

Kjenner Kontroll- og konstitusjonskomiteen bare statsråden? Noen refleksjoner om komiteens innvirkning på embetsverket.

Partnerforum 13.10.2016

Eva Hildrum

«Det er vel ikke overraskende at Stortinget interesserer seg for iverksettelsen av sine vedtak?»

Dette retoriske spørsmålet stilte riksrevisor i et innlegg i DN i fjor. Og nei, det er det ikke. Forvaltningen utøver makt, og skal selvsagt kontrolleres. Det gjøres ikke bare av Riksrevisjon og kontrollkomite, men også av en kritisk presse, av ESA og av et betydelig antall tilsyn, i tillegg til vårt rettsvesen.

Mitt tema i dag er hvordan KK-komiteens aktivitet slår inn i forvaltningen – med andre ord: fører kontrollen til en bedre og mer effektiv forvaltning?

Det er Stortingets intensjon at KK-komiteen skal ha en politisk funksjon. Komiteen er gitt initiativrett og 1/3 av medlemmene kan reise sak. Komiteen har også sin egen «gapestokk», åpen høring. Det er ingen andre stortingskomiteer som er tildelt en så tydelig dagsordenfunksjon som KK-komiteen. Og komiteen fungerer da også som et politisk organ, i tråd med sitt mandat.

Kontrollkomiteen skal stå for den parlamentariske kontroll med forvaltningens embetsutøvelse. Kontroll og politikk er neppe den beste kombinasjon i alle sammenhenger. Men ville kanskje vært mindre problematisk dersom komiteen «bare kjente statsråden». Slik

er det imidlertid ikke, det har lenge forgått en utvikling der søkelyset rettes vel så mye mot embetsverket som mot politisk ledelse.

Jeg har valgt å kommentere tre forhold:

- Hvordan velger komiteen de saker den ønsker å gå videre med?
- Hva skjer i departementet når komiteen åpner sak? Ressursbruk og kultur.
- **Hva slags situasjon settes embetsmenn i når de innkalles til åpen høring?**

1. Uforutsigbart og tilfeldig utvalg av saker: politikken styrer?

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har en klar funksjon og oppgave i å følge opp saker fra Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen, men kan også ta opp saker på eget initiativ.

Saker med stort potensiale for oppmerksomhet i pressen, eller saker der det er gode muligheter for politisk profilering, og gjerne politisk omkamp, vinner ofte fram (jf Mæland-saken..)..

I en artikkel i Stat og Styring i fjor høst ble det vist til en gjennomgang av saker som hadde vært til høring de siste fem år. Gjennomgangen viste en sterk økning i saker som har sin bakgrunn i medieomtale.

For egen del merket jeg meg at komiteen i sitt første møte etter sommerferien tydeligvis hadde lest Aftenposten. For da tok de opp saken om Luftfartstilsynets manglende tilsyn med helikopter, Vegvesenets mislykkede dataprojekt «Grindgut» og saken om Nødnett-direktøren som meldte overgang til leverandørsiden. Alle disse saken hadde vært slått opp i Aftenposten like før komiteen grep tak i dem. Det er ikke vanskelig å finne saker som KK-komiteen ønsker å belyse der den politiske dimensjonen er hjertelig til stede.

I og for seg er det ikke merkelig at vi ofte ser at pressen og komiteen opptrer hånd i hånd i saker med stor politisk oppmerksomhet. Slike saker er jo ofte viktige for folk flest og det er ikke urimelig at komiteen kommer på banen.

Samtidig blir det noe uforutsigbart og lite systematisk over komiteens adferd. Uttrykket «den Hagenske parlamentarisme: All makt i denne sal – fra sak til sak» kan synes ganske treffsikkert.

Noe av det samme kan prege Riksrevisjonen, som jo forsyner komiteen med saker. Riksrevisjonen har risiko og vesentlighet som utvalgskriterier, og det er bra – men man skal ikke ha sett mange pressekonferanser med riksrevisor før man oppdager at også Riksrevisjonens uttalelser og «funn» har en klar politisk slagside.

Gudleiv Forr sa en gang følgende om forvaltningsrevisjonen:

«Slik har på sett og vis Riksretten gjenoppstått i ny ham, ikke som domstol, men like fullt som en dømmende instans som spør om de politiske intensjonene i et stortingsvedtak er oppfylt, om forvaltningen har gjort det Stortinget bad dem om, ja, om målene og forutsetningene som Stortinget fikk seg forelagt fra regjering og forvaltning stemte. Dette lukter det politikk av.»

Ja nettopp, og det er jo forvaltningsrevisjonene som ofte produserer saker som havner i komiteen.

Min påstand vil være at Riksrevisjonen, pressen og KK-komiteen i mange saker framstår som en tre-enighet som har meget stor påvirkning på hva forvaltningen bruker sine begrensede ressurser på, og hvilken kultur som utvikler seg i vår forvaltning.

2. Hva skjer i departementet når komiteen åpner sak? Konsekvenser for arbeidsform og kultur i den sentrale forvaltningen.

Når media og alvorstunge medlemmer av KK-komiteen slår til i en større sak får det umiddelbare konsekvenser i det departementet som er i søkelyset.

Bakgrunnen er ofte et oppslag i ett eller annet nyhetsmedium om at nå er statsråden på ville veier, komiteen har oppdaget en feil – for eksempel at Stortinget ikke har fått alle, eller korrekte, opplysninger i en sak, eller det kan være en kritisk rapport fra Riksrevisjonen. – Uansett sender komiteen da brev med kritiske spørsmål og kort frist, og trusselen om åpen høring henger over departementet som et damokles-sverd.

Uansett hva saken dreier seg om vil de fagfolkene som kjenner saken måtte slippe det de har i hendene og bruke de ressurser som finnes for å få fram mest mulig korrekt informasjon til komiteen samtidig som de må beskytte sin statsråd og gjøre ham eller henne best mulig rustet til å svare så godt for seg i pressen at det ikke blir noen høring.

Her vil det normalt være slik at de fagfolkene som virkelig kjenner saken lager første utkast til svar, mens kommunikasjonsenheten får i oppgave å «selge ut» statsrådets svar til pressen (og komiteen). Det vil si at en sak som i utgangspunktet kan være faglig og juridisk svært komplisert og krevende må pakkes inn i politisk retorikk for å kunne stå seg mot komiteens politiske vinkling.

Det brukes mye tid på formuleringer i denne sammenhengen. Men her skal man huske på at et godt svar som hekter statsråden av kroken slett ikke er det samme som faktisk å få rettet opp feil som kan være gjort. Fokus på «utsalg» mer enn feilretting forekommer nok.

Det ligger i sakens natur at kontrollen som regel er tilbakeskuende, ofte ganske langt tilbake i tid. Det å grave seg kanskje flere år tilbake i arkiver, e-poster, møtoreferater osv krever mye ressurser. Det er ressursbruk som er nødvendig for å møte komiteens krav, men dette

skaper ikke resultater ut i samfunnet. For å si det med et økonomisk språk: disse ressursene har en alternativ anvendelse.

I det store bildet er det tre hovedproblemer som tegner seg (feil /skjev ressursbruk, frykttkultur, skjult latterliggjøring av Stortinget).

For det første er det en fare for at embetsverket lar seg drive av kombinasjonen av medieoppmerksomhet og komiteens aktive rolle. Det kan føre til at forvaltningen bruker alt for mye tid og ressurser på detaljer og på tilbakeskuende aktivitet i forhold til utøvende, skapende virksomhet. Oppmerksomhet og tidsbruk på det langsiktige og strategiske må stille bak i køen når kontrollvinden blåser hardt.

Men forvaltningen kan ikke bruke all sin tid på å unngå å gjøre feil. Da bli ingenting gjort.

Jeg har registrert at det ser ut til å være vanskelig å få ned tallet på byråkrater i departementene. Det er ærlig talt ikke så rart når politikerne krever at de samme byråkratene både skal produsere resultater og samtidig bruke en betydelig del av sin tid til å grave seg ned i hva som eventuelt kan ha gått galt i en eller annen sak i fortiden.

Frykttkultur

Det er ikke til å unngå at man som byråkrat med ansvar for store og vanskelige saker har i bakhodet at det antakelig kommer en forvaltningsrevisjon eller høring på et seinere tidspunkt. Alle byråkrater vet at kontrolløren krever skriftlig dokumentasjon på alt som har skjedd i en sak. Arkivene må være i orden, og man må fortrinnsvis har oversikt over en hver e-post, sms og ev innlegg på sosiale medier som man har hatt i saken – fortrinnsvis bør man også ha oversikt over eventuelle smilefjes....

Rent praktisk har det noen konsekvenser – blant annet at man sørger for å dokumentere alt man gjør og fortrinnsvis holder en mengde møter med tilhørende skriftlige møtereferater slik at man ikke kan

bli tatt for å ha arbeidet i det skjulte, eller for ikke å ha gitt tilstrekkelig styringsinformasjon (en av RR's yndligskritikker). Jeg vil påstå at det gjøres en god del unødvendig arbeid for å sikre seg mot en seinere kontroll.

Riksrevisor sa i DN-artikkelen som jeg refererte innledningsvis følgende om dette: «Det (er) ikke uvanlig at viten om at Riksrevisjonen gjør undersøkelser på et område fører til en viss aktivitet i de organer som undersøkes.»

Ja det er helt riktig, men hvilken aktivitet? Og hvilken nytte har samfunnet av den aktiviteten?

I et seminar i forbindelse med utgivelsen av historien om Riksrevisjonens første 200 år i mai i år utdypet Carl I Hagen hensikten med kontrollkomiteens aktivitet, og da særlig høringene:

«En kontrollhøring anses som en straff. Det har en forebyggende virkning. Hvis statsrådene er engstelige unngår de å gjøre feil, det er bra.»

Min erfaring som leder gjennom mange år er at engstelige og redde mennesker faktisk gjør feil – og mange vil bli såpass redde for å få skylden for at statsråden settes i en vanskelig situasjon at de rett og slett blir handlingslammet. Det å unngå å gjøre feil er viktig, men hvis det blir det overordnede målet vil det ikke bli skapt mange resultater.

At en frykttkultur kan oppstå når kontrollvirksomheten tar overhånd er vel kjent, og har vært debattert i mange sammenhenger. En annen konsekvens som er mindre belyst, er den latterliggjøring av komiteen som man kan finne i departementskorridorene. Mumling i krokene og hoderystende beskrivelse av komitemedlemmers adferd er dessverre ikke helt uvanlig. Benevnelsen «Kontroll- og parodikomiteen» blir ikke helt sjelden brukt om komiteen internt i departementene. Når Martin Kolberg blir konfrontert med prinsippene for styremedlemmers adferd i aksjeselskaper og svarer at «han bryr seg ikke om denne typen juridiske skranker. Han driver nemlig med

politikk og erklærer at «Dette er noe annet enn juss» (Dagsnytt 18.5.2016, gjengitt i Aftenposten av Torstein Ulserød, Civita), ja så er ikke det egnet til å øke respekten blant departementsjuristene.

Slikt fører til manglende respekt for nasjonalforsamlingen, og bidrar på ingen måte til en bedre forvaltning. Gjensidig respekt og forståelse mellom statsmaktene for hverandres roller er en viktig forutsetning for at demokratiet kan fungere.

Her bør både forvaltningen og komiteen skjerpe seg. Kritikk av komiteens virksomhet og adferd bør ut av krokene og fram i offentlig debatt, og komiteen bør på sin side se hen til forvaltningens syn på den måten virksomheten utføres på, hvis de har bestemt seg for å kjenne fler enn statsråden.

Embedsmenn i komitehøringer

Ved samme anledning (200-årsjubileet til RR) sa Carl I Hagen følgende: « det er på tide å endre regelverket, slik at komiteen får rett til å innkalle, ikke bare invitere, embetsmenn. Komiteen bør ikke behøve å gå via statsråden. Dette med at man «bare kjenner statsråden» bør man vurdere å utvide.»

Nå er det allerede slik at embetsmenn systematisk innkalles til komitehøringene, og lojaliteten til statsråden er såpass sterk at det vil være utenkelig å ikke møte opp når man er «invitert» av komiteen.

Men min påstand vil være at embetsmenn som innkalles settes i en meget vanskelig situasjon.

Jeg har selv erfaring med dette. Etter at fusjonen mellom Telenor og svenske Telia feilet satt jeg sammen med statsråd og departementsråd i åpen høring i en svært politisert situasjon, der

regjeringskrise var rett rundt hjørnet. I slike situasjoner er embetsmenn svært utsatt, fordi det politiske spillet er slik at det kan være meget oppportunt å få svarteper til å havne nettopp hos embetsverket.

Derfor vet jeg en del om hvordan det er å bli bombardert med enkle «Ja eller nei»-spørsmål i en sak som både juridisk og teknisk var uhyre komplisert – spørsmålene fra komiteen var mer eller mindre umulige å svare på.

Komitehøringene kan framstå som en slags domstol. Men dette er jo ikke en domstol. De som blir hørt er ikke tiltalt for noe som helst i juridisk forstand, og de har heller ingen forsvarer. Det bare føles – og virker – som man er under tiltale.

Politikere er trent i politisk retorikk og politisk debatt. De skal få fram sitt budskap og sin politikk. De skal vinne debatten. Det er helt legitimt. Det er dette politikere gjør.

MEN: når politikere er ute for å kontrollere og å «finne sannheten» i komplekse, krevende saker som de som regel selv ikke har spesialkompetanse på, da er verken politisk retorikk eller debattteknikk godt egnet til å få «sannheten» fram ved å eksaminere en faglig skolert embetsmann som skal være lojal både mot sin nåværende og tidligere politiske ledelse. Krysspresset kan være vanskelig inntil det umulige.

I stedet for å opptre som en politiker som skal vinne en debatt tror jeg komiteens medlemmer ville tjene på å se hen til hvordan en dommer i en straffesak stiller sine spørsmål. For dommeren er det sannheten som er viktig, ikke en politisk gevinst.

Avslutningsvis vil jeg bruke et eksempel. Eksaminasjonen av embetsmannen Jon Lea i juni 2015. I høringen av Lea (og mange andre) var komiteens premiss – som var levert av Riksrevisjonen og slått stort opp i media – at beredskapen i staten ikke var blitt bedre etter 22.7.2011 – med andre ord at forvaltningen ikke hadde

forbedret seg på fire år. Riksrevisjonen hadde med bred penn og stor forargelse slaktet beredskapsarbeidet som var gjort.

Det var nok mange med meg som stusset over Riksrevisjonen. Vi hadde nedlagt et betydelig arbeid – og brukt store ressurser – på å forbedre oss. Vi hadde sett at Justisdepartementet og DSB hadde gjort en stor innsats for endre og styrke samordningen av beredskapsarbeidet, og vi hadde jo selv deltatt.

Likevel forventet komiteen at Jon Lea ydmykt skulle ta på seg skylden for at ingen ting var gjort. Det gjorde han ikke. Han tok til motmæle. Han var helt uenig i premissene, og sa fra om dette på en måte som ikke var pakket inn i bomull og slett ikke til å misforstå: både Riksrevisjonen og komiteen hadde trukket sine slutninger på et alt for spinkelt grunnlag, sa han.

Dette passet komiteen dårlig, og ordskiftet ble heller opphetet. Og det er da også sjelden at embetsmenn er så tydelige som Lea var i denne saken. Etter mitt skjønn gjorde dette at saken ble langt bedre og riktigere belyst enn den ville ha blitt ved en ydmyk og underdanig adferd fra embetsmannens side.

Anne Kari Lande Hasles tema er nettopp dette: Bør og må statsforvaltningen være taus når Riksrevisjonens kritikk kommer (over til deg Anne Kari).

