fra gjennomsnittet til etatsledere uten politisk bakgrunn for hver av de tre kompetanseindeksene. Dersom gruppene har like gjennomsnitt, er verdien i diagrammet null. Negativ verdi betyr at etatsledere med politisk bakgrunn scorer lavere enn etatsledere uten politisk bakgrunn. Forskjellen er signifikant på 95%-nivå dersom konfidensintervallmarkeringen ikke krysser null på Y-aksen.

Tolkningen av figur 2 er at etatsledere med politisk bakgrunn har statistisk signifikant lavere kompetanse enn etatsledere uten politisk bakgrunn. Videre viser t-testen at politikkeffekten primært gjør seg gjeldende for etatsledernes fagkunnskap⁶. Retningen er den samme når det gjelder ledererfaring, men der er forskjellen mellom de to gruppene mindre og ikke statistisk signifikant.

I fjerde og femte kolonne i tabell 1 sammenlignes ekspolitikere med og uten partitilknytning til regjeringen som ansatte dem. Antallet observasjoner som ligger til grunn for prosenteringen er lavt, men vi ser at etatsledere med regjeringstilknytning (RT) er dårligere kvalifisert enn etatsledere uten RT når det gjelder utdanning og arbeidserfaring. Når det gjelder ledererfaring, er etatsledere med RT bedre kvalifisert enn etatsledere uten RT.

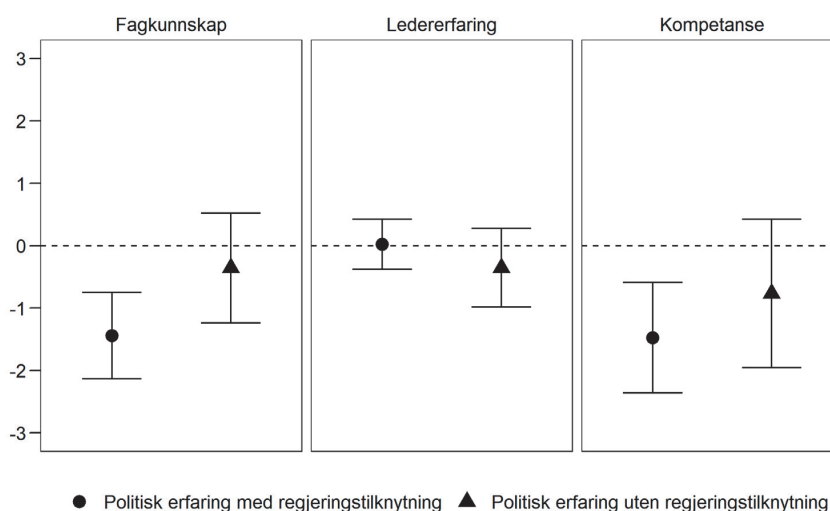
6. T-test er en parametriske metode som forutsetter at fordelingene til gruppene som sammenlignes er normalfordelte. Vi har sjekket robustheten av analysen med den ikke-parametriske Wilcoxon rank sum-testen og alle resultatene av t-testene rapportert i artikkelen som er signifikante på $p < 0.05$, er det også med Wilcoxon. Siden Wilcoxon er ikke-parametriske, kan den ikke brukes til å illustrere forskjellen grafisk; derfor er t-testen brukt i stedet.



Figur 3. Regjeringseffekten. T-test av forskjell i gjennomsnittlig fagkunnskap, ledererfaring og kompetanse mellom etatsledere med og uten regjeringstilknytning (uten er referanseverdi).

Figur 3 viser en t-test av sammenhengene. Vi ser at etatsledere med RT har statistisk signifikant lavere fagkunnskap enn etatsledere som har politisk erfaring, men er uten RT. For ledererfaring er det motsatt – der har de med RT best kompetanse, men forskjellen er ikke statistisk signifikant. Samleindeksen for kompetanse viser at de med RT er dårligst kvalifisert, men ikke statistisk signifikant dårligere enn de uten RT.

Så langt har vi sammenlignet etatsledere med og uten politisk erfaring, og etatsledere med politisk erfaring med og uten regjeringstilknytning. Nå trekker vi det sammen og sammenligner kompetansen til tre grupper av etatsledere. Figur 4 viser resultatet av en t-test der kompetansen til henholdsvis regjerings- og opposisjonstilknyttede etatsledere sammenlignes med kompetansen til de «upolitiske», altså etatsledere uten politisk erfaring.



Figur 4. T-test av forskjell i gjennomsnittlig fagkunnskap, ledererfaring og kompetanse mellom etatsledere uten politisk bakgrunn og etatsledere med politisk bakgrunn henholdsvis med og uten regjeringstilknytning (uten politisk bakgrunn er referanseverdi).

Vi vet allerede at etatsledere med politisk erfaring har lavere fagkunnskap enn etatsledere uten politisk erfaring, men det vi nå kan slå fast, jf. figur 4, er at denne forskjellen drives av dem som har regjeringstilknytning. Også de opposisjonstilknyttede har mindre fagkunnskap enn de upolitiske etatsledere, men denne forskjellen er langt svakere og er ikke signifikant (venstre panel). Vi vet dessuten allerede at det ikke er signifikant forskjellig nivå på ledererfaring mellom etatsledere med og uten politisk erfaring. Det vi nå kan slå fast, er at dette «nullfunnet» gjelder både for de regjeringstilknyttede og for de opposisjonstilknyttede (midtre panel) etatslederne. Alt i alt har etatsledere med regjeringstilknytning statistisk signifikant lavere kompetanse enn de upolitiske etatslederne. Også de opposisjonstilknyttede har lavere kompetanse enn de upolitiske etatslederne, men denne forskjellen er mindre og ikke statistisk signifikant.

Diskusjon

Det er alt i alt lite i de empiriske resultatene som støtter opp om politiseringsperspektivet. Hovedfunnet er mer i tråd med meritokratiperspektivet, i og med at så få av etatslederne har politisk bakgrunn: Kun i 14% av tilfellene ansettes en person med politisk bakgrunn slik det er definert i artikkelen. Vi finner for perioden 1980–2020 heller ingen stigende tendens av «politikeransettelser» (jf. fotnote 5). Det støtter opp under Nerlands (1998) funn, nemlig at andelen toppbyråkrater med politisk bakgrunn har sunket mellom 1970-tallet og 1990-tallet. Man ser for øvrig samme trend i Sverige, hvor andelen etatsledere med politisk bakgrunn har sunket kraftig siden midten av 2000-tallet (Dahlström & Niklasson, 2013) – riktignok fra et høyere nivå enn i Norge, siden andelen etatsledere med politisk bakgrunn generelt er høyere i Sverige. Med andre ord ser vi i vårt materiale få tegn på en politisering av forvaltningen i rekrutteringen av etatsledere.

Det i våre funn som tross alt gir noe støtte til et politiseringsperspektiv, er ikke omfanget av rekruttering av regjeringens «egne» (som er 9% av alle tilsettingene i materialet), men at disse er dårligere kvalifisert enn etatsledere med politisk bakgrunn fra et opposisjonsparti.

At alle disse «egne»-ansettelsene ble gjort av sosialistiske regjeringer, har i denne artikkelen status som en deskriptiv observasjon, ettersom vi ikke hadde noen a priori forventning knyttet til dette. Vi noterer likevel at funnet støtter en hypotese som ble formulert i en analyse av rekrutteringen av svenske etatsledere: at sosialistiske regjeringer vil være mer tilbøyelige enn borgerlige regjeringer til å rekruttere ekspolitikere til embetsverket. Denne hypotesen fikk ikke empirisk støtte i den svenske studien; det var ingen forskjell mellom partiblokker i det svenske materialet i hvor mange etatsledere med politisk bakgrunn som ble ansatt (Dahlström & Niklasson, 2013). Vår studie indikerer derimot at hypotesen kan ha noe for seg og derfor bør testes videre i kommende forskning.

Av de tre perspektivene, stemmer det bedre med «politisering» enn med «meritokrati» at etatsledere som ansettes av en regjering der deres parti inngår, har dårligere fagkunnskap enn etatsledere som ansettes mens partiet deres er i opposisjon. De opposisjonstilknyttede har nesten samme nivå av fagkunnskap som etatsledere uten politisk bakgrunn. Vi skal minne om at antallet observasjoner er lavt, men tolkningen av resultatene er at i det omfang vi ser en partipolitisering av embetsverket, handler det om at man kan slippe noe lettere til som etatsleder dersom man har samme politiske farge som regjeringen. Det er i nivået på fagkunnskap vi finner størst forskjell mellom ledere med og uten politisk bakgrunn. Fagkunnskapen er signifikant høyere for ledere uten politisk bakgrunn enn for ledere med politisk bakgrunn.

Det er som nevnt relativt få etatsledere som har politisk bakgrunn, og kompetansen blant etatslederne er gjennomgående høy. Dette er i tråd med Christensen et al. (2018) sitt funn

om at tradisjonelle meritokratiske hensyn er de viktigste ansettelseskriteriene for toppledere i direktorater og tilsyn. Vi finner imidlertid tilfeller der etatsledere hverken har relevant fagkunnskap eller ledererfaring, men det er viktig å huske at vår operasjonalisering av disse størrelsene er streng. Vi finner ikke det samme mønsteret når det gjelder ledererfaring. Det må sees i lys av vår operasjonalisering av ledererfaring, som ikke tar hensyn til politisk ledererfaring som for eksempel erfaring som statsråd eller statssekretær. Det er mulig at lavere fagkunnskap blant etatsledere med politisk erfaring kan anses å oppveies av politisk ledelseserfaring. I alt får meritokratiperspektivet god støtte i vår analyse, men vi ser også tilfeller der meritokratiprinsippet er noe svekket i forbindelse med rekrutteringer av ekspolitikere.

Det siste perspektivet vektlegger politikkforståelse som meritterende kvalifikasjon. Det tydeligste tegnet på at et slikt perspektiv har forklaringskraft, er at vi finner flere tilfeller der det ansettes etatsledere som har politisk bakgrunn, men ikke fra et parti som er i regjering da de blir ansatt. Disse personene er med andre ord heller å betrakte som opposisjonstilknyttet enn regjeringstilknyttet. At regjeringer ansetter slike personer som toppbyråkrater, ble først observert i forskningen i Norge på 1990-tallet (Nerland, 1998). I Sverige er slike ansettelser relativt vanlige (Dahlström & Niklasson, 2013). Vår tolkning er at omfanget ser ut til å ha økt siden 1900-tallet, men for å fastslå det med sikkerhet, trengs det forskning på flere departementsområder og ideelt sett også for flere lederstillinger i offentlig sektor enn kun etatsledere. Det som er sikkert, er at praksisen med å ansette «opposisjonens folk» i toppstillinger ville anses som meget uvanlig og oppsiktsvekkende i land der partipolitiseringen er sterkere, som USA eller Tyskland.

Når vi ser på kvalifikasjoner, scorer de opposisjonstilknyttede som nevnt høyere enn de regjeringstilknyttede etatslederne på fagkunnskap. Samtidig har de opposisjonstilknyttede noe lavere fagkunnskap enn de «upolitiske» etatslederne (se figur 4 og figur A.1 i vedlegg). Her må vi være forsiktige med å trekke bastante slutninger, siden antallet observasjoner er lavt, men funnet tyder altså på at opposisjonstilknyttede blir ansatt til tross for at de har noe dårligere fagkunnskap enn upolitiske etatsledere. Til gjengjeld har de politisk erfaring og ofte ledererfaring fra et departement, og dette ser ut til å oppveie for noe dårligere fagkunnskap.

Konklusjon

Vi har studert 120 etatsledertilsetninger i 48 virksomheter på fire departementsområder fra 1980 til 2020 og funnet at i 14% av tilfellene hadde etatslederen erfaring fra toppolitikken. Andelen ekspolitikertilsetninger gikk ned fra over 20% i første del av perioden til under 10% i siste del. I tillegg har artikkelen tatt politiseringsforskningen videre ved å se på sammenhengen mellom politisk bakgrunn og kompetanse blant disse toppbyråkratene. Det er ikke tidligere gjort i norsk sammenheng, og knapt i europeisk sammenheng. Forskningsspørsmålene var om etatsledere som har bakgrunn fra politikken, er bedre eller dårligere kvalifisert enn andre når det gjelder fagkunnskap og ledererfaring, og om etatsledere som er tilknyttet regjeringspartiene, er bedre eller dårligere kvalifisert enn de som er tilknyttet opposisjonen. Resultatene knytter de to spørsmålene sammen. Svaret er nemlig at etatsledere med politisk erfaring har lavere fagkunnskap enn etatsledere uten politisk erfaring, men at denne forskjellen drives av de som er regjeringstilknyttet. De opposisjonstilknyttede har ikke statistisk signifikant dårligere fagkunnskap enn de upolitiske etatsledere.

Resultatene ble i forrige avsnitt diskutert opp mot foreliggende forskning og tre teoretiske perspektiver. Meritokratiperspektivet er det som forklarer funnene best, og slik sett bekrefter artikkelen foreliggende forskning når det gjelder gyldigheten av dette teoretiske perspektivet på den norske konteksten. Likevel gir også politiseringsperspektivet og politikkforstå-

elsesperspektivet supplerende forståelse for enkelte av resultatene av studien, noe som kan ses som en beskjeden utvidelse av gyldighetsområdet for disse teoretiske perspektivene til en norsk kontekst. Det er få regjeringstilknyttede blant etatslederne, noe som støtter meritokratiperspektivet, men at de som er der, er relativt dårlig kvalifisert, støtter politiseringsperspektivet. At de opposisjonstilknyttede scorer noe lavere enn de upolitiske når det gjelder fagkunnskap, lar seg best forklare med politikkforståelsesperspektivet. I et meritokratisk perspektiv burde disse nok vært minst like godt kvalifisert, kanskje bedre, for å fjerne all tvil om at de er ansatt på grunnlag av tradisjonelle kvalifikasjonskriterier, og at deres politiske forbindelser ikke er en snarvei til byråkratisk makt.

Begrensninger og forslag til videre forskning

Studien har begrensninger det er viktig å ha med seg når man tolker resultatene og tenker på generalisering til forvaltningen i stort. For det første har vi på grunn av et ganske lavt antall observasjoner ikke funnet det hensiktsmessig å kontrollere resultatene for forskjeller mellom etatene som inngår i analysen. Etatene varierer for eksempel i politisk viktighet – både på generell basis, som ved at en etat har et stort budsjett eller har kontakt med mange innbyggere, og i den forstand at etaten kan være spesielt viktig for å iverksette den sittende regjeringens politiske agenda. Et annet trekk som varierer, men som vi har sett bort fra, er etatens «følsomhet» for rekruttering av etatsledere uten tung fagbakgrunn (Lewis, 2008). Å rekruttere en leder uten en sterk faglig profil til en etat med generelle forvaltningsoppgaver er trolig mindre problematisk enn å rekruttere en slik leder til en faglig tung organisasjon, som Forsvaret eller Legemiddelverket. Fremtidige studier bør derfor vurdere å trekke inn et organisatorisk perspektiv i analysen av etatsledernes rekruttering (Bach, 2020), for eksempel ved å analysere om rekruttering av «politiske etatsledere» er konsentrert i noen få etater.

For det andre har vi studert etatslederstillinger, som ikke nødvendigvis er representative for andre lederstillinger i statsforvaltningen, som departementsråder og ekspedisjonssjefer. Tradisjonelt har sentraladministrative organer holdt i langt mer tekniske oppgaver enn de politikknære departementene gjør, og mange har nok derfor tenkt at det er mindre sannsynlig å finne politisering i etatene enn i departementene, men direktoratenes oppgaver har forandret seg og blitt mer politisk relevante med tiden. Det er derfor ikke åpenbart at sentraladministrative organer er mindre utsatt for politisering enn departementene, det er et empirisk spørsmål. Vi oppfordrer derfor til forskning som sammenligner ulike typer toppstillinger i forvaltningen.

For det tredje har vi ikke skilt mellom førstegangstilsetninger og gjenoppnevnelser i åremålsstillinger, og heller ikke mellom «organisatorisk stabile» tilsettingssituasjoner og situasjoner der tilsetninger følger etter en splittelse eller sammenslåing i organisasjonen. Det kan tenkes at beslutningsprosessene forløper ulikt i og med slike variasjoner, og det oppfordrer vi videre forskning til å se nærmere på.

For det fjerde har vi ikke studert ansettelsesprosesser, kun utfallet av dem, i den forstand at vi kun har studert de som ble tilsatt. Vi vet ikke hvilke andre kandidater som søkte; vi kjenner ikke kandidatpoolen og hvilke kvalifikasjoner de andre søkerne hadde. Vi vet heller ikke hvordan ansettelsesprosessene forløp, herunder hvilken betydning politiske hensyn eventuelt faktisk hadde, og om statsråden involverte seg. Vi har i realiteten satt som forutsetning at det var søkere uten politisk erfaring til stillingene der ekspolitikere ble ansatt. Det er i seg selv et empirisk spørsmål om den forutsetningen holder.

For det femte har vi studert et utvalg og ikke hele populasjonen av etatslederansettelser fordelt på alle etater og departementer i den norske forvaltningen. Vi oppfordrer til videre forskning på ansettelser i andre deler av statsforvaltningen, slik at det kan tegnes opp et mest

mulig fullstendig bilde. Når det er sagt, har vi et stort nok utvalg til at vi har kunnet finne statistisk signifikante effekter som vi fester lit til at vil kunne gjenfinnes i andre sektorer enn dem vi har studert.

En lovende retning for videre politisering-og-ekspertise-forskning vil dessuten være å ta en tenkt «hva så»-utfordring ved hornene, og studere sammenhengen mellom etatsledernes bakgrunn og hvor godt etaten lykkes. Suksessparametere kunne være gjennomslag for faglig rådgivning overfor politisk ledelse og vellykket gjennomføring av reformer (Jann & Wegrich, 2019). Politikkkforståelsesperspektivet gir grunn til å forvente at politisk erfaring hos etatsledere kan være en vel så viktig suksessfaktor som en sterk faglig bakgrunn.

Hvorfor har ikke politiseringen kommet lengre?

På bakgrunn av resultatene og situasjonen i andre land, kan man spørre: Hvorfor har ikke politiseringen kommet lengre i Norge? Som sitatet fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen innledningsvis viste, er det politisk kontroversielt å vektlegge politisk erfaring ved tilsetting av etatsledere, bortsett fra i spesialtilfellet fylkesmenn/statsforvaltere. Det kan være at de politiske partiene betrakter en ikke-partipolisert forvaltning som et fellesgode for landet og for det politiske fellesskapet, og at de bevarer dette godet gjennom det Elinor Ostrom, den nobelprisvinnende fellesgode-forskeren, kaller «betinget samarbeid» (2000, s. 142): Vi lar være å partipolisere forvaltningen fordi (og så lenge) vi regner med at dere gjør det samme neste gang dere overtar regjeringsmakten.

Likevel kan man spørre, hvorfor har ikke i det minste politikkkforståelsesperspektivet større forklaringskraft? Som gjengitt over, gir blant annet overføring av politisk sensitive oppgaver og tett mediepress grunn til å forvente at direktoratene trenger personer med politisk erfaring i ledelsen. En mulig forklaring på at det likevel tilsettes få ekspolitikere i disse stillingene, kan være at de politiske partiene simpelthen mangler forvaltningstalenter i sine rekker. Norge er tross alt et lite land, det er neppe til enhver tid mange titalls personer som kan fylle rollen som for eksempel jernbanedirektør eller helsedirektør. Det kan også tenkes at den norske etatslederstanden – på samme måte som danske departementschefer (Smith, 2015) – har omfavnet en rolleforståelse som rommer så mye politisk handlingslogikk at det blir unødvendig for politikerne å erstatte dem med folk med politikerbakgrunn. Vi oppfordrer til forskning som går nærmere inn på slike mulige forklaringer på lav grad av politisering.

Litteratur

- Aberbach, J.D. & Rockman, B.A. (1994). Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence? *Governance*, 7(4), 461–469. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1994.tb00192.x>
- Allern, E.H. (2012). Appointments to Public Administration in Norway: No Room for Political Parties. I P. Kopecký, P. Mair & M. Spirova (Red.), *Party patronage and party government in European democracies* (s. 272–293). Oxford: Oxford University Press.
- Askim, J., Heidar, K. & Kolltveit, K. (2021). *Om samfunnsmessige og politiske rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen. Vedlegg til Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, Dokument 21 (2020–2021)*. Oslo: Stortinget.
- Askim, J., Karlsen, R. & Kolltveit, K. (2017). Political appointees in executive government: Exploring and explaining roles using a large-N survey in Norway. *Public Administration*, 95(2), 342–358. <https://doi.org/10.1111/padm.12272>
- Aucoin, P. (2012). New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk. *Governance*, 25(2), 177–199. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01569.x>

- Bach, T. (2020). Top Officials' Careers and the Relationship between Politics and Administration. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 35–48. <https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0013>
- Bach, T. & Veit, S. (2018). The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 254–269. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux041>
- Bach, T. & Wegrich, K. (2020). Politicians and Bureaucrats in Executive Government. I R. B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo & F. Müller-Rommel (Red.), *The Oxford Handbook of Political Executives* (s. 525–546). Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, J.G. & Opstrup, N. (2018). Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints. *Governance*, 31(3), 481–498. <https://doi.org/10.1111/gove.12312>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen: stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christiansen, P.M., Niklasson, B. & Öhberg, P. (2016). Does politics crowd out professional competence? The organisation of ministerial advice in Denmark and Sweden. *West European Politics*, 39(6), 1230–1250. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1176368>
- Dahlström, C. & Niklasson, B. (2013). The Politics of Politicization in Sweden. *Public Administration*, 91(4), 891–907. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02113.x>
- Egeberg, M. (1989). Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen? I M. Egeberg (Red.) *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap* (s. 15-28). Oslo: TANO.
- Goetz, K.H. (1997). Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive. *Public Administration*, 75(4), 753–775. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00085>
- Grønlie, T. & Flo, Y. (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945: Bind. 2: Den nye staten?: tiden etter 1980*. Bergen: Fagbokforlaget.
- 't Hart, P. & Wille, A. (2006). Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living together, growing apart? *Public Administration*, 84(1), 121–146. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00496.x>
- Hartley, J. & Manzie, S. (2020). 'It's every breath we take here': Political astuteness and ethics in civil service leadership development. *Public Money & Management*, 40(8), 569–578. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1777704>
- Hood, C. & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains. Reward, competency, loyalty and blame*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Hustedt, T. & Salomonsen, H. H. (2014). Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 746–765. <https://doi.org/10.1177/0020852314533449>
- Innst. 621 S (2020-2021), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om statsrådets protokoller for tidsrommet 1. juli–31. desember 2020.
- Jacobsen, K.D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1(4), 231–248.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2019). Generalists and specialists in executive politics: Why ambitious meta-policies so often fail. *Public Administration*, 97(4), 845–860. <https://doi.org/10.1111/padm.12614>
- KMD. (2019). *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Kopecký, P., Meyer Sahling, J.-H., Panizza, F., Scherlis, G., Schuster, C. & Spirova, M. (2016). Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions. *European Journal of Political Research*, 55(2), 416–431. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12135>
- Lægneid, P. (2000). Top civil servants under contract. *Public Administration*, 78(4), 879–896. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00235>
- Lægneid, P. & Olsen, J.P. (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Lægneid, P. & Olsen, J.P. (1984). Top Civil Servants – key players on different teams. I E. N. Suleiman (Red.), *Bureaucrats and policy making: a comparative overview* (s. 206–241). New York: Holmes & Meier.
- Lewis, D.E. (2008). *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lewis, D.E. & Waterman, R.W. (2013). The Invisible Presidential Appointments: An Examination of Appointments to the Department of Labor, 2001-11. *Presidential Studies Quarterly*, 43(1), 35–57. <https://doi.org/10.1111/psq.12002>
- Meier, K.J. (2019). Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(1), 39–56. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy004>
- Nerland, S. (1998). Politiske verv og embetsmannskarrierer: en gjennomgang av karriererne til den norske sentralforvaltningens toppledere med utgangspunkt i årene 1936, 1956, 1976 og 1996. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 79(1), 37–48.
- NSD. (2020). *Forvaltningsdatabasen*. Bergen: Norsk senter for forskningsdata.
- Ostrom, E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *The Journal of Economic Perspectives* 14(3), 137–58. <https://doi.org/10.1257/jep.14.3.137>
- Peters, B.G. & Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service. Concepts, causes, consequences. I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *Politicization of the civil service in comparative perspective* (s. 1–13). London, New York: Routledge.
- Regjeringen. (2021). *Tidligere regjeringer og historie*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Shaw, R. & Eichbaum, C. (Red.). (2018). *Ministers, Minders and Mandarins. An International Study of Relationships at the Executive Summit of Parliamentary Democracies*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Smith, B. (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. Bo Smith-utvalgets rapport om samspillet mellom politikere og embetsmænd. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Staronova, K. & Rybář, M. (2021). Personal or Party Roots of Civil Service Patronage? Ministerial Change Effects on the Appointments of Top Civil Servants. *Administration & Society*, 53(5), 651–679. <https://doi.org/10.1177/0095399720956996>
- Statskonsult. (2004). *Toppledere i staten – rekruttering*. Oslo: Statskonsult, Report nr. 9.

Appendiks

Tabell A1. Etatslederens politiske erfaring og regjeringstilknytning, etter om tilsettende regjering var borgerlig eller sosialistisk (antall)

Regjering	Politisk erfaring			Regjeringstilknytning		
	Ja	Nei	Sum	Ja	Nei	Sum
Borgerlig	4	46	50	0	4	4
Sosialistisk	13	57	70	9	4	13
Sum	17	103	120	9	8	17

Tabell A2. Detaljer om etatsledere med politisk erfaring

Navn	Forvaltningsorgan (departementsområde)	Etatsleder- periode	Parti	Politiske stillinger	Regjerings- tilknyttet	Kompe- tanse (0–7)
Bjørn F. Pettersen	Postdirektoratet (SD)	1985–95	Ap	Statssekr. 1975–77	Nei	4
Kjetil Lund	NVE (OED)	2019–	Ap	Statssekr. 2009–13	Nei	3
Helge Seip	Datatilsynet (JD)	1980–89	V ¹	Stortingsrepr. 1954–73, statsråd 1965–70	Nei	2
Anne Alvik	Helsedirektoratet (HOD)	1993–2000	V ¹	Gruppesekretær, Stortinget, 1975–76	Nei	4
Torbjørn Mork	Helsedirektoratet (HOD)	1972–92	Ap	Statssekr. 1971–72	Nei	2
Ruth Ryste	Statens flyktningsekretariat (HOD)	1982–87	Ap	Statsråd 1976–79	Nei	3
Georg Apenes	Datatilsynet (JD)	1989–2010	H	Stortingsrepr. 1977–89	Nei	1
Gunnar Berge	Oljedirektoratet (OED)	1997–2007 ²	Ap	Stortingsrepr. 1969–93, statsråd 1986–89, 1992–96	Nei	0
Robert Fredrik Nordén	NSB (SD)	1978–88	Ap	Statssekr. 1960–61	Ja	3
Tormod Hermansen	Teledirektoratet (SD)	1991–94	Ap	Statssekr. 1979	Ja	1
Kjell Holler	Teledirektoratet (SD)	1980–91	Ap	Statsråd 1959–63	Ja	1
Terje Moe Gustavsen	Vegdirektoratet (SD)	2007–19	Ap	Statsråd 2000–01	Ja	1
Eskild Jensen	Vegdirektoratet (SD)	1980–92	Ap	Statssekr. 1976–80	Ja	3
Sigmund Larsen	NVE (OED)	1978–87	Ap	Statssekr. 1974–75	Ja	2
Helen Bøsterud	Direktoratet for sivilt beredskap (JD)	1993–2003	Ap	Stortingsrepr. 1977–93, Statssekr. 1980–81, statsråd 1986–89	Ja	0
Øystein Mæland	Politidirektoratet (JD)	2011–12	Ap	Statssekr. 1994–97, 2000–01	Ja	1
Frode Forfang	Utlendingsdirektoratet (JD)	2012–	Ap	Statssekr. 1996–97	Ja	3

Noter: 1: Venstre / Liberalt folkeparti. 2: Berge ble utnevnt i juli 1990, og utnevningstidspunktet er brukt ved koding av regjeringstilknytning (regjeringen Syse).