

UNIVERSITETET I OSLO

Rekruttering av topplederne i
forvaltningen: mellom
meritokrati og politisering

Bjørn Mo Forum
b.m.forum@stv.uio.no

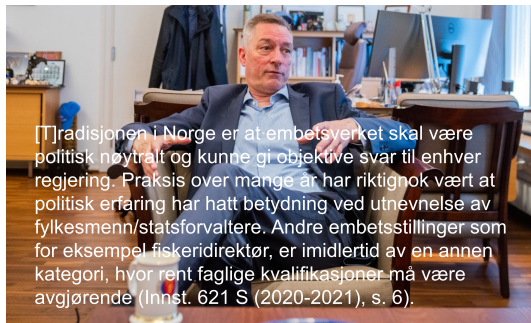
STV4436 – Politikk og forvaltning i
sentraladministrasjonen

27. januar 2026



Hvorfor er kunnskap om politisering av rekruttering til byråkrati viktig?

- Negativt knyttet til korrupsjon, tillit til myndighetene og effektivitet
- Men også til positive aspekter som responsivitet overfor politisk valgte ledere og politikkforståelse



Agenda

- Byråkratiske karriereveier: Hvem er toppbyråkratene?
- Teoretiske forklaringer på politisering av byråkratisk rekruttering
 - Et ministerperspektiv og et byråkratperspektiv
- Hvor politisert er rekruttering til toppen av det norske byråkratiet?
 - Utnevnelsesregler
 - Kompetanse og partitilknytning
 - Tidspunkt for utskiftning

Pensum:

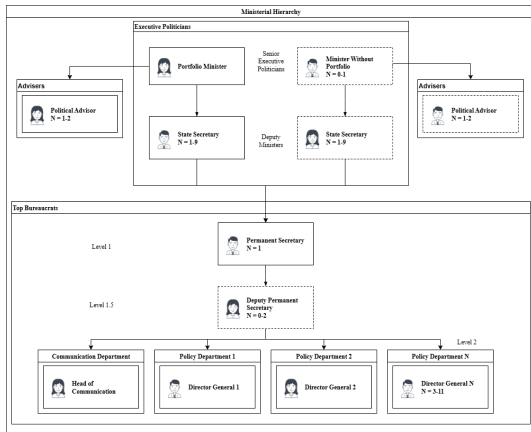
Askim, Bach. 2021.
Askim, Bach & Christensen, 2022
Bach, Forum & Hesstvedt. 2025
Trangbæk, 2023.

Anbefalt:

Bach & Veit. 2018.
Geys et al., 2024

Byråkratiske karrierer

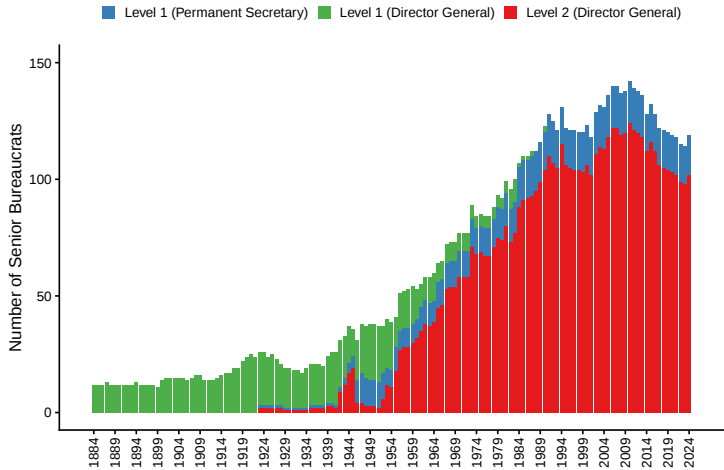
Toppbyråkratene i departementene



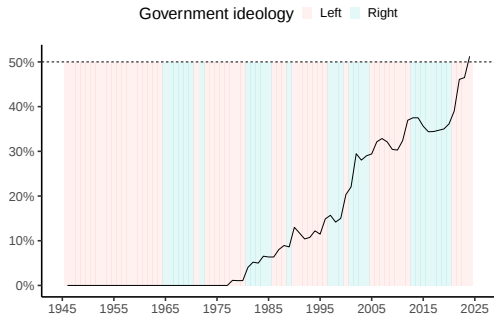
Per 2024

- 17 departementsråder
- 5 assisterende departementsråder
- 18 kommunikasjonssjefer
- 99 ekspedisjonssjefer

Ekspansjon av toppbyråkratstillinger etter 1945

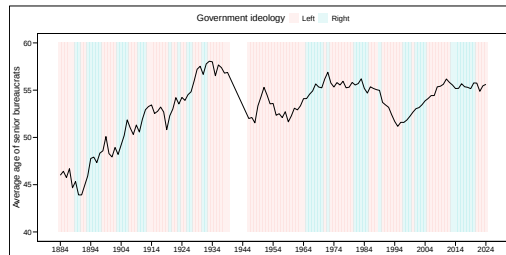


Demografisk utvikling



1977: Elsa Bråten første kvinnelige Ekspedisjonssjef

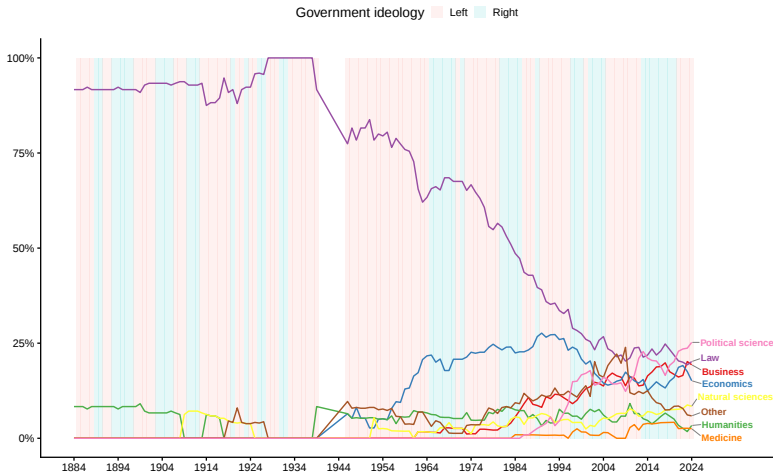
2024: 52% Kvinner på nivå 1 og 2. (57% totalt)



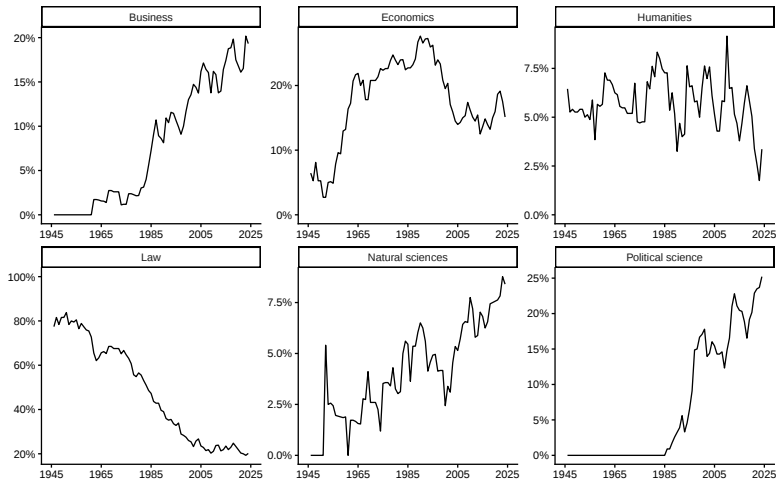
1900: Ministerne ca. 55 år, toppbyråkratene ca. 47 år

2024: Toppbyråkratene ca. 10 år eldre enn ministrene

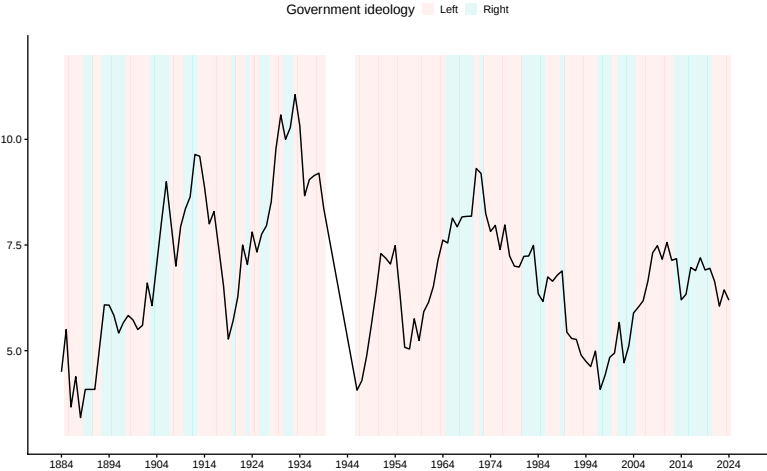
Utdanning: Fra juristdominans til juss, statsvitenskap og økonomi



Utdanning: Fra juristdominans til juss, statsvitenskap og økonomi



Hvor lenge blir de i jobben?



Byråkratiske karrierer: Sammenligning med Danmark

Trangbæk 2023: Hva er departementssjefenes karriereveier og hvordan har de endret seg over tid?

- Hovedsakelig rekruttering fra samme departement, i økende grad fra finans- og justisdepartementet
- Stigende andel erfaring som ministersekretær: større betydning av politikkforståelse over tid
- Verdt å merke seg: artikkelen nevner ikke engang partipolisering av departementssjefene

	Born and bred	Outsiders	Inter-ministerial	Justice ministry-bred	Finance ministry-bred
Average age	49.9 (6.5)	47.8 (5.6)	46.8 (6.0)	44.7 (4.0)	44.8 (4.9)
Average seniority	24.3 (6.9)	22.3 (6.5)	20.7 (6.1)	19.3 (4.0)	17.3 (5.4)
Avg. years as perm. sec. ^a	10.2 (7.4)	6.6 (4.8)	8.5 (5.6)	10.4 (6.6)	9.7 (4.7)
Percentage of women	5.2%	0.0%	8.6%	9.1%	13.3%
N (Women)	116 (6)	19 (0)	35 (3)	11 (1)	15 (2)

Byråkratiske karrierer: Sammenligning med Danmark

Parlamentarikere/ministere og toppbyråkrater har helt adskilte karrierer

Cluster	MPs/ministers	Top bureaucrats
Party political career	105 (60)	0 (0)
Central government career	0 (0)	62 (71)
Organizational career	3 (2)	3 (3)
Business CEO career	5 (3)	1 (1)
Private employment career	12 (7)	3 (3)
Public employment career	12 (7)	11 (13)
Local government career	30 (17)	7 (8)
Self-employed career	10 (6)	0 (0)
Total	177 (100)	87 (100)
Herfindahl-Hirschman index	0.39	0.53

Binderkrantz, A. S., Christensen, J. G., Christiansen, P. M., Nielsen, M. K., & Pedersen, H. H. (2024). Closed shutters or revolving doors? Elite

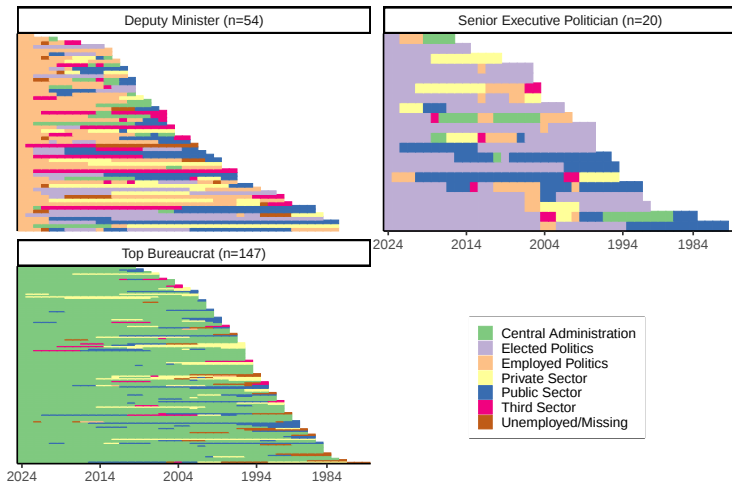
«Minister eller bud»: Er byråkratiske og politiske karrierer like adskilte i Norge?

Sammenligning av karrierene til alle ministre, statssekretærer og nivå 1 og 2 byråkrater i 2024 tyder på ja

Group	Most frequent sector of last job	Second most frequent sector of last job	Third most frequent sector of last job
Executive Politicians	Politics: 58 (78.4%)	Public Administration: 6 (8.1%)	Private Sector: 5 (6.8%)
Top Bureaucrats	Public Administration: 127 (86.4%)	Public Sector: 11 (7.5%)	Private Sector: 4 (2.7%)

Men: 6.8% av toppbyråkrater har politisk erfaring

«Minister eller bud»: Er byråkratiske og politiske karrierer adskilte i Norge?



Regler og prosedyre

Politisering og regler: Formell og uformell politisering

Formell politisering: Lovlig å bruke politiske kriterier for å tilsette stillinger (f.eks. statssekretærer, politiske rådgivere)

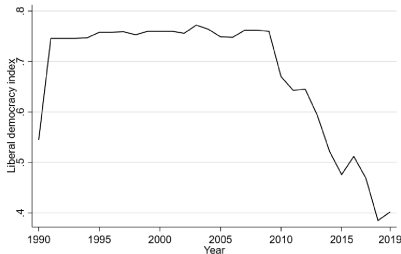
Uformell politisering: Bruk av politiske kriterier for å besette stillinger uten at dette er lov

- Begrunnelser for ansettelser følger etablerte regler: f.eks. begrunnes meritokratiske
- Ansettelse- og fratredelsesmønstre kan fortelle en annen historie (partimedlemskap, kompetanse, tidspunkt)
 - Askim & Bach (2021): Etatsledere fra regjeringspartier har lavere formell kompetanse enn øvrige
 - Askim & Bach & Christensen (2022): Høyere risiko for departementsråd utskifting i år med regjeringsskifte.

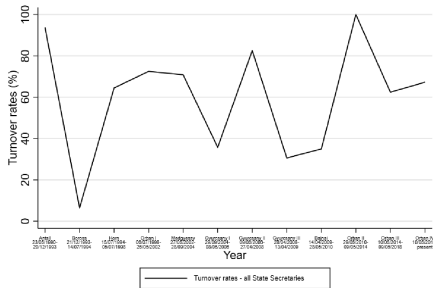
Uformell politisering: Kan være mye mer ekstrem enn i Norge

Utskifting i Ungarn: 100% av toppbyråkratene byttet ut da Orbán kom til makten i 2010

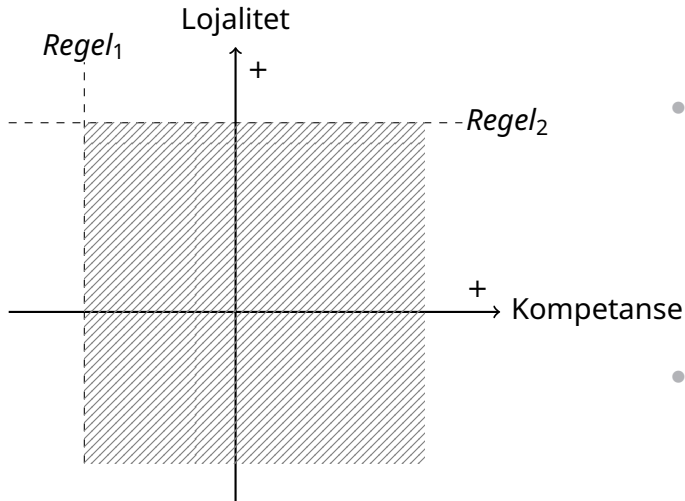
Merk: Ofte uklart skille mellom formell og Uformell politisering i slike kontekster



Source: Varieties of Democracy, V-Dem Dataset, Version 10 (Mar 2020), <https://doi.org/10.23696/videmds20/>



Hvordan regler innskrenker utnevnelser av toppbyråkrater



- Begrensninger for lojalitet (habilitetsregler, forbud mot aktivt partimedlemskap etc.)
- Kompetansekrav (utdanning, erfaring etc.)

Meritokratisk rekruttering er mer enn bare kompetanseregler

Prosedyren er minst like viktig:

- Beslutningstakingskompetanse: hvem må involveres i beslutningen
- Transparens: hvem har tilgang til hvilken informasjon om beslutningen
- Kontroll: Kan overtredelser av normer og regler straffes

Motmakt og transparens kan innskrenke ministeres mulighet til å politisere rekruttering selv uten sterke formelle normer for meritokrati

Mangel på motmakt og transparens kan føre til politisert rekruttering selv når formelle regler mot politiske utvelgelseskriterier er på plass (jf. Ungarske eksempelet)

Regelutviklingen: Fra enevelde til kvalifikasjonsprinsippet

Kongeloven 1665: Ingen begrensninger på utnevneleses kriterier

*Skall og Kongen eene haffve høyeste Magt og Myndighed at **isette og affsette alle Betiente**, høye og lawe, være sig huad naffn og titel de haffve kunde, **effter sin eygen frii Villie og tycke**, saa at alle Embeder og Bestillinger, i huad Myndighed de haffver, skall aff Kongens Enevoldsmagt saasom at een kilde haffve sin første oprindelse*

Seleksjonsregler: Utdanningskrav innført for enkelte stillinger fra 1700-tallet (f.eks. juridikum for sorenskrivere)

Grunnloven

«Kongen velger og beskikker, etter å ha hørt sitt statsråd, alle sivile og militære embetsmenn» (Grunnloven § 21)

«Innstillinger om embetsutnevnelser og andre saker av viktighet skal foredras i statsrådet» (Grunnloven § 28)

«embetsmenn som er ansatt ved statsrådets kontorer [...] kan uten foregående dom avskjediges av kongen» (Grunnloven § 22)

Mye fast uregulert praksis – mer formalisert over tid i Tjenestemannslovene og Statsansatteloven, samt publiserte retningslinjer (f.eks. Statens lederlønnssystem)

Kvalifikasjonsprinsippet: Først lovfestet i 2017

«Den best kvalifiserte søkeren skal ansettes eller utnevnes i ledig stilling eller embete, med mindre det er gjort unntak i lov eller forskrift»

De relevante kriteriene i en kvalifikasjonsvurdering er **utdannelse, erfaring** og **personlig egnethet**. Jf. Kvalifikasjonskravene i utlysningen (Statsansatteloven § 3 og 4)

Regelutviklingen: Fra enevelde til kvalifikasjonsprinsippet

Politisert: Ministerne treffer utnevnellesbeslutningene

Meritokratiske begrensninger:

- Byråkratene vurderer og rangerer først kandidater til stillinger
- Parlamentarisk kontroll hvor krav om rekruttering etter partipolitisk nøytrale retningslinjer, er allment akseptert av alle parter
- Høy grad av transparens, kan straffes for normbrudd
- Mønster av opposisjon-posisjon dynamikk i anklagelser om politisering

Tabell: Formal meritocratic constraints in Norway's bureaucratic recruitment system

Aspect	1660	1814	1884	1918	1960	2023
Selection Criteria	Low	Medium	Medium	Medium	Medium	High
Decision-making authority	Low	Medium	Medium	Medium	Medium	Medium
Transparency	Low	High				Medium
Oversight	Low	Medium	High		High	High

Ministerperspektivet

Politisk belønning gjennom personellbeslutninger: Et ministerperspektiv

- **Belønning** (Patronage)
- Kontroll

**Fylkesutvalget i Aust-Agder
valgte medlem som konsulent**
Ordfører **Torbjørn Iveland** slo ut alle de
kvalifiserte søkerne

Uten å ta det ringeste hensyn til søkerne kvalifikasjoner, skoledirektørens innstilling og to enstemmige og likelydende innstillinger fra fylkesskolestyret, tilsatte fylkesutvalget i Aust-Agder ett av fylkesutvalgets egne medlemmer, lærer og tidligere venstreordfører i Iveland, **Torbjørn Iveland**, i stillingen som konsulent ved skoledirektørens kontor.

Belønning (Patronage)

“[Immediately after the 1988 election], George W. Bush was the chair of something called the Silent Committee which was put together of people who... had been in the Bush world for a number of years and knew the other people who have been in the Bush world. The whole idea of that exercise was to put together the list of the absolutely deserving, those who if they wanted an appointment or some other consideration...would get it. They were the ones to be taken care of.”

—Chase Untermeyer, Former Director of the Office of Presidential Personnel¹

- Spoils-system: demokratisering av byråkratiske posisjoner
- Byråkratiske posisjoner som belønning for støttespillere
- Kompetanse-tradeoff: Finne akseptabel plassering for «necessary-to-place» individer

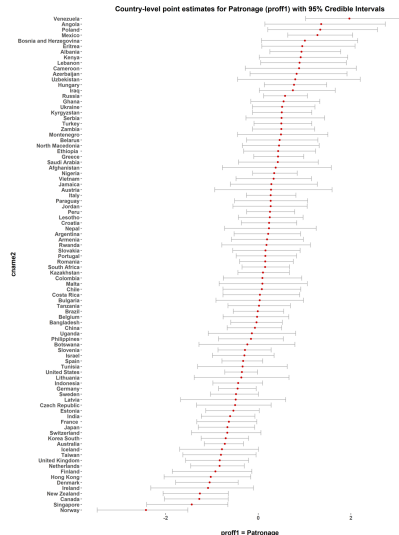
Hollibaugh Jr., G. E. (2017). The Incompetence Trap: The (Conditional) Irrelevance of Agency Expertise. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2), 217–235. doi.org/10.1093/jopart/muw066

Belønning (Patronage)

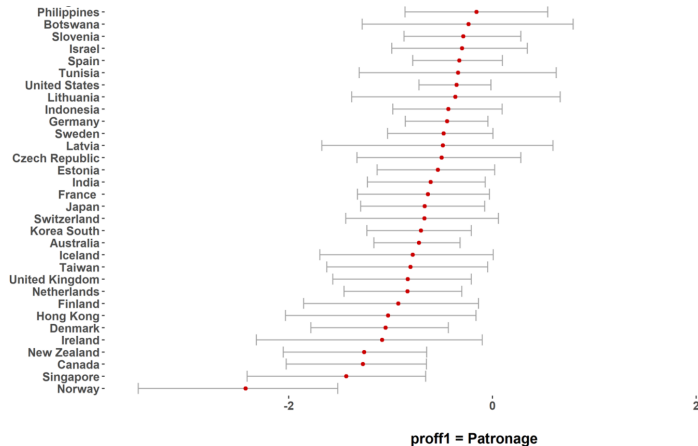
Project 2025

PRESIDENTIAL TRANSITION PROJECT

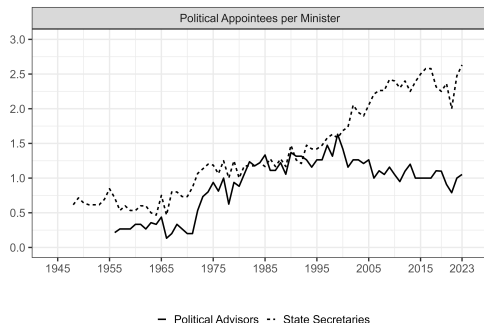
- Lite utbredt i land med sterke normer og formelle institusjoner for meritokratisk rekruttering, få formelt politiserte stillinger og sterk statlig finansiering av partier
- USA: Siden Obama nettsider hvor man kan registrere sin interesse i stillinger hvis partiet vinner valget: change.gov



Belønning (Patronage)



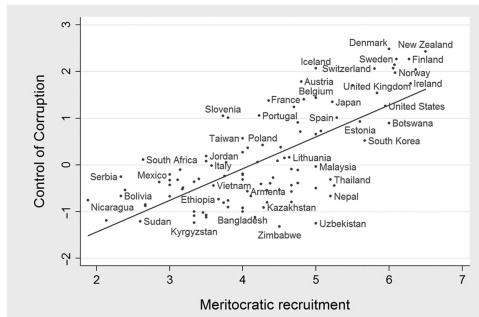
Ministeres adgang til formelt politiserte stillinger



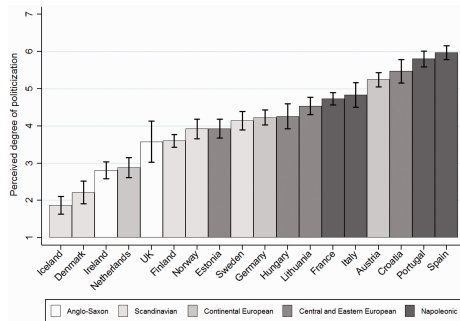
Til sammenligning:

- Danmark: 35
- Norge: 74
- UK: 130
- Sverige: 207
- Frankrike: 700
- USA: 4 000 (ca. 1 200 krever senat-bekreftelse)
- Mexico 70 000 (uklart skille mellom formell og uformell)

Norge i ekspert-survyer: høyt på meritokrati, lavt på korrupsjon, middels på oppfattet politisk innflytelse på ansettelser



Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge



Bach, T., Hammerschmid, G., & Loeffler, L. (2020). More delegation, more political control? Politicization of senior-level appointments in 18 European countries. *Public Policy and Administration*, 35(1), 3–23.

<https://doi.org/10.1177/0952076718776356>

Politisk styring gjennom personellbeslutninger: Et ministerperspektiv

Jens Stoltenberg blir sentralbanksjef

Regjeringen trosser kritikken og utnevner NATO-sjef og tidligere Ap-leder og statsminister Jens Stoltenberg til ny sentralbanksjef.

- Patronage
- **Kontroll** (og kompetanse)



Kontrollperspektivet: lojalitet vs. kompetanse

PA-teori: Delegering er nødvendig for effektiv styring, men risiko for drift

- Kompetanse vs. lojalitet: Kan straffes av velgerne dersom byråkratene er for inkompetente eller illojale
 - Hjelpe ministeren med politikkutforming og implementering
 - Ministere har et demokratisk mandat, deres agenda og løsninger
 - Problem: Byråkratene kan motarbeide eller dreie agenda og løsninger mot egne preferanser (f.eks. evighetsprosesser, ikke undersøke ministerens forslag til løsninger grundig)

Kontrollperspektivet: lojalitet vs. kompetanse

PA-teori: Delegering er nødvendig for effektiv styring, men risiko for drift

- Kompetanse vs. lojalitet: Kan straffes av velgerne dersom byråkratene er for inkompetente eller illojale
 - Hjelpe ministeren med politikkutforming og implementering
 - Ministere har et demokratisk mandat, deres agenda og løsninger
 - Problem: Byråkratene kan motarbeide eller dreie agenda og løsninger mot egne preferanser (f.eks. evighetsprosesser, ikke undersøke ministerens forslag til løsninger grundig)
- Ex-post overvåkningsproblem
- Ex-ante risiko for valg av illojale byråkrater

Kontrollperspektivet: lojalitet vs. kompetanse

PA-teori: Delegering er nødvendig for effektiv styring, men risiko for drift

- Kompetanse vs. lojalitet: Kan straffes av velgerne dersom byråkratene er for inkompetente eller illojale
 - Hjelpe ministeren med politikkutforming og implementering
 - Ministere har et demokratisk mandat, deres agenda og løsninger
 - Problem: Byråkratene kan motarbeide eller dreie agenda og løsninger mot egne preferanser (f.eks. evighetsprosesser, ikke undersøke ministerens forslag til løsninger grundig)
- Ex-post overvåkningsproblem
- Ex-ante risiko for valg av illojale byråkrater
 - Serie-lojalitet i meritokratiske byråkratier, men
 - Byråkrater har preferanser også i meritokratiske systemer (maksimering av evne til å innføre agenda)
 - Parti og personliggebånd som indikatorer på lojalitet

Partitilknytning blant etatsledere

Askim og Bach 2021: 120 etatslederutnevnelser (1980-2020):

- Generelt høy kompetanse blant etatsledere
- 14% partitilknyttede (både egne og opposisjonspartier)
- Mindre spesialiserte faglige kvalifikasjoner (sektorerfaring/utdannelse) blant egne:
- Ikke lavere kvalifikasjoner blant eks-politikere med opposisjonstilknytning:
 - Politikkforståelse: Politisk erfaring ikke bare grunnlag for lojalitet, også en ettertraktet form for kompetanse

Byråkratperspektivet

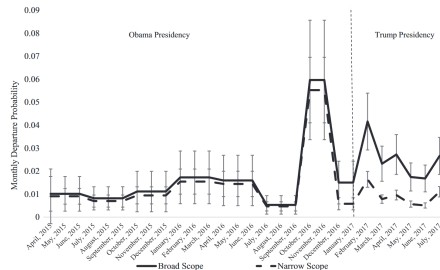
Ønsker byråkratene å jobbe for hvilken som helst politiker?

Byråkratsentrerte forklaringer på tidspunkt for avskjed og hvem som blir tilsatt:

- Antasipert egnethet
- Antasipert kontroll
- Arbeidsmengde
- Naturlig avslutting på karriere?

Doherty, K. M., Lewis, D. E., & Limbocker, S. (2019). Executive Control and Turnover in the Senior Executive Service. *Journal of Public*

Administration Research and Theory, 29(2), 159–174. doi.org/10.1093/jopart/muy069



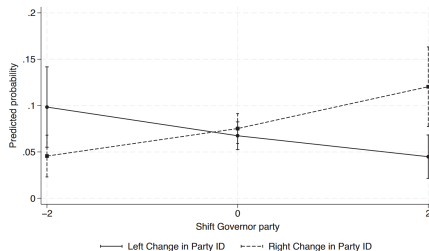
- Økning i turnover blant toppbyråkrater i USA i månedene rett før Trump
- Høyere turnover i «politikk-utsatte» posisjoner også etterpå

Endre politiske standpunkt: En overlevelsesstrategi?

Geys et al. 2024 sporer endringer i partipreferanser blant 951 etatsledere i USA over tid (10 surveys, 1964-2008)

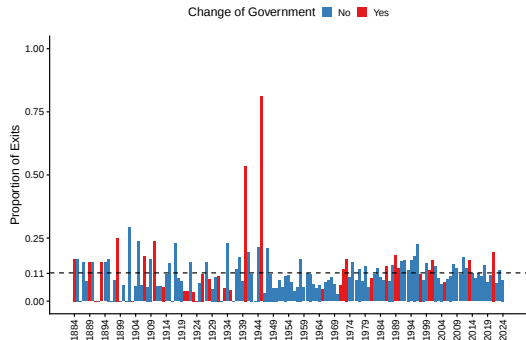
Hva skjer med de (58%) som «overlever» utskifting av politisk ledelse?

- Endrer sin selvrappporterte partitilhørighet i retning av de nye politiske lederne
- Sterkere endringer jo nærmere politisk ledelse



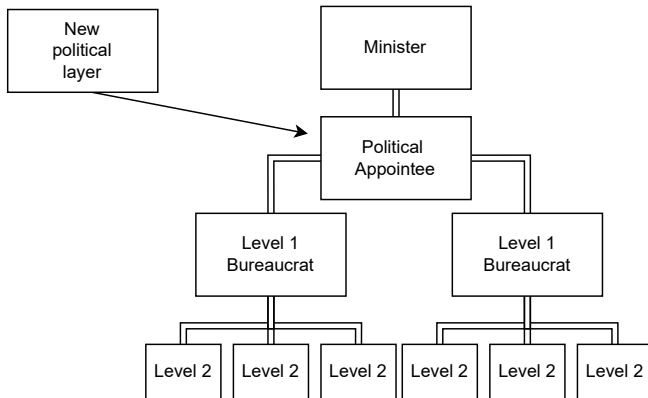
Tegn på Partifarging av byråkrati eller demokratisk ønskelig responsivitet og serie-lojalitet overfor folkevalgte representanter?

Uformell politisering: utskifting etter regjeringsskifte i Norge sammenlignet med andre land



- Små forskjeller mellom land i fravær av utskifting av politisk ledelse (10–20% årlig)
- Polen, Slovakia og Ungarn utskifting på 70–100 prosent som går dypt ned i byråkratiet
- Tyskland, 50–70 prosent av nivå-1 og nivå-2 byråkrater byttet ut etter regjeringsskifter

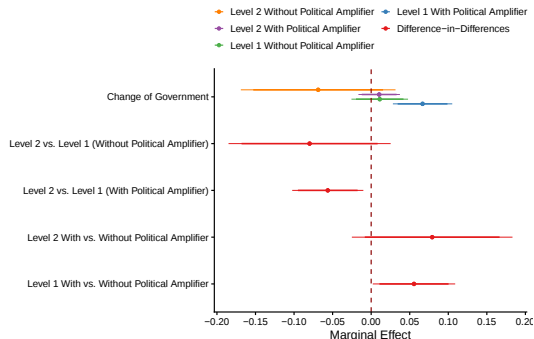
Administrative politisering: betydning av formelt politiserte stillinger for byråkratiskutskifting



Mechanisms:

- The political capacity for control with bureaucrats becomes amplified.
- Ministers dependence on bureaucrats lowers.

Administrative politisering: betydning av formelt politiserte stillinger for byråkratiskutskifting



- Kun departementsrådene som opplever høyere utskifting i Norge etter regjeringsskifter
- Ingen effekt blant Ekspedisjonssjefene
- Ingen effekt uten statssekretærer
- Ingen effekt i Danmark (uten statssekretærer)

Oppsummering

Oppsummering

- Ministerperspektiv
 - Belønning (Patronage)
 - Kontroll (og kompetanse)
- Byråkratperspektiv:
 - Adaptive preferanser
 - Strategisk inngang/avgang
- Norge lite politisert i komparativ sammenheng, men noen «pockets of politicization»
- Noe politisk erfaring blant toppbyråkrater
- Regjeringstilknyttede etatsledere har lavere fagkompetanse
- Økning i utskifting av departementsråder etter regjeringsskifter

Utnevningsspolitikk: Hva vet vi fortsatt ikke nok om?

Byråkrat- vs. ministerperspektivet hva forklarer tidspunkt for utskifting og når?

Spesialrådgiverne i departementene: retrettstillinger for tidligere toppbyråkrater eller noe mer?

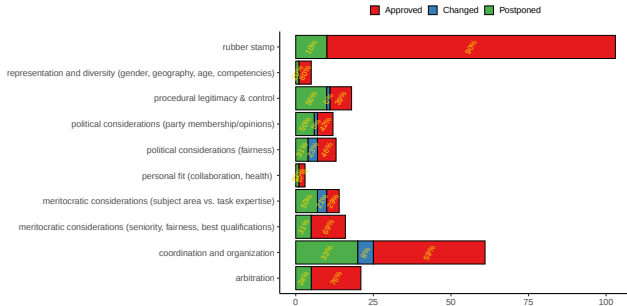
Operasjonalisering av meritokrati for toppstillinger: hva vektlegges i stillingsannonser? kan vi se forskjeller i merit-krav når kandidater med politisk erfaring vinner frem?

Etatslederkarrierer og administrerende direktører i statlige selskaper: har organisasjonsform noe å si for hvem som blir ansatt? hvor utbredt er erfaring fra politikk og privatsektor?

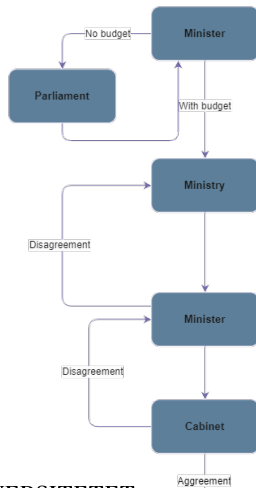
Bonus: Diskuterer ministerne faktisk byråkratiske utnevnelser?

Analyse av utnevnelser i referater fra regjeringskonferanser 1945-1985 tyder på politisk interesse, men begrenset partipolitisering

- 61% av utnevnelssessakene er gjenstand for diskusjoner
- 9% av sakene tar regjeringen et annet valg enn den høyest rangerte kandidaten
- Mest politiske vurderinger av meritter, koordinering, rettferdighet

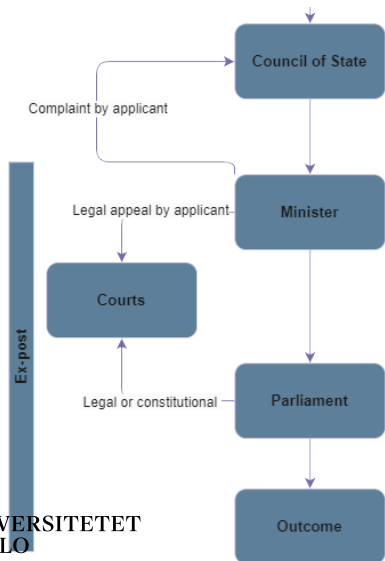


Bonus: Stegene i utnevningseprosessen



Actions	
- Decide if vacancy should be filled - Outline criteria for applicants - If new position without budget, minister must ask parliament for budget	- Inform potential candidates - Select and instruct bureaucrats from ministry to carry out search for candidates - delegate to Independent hiring
- Set deadline for applications - Publish information about vacancy - Utilize headhunting firm	- Reviewing applications and conduct interviews - Make ranked short list of applicants and their qualifications
- Make provisional decision on preferred candidate from short list - Draft reasoning for choice for cabinet meeting	Gather additional information about applicant
- Confirm the ministers provisional choice - Decide on another candidate from the short list	Decide on none of the candidates and send case back to the responsible minister

Bonus: Stegene i utnevningprosessen



- Formalizes cabinet decision on appointment by royal decree

- Provides reasoning behind choice
- Dissenting opinions can be noted

- Implement cabinet decision

- Case can be raised against the government for illegal appointment
- Complaints about the appointment can be raised to the Council of State

- Scrutinize cabinet decision by reviewing protocols from council of State and applicant list
- Voice censure in committee remarks or debate

- Vote of censure
- Motion of no-confidence
- Impeachment

- Appointment without consequences
- Appointment, but political consequences for minister/government

- Appointment nullified and legal consequences for minister/government
- Changes to appointment rules or norms

Bjørn Mo Forum

E-post: b.m.forum@stv.uio.no

Rekruttering av topplederne i forvaltningen: mellom meritokrati og politisering