



## Etterprøvbar integritet i sentraladministrasjonen?

- Kan vi være sikre på at norske departementsbyråkrater er hel ved?

av Fridthjof Søgaaard

**Står en leder i et departement i praksis fritt til å rekruttere sine medarbeidere – og gi dem opprykk?**

**Kan en leder i et departement aktivt forskjellsbehandle kommersielle aktører som staten handler med – uten at det innebærer lovbrudd?**

**Kan en leder i et departement av rene bekvemmelighetsgrunner velge å holde informasjon unna offentligheten?**

**Står en leder i et departement uten personlig ansvar når det gjøres feil?**

### Hovedpunkter

- Man kan *anta* at norske departementer er gjenomsyret av høy integritet hos medarbeiderne, men man *vet* det ikke.
- Integritetsrisikoen er ekstra stor fordi sentraladministrasjonen har maktmonopol, bedriver utstrakt skjønnsutøvelse og forvalter enorme verdier – mye står på spill.
- Reell, dokumenterbar og systematisk risikostyring er derfor imperativt også for det øverste leddet i sentralforvaltningen.
- All risiko vil ikke kunne fjernes på denne måten, men gjenstående risiko kan reduseres ved supplerende tiltak for etterprøving av departementale nøkkelprosesser. Noen mulige tiltak er beskrevet i denne artikkelen.

## UTGANGSPUNKT OG SIKTEMÅL

Kanskje er den norske sentraladministrasjonen av verdensklasse, også når det gjelder redelighet og ryddighet. Det er åpenbart at mange land ligger bak oss, noen svært langt. Det er sannsynligvis lav risiko for alvorlig maktmisbruk i det øverste ledd av Norges statsforvaltning. Samtidig kan dette føre til norsk selvtillfredshet og til at vi forveksler relativt lav risiko med ingen risiko.

Sentrale spørsmål som stilles i denne artikkelen, er derfor hva vi strengt tatt *vet* om kvaliteten i Norge, til forskjell fra hva vi bare kan anta eller håpe. Har vi noen sikkerhet for at ansatte i sentraladministrasjonen<sup>1</sup> har høy personlig integritet? Kan det etterprøves?

Artikkelen tar utgangspunkt i at personlig integritet i sentraladministrasjonen er spesielt viktig og at svært mye står på spill om den ikke hegnes om. Søkelyset rettes særskilt mot fire sentrale aspekter ved integritet i det norske departementsfellesskapet, og det spørres om integriteten kan etterprøves. Artikkelen avsluttes med en utdypning av risiko involvert samt et sett med forslag til risikoreduserende tiltak.

## INTEGRITET

I den betydningen begrepet her brukes kan integritet defineres som en «person eller institusjons evne og vilje til å handle selvstendig, ærlig og redelig uten å ta hensyn til uvedkommende, utenforliggende interesser; ubestikkelighet».<sup>2</sup> Vi snakker med andre ord om klassiske karaktertrekk ved velfungerende embetspersoner i et velfungerende byråkrati slik disse karaktertrekkene for drøyt hundre år siden ble listet av den tyske samfunnsforskeren Max Weber.<sup>3</sup>

## GENERELT STOR RISIKO FOR FEIL OG MANGLER I SENTRALADMINISTRASJONEN

Kanskje er Webers beskrivelse også dekkende for den norske departementsverdenen og de som i dag arbeider der. Riksrevisjonens regnskapskontroll og undersøkelser av forvaltningspraksis kan tyde på at risikoen for misligheter gjennomgående er liten, i hvert fall om vi snakker om grov utroskap og ulovligheter. Denne artikkelen tar derfor ikke for seg de mest alvorlige forhold, som korrupsjon i straffelovens forstand. I stedet rettes blikket mot uheldige forhold og praksiser som hypotetisk kan eksistere under Riksrevisjonens og offentlighetens «radar».

Generelt sett er spekteret av hypotetiske feil og mangler i en organisasjon og hos dens medarbeidere meget bredt. Mye skal være oppfylt for at en virksomhet skal kunne sies å være velfungerende. Når det gjelder øverste nivå i norsk statsforvaltning – uten forretningsmessig bunnlinje eller andre objektive krav til rasjonell drift – inngår eksempelvis det å stille fornuftige og tydelige krav til de ansatte som en rimelig forutsetning. En mulig suboptimal utnyttelse av medarbeideres tid, motivasjon og kompetanse vil være en alvorlig mangel i enhver organisasjon, men kanskje alvorligst på toppen av offentlig forvaltning, på grunn av de potensielt vidtrekkende konsekvensene. Det er derfor viktig i seg selv å kunne godtgjøre at slike mangler ikke er utbredt, herunder iverksette tiltak hvis man ikke er i stand til å godtgjøre det.

## AVGRENSNINGER

Også når det spesifikt gjelder hypotetiske feil og mangler knyttet til *integritet*, er mulighetene legio. Risikoen er naturlig nok særlig stor i en monopolvirksomhet som forvalter enorme verdier og som dessuten er preget av mye skjønnsutøvelse, slik et norsk regjeringskontor av i dag er.

Som allerede nevnt tar ikke artikkelen opp de strafferettslig mest alvorlige forhold. I den andre enden behandles heller ikke «hendelige uhell» i en gitt situasjon, eller et mulig uheldig valg i en krevende byråkratisk avveining. Fokus

1 Her presisert som Statsministerens kontor og departementene, dvs. statsrådets kontorer.

2 Norsk akademisk ordbok, lest 2. oktober 2022.

3 Se eksempelvis Max Weber, *Makt og byråkrati – essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*, Gyldendal norsk forlag, Oslo 1971.

rettes mot potensialet for maktmisbruk i området mellom disse ytterpunktene, herunder mulige «brodne kar» på ledernivåene og hva slike (individnivå) kan tenkes å gjøre henholdsvis med og uten at det i organisasjonen foreligger formalisert lederansvar, risikostyring, risiko-reducerende tiltak og kontrolltiltak (systemnivå).

Ut fra behovet for å avgrense retter denne artikkelen særskilt blikket mot fire temaområder: *karrieresystem, håndtering av kommersielle interesser, holdning til åpenhet overfor offentligheten og personlig lederansvar*. Felles for disse er at de innbyr til maktmisbruk hvis de ene og alene overlates til byråkratisk skjønnsutøvelse, spesielt om også grensene og kriteriene for denne skjønnsutøvelsen er uklare, slik vi her skal se en rekke eksempler på. For hvert tema stilles det spørsmål ved integriteten i departementale nøkkelprosesser – om integriteten i dem kan etterprøves. Mulighet for etterprøving innebærer mulighet for å kontrollere en påstand om at integriteten er ivaretatt, eller i det minste en mulighet for å sannsynliggjøre påstandens sannhetsgehalt.

## KARRIERESYSTEMET – VET VI AT DET ER BASERT PÅ MERITTERENDE PRINSIPPER?

Første del-tema gjelder karrieresystem og ansettelse i det offentlige. Ansettelse skal skje i henhold til kvalifikasjonsprinsippet. For statlig sektor er kvalifikasjonsprinsippet lovfestet i statsansatteloven § 3. Prinsippet innebærer at den best kvalifiserte søkeren skal ansettes eller utnevnes i ledig stilling eller embete.

Det er ingen grunn til å anta at dette prinsippet ikke gjennomgående etterlevs i departementssystemet. Vi kan endog *anta* at det etterlevs. Men hva *vet* vi? Spørsmålet som gjennomgående stilles i denne artikkelen, er om vi strengt tatt kan vite noe sikkert om praksis. Lar etterlevelsen seg etterprøve?

En inngang til å besvare dette kan være et tankeeksperiment: Hvordan kunne man som leder i et departement gå frem om man ønsket å ansette en søker med klart svakere kvalifikasjoner enn en annen? Hva som kunne motivere et slikt ønske, herunder mulig personlig motvilje

mot den bedre kvalifiserte søkeren, lar vi her ligge – det er uvesentlig for tankeeksperimentet. Spørsmålet er om det er mulig å fravike kvalifikasjonsprinsippet og med stor sannsynlighet lykkes med det.

Ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert, lister statsansatteloven kriteriene utdanning, erfaring og personlig egnethet, sammenholdt med de kvalifikasjonskravene som er fremhevet i utlysningsteksten. Summen gir den formelle målestokken når søkere skal vurderes.<sup>4</sup>

Det er særlig formuleringen «personlig egnethet» og kvalifikasjonskravene i utlysningsteksten som kan fungere som nyttige verktøy for en leder som måtte ønske reelt sett å fravike kvalifikasjonsprinsippet. Allerede i utlysningsteksten kan eksempelvis «utpreget gode samarbeidsevner» listes som et særlig viktig krav. I den samme teksten kan lederen dessuten fremheve konkrete egenskaper som lederen vet vil veie i favør av den kvalifikasjonsmessig svakere søkeren, eksempelvis en spesifikk språkkunnskap som svært sjelden kan sies å være avgjørende. Videre kan det listes abstrakte uttrykk som «god rolleforståelse» og «interesse for samfunnsprosjekt og politiske prosesser». Når innstillingen skal skrives, vil flere av disse kunne fremheves både under «personlig egnethet» og under de særskilte kvalifikasjonskravene som er listet i utlysningsteksten. Vagt utformede kvalifikasjonskrav vil være gull verdt og dermed gi betydelig spillerom for lederen som skal ansette. Skulle det komme til uenighet – eksempelvis med arbeids-

4 Loven synes med andre ord å forutsette at stillinger faktisk utlyses, i det minste internt, men i så måte finnes det unntak. I forsvarssektoren ble det i 2019 besluttet å terminere ordningen med utlysning av de øverste militære lederstillingene, herunder forsvarssjefen (som jo også er leder av en etat med mange tusen ansatte og flere titalls milliarder i årlig budsjettforbruk). Fra da av har seleksjonen foregått ensidig ut fra andre vurderinger.

Politisk utpekte embetspersoner som ansettes uten stillingsutlysning, eksempelvis ambassadører, representerer et annet unntak. I Danmark har slike utnevnelser ført til debatt, også de senere år, se eksempelvis professor i statsvitenskap Martin Marcussen ved Københavns universitet 5. mars 2021: «Vi kan ikke vide, om det neste bliver, at der også fremover bliver ansat politisk udpegede embedsmænd uden opslag [stillingsutlysning – for.s forklaring] i Finansministeriet, Skatteministeriet eller andre steder i den offentlige forvaltning.» Jf. <https://www.altinget.dk/artikel/professor-regeringen-har-aabnet-pandoras-aeske-og-den-kan-ikke-lukkes-igen>, nettlest 2. oktober 2022.

takerorganisasjonene – vet den aktuelle lederen at eksempelvis «utpreget gode samarbeids-evner» i de aller fleste tilfeller koker ned til et rent skjønnsspørsmål.

Det er uansett arbeidsgiveren ved innstillende myndighet – lederen som i praksis står for ansettelsesprosessen<sup>5</sup> – som veier de ulike krav mot hverandre og trekker en konklusjon basert på det som alltid kan beskrives som «en samlet vurdering». Også Høyesterett er klar på dette: «Arbeidsgiveren bestemmer i kraft av sin styringsrett hvilke kvalifikasjoner som skal kreves for ansettelse, og hvordan ulike kvalifikasjonskrav skal veies mot hverandre.»<sup>6</sup> Videre slår Høyesterett fast: «Loven er ikke uten videre brutt selv om den som er ansatt, har dårligere formelle kvalifikasjoner enn den som hevder seg forbigått. Det avgjørende er hvilke kvalifikasjoner arbeidsgiveren mener den som ansettes bør ha, og hvordan han totalt sett bedømmer søkerens kvalifikasjoner.»<sup>7</sup>

Kvalifikasjonsprinsippet bygger på grunnleggende prinsipper om likebehandling, rettferdighet og saklighet.<sup>8</sup> Vårt tankeeksperiment – forsterket av Høyesteretts vurdering – leder til et spørsmål om det er fullt mulig å bryte disse prinsippene uten andre negative konsekvenser enn at feil person rekrutteres.<sup>9</sup> Spørsmålet blir ikke mindre relevant når man tillegger at det kun unntaksvis ansettes statlige toppledere som ikke på forhånd er blitt anmodet om å søke (før eller etter søknadsfristens utløp).<sup>10</sup>

Ansettelsesvedtak kan ikke påklages til et overordnet forvaltningsorgan, og de færreste er villige – eller har privatøkonomi – til å bringe en sak om ansettelse inn for domstolene. En forsmådd søker kan klage til Sivilombudet, men det er alminnelig erkjent at eventuelt medhold derfra i en ansettelsessak vil være jevngodt med en pyrrhosseier; klageren vil uansett ikke få den aktuelle stillingen (som allerede er tilbudt en annen), og klageren vil med all sannsynlighet ikke lenger ha reell mulighet til å gjøre karriere på den aktuelle arbeidsplassen.<sup>11</sup>

Langt de fleste klagesaker knyttet til offentlige ansettelsesprosesser som kommer til Sivilombudet, gjelder uansett offentlige instanser *under* departementsnivået. Å dømme ut fra det forsvinnende lite antallet klagesaker knyttet til departementale ansettelsesprosesser som Sivilombudet har behandlet de senere år, er disse ansettelsesprosessene særdeles profesjonelle – alternativt er det alminnelig erkjent at klage til Sivilombudet ikke er en smart videre karrierevei i sentraladministrasjonen. Det synes ikke å foreligge empiri som understøtter den ene eller andre antagelsen.

Del-konklusjon: Integriteten i departementale ansettelsesprosesser synes ikke å være etterprøvbar. Vi kan anta, men vi vet strengt tatt ikke. I mange situasjoner er det derfor vanskelig å sannsynliggjøre at kvalifikasjonsprinsippet er blitt fulgt. En embetsperson som mer eller mindre bevisst vil misbruke sin myndighet, vil ha mulighet til dette uten nødvendigvis å bryte loven eller på annen måte risikere alvorlig kritikk for sitt maktmisbruk.

- 5 Formelt sett er flere involvert, ofte også arbeidstakerorganisasjonene og et innstillingsråd, men lederen som står for ansettelsesprosessen, vil erfaringsmessig – med enkelte sjeldne unntak – få tilslutning til sin innstilling også når det foreligger dissens. Representanter for arbeidstakerorganisasjonene vil naturlig nok – i det minste ubevisst – også veie hensynet til egen videre karriere i en samlet vurdering av hvor langt det er hensiktsmessig å markere en eventuell dissens. Uansett vil embetsstillinger normalt bli behandlet med svært få involverte og heller ikke med innsyns- eller uttalerett for arbeidstakerorganisasjonene.
- 6 HR-2014-00831-A, (sak nr. 2013/1275), avsnitt 69.
- 7 Ibid., avsnitt 57.
- 8 Se eksempelvis Statens personalhåndbok 2022, pkt. 2.1.2.1, første avsnitt.
- 9 Feilrekruttering kan selvfølgelig være en katastrofe i seg selv, for alle berørte både innenfor og utenfor organisasjonen, i verste fall for samfunnet i stort – temaet er i noen grad belyst i avsnittet «Risiko involvert» under.
- 10 Se eksempelvis kronikk av PhD i samfunnsøkonomi Jostein Tvedt i Aftenposten 22. januar 2022: «Man søker ikke offentlige toppjobber – man blir forespurt.

Får vi da de beste ledeme?».

- 11 Sivilombudet kan gi uttrykk for kritikk, men uten sanksjonsmuligheter. I sak 2020/953 (fra utdanningssektoren) konkluderte ombudet med at «klager synes å ha blitt urettmessig forbigått», og Sivilombudet ba arbeidsgiver «vurdere hvordan det kan bøtes på den urett som er begått mot ham». Det ble også bedt om at vurderingen ble foretatt innen en gitt frist, og det ble anmodet om tilbakemelding til ombudet. Saken endte konkret med lønnskompensasjon og et engangsbetrag som oppreisning til klager. I en annen sak (2019/4697 – om utnevnelse av kommunalsjef) fastslår Sivilombudet at kommunens behandling av klager «ikke [synes] å være i samsvar med god forvaltningsskikk». På denne bakgrunn konkluderer Sivilombudet med at «[k]ommunen bør vurdere å gi A en beklagelse for manglende likebehandling og kontradiksjon i ansettelsesprosessen». Ombudets uttalelse var altså særdeles mild i dette tilfellet, og det fremgår dessuten ikke om den ble fulgt opp av kommunen. – Uttalelser fra Sivilombudet er samlet her: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/>



## HÅNDTERING AV KOMMERSIELLE INTERESSER – VET VI AT DEN ER BASERT PÅ REELL LIKEBEHANDLING?<sup>12</sup>

Utgangspunktet for det andre del-temaet er formelle krav til rettssikkerhet og likebehandling. Like tilfeller skal behandles likt; det skal ikke tas usaklige hensyn; vurderinger skal være objektive, upartiske og nøytrale; og saksbehandlingen skal være etterprøvbare.<sup>13</sup>

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) tar imot og behandler klager som gjelder mulige brudd på regelverket for offentlige anskaffelser (med noen unntak), og blir det reist klagesak, vil sannsynligvis mange åpenbare brudd bli fanget opp av denne nemnda. KOFA har myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for ulovlige direkteanskaffelser, men avgjørelser som følge av andre brudd på anskaffelsesregelverket, er rådgivende og ikke rettslig bindende. Saker kan også bringes inn for domstolene, eller det kan reises klagesak ved EFTAs overvåkingsorgan (ESA). KOFA og ESA har gjennom årene påvist en rekke brudd på anskaffelsesregelverket.

Vi har et anskaffelsesregelverk som skal sikre reell konkurranse så langt det er mulig. Regelverket bidrar til større sannsynlighet for reell konkurranse, men prosedyrene er ofte kompliserte, og som vi skal se, vil uansett grunnlaget for leverandørvalg i stor grad være basert på skjønn.

Igjen kan vi foreta et tankeeksperiment: Hvordan kunne man som leder i et departement gå frem om man ønsket at en bestemt leverandør ble tildelt en kontrakt? Igjen er det uvesentlig for tankeeksperimentet hva som kunne motivere et slikt ønske. Det trenger heller ikke å være drevet av ulovlige hensikter. Sterk sympati for, eller antipati mot, enkeltaktører kan være tilstrekkelig.

12 Ut fra behovet for avgrensning er gjennomgangen i dette avsnittet begrenset til anskaffelser. Embetsverket er nødvendigvis også sentral premissgiver for beslutninger som fastlegger kommersielle aktørers rammebetingelser mer generelt. Også på disse og beslektede områder melder det seg åpenbare problemstillinger knyttet til likebehandling.

13 Nærmere om disse og andre (ulovfestede) forvaltningsverdier er å finne i kapittel 1 i retningslinjer «Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk», utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, januar 2019.

I én type scenario kan det være høyst tvilsomt om det er behov for anskaffelsen overhodet – eller om en slik leveranse bør prioriteres. En leder i embetsverket vil kunne influere betydelig på behovsbeskrivelsen, enkelte ledere vil i mange tilfeller selv kunne ta beslutningen om et behov foreligger og om anskaffende myndighet skal prioritere å dekke det. Er det kun én potensiell leverandør, som det ofte vil være ved spesialiserte anskaffelser, særlig om de også omfattes av nasjonal sikkerhetslovgivning, byr et slikt scenario på betydelige muligheter for reelt maktmisbruk.

I en annen type scenario vil det være klarere at behovet foreligger mens det samtidig vil være flere mulige tilbydere. Skulle man i slike situasjoner ønske å favorisere en bestemt aktør, altså å bedrive aktiv forskjellsbehandling, vil det være enklest å beslutte tidlig at anskaffelsen ikke skal skje ved utlyst konkurranse overhodet, men som en såkalt direkteanskaffelse hvor det pekes på én mulig leverandør. EØS-avtalen krever i utgangspunktet konkurranse, men det finnes en rekke unntaksbestemmelser, spesielt i sikkerhets- og forsvarssektoren. Noen av bestemmelsene er såpass vagt utformet at de kan brukes til å begrunne unntak fra reell konkurranse i en rekke tilfeller.<sup>14</sup>

Ser den tenkte embetspersonen likevel ingen mulighet for å unnta anskaffelsen reell konkurranse, kreves noe mer subtilitet og arbeid. Et mulig første trinn vil kunne være tidlig – gjerne uformell og muntlig – informasjon til utvalgte

14 For å illustrere dette poenget ble kontraktinngåelsen knyttet til bygging av tre nye norske kystvaktskip i 2018 foretatt uten forutgående utlysning og konkurranse i EØS-området. Kontrakten ble tildelt et norsk verft, med formell begrunnelse i nasjonale sikkerhetshensyn. Samtidig er så vel anskaffelse av fregatter som skrog til etterretningsskip i nyere tid blitt foretatt fra utenlandske verft.

Det har for øvrig ikke fremkommet bekymringer om at det å anskaffe kampflyet F-35 fra utlandet (USA) i seg selv kan stride mot norske nasjonale sikkerhetsinteresser. Det samme gjelder en rekke andre anskaffelser uten mulige norske leverandører, men hvor det like fullt har dreid seg om å dekke kritiske nasjonale sikkerhetsbehov. Det å skaffe seg kapasiteten har veid tyngre enn hvem som skaffer den til veie, også om dette innebærer å trekke inn utlendinger. Gjennomgående reises det i realiteten kun bekymringer knyttet til nasjonale sikkerhetsinteresser i de anskaffelsessammenhengene hvor det finnes mulige norske leverandører og hvor disse kan oppnå særfordeler i en statlig anskaffelse.

aktører om en anskaffelse som er på beddingen, informasjon som ikke gis til alle potensielle leverandører, og som derfor vil kunne gi den som mottar informasjonen, en flyng start. Slik tidlig informasjon til kun noen utvalgte kan eksempelvis gis under dekke av nasjonale sikkerhetsbestemmelser eller -behov og av at informasjonen derfor kun kan gis til allerede sikkerhetsklarerte leverandører. Deretter vil det være naturlig også i situasjoner som denne å utforme behovsbeskrivelsen på det den ansvarlige i embetsverket kan omtale som «en hensiktsmessig måte». Dette kan eksempelvis innebære å spisse et aspekt ved behovsbeskrivelsen i retning av en særskilt kvalitet som man er kjent med at en enkeltaktør er alene om å kunne tilby. Også øvrige premisser for anskaffelsen kan i stor grad skreddersys.

De sentrale vurderingskriteriene i offentlige anskaffelser er gjerne tid, kostnad og ytelse. Er den ønskede leverandør en som er kjent for spesielt god ytelse, men til en høy pris, kan det presiseres allerede i utlysningen at det stilles absolutte minimumskrav til ytelse og at ytelse vil veie tyngst av vurderingskriteriene. Flere offentlige sektorer (som energi, samferdsel, politi og forsvar) vil uansett måtte stille spesielt høye krav til ytelse, så om slike stilles nærmest «koste hva det koste vil», vil det ikke nødvendigvis være påfallende. Av og til vil det endog være svært godt og saklig begrunnet.

Risikoen for maktmisbruk knyttet til statlige anskaffelser og kommersielle aktører øker naturlig nok om det ikke drives reell risikostyring og om det ikke er sporbarhet og reell åpenhet om samhandlingsprosessene mellom de involverte. Risikoen øker ytterligere om de berørte er bekjente (uten å være så nære bekjente at det melder seg åpenbare habilitetsproblemer). Hvis aktørene dessuten – over år – sitter på flere sider av bordet, kan det bli krevende å unngå selv uintendert forskjellsbehandling, i særlig grad hvis det heller ikke foreligger (tydelige) karantenebestemmelser.<sup>15</sup>

15 Uintendert forskjellsbehandling kan eksempelvis oppstå ved sympatier og antipatier som utvikler seg mellom aktører som treffer hverandre mye over lang tid, eventuelt ved at det gradvis og nærmest umerkelig utvikler seg en bestemt og reelt sett usaklig vinklet måte å se et saksforhold på, som noen berørte aktører deler og andre ikke. Sentrale aktører som over tid roterer mellom departementskontor og leverandørindustri – kanskje også forskningsverdenen, en fagforening og en

I sikkerhets- og forsvarssektoren vil det være grunn til ekstra aktpågivenhet, av en rekke grunner: de statlige budsjettene er i mange-milliardersklassen; de kommersielle aktørene ruver gjerne både lokalt og nasjonalt, noen av dem også internasjonalt, og de har sterke interesseorganisasjoner i ryggen og merkbare tentakler inn i regjeringsapparat og stortingsmiljø; og de kommersielle aktørene kjenner gjerne inngående til departementale budsjett- og anskaffelsesplaner, blant annet fordi de rekrutterer aktivt fra berørte departementer, herunder

offiserer som normalt må gå av med pensjon senest ved fylte 60 år og som derfor gjerne har både fersk kompetanse og mange aktive år igjen i yrkeslivet. I Norge synes ikke denne problemstillingen å oppta mange,<sup>16</sup> men i Danmark er det blitt foretatt mer systematisk kartlegging. Eksempelvis kunne altinget.dk i 2021 konkludere: «De seneste seks år har seks topoffiserer ladet sig pensionere fra Forsvaret for med det samme eller inden for maksimalt tre måneder efter pensionering at starte som lobbyister eller sælgere i danske forsvarsvirksomheder.»<sup>17</sup>

Den hypotetisk forskjellsbehandlende lederen i departementet vil noen ganger også kunne dra veksler på den politiske konteksten rundt en offentlig anskaffelse. Er eksempelvis den ønskede leverandøren en hjørnesteinsbedrift med mange ansatte i et lokalsamfunn i et utkantdistrikt, er sannsynligheten liten for at anskaffelsen blir gjenstand for kritiske blikk. Er dessuten partiet til lederens statsråd representert i den politiske ledelsen i lokalsamfunnet, vil det sannsynligvis være enklere å få statsrådets tilslutning til en anbefalt anskaffelsesplan. Enda enklere kan det være om det ikke er lenge frem

---

interesseorganisasjon – vil åpenbart kunne utvikle et tankefellesskap som uten kontrollmekanismer og sterke individuelle ryggrader kan utarte til en form for «mental korrupsjon» med tilhørende integritetsutfordringer.

16 Imidlertid får også Norge vurderinger fra Transparency International (TI) – Defence & Security, blant annet ved deres Government Defence Integrity Index (GDI) som regelmessig oppdateres. I GDI 2020 er TIs vurdering at det i norsk forsvars- og sikkerhetssektor er «kritisk risiko» knyttet til blant annet lobbyvirksomhet og «svært høy risiko» knyttet til om anskaffelsesprosessene er åpne eller basert på én-leverandørmodeller (såkalte direkteanskaffelser): <https://ti-defence.org/gdi/>

17 altinget.dk 11. januar 2021, nettlest 2. oktober 2022: <https://www.altinget.dk/artikel/pensionerede-generalermarcherer-direkte-til-forsvarsindustri-og-lobbyisme>

til neste valg, og om valget synes å stå om få stemmer.

Igjen: Det skal ikke her påstås at slike departementsledere finnes i Norge, enda mindre at det *er* slik i dagens Norge, vi spør kun om det kan godtgjøres – etterprøves – at det *ikke er* slik.

Del-konklusjon: Integriteten i departemental håndtering av kommersielle interesser synes i mange tilfeller ikke å være etterprøvd når det kommer til anskaffelser. Spesielt gjelder dette i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser. Vi kan anta at alle større innkjøp er basert på likebehandling av mulige leverandører, men vi vet strengt tatt ikke, og det foreligger åpenbar risiko for forskjellsbehandling. En embetsperson som mer eller mindre bevisst vil misbruke sin myndighet, vil ha mulighet til dette uten å bryte loven eller på annen måte risikere alvorlig kritikk for sitt maktmisbruk.

## HOLDNING TIL ÅPENHET OVERFOR OFFENTLIGHETEN – VET VI AT DET LEGGES TIL RETTE?

Tredje del-tema gjelder departemental åpenhet. Grunnlovens § 100 siste ledd slår fast at «[d]et påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.» Publikums rett til innsyn er grunnlovfestet i § 100 femte ledd, som sier at «[e]nhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.» Disse bestemmelsene er operasjonalisert i offentleglova. Dens formål er, som det står i § 1, «å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta».

*Etiske retningslinjer for statstjenesten* understreker at «[d]et skal være åpenhet og innsyn i forvaltningen, slik at allmennheten kan gjøre seg kjent med statens virksomhet, og således kunne få innsikt i hvordan staten skjøtter sine oppgaver.» I kommentarene slås det

fast at kravet gjelder reelt og ikke bare formelt: «Ikke bare bestemmelsenes ordlyd, men også formålet med bestemmelsene må etterleves. Bestemmelsene bør praktiseres på den mest innsynsvennlige måte.» Et senere avsnitt omhandler aktiv opplysningsplikt, hvor det blant annet slås fast: «Informasjonen må være både korrekt og tilstrekkelig. Dette innebærer at vesentlige opplysninger ikke må holdes tilbake, verken av bekvemmelighetshensyn eller av andre grunner.»<sup>18</sup>

Igjen kan vi anta at disse kravene etterleves i norsk departemental sammenheng, men igjen kan det stilles spørsmål ved hva vi strengt tatt *vet*. Også under denne overskriften kan et tankeeksperiment være på sin plass: Hvordan kunne en departementsleder gå frem om vedkommende av usaklige grunner ønsket å holde tilbake vesentlig informasjon fra offentligheten? Det kunne være ulike motiver for et slikt ønske – også at tilbakeholdelse av informasjon var bekvemt for departementslederen selv – men heller ikke dette tankeeksperimentet krever at man spekulerer i motiver.

Kapittel 3 i offentleglova omhandler unntak fra innsynsretten. Det enkleste og lett tilgjengelige ankerfestet for tilbakeholdelse av informasjon er § 14 første ledd: «Eit organ kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing.» De aller fleste dokumenter som utarbeides i et departement, gjelder intern saksforberedelse, og er det tvil, kan det likevel argumenteres for at det gjelder intern saksforberedelse.

Også § 15 første ledd vil kunne være anvendelig: «Når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprossar, kan organet gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk i den interne saksførebuinga si. Det same gjeld dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk i den interne saksførebuinga si.» Det er svært lite et departement innhenter fra underlagte organ, eller andre

18 Etiske retningslinjer for statstjenesten, revidert og oppdatert versjon 2017, under henholdsvis pkt. 3.1 og pkt. 3.2. For øvrig drøfter Frithjof Jacobsen forskjellen mellom formell og reell åpenhet i «Kommunikasjonsenhetene som buffer mot reell åpenhet?», i kapittel 15 i *Norsk byråkrati – kan det bli bedre?*, Fagbokforlaget 2022.

departementer, som ikke på den ene eller andre måten knytter an til saksforberedelser i det innhentende departement. I flere sammenhenger vil man dessuten kunne skyve § 21 foran seg: «Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av nasjonale tryggingssyn eller forsvaret av landet.»

Det finnes enda flere muligheter, og de er alle i utgangspunktet fullt ut legitime. Poenget i denne sammenheng er at de er åpne også for misbruk hvis det ikke finnes reelle mekanismer for kontroll og avveining av hensyn. Unntaksbestemmelsene og innsynsbegrensningene i offentleglova bidro til at Transparency International Norge i 2012 konkluderte med å gi regjeringsapparatet en skår på kun 50 av 100 hva gjaldt kravene til åpenhet og innsyn i lovverket.<sup>19</sup>

Selvfølgelig vil et dokument svært ofte være utarbeidet for et departements «interne saksførebuing», og ikke sjelden vil dokumenter kunne berøre «nasjonale tryggingssyn», men offentleglova slår også fast, i § 11, prinsippet om meroffentlighet: «Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.»

Det er neppe spesielt utbredt at et departement kommer til at hensynet til offentlig innsyn bør veie tyngst i en samlet vurdering, men i denne sammenheng er det risikoen for åpenbart misbruk søkelyset rettes mot. Tankeeksperimentets embetsperson vil trolig kjenne til unntaksbestemmelsene og vite at de i noen grad er tøyelige. Vedkommende vil derfor oftest kunne finne en viss – eller tilsynelatende – dekning for å stemple et dokument med unntatt offentlighet.

Også en slik stempeling kan påklages til Sivilombudet, og ikke sjelden vil Sivilombudet i sin uttalelse gi klager medhold. Noen ganger vil dette føre til at et departement omgjør en tidligere beslutning, men slett ikke alltid.<sup>20</sup> Vi har endog eksempler på at dokumenter er blitt

lekket og hvor det er blitt synlig for offentligheten at det neppe forelå reelt grunnlag for unntak fra offentlighet, men hvor det ansvarlige departement like fullt har holdt fast på unntaket.<sup>21</sup> Etter avslag i forvaltningen kan en innsynsbegjæring bringes inn for domstolene, men da dette både er tid- og kostnadskreven, skjer det så å si aldri.<sup>22</sup>

Alvorligere enn feil gradering kan være mangel på dokumentinnsyn som simpelthen skyldes at offentligheten ikke engang kjenner til eksistensen av dokumentet. Rent bortsett fra høyt graderte dokumenter,<sup>23</sup> som aldri vil fremgå av offentlig tilgjengelige postlister, har departementsbyråkraten en rekke virkemidler for hånden hvis ønsket er å bryte offentleglova ved å skjule informasjon om selve eksistensen av et dokument. Et eksempel illustrerer dette: På bakgrunn av høylytte krav fra pressen om innsyn i statsrådets kalendere, ble det under Solberg-regjeringen fra april 2019 etablert en ordning i departementsfelleskapet med to sett av kalendere: én reell for internt bruk og én offisiell, eksempelvis til bruk ved innsynsfore-spørser – den siste kun med rutinemessige eller andre «uskyldige» kalenderbegivenheter.

Det klart enkleste grepet for den departementsbyråkraten som vil holde informasjon unna offentligheten uten saklig grunnlag, vil være å lage intetsigende eller lite meningsbærende overskrifter på brev og notater, for på den måten å vekke minst mulig interesse. I noen departementer kan det være like utbredt å sladde deler av tittelen ved hjelp av funksjonalitet i journalføringssystemet. Slik funksjonalitet finnes i alle aktuelle journalføringssystemer, og har i mange år medført at ingenting om dokumentets reelle innhold fremkommer i den offentlige postjournalen. Andre

19 *Norges integritetssystem – ikke helt perfekt?*, Transparency International Norge 2012, s. 86-87.

20 Det fastholdte avslaget kan i så fall ankes til Kongen i statsråd, men erfaringsmessig vil dette ytterst sjelden medføre at klager gis medhold.

21 Se eksempelvis lekkasje av rapport fra Riksrevisjonen i *Dagens Næringsliv* i 2017, senest nettlest 2. oktober 2022:

<https://www.dn.no/politikk/regjeringen/stortinget/riksrevisjonen/her-er-det-hemmelige-dokumentet-med-riksrevisjonens-kritikk/2-1-58528>, nettlest 31. oktober 2022.

22 Terese Smith Ulseth, nestleder i Oslo tingrett, under lanseringen av boken *Våre perifere domstoler*, Eivind Smith (red.), 22. september 2022.

23 Også høy gradering av informasjon kan åpenbart misbrukes, og jo høyere gradering, jo mindre sannsynlig er det at misbruk blir oppdaget og påpekt, men temaet er komplisert og uansett kun en særvariant av den generelle problemstillingen her.



grep kan være å ikke journalføre et dokument (eksempelvis en reelt sett arkivverdig e-post eller tekstmelding), eller la det gå så mye tid før et dokument fremkommer på offentlig postliste at dokumentet har mistet aktualitet. Videre har flere departementer mulighet til å kategorisere saksdokumenter som «interne» i sine verktøy, og da fremkommer ikke dokumentene på postlisten overhodet. Det eneste som fremkommer for den trente leser, er hull i postlistens nummerserier.

Tankeeksperimentets skolerte byråkrat kjenner formodentlig til disse mulighetene og flere til.<sup>24</sup> Samtidig er poenget heller ikke her å påstå noe om mulig bevisst misbruk eller om mulig omfang, men igjen å påpeke *risikoen* for misbruk.

Del-konklusjon: Graden av reell åpenhet overfor offentligheten fra departementenes side synes ikke samlet sett å være etterprøvbar. Vi kan anta at det gjennomgående er åpenhet som preger sentraladministrasjonen, men vi vet strengt tatt ikke. Sivilombudets uttalelser og Riksrevisjonens undersøkelser kan tyde på et betydelig forbedringspotensial. En embetsperson som mer eller mindre bevisst vil misbruke sin myndighet, vil ha mulighet til dette uten å bryte loven eller på annen måte risikere alvorlig kritikk for sitt maktmisbruk.

## PERSONLIG LEDERANSVAR – VET VI OM DET FINNES I DEPARTEMENTAL SAMMENHENG?

Det fjerde og siste del-temaet i denne gjennomgangen gjelder personlig ansvar, om det finnes,

24 Riksrevisjonen avdekket i 2017, jf. Dokument 3:10 (2016–2017), en rekke feil og mangler i statsforvaltningens praktisering av blant annet offentliglova. Det ble blant annet påvist mangelfull dokumentfangst og arkivering, sen og misvisende journalføring, misbruk av forhåndsunntak, mangelfull praktisering av innsyn i offentlige dokumenter, sviktende vurderinger av merinnsyn og for lang behandlingstid i klagesaker. Samtidig spekulerte naturlig nok ikke Riksrevisjonen i årsaksforholdene bak disse manglene, heller ikke om de kunne være forårsaket av slurv eller et bevisst ønske om å unndra seg åpenhet. Undersøkelsen ble fulgt opp, og en ny rapport ble lagt frem i 2021, Dokument 3:3 (2021–2022). Ved fremleggelsen av oppfølgingsrapporten slo Riksrevisjonen fast at «utviklingen går feil vei på flere viktige områder»: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/oppfolging-av-undersokelse-om-arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/>, nettlest 31. oktober 2022.

reelt. Temaet avgrenses her til negative reaksjoner når en ulykke inntreffer, alvorlig feil oppdages, e.l.<sup>25</sup> – eksempelvis tragedier som skyldes grunnleggende statlig beredskapssvikt eller at folk utsettes for grovt urettmessig behandling fra forvaltningens side.<sup>26</sup>

Spørsmålet som stilles i denne delen, er: Vi kan anta at departementsledere som gjør feil, tar ansvar for sine feil og at ansvar gjøres gjeldende i organisasjonen, men *vet* vi det?

Utenom generelle bestemmelser i straffeloven (eksempelvis knyttet til grove tjenestefeil og økonomisk utroskap), regulerer § 25 i statsansatteloven det som kalles «ordensstraff» blant annet for departementsansatte. Det heter at statsansatte eller embetspersoner kan «ilegges ordensstraff for overtredelse av tjenesteplikter eller unnlatelse av å oppfylle tjenesteplikter, eller utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen, tjenesten eller embetet». Når det spesifikt gjelder embetsutnevnte ledere, kan disse som ordensstraff «ilegges skriftlig irettesettelse» eller «tap av ansiennitet fra én måned til to år».

I internasjonal sammenheng er dette usedvanlig milde reaksjonsformer. Ved bare å se til Danmark, er registeret for reaksjoner betydelig videre, fra de mildeste former som i Norge, via bøter og stillingsforflytning, til avskjedigelse. Den viktigste forskjellen mellom våre land er imidlertid at danskene faktisk benytter dette registeret (mer om dette under), mens det er vanskelig å finne eksempler på at selv de mildeste former praktiseres i Norge. I den grad det skjer, er det enda vanskeligere å finne eksempler på at det blir kjent i det offentlige rom.

I tillegg til milde reaksjonsalternativer er det i norsk sammenheng vanskelig å finne presise angivelser av hva «tjenesteplikter» og brudd på slike konkret betyr i departemental sammen-

- 25 Gjennomgangen omfatter med andre ord ikke den andre siden av mynten «ansvar skal gjøres gjeldende»: eventuelle positive reaksjoner når slike kan være på sin plass. Gjennomgangen omfatter heller ikke særvarianten «å ta ansvar» ved å «bli på sin post for å rydde opp».
- 26 Også drøftingen av dette temaet er avgrenset til departementsnivået – altså omfattes ikke mulig personlig lederansvar på lavere nivåer i beslutningshierarkiet, eksempelvis ved fregatthavari eller dødsulykker med militære transportfly.

heng. Verken straffeloven eller statsansatte-loven gir noen nærmere beskrivelse. I Statens personalhåndbok 2022 kan man finne følgende: «Det er mange krav som må stilles til en ansatt, at man følger de instruksjoner og plikter som arbeidsgiver fastsetter i kraft av styringsretten, at man følger de krav som stilles i kraft av hovedtariffavtalene og inngåtte særavtaler (til for eksempel tilstedeværelse og overholdelse av arbeidstid), samt krav som må stilles til samhandling og dialog med ledere og kollegaer. Hva det innebærer å krenke tjenestepliktene må vurderes konkret, både når det gjelder hvilken krenkelse det er snakk om og til hvilken type stilling arbeidstakeren har.»<sup>27</sup> Interessant nok listes ikke krav om å følge lov, forskrift, budsjettvedtak, etc. blant den ansattes tjenesteplikter.

Selv om det er vagt utformet, finnes det altså et formelt rammeverk rundt personlig ansvar i departemental sammenheng. Samtidig melder det seg et spørsmål – igjen hypotetisk: Hva har en leder i et departement av mulige virkemidler for helt å *unngå* å bli stilt til ansvar for alvorlige feil, herunder alvorlige unnlattelsesfeil? At mulige reaksjonsformer er milde, at de neppe praktiseres i særlig utstrekning i departemental sammenheng og at eventuell praktisering sjelden til aldri blir kjent for flere enn de direkte berørte, gir åpenbart i seg selv en stående og solid ryggdekning for denne lederen. Men for dette tankeeksperimentets skyld legger vi likevel til grunn at den tenkte lederen ikke bare har gjort en alvorlig feil, men også ønsker å forsikre seg mot å bli stilt til ansvar for feilen. Hvordan kan vedkommende mest hensiktsmessig gå frem?

En leder i embetsverket som skulle ønske å fraskrive seg ansvar i en gitt situasjon, vil ha et betydelig register av mulige svar om noen med kraft skulle etterlyse de ansvarlige for en alvorlig feil eller mangel.<sup>28</sup> Svaret som nær sagt

alltid er for hånden – så å si som et førstelinjes forsvarsverk – er at en feil skjedde «ved en inkurie», det latinske ordet for forglemmelse eller uoppmerksomhet. Uttrykket høres seriøst og nærmest litt høytidelig ut, de færreste kjenner meningsinnholdet, og de aller fleste slår seg til tåls med et slikt svar fra en offentlig instans. Skulle ikke et slikt svar holde, vil det ofte være mulig å vise til «uklare» eller «sammensatte» ansvarsforhold. Uavhengig av realitetene vil det vanligvis være umulig å motbevise en slik påstand. Skulle pilene likevel fortsatt peke mot en departementsbyråkrat (eller vedkommendes overordnede) som nærmest for enhver pris ønsker å unndra seg ansvar, vil en ytterligere skanse kunne være å snu pilene mot en fagetat underlagt departementet. Svært sjelden vil det i et gitt sakskompleks ikke foreligge spor fra et mer eller mindre relevant faglig innspill til departementet fra et underliggende forvaltningsnivå.

Disse og andre mulige svaralternativer har til felles at de kan være fullt ut genuine og sannferdige – problemet er at man oftest reelt sett ikke kan vite om de er det, fordi den formelle begrunnelsen sjelden vil la seg etterprøve. Den norske departementsverdens troverdighet hadde derfor med sannsynlighet styrket seg betraktelig om det fantes metoder for etterprøving, også på dette området.

Tross noen nyanseforskjeller er det norske og danske forvaltningssystemet påfallende likt. Samtidig finnes det i Danmark et stort antall eksempler – også fra nyere tid – på at feil begått av embetspersoner får tydelige og synlige konsekvenser, herunder ved at ansvarlige navngis.<sup>29</sup> Flere mer eller mindre fremtredende danske embetspersoner har mistet jobben i løpet av de siste ti år. Man diskuterer endog, i lys av saker hvor ansvarlige embetspersoner har sluttet i jobben, blant annet gått av med pensjon, før granskninger er blitt slutført, muligheten også for å stille *tidligere* ledere i embetsverket til an-

27 Statens personalhåndbok 2022, kapittel 2.8.4.

28 Man kan anta at det foreligger det man kan kalle en utbredt rettferdighetsfølelse blant folk flest også i dette terrenget – en utbredt oppfatning om at også departementsledere bør stilles til ansvar for alvorlige feil som begås i tjenesten, eller viktige initiativ som noen unnlater å ta. Forventninger hos publikum kan i seg selv generere krav om at noen blir stilt til ansvar og skape trykk, også mot et regjeringsapparat, spesielt hvis forventningene gis næring gjennom sosiale eller redaktørstyrte medier.

29 De mest aktuelle sakene fra senere tid gjaldt henholdsvis behandling av asylsøkerpar hvor den ene er mindreårig, og masseavliving av mink i koronaperioden, begge med merkbare konsekvenser også for navngitte embetspersoner, se eksempelvis: <https://www.altinget.dk/artikel/to-centrale-embedsfolk-i-stoejberg-sagen-faar-advarsler> og <https://www.altinget.dk/artikel/foedevareministeriet-giver-yderligere-tre-advarsler-til-embedsmaend-involveret-i-minksagen>, begge nettlest 2. oktober 2022.

svar for sine handlinger eller unnlater. <sup>30</sup> Det er samtidig ikke gitt at «offentlig gapestokk» fremmer lojal og partinøytral embetsførsel samlet sett og over tid, men vi kan uansett konstatere at norsk og dansk praksis er svært forskjellig på dette punkt.

I Norge er det, som påpekt over, vanskelig å si noe sikkert om ansvar gjøres gjeldende overhodet, enn si om det reelt finnes noe ris bak speilet for den enkelte i embetsverket (utover mulig intern selvjustis, eksempelvis inn mot neste lønnsforhandling). <sup>31</sup> Vi vet at *politikere* sjelden blir stilt til ansvar, mer sannsynlig får de en sykmeldingsperiode før de kommer tilbake i samme stilling. Men når det gjelder embetspersoner, er det vanskeligere å si noe som helst om praksis. Uansett er det ytterst sjelden ansvarlige departementsledere navngis som ledd i offentlig kritikk, og det er enda færre eksempler på at noen slike har mistet jobben, selv i alvorlige saker som den såkalte trygdeskandalen. <sup>32</sup> Vi kan anta at det i noen tilfeller blir iverksatt sanksjoner mot enkelte ansvarlige, mest sannsynlig i så fall mot personer i etater på nivå under departementene, <sup>33</sup> men vi vet lite, spesielt om mulige karrieremessige følger over tid. Noen ganger kan man registrere at embetsperson x er i gang med ny jobb, men hva dette jobbskiftet skyldes, forblir oftest uklart. Embetsperson y kan, kanskje etter noen måneder, fratrukke sin stilling «av personlige årsaker» og offisielt overhodet ikke knyttet til en mulig

embetsforsømmelse.

Del-konklusjon: Personlig lederansvar og integriteten knyttet til dette synes ikke å være etterprøvbare. Vi kan anta, men vi vet strengt tatt ikke. En utenforstående vil ha store problemer med å sannsynliggjøre at lederansvar gjøres gjeldende i et regjeringskontor. En embetsperson som vil unndra seg eller sin underordnede personlig ansvar, vil i praksis ha gode muligheter til dette uten å komme i konflikt med lovverk eller på annen måte risikere alvorlig kritikk for ansvarsfraskrivelsen.

## RISIKO INVOLVERT

Sannsynligvis kan man i de fleste organisasjoner, også i departementer, finne brodne kar som misbruker sin stilling. I Norge gjelder samtidig kravet om rettsbundet forvaltning. Det innebærer blant annet at forvaltningen ikke kan gjøre annet eller mer enn grunnloven eller andre bestemmelser åpner for. <sup>34</sup> Noen ganger kan dette være enkelt. Eksempelvis åpenbart straffbare handlinger og udiskutable brudd på offentleglova er og forblir lovbrudd. Samtidig åpner rettsgrunnlaget ofte for betydelig grad av diskresjonært skjønn i forvaltningen.

Grensene og kriteriene for denne skjønnsutøvelsen kan ofte være uklare, som denne artikkelen har påvist. Brodne kar kan misbruke sin stilling også uten å bryte loven, eller uten at det er åpenbart at loven brytes. Det kan settes et stort spørsmålsteget ved deres integritet selv om de ikke nødvendigvis begår straffbare handlinger. Guro Slettemark, generalsekretær i Transparency International Norge, og Tina Søreide, professor ved Norges Handelshøyskole, har formulert det slik: «I Norge har vi et arsenal av regler som skal sikre integritet i forvaltningen. Som i alle andre land, utfordres disse reglene av kompiskapitalisme, svingdørsproblematikk, vennetjenester, favorisering, nepotisme, og regelrette bestikkelser.» <sup>35</sup>

Man kan velge å anta at dette er langt unna beskrivende for den norske departements-ver-

30 <https://www.altinget.dk/artikel/roed-blok-vil-kunne-undersoege-fratraadte-embedsmaend-i-kommissionssager>, nettlest 31. oktober 2022.

31 Samtidig er det enkelt å finne eksempler på persepsjoner i dette terrenget. Som ett av mange eksempler kan trekkes frem tidligere samferdselsminister Ketil Solvik-Olsen som har fastslått følgende om rollen som departementsråd: «... det gir en veldig stor mulighet til å bruke makt uten at du egentlig blir ansvarliggjort». Stat & Styring nr. 4/2021, s. 7.

32 Jurist Torstein Ulserød er i en aftenpostenkronikk om statlig lederansvar 16. august 2020 inne på det samme, men han trekker også sin konklusjon: «[N]år skandalen blir stor nok, synes lederansvar i det offentlige stort sett å være uten konsekvenser. Unnskyldninger blir fremsagt, men det personlige lederansvaret fremstår nærmest som en formalitet.»

33 På den annen side er det også mulig å finne eksempler på at underlagte ledere med i hvert fall objektivt ansvar, er blitt forfremmet ikke lenge etter en alvorlig ulykke – det skjedde eksempelvis med de to sentralt plasserte linjeansvarlige relativt kort tid etter KNM Helge Ingstad-havariet i 2018 (til estimert totalkostnad over 16 milliarder 2021-kroner).

34 Eivind Smith, «Rettsbundet forvaltning», Jussens Venner vol. 57, s. 442-475.

35 Guro Slettemark og Tina Søreide, «Vandrende interessekonflikter utfordrer forvaltningen», Dagens Næringsliv 26. desember 2020.

denen, men så lenge det ikke finnes mekanismer for å etterprøve en slik antagelse, vil det være risiko for feilantagelse. Uansett er det stor sannsynlighet for å finne det man kan kalle *uaktsom uredelighet*; de facto maktmisbruk som ikke skyldes et bevisst ønske om å opptre uredelig, men som kan skyldes alt fra alminnelig slurv til kognitive og kulturelle biaser i organisasjoner som tillater slikt i utstrakt grad.

Risiko er sammensatt av sannsynlighet og konsekvens. Risikoen er særlig høy ved betydelig konsekvens og høy sannsynlighet. Risikoen er naturlig nok spesielt stor i en monopolvirksomhet (sannsynlighet) som forvalter enorme verdier (konsekvens) og som dessuten er preget av mye skjønnsutøvelse (sannsynlighet), slik et norsk regjeringskontor av i dag er. Når dessuten det samme regjeringskontorets kontaktflate med omverdenen, herunder ulike interessegrupper, historisk sett har økt vesentlig, er risikoen ytterligere forsterket.<sup>36</sup>

Man kan velge å anta, uten egentlig å vite, at sannsynligheten for maktmisbruk er liten, men konsekvensene vil uansett kunne være svært alvorlige. Dermed er også risikoen høy.

En rød tråd i denne artikkelen er at det er et alvorlig problem i seg selv å leve med høy integritetsrisiko – det å ikke vite om det rent faktisk er utstrakt maktmisbruk i staten – om det skyldes sløvsinn hos ledere eller i verste fall sentralt plasserte råtne egg. Mye står på spill. Eksempelvis kan en feilansettelse på toppnivå koste samfunnet dyrt ved de mangler i ledelse og styring som følger, i form av så vel feil bruk av ressurser som av muligheter for forbedringer som det ikke tas tak i. En milliardkontrakt til feil leverandør vil representere tilsvarende sløsing, kanskje også en betydelig sårbarhet og/eller sikkerhetsrisiko. Manglende åpenhet eller misvisende informasjon om arbeidet i sentraladministrasjonen vil kunne svekke den offentlige samtalen, de styrtes tillit til de styrende og til syvende og sist noe av fundamentet for vårt

politiske styresett. Også fravær av personlig lederansvar på toppen av statlig forvaltning vil kunne svekke systemets troverdighet og publikums tillit til myndighetene, og dessuten føre til at staten over tid ikke er oppsatt med de best mulige ledere i sentrale posisjoner.

Organisasjoner med høyt utviklet organisasjonskultur vil ha effektive systemer både for å redusere risikoen for maktmisbruk ved å iverksette preventive tiltak, for å oppdage maktmisbruk om det likevel inntreffer, og for i så fall å iverksette avbøtende tiltak. Slike systemer vil åpenbart i seg selv virke forebyggende og kunne avskrekke potensielt maktmisbruk.

Generelt er det imidlertid ikke enkelt å finne eksempler på moden og systematisk risiko-håndtering i norsk offentlig forvaltning. Mer spesifikt er det i den norske departementsverdenen – med utgangspunkt i de fire temaområdene knyttet til integritet som her er løftet frem sammenholdt med annen tilgjengelig informasjon – vanskelig å se at det foreligger effektive systemer for risikoanalyse, og for å avverge og oppdage integritetsbrudd. For at et system for risikoanalyse skal være effektivt, må det være reelt til forskjell fra pliktskyldigst og rituelt, risikoreduserende tiltak må være hensiktsmessige, akseptable og gjennomførbare til forskjell fra eksempelvis rene retoriske øvelser, og det må foreligge reell evne og vilje på ledernivå til å iverksette tiltak etter behov.

Foreligger det risiko for manglende integritet i en organisasjon, er det potensielt alvorlig for organisasjonen. I sentraladministrasjonen forsterkes alvorret av at vi snakker om øverste nivå i forvaltningen og dermed utøvelse – til dels skjønnsmessig – av monopolmakt hva angår så vel tvangsmiddelbruk som ressursfordeling. Ressursfordelingen skjer ofte i nær samhandling med sterke særinteressegrupper i samfunnet og dreier seg samlet sett om langt over halvparten av det norske samfunnets samlede materielle verdier. Den tilknyttede totalrisikoen utgjør følgelig et enormt skadepotensial – av så vel beslutninger som fravær av beslutninger – både menneskelig, økonomisk og materielt, kanskje sågar for generasjoner.

36 Det historisk økende innslaget av skjønnsutøvelse i det norske departementssystemet er blitt påvist en rekke ganger, blant annet allerede i Maktutredningen (1971-1982) som også påpekte hvordan denne utviklingen har vekket økt interesse for påvirkningsarbeid hos ulike samfunnsgrupper: «Etter hvert som mer skjønn er blitt overført til departementene, har ulike grupper ute i samfunnet prøvd å påvirke hvordan dette skjønnet blir brukt.» NOU 1982: 3 Maktutredningen – Sluttrapport, s. 56.

## SKISSE TIL VEI MOT ETTERPRØVBARHET

Reell, dokumenterbar, systematisk og løpende risikostyring blir på bakgrunn av ovenstående imperativt også for det øverste leddet i sentralforvaltningen. Mye av den risikoen som er påpekt i denne artikkelen, vil kunne avdekkes og håndteres effektivt på tvers av departementsfellesskapet hvis det tas grep – av Statsministerens kontor eller med dette kontorets eksplisitte pådriv og støtte – for å få på plass en ordening for dette.

Effektiv risikostyring krever rullerende og systematisk kartlegging av både risikofaktorer og risikoreducerende tiltak. Det er viktig å unngå at en slik kartlegging i praksis gjøres på en direkte eller indirekte «skånsom» måte for enkeltaktører. Den bør derfor gjøres med alle ansattes medvirkning og ved anonymiserte innspill («folkeavstemninger»). Begge deler bidrar til å sikre at all vesentlig informasjon og alle vurderinger med potensiell betydning kan fanges opp. Når det gjelder vurderinger av risiko, peker forskning på at de mange ofte treffer bedre enn de få.<sup>37</sup>

Et slikt initiativ ville kunne møte betydelig institusjonell og personlig motstand. Motstanden ville trolig komme til uttrykk ved henvisninger til en «allerede overbelastet arbeidssituasjon», mens den reelt ville bunne i kullsviertro på egen – og egen institusjons – tilnærmede ufeilbarlighet hva angår organisasjonskultur generelt og integritet spesielt. Skal et initiativ til en nyordning på dette området ha mulighet til å lykkes, måtte derfor den enkelte departementsråd holdes personlig ansvarlig for gjennomføringen og regelmessig måtte avlegge – offentlig tilgjengelig – rapport.

Eksemplene i denne artikkelen viser både at rommet for departementalt skjønn kan være svært stort og at grensene og kriteriene for skjønnsutøvelsen kan være uklare. Uklare kriterier gir en uklar målestokk, også for risikostyringen. Kriterier bør derfor tydeliggjøres der dette er hensiktsmessig og mulig. Det kan gjelde så vel kvalifikasjonsprinsippet i karriere-

systemet som saklighetskrav ved leverandørvalg, prinsippet om meroffentlighet og hva personlig ansvar for ledere på departementsnivå konkret innebærer.

Samtidig ville heller ikke dette være tilstrekkelig. Med god risikostyring og tydeligere kriterier for denne vil faren for integritetsbrudd reduseres vesentlig, men den vil langt fra elimineres. De departementale prosessene må derfor fortsatt kunne ettergås og integriteten etterprøves, og i det minste sannsynliggjøres. Formålet vil ikke være å bevise at alt er bra, men å troverdiggjøre at ikke mye på integritetsområdet er beheftet med feil og mangler – en mulighet for troverdiggjøring som ikke foreligger i dag. Det vil ikke være behov for et stort kontrollregime, og det er uansett betydelig forskjell på et enkelt kontrollregime og ingenting.

Selv interne organer med betydelig formell autonomi, som internrevisjoner (som for øvrig kun er innført unntaksvis i departementsfellesskapet), vil gjerne være underlagt departementsledelsen, med tilhørende risiko for «bukken og havresekken». For å utvikle seg på en fornuftig måte trenger enhver organisasjon å bli sett utenfra, som en form for uavhengig kontrollmekanisme. I et marked er denne mekanismen kjøp og salg, og den er ofte selvregulerende, men i offentlig monopolvirksomhet trengs det særskilte kontrolltiltak. Det er, som professor Eivind Smith har påvist i en annen sammenheng, under enhver omstendighet et økende behov for å se samlet og helhetlig på kontrollen med forvaltningen.<sup>38</sup>

Sivilombudet kan som tidligere berørt og i noen grad fungere som «vaktbikkje» også for å hindre maktmisbruk fra det øverste forvaltningsnivået. Riksrevisjonen har innenfor sitt mandat en tilsvarende funksjon, herunder å bidra til at misligheter avdekkes. Begge disse skal fremme tilrådninger for Stortinget, og begge kunne anbefale et system for og krav om god risikostyring i regjeringskontorfellesskapet.

Uansett kunne både Riksrevisjonen og Sivilombudet gått inn i disse spørsmålene på en systematisk og proaktiv måte. Skulle det kreve lovendringer, kan også slike tilrås. Er det mest

37 Se James Surowiecki, *The Wisdom of Crowds*, Anchor Books, 2004, for en samlet fremstilling.

38 <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/q1WAae/hvem-kontrollerer-forvaltningen> og <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/2B827G/paa-tide-aa-ta-se-det-samlede-kontrollsystemet-under-ett>

nærliggende å opprette en ny kontrollinstans – et «Integritetsombudet for forvaltningen» – kan det selvfølgelig også tas initiativ i en slik retning.

Slike generelle grep kan suppleres med mer spesifikke tiltak, også for etterprøving, når det gjelder de fire del-problemstillingene som er blitt løftet frem i denne artikkelen. Også slike tiltak må være reelle og dokumenterbare for å ha effekt. Både generelle og spesifikke tiltak kan funderes i en form for samlede retningslinjer for embetsverket og fastsettes ved kongelig resolusjon.<sup>39</sup> Retningslinjene kan utformes som et separat dokument, alternativt som en betydelig utvidet og oppjustert versjon av *Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling*.<sup>40</sup>

Mer spesifikke tiltak under hvert del-tema – som *mulige supplement* til ovennevnte generelle grep – kan være:

### Ansettelser

For å redusere risiko for at den best kvalifiserte søkeren ikke får en stilling, kan sentraladministrasjonen selv opprette et uavhengig organ for å ettergå seleksjonsprosesser og skriftlige innstillinger før endelig stillingsutnevning foretas. For å gi merverdi måtte slik systematisk gjennomgang omfatte innstillingene i sin helhet, det vil si også vurderingene av kandidatene og begrunnelsene for konklusjonene som trekkes – vurderinger og begrunnelser som svært få har tilgang til å lese med dagens system, heller ikke noen av søkerne. En slik ordning kunne etableres etter mønster av det britiske *Civil Service Commission*, som har eksistert siden 1855 med sikte på å sikre at utnevnelser i sentraladministrasjonen i London skjer på basis av kvalifikasjoner og etter redelig og åpen konkurranse.<sup>41</sup>

Arbeidsgiver ville med et slikt system fort-

satt kunne ha det endelige ord, og behovet for arbeidsgivers gode skjønn ville ikke oppheves, men et organ som beskrevet ville supplere arbeidsgivers skjønn og virke preventivt med tanke på hypotetisk misbruk. Spesielt for ledernivåenes del – altså embetsutnevnelser – vil en slik kvalitetssikring potensielt være av stor betydning, også for å sikre økt troverdighet rundt og tillit til utvelgelsen av personer i sentrale maktposisjoner. Også systematisk testing av personlig integritet ved rekruttering og utvelgelse, spesielt av ledere, kunne inngå som standardkrav i ansettelsesprosessene.

En form for «bukken og havresekken-problem» ville gjenstå, ved at organet formelt måtte opprettes av den samme forvaltningen som det skal kontrollere (noe godt alternativ er ikke enkelt å se), men en slik ordning ville likevel kunne ha betydelig effekt, generelt som et ris bak speilet og spesielt hvis organets uttalelser også ble gjort offentlig tilgjengelig. I Danmark er tilsvarende tanker blitt luftet av formannen for Transparency International Danmark, Jesper Olsen.<sup>42</sup>

### Kommersielle aktører

Risiko for forskjellbehandling av kommersielle leverandører til staten vil kunne reduseres vesentlig ved styrket sporbarhet i og åpenhet rundt samhandlingen mellom departementale ledere og næringslivsaktører. Krav om at samhandlingen dokumenteres, blant annet gjennom offentlig tilgjengelige besøksprotokoller, aller helst protokoller som dokumenterer alle former for kontakt, er et nærliggende tiltak. Systematisk gjennomførte og håndhevede karantenebestemmelser også for ledere i departementene (og ikke bare politikere), er et annet. Et tredje ville være en tilsvarende systemikk knyttet til habilitet. Det finnes fortsatt ikke et felles system for habilitetserklæringer i departementsfelleskapet,<sup>43</sup> og departementer som har en ordning med slike erklæringer, har kun gjennomført ordningen unntaksvis og på ad hoc-basis. For å illustrere hvilken utfordring det her er snakk om: De fleste departementsansatte

39 Sentralt i et slikt samlet sett med retningslinjer ville naturlig stå de syv pliktene for embetsverket som gjennomgås nærmere i «Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk», utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i januar 2019.

40 Reglement fastsatt ved Kongelig resolusjon av 23. januar 1981, endret ved Kongelig resolusjon av 30. november 1984.

41 Nærmere om Civil Service Commission: [https://en.wikipedia.org/wiki/Civil\\_Service\\_Commission\\_\(United\\_Kingdom\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Civil_Service_Commission_(United_Kingdom))

42 I [altinget.dk](http://altinget.dk), nettlest 2. oktober 2022:

<https://www.altinget.dk/artikel/korrupsionsbekaemper-foreslaar-nye-krav-til-udnaevnelser-af-topembedsmaend>

43 Per høsten 2022.



kan i praksis handle fritt i verdipapirer som påvirkes, kanskje i avgjørende grad, av statlige beslutningsprosesser som den samme ansatte kan være direkte eller indirekte involvert i, eller enkelt kan skaffe seg kunnskap om gjennom departementale arkivsystemer.<sup>44</sup>

### *Reell åpenhet*

Man vil trolig komme et stykke i retning av å sikre reell åpenhet om departementalt arbeid ved de generelle grep som er omtalt over, herunder ved å styrke Sivilombudets kapasitet til å behandle klager om innsynsforespørsler. Imidlertid vil det mer grunnleggende problem knyttet til det man kan kalle *institusjonell lukkethet* neppe løses bare ved dette. Uten andre endringer vil fortsatt svært mye informasjon og dokumentasjon om arbeidet ved regjeringskontorene være unndratt offentlighetens oppmerksomhet fordi hovedregelen – rent faktisk – synes å være å tilbakeholde spesielt viktig informasjon. Journalister og publikum kjenner derfor ikke til omfanget av hva de går glipp av. Summen av dette tilsier en ny offentlighetslov som har som utgangspunkt at all offentlig informasjon er åpen og tilgjengelig og som med basis i dette lister unntak med klar begrunnelse og avgrensning. Kanskje kunne en slik lov utformes etter mønster av den amerikanske *Freedom of Information Act* hvor det fremkommer en meget klar bevisbyrde for en offentlig instans som i et gitt tilfelle ønsker hemmelighold.<sup>45</sup> For at loven skulle få effekt, måtte den også håndheves strengt, herunder med synlige og tydelige konsekvenser for de ansvarlige for lovbrudd i et departement.

Et virkningsfullt tiltak i denne sammenheng kunne være at det ble opprettet en sentral klagenemnd med ansvar for å behandle klager

over avslag på innsynsbegjæringer.<sup>46</sup> En slik nemnd kunne innrettes og fungere slik at sakene ble avgjort før de er innhentet av begivenhetenes gang, og den ville for folk flest utgjøre et kostnadsmessig overkommelig alternativ til å bringe avslag på innsynsforespørsler inn for domstolene.

### *Personlig lederansvar*

Generelt er det uklart hva personlig lederansvar innebærer i departemental sammenheng. Denne artikkelforfatter har tidligere tatt til orde for å tydeliggjøre krav til ledere og formalisere ansvar ved kongelig resolusjon.<sup>47</sup> Et slikt grep ville naturlig også omfatte personlig lederansvar i den forstand det er behandlet i denne gjennomgangen.

I tillegg kunne mye oppnås om det ble innført et system med kontrakter for alle ledere i regjeringskontorene, kontrakter som også omfattet personlig lederansvar og hva dette innebærer i praksis. For å få god og reell effekt måtte slike kontrakter – eller i det minste hovedinnholdet i dem – gjøres tilgjengelig for flere enn den aktuelle lederen og vedkommendes overordnede, altså for flere enn det som er vanlig der lederkontrakter benyttes i dag. Som et minimum måtte de gjøres kjent for vedkommendes medarbeidere, også underordnede, men best effekt ville trolig oppnås om de (eller hovedinnholdet i dem) ble gjort offentlig tilgjengelig.

Uten å strekke det så langt som i Danmark, med tendenser til «offentlig gapestokk» for embetspersoner som begår feil, ville et formalisert system for å sikre lederansvar som beskrevet, trolig ha god effekt. Supplert med en form for integritetsombud for forvaltningen, som tidligere antydnet, kunne man oppnå at den enkelte leder i det departementale embetsverk på en ganske annen måte enn i dag også tok personlig ansvar for sitt daglige virke.

44 Problemstillingen ble belyst konkret av VG sommeren 2022, i saken om 18 ansatte i Nærings- og fiskeridepartementet som eide aksjer i selskaper departementet selv har styringsansvaret for, senest nettlest 2. oktober 2022: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/v54brV/byraakrater-eier-aksjer-i-statlige-selskaper-18-har-brutt-reglene>  
Dagens Næringsliv tok høsten 2022 opp en beslektet sak, knyttet til den såkalte lakseskatten: <https://www.dn.no/marked/grunnrenteskatt/oppdrett/jonas-gahrstore/rundt-200-politikere-og-byraakrater-hadde-tilgang-til-innsideinfo-om-lakseskatten/2-1-1357479>, nettlest 28. november 2022.

45 <https://www.foia.gov/foia-statute.html>

46 Se for eksempel Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utg. (2022), s. 246. Men forslag i denne retning fra blant annet Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999: 27, s. 93) er hittil blitt avvist.

47 Senest i kapittel 7 i antologien *Norsk byråkrati – kan det bli bedre?*, Fagbokforlaget, 2022.

## OPPSUMMERING

Man kan *anta* at norsk sentraladministrasjon er gjennomsyret av høy integritet hos medarbeiderne, men man *vet* det ikke. Det lar seg heller ikke etterprøve, enn si sannsynliggjøre, om det er tilfellet på sentrale områder som karrieresystem, håndtering av kommersielle interesser, holdning til åpenhet overfor offentligheten og personlig lederansvar.

Når integritet ikke lar seg etterprøve, foreligger det med all sannsynlighet en klar risiko for manglende integritet – en integritetsrisiko. Fordi sentraladministrasjonen både har maktmonopol, bedriver utstrakt skjønnsutøvelse og forvalter enorme verdier, utgjør integritetsrisikoen en alvorlig samfunnsrisiko.

Reell, dokumenterbar, systematisk og løpende risikostyring er derfor imperativt også for det øverste leddet i sentralforvaltningen. Mye av den risikoen som er påpekt i denne artikkelen, vil kunne avdekkes og håndteres effektivt hvis det tas grep for å få på plass en slik ordning i departementsfellesskapet.

All risiko vil ikke kunne fjernes på denne måten, men resterende risiko og mulige integritetsbrudd som inntreffer på tross av systematisk risikostyring, kunne reduseres og avdekkes ved supplerende tiltak for etterprøving av departementale nøkkelprosesser. Noen mulige tiltak er blitt beskrevet i denne gjennomgangen.









## IFS INSIGHTS

**IFS Insights** er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: professor Kjell Inge Bjerga

## INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

**Institutt for forsvarsstudier** (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: professor Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier  
Akershus festning, bygning 10  
Postboks 1550 Sentrum  
0015 OSLO

E-post: fhs.ifs.info@mil.no

## OM FORFATTEN

**Fridthjof Søgaard** er direktør for strategisk utvikling i Forsvarsdepartementet.

Han var 2001–2014 ekspedisjonssjef i samme departement, med økonomi og styring som hovedansvarsområde. Han begynte i Forsvarsdepartementet i 1985 og arbeidet frem til årtusenskiftet stort sett ved Sikkerhetspolitisk avdeling, i perioden 1995–2000 som avdelingens nestleder.

Hovedansvarsområdene i dag er departemental rådgivning og kompetanseutvikling med vekt på «byråkratfaget», et tema han også har publisert en rekke artikler om i tidligere *IFS Insights* og i *Stat og styring*.

Leder av det fellesdepartementale *Byråkratprogrammet*.

Programansvarlig for podkasten *Godt byråkratskjønn*. Medredaktør og bidragsyter til boken *Norsk byråkrati – kan det bli bedre?* (Fagbokforlaget, 2022).

Foto: Shutterstock



