

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

Partnerforum 24.11.2016

Eva Hildrum

Hvordan slår KK-komiteens aktivitet inn i forvaltningen? Bidrar kontrollen til en bedre og mer effektiv forvaltning? Mitt perspektiv er departementsbyråkratens. Jeg trekker på egne erfaringer gjennom mange år.

Det er ingen uenighet om at forvaltningen skal underlegges kontroll – og det er heller ingen mangel på kontroll – spørsmålet er heller hvordan kontrollen utøves, og om kontrolløren – og den kontrollerte - er seg bevisst konsekvenser av egen adferd.

Den politiske logikk er ofte en annen enn den administrative. For en embetsmann kan det være vanskelig å forstå hele bredden i en politisk vurdering – og for en politiker kan et faglig resonnement synes fullstendig håpløst i lys av en politisk situasjon.

Komiteen er fullt og helt et politisk organ. I prinsippet kjenner den bare statsråden. Den har en dagsordenfunksjon og en mulighet for «straff» som ingen andre komiteer har. Kontroll og politikk er neppe den beste kombinasjon. Derfor er det viktig at komiteen håndterer sin makt med klokskap. Det vil gi større forståelse og respekt i forvaltningen.

Komiteen kjenner ikke lengre bare statsråden. Det har lenge foregått en utvikling der søkelyset rettes vel så mye mot embetsverket som mot politisk ledelse.

Komiteen følger opp saker fra Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen, og det gir i grunnen nok å gjøre. Den kan også ta opp saker på eget initiativ. Der kommer litt av hvert.

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. Dette er dokumentert i Stat og Styring.

Det ikke merkelig 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. Dessuten er det utvilsomt til stor glede for politiske journalister.

Men det blir fort noe uforutsigbart og lite systematisk over komiteens valg av saker. 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 utvalgs-kriterier, og det er bra – men man skal ikke ha sett mange pressekonferanser med riksrevisor før man oppdager at også Riksrevisjonens uttalelser og «funn» kan få en politisk slagside.

Min påstand vil være at Riksrevisjonen, pressen og KK-komiteen i mange saker framstår som en tre-enighet – en ikke spesielt hellig tre-enighet - som har meget stor påvirkning på hva forvaltningen bruker sine begrensede ressurser på, og hvilken kultur som utvikler seg i vår forvaltning. I går la DIFI fram en rapport som peker på en forsiktighetskultur i forvaltningen som et sentralt hinder for effektivitet. Det er viktig å ha for øyet hva som skaper en slik kultur.

Og da skal jeg være veldig konkret.

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

Komiteen sender først brev med kritiske spørsmål, kort frist og som regel vil det være store medieoppslag av den mer truende sorten.

Trusselen om åpen høring henger over de ulykkelige i det utvalgte departementet som et damokles-sverd.

Uansett hva saken dreier seg, og uansett om den er stor eller liten, 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 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 og medias politiske vinkling.

Det brukes mye tid på formuleringer i denne sammenhengen. Men 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 nødvendig feilretting forekommer nok. Det er ikke bra, for feil kan avle feil

Kontrollen er naturlig nok 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 skaper ikke resultater ut i

samfunnet. For å si det med et økonomisk språk: disse ressursene har en alternativ anvendelse.

Det er fare for at embetsverket lar seg drive av kombinasjonen av medieoppmerksomhet og komiteens aktive rolle. Oppmerksomhet og tidsbruk på det langsiktige og strategiske må stille bak i køen når kontrollvinden blåser hardt.

Det er åpenbart et lederansvar å håndtere dette. Men min erfaring fra rollen som departementsråd er at det er vanskelig. I det daglige hektiske kjøret opplevde jeg ofte å måtte «megle» mellom fagfolk under meg som var fortvilet over å stadig måtte slippe det de arbeidet med for å ta seg av en eller annen «fillesak» som komiteen eller media hadde blåst opp – og en presset og minst like fortvilet statsråd som bare måtte ha fem talepunkt der og da for å kunne avverge et politisk angrep. Dette skjedde ofte, og ingen må tro at ikke slikt har konsekvenser for det faglige arbeidet som gjøres i departementet, og ikke minst for den kulturen som utvikler seg der.

Fryktkultur - forsiktighetskultur

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. Det som ikke er skrevet ned kan ikke kontrolleres. Og det er greit å sikre seg skriftlig for å ha ryggen fri.

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, hyrer inn utenforstående konsulenter til å utøve kontroll og så videre. Jeg vil påstå at det gjøres en god del unødvendig arbeid for å sikre seg mot en seinere kontroll.

Carl I Hagen har sagt følgende:

«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, da er det forsiktighetskulturen som får råde. At det kan være en farlig vei å gå viste for eksempel 22-juli-kommisjonens rapport.

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», eller «ko-ko-komiteen» blir ikke helt sjelden brukt om komiteen internt i departementene.

Slikt fører til manglende respekt for nasjonalforsamlingen, og bidrar på ingen måte til en bedre forvaltning.

Embedsmenn i komitehøringer

Carl I Hagen sa også 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 etter mitt skjønn vil være utenkelig å ikke møte opp når man er «invitert» av komiteen.

Embetsmenn som innkalles settes i en meget vanskelig situasjon.

I noen situasjoner, f eks der regjeringskrise truer, er embetsmenn svært utsatt, fordi det politiske spillet kan være slik at det kan være meget oppportunt å få svarteper til å havne nettopp hos embetsverket.

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. Krysspreset kan være vanskelig inntil det umulige.

Jeg tror dagsordenfunksjonen til komiteen kunne få en større betydning og større respekt i forvaltningen dersom komiteen selv var mer restriktiv med utvalg av saker (jf også Eivinds innlegg), og ikke minst var nøye med hvordan utspørring for åpent kamera skjer. Det er forskjell på å spørre ut en profesjonell politiker og en embetsmann som nettopp IKKE har valgt en posisjon som medfører profilering i media. Jeg er også opptatt av forholdet til fagkomiteene: initiativretten er viktig for KK-komiteen selvfølgelig, men det kan nok

argumenteres for at fagkomiteene kunne ha en større plass i noen av sakene.

Uansett vil jeg avslutte med at en åpen, offentlig debatt om komiteens innvirkning på de den er satt til å kontrollere må være en fordel for demokratiet og for samfunnet. Da må også de kontrollertes stemme høres.