

2010
2021

MOP5101

Masteroppgave

“Statsråder kommer og går, men embetsverket består”

En kvalitativ studie om samarbeidet mellom statsråder og departementsråder



Master i ledelse og organisasjon
Høyskolen Kristiania

Våren 2020

”Denne oppgaven er gjennomført som en del av utdannelsen ved Høyskolen Kristiania. Høyskolen er ikke ansvarlig for oppgavens metoder, resultater, konklusjoner eller anbefalinger.”

Forord

Dette er en avsluttende oppgave i forbindelse med master i ledelse ved Høyskolen Kristiania. Gjennom de to siste årene har vi tilegnet oss kunnskap om sentrale teorier og fått dypere forståelse for ledelsesfaget. Kandidatene har likevel savnet fokus på offentlig sektor gjennom studietiden og spesielt politisk ledelse.

Vi ønsker å rette en stor takk til informantene som stilte opp for oss under en spesiell og krevende tid. Vi ønsker også å takke samboere og familie for en uvurderlig støtte og hjelp gjennom prosessen. En stor takk til studievenner i klassen som har hjulpet med gode faglige diskusjoner, innspill og viktigst av alt, godt humør. Vi ønsker å takke hverandre for godt samarbeid i en spesiell tid.

Vi ønsker å takke Agnar Kaarbø og Ketil Raknes for deres ekspertise innenfor det politiske felt og nettverk av kontaktpersoner. Deres innsikt har gitt retning på oppgaven samt kommet med gode teoretiske bidrag. En spesielt stor takk til vår veileder Tom Karp som har gjort en glimrende jobb med å støtte oss, gi faglige innspill og motivere oss gjennom hele prosessen. Vi er utrolig takknemlig for at du har hjulpet oss gjennom en utfordrende oppgave.

For oss begge er det vemodig å avslutte masterstudiet. Vi kommer til å savne studietiden og det som hører med.

God lesing!
Oslo, 10.06.20

Sammendrag

Denne studien tar for seg samarbeidet mellom statsråder og departementsråder, da disse stillingene er sentrale i den offentlige forvaltningen. I samarbeidet kan det oppstå ulike dilemmaer som partene er nødt til å ta hensyn til. Statsråden skal fungere som et bindeledd mellom den sittende regjering og departementet. Departementsråden har ansvar for å gjennomføre den politikken statsråden ønsker, samt ivareta kontinuiteten i embetsverket. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor utviklet syv retningslinjer som embetsverket skulle ta i bruk, for å sette en ramme for samspillet mellom politisk ledelse og embetsverk (Moderniseringsdepartementet 2019).

Formålet med oppgaven har vært å få innblikk i statsråders og departementsrådets refleksjoner og erfaringer omkring hva som påvirker samarbeidet. Videre vil studien bidra til økt innsikt og forståelse i hvordan samarbeidet fungerer i praksis.

Det er valgt en kvalitativ forskningstilnærming i denne studien. Empirien vil basere seg på dybdeintervjuer med åtte informanter som har innehatt, eller fortsatt innehar stillingen som enten statsråd eller departementsråd. Det empiriske datamaterialet vil bidra med interne erfaringer og innsikt i partenes samarbeid.

Studiens funn tyder på at gjensidig tillit mellom statsråder og departementsråder er avgjørende for å ha et optimalt samarbeid, men hvordan tilliten bygges, virker å variere. Makt embetsverket besitter ses på som positivt, så lenge det støtter oppunder de målsettingene statsråden utreder. Til slutt virker grensesnittet mellom politikk og administrasjon til å påvirkes av lengden på samarbeidet mellom partene og personlig kjemi.

Nøkkelord: *tillit, makt, grensesnitt, statsråder, departementsråder*

Innholdsfortegnelse

1.0	Innledning	8
1.1	Tema og problemstilling.....	8
1.2	Bakgrunn for oppgaven.....	9
1.3	Øvrige begrepsavklaringer.....	10
1.4	Oppgavens struktur.....	11
2.0	Kontekst	11
2.1	Den norske modellen.....	11
2.2	Sentrale lovbestemmelser.....	12
2.3	Når samarbeidet støter på utfordringer.....	13
2.4	Embetsverkets syv plikter.....	14
2.5	Oppsummering.....	15
3.0	Teori og forskningslitteratur	16
3.1	Mellommenneskelige aspekter ved lederskap	16
3.1.1	Identitet.....	16
3.1.2	Personlighet.....	18
3.1.3	Relasjoner.....	20
3.1.4	Kommunikasjon.....	21
3.1.5	Romantisering av lederskap.....	23
3.1.6	Mellommenneskelig ledelse: de viktigste funnene.....	24
3.2	Hva kan påvirke samarbeidet?	24
3.2.1	Makt.....	24
3.2.2	Tillit.....	27
3.2.3	Lojalitet.....	29
3.2.4	Hva påvirker samarbeidet: de viktigste funnene.....	29
3.3	Grensesnitt mellom politikk og administrasjon	30
3.3.1	Navigering på tvers av fagfelt.....	30
3.3.2	Kartlegging av rollene i Norge.....	31
3.3.3	Politisk skarphet.....	32
3.3.4	Sentraladministrasjonens dilemmaer.....	33
3.3.5	Statsrådets seks faser i departementet.....	34
3.3.6	Politisk lederskap læres, eller medfødt?.....	36
3.3.7	Grensesnitt mellom politikk og administrasjon: de viktigste funnene.....	37
3.4	Oppsummering	37
4.0	Metode	38

4.1	<i>Valg av metode</i>	38
4.1.1	Induktiv versus deduktiv tilnærming	39
4.1.2	Forskningsdesign	40
4.2	<i>Utvalgsramme</i>	41
4.2.1	Nettverk og ressurspersoner.....	42
4.2.2	Rekruttering av utvalg	42
4.3	<i>Datainnsamling</i>	43
4.3.1	Intervjuguide.....	43
4.3.2	Gjennomføring av intervjuene	44
4.4	<i>Refleksiv metode</i>	45
4.5	<i>Reliabilitet og validitet</i>	45
4.6	<i>Lydopptak og transkribering</i>	47
4.7	<i>Koding og kategorisering</i>	48
4.8	<i>Etikk og etiske hensyn</i>	49
4.9	<i>Kritikk av valgt metode</i>	49
4.10	<i>Oppsummering</i>	50
5.0	Empiri og analyse	50
5.1	<i>Kort introduksjon av informantene</i>	50
5.2	<i>Kategoritest</i>	51
5.3	<i>I hvilken grad påvirker tillit samarbeidet mellom statsråder og departementsråder?</i>	52
5.3.1	Hvordan oppleves innkjøringsfasen?	52
5.3.2	Tillitsbygging i innkjøringsfasen	53
5.3.3	Tillit og relasjoner.....	54
5.3.4	Analyse	55
5.4	<i>I hvilken grad påvirker makt samarbeidet mellom statsråder og departementsråder?</i>	58
5.4.1	Makt i embetsverket	58
5.4.2	Informasjonsmakt	58
5.4.3	Ekspertmakt	59
5.4.4	Analyse	60
5.5	<i>I hvilken grad påvirker grensesnitt samarbeidet mellom statsråder og departementsråder?</i>	63
5.5.1	Balansegang i grensesnittet mellom politisk ledelse og administrasjon	63
5.5.2	Rollefordeling mellom politisk ledelse og administrasjon.....	64
5.5.3	Analyse	66
5.6	<i>Oppsummering</i>	68
6.0	Diskusjon og drøfting	70
6.1	<i>I hvilken grad påvirker tillit samarbeidet mellom statsråder og departementsråder?</i>	70
6.1.1	Innkjøring som statsråd.....	70
6.1.2	Tillitsbygging i embetsverket	72
6.1.3	Tillit og relasjoner.....	73
6.1.4	Delkonklusjon.....	75
6.2	<i>I hvilken grad påvirker makt samarbeidet mellom statsråd og departementsråd?</i>	76
6.2.1	Informasjonsmakt	76
6.2.2	Ekspertmakt	79
6.2.3	Delkonklusjon.....	80
6.3	<i>I hvilken grad påvirker grensesnitt samarbeidet mellom statsråd og departementsråd?</i>	81
6.3.1	Balansegang.....	82

6.3.2 Rollefordeling	83
6.3.3 Delkonklusjon.....	85
7.0 Konklusjon.....	86
7.1 Svar på problemstilling	87
7.2 Teoretiske implikasjoner	88
7.3 Praktiske implikasjoner	89
7.4 Kritikk til egen oppgave.....	89
7.5 Anbefalinger til videre forskning.....	90
8.0 Litteraturliste.....	91
9.0 Vedlegg	94
Vedlegg A	94
Vedlegg B	97
Vedlegg C.....	100
Vedlegg D.....	103

1.0 Innledning

Denne oppgaven har som hensikt å belyse samarbeidet mellom statsråder og embetsverket, sett i et ledelsesperspektiv. Både embetsverket og statsråder besitter svært viktige lederroller i det norske politiske systemet, og omfatter store ansvarsområder. Dagens ledelsesforskning er blitt *big business* (Mobley, Li, og Wang 2011), men omhandler i stor grad den private sektoren fremfor den offentlige. Samtidig er den offentlige sektoren en uunnværlig aktør for det norske velferdssystemet. Vi er svært interesserte i hvordan beslutningsprosessene mellom embetsverket og statsrådene foregår, da disse har som formål å ta hensyn til det norske folk både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv.

1.1 Tema og problemstilling

Agnar Kaarbø (2018) hevder i sin bok, *Politisk lederskap*, at regjeringen er Norges viktigste ledergruppe og at en vanlig rekrutteringsprosess er så godt som ikke-eksisterende. Statsrådsposten er ikke en stilling politikere søker på, de blir snarere spurt og har kort beslutningsfrist til å bestemme seg om de ønsker å ta stillingen eller ikke (Kaarbø 2018). Når statsråden takker ja til å lede et departement, møter de embetsverket som skal stå klare til å gjennomføre statsrådets politikk uansett politisk opphav, personlighet, kjemi, lederkvaliteter eller erfaring. Embetsverket skal fungere som den stabile aktøren som sikrer samfunnet en trygg fremtid, samtidig som de skal være statsrådets faglige eksperter innenfor det gitte departementet (Forsvarsdepartementet 2008).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samråd med statsministerens kontor, fastsatte syv retningslinjer i samarbeidet mellom statsråden og embetsverket i 2019. Hensikten med retningslinjene er å sette rammer for samspillet mellom politisk ledelse og embetsverk, da digitalisering og medialisering de siste ti årene har påvirket departementene betraktelig. Videre omhandler det å redusere mulighetene for at eventuelle dilemmaer i samspillet utvikles mellom partene (Moderniseringsdepartementet 2019).

Vi ønsker å se på samarbeidet mellom statsråder og departementsråder i et ledelsesperspektiv. For å best kunne gjøre dette hevder Agee (2009) at det ikke bare handler om å vinkle et kvalitativt spørsmål til fenomener, forståelse og persepsjoner, men at det også signaliserer relevansen til et gitt forskningsfelt (Agee 2009). Kandidatene hevder at samarbeidet mellom statsråder og embetsverk er i stor grad underkommunisert i Norge. Vi

ønsker derfor å rette oppgavens fokus på elementer som kan påvirke samarbeidet mellom rollene. På bakgrunn av dette er vår problemstilling;

Hva påvirker samspillet mellom statsråder og embetsverk?

For å belyse problemstillingen har vi utviklet følgende forskningsspørsmål:

1. I hvilken grad påvirker tillit samarbeidet mellom statsråd og departementsråd
2. I hvilken grad påvirker makt samarbeidet mellom statsråd og departementsråd?
3. I hvilken grad påvirker grensesnittet samarbeidet mellom statsråd og departementsråd?

1.2 Bakgrunn for oppgaven

Kandidatene ønsker at dette skal være en oppgave som kan fremme interesse for ledelse i den offentlige sektoren og belyse hvorfor temaet er sentralt å studere. Kandidatene har interesse for det politiske feltet og ønsker å knytte denne oppgaven opp til studiet som gjennomføres. Ledelse og politikk er på mange måter et samspill mellom flere sentrale aktører og spesielt i en offentlig kontekst. Hvert fjerde år stemmer nordmenn på politikere for å peke ut hvem som skal styre landet og ta beslutninger på vegne av folkets beste. Likevel virker det å være en fascinasjon av private ledere som leder sine bedrifter til milliardoverskudd og mottar hyllester fra sine kunder, følgere og medarbeidere. Politiske ledere og toppbyråkrater innehar sentrale posisjoner i det norske byråkratiet og er høyst sannsynlig det mest diskuterte ledelsesfeltet rundt matbordet i de norske hjem, men få vet hvordan de opererer, tar beslutninger eller samarbeider for å sikre Norges fremtid. Vi ønsker derfor å ta et dypdykk i de politiske prosessene mellom de folkevalgte lederne og offentlige byråkrater for å belyse deres historier og tilby ny kunnskap på feltet vi kaller norsk offentlig forvaltning.

1.3 Øvrige begrepsavklaringer

I dette delkapitlet vil det presenteres begreper med følgende definisjoner som vil brukes gjennomgående i oppgaven. Hensikten med å forklare og definere begreper er å redusere muligheten for tolkninger.

Samarbeid

Roschelle og Teasley (1995) hevder at samarbeid omhandler å løse en oppgave sammen. Arbeidsoppgavene blir fordelt og ansvarliggjort for å sikre at de involverte partene gjennomfører sin del av oppgaven for å oppnå et felles mål. (Ness 2014)

Grensesnitt mellom politikk og forvaltning

Brorström og Norbäck (2019) kaller overlappingen mellom politikk og administrasjon for *purple zone*. Begrepet beror seg på overlappingen mellom de to fagfeltene. Administrasjonen representeres av en blå farge og politikk representerer den røde fargen. Når en av partene trer inn i sonen blir fargen lilla. Forfatterne hevder videre at det eksisterer en felles forståelse for overlappingen da administrasjonen er eksperter på feltet og at de bør være involverte i politiske utforminger (Brorström og Norbäck 2019). I denne oppgaven vil begrepet purple zone bli omtalt som grensesnittet mellom politikk og administrasjon. Da grensesnittet blir definert som området hvor de to partene møtes, og på den måten kan påvirke hverandre.

Politisk skarphet

Begrepet *political astuteness* betegner et sett med evner, dømmekraft og kunnskap om interessenters verdier og mål. I denne oppgaven vil begrepet bli omtalt som politisk skarphet. Disse ferdighetene tar administrasjon i bruk når de er nødt til å forstå, tolke eller agere ut ifra politiske synspunkt, uten å være partipolitisk (Manzie og Hartley 2013).

1.4 Oppgavens struktur

Oppgaven deles inn i 7 kapitler. I **kapittel 1** har vi gitt en introduksjon av oppgavens formål, bakgrunn, problemstilling med forskningsspørsmål og til slutt en begrepsavklaring. **Kapittel 2** skal gi en innføring i det politiske systemet i Norge og har som formål å sette rollene statsråd og departementsråd i en kontekst. **Kapittel 3** tar for seg relevant teori som belyser menneskelige aspekter og teorier som kan påvirke et samarbeid (identitet, personlighet, relasjon og kommunikasjon). Videre skal oppgaven belyse hvordan makt, tillit og lojalitet påvirker samarbeidet mellom partene. Avslutningsvis i kapitlet beskrives eventuelle grensesnitt som kan oppstå mellom embetsverket og statsråden. **Kapittel 4** beror seg på oppgavens valg av metode, begrunnelse for forskningsdesign og datainnsamling. **Kapittel 5** presenterer funnene i datainnsamlingen som kandidatene har foretatt og belyser sentrale utsagn fra informantene. **Kapittel 6** omhandler diskusjon og drøfting av de empiriske funnene, opp imot teorien som er presentert tidligere i oppgaven, før det blir presentert delkonklusjoner til forskningsspørsmålene. **Kapittel 7** vil det presenteres en konklusjon hvor formålet er å svare på oppgavens problemstilling. Videre vil det legges frem teoretiske- og praktiske implikasjoner, samt kritikk av egen oppgave og anbefalinger til videre forskning.

2.0 Kontekst

I dette kapitlet skal vi redegjøre for hvordan den norske stat er bygget opp. Kandidatene starter med å greie ut om demokrati, storting, regjering og hvilke roller statsråden og departementsråden har. Videre vil det belyses hvordan partene samarbeider og sentrale lovbestemmelser. Kandidatene vil fremme tre saker som viser til samarbeid som ikke har fungert optimalt. Avslutningsvis vil embetsverkets syv plikter bli presentert.

2.1 Den norske modellen

Norge har demokrati som styresett og kan på den måten beskrives som et folkestyre. Enkelt forklart betyr dette at borgere med stemmerett tar beslutninger som angår folkestyret. Det finnes ulike måter å utøve demokrati på, men i Norge utpeker borgere representanter og overlater viktige beslutninger til de utpekte representantene. Et sentralt aspekt i demokratiet er at borgere både kan ta og gi tilbake makten de folkevalgte besitter (Grindheim, Heidar, og Strøm 2017). Videre har vi *Stortinget* som er selve statsmakten i Norge og representerer i høyeste grad folkeviljen. Stortinget er direkte forpliktet overfor samfunnsborgerne sine, hvor de velger sine representanter gjennom hemmelig valg. Etersom Norge har parlamentarisme som styreform, er Stortinget derfor en oppdragsgiver for regjeringen og

Statsadministrasjonen. Parlamentarisk styreform betyr at den sittende regjering styrer så lenge de har tillatelse fra nasjonalforsamlingen (Nordby 2018). Ifølge Grindheim, Heidar og Strøm (2017) er regjeringen den viktigste politisk institusjonen vi har i Norge. Statsministeren er statsrådets leder, og er vanligvis den mest innflytelsesrike enkeltpersonen i kongedømmet. regjeringen befinner seg i midten av styringskjeden i det demokratiske system og blir referert til som den utøvende makt.

I regjeringen sitter minst åtte norske statsborgere som kalles for statsråder, og de er departementenes øverste ledere. Under statsråden i hvert departement finner vi departementsråden, som er administrativ leder i departementene (Grindheim, Heidar, og Strøm 2017). Departementer og direktorater er hjertet av norsk statlig styring og har sentral kunnskap om hvordan samfunnet er strukturert, organisert og hvordan den fungerer i praksis (Christensen mfl. 2018). Departementene opererer i grenseland mellom det politiske system og forvaltning av samfunnsutvikling (Kolltveit 2016) og kan derfor anses som en maktfaktor i det politiske system (Christensen mfl. 2018).

2.2 Sentrale lovbestemmelser

Samarbeidet mellom statsråder og departementet er delvis regulert av lovbestemmelser, og kandidatene hevder det er nødvendig å gi en oversikt over de konstitusjonelle retningslinjene for partene. Disse vil legge grunnlaget for hvilke arbeidskrav og forventninger til samarbeid de to partene har for hverandre, og er i tillegg forankret i loven. Regjeringsinstruksen ble for første gang vedtatt den 23. mars 1909 og er en kongelig resolusjon (Fillet 2008). Dette innbefatter bestemmelser både for og om den norske regjeringen, samt de ulike departementene den styrer. Nedenfor presenteres de sentrale retningslinjene for partene og disse vil være med å belyse hvordan lovverket setter rammer og premisser for et samarbeid mellom statsråder og embetsverket. Det vil først presenteres to sentrale lover som omhandler opplysningsplikten partene har til stortinget, videre vil instruksene til statsråd og departementsråd bli belyst fra lovverket. Først presenteres et sentralt *demokratisk* aspekt gitt i grunnloven §82, angående opplysningsplikt overfor stortinget.

Regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Intet medlem av statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer.

Grunnloven §100 sjette ledd, som slår fast at det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Det vises dessuten til offentlighetsloven, forvaltningsloven, statens kommunikasjonspolitikk, etiske retningslinjer for stats tjenesten og til Difis veiledning i bruk av sosiale medier i offentlig forvaltning.

Statsrådene er i instruks for regjeringen (heretter regjeringsinstruksen) av 1909 tillagt en tilsynsplikt overfor embetsverket i §3:

Som departementchefer paaligger det statsraaderne, enhver for sit departements vedkommende, at paase og være ansvarlig for, at enhver til departementet indkommen sak tilbørlig behandles og fremmes til avgjørelse; at Statens ogehver borgers tarv nøie varetages; at offentlige regnskaper i ret tid avlægges, revideres og decideres; at departementernes embeds- og tjenestemænd tilholdes nøie at overholde sine plikter såvel med hensyn til tjenesten som like overfor almenheten.

§ 4 Departementsrådets arbeids- og myndighetsområde. Departementsråden er departementets høyeste faste embetsmann.

Departementsråden har til hovedoppgave å avlaste og å være rådgiver for statsråden i arbeidet med ledelsen og samordningen av departementets arbeid. Han skal sørge for at arbeidet i departementet utføres så rasjonelt som mulig. Han skal videre holde departementssjefen underrettet om arbeidet i departementet og straks gi denne melding om saker av særlig viktighet.

Departementssjefen kan gi departementsråden fullmakt til selv å avgjøre bestemte saker av nærmere bestemt art. Viktige saker skal dog alltid forelegges for departementssjefen

2.3 Når samarbeidet støter på utfordringer

Her ønsker kandidatene å trekke frem tre relevante historier om hvordan samarbeidet mellom statsråder og embetsverk ikke alltid fungerer optimalt. I media hører vi sjeldent om politiske og administrative problemer, spesielt når det kommer til enkeltpersoner og samarbeid.

Likevel kommer noen av sakene til overflaten og viser at posisjonene ofte er preget av høyt stressnivå, betente relasjoner og et samarbeid som ikke fungerer. Det er viktig å ta med at sakene nedenfor ikke viser et fullstendig nyansert bilde da samtlige politikere ikke har uttalt seg om situasjonene. Kandidatene hevder likevel at historiene illustrerer noen av utfordringene rollene kan møte.

“Tause Birgitte”

29. november 2006 er daværende kulturminister Trond Giske på forsiden av Norges største aviser etter å ha assosiert departementsråd Helge M. Sønneland med “Tause Birgitte” fra TVNorge-suksessen Casino på 1990-tallet. Det var i forbindelse med Giskes 40-års dag at kulturministeren skal ha gått på talerstolen og bedt Sønneland om å dele ut vinflasker til panelet. Ifølge Aftenposten skal dårlig personkjemi mellom Giske og Sønneland være en medvirkende årsak til Giskes kommentar og konsekvensen var at Sønnerland tok ut tre års permisjon og var dermed borte til neste stortingsvalg (*Dagens Næringsliv* 2006)

“Trofast rebell”

Robert Eriksson er en annen tidligere *arbeidsminister* som har vært frittalende og kritisk til eget departement etter sin egen avgangen. Han omtaler i sin egen bok *Trofast rebell for Siv og Erna*, at departementet med departementsråden i spissen har motarbeidet han fra dag én. Mannen som i 2013-2015 ledet NAV gjennom en IKT-modernisering, hevder at lederne i viktige direktorater samarbeidet med departementsråden for å få han vekk fra ministerposten. Han skriver videre i boken: “jeg sier ikke at de var illojale, men de forsøkte hele tida å ikke gjøre det jeg ba dem om” (Melgård 2016). Han har også hevdet ved gjentakende anledninger at departementet har en svært lav gjennomføringskraft.

“Nikkedukke i Finansdepartementet”

Kristin Halvorsen satt som finansminister fra 2005-2009 i den rødgrønne regjeringen. Hun ønsket i sin periode flere bærekraftige investeringer i Oljefondet, mens finansdepartementet mente at det var en dårlig idé (Morgen 2008). Da det ikke ble foretatt noen store investeringer innenfor bærekraft, gikk Venstres tidligere leder, Lars Sponheim, ut og hevdet at Kristin Halvorsen var en “nikkedukke” i finansdepartementet og at hun var mer lojal til embetsverket enn eget parti (Bergens Tidende 2006).(*Bergens Tidende* 2006)

2.4 Embetsverkets syv plikter

Det er naturlig å anta at det eksisterer flere eksempler som er like de vi presenterte ovenfor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i samarbeid med Statsministerens kontor utarbeidet syv plikter til Embetsverket, for å hindre at dilemmaer mellom embetsverket og statsråder skal oppstå. Departementsråd Eivind Dale hevder at embetsverket fungerer godt i

Norge, men at det likevel kan oppstå dilemmaer. De syv retningslinjene skal støtte de fire forvaltningsverdiene: demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet.

Retningslinjene kan også være relevant for ledere og medarbeidere innad i embetsverket og er presentert nedenfor (Moderniseringsdepartementet 2019).

Embetsverkets syv plikter

Plikter	Inneholder
Lovlighet	Gjør seg gjeldene når de iverksetter politiske vedtak, gi råd og foreslå tiltak til politikere innenfor lovens rammer.
Sannhet	Beror seg på at embetsverket hverken gir eller deler usannheter/uriktige opplysninger. Gjelder også opplysninger som kan virke villedende.
Lojalitet	Innebærer en plikt ovenfor sin statsråd til å gjennomføre arbeid i samsvar med arbeidsinstrukser som gis av ledelsen.
Faglighet og faglig uavhengighet	Omhandler vurderinger av alle relevante alternativer samt ta høyde for konsekvensene av en hver utredning, de plikter også å være åpne for faglige uenigheter eller diskusjoner.
Partipolitisk nøytralitet	Betjene statsråden og regjering uansett politisk opphav. Embetsverket plikter å sikre enhver sak grundig, faglig, og legebehandle alternativer som vurderes.
Åpenhet	Til en hver tid skal være intern åpenhet i forvaltningen det refereres til grunnloven §100 sjetten ledd (se sentrale lovbestemmelser). Intern åpenhet skal bidra til å sikre tillit mellom statsråd og embetsverk.
God styring og ledelse	Går ut på effektiv bruk av ressurser samt følge de fullmakter som er gitt av statsråd. Det poengteres at effektivitet omhandler <i>kostnadseffektivitet, formålseffektivitet og prioriteringseffektivitet</i> for å sikre størst mulig måloppnåelse.

(Moderniseringsdepartementet 2019).

I denne oppgaven er det sentralt å se på de syv pliktene til embetsverket for å få en forståelse for embetsverkets rolle i samarbeid med den sittende statsråd. Pliktene må sees i sammenheng med de sentrale lovbestemmelsene og danner grunnlaget for en helhetlig forståelse av rollene. Dersom det skulle oppstå et dilemma, vil plikten *lovlighet* eksempelvis overgå *lojalitetsplikten*. Retningslinjene skal ikke nødvendigvis gi konkrete svar til de ulike dilemmaene, men bidra til å komme frem til gode løsninger (Moderniseringsdepartementet 2019).

2.5 Oppsummering

Statsråd og departementsråd besitter to av Norges viktigste stillinger i den offentlige administrasjonen, og skal være driverne bak politiske utforminger og gjennomføringer. Et

sentralt spørsmål kan være om rikets effektivitet påvirkes av rollene, da det baserer seg på partenes samarbeid som delvis reguleres av de *konstitusjonelle* lovene.

Statsråden er bundet til sitt departement for å kunne få gjennomslag for regjeringens politikk. Departementsråden er statsrådets faglige rådgiver og skal bistå deretter. I Norge er samarbeid, lojalitet og tillit viktig for at departementene skal gå rundt og mye tilsier at dette ligger til grunn. Likevel fungerer ikke samarbeidet alltid optimalt og moderniseringsdepartementet har utformet syv plikter som skal fungere som retningslinjer for embetsverket i ulike problemstillinger.

3.0 Teori og forskningslitteratur

I dette kapitlet skal kandidatene redegjøre for menneskelige aspekter ved politisk ledelse, hva som kan påvirke et samarbeid, samt forskningslitteratur som setter fokus på samarbeidet mellom politisk ledelse og administrasjon. Kandidatene hevder det er relevant å belyse de menneskelige aspektene som kan påvirke et samarbeid. Det vil derfor presenteres teori som omfatter identitet, personlighet, relasjon og kommunikasjon. Videre vil de tre aspektene makt, tillit og lojalitet fremheves da det er rimelig å antas at disse faktorene påvirker samarbeidet mellom statsråd og departementsråd. Avslutningsvis vil det presenteres forskningslitteratur som omhandler forskning på grensesnitt mellom politisk ledelse og administrasjon. Det vil her bli tatt utgangspunkt i både norske og internasjonale kilder for å skape en bredere kontekst, da det er begrenset hvor mye forskning som finnes på grensesnitt mellom statsråder og departementsråder i Norge.

3.1 Mellommenneskelige aspekter ved lederskap

3.1.1 Identitet

Stæhr og Nissen i *identitet og utvikling* (1985) definerer *identitet* som en erkjennelse av individets interaksjon med omgivelsene. Omgivelsene tildeler også individet rolleoppfatninger og følelsesmessige opplevelser. Identitet beror seg derfor på hvordan mennesker oppfatter seg selv (personlighet) og hvordan mennesker tror at andre oppfatter den. Da Stæhr og Nissen (1985) definerer identitet som individets interaksjon med omgivelsene, er det viktig å påpeke at interaksjoner er et svært vidt begrep. Det er derfor nødvendig å sette begrepets definisjon opp mot den rollen individet besitter (Stæhr og Nissen 1985).

I boken *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about management* (2014) av Cunliffe. Setter forfatteren identitet opp mot et ledelsesperspektiv, og forklarer at identitet omhandler lederens søken etter å forme og skape en mening ut av deres nærvær, for både andre og seg selv. Ifølge Cunliffe (2014) vil ledere aktivt forsøke å forme sin identitet. Hun hevder at det er et skille mellom å inneha en rolle som leder og å aktivt identifisere seg som en. En rolle er noe en leder blir gitt og er ofte generalisert ved faste kategorier og arbeidsbeskrivelser som legger føringer for rollens utførelse. Roller gjør ofte at individer blir passive i sin tilnærming og aksepterer sin posisjon. Identitet kan betraktes som et holistisk og flytende konsept, hvor en etterstreber å møte forventningene som man tillegger seg selv eller andre. Man ønsker altså å fylle et ideal som utformes gjennom sitt livsløp, eller ved sentrale hendelser i livet. Cunliffe (2014) trekker frem Watson (2008) sin definisjon, hvor *identitetsarbeid* er en gjensidig prosess hvor personer streber etter å identifisere seg selv i ulike kontekster. Eksempelvis hvordan lederrollen, eller familielivet skaper ulike forventninger til personens identitet, og legger føringer for hvordan rollen utføres (Cunliffe 2014).

Rhodes og Hart i *The Oxford Handbook of political leadership* (2014) hevder at ledere aldri kun er ledere. Å beskrive en leder i mangel av kontekst vil være problematisk, da det å lede er situasjonsbetinget. Eksempelvis kan ledelse utøves i en organisasjon, et politisk parti, en religion eller en sekt. Forholdet mellom en leder og dens følgere vil alltid være preget av en form for sosial kontakt. Ledere kan anses som talspersoner for en gruppe med en felles forståelse og interesser, dermed snakker lederen på vegne av gruppen fremfor egne interesser. Det finnes ingen faste kvaliteter for å lede alle typer mennesker, et sett med lederkvaliteter kan bli vektlagt i større grad hos en gruppe fremfor en annen. Rhodes og Hart (2014) argumenterer også for at sosial identitet ikke begrenses til en type lederstil, men defineres av lederens evne til å knytte sammen en sterk relasjon mellom person, politikk og gruppe. Samarbeidet mellom statsråd og embetsverket trenger altså ikke å baseres på en type lederstil (Rhodes og Hart 2014). I praksis gjør det at ulike statsråder, så vel som departementsråder, kan identifisere seg selv med ulike lederstiler og dermed opprettholde et effektivt samarbeid. Ledere fungerer derfor som entreprenører av identitet (Rhodes og Hart 2014)

Stæhr og Nissens (1985) definisjon av identitet er preget av det praktiske aspektet fremfor det akademiske. Det vil si at definisjonen ikke gir svar på alle aspektene ved identitet, men kun det nødvendige som gir grunnlag for å forstå hvorfor mennesker handler som de gjør. Cunliffe (2014) påpeker at identitet er noe en leder bærer med seg og forsøker å utøve i alle

interaksjoner som oppstår mellom mennesker. Identitet er et flytende konsept og forskjellen mellom det metafysiske og den faktiske virkeligheten kan være stor. Cunliffe (2014) hevder videre at ledere aktivt bør forme sin identitet, men da forutsettes det at denne identiteten er avklart hos individet. Det hevdes videre at kontekst er med på å forme en persons identitet, og da vil være rimelig å anta at dette gjenspeiler en langsiktig prosess, fremfor en aktivisering i møte med en ny rolle eller kontekst slik Cunliffe (2014) påpeker.

Rhodes og Hart (2014) hevder at lederskap er situasjonsbetinget og må derfor sees i kontekst. Det kan likevel argumenteres for at alle typer lederskap ikke er like effektivt, til tross for at forskningen ikke klarer å bevise en sammenheng som gir bedre resultater enn andre. Et viktig element i denne konteksten som kan trekkes frem er kulturforskjeller. Ulike kulturer fremmer ulik praktisering og identifisering av lederrollen. Da både Stæhr og Nissens (1985), Cunliffe (2014) og Rhodes og Hart (2014) er internasjonale kilder kan det derfor stilles spørsmål til overførbarheten i begrepsavklaringene. Rhodes og Hart (2014) henviser til internasjonale studier, men det kan være rimelig å anta at deres overførbarhet til den norske modellen ikke er like hensiktsmessig.

3.1.2 Personlighet

Cervone og Pervin definerer *personlighet* i Kaufman og Kaufman (2015) som en fellesbetegnelse for menneskets psykologiske trekk over en periode, som former et typisk atferdsmønster. Personlighet blir i dagligtalen ofte brukt for å forklare menneskets karakteristika. I fagpsykologien hevder de derimot at begrepet personlighet ikke innehar noen spesifikke egenskaper, og er dermed verdinøytralt. I deres perspektiv har alle individer en unik personlighetsprofil og illustrer eksempelvis hvorvidt en person er innadvendt eller utadvendt, følelsesmessig eller ikke følelsesmessig stabil. Disse egenskapene skal danne en profil som er særegent for det enkelte individ over tid. Personlighetspsykologien ønsker å undersøke individet som helhet, hvor det komplekse samspillet mellom tanker, følelser og atferd utfolder seg (Kaufmann og Kaufmann 2015).

Ifølge Karp (2014) har *personlighet* etter den tradisjonelle forskningen blitt forstått som en struktur fremfor en prosess. Dette synet har vært preget av et fokus på følelser, handlinger og tanker i form av en fast eller delvis fast struktur. I nyere forskning fokuseres det i større grad på dynamiske elementene som påvirker individet gjennom hele livet. Karp (2014) hevder at

de dynamiske elementer kommer til uttrykk på grunnlag av motivasjon, behov og situasjonsbestemte variabler (Karp 2014).

Rhodes og Hart (2014) oppsummerer forskningen på sammenhengen mellom personlighet og ledelse fra 1900-tallet til i dag. På 1900-tallet ble det utviklet teknikker innen psykometrisk analyse av ledere og deres personlighet, for å vurdere lederens kvalitet. Dette førte til en oppblomstring på forskningsfeltet, som ledet til sammenligningsstudier som eksempelvis Ralph Stogdill (1948) og Richard Mann (1959), som til sammen undersøkte 600 studier. De konkluderte med at det finnes lite bevis som indikerer at enkelte personlighetskvaliteter er avgjørende hos en leder. Disse konklusjonene førte til fall i personlighet- og lederskapsforskning.

I senere tid ble det fokus på forholdet mellom IQ (intelligenskvotient) og EQ (emosjonell intelligens) i ledelsesforskning. Visse kvaliteter i IQ og EQ ble sett på som essensielle, men forskningen skiftet likevel over til å undersøke de ansattes persepsjon av en leder. Fokuset ble rettet mot lederens evne til å forme hvordan ansatte så på lederen, også kalt “fake it till you make it” (Rhodes og Hart 2014). Da det oppstod både empiriske og konseptuelle problemer med å finne en spesifikk lederstil som skulle passe enhver kontekst, forstod man at effektivt lederskap muligens er situasjonsbetinget. Rhodes og Hart (2014) hevder det er usikkert hvilke personlige kvaliteter som er viktige for å lede et departement. Ledelse har altså fått et definisjonsproblem, for å forstå ledelse hevder Rhodes og Hart (2014) at vi må sette ledelse inn i en kontekst og *kun* da, kan vi forstå hva det er som foregår (Rhodes og Hart 2014).

Cervone og Pervin i Kaufman og Kaufman (2015) peker på to forskjellige tilnærminger for å forstå personlighet; dagligtale og fagpsykologi. Forskere velger i dag ulike psykologiske tilnærminger for å forstå begrepet personlighet, og det finnes primært syv hovedretninger **kilde**. Med andre ord er personlighet et svært komplekst begrep som ikke kan forklares ved hjelp av en eller to definisjoner, men må sees på som et samspill i et større bilde. Rhodes og Hart (2014) forsøker i sin bok å gi en kortfattet oversikt over sammenhengen mellom personlighet og ledelse. Det kan argumenteres for at skillet mellom de ulike epokene blir meget forenklet, samt at det blir referert til tidligere forskning som fortsatt kan være høyst relevant. Videre hevder Rhodes og Hart (2014) at vi må sette ledelse inn i en kontekst og *kun* da har vi muligheten til å forstå hva som foregår. En slik tilnærming kan skape problemer, da

det kan tenkes at ulike kontekster og situasjoner vil frembringe veldig mange lederegenskaper og dermed vil en oversikt være vanskelig å etablere.

3.1.3 Relasjoner

Yukl (2013) trekker frem at lederskap kan anses som et resultat av sosial interaksjon og påvirkningsprosesser av personer i organisasjonen. Han argumenterer for at lederskap som helhet ikke kan forstås uten det dynamiske og sosiale systemet som gir begrepet kontekst. En leder kan derfor defineres av sine ansatte som en person med evnen til å påvirke både det relasjonelle, så vel som den kollektive aktiviteten innad i organisasjonen. I praksis kan ikke relasjoner ses på som en ordinær arbeidsoppgave, hvor man starter på et sted og kommer i mål på et annet sted. Det er med andre ord en kontinuerlig prosess som krever både vedlikehold, modernisering og konstant aktivisering av de ulike partene (Yukl 2013).

Binney, Williams og Wilke (2012) mener at gode relasjoner på arbeidsplassen er avgjørende for ledere. Funnene i forskningen indikerte at ledere har så mange arbeidsoppgaver, at de fokuserer i mindre grad på den menneskelige delen av ledelse. Det å skulle håndtere denne delen virket som bristepunktet for enkelte ledere i undersøkelsen. De tar også opp dilemmaet om *hvorfor* ansatte gjør det de gjør. De poengterer videre at det ikke handler om vennskap på arbeidsplassen, men relasjoner. Relasjoner omhandler å gjensidig akseptere hverandre for hvem de er, til tross for at partene kanskje ikke ville samarbeidet i en perfekt verden. Forskere illustrerer videre at om det er gode relasjoner på arbeidsplassen er det en lavere terskel for å spørre om hjelp, være saklig uenig, å føle seg hørt. Binney, Williams og Wilke (2012) er spesielt fokuserte på å knytte bånd mellom ledere og ansatte, altså det å se på rollene som en helhet fremfor et skille. De trekker frem et kritisk punkt ved lederens evne til å skape en produktiv fremtid som omhandler å komme i kontakt med hele gruppen fremfor noen enkelte individer (Binney, Wilke, og Williams 2012).

Ifølge Cunliffe (2014) er det uenighet om ledelse og etikk er motstridende termer. Det argumenteres på en side at man skal representere eiere og toppledere på deres jakt etter effektivitet og profitt. På den andre siden ønsker man å opptre moralsk og etisk riktig overfor ansatte i organisasjonen. Man står altså ved et skille hvor man enten må se sine ansatte som et middel for å nå målet, eller opptre på en måte som setter de ansattes behov i første rekke. På samme måte som en organisasjon kan gå konkurs ved å ikke tjene nok penger kan også en regjering miste sin troverdighet om en ikke får gjennomført noe av politikken som er lovet.

Lederen blir satt i en posisjon hvor en må velge hvilke relasjoner som skal pleies (Cunliffe 2014).

Kandidatene stiller spørsmål til om den gjennomgående teorien på dette feltet legger til grunn hva som skal gjøres for at relasjonen skal fungere optimalt. Hva skjer hvis kjemien ikke stemmer overens? Hva gjør statsråden og departementsråden hvis relasjonen innad i en organisasjon ikke fungerer optimalt? Dette er aspekter kandidatene ønsker å belyse senere i oppgaven.

Boken til Binney, Williams og Wilke (2014) er basert på åtte casestudier og 40 intervjuer hvor de til sammen har brukt fire år på forskningen. De har derimot ikke oppgitt områder hvor feltstudiene er blitt gjennomført, det er derfor nevneverdig å trekke frem at forskningen kunne utviklet seg helt ulikt med tanke på kulturforskjeller. Kritikken til Cunliffe (2014) og Yukl (2013) blir også områdetilknyttet ettersom ulik kultur kan svare til ulikt lederskap.

3.1.4 Kommunikasjon

Kommunikasjon er et sentralt tema for enhver organisasjon og det finnes mange ulike former for å kommunisere med hverandre. Erlie (2003) definerer intern kommunikasjon som:

“(...) informasjonsflyten og utviklingen av ideer og synspunkter mellom ledere og medarbeidere, og også kommunikasjonen mellom enkeltpersoner og grupper på forskjellige nivåer og i ulike enheter eller deler av organisasjonen” (Erlie 2003, 17).

Erlie (2003) hevder at kommunikasjon er viktig i organisasjoner og beror seg blant annet på å få ansatte til å gjennomføre arbeidsoppgaver. Det er essensielt at det er et godt samspill med ledelsen og de ansatte, slik at arbeiderne føler seg motivert og kan bidra til at organisasjonen når sine mål. Statsråden er ansvarlig for å kommunisere en ønsket politisk retning, mens departementsrådets ansvar ligger i å implementere denne retningen til sine ansatte. Det betyr nødvendigvis ikke at de er gode på internkommunikasjon. Videre skriver Erlie (2003) at kommunikasjon ikke alltid er planlagt og at det foregår mye uformell kommunikasjon som ikke er under ledelsens kontroll (Erlie 2003).

Cunliffe (2014) skriver at kommunikasjon ofte er problematisk i organisasjoner, til tross for at det er økt bevissthet på kommunikasjonens viktighet. Hun trekker spesielt frem at innhold og meningsdannelse ofte har et avvik. En toveiskommunikasjonsprosess består hovedsakelig av at en *sender* utformer et budskap til *mottaker* som dekodeer dette budskapet på sin egen måte. Hun poengterer videre at det handler om å utforme budskapet på *riktig* måte, i det legger hun at et budskap skal ha lik mening for flere personer. Hvis budskapet ikke gir lik mening som senderen ønsker oppstår det noe hun kaller *dualisms*. Det beror seg på at budskap kan tolkes på ulike måter. Mening konstrueres av følelser, tanker og kontekst personen befinner seg i. Alt dette har innvirkning på hvordan budskap gir mening for enkeltpersoner og gjør at kommunikasjon i organisasjoner er utfordrende (Cunliffe 2014).

Alvesson og Sveningsson (2003) legger frem interessante funn i sitt empiriske arbeid, hvor de trekker frem viktighet av lederens evne til å lytte til sine ansatte. Flere av informantene i studien trekker frem lytting, som et helt essensielt aspekt ved god ledelse. Ved å aktivt bruke lytting gir man de ansatte en følelse av inkludering og bli sett. Andre informanter hevdet også at lytting bidro til å øke følelsen av samhold. Det at lederen viser interesse for den ansattes arbeid i form av lytting, fremhever lederens gode intensjoner overfor sine ansatte og kan opprettholde deres selvtillit over tid. Til tross for funnene problematiserer Alvesson og Sveningsson lytting som en viktig aktivitet for ledere, da de poengterer at dette er en svært triviell aktivitet. Lytting og samhandling er en triviell aktivitet i organisasjonen, men når en leder gjør dette, blir det ansett som merkverdig (Alvesson og Sveningsson 2003).

Det kan diskuteres hvorvidt Alvesson og Sveningssons (2003) artikkel er representativ da forskningen er foretatt i Biotek (biologisk teknologi). Om de hadde tatt for seg andre organisasjoner kunne dette bidratt med flere, kanskje mer sprikende resultater som kunne vært et spennende bidrag til artikkelen. Det kan diskuteres om Cunliffe (2014) har overproblematisert teamet. Hennes argumentasjon baserer seg på svært komplekse ideer om koding og dekoding av informasjon. Denne informasjonen vil altså gi en svært subjektiv mening for hvert individ. Kandidatene mener likevel at innad i en organisasjon vil man ha visse strukturelle og kommunikative ferdigheter som ligger latent. Dermed vil ulike oppfatninger om et tema kunne kanaliseres inn i slik retning, som gjør at kommunikasjonen fortsatt blir effektiv. Erliens (2003) bok er basert på egne oppfatninger og erfaringer med en praktisk tilnærming. Det kan derfor antas at disse oppfatningene vil basere seg på subjektive

virkelighetsoppfatninger, samt en praktisk utførelse av kommunikasjon som i stor grad er preget av erfaring. Boken ble først publisert i 1997 og tar i den grad mindre høyde for den teknologiske utviklingen, som virkelig er tatt i bruk på 2000-tallet. Det kan derfor tenkes at kommunikasjon som aspekt, mister en sentral bidragsyter i den moderne måte å kommunisere på.

3.1.5 Romantisering av lederskap

I artikkelen *The Romance of leadership* (1985) ønsker forfatterne å undersøke om mennesker har et romantisk syn på viktigheten av ledelse. Formålet med studien er å undersøke hva ledere egentlig gjør, og hvordan det eventuelt kan knyttes opp til begrepet ledelse. I følge Meindl, Ehrlich og Dukerich (1985) virker det som deltakere og observatører av ledelse har knyttet et romantisk forhold til det heroiske begrepet "å lede". Det argumenteres i studien at ledelse er en subjektiv opplevelse hvor hvert individ tillegger lederen egenskaper som egentlig reflekterer organisasjon i sin helhet. På denne måten bruker man lederen som en overordnet forklaring til alt som foregår i organisasjonen. Hvis organisasjonen gjør det bra, peker de ansatte på egenskapene til lederen, men om det går dårlig, peker de på manglene ved lederen. Hvis dette stemmer kan det vurderes om de ansattes bidrag blir underkommunisert og på den måten minimerer hvert enkelt bidrag i organisasjonen.

Forfatterne undersøkte videre attribusjonene som kan knyttes til lederen og de resultatene organisasjonen oppnår. I følge Meindl, Ehrlich og Dukerich (1985) peker bevisene mot at det tradisjonelle ledelsesfenomenet overgår både de logiske og empiriske bevis, som faktisk kan spores tilbake til lederen og dens attribusjoner. Bevisene er gjennomgående I flere lignende studier og på den måten styrker det den potensielle fascinasjonen vi har til lederen. Studien konkluderer med at vi må revurdere det tradisjonelle synet på at ledelse er noe heroisk og se på de logiske og empiriske bevisene som beskriver realiteten. (Meindl, Ehrlich, og Dukerich 1985)

I studien hevder de å studere lederens attribusjoner tilknyttet lederen, det kan stilles spørsmål ved om Meindl, Ehrlich, og Dukerich (1985) studerte de riktige attribusjonene. Kandidatene trekker også frem at denne litteraturstudien har brukt titler til å klassifisere ulike artikler. Svakheten ved en slik tilnærming kan være at eventuelle målinger klassifisere I feil kategori og er dermed en feilkilde I studien.

3.1.6 Mellommenneskelig ledelse: de viktigste funnene

Identitetsarbeid påvirkes i stor grad av lederens aktivisering av lederrollen han eller hun besitter. Likevel er identitet et tvetydig begrep og det kan argumenteres for subjektive oppfattelser av hvilke ledere eller lederstiler man identifiserer seg med. Personlighet kan i generelle trekk kobles til atferdsmønstre over en lengre periode og har ifølge Rhodes og Hart (2014) vært en gjenganger for vurdering av hvilke personlige kvaliteter, som er viktige for å lede. Ledelse har derfor fått et definisjonsproblem, og vi er nødt til å sette ledelse inn i en kontekst og kun da kan man forstå hva det er som foregår.

Relasjoner anses av Yukl (2013) som et resultat av sosial interaksjon og påvirkningsprosesser, innad i en organisasjon. Det trekkes også frem at lederens evne til å smøre sosiale relasjoner i ulike kontekster, er sentralt. Her trekkes det frem to ulike perspektiver på hvilke relasjoner som bør prioriteres. Cunliffe (2014) hevder det bør tas vurdering på hvilke relasjoner som skal pleies, på den andre siden argumenterer Binney, Williams og Wilke (2012) at et breddefokus i relasjonsbyggingen er sentralt. Cunliffe (2014) anser kommunikasjon som svært viktig i organisasjoner og det rettes et stort fokus på internkommunikasjon, likevel er dette noe organisasjoner virker å ha utfordringer med. En senders utforming og en mottakers tolkning kan være svært divergerende, noe som igjen kan skape ulike synspunkter knyttet til et utsagn. Alvesson og Svenningsson (2003) trekker frem lytting som et viktig aspekt ved ledelse. Det argumenteres for at aktiv lytting kan skape en tilhørighet hos de ansatte. I artikkelen til Meindl, Ehrlich og Durkerich (1985) hevdes det at lederens påvirkning på en organisasjon blir overvurdert ifølge de logiske og empiriske faktaene som blir presentert i studien. De hevder videre at ledelse ikke trenger å være et mystisk konsept, men kan være et resultat av organisatorisk effektivitet fremfor lederens personlige egenskaper.

3.2 Hva kan påvirke samarbeidet?

3.2.1 Makt

Melbye og Kval (2013) forklarer i *politikk og makt* at: "Makt er evnen til å få viljen sin gjennom, til tross for at andre gjør motstand" (Melbye og Kval 2012). I boken til Melbye og Kval (2012) fremmer de en *offensiv* og en *myk* tilnærming til makt. Ved en offensiv tilnærming fremmer individer viljen sin gjennom trusler, lovnader og press for å få gjennomslag. En mer forsiktig fremtoning av maktprinsippet skjer i form av en overbevisning

eller diskusjoner. Denne myke formen for maktbruk beskriver de som påvirkning. Ifølge Yukl (2013) blir *påvirkning* beskrevet som selve kjernen av begrepet lederskap. Han hevder videre at for å være en effektiv leder, er det nødvendig å påvirke mennesker til å gjennomføre gitte arbeidsoppgaver. I store organisasjoner er effektive ledere avhengig av å påvirke sine overordnede og underordnede. Max Weber definerer makt som: «Makt betegner enhver sjanse til å gjennomføre sin vilje innenfor en sosial relasjon, også på tross av motstand (...)» (Engelstad 2019) Yukl (2013) har derimot fokusert på en annen definisjon fra Mintzberg (1983) og Pfeffer (1981, 1992): den beror seg på menneskets evne til å påvirke hverandre innad i organisasjoner. Makt blir av Yukl beskrevet som en “agents” evne til å påvirke “målpersoner”, altså personer som er sentrale for at en situasjon, kontekst eller avgjørelse faller i agentens favør (Yukl 2013).

Karp (2014) hevder «Makt er evnen til å få noe til å skje». Noen akademikere vil hevde at makt omhandler evnen til å få andre mennesker til å gjennomføre noe de ikke ville gjort, eller være et hinder i noe mennesker ønsker å gjøre. Vi kan derfor si at makt skaper et avhengighetsforhold, der noen sitter på enten ressurser, kontakter, påvirkninger eller andre aspekter som kan skape en skjevhet i forholdet. Alle former for avhengighet skaper makt og maktmisbruk. Eksempelvis sitter embetsverket med mye informasjon som statsråden er nødt til å ha for å kunne ta *riktige* beslutninger som vedrører et spesifikt sakfelt (Karp 2014). Derav vil embetsverket sitte med makten og statsråden vil derfor være avhengig av embetsverket. Flere forskere hevder at makt er et *strukturelt fenomen*. Makt kontrolleres av den overordnede part, det vil si at individet med makt både er utøver og kontrollør. Karp (2014) viser til at andre teoretikere påpeker egenskapen om det mellommenneskelige aspektet ved begrepet makt. Tanken om mellommenneskelige relasjoner har ulikheter da den sterke i relasjonen forventer å få gjennomslag for sine ønsker.

Ifølge Sørhaug (1996) står enhver organisasjon mellom en paradoksal spenning mellom begrepene tillit og makt. Innen samfunnsvitenskapen har maktbegrepet blitt definert og redefinert et antall ganger uten å ha en tilstrekkelig definisjon som dekker begrepets helhet. Derfor argumenterer Sørhaug for at det er vanskelig å se på makt med kun en definerbar analytisk måte uten å miste sentrale dimensjoner av begrepet. Sørhaug (1996) forklarer videre at makt er noe enkelte har - posisjoner og utfoldelser gjennom handling er knyttet til både en prosess og en tilstand. Hans enkle og tvetydige definisjon av makt beskrives som kapasiteten i personer eller institusjoner til å få folk til å gjennomføre handlinger de sannsynligvis de ikke

ville gjort på egenhånd. Det flytende uttrykket som er en illustrasjon for å dekke de “tomme” rommene i meningsdanningen i konkrete situasjoner, skal gi både innhold og flertydighet til en gitt kontekst. Han hevder derfor at makt er et metabegrep, og at bruken av makt ikke gir en forklaring eller ny innsikt i seg selv. På en annen side kan begrepet dekke argumentasjoner og forklaringer som kun vil gi en konkret mening i en konkret kontekst. På bakgrunn av Sørhaug (1996) kan det hevdes at ulike typer makt får forskjellige meninger i konkrete situasjoner (Sørhaug 1996).

Som vi ser i litteratur er det svært forskjellige definisjoner på hva som er makt og begrepets omfang i sin helhet. Melbye og Kval (2013) argumenterer for at makt beror seg på å få sin vilje igjennom, til tross for motstand. Yukl (2013) vektlegger i større grad et fokus på evnen til å påvirke en målperson. Det virker som begrepet makt ikke kan defineres, med mindre det blir satt i en sosial kontekst.

Yukl (2013) legger frem at det er ulike former for kilder til makt som kan påvirke eller overbevise andre personer eller situasjoner. Han har klassifisert ulike kilder av makt med inspirasjon fra French og Raven (1959). Ut ifra disse klassifiseringene er det trukket frem to sentrale kilder til makt, og det kan hevdes at de er relevant til samhandlingen mellom embetsverket og politisk lederskap (Yukl 2013).

Ekspertmakt

Ekspertmakt er en form for personlig makt i organisasjoner, som omhandler kunnskap og ferdigheter. Ekspertise er en kilde til makt, men kun hvis andre er avhengig av agentens råd. Jo viktigere et problem er for den underlegne, jo mer makt flyttes over til den overlegne. Avhengigheten øker når den underlegne ikke kan finne andre kilder, som kan tilby den samme kunnskapen som den overlegne besitter. En annen sentral faktor som må tas høyde for er gjenkjenningen av kunnskap. Den overlegne kan i prinsippet sitte med så mye kunnskap han eller hun vil, men hvis den underlegne ikke er klar over denne kunnskapen, vil den ikke bli utnyttet og dermed har ikke den overlegne ekspertmakt. Ekspertise er en kilde til makt kun hvis andre er avhengig av den overlegne for råd. Eksempelvis jo viktigere problemet er for statsråden, desto mer makt sitter departementsråden med (Yukl 2013).

Informasjonsmakt

Kontroll over informasjon er en svært sentral kilde til makt. *Informasjonsmakt* involverer tilgang og kontroll over vesentlig distribusjonskanaler som er vesentlig for nødvendig informasjon. Det er mange måter å besitte informasjonsmakt, men vi ønsker å fremheve to aspekter. Den første er ledelsens posisjon og kontroll over informasjon de underordnede ikke har tilgang på. Denne ovenfra-og-ned-informasjonen kan ofte relateres til et standard hierarki og representerer den klassiske tankegangen av informasjonsmakt. En annen form som blir mer relevant er informasjonsmakt som besittes nedenfra og oppover i systemet. Her sitter medarbeiderne på informasjon som er helt avgjørende for lederne å ha kunnskap om.

Yukl (2013) fremmer et annet syn på informasjonsmakt, det beror seg ikke på den eksplisitte tilgangen på informasjon, men hvilken informasjon som blir gjort tilgjengelig. Det han trekker frem er altså at personer kan *påvirke* eller *selektivt vurdere* hvilken informasjon som skal bli gjort tilgjengelig for den andre part. Kontrollerer man en slik type informasjon kan det være enklere å begrunne sine avgjørelser og dekke til feil avgjørelser ved å vise til manglende alternativer. Det finnes flere måter å *påvirke* denne informasjonen på, eksempelvis kan man *mistyde* informasjon, *feiltolke* data eller *vinkle* informasjonen til egen vinning. Ved en slik type påvirkning kan man skape en skjevhet av informasjonstilgang og dermed tilegne seg informasjonsmakt oppover, nedover og innover i organisasjonen. Ettersom statsråder ikke «trenger» hverken erfaring eller kompetanse når de blir valgt som statsråd, vil det i teorien tilsi at departementet sitter med en viss form for makt, til tross for at statsråden er den øverste sjef (Yukl 2013).

3.2.2 Tillit

Intensjoner og motiver har de siste 40 årene preget forskningen på tillit i organisasjoner. Deutsch (1960) hevder at tillit kommer av individets forventninger og håp av positive intensjoner og handlinger som gjennomføres av mottaker (Lewicki, McAllister, og Bies 1998) I nyere tid har forskningen i større grad rettet seg mot atferd og handlinger. Lewicki, McAllister og Bies (1998) definerer tillit som positive forventninger angående en annens adferd, og mistillit når det gjelder negative forventninger angående en annens adferd.

Rousseau m.fl. 1998 gjengitt i Karp (2014) hevder at “tillit er en sårbar psykologisk tilstand hvor det knyttes positive forventninger til handlinger fra andre” (Karp 2014, 199).

Karp (2014) skriver videre at tillit bærer preg av meningsdannelse, og omhandler ofte sammenhengen mellom menneskets antagelser om andres eller egne handlinger. Videre skriver han “tillit er vanskelig å få, men lett å miste” (Karp 2014, 199).

Sørhaug (1996) hevder at det samfunnsvitenskapelige begrepet tillit er svært diffust.

Han argumenterer videre for at tillit har flere aspekter og dermed er vanskelig å forstå, noe som gjør at begrepets meningsinnhold kan bli svakere og i visse kontekster omtrent håpløst. Tillit skaper en splid ved at det på den ene siden betinger sosial samhandling, mens på den andre siden paradoksalt nok løser samhandlingen på en tilfredsstillende måte. Han bruker analogien “venter på en pakke som enda ikke er kommet” som en beskrivelse av tillitsbegrepet. Tillit forutsetter altså en gjensidig forventning om at noe vil forekomme uten at det har truffet. Sørhaug (1996) hevder at å be om tillit er vanskelig da det åpner opp for muligheten for at det ikke eksisterer.

Da statsråd og departementet både institusjonelt og personlig skal samarbeide, er det svært viktig at partene bygger tillit til hverandre. Samarbeidet skal belage seg på viktige beslutninger for landets beste, og det er derfor sentralt at alle kortene ligger på bordet. Binney, Williams og Wilke (2012) har et sentralt poeng når det gjelder tillit på et generelt grunnlag, nemlig at det ikke alltid er mulig å ha fullstendig tillit til hverandre, men at det er vesentlig at begge parter opplever fravær av mistillit (Binney, Wilke, og Williams 2012).

Tillit blir i likhet med makt definert på ulike måter. Definisjonene av tillit varierer fra en positiv forventning om en handling som ikke har forekommet (Lewicki McAllister og Bies 1998). Karp (2014) definerer tillit som “en sårbar psykologisk tilstand” og Sørhaug (1996) bruker illustrasjonen “å vente på en pakke som enda ikke er kommet”. Alle fremmer ulike aspekter ved begrepet tillit, noe som gjør at en felles definisjon er vanskelig. Videre forskning kan møte på utfordringer da begrepet virker vanskelig å måle og meningsinnholdet ikke er godt nok definert.

3.2.3 Lojalitet

Erlie (2003) hevder at det å være lojal ikke er det samme som å adlyde. Hun sikter til at det å opptre lojalt fullt og helt kan inneholde illustrasjoner om sentrale motforestillinger, og kritisk tankegang i utformingen av en sak. Når en beslutning først er tatt forventes det at de ansatte er lojale deretter. Lojalitetsprinsippet blir utfordret i kontraktene til ansatte i offentlig sektor, og blir beskrevet på følgende måte:

“Dette innebærer en viss form for lydighet, men ikke plikt til å adlyde blindt. Det er ofte adgang til å nekte og lystre og ordre hvis man får ordre om å gjøre noe som er klart ulovlig eller umoralsk, men denne adgangen foreligger ikke det politisk uenighet”

(Erlie 2003, 60).

Erlie (2003) presiserer videre at lojalitetsplikten ikke skal gjøre de ansatte servile, men snarere kritiske ved utforminger, avgjørelser eller saker. Solveig Solbakken tidligere informasjonssjef i sosialdepartementet hevder de hadde interne diskusjoner på hva som er faglig og hva som er politisk utspill (Erlie 2003). Embetsverket skal ifølge regelverket opptre lojalt mot sin nåværende regjering og statsråd, samtidig skal de bevare en kontinuitet i departementets oppgaver. Denne kontinuiteten skal foregå på tvers av de sittende regjeringer (Moderniseringsdepartementet 2019). Temaet lojalitet innenfor embetsverket omhandler også viktigheten å av utrede sakene til regjeringen, både opptre som en støttende og kritisk part. Denne balansegangen er svært essensiell for embetsverket og kan definere mye av lojalitetsfølelsen de har for hverandre (Moderniseringsdepartementet 2019).

Erlie (2003) argumenterer for at lojalitet ikke nødvendigvis betyr å adlyde blindt, men å fremme sentrale motforestillinger når det er nødvendig. Det kan vurderes om lojalitetsprinsippet vil bli oppfattet som positivt av individet som mottar disse motforestillingene. Det handler om å finne en balansegang mellom når man skal adlyde og når det forventes motforestillinger.

3.2.4 Hva påvirker samarbeidet: de viktigste funnene

Makt har mange definisjoner, men omhandler kort sagt en måte å påvirke eller tvinge gjennom ønskede handlinger fra andre (Yukl 2013; Mellbye og Kval; 2013). Videre hevder Yukl (2013) at det er svært mange former for makt og kandidatene trekker frem informasjons- og ekspertmakt som sentrale kategorier, for å beskrive samarbeidet mellom statsråder og

departementsråder. Informasjonsmakt beror seg på hvem som har tilgang på informasjon, mens ekspertmakt omhandler dybde kunnskap på et saksfelt. Tillit kan defineres som positive forventinger angående en annens atferd (Lewicki, McAllister og Bies, 1998). Karp (2014) hevder tillit er koblet til en sårbar psykologisk tilstand, hvor en part forventer positive handlinger fra en annen. Binney, Willams og Wilke (2012) fokuserer i større grad på fravær av mistillit til hverandre på arbeidsplassen, og skiller seg fra de andre teoretiske bidragene. Erlie (2003) argumenterer for at lojalitet ikke trenger å bety servil. Videre fremmer hun at lojalitetsplikten inneholder faglige motforestilling hvor formålet er å belyse konsekvenser av en beslutning som enda ikke er foretatt.

3.3 Grensesnitt mellom politikk og administrasjon

3.3.1 Navigering på tvers av fagfelt

Brorström og Norbäck har forsket på forholdet mellom politikere og offentlig administrasjon i en svensk by. Studiet heter “Keeping politicians at an arm's length: How managers in a collaborative organization deal with the administration politics interface” (2019) og denne studien illustrerer hvordan offentlig administrasjon streber med å holde avstand fra politikerne ved å navigere inn og ut av *purple zone*. Begrepet omhandler at rollene til politikere og offentlig administrasjon overlapper, den blå fargen representerer administrasjonen, og den røde fargen representerer politikerne. Når disse fargene blandes blir den lilla. I denne sonen er det en felles forståelse for overlappingen da offentlig administrasjon er eksperter og bør være involverte i politiske utforminger (Brorström og Norbäck 2019). Et av funnene i denne studien er at offentlige ledere løser problemer før de når den politiske arenaen. Med dette kan de selv bestemme når og hvilken informasjon den politiske ledelsen skal få. Videre hevde et intervjuobjekt i studien at de offentlige ansatte kun presenterer løsninger når de er nødt, for at politikeren skal føle seg trygg. Målet er altså å tilby politikeren et valg over eksempelvis tre alternativer som de offentlige lederne har utformet. På denne måten sikrer de seg at deres visjon til en viss grad kommer gjennom og politikeren får en følelse av å være beslutningsdyktig i utformingsprosessen (Brorström og Norbäck 2019).

Konklusjonen til Brorström og Norbäck illustrerer et interessant funn når det oppstod interne konflikter eller turbulens i organisasjonen. Administrasjonen trakk seg tilbake til ren administrasjon, noe som tvang politikerne til den røde sonen, altså utøvende politikk når offentlige ledere trakk seg ut av purple zone. Dette viser hvor mye tid ledere i offentlig sektor

bruker i purple zone, noe som setter en ramme rundt politikernes handlingsfrihet. Offentlige ledere kan ikke unngå den politiske arenaen, men er nødt til å holde politikerne på en armlengde avstand. Aktiviteten som bedrives av de erfarne offentlige lederne krever både menneskelige relasjoner, ferdigheter, politisk følsomhet og samarbeid innenfor ledelsens rammeverk (Brorström og Norbäck 2019).

Brorström og Norbäck (2019) illustrerer hvordan de svenske byråkratene i byen Göteborg aktivt arbeider for å holde politikerne på en armlengdes avstand. Det kan tenkes at de opererer noe ulikt enn i Norge, da studien kun er hentet fra én by og et prosjekt. Artikkelen fremmet embetsverket i større grad enn politikerne, ved at embetsverket hadde fullstendig kontroll til enhver tid, og minimaliserte politikernes betydning i prosjektet. Et sentralt poeng i denne artikkelen omhandler at studien fokuserer på forholdet mellom politikere og offentlige ledere i en Svensk by (Brorström og Norbäck 2019). Her tar kandidatene det til etterretning at studien beskriver politikk og administrasjon på et regionalt nivå fremfor nasjonalt. Det kan være problematisk å relatere dette til norsk politikk og embetsverk, men det belyser likevel et viktig dilemma partene kan bli stilt overfor.

3.3.2 Kartlegging av rollene i Norge

Statskonsult har skrevet rapporter for å kartlegge samarbeidet mellom statsråder og embetsverket. Blant annet *Ja vel, statsråd* (2007) og *Statsråd som departementets leder* (1997). Solumsmoen, Nebben, og Eriksen (2007) hevder i *ja vel, statsråd* at embetsverkets roller blir satt på en større prøve enn tidligere. Ulikheter i hva som legges i taktisk-strategisk rådgivning og hvor grensen går til partipolitisk rådgivning er ikke lenger like tydelig. Da forskere undersøkte embetsverkets grense av hvor rådgivning går over til å bli partipolitisk, viste ikke informantene til regler, men mer innebygde “ryggmargsreflekser” (Solumsmoen, Nebben, og Eriksen 2007). Personavhengighet er noe av det Solumsmoen, Nebben, og Eriksen (2007) viser til som viktig for både statsråder og embetsverket. Her kommer det frem at flere statsråder setter pris på å ha departementsråden som en samtalepartner, fremfor kun ett ledd i administrasjonen. En annen statsråd kunne ikke huske et politisk møte hvor departementsråden ikke var til stede. Det virker altså som den politiske ledelsen trekker embetsverket enda nærmere den politiske arenaen, og embetsverket virker tilfreds med det. Solumsmoen, Nebben, og Eriksen (2007) belyser også den korte tiden statsråden har til å sette seg inn i den nye rollen. Det trekkes frem at statsrådene kan få manglende opplæring i

hvordan de best kan håndtere sin rolle som fersk sjef i departementet. Mange av statsrådene har aldri hatt en rolle av slik størrelse, eller lederansvar for så mange personer. Det vurderes derfor om opplæringen er tilstrekkelig i en slik innsettelsesprosess og om den bør forbedres.

I rapporten *Statsråd som departementets leder* (1997) hevder forfatterne Hvattum og Brestrup Petersen at flere statsråder at startfasen var vanskelig og bør tilrettelegges bedre. Statsråden er den øverste lederen i departementet og er nødt til å forholde seg til helheten i departementet, politisk ledelse, ledelse i embetsverket og embetsverket som helhet. Det kommer frem at statsrådene er svært opptatt av å benytte kompetansen som sitter i embetsverket på en best mulig måte, samtidig understreker de at å få frem denne kompetansen krever politisk skarphet. De skal mestre balansegangen mellom styring, retning i politiske debatter og personalpolitikk, for å fremme kompetansen i embetsverket. (Hvattum og Brestrup Petersen 1997)

Et annet slående funn var at statsrådene mente de kunne sluppet unna mange utfordringer, hvis de tidligere hadde satt tydelige grenser i rollefordelingen mellom administrasjonen og politisk ledelse i departementet. Som kritikk til embetsverket mente statsrådene at departementet burde tilrettelagt bedre i innsettelsesfasen til statsråden (Hvattum og Brestrup Petersen 1997) Det bør påpekes at disse rapportene er fra 2007 og 1997 at informasjonen angående kritikken om at embetsverket må tilpasse seg statsrådene og tilrettelegge i større grad for de som ikke har vært statsråder tidligere. Rapportene er noe eldre som kan være en faktor som allerede er forbedret i departementet. Den røde tråden gjennom rapportene er at ingenting kan kompensere for manglende faglig kompetanse, den må ligge til grunn. Det kan også problematiseres at rolleforståelsen blir vagere og gråsonene blir større, da partene jobber tettere sammen.

3.3.3 Politisk skarphet

Manzie og Hartley har skrevet en artikkel kalt *Dancing on ice: leadership with political astuteness by senior public servants in the UK* (2013), der formålet med studien var å demystifisere hvordan offentlig ansatte forstår tilnærmingene i deres eget arbeid og hvordan noen utøver lederskapsrollen med political astuteness. Manzie og Hartley (2013) definerer *political astuteness* (heretter kalt politisk skarphet) som et sett med evner, kunnskap, dømmekraft om interessenters mål og verdier. De fremhever også viktigheten av å utøve en

type lederskap hvor man tar høyde for mangfoldige og konkurrerende interesser mellom interessenter (Manzie og Hartley 2013).

Manzie og Hartley (2013) hevder for det første at utøvelse av political astuteness kan forekomme når de offentlige ansatte innehar en rolle hvor de må forstå, tolke og handle ut ifra politiske synspunkt, uten å bli partipolitisk. For det andre utøver offentlige ledere en form for dobbelt-ledelse. Her vil de først og fremst utøve ledelse i en organisasjon, samtidig som de må bøye seg for politikeren som står i spissen og har demokratiske autoriteten i departementet. Deres forskning antyder videre at en ikke skal undervurdere de offentlige ansattes evner eller kompetanse til å påvirke sine politiske ledere, og få gjennom sin egen visjon. En skal heller ikke undervurdere offentlige ansattes dyktighet til å gå inn og ut av denne sonen ubemerket. Et slående funn i dette studiet var hvor mange av de offentlige ansatte som tenkte på etikk og integritet når de gjorde vurderinger og ga anbefalinger til sin statsråd. Spesielt hvis en ser dette i lys av rollenes konstitusjonelle beskrivelser. Artikkelen reflekterer over embetsverket evne til å navigere seg gjennom pressede situasjoner, og bruke alle sine ferdigheter innenfor fagfeltet. Målet vil være å komme med formelle råd om å handle, eller ikke handle i ulike situasjoner (Manzie og Hartley 2013).

Manzie og Hartley (2013) konkluderer med at political astuteness forekommer fra begge parter. Lederne jobber tett sammen og begge parter lærer seg å balansere innenfor hverandres fagfelt. I den akademiske verden blir rollene ofte separert med tydelig forskjeller og separate oppgaver. Forskerne i denne studien hevder imidlertid at rollene er mer flytende og tegner et bilde av en "dans på is" for bedre å illustrere forholdet mellom politiske og offentlige ledere. Forskerne legger også til at navigeringen mellom hverandres fagfelt er en evne som både kan utvikles og perfektioneres ved erfaring (Manzie og Hartley 2013). Denne artikkelen er av et britisk opphav, noe som kan problematisere overførbarheten til den norske modellen da det er et helt annet politisk system. En noe forenklet forklaring av hvordan disse gråsonene plutselig skapes og utnyttes, gjør at den byråkratiske ledelsen tilsynelatende utnytter enhver mulighet som dukker opp. Artikkelen har fremdeles relevans da ferdighetene som tas opp også kan knyttes opp mot sentrale personer i det norske embetsverket i dag.

3.3.4 Sentraladministrasjonens dilemmaer

Knut Dahl Jacobsen kan sies å være grunnleggeren av forvaltnings forskningen i Norge. Han har i sin artikkel *lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen* utgitt i 1960, satt forvaltning i et bredere perspektiv og utfordret den konvensjonelle

tankegangen (Christensen mfl. 2018). Jacobsen (1960) viser til perspektiver om at samfunnet er bygget opp av ulike roller. I disse rollene innehas det ulike forventninger, noe som stiller forskjellige krav til rollene. Eksempelvis stilles det andre forventninger til rollen som ektemann, kontra rollen som departementsråd (K. D. Jacobsen 1960).

Videre trekker han frem flere viktige aspekter hos sentralforvaltningen, men det er spesielt to problemstillinger han fokuserer på. Den første går ut på rolleklarheten for sentralforvaltningen, sett i lys av kravet om å være politisk nøytral, men samtidig lojal. Her vil det si at forvaltningen skal fungere som et verktøy for den sittende regjering, og etter beste evne være lojal og gjennomføre regjeringens politikk. På den andre siden skal de også være nøytrale, det vil si å ikke ta stilling til partipolitiske argumenter. Denne balansegangen kan være kompleks og representerer dilemmaet sentralforvaltningen står ovenfor (K. D. Jacobsen 1960).

Den andre problemstillingen Jacobsen (1960) fremmer er at sentralforvaltningen skal utøve politisk lojalitet på den ene siden. På den andre siden skal den fremme objektive alternativer og fungere som faglig ekspertise for statsråden. I denne problemstillingen vektlegger Jacobsen spenningen mellom de ulike rollene embetsverket står overfor. Ansatte skal være lojale mot politisk ledelse i hierarkiet, og samtidig bevare faglig ekspertise horisontalt i organisasjonen. Jacobsens (1960) artikkel om sentraladministrasjonen er fortsatt svært sentral, til tross for at det er publisert mye nytt på feltet. Det er essensielt å trekke frem at flere nye retningslinjer, eksempelvis embetsverkets syv plikter er implementert i departementene. Dette er gjort på bakgrunn av at sentralforvaltningen skal i mindre grad oppleve situasjoner hvor en havner i dilemmaer knyttet til lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Det er ikke slik at dilemmaene forsvinner på grunnlag av de syv retningslinjer, men dilemmaene kan begrenses i større grad enn tidligere. Vi hevder likevel at Jacobsens (1960) artikkel peker på den sentrale balansegangen sentralforvaltningen står overfor på en god måte.

3.3.5 Statsrådets seks faser i departementet

Mathisen (2019) hevder at "Forbausende mange nye statsråder kom til departementet uten en plan, et prosjekt eller noe de skulle bruke mesteparten av tiden på å gjennomføre" (Mathisen 2019, 107). Når innsettelsen av en ny statsråd gjennomføres er det mange personer, saker og systemer statsråden fort skal skaffe seg en oversikt over. Mange av statsrådene har aldri

besittet en slik altomfattende rolle og muligens aldri hatt et lederansvar. Nå skal personen plutselig stå i spissen av et departement med mange ansatte (Mathisen 2019). Mathisen (2019) presenterer seks faser som statsråden skal gjennom da han eller hun blir innsatt i et departement.

Fasene kalles *signalfossen*, *signalfattigdommens uker*, *den ensomme statsråd*, *sjarmoffensiven*, *spesialist* og *hva var det jeg sa-fasen*. Den første fasen *signalfossen* inntreffer, statsråden overtar nøkkelkortet og skal med det lede et departement. Embetsverket er i full gang med møteprogrammer der statsråden skal møte avdelinger og etater. Det bæres store permer med informasjon om viktige saker departementet arbeider med. Det er viktig at departementets ansatte får informasjon om ny politisk kurs, derfor vil den politiske ledelsen fokusere på det nye politiske programmet. I denne fasen er det essensielt å skape nye rutiner, enighet også videre (Mathisen 2019).

Den andre fasen i departementet inntreffer *signalfattigdommens uker*. I denne tiden trekker den politiske ledelsen og statssekretærene seg tilbake, de må samarbeide om å slå sammen partiprogrammene, hvis det er en flertallsregjering som det ofte er i dette århundre. Her blir embetsverket stående på vent, og får hverken gjennomført tidligere- eller fremtidige saker. Den tredje fasen oppstår, kalt *den ensomme statsråd*. Statsråden vil her menge seg med mennesker den har tillit til, eksempelvis lobbyister med riktig partifarge. I denne fasen finner de fleste statsråder at de må få embetsverket med seg og ikke mot seg. Embetsverket er sjelden illojal, men har sine metoder til å ikke gjennomføre statsrådets ønsker. Det vil si at embetsverket er lojalt, men mest lojalt når den er enig med statsråden (Mathisen 2019).

Den fjerde fasen inntreffer; *Sjarmoffensiven*. Denne fasen går ut på å være sektorens egen toastmaster. Holde taler, klippe bånd, besøke ytre etater er blitt en del av hverdagen. Ekspedisjonssjefene og departementsråden begynner å bli fornøyde, oppgavene går på skinner. Statsråden møter ikke lobbyistene alene lengre, men med ekspedisjonssjefen, det er nemlig ikke vits i å møte de uten at administrasjonen til stede. Statsråden går inn i den femte fasen *spesialist*. Her kjemper han eller hun i budsjettkampen og får innvilget midler til departementet. Statsråden forstår rollen sin, og kompleksiteten av sakene det arbeides med. Når noen saker går ut av kontoret, kommer det enda flere saker på pulten (Mathisen 2019)

Sjette og siste fase av statsråden i departementet står vi nå overfor og kalles,

hva var det jeg sa - fasen. De første initiativene som han eller hun tok like etter overtakelsen har fått tilbakemeldinger om ulike utfordringer ved å implementere de; juridiske vanskeligheter, administrative og økonomiske betenkeligheter. Det oppstår igjen et spenningsforhold mellom embetsverket og statsråden, men denne gangen har statsråden nok kunnskap til å se om administrasjonen gjør jobben sin. Det finnes flere eksempler på samarbeidsutfordring mellom departementsråd og statsråd, men det er som oftest sistnevnte som isoleres mest da departementsråden vender sin lojalitet mot avdelingene (Mathisen 2019).

Mathisen (2019) trekker frem de seks fasene statsråden står overfor ved innsettelse i departementet. Et viktig poeng å trekke frem er at denne teorien ikke baserer seg på generelle retningslinjer som statsrådene må følge. Teorien representerer Mathisen (2019) sin forståelse og meningsdanning av hvordan en statsråd gjennomgår sin første tid i departementet. Bokens hensikt er ikke av akademisk opphav, snarere er det en “gjør det selv bok” om hvordan man skal få myndighetene i tale. Det kan derfor stilles spørsmål til bokens hensikt.

3.3.6 Politisk lederskap læres, eller medfødt?

Lederskap i politisk kontekst er et smalt akademisk felt og det er ikke publisert mye tidligere forskning kontra privat sektor. I et forsøk på å forstå hva politisk ledelse er, har det blitt publisert flere rammeverk som belyser temaet. En sentral bidragsyter til denne forskningen er Dror (2008) som argumenterer for at man gjennom opplæring og utdanning kan fremme effektive ledere i det moderne samfunn. Dror (2008) foreslår videre et strengt utdanning- og treningsopplegg hvor en skal takle viktige politiske problemer. Han ønsker å implementere toppbyråkrater for å forbedre deres strategiske nivå, beslutningsdyktighet og styrke deres kulturelle forståelse av demokratiske verdier. For politikere ønskes det offentlige politiske skoler med årsstudium som inkluderer målsetting, verdiklassifikasjoner og langsiktig tankegang. Utdanningens viktigste formål er å fremlegge nye analytiske rammeverk og forhåpentligvis skape et mer effektivt lederskap innenfor de politiske rollene. Det bør også argumenteres for at visse pre-kunnskaper innenfor gitte politiske roller kan skape en dypere forståelse og en bedre håndtering av politiske rollene (Rhodes og Hart 2014).

Rhodes og Hart (2014) stiller seg delvis kritiske til Drors (2009) forslag om en politiker- og embetsverksskole. Det begrunner de med Days (2001) argument om at hvis man skal utdanne effektive politiske ledere må en også ha en allmenn konseptuell forståelse av hva lederskap i

sin helhet er. Innenfor ledelsesforskningen har en ingen klar kontekst om hva ledelse er, men nyanser av hva som kan være viktig i gitte situasjoner. I en prosess hvor en ønsker å utdanne effektive ledere kan en gå i fellen hvor individene mister sin selvstendighet i hva som er ledelse for individene og dermed bli for institusjonalisert (Rhodes og Hart 2014).

3.3.7 Grensesnitt mellom politikk og administrasjon: de viktigste funnene

I teorien kommer det tydelig frem at det finnes et grensesnitt mellom politikk og administrasjon. Evnen til å navigere og bruke politisk klokskap, kommer frem som viktige aspekter å mestre i rollenes samspill (Brorström og Nordbäck 2019).

Statsrådets innkjøringsfase virker helt sentral å mestre, da den legger mye av grunnlaget for videre samarbeid. Det fremmes videre seks faser statsråden normalt gjennomgår i sin første tid i embetsverket (Mathisen 2019). Ja, vel statsråd (2007) og Statsråd som departementets leder (1997), trekker frem uklarheter i hvor grensen går fra taktisk-strategisk rådgivning, til partipolitisk rådgivning. I Jacobsen (1960) blir det presentert to dilemmaer som embetsverket må overholde. Det første dilemmaet er balansegangen mellom å være politisk nøytral, samtidig lojal til sin statsråd. Dilemma nummer to omhandler å være politisk lojal på den side og faglig ekspertise på den andre siden. Rhodes og Hart (2014) diskuterer hvorvidt politisk lederskap kan læres eller er om det er noe enkelte er medfødt.

3.4 Oppsummering

I denne delen av oppgaven har kandidatene belyst sentrale aspekter som anses å kunne ha påvirkning på samarbeidet mellom statsråder og embetsverket. Kandidatene har belyst temaene *identitet, personlighet, kommunikasjon, og relasjoner* for å tydeligere sette samarbeidet inn i en bredere kontekst. Her beskrives sentrale aspekter som kan påvirke den menneskelige delen av samarbeidet mellom statsråden og embetsverket. Videre har kandidatene presentert teorier og beskrivelser som er hentet fra det Norsk politiske landskapet, for å bedre belyse hvordan rollene på en tydeligere måte er satt i kontekst. Det er videre blitt presentert internasjonale vinklinger på hva som anses som grensesnitt mellom det politiske og administrative samarbeidet. Her er det vektlagt hvordan man kan bevege seg inn og ut av disse grensesnittene, ved hjelp politisk skarphet og erfaring. Helt til slutt har kandidatene sett om politisk lederskap er noe som er medfødt, eller om det er en evne som både kan læres og utvikles over tid. Samarbeid mellom politikk og administrasjon er et

komplisert tema. Personlige egenskaper og samarbeid spiller viktige roller, i samsvar med de konstitusjonelle retningslinjene partene må forholde seg til.

4.0 Metode

I dette kapitlet skal vi presentere fremgangsmåtene som er benyttet for å besvare problemstillingen *Hva påvirker samarbeid mellom statsråder og departementsråder?* Vi ønsker å ta i bruk et fenomenologisk forskningsdesign, hvor vi benytter kvalitative dybdeintervjuer som metode. Dette vil gjennomføres ved å intervjuer syv tidligere statsråder og en departementsråd. Dette vil gi oss et godt grunnlag for å besvare problemstillingen som helhet. Videre vil dette kapitlet gjøre rede for valg av fremgangsmåter, utvalgsrammer, datainnsamling, analyse og kvalitetssikring, samt etiske hensyn.

4.1 Valg av metode

Samfunnsvitenskap fokuserer på mennesker både som enkeltindivid og som medlem av et større samfunn i sin helhet. Samfunnsvitenskapen tilegner seg emner som omfatter menneskers sosiale bakgrunn, meninger, handlinger og individets egenskap til samhandling i større sosiale relasjoner til hverandre (Grønmo 2015). Videre hevder Johannessen, Tuft og Christoffersen (2015) at samfunnsvitenskapen i sin helhet har som formål å gi en forståelse av hvordan den virkelige verden ser ut. Men for å kunne avdekke denne kunnskapen om verdens utseende, hevder de at vi må gå metodisk frem. Metode omhandler i hovedsak å bruke en bestemt vei mot et mål (Johannessen, Tuft, og Christoffersen 2015). Ifølge Hellevik 2002, gjengitt i (Johannessen, Tuft og Christoffersen 2015) skal metodelære hjelpe med å gi en oversikt over ulike fremgangsmåter og konsekvenser for de valgene en tar. Metodelæren gir oss muligheten til å komme frem til pålitelig og relevant kunnskap som er knyttet opp mot det fenomenet vi undersøker. Kort sagt er målet å undersøke de antakelser vi har om et fenomen, opp mot den faktiske virkeligheten.

Når vi snakker om *samfunnsvitenskapelig metodelære* er det spesielt to hovedtilnærminger som dukker opp, det er *kvantitative-* og *kvalitative* metoder (Grønmo 2016). Silverman (2014) hevder at kvantitative metoder i all hovedsak er av numerisk karakter og har et ønske om å undersøke sammenhenger mellom ulike variabler (Silverman 2014). Grønmo (2016) støtter påstanden og legger til at kvantitativ informasjon ofte har et stort utvalg respondenter og presenterer sine svar i form av tall eller andre mengdetermer. Disse blir ofte kalt for *harde data* og skal være forklaringsgrunnlag for forskeren. Kvantitative metoder har også en

gullstandard for hvordan man skal samle inn og analysere data på, i motsetning til kvalitative metoder. Tjora (2018) beskriver at kvantitativ forskning gir en dypere *forklaring* fremfor forståelse (Tjora 2017).

Kvalitativ metode preges i større grad av å forklare et fenomen i en gitt kontekst, hvor en søker forståelse, intensjoner og meninger hos et individ eller en gruppe (Silverman 2014). Johannessen, Tufte og Christoffersen (2015) hevder at kvalitativ data er i større grad fleksible i sin tilnærming til datainnsamling og analysing av tekstdata, notater, samhandling mellom mennesker, eller såkalte *myke data*. Grønmo (2015) mener kvalitativ metode er en fornuftig tilnærming å bruke når individets forståelse, eller livsverden skal fremheves. Her får man ofte et mindre utvalg enn i kvantitative undersøkelser, men vil til gjengjeld kunne få dypere innsikt i fenomenet som undersøkes. Enklere sagt bygger kvalitativ forskning på en dypere *forståelse* fremfor en *forklaring* (Tjora, 2018). Til slutt er det viktig å trekke frem at kvalitativ metode og kvantitative metode trekkes frem som konkurrerende oppfattelser, som stilles mot hverandre. Likevel er det viktig å fremme at disse hovedtilnærmingene sammen kan skape synergieffekter i et forskningsprosjekt, hvis ressursene og tiden tilsier at metodene kan brukes sammen (Tjora 2018).

Som følge av at problemstillingen vår, *hva påvirker samarbeidet mellom statsråder og departementsråder*. Her ønsker vi statsrådenes og departementsrådets virkelighetsoppfatning, gjennom et dypdykk i samhandlingen og samarbeidet mellom partene. Denne problemstillingen beror seg ut på et ønske om en dypere *forståelse* fremfor *forklaring*. Et annet viktig moment er at problemstillingen vi ønsker å belyse beror seg på subjektive oppfatninger, meninger og forklaringer, som bedre kan forstås ved bruk av en kvalitativ tilnærming. Da dette bygger på en metode som tillater *fleksibilitet* og bringer forskeren nærmere intervjuobjektet. Basert på de overnevnte argumentene hevder kandidatene det vil være naturlig å benytte seg av kvalitativ metode for dette forskningsprosjektet.

4.1.1 Induktiv versus deduktiv tilnærming

Ifølge Jacobsen (2005) kan et forskningsprosjekt deles inn i to ulike tilnærminger, *induktiv* eller *deduktiv*. Den induktive tilnærmingen omhandler forskerens evne til å ha et åpent sinn, og beror seg på å ikke ha for mange antagelser når det samles inn data (Jacobsen 2005). Kort sagt er målet til forskeren å gå fra empiri til teori. Deduktiv tilnærming handler om å gå fra teori til empiri (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2015). Den deduktive tilnærmingen er i

større grad basert på antagelser, hvor forskeren er ute etter å undersøke om antagelsene enten må forkastes eller om de holder (Jacobsen 2000).

Kandidatene velger en induktiv tilnærming til dette forskningsprosjektet, da vi ønsker å ha en pragmatisk tilnærming som ikke låser oss til spesifikke antagelser eller begreper. Kandidatene ønsker å gå inn på feltet med et åpent sinn, å la empirien i større grad forme oppgaven.

4.1.2 Forskningsdesign

Ifølge Johannessen, Tufte og Christoffersen (2015) er det fortsatt ikke enighet om hvilke forskningsdesign som passer best til ulike undersøkelsesopplegg. Det er essensielt innen kvalitativ forskning å vise transparens, da det ikke alltid finnes én riktig retning innen kvalitativ metode. Ifølge Askheim og Grennes (2008, 68) finnes det tre ulike typer av design; *det kausale*, *det beskrivende* og *det eksplorative*. Det er sentralt å poengtere at de to første er mest brukt i kvantitative undersøkelser, mens det eksplorative er regnet som det vanlige kvalitative designet. I det eksplorative designet argumenteres det for flere underkategorier som mer eller mindre kan passe undersøkelsens hensikt (Askheim og Grennes 2008).

Askheim og Grennes legger frem *fenomenologisk design*, *case design*, *etnografisk design* og *grounded theory-design*.

Fenomenologi er det grunnleggende utgangspunktet for å forstå virkelighetsoppfatningen til informantene selv. Fenomenologisk forskningsdesign fokuserer på opplevelser og handlinger i folks liv, det beror seg på hvordan informantene selv oppfatter virkeligheten. Analysene legger dermed stor vekt på handlinger ut ifra informantenes synspunkter (Grønmo 2015). Ved å velge fenomenologisk design kan det ifølge Askheim og Grennes (2008) by på utfordringer da forskeren har holdninger, kunnskap, erfaring og en forforståelse som kan prege innsamlingen av data. Det er altså hensiktsmessig å gjengi formuleringene til informantene fullstendig, da risikoen for å overskride informantene synker betraktelig.

Hermeneutikk beror seg på forståelsen av informantenes handlinger, intensjoner fortolkning av teksters mening (Grønmo 2015). Hermeneutikk konsentrerer seg i mindre grad om informantenes egne forståelse, men legger forskerens tolkning i sentrum av informantenes handlinger og synspunkter. Grønmo (2015) påpeker to sentrale tilnærminger innenfor hermeneutikk, for det første baserer hermeneutiske tolkninger seg på forskerens forforståelse og helhetsforståelsen. I motsetning til å kun se på informantenes handlinger slik som de blir

beskrevet, setter hermeneutiske analyser handlingene i en mer omfattende helhet. Handlingene fortolkes altså av forskerens kontekstuelle forståelse (Grønmo 2015).

På bakgrunn av oppgavens problemstilling som beror seg på, *hva påvirker samarbeidet mellom statsråder og departementsråder*, hevder kandidatene det vil være fornuftig å velge et eksplorativt design. Det begrunnes med at eksplorativt design lar forskerne undersøke områder som i mindre grad er belyst i Norge og gjør forskningsprosessen mer åpen. Videre argumenteres det for en fenomenologisk og hermeneutisk tilnærming, da det tar hensyn til informantenes egen virkelighetsoppfatning, samt forskerens tolkning og pre-kunnskaper på feltet. Ettersom samarbeidet mellom statsråder og departementsråder går på tvers av politiske- og administrative felt vil det være utfordrende å velge case-design da det betinger et større fokus på en spesifikk case. Etnografisk design utelukkes da det kreves at forskerne må ut i felten og observere over lengre tid. Kandidatene ser på dette som både tids- og ressurskrevende. Kandidatene er i større grad ute etter individets erfaringer og refleksjoner, og hevder at fenomenologisk- og hermeneutisk design er mest hensiktsmessig for denne undersøkelsen. Til tross for at fremgangsmåten ved tolkning av data bygger på visse prinsipper som er hentet fra Grounded Theory (Alvesson og Sköldbberg 2018).

4.2 Utvalgsramme

Johannessen, Tuft og Christoffersen (2010) hevder at kvalitative undersøkelser primært søker etter dybdekunnskaper om et gitt fenomen. For å kunne fremheve disse dybdekunnskapene vil det være naturlig å rekruttere personer som kan gi verdifull data, knyttet opp mot problemstillingen. Johannessen, Tuft og Christoffersen (2010) fremmer videre «*purposing sampling*» eller «strategisk utvelgelse» som en måte å velge ut strategisk viktige personer for å frembringe den nødvendige kunnskapen om et gitt fenomen. Utvelgelsen baseres dermed ikke på tilfeldighetsprinsippet, men en systematisk vurdering av både teoretiske og analytiske formål av relevans og interesse for oppgaven (Grønmo 2015).

Antallet informanter vil være vanskelig å beregne på forhånd, da en rekke faktorer vil spille inn på både tilgjengeligheten til respondentene, tid, kostnader og omfanget kandidatene ønsker å strekke seg til (Grønmo 2015). Johannessen, Tuft og Christoffersen (2010) hevder likevel at «*Utgangspunktet for utvelgelse av informanter i kvalitative undersøkelser er med andre ord ikke representativiteten, men hensiktsmessigheten*». I denne oppgaven beror

problemstillingen seg ut på samarbeidet mellom statsråder og embetsverket i det Norsk politiske landskapet, og dermed vil også utvalget være knyttet til personene som har innehatt eller er aktive i stillingene.

4.2.1 Nettverk og ressurspersoner

Politisk lederskap er på ingen måte et enkelt tema og vi var avhengige av å få kontakt med noen ressurspersoner som kunne gi oss både rådgivning og potensielle kontakter. Disse ressurspersonene var med på å danne et mer helhetlig bilde av det politiske landskapet og svært viktig i utforming av problemstillinger og forskningsspørsmål. Litteratur og virkelighet har ofte sprikende oppfatninger av samme sak og det var derfor viktig for oss med rådføring slik at vi på en best mulig måte kunne kombinere disse ulike oppfatningene av samme fenomen. Utforming av både utvalgsrammen og innsamling av intervjuobjekter var også sentrale temaer som ble drøftet. Ved utformingen av intervjuguiden var ressurspersonen helt avgjørende, da politikere er meget godt drillet i å svare på det de selv ønsker å fremheve. Spørsmålene ble sendt frem og tilbake i flere runder for å kontrollere både innhold og setningsformulering. Kvaliteten var svært viktig da vi i store perioder slet med å lande de ulike intervjuobjektene, noe som la ytterligere press på intervjuene i startfasen.

4.2.2 Rekruttering av utvalg

Rekrutteringen av informanter ble startet tidlig i oppgavens forløp, men har strukket seg over en vesentlig lengre periode enn først antatt. Den originale planen var å rekruttere statsråder og departementsråder som har innehatt stillingen i nyere tid. Vi kontaktet potensielle informanter og fikk fem potensielle intervjuer som skulle gjennomføres i mars. Disse falt dessverre vekk da Covid-19 inntraff Norge da myndighetene valgte å stenge ned landet. Vi valgte å vente i noen uker for å vurdere situasjonen og så etter både midlertidige og nye alternativer. Eksempelvis var dokumentstudier et av de alternativene vi sterkt vurderte, som et alternativ *til* semi-strukturerte intervjuer. Etter flere intense uker med smittevernoppfordringer og pålegg, begynte samfunnet å tilpasse seg omstendighetene. Vi forsøkte derfor en siste gang å komme i kontakt med de informantene som først hadde vist interesse. Da dette ikke fungerte ble vi tvunget til å utvide søket betydelig og satt en ramme på at informantene må ha innehatt stillingen som enten departementsråd eller statsråd på denne siden av 2000-tallet. Vi søkte

etter E-postadresse og telefonnummer for å høre om det var interesse for å stille som informant til vårt forskningsprosjekt.

Vi valgte å fortsette med den originale planen og av de 34 ulike statsrådene og departementsrådene vi kontaktet, kunne 8 av disse stille som informanter. Av disse var hele syv personer tidligere statsråder og én sittende departementsråd. Flere av departementsrådene virket svært interessert i oppgaven, men på grunn av Covid-19 kunne de ikke stille til intervju. Vi sikret oss at informantene representerte et bredt politisk utvalg, og representerer begge kjønn.

4.3 Datainnsamling

Ifølge Thagaard (2002) er hensikten med intervju å få en fullstendig forståelse av menneskers begivenheter og erfaringer fra eget liv. Intervju som datainnsamling skal bidra med å få innsikt i det informanten ønsker å dele av følelser, tanker og erfaringer gjennom fortellinger av hendelser (Thagaard 2002). Johannessen, Tufte og Christoffersen (2015) deler opp strukturen i intervjuene på tre måter; ustrukturert-, semistrukturert- og strukturert intervju. Førstnevnte kan ses på som en uformell samtale med åpne spørsmål hvor forskeren har satt temaet, men spørsmålene tilpasses informantene.

Semistrukturerte intervjuer beror seg på en overordnet intervjuguide, men rekkefølgen, temaer og spørsmål kan likevel variere, forskeren har dermed en frihet til å flytte seg frem og tilbake i intervjuguiden. I strukturerte intervjuer er temaer og spørsmål fastlagt på forhånd (Johannessen, Tufte, og Christoffersen 2015). Kandidatene hevder det er fornuftig å bruke semistrukturerte intervjuer da disse gir mulighet for å ha noen hovedkategorier og muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål. Da oppgaven beror seg på samarbeid mellom statsråder og embetsverk vil det kunne dukke opp temaer kandidatene ikke har sett for seg, det er derfor viktig å ha en form for fleksibilitet i intervjuguiden. Kandidatene hevder at et ustrukturert intervju vil gjøre det vanskelig å skape en sammenheng i datainnsamlingen, da kan det begrunnes med et valg av semistrukturerte intervjuer i denne forskningsprosessen.

4.3.1 Intervjuguide

Det ble valgt en semistrukturert intervjuguide til våre dybdeintervjuer. Ifølge Thagaard (2002) er det intervjuguiden som bestemmer rekkefølgen av temaene forskeren søker informasjon om. Ofte inneholder en intervjuguide personlige spørsmål, det er derfor viktig å starte med

åpne, enkle spørsmål og gradvis gå over til de vanskeligere. Når forskeren former intervjuguiden er det viktig å reflektere over hvordan spørsmålene utformes, slik at informanten ikke får oppfatning av forskerens synspunkter og verdier. Det finnes ingen konkret løsning på dette, men om forskeren er bevisst, hjelper det noe. Til tross for at forskeren er så åpen som mulig, vil relasjonen mellom informant og forsker alltid påvirke intervjuet på en eller annen måte (Thagaard 2002). Kandidatene var ydmyke i sin tilnærming til intervjuguiden, da informantene er profesjonelle til å svare på spørsmål. Det ble foretatt en pre-test i utformingen av intervjuguiden, med en erfaren departementsråd. Her fikk kandidatene flere tilbakemeldinger med endringer som burde foretas for å få data som belyser problemstillingen ytterligere. På grunnlag av Covid-19 ble intervjuguiden mer kortfattet enn først ønsket. Politikere og departementsråder har naturligvis dårlig med tid i denne ekstraordinære perioden og vi måtte ta hensyn til dette for å sanke inn flest mulige intervjuer.

4.3.2 Gjennomføring av intervjuene

Da de nødvendige justeringer og endringer var foretatt i intervjuguiden var det på tide å planlegge tidspunktene med informantene. Alle intervjuene ble av samfunnsmessige årsaker gjennomført via internett, hvor spesielt skype og facetime ble benyttet, alt etter hva representanten foretrakk. Vi var avhengige av at alle intervjuene skulle gå så problemfritt som mulig, så representantene fikk også telefonnummer til begge kandidatene, i tilfelle tekniske problemer skulle forekomme. Dette skulle vise seg å bli nødvendig på to av de totalt åtte intervjuene vi gjennomførte. Begge kandidatene var til stede under alle intervjuene, fordelingen av spørsmålene var strukturert, men la til rette for at begge kandidatene kunne stille oppfølgingsspørsmål hvis det skulle være av interesse. Alle intervjuene varte mellom 26–42 minutter, dette var fordi informantene var svært opptatte i en krevende tid. I startfasen av intervjuene ga vi representantene informasjon om forskningsprosjektet, bakgrunn for oppgaven, anonymitet og frivillig deltakelse. Til slutt et samtykkeskjema (NSD) som var sendt i forkant av hvert intervju.

Intervjuguiden startet med tre åpne spørsmål, for å gi representanten mulighet til å prate seg varm og dermed føle at dette var en uformell og komfortabel samtale. Hensikten her er å skape en trygghet mellom informanten og kandidatene slik at vi kan bygge videre på dette gjennom intervjuet. Strukturen bygget videre på sentrale temaer innenfor samarbeid. På denne måten kom også hovedspørsmålene kategorisk og skapte en relevans til hverandre, da hvert tema inneholdt minst tre spørsmål. Vi avsluttet intervjuene ved å høre om informantene var

fornøyde med gjennomføring og om det var noe de ønsket å legge til, eller korrigere i etterkant. De ble også spurt om de ønsket en transkribert versjon tilsendt på e-post i etterkant av intervjuet. Til slutt takket vi for samarbeidsviljen under disse tidene og påpekte viktigheten av deres bidrag til vår oppgave.

4.4 Refleksiv metode

Alvesson og Sköldberg (2018) definerer refleksiv metode med to grunnleggende prinsipper: nøyaktig tolkning og refleksjon. De hevder at tolkningen kan komme i veien for forskningsarbeidet, og trekker frem essensielle elementer for selve tolkningen. Forskere trenger en større bevissthet rundt de teoretiske forutsetningene, og viktigheten ved bruk av språk og forforståelse. De hevder videre at refleksivitet innebærer en systematisk refleksjon av tolkninger på flere nivåer, som da styrker forskningens kvalitet som empirisk grunnlag. Tilnærmingen har som formål å være kritisk til empirien og analysere de fortellinger informantene belyser, satt i kontekst (Alvesson og Sköldberg 2018).

Et viktig poeng er at kandidatene ikke kun skal være kritiske til seg selv, men også til utsagn informantene presenterer. I denne oppgaven har kandidatene vært bevisste på å være kritiske til egne handlinger, verdier og tanker gjennom alle fasene i studien. Vi har strebet etter å tilegne oss kunnskap om det politiske landskap så vel som informantenes bakgrunn noe som kan ha bidratt til en tolknings endring hos kandidatene. Et annet viktig moment er at kandidatene er også nødt til å være kritiske til hva informantene kommer med av påstander. Noe som betyr å ikke se seg blinde på informasjon de kommer med. Som igjen går ut på å tolke og reflektere over ulike kontekstuelle forståelser.

4.5 Reliabilitet og validitet

Kvaliteten på kvalitative studier vurderes ut ifra kriterier som *reliabilitet* og *validitet* (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010). Reliabilitet beror seg ifølge Grønmo (2015) på pålitelige data og i hvilken grad man kan stole på de funnene som er avdekket. For å kunne hevde at undersøkelsen har høy reliabilitet er man nødt til å se på etterprøvbareheten. Dette innebærer at forskere kan velge å bruke samme undersøkelsesopplegg for å produsere

lignende funn - homogene svar blant de to undersøkelsene vil derfor bety at reliabiliteten er høy. Det er på en annen side ikke alltid mulig å gjennomføre undersøkelser om samme fenomen, som følge av at forskere ikke har samme utgangspunkt til å tolke dataene på lik måte. Johannessen, Tufte og Christoffersen (2015) hevder at påliteligheten kan styrkes ved at ved at forskerne er transparente gjennom hele forskningsprosessen.

Som følge av at denne oppgaven har til hensikt å se på samarbeidet mellom statsråder og departementsråder, er utvalget vårt preget av informanter som er dyktige til å svare på spørsmål og forsvare sine virkelighetsoppfatninger. På bakgrunn av dette er kandidatene nødt til å reflektere over intervjusituasjonen og om den opplevdes troverdig. Kandidatene tolket svarene som oppriktige og samtidig lojale til sitt tidligere departement. En feilkilde ved undersøkelsen er at departementsrådene er underrepresentert, da syv av åtte informanter er tidligere statsråder. Dette betyr at datafunnene blir noe ensidig representert som kan svekke reliabiliteten til undersøkelsen. Totalt åtte informanter er intervjuet, der kjønnsfordelingen er noe skjevfordelt. Seks av åtte informanter er kvinner, og dette kan ha påvirkning på resultatet i form av at deres forståelse for sin situasjon kan vike fra et mannlig perspektiv. Det er usikkert hva dette konkret har å si for resultatet, men det er verdt å notere seg.

Intern validitet omhandler i hvilken grad datamaterialet kan knyttes opp til undersøkelsens problemstilling (Silverman 2014). Enklere sagt kan en si at validitet beror seg på å måle det en faktisk ønsker å måle. En undersøkelses validitet kan vurderes som høy hvis datamaterialet belyser problemstillingen. Dersom datamaterialet svarer til forskningens hensikt er validiteten høyere. En måte å produsere høy validitet på er å være transparent og tilby innsikt i både intervjuer, datamateriale, bakenforliggende tolkninger og konklusjoner som forskeren har gjennomført (Grønmo 2015). Målebegrepet til kvantitativ metode følger en gullstandard og kan tallfestes, i kvalitativ metode derimot er målebegrepet mer diffust og derfor utfordrende å vurdere validiteten deretter.

Oppgavens formål er å få innsikt i hva som påvirker samarbeidet til statsråder og departementsråder. På bakgrunn av dette har kandidatene gjort et grundig forarbeid med et mål om å ta valg i tråd med studiens hensikt. Kandidatene har valgt å benytte kvalitativ metode med semi-strukturerte intervjuer, slik at informantene skal få mulighet til å reflektere og dele sine virkelighetsoppfatninger tilknyttet fenomenet i størst mulig grad. På den måten vil validiteten øke da den belyser det kandidatene ønsker å måle. I tillegg har kandidatene

gjort et grundig forarbeid for å rekruttere et utvalg informanter med erfaring omkring de temaene vi ønsker å undersøke i oppgaven. Ergo, validiteten øker ettersom de rekrutterte informantene kan belyse problemstillingen.

Ekstern validitet handler om at undersøkelsen kan overføres til tilsvarende fenomener. Det vil si at resultatet fra dette studiet kan overføres til andre lignende fenomener. Som Johannessen, Tufte og Christoffersen (2010) poengterer, har man i kvalitativ metode ikke grunnlag for å generalisere til en populasjon, men snarere å formidle beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer. Denne undersøkelsens hensikt er å bidra med kunnskap om hva som påvirker samarbeidet til statsråder og departementsråder og kan bidra med kunnskap om fenomenet. Det er en mulighet for at resultatet i denne oppgaven til en viss grad kan overføres til andre stillinger i departementet og være med på å øke forståelsen for samarbeid i sin helhet.

4.6 Lydopptak og transkribering

Grønmo (2016) hevder at *lydopptak* er et av de mest anvendte verktøyene ved gjennomføring av intervjuer. Lydopptak som verktøy gjør at intervjuobjektet sine meninger og argumentasjoner kan gjenoppleves og dermed transkriberes til senere analyser. Det er et sterkt verktøy i den forstand at man har makt over hvem som kan få tak i disse opptakene. Tydelige retningslinjer rundt intervjuobjektets aksept, håndtering av data og lagrings rettigheter bør foregå så profesjonelt som mulig (Grønmo 2016). Når det gjelder den funksjonelle delen av intervjuet, er lydopptak meget effektivt for de som styrer intervjuet. Det gir forskerne muligheten til å være helt tilstede i intervjuet og fremme gode spørsmål (Grønmo 2016). Et annet moment er muligheten til å observere intervjuobjektens kroppsspråk, inntrykk og forsterke partenes samspill i intervjuet (Grønmo 2016). Dette ble annerledes da intervjuene i hovedsak ble gjennomført over internett eller telefon, men forskernes mulighet til observasjoner skal fortsatt ikke undervurderes (Grønmo 2016).

Når det kvalitative intervjuet er gjennomført starter den tidkrevende, men viktige prosessen av å *transkribere* dataen. Her er forskerens oppgave å skrive ned hele intervjuet ord for ord og dermed transformere lydfiler over til tekstform (Grønmo 2016). Prosessen er viktig for forskerne da informasjonen er mer tilgjengelig og gir dem muligheten til å evaluere datamaterialet på en annen måte. Det er også et par aspekter som faller vekk når en gjennomfører denne transkriberingsprosessen, det er forskerens evne til å observere kroppsspråk og andre inntrykk som ikke er overførbare til transkribering. Johannessen, Tufte

og Christoffersen (2015) hevder likevel at transkribering er viktig, da det gir forskerne en mulighet til å foreta justeringer ved neste intervju.

4.7 Koding og kategorisering

Koding er sentralt i analyseprosessen og blir definert som en måte å bryte ned data, konseptualisere den og sette den tilbake, i en kontekst hvor teorier bygges fra data (Dalen 2013). Dalen (2013) hevder koding har som hensikt å finne og utforske kategorier som danner et bredere teoretisk- og fortolkningsnivå. Videre peker han på en sentral fallgrube ved å summere fremfor å kategorisere. Det beror seg på å telle opp antall ganger en uttalelse som forekommer ved gjennomføringen intervjuprosessen (Dalen 2013).

Kategorisering omhandler å virkelig forstå det informanten forteller. Altså virkelig å komme i dybden av sitatene og forstå, hva er det informanten mener her? På denne måten kan forskeren fremme den bakenforliggende kategorien, gjennom å aktivt tolke informantenes utsagn. Dette er en svært langsiktig og krevende prosess, men til gjengjeld kan den gi forskeren sentrale temaer som ellers ikke ville blitt belyst (Dalen 2013).

Formålet med kodingsprosessen er å danne en overordnet forståelse av dataen og på den måten bidra til teorigenerering, av et spesifikt fenomen. Det finnes ulike nivåer av koding Corbin og Strauss (2009) bruker betegnelsene *åpen-*, *aksial-* og *selektiv koding*.

Åpen koding har som formål å gjenkjenne begreper som senere kan danne ulike kategorier. Her er det viktig at de ulike kategoriene nødvendigvis ikke være "rene" kategorier, men inneholde ulike grader av en gitt kategori. Aksial koding egner seg til å fremme en hendelse eller en handlingssekvens. Denne typen koding beskriver et handlingsforløp hvor en konkret situasjon utløser en handling som skaper en reaksjon og til slutt vil gi konsekvenser. Selektiv koding har på sin side dannet kjerne kategorier og formålet vil være å samle trådene i et forsøk på å skape en overordnet forståelse av fenomenet (Dalen 2011).

Det er sentralt at disse formene for koding ses i sammenheng til hverandre og ikke som enkeltstående prosesser. I denne oppgaven var det spesielt tre kategorier som utpekte seg ved samarbeid mellom statsråder og departementsråd, det var: tillit, makt og grensesnitt mellom politikk og administrasjon. Kandidatene dannet kategoriene gjennom å løfte blikket for å forstå hva informantene virkelig mente. Det ble gjennomført systematisk refleksjon av den

transkriberte dataene og dermed vurdert viktigheten ved de ulike kategoriene opp mot fenomenet. På denne måten kom kategoriene til syne for kandidatene.

4.8 Etikk og etiske hensyn

Forskningsetikk beror seg på kritisk vurdering og konstruktiv innsamling, behandling, fremstilling av data og dets kilder (Næss 2017). Forskningsetikk er med andre ord noe forskere alltid må reflektere over da de etiske dilemmaene gjør seg gjeldende fra start til slutt i en undersøkelse (Agee 2009). Ifølge Forskningsetiske regelverk, NSD (norsk senter for forskningsdata) er det meldeplikt om innhenting av personlige opplysninger minst 30 dager før innhenting av data.

Regelverket til NSD vektlegger *frivillig samtykke* som beror seg på at forskeren samler inn personlig data som kan knyttes til informantene. Det er derfor sentralt å påpeke at dette samtykket både skal være frivillig og dokumenterbart. I tett sammenheng med frivillig samtykke kommer *konfidensialitet*. Dette omhandler at utsagn og sitater eller deltakelse i undersøkelser ikke kan tilbakeføres til enkeltpersoner, noe som er viktig i henhold til NSDs regelverk for forskning. *Habilitet* er også et vesentlig punkt da det vurderes om det fremkommer ulike interessekonflikter mellom forskeren og undersøkelsen (Næss 2017). Det er også sentralt å ha en gjennomgående transparens i oppgaven da det viser til større innsikt og troverdighet ettersom forskeren hjelper leseren med å forstå fremgangsmåtene som er benyttet og hvorfor (Grønmo 2015). Flere av intervjuobjektene er aktive og kan potensielt sett bli aktive i fremtiden, noe som stiller sterke krav til å overholde deres anonymitet. Undersøkelsen er ikke ute etter deres politiske ståsted eller partipolitiske programmer, men ønsker å fremme en innsikt i samarbeidet mellom to av Norges viktigste stillinger. Ved en slik tilnærming sørger forskerne for at anonymiteten og de etiske dilemmaene blir ivarettatt.

4.9 Kritikk av valgt metode

Formålet med oppgaven har vært å skape en god representasjon av virkeligheten, men som følge av feilkilder og varierte tolkningsvurderinger, viser undersøkelsen ikke en fullstendig sannhet. Metoden som er benyttet er valgt som følge av at den ble ansett som mest fordelaktig for å besvare problemstillingen. Det bør likevel nevnes at kvaliteten på arbeidet kunne vært høyere dersom det også ble foretatt kvantitativ metode, muligens i form av

spørreundersøkelse. På den måten kunne resultatet vært mer representativt, men spørsmålene ville også gjerne vært formulert enklere og ikke gitt informantene mulighet til å utdype eller legge til informasjon. Intervjuene er i tillegg gjort over videosamtale eller telefon. Dette minsker sannsynligheten for å få en dypere kontakt med informantene, samtidig som telefonsamtaler fjerner muligheten for å se ansiktsuttrykk eller gestikuleringer. Disse feilkildene kan føre til at tolkningene ikke er like omfattende som de kunne vært dersom kandidatene satt i samme rom som informantene.

I tillegg er kvaliteten på undersøkelsen preget av kulturforskjeller. Et flertall av litteraturkildene som er benyttet i teoridelen er av utenlandsk opphav, hvor politikk og samarbeid kan utspille seg annerledes enn det gjør i Norge. Det er derfor en mulig feilkilde at kandidatene overfører kunnskap fra andre land til denne oppgaven. Samtidig gir valgt litteratur en god oversikt over temaer som grensesnitt og politisk skarphet, som er underkommunisert i Norge.

4.10 Oppsummering

I dette kapitlet har kandidatene redegjort for metodevalg, fremgangsmåte, undersøkelsens forskningsdesign og hvordan datainnsamlingen er gjennomført. Videre har vi belyst hvordan datainnsamlingen kategoriseres, som blir presentert i neste kapittel.

5.0 Empiri og analyse

I dette kapitlet skal vi introdusere informantene og deres refleksjoner og erfaringer knyttet opp mot problemstillingen: *Hva påvirker samarbeidet mellom statsråder og departementsråder?* Først vil kandidatene gi en kort introduksjon av informantene, kategorisering og dermed presentere sitater i funn ved hjelp av refleksiv metode. Hver del vil inneholde kandidatenes forståelse av kategorien, hvorfor vi anser den som relevant, fortolkninger, om det er noen skjulte meninger i dataen og til slutt presentere en delkonklusjon til hvert tema.

5.1 Kort introduksjon av informantene

Informant 1-7 er politikere med lang erfaring og alle har innehatt rollen som statsråd, hvor enkelte også har sittet flere perioder. Seks av syv statsråder som er intervjuet er kvinner, informant nummer åtte er departementsråd i dag. Informantene har arbeidet i ulike

departementer, det er dermed essensielt å poengtere at departementene kan være ulike, både i form av størrelse og struktur og dermed fungere på forskjellige måter. Informantene er anonyme, vi ønsker derfor ikke å meddele hvor lenge enkelte har sittet som statsråder, politisk opphav eller alder. Begge kandidatene har vært med på alle intervjuene.

5.2 Kategoritest

Grønmo (2016) hevder at kvalitativ dataanalyse innebærer å søke etter mønstre i et materiale. Videre argumenterer han for at kvalitative datamaterialet ofte er komplekst og uoversiktlig, noe som gjør det nødvendig å forenkle tekstens innhold. En måte å gjøre det på er å danne kategorier i datamaterialet. Johannesen, Tufte og Christoffersen (2015) hevder at kategorisering bygger på en inndeling av beslektede data, hvor det formes ulike kategorier eller underkategorier av datamaterialet. Videre hevdes det at kategoriene betegner ulike egenskaper som kan knyttes opp mot det aktuelle fenomenet som studeres (Johannesen, Tufte, og Christoffersen 2015).

Da kandidatene har valgt en refleksiv tilnærming til denne oppgaven, ønsker vi å ta i bruk Strauss (1987) presentert i Alvesson og Sköldbergs bok *Reflexive methodology: New vistas for Qualitative Research* (2018) sin kategoritest. Denne kategoristesten bygger på prinsipper fra Grounded Theory (Alvesson og Sköldberg, 2018), men det kan argumenteres for en refleksiv tilnærming, da den i stor grad omhandler forskerens egne oppfatninger og tolkninger knyttet til fenomenet. I boken blir det presentert to hovedtilnærminger til data, hvor den første er *in vivo*, som betyr å danne kategorier direkte ut fra informantens egne ord. Den andre tilnærmingen er *in vitro*, som omhandler at forskerens fortolkning av informantens utsagn. Strauss (1987) hevder videre at målet er å skape en relevans i kategoriene til det fenomenet som skal undersøkes, og at det derfor bør tas utgangspunkt i et *kodingsparadigme*. Kodingsparadigmet blir delt i fire og består av *formål, interaksjoner mellom aktører, strategier og taktikker, og konsekvenser* (Alvesson og Sköldberg 2018).

Ved å anvende kodingsparadigme hevder Strauss (1987) at man skaper en kontinuitet i analysen av datamaterialet. Det handler om å sammenligne ny data med tidligere kodet data innenfor samme kategori og potensielt danne nye kategorier. På den måten kan forskeren tydeligere forstå hvilke egenskaper som kommer til syne i de ulike kategorien. Vi går altså inn i en sirkel hvor vi konstant vil sammenligne og tolke dataene på et stadig dypere nivå. Strauss

(1987) argumenterer for at datagrunnlaget er tilstrekkelig når nytt materiale ikke produserer noen ny informasjon om en kategori (Alvesson og Sköldberg 2018).

Kandidatene gikk svært nøye igjennom det transkriberte datamaterialet for å se om det dannet seg noen mønstre. Strauss (1987) hevdet at formålet var å skape en relevans i kategoriene, knyttet opp til fenomenet som undersøkes. Utgangspunktet for kategoriene vil altså omhandle aspekter som kan påvirke samarbeidet mellom statsråder og embetsverket. Et viktig moment i denne delen var å løfte blikket utover det som står eksplisitt i teksten, for å finne de bakenforliggende meningene og danne relevante kategorier opp mot fenomenet. Det er viktig å påpeke at en slik tolkningsprosess av kategorier som baserer seg på forskernes tanker og helhetsforståelse, og i stor grad kan påvirke analysen og dermed kategoriene. Kandidatene gikk derfor gjennom datamaterialet flere ganger for å sikre en best mulig forståelse av hvilke sitater og kategorier som kan gjøre seg gjeldende, med bakgrunn i forskningsspørsmålene. Hver del vil inneholde kandidatens forståelse av kategorien, hvorfor vi anser den som relevant, fortolkninger, om det er noen skjulte meninger i dataen og til slutt presentere en delkonklusjon til hvert tema. Delkonklusjonene skal sammen gi et helhetlig bilde

5.3 I hvilken grad påvirker tillit samarbeidet mellom statsråder og departementsråder?

5.3.1 Hvordan oppleves innkjøringsfasen?

Kategorien omhandler tillit i innkjøringsfasen og å skape tillit mellom statsråd og departementsråd. Dermed dekker tillit de mellommenneskelige aspektene som relasjoner, personlighet, kommunikasjon og identitet:

«Det er jo det som er så ekstremt med å bli statsråd, for du skal levere med en gang, du skal raskt ta stilling til de sakene som kommer på bordet og du skal raskt ut i offentlige debatter».

- Statsråd 4

«De hadde samlet opp en uhyre mengde med dokumenter jeg måtte sette meg inn i, men det er veldig mye praktiske ting, mye formalia på ting du ikke kan og ting du må huske på»

- Statsråd 7

«Men det jeg tenkte var at det var ganske voldsomt å komme på statsrådets kontor, og lurte nesten på om det var en bakdør her, hva har jeg funnet på nå?»

- Statsråd 2

«(...) det var en av de aller første beslutningene jeg måtte ta, nesten før jeg allerede hadde fått av meg frakken. Jeg hadde ingen problemer med dette, men du må jo lage prosesser som gjør at du får en forankring».

- Statsråd 3

«(...)Man får selvsagt gjennomført en del selv om man barer turer inn og er en autoritær sjef, men du får jo ikke folk med deg. Du kan gå først, men da har du ikke så mange med deg bak».

- Statsråd 2

«Vi må forberede både den faglige og politiske biten veldig, for å sørge for at de er i stand til å fatte en beslutning som de er tjent med fra starten av. Da kan man si okey da har vi mye makt, eller vi kan ha innflytelse, vi kan manipulere, ja selvfølgelig kan vi gjøre det».

- Departementsråd

5.3.2 Tillitsbygging i innkjøringsfasen

«Veldig ofte vil du komme inn som statsråd uten å kjenne departementsråden, så du møter et mennesket du aldri har møtt før. Så det da å bygge tillit med fremmede det gjør en jo ved å sette seg ned, snakke sammen, bli enige om hva som er viktig, hva er våre felles mål».

- Statsråd 4

«Vi fant veldig godt tonen knyttet til musikk. Så vi fikk nesten fra dag én et godt personlig forhold».

- Statsråd 3

«Samtalene du har med din departementsråd eller andre i embetsverket det er en samtale mellom deg og dem, og som du ikke skal referere til om du så har lyst til å sprite opp boka du har lyst til å skrive, eller hva som helst. Det er så til de grader... ja det er en dødssynd».

- Statsråd 1

«Jeg vil nok trekke frem det at vi var ofte i kontakt, vi snakket mye sammen. Vi hadde våre egne møter, bare oss to. Men det var også slik at vi hadde departementsråden med på alle våre morgenmøter. Departementsråden viste til enhver tid hva vi snakket om».

- Statsråd 5

«Du jobber jo under et ekstremt høyt tempo, enorm mengde med saker som skal passere bordet ditt i løpet av en uke og den tillit handler jo om at du må tørre å delegere og stole på at beslutningene blir riktige. (...) departementet er en ganske flat organisasjon. Noe som gjør at helt ferske saksbehandlere foredrar saker for statsråden og det bygger jo også tillit i en organisasjon, at alle kan være med, de som jobber med sakene sine får presentere sine saker og får dem igjennom».

- Statsråd 7

«Hvis det ikke finnes fullstendig tillit der, så er det mer eller mindre umulig å jobbe. Med tillit så mener jeg bare at vi har respekt for hverandres ansvar, respekt for hverandres langs alle dimensjoner, og har tillit til at den andre ikke har noen second agenda eller at det er andre problemstillinger rundt dette. Spørsmålet tillitsforholdet er veldig mye knyttet til alminnelig kjemi. Du får ikke tillit fra en ny statsråd hvis du ser at du første gang du kom på jobb ble manipulert til å mene noe du ikke osv. Så dette er et veldig selvregulerende system i så måte vil jeg si».

- Departementsråd

5.3.3 Tillit og relasjoner

«(...) Det er klart at man kjenner hverandre ikke, og det er jo slik at kjemien helst bør fungere. Det er noe med å prøve å ikke bare jobbe med politikk og sak men også være litt personlige, ikke privat men personlig (...)».

- Statsråd 2

«Jeg ble jo kjent med embetsverket mitt personlig. Folk er jo veldig forskjellige mennesketyper da, og jeg er jo slik av natur at jeg liker å spøke mye, og jeg tror det lurt, for det bringer litt lunhet inn i stressende organisasjon. Så det å kunne tulle og spøke, men da må man jo også kjenne de man spøker med, for eller så blir jo ikke spøken oppfattet».

- Statsråd 7

En annen beskriver hva som skjer dersom partene ikke fungerer optimalt:

«Jeg har jo hørt statsråder som har hatt departementsråder de overhode ikke er fornøyd med. Det er jo ikke slik at man alltid klaffer helt og er superdyktig, fordi man er departementsråd. Jeg tror nok det gjennomgående i Norge er flinke folk, det er ikke det, men det kan jo skjære seg litt på ting. Den måten vi gjorde det på var å snakke sammen, ha jevnlig møter hele tiden, være åpne og ærlige med hverandre».

- Statsråd 6

5.3.4 Analyse

Analyseprinsipp 1: er kategorien relevant?

Tillit som kategori inneholder mange ulike aspekter og antakelser om hvordan en relasjon bør fungere. Kategorien beskriver mellommenneskelige atferd på flere nivåer og viser til praktisk bruk av tillitsbygging for å legge til rette for samarbeid. En dypere forståelse av tillit kan være avgjørende for å forstå relasjonen mellom lederne og hvilke forventninger de har til hverandre. Kandidatene hevder kategorien er relevant da det antas at tillit er avgjørende i et samarbeid mellom partene.

Analyseprinsipp 2: fortolkninger

Kandidatene tolker det som en felles enighet mellom departementsråden og de tidligere statsrådene om at innkjøringsfasen er krevende og avgjørende for videre samarbeid.

Statsrådene virket samstemte når de beskrev embetsverkets profesjonelle tilrettelegging i innkjøringsfasen, samtidig som mengden av informasjon var overveldende.

Departementsråden hadde respekt for at startfasen var som «å hoppe på et tog i fart», og at de måtte legge til rette ved å utforme både det administrative, så vel som politiske innspill i denne fasen. Departementsråden definerte denne innkjøringsfasen som «et selvregulerende system», hvor man ønsket å etablere tillit fra dag en. Videre anser vi kommunikasjon som en viktig del av tillitsbyggingen. Det som refereres til som «de daglige samtalene» blir trukket

frem som en gjennomgående faktor hos statsrådene. I likhet med departementsråden, hevdet også statsrådene at respekt og rolleforståelse var viktig.

Informantenes oppfattelse virker å være at tillit og relasjoner er svært sentralt for å skape et godt samarbeid med hverandre. Departementsråden hevdet at tillitsforholdet er knyttet til grunnleggende kjemi. Det vil være rimelig å anta at grunnleggende kjemi omhandler samspillet mellom departementsråden og statsrådets personlighet. Flere av statsrådene hevder også at de må være personlige med sin departementsråd, og at dette kan være en viktig faktor til oppbyggingen av tillit, noe som illustreres i utsagnet til statsråd 7.

Likevel blir ikke personlighet nevnt som den avgjørende faktoren for at tillitsbygging skal finne sted. Informantene trekker frem daglige samtaler og kommunikasjon som de avgjørende faktorene for at det skal bygges tillit. Dette illustreres bedre i statsråd 6 sitt utsagn, hvor det argumenteres for viktigheten av kommunikasjon og ærlighet mellom partene.

Analyseprinsipp 3: kontekst

Mellommenneskelige aspekter påvirker tilliten mellom statsråd og departementsråd.

Offentlige ledere er i stor grad påvirket av prosesser og formalia, et politisk system hvor man i stor grad baserer seg på samarbeid med parter av ulik oppfatning som kan påvirke tillit- og relasjonsbygging. For statsråden påvirker tidspresset for å gjennomføre den politikken regjeringen er valgt på bakgrunn av. Tillit skal altså bygges opp og helst så fort som mulig, til tross for at partene er fremmede for hverandre. En statsråd kommer alene til embetsverket som er en stor organisasjon og skal formidle sitt budskap på en måte som sammenfaller med embetsverkets tankegang, lover og regler.

Embetsverket fokuserer ikke kun på den mer kortsiktige tankegangen en statsråd frembringer, deres oppgave er å løfte blikket og se lengre frem. Departementsråden skal fungere som et bånd mellom statsråden og embetsverket, det vil altså være rimelig å anta at tillit kan spille en stor rolle i partenes samarbeid. Det skal heller ikke underkommuniseres at begge parter er ledere og dyktige innenfor sitt felt, en sterk personlighet kan påvirke aspekter som tillitsbygging og langsiktige relasjoner.

Analyseprinsipp 4: dekonstruksjon

Departementsråden hevder å besitte makten til å kunne manipulere statsråden for å påvirke beslutninger som er ønsket, og trekker frem konsekvensene ved det. Det kan likevel tenkes at departementsråden aldri ville innrømmet bruk av manipulasjon til kandidatene da det bryter med stillingsbeskrivelsen (se §4 *departementsrådets arbeids-og myndighetsområde*, kapittel 1).

To av informantene trekker frem å være personlig for å skape tillit mellom partene, men hva som menes som begrepet er usikkert, da det er subjektive forståelser av begrepet. Hverken statsråd 2 eller 7 så ut til å beskrive hva de mente med å være “personlig”. Det kan likevel tenkes at personlighet spiller en sentral rolle og kan relateres til mellommenneskelige aspekter, som er viktig for både statsråden og departementsråden å mestre.

Kan det hevdes at det å gi tillit koster mer enn informantene vil innrømme? En av statsrådene hevder at den delegerte store saker nedover i systemet for å bygge tillit, men påpekte aldri at dette kostet noe. Til tross for at statsråden sitter igjen med skylden, hvis det forekommer feil. Det er sentralt å poengtere at politikere kan komme med tvetydige svar når de blir stilt spørsmål ved tillit. Alle informantene var samstemte i at tillit var sentralt i samarbeid med departementsråden. Videre hadde de stor tillit til embetsverket sitt, likevel kan det stilles spørsmål ved om de ville fortalt kandidatene om opplevelse av mistillit.

Kan det også tenkes at tilliten fra statsråden er påtvungen, da statsråden er helt avhengig av sitt embetsverk for å gjennomføre sin politikk?

Analyseprinsipp 5: endelig tolkning av funnet:

Det virker som både statsråder og departementsråder er klare på at de ønsker å bygge tillit til hverandre, likevel består denne tillitsbyggingen av ulike nyanser. Statsrådene trekker frem daglige samtaler og hyppige møter for å pleie en mellommenneskelig relasjon til sin departementsråd. Departementsråden på sin side hevder tillit er et *selvregulerende system* og omhandler evnen til å gi noe av seg selv. Partene virker også samstemt i at tillit ikke alltid kan fungerer optimalt, men ingen informanter hevder at det har forekommet dem. Kandidatene konkluderer med at tillit er svært sentralt, men at deres erfaringer vil være noe sminket og inneholde visse politiske svar.

5.4 I hvilken grad påvirker makt samarbeidet mellom statsråder og departementsråder?

5.4.1 Makt i embetsverket

Kategorien omhandler maktbegrepet og differensieres i to underkategorier, som er informasjonsmakt og ekspertmakt. Her tar vi for oss opplevelsen av makt og dens påvirkning på samarbeidet, sett i et ledelsesperspektiv. Aspekter som lojalitet, personlighet og embetsverkets åpenhet vil belyses i denne kategorien og kan knyttes til maktbegrepet:

«Det er klart at byråkratiet sitter på informasjon, innflytelse og kontinuiteten. Statsråder kommer og går, men embetsverket består».

- Statsråd 4

5.4.2 Informasjonsmakt

«Jeg har opplevd folk i debatter som ikke har fått den samme gode informasjonen av sine medarbeidere før de har møtt meg i en debatt, og dermed så taper de debatten for de har ikke folk rundt seg som skal gi dem den informasjonen som de skal ha».

- Statsråd 1

«Nei embetsverket sitter med veldig mye makt, men må ikke være så redd for de. Du ser det ganske fort hvordan de jobber og så handler det om å utfordre og forlange å få dokumenter på bordet som de normalt kanskje ikke ville vist deg. Som jeg sa jeg vet at dere sitter på sånn og sånn, dette skal jeg se og jeg rikker meg ikke før jeg får det. Å da fikk jeg det».

- Statsråd 7

«Det kan jeg vel egentlig ikke helt vite. Jeg vil ikke idealisere det slik (...)»

- Statsråd 6

«Jeg opplevde informasjonsflyt, jeg opplevde at det var en trygghet oss imellom som gjorde at både de og jeg kunne være åpne. Jeg må si det var jo helt enestående å kunne bygge på disse erfaringene»

- Statsråd 5

«Ja, det gjør det. Men man kan si at det finnes jo ikke den informasjonen som ikke spres umiddelbart rundt omkring. Altså åpenheten i forvaltningen er jo enorm, det er veldig lite

som... Det har vært mye diskusjon om opp gjennom tiden og i sånn byråkratiteori og bla bla bla, men jeg kjenner meg ikke helt igjen i, at vi sitter med mye mer informasjon enn andre».

- Departementsråd

«For det første så er jo statsrådene forskjellige selv, altså noen ønsker å få med seg absolutt alt som skjer i et departement, mens andre ønsker og tenker at de skal gjøre det viktigste, altså de skal prioritere og konsentrere seg om de viktigste og store sakene osv, så der er de veldig forskjellig. Men i utgangspunktet så er mitt utgangspunkt at jeg ønsker ikke å legge mer til en statsråd enn det en må se. Men dette er nok et spørsmål så vel så mye går mellom statsråd og resten av den politiske ledelsen, altså statssekretær og politiske rådgivere».

- Departementsråd

5.4.3 Ekspertmakt

«Jajaja, embetsverket har enorm makt. Men sånn må det nesten være. Poenget er at hvis et embetsverk ikke har makt, så har det heller ingen kunnskap. (...) Men som statsråd så kan du ikke bli vippet av pinnen av den grunn. For til syvende og sist så er det statsråden som tar beslutningen. Men det er klart at det finnes et enormt rom der, å det er klart at embetsverket skal ha kunnskap, det skal ha makt, og det skal prøve å legge premisser. Det mener jeg er helt riktig».

- Statsråd 3

«Det er klart at de sitter på en enorm makt og positiv kompetanse. Men de er jo som alle andre de også, de elsker å bli sett og de de elsker å vise hva de kan. Det er jo egentlig ikke noe annet de vil, så det opplevde jeg egentlig bare som en positiv ting».

- Statsråd 2

«Hvis ikke du har med deg embetsverket på de reformene du vil gjøre, så er det utrolig krevende. Så ja de har mye makt».

- Statsråd 6

«Så vi hadde noen runder hvor det kunne være litt harde tak innimellom, hvor vi var helt uenige og jeg tok beslutninger som de mislikte sterkt. Da hendte det at de gjorde forsøk på å ta omkamper, og som jeg sa jeg aksepterer en omkamp og jeg aksepterer et forsøk på en omkamp hvis dere mener at dere har behov for å komme med et ekstra faglig argument eller

whatever. (...) Når de kommer med gode nok argumenter, så var jeg også i stand til å bytte oppfatning».

- Statsråd 7

«(...) Selv om vi ikke skal drive politikk i seg selv, så vet vi jo hvor det politiske rommet er, vi vet hvordan diskusjonen er også videre. Så vi må forberede både den faglige og den politiske biten veldig, for å sørge for at de er i stand til å fatte en beslutning som de er tjent med fra starten av. Da kan man si okay da har vi mye makt, eller vi kan ha innflytelse, vi kan manipulere, ja selvfølgelig kan vi gjøre det (...)».

- Departementsråd

«Ja embetsverket samlet, pluss med det opplandet de har med direktorater også videre, har jo ufattelig mye ekspertise og det er mange måter nok ekspertise for å styre landet på områdene man har ansvar for vil jeg gjennomgående si. (...) så ja, mye ekspertmakt (...) ».

- Departementsråd

5.4.4 Analyse

Analyseprinsipp 1: er kategorien relevant?

Kategorien beskriver en praktisk tilnærming til makt og hvordan den kan påvirke partene. Det er sentralt da den belyser ulike former av makt som kan knyttes opp mot problemstillingen til kandidatene. Makt blir ofte beskrevet i datainnsamlingen og relateres til hvilken informasjon, kunnskap eller ekspertise en part kan ha ovenfor en annen. Kategorien kan altså påvirke samarbeidet og kan dermed legge føringen for hvordan rollene tolkes og utøves. Det kan argumenteres for at en bredere forståelse av makt i større grad kan hjelpe kandidatene til å belyse aspekter i samspillet og gi en tydeligere forståelse av valgene som gjennomføres. Til slutt kan potensielle maktskjevheter danne grunnlag for en vurdering av rollene og dermed legger fremtidige føringer som kan likestille partene i større grad, hvis mulig.

Analyseprinsipp 2: fortolkninger

Slik kandidatene tolker informasjonsmakten er det en gjensidig avhengighet om at informasjonen som utveksles både skal være korrekt, men også utfordre den konvensjonelle tankegangen. Embetsverket har påpekt viktigheten av at statsråden setter en tydelig retning i det politiske arbeidet for å få hjulene i gang. På den andre siden er statsrådene totalt avhengige av at informasjonen som embetsverket sitter på, for å vurdere ulike politiske

alternativer. Statsrådene kommer fra ulike departementer, og kan ha ulik oppfatning av den informasjonen som ble gjort tilgjengelig, eller den informasjonen som aldri ble tilgjengelig. Departementsråden hevder at det er individuelle forskjeller i etterspørselen av informasjon fra statsråd til statsråd. Noen ønsker detaljkunnskap om alle avgjørelser som tas, andre fokuserer på de viktigste og største sakene. En slik tolkning av informasjonmakten betinger en åpen kommunikasjon og forståelse på et mellommenneskelig plan, som igjen kan påvirke effektiviteten på samarbeidet.

Kandidatene tolker at ekspertmakten som departementene besitter innebærer kunnskap, kompetanse og ekspertise på sakfeltet. Statsrådene virker å være samstemte i at departementet besitter en ekspertmakt, og påpeker viktigheten av et kunnskapsrikt departement, for å kunne utforme ønsket politikk. En statsråd hevder at «(...) *embetsverket har enorm makt. Men sånn må det nesten være. Poenget er at hvis et embetsverk ikke har makt, så har det heller ingen kunnskap*». På denne måten skaper departementet et avhengighetsforhold til sin statsråd ved at de er administrative eksperter. Likevel hevder departementsråden å vite hvor det politiske handlingsrommet er, og hvordan diskusjoner utformer seg. Det kan derfor vurderes om enkelte statsråder undervurderer sin departementsråds politiske innsikt og forståelse.

Analyseprinsipp 3: kontekst

Kandidatene har ved tidligere anledninger hevdet at tilknytningen til det departementet statsrådene har jobbet ved ikke bør undervurderes. Rollene departementsråd og statsråd innehar begge makt innenfor sine felt. Det finnes ulike kilder til makt i en relasjon og kan derfor skape en skjevhet mellom de to lederne. Makt i norsk kontekst har ofte et negativt fortegn, men makt trenger ikke være noe negativt i en relasjon. Statsråd 3 nevnte at hvis embetsverket ikke har kunnskap, besitter det heller ingen makt. Det betyr at makt kan relateres som en ressurs eller tilgang på noe noen har, og kan derfor brukes som en kilde til å nå det ønskede målet, hvis det blir anvendt riktig.

Analyseprinsipp 4: dekonstruksjon

De aller fleste informantene som ble intervjuet hevdet at informasjonsflyten var tilstrekkelig. Kandidatene hevder likevel at en skjult mening i dataen kan trekkes frem i form av hvordan informasjon ble tilstrekkelig. Tre statsråder trekker frem ulike tilnærminger i måten informasjonen ble tilstrekkelig. Statsråd 7, hevder at man aktivt må gå inn i

departementet for å forsikre seg at den nødvendige informasjonen blir gjort tilgjengelig. Det bør her poengteres at det kun er én av informantene som hevdet å aktivt søke etter informasjon som ikke var tilgjengelig.

På den andre siden representerer statsråd 6 en mer reaksjonær tilnærming til informasjonsflyten. Personen støtter seg til de konstitusjonelle reglene, som er at statsråden alltid skal få den nødvendige informasjonen fra sitt embetsverk (§4 *departementsrådets arbeids- og myndighetsområde* se kapittel 1). Til sist hevder statsråd 5 at informasjonsflyten var helt eksemplarisk og trekker frem embetsverket som enestående. De tre tilnærmingene antyder at informasjonsflyten oppleves ulikt og kan dermed skape situasjoner hvor departementsråd og statsråd har ulik oppfatning av hva som er godt informert. Departementsråden antyder avvik mellom byråkratiteori og den virkelige verden. Åpenheten i organisasjonen er noe departementsråden trekker frem som nødvendig. Informanten hevder videre at etterspørselen av informasjon varierer fra statsråd til statsråd. Noen ønsker detaljkunnskap om alle avgjørelser som tas, andre fokuserer på de viktigste og største sakene. Ut fra sitatene kan det tolkes som at departementsråden ikke gjenkjenner seg i teorien som er beskrevet på maktfeltet. Kandidatene tolker det som et gap mellom de teoretiske rammeverkene og departementsrådets praktiske forståelse av makt i relasjon med statsråden.

Ekspertmakten kan potensielt ses på som en nødvendighet da embetsverket må sitte med informasjon for at statsråden skal ha grunnlag til å ta beslutninger. Statsrådene var alle enige i at ekspertmakt var positivt og nødvendig i departementet. Kandidatene ser likevel antydninger til bakenforliggende konflikter som blir belyst i datamaterialet. Statsråd 7 trekker frem omkamper med embetsverket som en naturlig del i enkelte saker, statsråd 2 trekker frem embetsverkets ønske om å bli sett. Det kan altså indikere visse konflikter knyttet til embetsverkets ekspertise, uten at de blir tydeliggjort. Departementsråden legger ikke skjul på den makten de besitter i form av ekspertise, og antyder at departementet klarer seg selv.

Endelig tolkning

Makt som begrep har ofte et negativt fortegn og assosieres ofte med sterke autoriteter. I datamaterialet virker likevel de fleste informantene å ha en positiv tilnærming til begrepene informasjon- og ekspertmakt. Statsrådene har ulik oppfatning av hva som er nødvendig av informasjonsmengde og har ulike fremgangsmåter å tilegne det seg på. Departementsråden går langt i å bekrefte antagelsen da informasjonsmengden varierer fra statsråd til statsråd.

Videre hevder departementsråden at det er et skille mellom byråkratiteori på feltet og den faktiske virkelighet, da det hevdes at informasjonen alltid er tilgjengelig for statsråden. Informantene har en felles enighet i at embetsverket bør sitte med ekspertmakt, likevel hevder kandidatene at bakenforliggende konflikter ikke eksplisitt blir belyst i datamaterialet. Embetsverket er også bevisste på den ekspertisen de besitter og hvordan de utnytter den. Departementsråden belyser dette ved å både trekke frem administrative så vel som politiske forberedelser til enkelte statsråder.

5.5 I hvilken grad påvirker grensesnitt samarbeidet mellom statsråder og departementsråder? Dette er en kategori som omhandler grensesnittet mellom hva som er politisk ledelse og hva som er administrasjon. Hvordan informantene ser på balansegang og rollefordeling mellom hverandre, om det i enkelte situasjoner oppstår en overlapping i rollene. Denne typen kategorien vil også inneholde aspekter som lojalitet og balansegang, som kan påvirke overlappingen mellom politikk og administrasjon.

5.5.1 Balansegang i grensesnittet mellom politisk ledelse og administrasjon

«Jeg må nok si at den balansen den taklet de fint, i alle (...) departementene. Det var nok litt at jeg også tok hensyn til det, når jeg snakket om saker også til media. Da måtte vi jo si at vi ser dette slik i fra vår side, med bakgrunn i regjeringserklæringen, så må de ha mulighet til å komme med mer nøytrale standpunkter. Jeg kunne også spørre dem, hvordan tror dere (...) ville taklet denne saken? Da sto de jo fritt til å velge om de ville svare eller ikke».

- Statsråd 5

«Jeg anser jo at embetsverket som meget faglige sterke og det er klart at det er en balansegang som skal overholdes. Men det klart at når man jobber mye sammen så begynner man å forstå seg hvilke retninger som binder dem. Men min opplevelse er at denne overgangen ikke skaper noen hindringer for samarbeidet».

- Statsråd 1

«Jeg opplevde hundre prosent lojalitet og at det var faglige innspill som kom, men de hadde lest regjeringserklæringen og viste hvor enn måtte balansere».

- Statsråd 4

«Akkurat der opplever jeg at Norsk embetsverk har en utrolig tradisjon og profesjonalitet i forhold som jeg tidvis er dypt imponert over».

- Statsråd 6

«Jeg vil ikke idealisere det slik (...). Det er klart da har man jo systemer hvor man prøver å få statsråden på andre tanker. Det trenger ikke nødvendigvis være feil forsåvidt».

- Statsråd 6

«Sånn idealtypen av hvordan byråkratiet ser ut og hvor du kan skille klinisk mellom fag og politikk, det finnes jo ikke. Så det betyr at her er det nok noen gråsoner man beveger seg i. (...) I veldig mye sånn faglitteratur om byråkrati og om fag og politikk osv, har man ofte lineære modeller, du starter ofte ut i et hjørne, så får du fagkunnskap, så kommer det et råd fra fagfolkene så tar politikerne det rådet, så utformer de politikk. (...) Altså den lineære modellen er en idealtipe som gjør verden veldig enkel hvis den var sånn, den er det ikke. Overlappingen mellom hvor ermengde avstanden er ikke. Jeg mener det er en beskrivelse man strengt tatt kunne ønske at det var for å slippe problemet, men sånn var det ikke».

- Departementsråd

«(...) Men hvis du satt utenfra og fulgte med på at departement på hva som foregår på møter og uformelle morgenmøter også videre, vil du nok av og til tenke at, går ikke nå departementsråden eller kommunikasjonssjefen litt langt i partipolitikken. Det prøver vi veldig systematisk å si ifra, om at nå kommer vi nok med en mening som vi kanskje ikke tillegger oss. Men noen ganger er vi nødt til å komme med noen råd for vi ser kanskje at de glemmer litt den partipolitiske rammen de er i (...). Men vi sier for eksempel ikke at det var Venstre som tenker sånn, så da burde nok vi gjøre sånn eller sånn. Det kommer vi aldri med»

- Departementsråd

5.5.2 Rollefordeling mellom politisk ledelse og administrasjon

«(...)Jeg kviet meg ofte for å tale noen imot, eller komme med andre synspunkter enn det autoriteten kom med. Jeg blir altså mer og mer lydhør for personer som virkelig tør å ta til motmæle og komme med andre synspunkter, det synes jeg er flott».

- Statsråd 2

«(...) om man kaller det overlapping eller fungerende samspill at du jobber så tett på hverandre at du føler du får de riktige rollen og kan diskutere, så synes jeg det bare er veldig positivt ved å lede et departement. Men igjen så må man være veldig tydelig på hva som er de ulike rollene».

- Statsråd 4

«H*n var veldig korrekt og forsto politikk veldig godt og han viste også sin rolle. For i et departement så er det statsråden som er sjefen å det som er departementsrådets rolle, det er å gjennomføre sjefens beslutninger».

- Statsråd 3

«Å da kom det opp en forespørsel, jeg vet ikke hvor den kom fra, men det var departementsråden som videre brakte den til meg, (...) Så det måtte jeg bare si at det var helt uaktuelt. Men det er nok den gangen jeg kan komme på i farten, hvor det kommer opp en henvendelse fra embetsverket som hadde en veldig politisk adresse».

- Statsråd 3

«(...) Jeg er her ikke først og fremst for å utfordre dere faglig, jeg er her for å være politiker».

- Statsråd 7

«Det viktigste i enhver organisasjon som også vår organisasjon er at det er en forståelse mellom politisk ledelse og administrasjon på hvor rolledelingen går».

- Departementsråd

«I utgangspunktet skal en departementsråd være godt drillet i hva som er embetsverkets rolle og politikernes rolle og hvordan dette skal være, så det ligger der. Men en politiker har jo ulik grad av innsikt i hvordan man skal drive et departement, får å si det sånn. Men for andre statsråder som aldri har vært i nærheten av lede noen ting, eller som bare har vært på stortinget, eller som er pur unge, eller hva som helst, det er mange slike sider. (...) Hvis den andre kommer pur ung og pur uerfaren inn som statsråd. Så er forutsetningen at du da aksepterer at den da som sitter der, som fast, slik som type meg. Er at det jeg forteller vedkommende er slik det skal være, for å si det sånn. Hvis vi er mer likeverdige så trenger

man lite tid på det, men da er spørsmålet tillitsforholdet veldig mye knyttet til alminnelig kjemi».

- Departementsråd

5.5.3 Analyse

En dypere forståelse av grensesnitt mellom politikk og administrasjon kan være svært viktig å forstå, da samspillet i stor grad preges av kommunikasjon og utveksling av ideer og tanker. Kategorien kan belyse sentrale aspekter av overlapping, slik begge parter opplever den i praksis. Kandidatene hevder det er sentralt å belyse grensesnitt som kategori, da det kan kobles til et mulighetsrom som partene kan utnytte og som kan forårsake skjevheter i samarbeidet. Kategoriene vil også være av interesse da lovverk og praksis *kan* skape to ulike utgangspunkt for hvordan samarbeidet burde fungere. Her dannes det altså subjektive tolkninger av hvor langt politikk og administrasjon kan gå, før partene overlapper hverandre.

Analyseprinsipp 2: fortolkning

Hvis vi tolker utsagnene fra statsrådene, kan vi se at det danner seg to mønstre i svarene. På en side har vi statsrådene som hevder de er svært fornøyde med balansegangen embetsverket har gjennomført og hevdet videre at de aldri har opplevd noen form for overlapping av rollene. På den andre siden har vi statsråder som argumenter for at det finnes et mulighetsrom for begge parter og trekker frem at de aktivt har tatt hensyn til det. Meningsforskjellen fra statsrådene angående balansegangen kommer tydelig frem i utsagnene til statsråd 6 «*Jeg vil ikke idealisere det slik (...). Det er klart da har man jo systemer hvor man prøver å få statsråden på andre tanker*», og statsråd 3 «*H*n var veldig korrekt og forsto politikk veldig godt og han viste også sin rolle*».

Departementsråden på sin side trekker frem at rollefordeling er sentral i alle organisasjoner, også embetsverket for å kunne samarbeide optimalt. Likevel hevder informanten videre at det kan være vanskelig å se hvor denne grensen går, hvis man kommer utenfra. Dette kan være en måte å tolke det politiske systemet vi nå undersøker, hvor interne prosesser og kultur former mye av de normer og regler som aksepteres innenfor et departement. Tolkningen tar altså hensyn til at rollene kan være mer flytende enn først antatt og at samarbeid og overlapping kan være nært relatert. Hvis vi tolker uttalelsene riktig kan det danne en mulighet for at det finnes en intern og ekstern forståelse av et departement.

Analyseprinsipp 3: kontekst

Statsråder og embetsverk innehar roller som er bundet sammen i utarbeidelse av politiske prosesser og beslutninger. Organisasjonsinndelingen i departementet skal tilsi at statsråden er sjefen og departementsråden skal sammen med sitt embetsverk tilby den faglige kunnskapen. Dette samspillet som skal fungere for å ta viktige avgjørelser og krever idemyldring og kommunikasjon på tvers av arbeidsoppgaver. Det kan vurderes om det tette samarbeidet kan undergrave viktigheten av et tydelig skille mellom politikk og administrasjon. På denne måten kan det også skapes et avhengighetsforhold mellom partene og på denne måten bygge et sterkere bånd som trekker dem enda et steg nærmere hverandre. Departementsråden trekker frem at statsrådets erfaring og respekt for hverandres roller er en sentral faktor for utformingen av samarbeidet. Departementsråden trekker frem at uerfarne statsråder vil i større grad merke at departementsrådets setter føringer for hvordan samarbeidet skal fungere. Det vil altså være rimelig å anta at partenes erfaringer påvirker sannsynligheten for å utnytte grensesnittet mellom politikk og forvaltning.

Analyseprinsipp 4: dekonstruksjon

Et gjennomgående trekk i flere av intervjuene, er hvor tydelig statsrådene hevder at grensesnittet mellom politikk og administrasjon eksisterer. Det kommer også frem i uttalelsene at informantene har hørt om tilfeller hvor dette har forekommet, men selv aldri opplevd. Statsråd 6 hevder å være svært imponert over profesjonaliteten til embetsverket. Samtidig hevder informanten at det eksisterer systemer hvor embetsverket “prøver å få statsråden på andre tanker” og at det ikke trenger å være feil. En måte å tolke dette på er at enkelte statsråder aksepterer at embetsverket bruker sin politiske skarphet, eller makt til å bestemme eller fremme andre alternativer.

Det ble funnet motstridende uttalelser fra statsråd 5 og departementsråd. Statsråd 5 hevdet at det kunne stilles spørsmål til hva et annet parti ville gjort i situasjoner og at embetsverket stod åpent til å svare hvis de ønsket. Departementsråden hevdet derimot at det er noe embetsverket aldri uttaler seg om. Det kan derfor tolkes som at ulike departementer fungerer forskjellig. Slik vi tolker departementsråden er det ingen konkrete regler for hvordan balansegangen opprettholdes, eller nøyaktig hvor grensen går. Det blir stadig nevnt av statsrådene at departementsråden hadde kunnskapen og evne til å gjennomføre denne balansegangen, men den ble likevel aldri forklart i dypere detalj. Det kan derfor vurderes om statsrådene ikke ønsket å gå inn i disse detaljene, på grunnlag av deres lojalitet til sitt tidligere embetsverk. Videre kan det oppfattes at departementsråden operer i grensesnittet når det gjelder

eksempelvis partipolitiske situasjoner, men de prøver å si ifra når de trer over grensen. En måte å forstå denne grensen på vil være å se hvor tett partene samarbeidet, da man i større grad får en forståelse av menneskelige påvirkningene som kan forekomme. Videre poengteres det fra begge parter at rolleavklaring er vesentlig for å få departementet til å fungere optimalt. Hva som faktisk inngår i rolleavklaring varierte fra person til person.

Kandidatene hevder at det vil være naturlig å stille spørsmål ved de tidligere statsrådenes troverdighet i svarene. Politiske svar kan være et element, hvor det i større grad fokuseres på hva som går bra, fremfor episoder som setter statsråden og samarbeidet med embetsverket i et dårlig lys. Et annet aspekt som ikke bør undervurderes er statsrådenes lojalitet til sitt embetsverk, og hvordan det kan påvirke informantenes svar. Lojalitet virker å stå sterkt i departementet og belyses kanskje best i svaret til statsråd 1, under *tillitsbygging i embetsverket*. Her hevdes at å gjengi sitater fra samtaler med departementsråden er en dødssynd. Slik kandidatene tolker dette, er det en tydelig forpliktelse til å opptre lojalt, selv etter statsråden har avgått og dermed undergrave grensesnittet som potensielt eksisterer.

Endelig tolkning

De aller fleste informanter er enig i påstanden om at det eksisterer et mulighetsrom som partene potensielt kan utnytte. Likevel indikerer det at flere av statsrådene tar hensyn til lojaliteten hos sitt tidligere embetsverk, da statsrådene er tvetydige i sin refleksjon av grensesnittet. En annen mulig tolkning er at statsrådene ikke ønsker å innrømme at de har blitt påvirket i enkelte situasjoner av sitt embetsverk og dermed pynter på sannheten.

Departementsråden tilpasser opplæringen til statsråder med varierende erfaring, da embetsverket ser det som sin oppgave til å lære opp statsråden. Det legges ikke skjul på at for utenforstående kan det virke som embetsverket tillegger seg partipolitisk meninger, men hevder det kan begrunnes i at statsråden kan glemme sin partipolitiske ramme.

5.6 Oppsummering

I dette kapitlet har informantene bidratt med refleksjoner og svar knyttet opp mot sentrale aspekter de har opplevd i samarbeidet. Vi kategoriserte informantenes refleksjoner og erfaringer inn i tre hovedkategorier: *tillit*, *grensesnitt* og *makt*. De tidligere statsrådene var svært imponert av embetsverkets tilretteleggelse i innføringsfasen til departementene. Likevel trakk svært mange av de samme informantene frem at mengden informasjon og avgjørelser

som må bli tatt omgående var overveldende. Departementsråden la frem embetsverkets påvirkning, både i det administrative så vel som det politiske landskapet i innkjøringsfasen.

Tillit ble av både tidligere statsråder og departementsråd pekt på som avgjørende for at samarbeidet skal fungere. Det var ulike tilnærminger på hvordan en bygger tillit til hverandre, men den gjennomgående faktoren var å ha daglige samtaler, og noen trakk også frem det å være personlige med hverandre. Det virker som personlighet er sentralt i hvordan personene både bygger og har tillit til hverandre. Det var en felles enighet i at embetsverket besitter mye makt, både i form av informasjons- og ekspertmakt. En informant hevdet spesielt at en aktivt måtte søke etter informasjon i embetsverket for å få tilstrekkelig med innsikt. Til tross for dette hevdet resten av informantene at det var en relativt åpen informasjonsflyt.

Departementsråden argumenterte for at ulike statsråder krever forskjellige mengder informasjon, noe som kan gi en indikasjon på åpenheten av informasjonsflyten. Informantene har en felles konsensus om at ekspertmakten eksisterer i en positiv forstand, og at de selv bruker den til å forme politikk. Noen argumenterer for at det dukker opp et potensielt mulighetsrom embetsverket kan benytte seg av, men informantene har selv ikke opplevd dette. Departementene knytter mye av sin ekspertise opp mot direktorater og andre mindre institusjoner. De er klar over påvirknings potensialet som oppstår ved tilgang til omfattende kompetanse, men hevder likevel at de ønsker å fatte beslutninger statsråden er tjent med i lengden.

Videre så kandidatene på kategorien grensesnitt hvor det oppstår en overlapping mellom administrasjon og politikk. Svarene var noe variert, da de fleste hevdet at embetsverket hadde en enorm profesjonalitet i sin tilnærming. Andre stilte spørsmålstegn ved balansegangen i embetsverket, men få opplevde det som en hindring. To tidligere statsråder fortalte at de selv hadde hørt om slike situasjoner, men ikke erfart det selv. Videre beskriver departementsråden og en tidligere statsråd viktigheten av politisk erfaring, da embetsverket i innkjøringsfasen legger mye av den administrative og den politiske føringen. Departementsråden beskriver balansegangen mellom administrasjon og politikk som en idealisering kun fremstilt i byråkratiteori, noe som ikke samsvarer med virkeligheten.

6.0 Diskusjon og drøfting

Dette kapitlet har som formål å svare på problemstillingen: *Hva påvirker samarbeidet mellom statsråder og departementsråder?* Problemstillingen besvares ved hjelp av de tre forskningsspørsmålene. Kandidatene ønsker derfor å se på hvordan tillit, makt og grensesnitt mellom politisk ledelse og administrasjon kan påvirke samarbeidet. Hvert forskningsspørsmål vil besvares med en delkonklusjon, og sammen skal de tre forskningsspørsmålene besvare problemstillingen i konklusjonen i kapittel 7.

6.1 I hvilken grad påvirker tillit samarbeidet mellom statsråder og departementsråder?

6.1.1 Innkjøring som statsråd

Ifølge Cunliffe (2014) står en politiker overfor et valg i ansettelsesperioden som statsråd. Et departement er meget dyktige på å få nye ledere inn i statsrådsposisjonen, og statsråden kommer derfor til et embetsverk som er klar for å gjennomføre dens politikk. Den påtroppende statsråden bør ifølge Cunliffe (2014) reflektere over “hvem er det jeg ønsker å være som leder i dette departementet?”. Det omhandler i hvilken grad en innehar en rolle som leder, eller aktivt identifiserer seg som en. Uten å identifisere seg som en leder, står man i fare for å bli passiv. Det er derfor helt sentralt at statsrådene aktivt forsøker å identifisere seg som en leder så tidlig som mulig, for å bygge en identitet og en innvendig trygghet.

Rhodes og Hart (2014) hevder at ledere er entreprenører av identitet. Tidligere statsråd 2 hevder at dersom du kommer inn i et departement med en autoritær holdning, er det ikke sikkert at statsråden får med seg sine ansatte. Rhodes og Hart (2014) hevder at en ikke trenger å identifisere seg med én type lederstil, da det er gruppens tilknytning til hverandre og lederen som skaper en effektiv lederstil. Litteraturen peker på viktigheten av å aktivt identifisere seg som en leder og at ulike lederstiler påvirker ansattes persepsjoner av lederen. Statsråd 2 peker på viktigheten ved å gi av seg selv og ikke “ture inn som en autoritær sjef”. Dette indikerer at statsråden reflekterer over hvilken lederstil en bør identifisere seg med, og at ulike lederstiler gir ulike konsekvenser. Likevel er identitet et flytende og holistisk begrep, som gjør at gapet mellom virkelighet og teori kan være stor. Med dette mener kandidatene at et individ kan identifisere seg med en eller flere lederstiler.

I innkjøringsfasen hevdet Mathisen (2019) at statsrådene står ovenfor *signalfossen*, som kort sagt går ut på at mengden informasjon statsråden må gjennom er helt ekstrem. “Ja vel,

statsråd” (2007) og “statsråder som ledere i departementet” (1997) trekker frem den krevende fasen der statsrådene blir satt inn i rollen. Enkelte statsråder føler de fikk manglende opplæring i hvordan man er en god sjef i departementet, da få statsråder har innehatt en rolle med slik størrelse tidligere. De stiller derfor spørsmål om hvorvidt embetsverket gir en tilstrekkelig opplæring. Ser vi dette opp mot våre funn ser vi flere signifikante likheter mellom majoriteten av statsrådenes opplevelse og den teoretiske beskrivelsen. Flere av statsrådene hevder at innsettelsesperioden er svært omfattende når det gjelder informasjon, formalia og forankring i beslutninger. Statsråd 3 trekker frem forankringen som den vanskeligste delen av en statsråds innkjøringsfase, da tidligere avgjørelser kan påvirke fremtidige valg: *«(...) det var en av de aller første beslutningene jeg måtte ta, nesten før jeg allerede hadde fått av meg frakken. Jeg hadde ingen problemer med dette, men du må jo lage prosesser som gjør at du får en forankring»*.

Departementsråden trekker derimot frem synspunktet fra embetsverkets side hvor fokuset ligger på forberedelsen av en påtroppende statsråd. Det omhandler et forsøk på å gi statsråden nok informasjon til å få forankring i de beslutningene som tas: *«Vi må forberede både den faglige og politiske biten veldig, for å sørge for at de er i stand til å fatte en beslutning som de er tjent med fra starten av»*. Ut ifra departementsrådets utsagn kan det vurderes hvem som egentlig tar disse beslutningene. Departementsråden påstår at de forbereder både den faglige og den politiske biten, men implementerer ikke statsråden i forberedelsene. Statsråden på sin side hevder at en forankring i avgjørelsene fra dag én var utrolig vanskelig. Det stilles derfor spørsmål ved hva statsråden mener var utfordrende når departementsråden indirekte sier at de forbereder både politikk og administrative? Kandidatene hevder at de motstridende uttalelsene kan være et resultat av Mathisen (2019) sin fase som omtales *signalfossen*. I en periode med store mengder informasjon kan det virke overveldende for statsråden å gjennomføre sine politiske visjoner, samt sette seg inn i sin nye rolle som statsråd for et departement. Samtidig som embetsverket venter på ny politisk kurs fra den politiske ledelsen.

Dette indikerer at både teori og empiri er samstemte om at innkjøringsfasen for statsråden er svært krevende og overveldende. Fra empirien som er presentert blir det trukket frem viktigheten av en forankring i beslutningene så tidlig som mulig. I teorien blir ikke dette vektlagt i like stor grad som funnene i denne oppgaven indikerer. I innsettelsesfasen blir statsråden nødt til å stole på at de får riktig informasjon fra embetsverket til rett tid, for å fatte

beslutninger begge er tjent med i lengden. Dette er noe departementsråden fremhever som det viktigste punktet for å bygge tillit fra dag én.

6.1.2 Tillitsbygging i embetsverket

Tillit blir av Lewicki, McAllister og Bies (1998) definert som positive forventninger angående en annens adferd. Sørhaug (1996) argumenterte for at tillit er et flytende begrep i samfunnsvitenskapen og er dermed subjektivt, noe som gjør begrepet tvetydig. Likevel hevdet majoriteten av informantene at tillit til departementsråden var helt essensielt for å få gjennomført sine oppgaver og beslutninger i embetsverket. Teorien viser til at det oppstår sårbare psykologiske tilstander når et individ forventer en positiv handling fra en annen (Karp 2014). Selv om fåtallet av informantene hevdet at de ble satt i en sårbar tilstand, viser likevel handlingsmønsteret til statsrådene at de ga mye av seg selv. Eksempler som å være personlig med sin departementsråd, delegere oppgaver nedover i systemet og ha daglige samtaler med sine ansatte, var alle punkter statsrådene trakk frem. Som Meindl, Ehrlich og Durkerich (1985) illustrer er det svært normalt å se på ledelse som noe heroisk. Ved å gjennomføre disse trivielle oppgavene som daglige samtaler og delegere arbeidsoppgaver nedover i systemet, kan lederen oppleves som tillitsbyggende. Departementet kan anse det som positivt at statsråden ønsker å bygge tillit, men opplevelsen får en ekstra styrke, da det er lederen som utfører handlingen. På samme måten kan lederen også føle det som en stryke, da departementet responderer godt på tiltakene sjefen gjennomfører og det skapes en synergieffekt av handlingen.

Likevel hevder statsrådene at de ikke foreligger retningslinjer for å bygge tillit, men fremmer et ønske om å gi av seg selv for å skape tillit mellom partene. Karp (2014, 199) hevder at “tillit er vanskelig å få, men lett å miste” noe som ingen av informantene snakket om. Fra litteraturen kommer det frem at tillit både er vanskelig å få og en sårbar psykologisk tilstand, så det at informantene ikke trakk frem dette kan indikere en romantisering av tiden som statsråd.

Et eksempel kan være hvordan statsråd 5, som uttalte seg om tillitsbyggingen til sin departementsråd: *«Jeg vil nok trekke frem det at vi var ofte i kontakt, vi snakket mye sammen. Vi hadde våre egne møter, bare oss to»*. En annen uttalelse som departementsråden kom med: *«(...) at vi har respekt for hverandres ansvar, respekt for hverandres langs alle dimensjoner,*

og har tillit til at den andre ikke har noen second agenda eller at det er andre problemstillinger rundt dette». Utsagnene til statsråd 5 og departementsråden indikerer å ha to ulike tilnærminger til hvordan de bygger tillit. Statsråd 5 hevder at det å ha daglig kontakt med hverandre er essensielt for tillitsbyggingen. Det kan tolkes som at informanten vektlegger at partene skal aktivt søke og bidra for å bygge tillit, bare de to. På samme måte som Sørhaug (1996) hevder at tillit er “som å vente på en pakke som enda ikke er kommet”, kan statsrådens utsagn knyttes til et ønske om å skape kontakt. Videre argumenterer Lewicki, McAllister og Bies (1998), for at tillit er positive forventninger til en annens part atferd. Det kan gjøre seg gjeldende da statsråden hevder at hyppig kontakt binder dem sammen, og skaper en følelse av felleskap.

Departementsråden på sin side fremlegger flere problemstillinger som bør ligge til grunn for at tillitsbygging mellom partene skal fungere. Fokuset var ikke å manipulere, men å ha respekt for hverandres arbeidsoppgaver og at den andre parten ikke har en annen agenda. Slik som informanten beskriver tillit, kan de se ut som det legges større vekt på fravær av mistillit, fremfor tillit i seg selv. Vi ser likheter knyttet til teorien til Binney, Williams og Wilke (2012) som trekker frem at tillit på arbeidsplassen kan være vanskelig å oppnå, og derfor i større grad vektlegger fravær av mistillit.

Funnene indikerer at statsråd 5 og departementsråden følger ulike teoretiske bidrag, knyttet til spørsmålet om tillitsbygging. Statsråden virker å ha et mer aktivt og fremtredende syn på hvordan tillit skal bygges i en organisasjon og viser ved sine handlinger at statsråden er villig til å gi av seg selv. Departementsråden er mer proaktiv og hevder at tillitsbygging i større grad omhandler respekt for arbeidsoppgaver og tiltro til at partene ikke drar i ulike retninger.

6.1.3 Tillit og relasjoner

Vi ser i teorien at det er ulike tilnærminger til relasjoner på arbeidsplassen, men de er likevel samstemte om viktigheten ved det. Noen har en mer praktisk tilnærming enn andre. Binney, Williams og Wilke (2012) argumenterer som nevnt viktigheten ved å koble med flest mulig. Cunliffe (2014) på en annen side argumenterer for at det ikke alltid er mulig å knytte bånd med alle, og lederen blir dermed nødt til å velge hvem en skal opprettholde relasjonen med. I et embetsverk med mange ansatte kan det å bygge relasjoner med flest mulig ansatte stjele mer tid enn nødvendig, noe statsrådene har lite av (Cunliffe 2014). Relasjoner er også en

kontinuerlig prosess hvor en også er nødt til å opprettholde relasjonene med den andre part (Yukl 2014). Informantene fremhevet viktigheten av å bygge relasjoner i sitt embetsverk, og noe som utpekte seg var de ulike tilnærmingene. Statsråd 2 hevdet: «(...) *Det er noe med å prøve å ikke bare jobbe med politikk og sak men også være litt personlige, ikke privat men personlig (...)*». Informanten poengterer at det omhandler å være personlig med sine ansatte for å skape en relasjon.

Statsråd 7 trakk også frem viktigheten av å være personlig med sitt embetsverk, og fremmet bruken av humor som helt sentral: «*Jeg ble jo kjent med embetsverket mitt personlig (...) jeg er jo slik av natur at jeg liker å spøke mye, og jeg tror det lurt, for det bringer litt lunhet inn i en stressende organisasjon*». Både statsråd 2 og 7 trekker frem viktigheten av å kjenne sitt embetsverk personlig. Det kan hevdes at et fokus på mellommenneskelige aspekter som humor og daglige samtaler virker å ha en innvirkning på de tidligere statsrådene. Binney, Williams og Wilke (2012) beskriver at det er hensiktsmessig å knytte bånd med flest mulig ansatte på arbeidsplassen. Statsråd 7 trekker tydelig frem at humor ikke bare er viktig mellom seg selv og departementsråden, men ønsker å inkludere hele departementet i større grad. Det bør nevnes at ingen av statsrådene utdypet hva de mente med å være personlig, så hva de legger i dette begrepet stiller kandidatene spørsmålsteget ved. Ettersom statsråd 2 poengterer “personlig, men ikke privat” kan det tolkes som at trivielle samtaler ble hyppig brukt for å bygge relasjoner.

Tidligere statsråd 6 beskrev hvor frustrerende det kan være om partene ikke kommer overens: «*Jeg har jo hørt statsråder som har hatt departementsråder de overhodet ikke er fornøyd med. Det er jo ikke slik at man alltid klaffer helt og er superdyktig, fordi man er departementsråd. Jeg tror nok det gjennomgående i Norge er flinke folk, det er ikke det, men det kan jo skjære seg litt på ting*».

Det beskrives videre at det ikke er en selvfølge at partene skal fungere godt sammen, til tross for at rollene baserer på samarbeid. Paradoksalt nok virker det å være en gjenganger i flere av statsrådenes utsagn, da flere har hørt om partnerskap som ikke fungerer, men selv ikke opplever det. Statsråd 6 er en av disse, hvor det både beskrives opplevelser av samarbeid som ikke fungerer, men samtidig hevder å ha løsningen på problemet.

For å forhindre konflikter hevdet statsråd 6 at partene må benytte seg av åpne samtaler, jevnlig møter og ærlighet for å opprettholde et fungerende partnerskap. Dette er noe som

samsvarer med Cunliffes (2014) teori om at lederen er i en posisjon hvor en må velge hvilke relasjoner som skal pleies. Statsråd 6 retter sitt fokus mot departementsråden da denne personen er bindeleddet mellom den politiske ledelsen og resten av embetsverket. I innkjøringsfasen nevnte statsrådene at de opplever startfasen som svært tidkrevende. Hvis dette stemmer, virker det naturlig for statsråden å rette seg kun mot departementsråden, da lederen prioriterer hvilke relasjoner som skal pleies.

Som vi ser i dataene kan det være rimelig å anta at statsrådene har ulike strategier på hvordan de skaper og opprettholder relasjoner til hverandre, men at det er en sentral del av tillitsbyggingen er det liten tvil om. Funnene i datamaterialet kan indikere likheter mellom Cunliffes (2014) teori og statsråd 6 sin tilnærming til relasjonsbygging. Cunliffe (2014) og statsråd 6 trekker frem en strategisk relasjonsbygging som gjelder enkeltpersoner. På en annen side trekker statsrådene 2 og 7 frem relasjonsbygging med fellesskapet. En strategisk tilnærming til å involvere embetsverket som helhet kan relateres til Binney, Williams og Wilke (2012). Her argumenteres det for et breddefokus i relasjonsbyggingen fremfor enkeltindivider. Det viser seg altså at statsrådene foretrekker ulike tilnærminger i sin tillitsbygging, men at fokuset er å danne gode relasjoner.

6.1.4 Delkonklusjon

Basert på våre data har vi ikke grunnlag nok for å uttale oss om hva informantene legger i begrepet tillit, da det ikke kom tydelig nok frem i empirien. Vi kan på en annen side meddele at innsettelsesfasen for statsrådene er svært krevende. De har begrenset med tid til å sette seg inn i informasjon og få en forankring i beslutningene som blir tatt. Til tross for knapp tid, legger Cunliffe (2014) vekt på å reflektere rundt identitet og hvordan det påvirker statsrådets lederstil. Informantene var samstemte ved viktigheten av å bli kjent med ansatte og departementsråden tidlig i innsettelsesfasen for å bygge tillit. Kandidatene kan se at tillit var avgjørende for selve samarbeidet, men hvordan partene gjennomførte tillitsbyggingen varierte. Statsrådene pekte på de daglige samtalene og det å være personlig.

Departementsråden derimot hevdet at det å unngå manipulasjon, respekt for hverandre og ikke ha noen annen agenda. Videre kan det diskuteres hvorvidt statsråder og departementsråder ser på tillit ulikt da det ikke foreligger noen retningslinjer for hvordan dette skal bygges. Kandidatene hevder funnene i tillitskategorien er interessant i den forstand at

ingen av partene ønsket å oppgi sin sårbarhet i tillitsbyggingen. Hvis tillit omhandler positive forventninger til en annens adferd (Lewicki, McAllister og Bies 1998), og empirien tilsier at statsrådene aktivt ønsker å skape tillit. Det virker unaturlig at ingen nevner situasjoner eller hendelser hvor tilliten ble brutt, eller satt på prøve, i en så stressende organisasjon som departementene. Viktigheten ved relasjoner kom også klart frem i dataene. Det var også interessant å se på ulike strategier som statsrådene la frem. På bakgrunn av dette er det ingen tvil om at tillit påvirker samarbeidet mellom statsråder og departementsråder, til tross for at det er ulike synspunkter omkring hvordan tillit bygges. Det kan stilles spørsmål omkring det faktum at informantene kun snakker om tillit i en positiv forstand utad, på bakgrunn av lojaliteten de fortsatt har til sitt tidligere departement.

6.2 I hvilken grad påvirker makt samarbeidet mellom statsråd og departementsråd?

I teorikapitlet blir det presentert et mangfold av ulike definisjoner til begrepet makt. Max Weber mener makt omhandler evnen til å utnytte og tvinge frem sin vilje i sosiale relasjoner. Karp (2014) på sin side hevder at makt beror seg på “evnen til å få noe til å skje”. Han trekker videre frem at makt skaper en skjevhet i en relasjon, hvor en part kontrollerer noe en annen part er avhengig av. I likhet med Karp (2014) forklarer Yukl (2013) at makt omhandler en tilgang til, eller inneha en kilde til makt, som kan skape et avhengighetsforhold. Sørhaug (1996) trekker frem at både organisasjoner og institusjoner kan ha makt i den forstand at de fremprovoserer handlinger personer ikke ville gjennomført av seg selv. Sørhaug (1996) hevder videre at makt er situasjonsbetinget, og kan derfor anses som et metabegrep kun definert av personene som er i situasjonen.

Teorien tilsier at det i organisasjoner er noen mennesker som besitter makt, og andre ikke. I embetsverket er det statsråden som i prinsippet skal være sjefen, som statsråd 3 illustrerer: *«For i et departement så er det statsråden som er sjefen og det som er departementsrådets rolle, det er å gjennomføre sjefens beslutninger»*. Teorien som Yukl (2014) presenterer hevder derimot at de som besitter informasjonen eller ekspertise innehar makten.

6.2.1 Informasjonsmakt

Informasjonsmakt blir av Yukl (2014) beskrevet som en tilgang til kontroll over distribusjonskanaler med nødvendig informasjon. Han trekker frem at makten kan komme

nedenfra og opp. Sentralt for Yukl (2014) er den eksplisitte tilgangen på informasjon, det vil i vår studie være statsrådenes tilgang på informasjon. Da statsråder trenger hverken kunnskap eller erfaring (innenfor departementet de leder), noe som tilsier at personen kan være enda mer avhengig av god informasjon fra embetsverket, og at denne ligger tilgjengelig når statsråden trenger den.

I empirien ble statsrådene spurt om hvordan de opplevde informasjonsflyten i embetsverket. Statsråd 7 hevdet at strukturen er svært flat i embetsverket, til tross for at de har en kompleks struktur med ekspedisjonssjefer. Videre hevdet informanten: «(..) så handler det om å utfordre og forlange å få dokumenter på bordet som de normalt kanskje ikke ville vist deg. Som jeg sa, jeg vet at dere sitter på sånn og sånn, dette skal jeg se og jeg rikker meg ikke før jeg får det. Og da fikk jeg det». En annen tidligere statsråd hevdet: «Det kan jeg vel egentlig ikke helt vite. Jeg vil ikke idealisere det slik (...)». Dette illustrerer to motstridende refleksjoner om informasjonsflyt, hvor statsråd 7 hevdet å aktivt søke etter informasjon. Noe som underbygger Yukl (2014) teori om at informasjonsmakten kan komme nedenfra og opp. Statsråder trenger hverken kunnskap eller erfaring (innenfor departementet de leder), noe som tilsier at personen kan være enda mer avhengig av god informasjon fra embetsverket, og at denne ligger tilgjengelig når statsråden trenger den. Statsråden virker likevel å være bevisst på at embetsverket sitter på mer informasjon enn statsråden, og går aktivt til verks for å innhente den nødvendige informasjonen.

Statsråd 6 hevdet at en ikke kan vite om informasjonsflyten var helt åpen, men poengterte likevel at informasjonen var tilstrekkelig. Dette kan indikere at statsråden har fullstendig tillit til embetsverket når det gjelder å få riktig informasjon til riktig tid, og derfor støtter seg på de konstitusjonelle lovene (§3 departementsråden arbeids- og myndighetsområde se kapittel 1): “Viktige saker skal dog alltid forelegges for departementsjefen”. Utsagnet kan også knytte inn Sørhaug (1996), hvor det hevdes at både organisasjoner og institusjoner kan sitte med informasjonsmakt. Her kan det argumenteres for at embetsverket som organisasjon sitter med makt over hvilke informasjon som blir gjort tilgjengelig for statsråden og på denne måten skaper en skjevhet i maktforholdet. Dette illustrerer to sprikende virkelighetsoppfattelser av hvordan statsrådene arbeider i embetsverket, når det gjelder informasjonsflyten.

På den andre siden hevder departementsråden at: «(...) Man kan si at det finnes jo ikke den informasjonen som ikke spres umiddelbart rundt omkring. Altså åpenheten i forvaltningen er

jo enorm(...)». Som vi ser hevder informanten at det er en ekstrem åpenhet tilknyttet tilgjengeligheten av informasjon, og at det ikke finnes informasjon som ikke spres umiddelbart i embetsverket. Yukl (2014) argumenterer for at informasjonsmakt er noe som medarbeiderne besitter og som er helt avgjørende for at lederne skal kunne ta gode avgjørelser. Statsråd 6 indikerte å være usikker på informasjonsflyten, og statsråd 7 hevdet å aktivt lete etter den. Departementsråden avviste dette på det sterkeste og argumenterte for en helt åpen informasjonsflyt Videre argumenterte departementsråden for at ulike statsråder krever ulik informasjon. Noen ønsker detaljkunnskap om alle avgjørelser, andre trenger kun det som anses som mest essensielt for å ta en beslutning. Departementsråden hevdet dette kunne være noe av misforståelsen mellom teori og praksis.

Det bør likevel vurderes om departementsrådets syn kan representere den brede oppfatningen av informasjonstilgjengeligheten blant andre departementsråder. De fleste statsrådene hevdet å ha fått all informasjon de trengte, og opplevde en åpen informasjonsflyt.

Med bakgrunn i teorien kan vi se at departementets informasjonsmakt kan påvirke statsrådenes beslutningsgrunnlag, og makten til å selektere hvilken informasjon som skal være tilgjengelig. Yukl (2013) argumenterer for at informasjonsmakten kan komme nedenfra, noe som må hevdes å være embetsverket i dette forskningsprosjektet. Dette kan knyttes opp mot artikkelen til Borström og Nordbäck (2019), som hevder at de politiske lederne får fremlagt forhåndsvalgte alternativer fra administrasjonen, og dermed skape en falsk følelse av tilstrekkelig informasjonsmengde. I vårt datamateriale virker det underlig at kun én statsråd hevder at det aktivt måtte grave etter informasjon. Funnet virker tvetydig i den forstand at de fleste statsråder virker tilfreds med informasjonsflyten og kan ikke relatere seg til Borström og Nordbäck (2019) sin artikkel. Likevel har vi en tydelig motvekt i statsråd 7, som langt på vei bekrefter med sin argumentasjon angående begrenset informasjonstilgang, og hevder selv å aktivt søke informasjon hos departementet. Likevel kan det problematiseres at ferske statsråder kan være i en mer sårbar situasjon da de i større grad er avhengig av informasjonen embetsverket tillegger dem. Det kan i mindre grad ha kommet frem i våre data da flere av de tidligere statsrådene har sittet i flere perioder, og kommet inn i en rutine.

6.2.2 Ekspertmakt

Da kandidatene stilte spørsmål til statsrådene hvorvidt de mener departementet sitter med mye ekspertmakt, var de samstemte om at makten departementet besitter er betydelig. Statsråd 2 mente: *«Det er klart at de sitter på en enorm makt og positiv kompetanse»*, og statsråd 3 argumenterte for at makten er sentral: *«Poenget er at hvis et embetsverk ikke har makt, så har det heller ingen kunnskap (...)»*. Statsrådene 2 og 3 trekker frem positive aspekter ved ekspertmakten. Dette er en tydelig referanse til Yukl (2014) sin argumentasjon om at ekspertmakt beror seg på en persons avhengighet til en ekspert. Statsrådene er klar over skjevheten i maktforholdet, men hevder det er nødvendig, da embetsverket skal fungere som eksperter. På denne måten legitimerer statsrådene den makten embetsverket besitter.

Tidligere statsråd 7 hevdet derimot: *«(...) det kunne være litt harde tak innimellom, hvor vi var helt uenige og jeg tok beslutninger som de mislikte sterkt. Da hendte det at de gjorde forsøk på å ta omkamper, og som jeg sa jeg aksepterer en omkamp og jeg aksepterer et forsøk på en omkamp hvis dere mener at dere har behov for å komme med et ekstra faglig argument eller whatever. (...) Når de kommer med gode nok argumenter, så var jeg også i stand til å bytte oppfatning»*. Dette utsagnet illustrerer uenigheter og hvordan de taklet konflikter internt. Dette kan være et eksempel på Erlie (2006) sin påstand at lojalitet kan vises gjennom å komme med motforestillinger. På samme måte viser eksemplet at embetsverket kommer med motforestillinger til statsråd 7, og at om et faglig argument er godt nok, vil statsråden lytte til embetsverket. Her blir motforestillinger og statsrådets håndtering, satt i et positivt lys og fremmer godt samarbeid mellom partene. Det vil være rimelig å anta at det fort kan oppstå spenninger under diskusjoner og hvis de ikke behandles godt nok, kan det påvirke de fremtidige beslutningene. Et departement har ingen makt hvis det ikke besitter kunnskap hevder statsråd 3. På samme måten kan en statsråd undergrave sin egen stilling ved å ikke inkludere alternativene embetsverket fremlegger.

Kandidatene anser balansen mellom hvordan embetsverket frembringer alternativer, og hvordan statsråden håndterer dem, som helt sentralt for at samarbeidet skal fungere. Jacobsen (1960) hevder det er en balansegang som embetsverket må opprettholde, da de sitter med sentral ekspertise for å lede landet. Departementsråden legger ikke skjul på ekspertisen embetsverket besitter, og hevder at: *«Ja embetsverket samlet, pluss med det opplandet de har med direktorater også videre, har jo ufattelig mye ekspertise og det er mange måter nok ekspertise for å styre landet på områdene man har ansvar for vil jeg gjennomgående si. (...)»*

så ja, mye ekspertmakt (...) ». Departementsråden sier seg enig i at embetsverket har mye ekspertmakt, og hevder at direktoratene og andre underliggende etater, gjør embetsverket i stand til å styre hele landet på sitt område. Departementsråden argumenterer for at embetsverket vet hvor det politiske rommet befinner seg og er i startfasen med på å tilpasse den administrative delen så vel som den politiske. Dette utsagnet bekrefter langt på vei de dilemmaene som blir belyst av Jacobsen (1960). I hans artikkel problematiseres embetsverkets balansegang ved å fungere som faglig ekspertise, samtidig som de skal være politisk lojale.

Majoriteten av statsråder erkjente at departementet satt med ekspertmakt, slik sitatene til statsråd 2 og 3 indikerer ovenfor. Likevel hevder kandidatene å finne konflikter i datamaterialet som peker på Jacobsen (1960) sine dilemmaer. Statsråd 7 beskrev “harde tak” og interne omkamper med sitt departement. Til tross for at ingen informanter hevdet det var konflikter rundt ekspertmakten, er det likevel ting som tyder på at denne skjevheten i ekspertisen ikke bare er uproblematisk, slik Jacobsen (1960) argumenterer for.

6.2.3 Delkonklusjon

I hvilken grad påvirker makt samarbeidet mellom statsråd og departementsråd?

Illustrert i drøftingen kan maktbegrepet være vanskelig å tyde på bakgrunn av at det er situasjonsbetinget. Majoriteten av statsrådene hevdet at embetsverket besitter mye makt og argumenterte for at dersom embetsverket ikke har makt eller kunnskap, er de verdiløse. Videre ble informasjonsmakten drøftet, med noe delte meninger om åpenheten av informasjonsflyten. Som tidligere poengtert er det vanskelig for statsrådene å reflektere over åpenheten av informasjonsflyten, da det ikke er sikkert hvorvidt de er klar over den totale mengden av informasjon. Departementsråden mente at det var en ekstrem informasjonsflyt internt i embetsverket, likevel hevdet statsråd 7 at det det til tider måtte gjennomføres en aktiv søken etter nødvendig informasjon.

Ekspertmakt ble trukket frem som en sentral del av makten embetsverket besitter. Majoriteten av statsråder virket komfortable med ekspertmakten embetsverket besitter, likevel hevder kandidatene å ha funnet tydelige signaler på at det ikke alltid går problemfritt. Statsråd 7 trakk frem interne omkamper og det kan vurderes om flere av statsrådene kan opplevd lignende situasjoner.

Ut ifra datamaterialet kan det indikere at informasjonsmakt og ekspertmakt påvirker samarbeidet og ofte i en positiv forstand. Partene aksepterte at det var en skjevhet i form av at embetsverket er eksperter, men statsrådenes oppfatning var at informasjonsflyten var åpen. Kandidatene ønsker å poengtere at embetsverket har ekspertisen til å vinkle informasjonen på en slik måte at statsråden velger dens forslag fremfor sitt eget. Dette belyser et av de sentrale dilemmaene Jacobsen (1960) trekker frem om faglig ekspertise og partipolitisk lojalitet. Til tross for at majoriteten av informantene virket å ha positive oppfatninger om makt, bør det vurderes hvorvidt informantene hadde lagt merke til påvirkningskraften embetsverket har, noe som vil drøftes videre i siste forskningsspørsmål.

På bakgrunn av de empiriske funnene konkluderer kandidatene med at makt som regel påvirker samarbeidet mellom statsråder og departementsråd i en positiv forstand. Likevel antydes det at konflikter kan oppstå, slik som belyst i datamaterialet. Det argumenteres av flere statsråder at om embetsverket ikke besitter kunnskap er det verdiløst. Det kan derfor vurderes om statsrådenes positive tilnærming til makt, skyldes at de er helt avhengige av ekspertisen til embetsverket. Deres kunnskap kan bli statsrådets makt til å gjennomføre de politiske prosessene som er ønsket. Kandidatene hevder det er en konsensus blant informantene om at embetsverket bør ha mye ekspertmakt, da det gjør dem verdifulle for statsråden.

6.3 I hvilken grad påvirker grensesnitt samarbeidet mellom statsråd og departementsråd?

Statskonsult rapporten *Ja vel, statsråd* (2007) hevder at embetsverkets rolle kan være mer utfordrende å overholde enn tidligere. Inntoget til taktisk-strategisk rådgivning flytter grensene mellom hva som er partipolitikk og hva som er objektiv rådgivning. I rapporten kom det frem at embetsverket baserer seg på innebygde refleksjoner over hva som er partipolitisk rådgivning, snarere enn spesifikke regler. I artikkelen til Brorström og Norbäck (2019) argumenteres det for at det oppstår et grensesnitt mellom det politiske (røde) og administrative (blå). Når administrasjonen trer over i det politiske fagfelt blir fargen lilla. Artikkelen beskriver at embetsverket arbeider for å holde avstand til politikere ved å navigere seg inn og ut av grensesnittet, og på denne måten selektere hvilken informasjon som skal gå gjennom til den politiske ledelsen. Målet er altså å tilby politikere alternativer som embetsverket hevder er hensiktsmessig, for å så la den politiske ledelsen ta et valg. På denne måten opprettholder

politikere en følelse av trygghet, mens embetsverket har kontrollen. I empirien ønsket vi å undersøke om informantene har opplevd et slikt grensesnitt og hvordan det eventuelt fungerer i praksis.

6.3.1 Balansegang

Statsråd 5 hevder å ha reflektert over balansegangen embetsverket må opprettholde og forklarer sin opplevelse følgende: «*Jeg må nok si at den balansen den taklet de fint, i alle (...) departementene. Det var nok litt at jeg også tok hensyn til det, når jeg snakket om saker også til media*». Den tidligere statsråden hevdet at embetsverket taklet balansegangen fint, men tok hensyn til dette ved flere anledninger, både i møte med media og i utformingen av saker. Statsråd 1 reflekterer over balansegangen og sier: «*(...) Men det klart at når man jobber mye sammen så begynner man å forstå seg hvilke retninger som binder dem. Men min opplevelse er at denne overgangen ikke skaper noe hindringer for samarbeidet*». I dette utsagnet kan vi trekke paralleller mellom statsråd 1 og rapporten *Ja vel, statsråd* (2007), der begge indikerer at rollene blir mindre tydelige og dermed fører partene nærmere hverandre. Det kan være rimelig å anta at forholdet utvikler seg så tett, at det kan føre til vanskeligheter ved å identifisere grensesnittet.

Majoriteten av de tidligere statsrådene hevdet å ikke ha opplevd overlappingen Brorström og Norbäck (2019) la frem, og uttalte at embetsverket var høyst profesjonelt og forstod sine roller. Det er likevel viktig å trekke frem at flere av statsrådene hadde hørt om slike situasjoner, men aldri opplevd dette selv. Statsråd 6 hevdet derimot at: «*(...). Det er klart da har man jo systemer hvor man prøver å få statsråden på andre tanker. Det trenger ikke nødvendigvis være feil forsåvidt*». Dette utsagnet kan indikere en sammenheng med hva Manzie og Hartley (2013) hevder er politisk skarphet. I artikkelen argumenteres det for bruken av politisk skarphet, hvor offentlige ansatte (departementet) har evner til å forstå, tolke og handle ut ifra politiske synspunkt og gå ubemerket inn og ut av grensesnittet. På denne måten antyder statsråd 6 at departementet innehar politisk skarphet, men hevder til slutt at det ikke nødvendigvis trenger å påvirke statsråden negativt. Departementsråden hevdet eksplisitt at embetsverket legger til rette for det administrative, så vel som det politiske i innkjøringsfasen. I samme moment omtalte statsrådene at innkjøringsfasen virket svært overveldende. Kandidatene stiller derfor spørsmål ved embetsverkets inntreden i det politiske

feltet, da dette kan normalisere statsrådets syn på hva som er et partipolitisk inngrep i starten av sin periode.

Da kandidatene spurte departementsråden hvordan de overholdt balansegangen hevdet informanten følgende: «(...) Hvis du satt utenfra og fulgte med på at departement på hva som foregår på møter og uformelle morgenmøter også videre, vil du nok av og til tenke at, går ikke nå departementsråden eller kommunikasjonssjefen litt langt i partipolitikken. Det prøver vi veldig systematisk å si ifra(...)». I sitatet til departementsråden kommer det frem at utenforstående kan tolke enkelte innspill som partipolitiske, men informanten hevdet likevel at embetsverket kommuniserte tydelig når de skulle tillegge seg en politisk mening. Her virker det som departementsråden har et meget avslappet forhold til hva som er partipolitikk og grensesnittet som potensielt gjør seg gjeldende. Noe som kan kobles til dilemmaene Jacobsen (1960) presenterer i sin artikkel, om at embetsverket må overholde en balansegang mellom partipolitikk og lojalitet.

På bakgrunn av utsagnene og teorien som er trukket frem kan vi se at grensesnittet virker å eksistere, og at opplevelsen av embetsverkets balansegang ser ut til å være tvetydig. *Ja vel, statsråd* (2007) argumenterer for at det politiske og administrative skillet er redusert, noe informantene også antyder. Det indikerer at grensesnittet eksisterer, men at ingen av partene referer til konkrete regler eller lover når de gjennomfører denne balansegangen, men henviser til ryggmargsreflekser og etiske retningslinjer. Dette gjør at dilemmaene partipolitisk nøytralitet og lojalitet, presentert i Jacobsen (1960) fortsatt gjør seg gjeldende. Mathisen (2019) trekker frem at statsråder, tidlig i innkjøringsfasen vil lære at de må få embetsverket med seg og ikke mot seg. Embetsverket er sjelden illojal, men har sine metoder til å ikke gjennomføre statsrådets ønsker, slik som statsråd 6 poengterer. Det vil si at embetsverket er lojalt, men mest lojalt når den er enig med statsråden.

6.3.2 Rollefordeling

I lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen (1960) trekker Jacobsen frem at en kan se for seg at samfunnet er bygget opp av roller. Disse rollene innehar sosiale normer, som han hevder skal fylle forventninger til den rollen personen innehar. Det sies at hvis en person oppfyller forventninger til den gitte rollen vil den bli belønnet og vice versa. Det hevdes at en høyere stilling gir et større mulighetsrom for å fremme egen vinning og dermed en forventning om at rollen tilknyttes de sosiale normene som er forventet.

I artikkelen til Manzie og Hartley (2013) undersøker de hvordan ledere i embetsverket bruker sin politiske skarphet til å påvirke beslutninger som går i deres favør. Funnene i studien pekte på at offentlige ansatte i større grad tok hensyn til egen integritet og etiske retningslinjer når de ga råd til sin statsråd. Det blir i likhet med *Ja vel, statsråd* (2007) satt et fokus på uformelle tommelfingerregler og normer fremfor lovverk og regler. Artikkelen konkluderer med at denne politiske skarpheten forekommer fra begge parter og er en illustrasjon av de ferdigheter som trengs for å trygt navigere seg gjennom hverandres fagfelt.

I datamaterialet kom det frem at rolleavklaring står sentralt for at samarbeidet skal fungere optimalt og departementsråden hevder at «*Når det ikke er fullt akseptert hva som er organisasjonen og hva som er politikk så er det veldig veldig vanskelig*». Departementsråden argumenterer videre at de besitter sin rolle på bakgrunn av sin forståelse av skillet mellom politikk og administrasjon. Videre hevder informanten at ikke alle statsråder klarer å forstå hvordan man leder et departement og at departementsråden i større grad må hjelpe statsråden gjennom innkjøringsfasen. Dette gjør seg spesielt gjeldende når det blir ansatt statsråder med liten erfaring, skal vi tro departementsråden.

Kandidatene tolker utsagnet på en slik måte at partene er nødt til å avklare roller fra dag én. Både statsråder og departementet er eksperter innenfor hvert sitt fagfelt, hvis det ikke blir satt grenser, kan samarbeidet bli påvirket i negativ forstand. En statsråd som trekker frem en tydelig rollefordeling i startfasen er statsråd 7, som hevder at «*(...) Jeg er her ikke først og fremst for å utfordre dere faglig, jeg er her for å være politiker*». Et slikt utsagn setter tydelig rammer, slik som departementsråden trekker frem. Videre kan utsagnet knyttes til Jacobsen (1960) sin forventning av tydelige roller, hvor det trekkes frem at ulike roller, skaper ulike forventninger. På denne måten setter statsråden selv premissene på hvordan rollene skal utføres og legger på samme måte en forventning om at embetsverket skal levere faglig, uten for mye politisk deltakelse.

Statsråd 4 har et annet synspunkt og hevder at: «*(...) om man kaller det overlapping eller fungerende samspill at du jobber så tett på hverandre at du føler du får de riktige rollen og kan diskutere, så syntes jeg det bare er veldig positivt ved å lede et departement*». Statsråden hevder altså at så lenge partene trekker mot samme mål, så vil samspillet fungere. I dette sitatet ønsker kandidatene å sette spørsmål ved hva statsrådene mener med en klar

rolleforståelse, samtidig som det blir fokusert på overlapping. Hvis en overlapping finner sted vil altså rolleforståelsen bli mindre viktig, så lenge de er enige om det felles målet. Det er interessant at informantene i stor grad legger vekt på viktigheten av tett samarbeid, samtidig som rolleavklaringen skal være tydelig. Det er et tvetydig svar på hvordan det fungerer i praksis, og det virker som at begge parter går etter tommelfingerregler som *Ja vel, statsråd* illustrerte.

Statsråd 3 oppsummerer i stor grad majoriteten av de resterende svarene og hevder at: «*(...) I departement så er det statsråden som er sjefen og det som er departementsrådets rolle, det er å gjennomføre sjefens beslutninger*». Det som er spesielt med statsråd 3 sitt perspektiv er at informanten er meget fornøyd med sitt embetsverk, samtidig som informanten er den eneste statsråden som hevder å ha opplevd at embetsverket kommer med en partipolitisk henvendelse: «*(...) da kom det opp en forespørsel, jeg vet ikke hvor den kom fra, men det var departementsråden som videre brakte den til meg (...) Så det måtte jeg bare si at det var helt uaktuelt*». Statsråden argumenterer for dette var den eneste gangen det oppstod et partipolitisk budskap, og forklarte videre at det var nulltoleranse for slike innspill. Statsråden hevder altså å gi tydelig beskjed til embetsverket om at slike henvendelser ikke er akseptabelt og kommuniserer på denne måten en tydelig ramme på hvordan diskusjonen skal foregå. Erlien (2003) påstår at til tross for at partene arbeider tett sammen, trenger de ikke nødvendigvis være gode på intern kommunikasjon. På samme måte kan det vurderes om statsråden ville lyttet til budskapet fra embetsverket, hvis det hadde riktig politisk adresse. Videre kan det antas at departementsråden har mulighet til å påvirke hvordan rollene oppfattes hvis statsråden er uerfaren og uvant til denne type rolle. Her kan det vurderes om departementsråden bruker sin politiske skarphet, for å sette seg selv i posisjon hvor statsråden i større grad blir avhengig av departementet.

6.3.3 Delkonklusjon

På bakgrunn av dataen som er innsamlet og teorien som beskrevet ovenfor kan det indikere at det eksisterer en balansegang som begge partene er nødt til å overholde. Da kandidatene fremhevet balansegangen som embetsverket måtte overholde i forbindelse med å være partipolitisk nøytrale, samtidig lojale mot statsråden. De fleste statsråder hevdet at denne balansegangen klarte de fint. Enkelte statsråder bekreftet dets eksistens, men hadde ikke opplevd det selv. Én annen hevdet å ha opplevd overlapping, men så lenge det var i en positiv

forstand var det akseptabelt. I utsagnene nevnte også departementsråden at det kan se ut som de enkelte ganger kommer med partipolitiske henvendelser, men at det ikke er noe de nødvendigvis tillegger seg.

Når det gjelder rollefordeling i departementet indikerte funnene at det kommer an på hvem som besitter stillingen, noe som kan skape et normalisert forhold til departementsrådets tidlige involvering. Informantene argumenterer for at det er avgjørende å avklare roller seg imellom, da de tydeligere kan belyse hva som er politikk og hva som er administrasjon. Flere statsråder var tydelig i sin rolleavklaring, noe majoriteten av informantene var enige om, da det legger grunnlag for et godt samarbeid. Et viktig funn kandidatene ønsker å trekke frem er hvordan rollene gjennom tett kontakt og samarbeid kan skape et utydelig bilde av grensesnittet mellom politikk og administrasjon. Med dette som grunnlag konkluderer kandidatene med at grensesnitt er et tvetydig begrep, som det er utfordrende å bli klok på. Med bakgrunn i hva statsrådene og departementsråden hevder om balansegangen som embetsverket må opprettholde og til tider kanskje ikke gjør, kan kandidatene hevde at samarbeidet mellom statsråder og departementsråder blir påvirket av grensesnitt.

7.0 Konklusjon

Dette kapitlet har som formål å besvare problemstillingen *“Hva påvirker samarbeidet mellom statsråder og departementsråder”*. Konklusjonen består av fem deler.

Første delen av kapitlet skal svare på problemstillingen, og del to omhandler oppgavens teoretiske implikasjoner. Del tre tar for seg de praktiske implikasjonene for samarbeidet mellom statsråder og departementsråder. I del fire skal kandidatene dele refleksjoner knyttet opp mot kritikk til egen oppgave og den femte delen vil være kandidatenes anbefalinger til videre forskning.

For å bedre kunne svare på denne problemstillingen utformet kandidatene tre forskningsspørsmål:

- F1: I hvilken grad påvirker tillit samarbeidet mellom statsråder og departementsråder,
- F2: I hvilken grad påvirker makt samarbeidet mellom statsråder og departementsråder og
- F3: I hvilken grad påvirker grensesnittet mellom statsråder og departementsråder?

7.1 Svar på problemstilling

F1: I hvilken grad påvirker tillit samarbeidet mellom statsråder og departementsråder

Denne studien tyder på at innkjøringsfasen er overveldende, og forankringen i beslutningene prioriteres. Litteraturen hevder at når det ikke ligger grunnleggende tillit mellom partene, vil den som tar initiativet oppleve en sårbar psykologisk tilstand. Overraskende nok kom ikke dette frem i dataene. Informantene var samstemte i at tillit er en avgjørende faktor for samarbeidet, men hvordan tillit ble bygget varierte. Ingen av informantene trakk frem at tillit er vanskelig å oppnå mellom partene, noe som kan indikere en romantisering av begrepet tillit. Denne studien tyder likevel på at tillit er en avgjørende faktor for at samarbeidet skal fungere optimalt.

F2: I hvilken grad påvirker makt samarbeidet mellom statsråder og departementsråder?

Makt ble påpekt som et utfordrende begrep i litteraturen og bør settes i en kontekst for å kunne forstå hvordan det oppstår og tolkes. De tidligere statsrådene hevder at embetsverket besitter mye makt og som oftest i positiv forstand. Når det gjelder informasjonsmakten var majoriteten fornøyde med mengden de fikk, det var kun én som hevdet å ha aktivt søkt etter den. Departementsråden hevdet at all informasjon blir delt umiddelbart. Majoriteten var enige i at ekspertmakten embetsverket besitter som oftest var til deres egen fordel. Det var igjen én informant som hevdet å ha hatt interne diskusjoner og omkamper med sitt embetsverk. Det kan peke på at studien ikke viser de konflikter som er knyttet til makt, og de skjevheter de kan skape. Departementsråden antyder at departementet har nok makt til å klare seg selv. Det kan diskuteres om hvordan konflikter oppstår og håndteres, samt også åpenheten av informasjon, men dette kan vi ikke si noe om. Til tross for dette konkluderer kandidatene med at makten kan i stor grad påvirke samarbeidet mellom statsråder og departementsråder, og som oftest i en positiv forstand.

F3: I hvilken grad påvirker grensesnittet mellom statsråder og departementsråder?

Studien tyder på at grensesnittet mellom politikk og administrasjon i høyeste grad eksisterer og at partene er klar over det mulighetsrommet som finnes her. Grensesnitt gir muligheten til å påvirke hverandre både i positiv og negativ forstand, likevel peker vår empiri på at grensesnitt kan være til hjelp i navigeringen mellom de to fagfeltene.

Lengden på samarbeidet og personlig kjemi er aspekter som kan påvirke hvordan partene kan forme et utydelig bilde av grensesnittet mellom politikk og administrasjon. Majoriteten hevdet

å være tilfredse med balansegangen og hvordan den ble opprettholdt. Tydelig rollefordeling ble pekt på som viktig, da det skaper en forventning og respekt for den andre part. Likevel peker studien på at et tett samarbeid er positivt så lenge partene er samstemte i retning som pekes ut. Kandidatene konkluderer med at partene i starten har en innstilling om at rollefordeling er viktig, og studien peker på at terskelen for grensesnittet blir lavere når partene samarbeider over en lengre periode. Med dette som grunnlag kan kandidatene hevde at grensesnittet påvirker samarbeidet i større grad utover i perioden.

Det kan se ut til at majoriteten av statsråder romantiserer perioden i departementet.

Samarbeidet mellom statsråder og departementsråder er svært komplekst og påvirkes av tillit, makt og grensesnitt. Det er likevel tydelig at mellommenneskelige relasjoner har en stor påvirkning på samarbeidet, og grunnleggende kjemi kan skape en forståelse mellom partene. Statsrådene er svært tilfreds med sitt embetsverk, men erkjenner mulighetsrommet mellom partene, men støtter seg likevel på departementsråden. Embetsverket ønsker å hjelpe statsråden i sin utvikling av politiske prosesser og ser det som sin oppgave å justere sin involvering basert på hvilken statsråd som besitter stillingen. Rollene statsråd og departementsråd har stor respekt for hverandre, men det ligger latente motsetninger til grunn for rollene, noe som vil skape drakamper og påvirke samarbeidet både på kort og lang sikt.

7.2 Teoretiske implikasjoner

I denne oppgaven har vi rettet et fokus mot samarbeidet mellom statsråder og departementsråder, da disse stillingene kan anses som noen av Norges viktigste. Oppgaven påpeker sentrale temaer, som kanskje er noe underkommunisert innen forskning i Norge, altså grensesnittet mellom politikk og administrasjon.

En teoretisk implikasjon til denne oppgaven er at det gjennomgående i litteraturen i stor grad går ut ifra virkelighetsoppfatningen til enten politikk eller administrasjon. I denne studien fremmes to virkelighetsoppfatninger i samme oppgave, noe som gjør at oppgaven skiller seg fra en del tidligere studier på feltet. Det kan derfor vurderes om kandidatene har valgt ut de riktige aspektene som påvirker samarbeidet i størst grad.

Våre funn når det gjelder makt, grensesnitt og tillit ser ut til å være samstemte med teorien og rapportene vi har trukket frem i oppgaven. Det som skiller seg ut i denne studien er hvordan både statsråder og departementsråd sine syn blir satt opp imot sentral forskning på feltet. Det

bør stilles spørsmål til om oppgaven belyser nok relevant teori om samarbeidet, da flere av rammeverkene som trekkes inn er beskrevet fra et administrativt synspunkt. Dette vil skape en skjevhet i den representative teorien som bringes til studien og kan påvirke både forskningsspørsmålene og til slutt hovedkonklusjonen i oppgaven.

7.3 Praktiske implikasjoner

Funnene i oppgaven beskriver kompleksiteten av samarbeidet mellom statsråder og departementsråd. Denne studien kan bidra med en breddeforståelse av samarbeidet og er belyst fra begge sider. Funnene tyder på at det er langt mer enn bare tillit, makt og grensesnitt som påvirker samarbeidet, og at disse kan være nærmere hverandre enn først antatt.

Funnene gir viktig innsikt i erfaringer og refleksjoner, men peker ikke på spesifikke løsninger. Det kan være en praktisk implikasjon da oppgaven i stor grad fokuserer på meningsdannelser, fremfor løsninger.

7.4 Kritikk til egen oppgave

I denne oppgaven er det en stor skjevhet mellom informantene, det er hele syv statsråder og én departementsråd, noe som preger datainnsamlingen betraktelig. Konsekvensene av dette omhandler at vi kun har én virkelighetsforståelse fra departementsrådets side, og vi skulle gjerne hatt flere. Det bør nevnes at Covid-19 spilte en viktig rolle i mangelen på informanter og søket måtte derfor utvides. Det må også poengteres at vi ikke fikk møtt noen av informantene på grunnlag av Covid-19, det kan derfor være at vi ikke fikk observert kroppsspråket som også kunne spilt en viktig rolle i datainnsamlingen.

De tre forskningsspørsmålene som ble valgt er komplekse og det kan stilles spørsmål til om spørsmålene oppgaven tar for seg er for omfattende. Med en slik tilnærming skaper dette visse retningslinjer for resten av oppgaven, da det kreves tilstrekkelig med litteratur og empiri.

Ved valg av dybdeintervju får kandidatene én-til-én samtaler med informantene og kan styre intervjuet i stor grad. Likevel må kandidatene stole på mye av informasjonen som informantene fremmer, da vi hverken har nok innsikt eller muligheten til å observere

fenomenet det forskes på. Intervjuguiden ble utformet på en slik måte at den skal understøtte forskningsspørsmålene, men det kan likevel stilles spørsmål til om kandidatene fikk nok informasjon knyttet til hvert enkelt forskningsspørsmål. Dette gjorde videre analysering noe mer komplisert, da informantene hadde begrenset med tid, og kandidatene måtte velge hvilke spørsmål som skulle vektlegges mest.

7.5 anbefalinger til videre forskning

Denne studien har hatt som formål å belyse sentrale aspekter i samarbeidet mellom statsråder og departementsråder, men det rettes ikke direkte fokus til de praktiske konsekvensene. For videre forskning anbefaler kandidatene å rette et fokus mot færre departementer, da dette i større grad kan skape en helhetsforståelse fremfor en breddeforståelse. Det vil også være sentralt å koble sammen statsråder og departementsråder som har arbeidet sammen, her vil man i større grad undersøke ulike erfaringer knyttet opp mot samme tema.

Studien undersøker også flere aspekter som tillit, makt og grensesnitt som påvirker samarbeidet i stor grad. Funnene i oppgaven kan hjelpe fremtidig forskning til å få en oversikt over samarbeidet og vurdere hvilke aspekter som skal fokuseres på. Begrepene som er brukt i denne studien er såpass komplekse, og det kan argumenteres for å rette et fokus mot et av dem, og på den måten gi en grundigere beskrivelse av fenomenet.

8.0 Litteraturliste

- Agee, Jane. 2009. «Developing qualitative research questions: a reflective process». *International Journal of Qualitative Studies in Education* 22 (4): 431–47.
<https://doi.org/10.1080/09518390902736512>.
- Alvesson, Mats, og Kaj Sköldbberg. 2018. *Reflexive methodology: new vistas for qualitative research*. 3rd edition. Thousand Oaks, CA: SAGE Pub.
- Alvesson, Mats, og Stefan Sveningsson. 2003. «Managers Doing Leadership: The Extra-Ordinarization of the Mundane». *Human Relations* 56 (12): 1435–59.
<https://doi.org/10.1177/00187267035612001>.
- Askheim, Ola Gaute Aas, og Tor Grenness. 2008. *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforl.
- Bergens Tidende*. 2006. «Nei vel, Statsråd», 2006.
<https://www.bt.no/btmeneringer/kommentar/i/kv7V6/nei-vel-statsraad>.
- Binney, George, Gerhard Wilke, og Colin Williams. 2012. *Living Leadership: A Practical Guide for Ordinary Heroes*. Harlow; Munich u.a.: FT Prentice Hall.
- Brorström, Sara, og Maria Norbäck. 2019. «‘Keeping Politicians at Arm’s Length’: How Managers in a Collaborative Organization Deal with the Administration–Politics Interface». *International Review of Administrative Sciences*, april, 002085231882209.
<https://doi.org/10.1177/0020852318822090>.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægred, og Jarle Trondal. 2018. *Sentralforvaltningen: stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cunliffe, Ann L. 2014. *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about management*. Second edition. Very short, fairly interesting and reasonably cheap book about ... series. Los Angeles: SAGE.
- Dagens Næringsliv*. 2006. «Giske kalte toppbyråkrat ‘tause Birgitte’», 2006.
<https://www.dn.no/samfunn/giske-kalte-toppbyrakrat-tause-birgitte/1-1-850499>.
- Dalen, Monica. 2013. *Intervju som forskningsmetode: en kvalitativ tilnærming*. 2. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Engelstad, Fredrik. 2019. «Makt». I *Store norske leksikon*. <http://snl.no/makt>.
- Erlien, Bente. 2003. *Intern kommunikasjon planlegging og tilrettelegging*. Oslo: Universitetsforl.
- Filflet, Arne. 2008. «Instruks for Regjeringen». 2008. <https://bokelskere.no/bok/instruks-for-regjeringen-regjeringsinstruksen-lov-av-23031909-kommentarut/9717/>.

- Forsvarsdepartementet. 2008. «Departementsråd». Personiadministrasjon. Regjeringen.no. 14. august 2008. https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/organisering-og-ledelse/administrativ_ledelse/roksund/id524485/.
- Grindheim, Jan Erik, Knut Heidar, og Kaare W. Strøm. 2017. *Norsk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, Sigmund. 2015. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fakkbokforlaget.
- Hvattum, Per, og Audun Bredrup Petersen. 1997. «Statsråden som departementsleder». Statskonsult. <https://www.difi.no/sites/difino/files/R97-17.PDF>.
- Jacobsen. 2000. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristisand: Høyskoleforl.
- Jacobsen, Knut Dahl. 1960. «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*». PACEM. 1960. <http://pacem.no/2008/lojalitet-noytralitet-og-faglig-uavhengighet-i-sentraladministrasjonen/>.
- Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte, og Line Christoffersen. 2015. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt.
- Karp, Tom. 2014. *Endring i organisasjoner ideologi, teori og praksis*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Kaufmann, Astrid, og Geir Kaufmann. 2015. *Psykologi i organisasjon og ledelse*. 5. utg.
- Kolltveit, Kristoffer. 2016. «Spenninger i det politisk-administrative systemet: erfaringer fra Norge». *Politicia*, nr. 4: 481–96.
- Kaarbø, Agnar. 2018. *Politisk lederskap beretninger fra statsrådskontorene*. Oslo: Cappelen Damm.
- Lewicki, Roy J., Daniel J. McAllister, og Robert J. Bies. 1998. «Trust And Distrust: New Relationships and Realities». *Academy of Management Review* 23 (3): 438–58. <https://doi.org/10.5465/amr.1998.926620>.
- Manzie, Stella, og Jean Hartley. 2013. «Dancing on Ice: leadership with political astuteness by senior public servants in the UK». I . <http://oro.open.ac.uk/38472/>.
- Mathisen, Gunnar. 2019. *Gjennomslag: Hvordan få myndighetene i tale*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Meindl, James R., Sanford B. Ehrlich, og Janet M. Dukerich. 1985. «The Romance of Leadership». *Administrative Science Quarterly* 30 (1): 78. <https://doi.org/10.2307/2392813>.
- Melgård, Marie. 2016. «En liten mann fra Verdal», 2016. <https://www.dagsavisen.no/debatt/en-liten-mann-fra-verdal-1.781551>.
- Mellbye, Axel J., og Karl-Eirik Kval. 2012. *Politikk och makt: programfaget politikk og*

menneskerettar. 3. utg., 1.oppl., Nynorsk. Oslo: Cappelen Damm.

Mobley, William H, Ming Li, og Ying Wang. 2011. *Advances in Global Leadership*. Bingley: Emerald. <http://site.ebrary.com/id/10453168>.

Moderniseringsdepartementet, Kommunal-og. 2019. «Syv plikter for embetsverket». Pressemelding. Regjeringen.no. 29. januar 2019. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/syv-plikter-for-embetsverket/id2627073/>.

Morgen. 2008. «Motarbeidet av eget departement». *Matindustrien*, 2008. <https://matindustrien.no/motarbeidet-av-eget-departement>.

Ness, Ottar. 2014. «Samarbeid eller samhandling? Er det noen forskjell?», 2014. <https://www.napha.no/content/14929/Samarbeid-eller-samhandling-Er-det-noen-forskjell>.

Nordby, Trond. 2018. «parlamentarisme». I *Store norske leksikon*. <http://snl.no/parlamentarisme>.

Næss, Hans Erik. 2017. *Metodebok for kreative fag*. Universitetsforlaget.

Rhodes, R. A. W., og Paul 't Hart, red. 2014. *The Oxford handbook of political leadership*. First Edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Silverman, David. 2014. *Interpreting qualitative data: David Silverman*. Fifth edition. London: SAGE.

Solumsmoen, Dag, Eivor Nebben, og Svein Eriksen. 2007. «Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse». Statskonsult. <https://www.difi.no/sites/difino/files/2007-27.pdf>.

Stæhr, Allan, og Poul Nissen. 1985. *Identitet og utvikling*. Namsos: Pedagogisk psykologisk forlag.

Sørhaug, Tian. 1996. *Om ledelse makt og tillit i moderne organisering*. Oslo: Universitetsforl.

Thagaard, Tove. 2002. *Systematikk og innlevelse en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforl.

Tjora, Aksel Hagen. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Yukl, Gary A. 2013. *Leadership in Organizations*. 8. edition, global edition. Always Learning. Boston Amsterdam Cape Town: Pearson.

9.0 Vedlegg

Vedlegg A

Samtykkeskjema

Hva påvirker samarbeidet mellom statsråder og departementsråder?

Dette er spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å belyse samhandling mellom embetsverk og statsråd. I dette skrivet gir vi deg informasjon og målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg. Vi vil informere om at tema i denne undersøkelsen er av politisk karakter, men direkte politisk oppfatning er ikke av relevans. Tredjepersoner som kan bli nevnt i dette intervjuet skal ikke kunne bli identifisert, da de ikke er en del av vårt utvalg i undersøkelsen.

Formål

Formål ved denne masteroppgaven er å belyse samhandling mellom embetsverket og statsråd. Vi ønsker å undersøke de ulike synspunktene for å få en tilstrekkelig forståelse av hvordan denne samhandlingen fungerer i praksis. Problemstillingen er derfor;

” På hvilken måte former ulike spenningsfelt samhandlingen mellom embetsverket og statsråder?”

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen Kristiania er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Intervjuobjektet er valgt på bakgrunn av sin tidligere/nåværende stilling i embetsverket, da det kan bringe relevant informasjon som er knyttet til problemstillingen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Om du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du møter opp til et dybdeintervju. Dette vil ta deg ca en time, samtalen vil bli tatt opp og senere transkribert.

Spørsmålene vi ønsker å belyse omhandler

Kommunikasjon mellom statsråd og embetsverk

Påvirkning partene har på hverandre

Nøytralitet, lojalitet og faglig uavhengighet

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. 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 bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Vi vil utføre taleopptak i dette intervjuet som vil være passord beskyttet. Taleopptaket vil bli slettet omgående etter transkribering.

Det vil kun være forskningsgruppen som har tilgang til rådata, veileder vil ha tilgang til anonymiserte data, dette vil også være passord beskyttet.

Data vil bli lagret hos forskningsgruppen frem til behovet for etterprøvbarehet ikke lenger er av relevans.

Personene vil ikke bli gjenkjent ved eventuelle publikasjoner etter prosjektets slutt.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene vil være anonyme og transkriberte. Vi vil beholde de transkriberte dataene frem til etterprøvbareheten ikke er relevant.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:
innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
å få rettet personopplysninger om deg,
få slettet personopplysninger om deg,
få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høyskolen Kristiania har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

Adrian.han95@outlook.com, millicamillaohre@gmail.com

Eller veileder for oppgaven tom.karp@kristiania.no

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Politisk lederskap*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i *dybdeintervju*

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 10.06.20

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg B
 Intervjuguide til departementsråder

Fase 1: Rammesetting	Mulige oppfølgingsspørsmål/notater
1. Informasjon <ul style="list-style-type: none"> - Tema for samtale (bakgrunn og formål) - Taushetsplikt og Informasjon om opptak - Har intervjuobjektet noen spørsmål ang. Oppgaven? 	
Fase 2: Overgangsspørsmål:	
1. Kan du forklare hva du mener en departementsråds viktigste oppgaver er?	
2. Som departementsråd, hva mener du er den viktigste oppgave for en statsråd?	
3. Hva opplever du som mest krevende ved å jobbe som departementsråd?	
Fase 3: Nøkkelspørsmål	
Tema 1: Tillit	
1. Hvor viktig vil du si at tillit er mellom deg og statsråden?	
2. Kan du snakke om hvordan dere bygget tillit til hverandre?	
3. Hvorfor er tillit viktig?	

<p>1. Anders Eriksen (depråd..) hevder at en som statsråd ikke har noen form for innkjøringsperiode, og må være klar for å ta viktige avgjørelser med en gang. Hvordan jobber dere for å tilrettelegge overgangsfasen for statsråden?</p> <p>2. Opplevs det at statsrådene tar lettere beslutninger underveis i perioden, eller blir spørsmålene mer komplekse da de får et helhetlig bilde.</p>	
<p>3. Hvordan opplever dere i departementet at det må balanseres mellom å være partipolitisk nøytrale og lojal mot statsråden?</p>	
<p>Tema 3: Makt</p>	
<p>1. Hvordan vil du kategorisere ditt forhold til statsrådene, var det kun arbeidsrelatert, eller ble det nesten et vennskapsbånd ettersom dere tilbringer så mye tid sammen</p>	
<p>2. I artikkelen “Keeping politicians at an arms length” (2019) legger de frem at rollene depråd og statsråd kan overlapse, da deprådene som eksperter bør være involvert i utformingen av prosesser. Kjenner du deg igjen i dette utsagnet?</p>	
<p>3. Hvordan foregår ulike faglige diskusjoner mellom deg og statsråd?</p>	

Tema 3: Faglig uavhengighet	
1. Hvilken ekspertise føler du statsrådene kan bidra med i et departement?	
2. Embetsverket skal være statsrådets ekspertråd. i hvilken grad lærte statsråden å utnytte denne på en mer effektiv måte?	
3. Som departementsråd sitter du med svært mye informasjon til enhver tid. På hvilken måte balanserer du med å holde statsråden godt informert, men ikke faglig overstimulert?	
4. De tidligere statsrådene vi har snakket med har anerkjent at embetsverket sitter med både informasjons- og ekspertmakt hvordan opplever du dette synspunktet?	
5. Statsrådene skryter ofte av embetsverkets evne til å omstille seg når nye statsråder kommer inn. Kan du forklare hvordan denne omstillingen foregår?	
Avslutning:	
Hvor går prosjektet videre?	
Takke for samarbeidsviljen	
Avslutningsspørsmål:	

Vedlegg C
 Intervjuguide til Statsråder

Fase 1: Rammesetting	Mulige oppfølgingsspørsmål
1. Informasjon - Tema for samtale - Bakgrunn og formål - Taushetsplikt og informasjon om opptak.	
Fase 2 Overgangsspørsmål:	
1. Kan du beskrive hva en statsråds viktigste oppgaver er?	
2. Hva er godt politisk lederskap for deg?	
3. Hva opplevde du som mest krevende ved å være statsråd?	
Fase 3: Tema 1: Tillit	
1. Hvor viktig vil du si at tillit var mellom deg og departementsråd?	
2. Hvordan vil du si at graden av tillit påvirker samarbeidet til den gitte statsråden?	
3. Kan du snakke om hvordan dere bygget tillit til hverandre?	
Tema 2: Innkjøringsfasen	
1. Anders Eriksen (depråd..) hevder at en som statsråd ikke har noen form for innkjøringsperiode, og må være klar for å ta viktige avgjørelser med en gang. Hvordan var din opplevelse av embetsverkets tilretteleggelse av dette?	

2. Føler du det ble enklere å ta beslutninger i løpet av din tid som statsråd, eller ble det mer komplekst?	
3. Hvordan opplevde du at departementsrådene konstant måtte balansere mellom å være partipolitisk nøytrale og lojal mot deg	
1. Hvordan vil du kategorisere ditt forhold til depråden?	
Tema 3: Grensesnitt mellom politikk og administrasjon	
1. I artikkelen “Keeping politicians at an arms length” (2019) legger de frem at rollene depråd og statsråd kan overlape, da deprådene som eksperter bør være involvert i utformingen av prosesser. Har du noen gang opplevd dette?	
2. Hvordan utarter potensielle faglige diskusjoner seg mellom depråd og statsråd?	
3. Hvilken ekspertise kunne du som statsråd bidra med i departementene? Eventuelt fra tidligere arbeidserfaringer?	
4. Hvordan vil du kategorisere ditt forhold til depråden?	
Tema 4: Makt	
1. Departementet skal være ditt ekspertråd. Lærte du å utnytte den ekspertisen som finnes i departementet på en mer effektiv måte utover i din periode som statsråd?	

<p>2. Som statsråd er du helt avhengig av å få god informasjon fra ditt embetsverk. Hvor gikk balansen mellom godt informert og overstimulert?</p>	
<p>3. Føler du at embetsverket satt med en viss makt i den forstand at de satt på mer informasjon, eller opplevde du en åpen informasjonsflyt?</p>	
<p>4. I hvilken grad opplevde du at samarbeidet endrer seg under anstrengende tider? I så fall hvordan?</p>	
<p>Avslutning:</p>	
<p>1. Hvordan føler du din personlige utvikling som statsråd har utviklet seg i løpet av din tid?</p>	
<p>Takke for samarbeidsviljen</p>	

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering


Prosjekttittel

Politisk lederskap

Referansenummer

709750

Registrert

24.01.2020 av 

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskolen Kristiania - Ernst G. Mortensens Stiftelse / School of Communication, Leadership, and Marketing / institutt for ledelse og organisasjon

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Tom Karp, tom.karp@kristiania.no, tlf: 95818911

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student



Prosjektperiode

01.01.2020 - 10.06.2020

Status

03.06.2020 - Vurdert

Vurdering (3)

03.06.2020 - Vurdert

Vi viser til endring registrert 03.06.2020. Vi kan ikke se at det er gjort noen oppdateringer i meldeskjemaet eller vedlegg som har innvirkning på NSD sin vurdering av hvordan personopplysninger

behandles i prosjektet.

Les mer om hvilke endringer som skal registreres hos NSD før endringer meldes inn i fremtiden:
https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til videre med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Jørgen Wincentsen

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

17.04.2020 - Vurdert

NSD har vurdert endringen registrert 16.04.2020.

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 17.04.2020. Behandlingen kan fortsette.

Endringen gjelder at det er alstet opp en oppdatert intervjuguide til utvalg 1.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Jørgen Wincentsen

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

25.02.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 25.02.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle særlige kategorier av personopplysninger om politisk oppfatning og alminnelige

kategorier av personopplysninger frem til 10.06.2020.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og art. 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a, jf. art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Jørgen Wincentsen