



Krav om god styring i sentraladministrasjonen?

- Bør styringsansvarlige departementsbyråkrater pålegges å gjøre en positiv forskjell?

Fridthjof Søgaard

Undersøkelser foretatt av Riksrevisjonen og andre tyder på at departementenes styring av underliggende virksomheter ofte ikke er god. Konsekvensene for innbyggere, økonomi og samfunnssikkerhet er noen ganger svært alvorlige.

Et svar man kan høre er at det er behov for «bedre styringsprosesser» og «mer tillit». Men ord alene gir sjelden bedre resultater og i verste fall kan de virke som et dekke for videreført vanstyre.

Et alternativ kan være tydelige krav til de ansvarlige: Statsrådene har det konstitusjonelle ansvaret, men bør ikke også embetsverket pålegges å sørge for god styring, og å kunne dokumentere det?

Hovedpunkter

- Lakmustesten for departemental styring – og styringsmodell – er hvilke dokumenterbare resultater den fører til.
- Riksrevisjonen og andre har gjennom en årrekke avdekket store mangler i departementenes styring – i noen tilfeller er konsekvensene svært alvorlige.
- For å sikre god styring må de ansvarlige i departementene sørge for at femten krav oppfylles.
- Det er vanskelig å se hvordan man kan få til større forbedring uten at ansvar gjøres gjeldende også for departementsbyråkrater.

INNHold

Bakteppe	2
Problemstilling	4
Styring – begrepsavklaring	5
Dårlig styring	5
<i>Sentrale årsaksforhold</i>	5
<i>Pseudostyring</i>	7
<i>Pseudosuksess – kunsten å lure seg selv</i>	8
<i>Andre erfarte fallgruver i etatsstyringen</i>	9
God styring	11
<i>Suksesskriterier</i>	11
<i>God styring versus demokrati?</i>	14
<i>Ansvarliggjøring av de etatsansvarlige</i>	15
<i>God styring – oppsummering</i>	16
Debatten om styringsmodeller	16
Mye står på spill	17
Departementenes formelle ansvar	18
Gjør styringsansvarlige departements- byråkrater en positiv forskjell?	19
Anbefalte tiltak	20
Avslutning	21

NB! Hvis din nettleser er Edge, må du trykke på slutten av lenkene i denne artikkelen.

BAKTEPPE

Riksrevisjonen dokumenterer år etter år betydelige feil og mangler i departementenes styring av underliggende virksomheter. Over de fem årene fra 2012 til 2016 hadde revisjonen i alt 130 vesentlige merknader til departementenes styring – i gjennomsnitt 26 per år.¹ Også over de senere år har de fleste departementene fått alvorlig kritikk fra samme hold. Følgende sitat-utdrag er noen eksempler:

Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har ikke i nødvendig grad sørget for at grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet og

1 Tabellarisk oppsummert i Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for de aktuelle budsjettårene – det såkalte Dokument 1. I de senere år har ikke Riksrevisjonen laget oversikt over antall merknader til departementenes styring.

Forsvaret er i samsvar med sikkerhetsloven og Stortingets forutsetninger. (2018)²

Samferdselsdepartementet har lite informasjon om Kystverkets resultater, (2018)³

Etter Riksrevisjonens vurdering grep Forsvarsdepartementet ikke inn aktivt nok når fristene gang på gang ble overskredet og det lot til at Forsvarets egne tiltak ikke hadde tilstrekkelig effekt. (2018)⁴

Departementene har ikke tilstrekkelig informasjon om resultatene av strategien mot barnefattigdom gjennom årsrapportene og andre kilder for styringsinformasjon. (2019)⁵

Arbeids- og sosialdepartementet har ikke sikret at prioriteringer i de ulike instansene i klage- og ankesakskjeden i tilstrekkelig grad sees under ett. (2021)⁶

Det var betydelige svakheter i Utenriksdepartementets saksbehandling, kontroll og oppfølging av tilskuddene til International Peace Institute. (2021)⁷

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdige at Helse- og omsorgsdepartementet ikke har ivare tatt sitt ansvar for oppfølging,

- Dokument 3:11 (2017–2018), s. 10: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2017-2018/objektsikring.pdf>
- Revisjonsrapport for 2017, del av dokument 1 (2018–2019), s. 27: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/revisjonsrapport2017etatsvirksomhetsstyringkystverket.pdf>
- Dokument 3:3 (2018–2019), s. 14: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2018-2019/dok-3-3-2018-2019.pdf>
- Egen riksrevisjonsundersøkelse, del av dokument 1 (2019–2020), s. 46: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/departementenesstyringsinfo.pdf>
- Dokument 3:8 (2020–2021), s. 9: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2020-2021/arsaker-til-lang-saksbehandlingstid-i-klage--og-ankesaksbehandlingen-i-nav-og-trygderetten.pdf>
- Dokument 3:12 (2020–2021), s. 6: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2020-2021/uds-tilskudd-til-ipi.pdf>



kvalitetssikring og rapportering på en god måte. (2021)⁸

Det er ... kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet ikke har ivaretatt sitt pådriveransvar for å bidra til tilstrekkelig framdrift i arbeidet som følger av ny sikkerhetslov. (2023)⁹

Det er sterkt kritikkverdig at Forsvarsdepartementet ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å nå Stortingets ambisjon for kampflyvåpenet i 2025, til tross for at risikoene har vært kjent over lang tid. (2023)¹⁰

I tillegg til Riksrevisjonens undersøkelser foreligger det en rekke andre indikasjoner på alvorlige svakheter i flere av departementenes styring av underliggende etater. Blant disse indikasjonene er forholdet mellom bevilgningsstørrelse og evne til å levere det som er politisk etterspurt. På viktige samfunnsområder virker det å være liten til ingen sammenheng mellom budsjettutvikling og resultatoppnåelse. Eksempelvis er sentrale offentlige sektorer som helse, utdanning, politi og forsvar blitt budsjettmessig styrket – til dels betydelig – over de senere år, men uten at dette samtidig har ført til resultatforbedring på nøkkelområder i den samme sektoren. Årsaksforholdene er sammensatte, men det kan virke som om disse profesjonstunge sektorene er i stand til å absorbere bevilgningsøkninger uten at det nødvendigvis gir seg utslag på sentrale resultatindikatorer. Noen eksempler:

De samlede utgiftene til politiet økte reelt med over 7 pst. fra 2017 til 2020. Samtidig økte antallet henlagte saker med nærmere 9 pst. i

- 8 Dokument 3:14 (2020–2021), s. 5: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2020-2021/undersokelser-av-helse--og-omsorgsdepartementets-styring-av-arbeidet-med-en-innbygger--en-journal-og-anskaffelser-av-konsulenttjenester-i-direktoratet-for-e-helse.pdf>
- 9 Dokument 3:7 (2022–2023), s. 8: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2022-2023/dok3-202223-007.pdf>
- 10 Dokument 3:9 (2023–2024), s. 23: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2023-2024/innfasing-av-norges-nye-kampfly-f-35.pdf>

samme tidsrom.¹¹

Utgiftene til grunnskolen økte reelt med drøyt 6 pst. fra 2015 til 2021. Samtidig viste resultatene av nasjonale prøver på 5. trinn tilnærmet uendret mestringsnivå blant elevene.¹²

Offentlige helseutgifter økte reelt med nærmere 14 pst. fra 2014 til 2019 uten at dette ga positivt utslag på antallet pasienter som kom over fra venteliste til igangsatt behandling.¹³

Norske forsvarsutgifter økte reelt med 53 pst. fra 2015 til 2022 uten at Forsvarets evne til å bidra til NATOs kollektive forsvar ble ansett vesentlig forbedret; den ble rapportert (av forsvarssjefen) å være «mindre god» i 2015, og det samme i 2022.¹⁴

Eksempelene kan tjene som indikasjoner på alvorlige styringsproblemer uten at det på basis av disse alene kan trekkes konklusjoner. Innenfor politi og helse gjør også nye oppgaver fra politisk hold og mer krevende faglige utfordringer seg gjeldende, og innenfor skole kan normen om lærertetthet som ble iverksatt fra høsten 2018, ha trukket ressurser vekk fra et

- 11 Kilde SSB: <https://www.ssb.no/statbank/table/10725/> og <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/etterforskede-lovbrudd/artikler/faerre-siktede-men-ikke-blant-de-aller-yngste-figur-1>. Kronebeløp for utgifter er her og i de to neste eksemplene indeksregulert ved bruk av SSBs KPI-kalkulator. Norske forsvarsutgifter er indeksregulert ved bruk av en særskilt prisindeks som er utviklet for forsvarssektoren.
- 12 Kilder SSB: <https://www.ssb.no/statbank/table/10725/> og Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/nasjonale-prover-5-trinn/>. Formål 091 i SSBs statistikk omfatter, slik det fremgår av deres fotnote, alle utgifter til grunnskolen.
- 13 Kilder SSB: <https://www.ssb.no/statbank/table/10811/> og Helsedirektoratet: <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/ventetider-og-pasientrettigheter/Ventetider%20og%20pasientrettigheter%202014.pdf/> og <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/ventetider-og-pasientrettigheter/Ventetider%20og%20pasientrettigheter%202019.pdf/>. Tallene fra Helsedirektoratet gjelder alle pasienter som er «ordinært avvirket fra venteliste».
- 14 Professor Paal Sigurd Hilde, Institutt for forsvarsstudier, presentasjon under IFS-konferansen 2023, 18. september 2023. Samtidig kan det reises spørsmål ved holdbarheten i forsvarssjefens vurdering, et tema vi kommer tilbake til senere i analysen.



best mulig læringsmiljø. I den grad det likevel er snakk om innslag av svak styring, som for øvrig er erkjent innenfor forsvar¹⁵ og påpekt innenfor politi,¹⁶ vil det foreligge en risiko for at denne fører til økte budsjetttildelinger heller enn til innstramning og innskjerping av krav.¹⁷

Utover de ovenstående indikasjonene har vi de mer åpenbare utslagene av dårlig styring som er blitt avdekket og dokumentert etter større tragiske hendelser, tydeligst av 22. juli-kommisjonen og gjennom granskingen av «Trygdeskandalen».¹⁸ Disse to peker begge på alvorlig styringssvikt – over flere år og helt til topps i norsk sentraladministrasjon. Rapporten fra 22. juli-kommisjonen retter skarp kritikk mot flere regjeringskontorer, blant annet ved følgende avsluttende anbefaling: «Justis- og beredskapsdepartementet må sette resultatorientert arbeid med sikkerhet og beredskap høyere på sin agenda, ... og styrke den strategiske styring og oppfølging av politiet, PST, NSM og DSB.»¹⁹ I granskingen av «Trygdeskandalen» peker utvalgsrapporten eksplisitt på gjennomgående ignoranse om saken hos de styringsansvarlige i Arbeids- og sosialdepartementet: «Departementet var ...

ikke kjent med Navs langvarige praksis på området.»²⁰

Denne analysen går nærmere inn i mulige årsaker til at statlig styring ikke sjelden fungerer dårlig. Det florerer av ulike påstander rundt dette fenomenet. Svært ofte er svaret at det er mangel på penger og folk. I noen sammenhenger er dette utvilsomt riktig, men det er lite sannsynlig at det alltid er riktig. Tidligere toppbyråkrat, politiker og bedriftsleder Tormod Hermansen – i sin tid også kalt «Norges mektigste mann» – har oppsummert det slik: «Alt i alt er det min vurdering at departementene, selv om det er store forskjeller mellom dem, har betydelige problemer med effektiv styring av underliggende virksomheter.»²¹

En del av bakteppet for debatten kan være ulike oppfatninger av hva statlig styring i bunn og grunn dreier seg om. I neste omgang fører dette naturlig nok til forskjellige syn på hva som kjennetegner god statlig styring. Dermed blir det også krevende å diskutere saken – man snakker og skriver, men ofte med ulike språk.

Gjennomgangen som følger er et forsøk på klargjøring, dels av hva det er rimelig å oppfatte som god statlig styring, dels av hva som erfaringsmessig må til for oppnå det. På dette grunnlaget ses det nærmere på ansvarsforhold.

PROBLEMSTILLING

Analysen retter søkelyset mot det sentrale embetsverket og dets ansvar for at det statlige området styres i samsvar med politiske vedtak.²²

15 Forsvarsminister Bjørn Arild Gram, 5. desember 2022: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/behov-for-tillitsreform-i-forsvaret/id2949579/>

16 I sin «Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten» på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet, konkluderte Boston Consulting Group i 2020 blant annet med (s. 20) at «manglende sammenheng mellom bevilgninger i Prop. 1 S og krav i tildelingsbrevet er en konsekvens av for lite strategisk styring, ... »: <https://kudos.dfo.no/dokument/31242/omradegjennomgang-av-styringen-av-politi-og-lensmannsetaten-sluttrapport>

17 «Fordi en offentlig virksomhet ofte har enerett på å tilby en tjeneste ... kan dårlig resultatopptjening vedvare i lang tid, også når dette er kjent. I enkelte tilfeller kan til og med svake resultater føre til at virksomheten får økte bevilgninger. Dermed kan for eksempel dårlige skoleresultater, høy kriminalitet og lang ventetid for behandling i sykehus brukes som argumenter for økte budsjettmidler.» Rune Sørensen og Carlo Thomsen «En effektiv offentlig sektor», Universitetsforlaget, 2. utgave, 2018, s. 122.

18 NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
NOU 2020: 9 Blindsonen — Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4217284a85064d56aeb03ad74d33768b/no/pdfs/nou202020200009000dddpdfs.pdf>

19 NOU 2012: 14, s. 458 II.

20 NOU 2020: 9, s. 23 II.

21 Tormod Hermansen: «En bedre styrt stat?» Fagbokforlaget, 2015, s. 94.

22 Det sentrale embetsverket vil si embetsverket i Statsrådets kontorer – altså departementene og Statsministerens kontor. Statsråd (departementssjef) og embetsverk har ulike roller, men i den sammenhengen som analyseres her – knyttet til statlig forvaltning – er rollene i stor grad sammenfallende. Det statlige området er her avgrenset til staten som juridisk person. Den departementale styringen som omtales, er dermed etatsstyring og ikke eierstyring (som gjelder statsforetak, statseide aksjeselskap, o.l.). Heller ikke departementenes styring av seg selv eller styring som kan sies å rette seg direkte fra departement ut mot samfunn og borgere, er omfattet av denne analysen. Med «politiske vedtak» menes i denne sammenheng stortingsbeslutninger (såkalte romertallsvedtak), herunder lov- og budsjettvedtak, og for øvrig alle skriftlige oppdrag fra departement til etat. Departementet



Hovedspørsmålet er om det bør stilles som krav til styringsansvarlige departementsbyråkrater at de sørger for god etatsstyring i den sektoren de tilhører.

STYRING – BEGREPSAVKLARING

Det norske akademis ordbok definerer det å styre i den sammenheng vi her bruker begrepet, som dels «lede, føre, rette mot et bestemt mål, i en bestemt retning», dels «lede, stå i spissen for, ha ansvar for, administrere», dels «holde styr på, stagge» og dels «holde en bestemt kurs».²³

En kjerne i dette er å se til at noe kommer til et ønsket og klart definert mål innen en gitt frist. God styring blir i så fall den form for styring som erfaringsmessig gir størst sannsynlighet for at dette skjer.

God statlig styring kan av det ovenstående – og med basis i lovpålagte krav – utledes som *den form for styring som erfaringsmessig gir størst sannsynlighet for at vedtatte politiske mål blir nådd innenfor gitte frister og på en kostnadseffektiv, forsvarlig²⁴ og dokumenterbar måte.*²⁵

Andre aspekter, som selve styringsprosessen og innretningen av styringsdialogen, blir med denne definisjonen et spørsmål om virkemiddelbruk og dermed andre ordens problemstillinger. Første orden er mål- og resultatoppnåelse.

Denne forståelsen av meningsinnholdet i god statlig styring legges til grunn i den videre analysen.²⁶

mentale tildelingsbrev skal ha referanser også til lov- og regelverk. Politiske «signaler» som kommer til uttrykk på annen måte, eksempelvis gjennom pressekonferanser, er altså ikke å regne som førende for en underliggende virksomhet.

23 Jf. punktene 3, 4.3, 5 og 6 her: https://naob.no/ordbok/styre_2

24 Med «forsvarlig» menes her etisk forsvarlig og i samsvar med lov- og regelverk. Det legges dessuten til grunn at styringen foretas i et helhetlig og langsiktig perspektiv – med andre ord at også sentrale bærekraftensyn er ivare tatt.

25 Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har beskrevet statlig styring som følger: «Med styring menes alle typer virkemidler som departementet bruker for å sørge for at politiske intensjoner blir iverksatt og at departementet ivaretar sin rolle som overordnet sektormyndighet.» Difi-rapport 2019:9, s. 7. Det er samtidig ikke enkelt å utlede direkte av denne hva god statlig styring innebærer.

26 Det finnes et vell av mer teoretisk funderte

DÅRLIG STYRING

Det følger av ovenstående at dårlig styring kjenetegnes av svak til ingen sammenheng mellom politiske vedtak og det som faktisk skjer. Som påvist tidligere er det mange og stadig nye eksempler på dette i norsk statlig forvaltning. Svak styring kan også innebære demokratisk underskudd – at det er andre enn folkevalgte som reelt bestemmer i politiske anliggender.

Sentrale årsaksforhold

At underliggende etat gjør noe annet enn det som forventes politisk, kan skyldes at det ikke er tydelig kommunisert hva etaten skal gjøre – som på sin side kan ha sitt opphav i uklare eller motstridende mål. Alternativt kan det skyldes at etaten ikke gjør det den tydelig er pålagt, som i sin tur kan skyldes manglende vilje eller evne. Det kan selvfølgelig også foreligge kombinasjoner av utydelig kommunikasjon og sviktende vilje og evne.

Målkonflikter og utydelig kommunikasjon kan være en hovedårsak til dårlig styring. Samtidig vil det oftest være mulig å skape nødvendig grad av klarhet, herunder ved at etatssjefen forlanger at departementet avstemmer og prioriterer sine oppdrag til etaten. Om nødvendig må departementsbyråkratene ta initiativ til lov- og budsjettrevisjonsarbeid. Hvis det for øvrig foreligger både vilje og evne i etaten til å utføre oppdrag, foreligger det ikke større problemer i etatsstyringen, selv ikke i situasjoner hvor det i noen grad måtte gjenstå

styringsmodeller og -typologier. Med denne forfatterens primært erfaringsbaserte øyne er noen av dem – naturlig nok – mer gjenkjennbare enn andre. Statsviterne Jostein Askim, Karl Hagen Bjurstrøm og Jonas Kjærvik publiserte i 2019 en typologi basert på fire idealtyper innenfor hovedaksene output- og input-orientert styring. Idealtypen «performance steering» – som skårer lavt på input og høyt på output – kommer nær denne forfatterens forståelse av god styring. Skal et departement kunne styre på denne måten, forutsetter det dog at omstendighetene ligger til rette for det, herunder at en underliggende virksomhet har sin lojalitet primært knyttet til departementale føringer og ikke andre hensyn. Også en del andre betingelser må være til stede, jf. avsnittet under om «Suksesskriterier» under kapittelet «God styring». Artikkelen til Askim et al. er her (typologien på s. 473): [Quasi-Contractual Ministerial Steering of State Agencies: Its Intensity, Modes, and How Agency Characteristics Matter: International Public Management Journal: Vol 22, No 3 \(tandfonline.com\)](https://doi.org/10.1080/10439862.2019.1644444)



konflikterende mål. Er begge parter i bunn og grunn enige om veien videre og sentrale prioriteringer, kreves det strengt tatt ikke etatsstyring overhodet.

De krevende situasjonene melder seg når underliggende virksomhet ikke har evne – i verste fall heller ikke vilje – til å følge opp det den er pålagt av departementet. Sviktende evne kan i noen tilfeller skyldes stor avstand mellom det et departement ber om og de ressursene departementet stiller til rådighet. Hvis dette underkommuniseres i styringsdialogen, eller hvis etatssjefen i ytterste fall ikke setter sin stilling inn på at oppdragsmengde og ressurser bringes i noenlunde balanse, er forutsetningene for god styring ikke til stede. Samtidig har ikke problemet samme karakter og alvor som når det er etatssjefens vilje det dreier seg om.

Skyldes problemet reelt sett manglende vilje, er det gjerne snakk om interessekonflikt. Det er i sammenhenger hvor det foreligger interessekonflikt som tillates å hemme gjennomføringen av politiske beslutninger, at departemental styringsevne for alvor settes på prøve. Flere av de sakene som er listet tidligere i denne analysen, kan trolig spores tilbake til interessekonflikter, noen av dem konflikter mellom overordnede myndigheters målsettinger på den ene siden og sterke profesjons- eller arbeidstakerinteresser på den andre.

Hovedvekten i denne analysen legges nettopp på statlig styring i sammenhenger hvor det reelt sett foreligger interessekonflikt. Dette kan også være sammenhenger hvor interessekonflikten ikke uttales direkte (det er uansett ikke ofte etatsledere står frem og sier seg uenig med føringer fra departementet), eventuelt sammenhenger hvor uenighet omdøpes til noe ganske annet. Eksempelvis kan etaten omskrive genuin motstand mot å gjennomføre politiske vedtak til «ressursmangel», altså søke å flytte problemstillingen fra å dreie seg om reelt manglende vilje til tilsynelatende manglende evne.

Noe av det mest krevende for et departement med etatsstyringsansvar er nettopp å sondre mellom hva som er ekte og falske (eller mer eller mindre begrunnede og ubegrunnede) påstander i etatsstyringsdialogen. Skyldes sviktende oppfølging i etaten reelt sett interessekonflikt og manglende vilje til å utføre oppdrag, eller ligger årsaken i manglende evne

(som igjen kan ha mer eller mindre legitime årsaker)?²⁷

Tormod Hermansen har formulert utfordringen for departementsnivået på denne måten:

Det er ... nødvendig at departementet har innsikt i og kunnskap om de spillsituasjoner som lett oppstår mellom departementet og etater ... som har ambisjoner for sin egen utvikling. For departementet betyr dette at det må være seg bevisst at det er avhengig av den informasjon etaten forsyner departementet med, og at denne avhengigheten må reduseres så mye som mulig for å hindre at etaten får et for sterkt informasjonsovertak. Det er mitt inntrykk at ikke alle departementer mestrer denne spillsituasjonen, med de konsekvenser det kan ha for statsrådenes reelle styringsevne og ansvar.²⁸

Han fortsetter med å understreke betydningen av informasjonstilfang også fra annet hold enn etaten selv:

Departementenes avhengighet av korrekt og relevant informasjon fra det underliggende organ inviterer, som tidligere nevnt, til et strategisk spill. Dersom departementet ikke har tilgang på informasjon fra andre kilder, er det fare for at styringsforholdet blir snudd på hodet, slik at det i realiteten er det underliggende organet som «styrer» departementet.²⁹

Styring i den norske forsvarssektoren illustrerer den utfordringen Hermansen her peker på. En hovedleveranse etaten Forsvaret er

27 Manglende vilje er selvfølgelig spesielt krevende å få bukt med hvis den bunner i sviktende lojalitet eller direkte illojalitet. I norsk forsvarssektor har man i perioder erfart at den militær toppledelsen har nektet å utføre pålagte oppdrag. Rundt årtusenskiftet mottok Forsvarsdepartementet flere brev fra daværende Forsvarets overkommando (FO) som opplyste om at Forsvarets ledelse ikke ville følge opp slik departementet ønsket. Ett av brevene, datert 19. april 1999 med referanse 1999/9259/FO/741 og undertegnet av viseadmiral og stabssjef i FO Eivind Hauger-Johannessen, slo lakonisk fast: «Forsvarssjefen ... har ... ikke funnet det hensiktsmessig å etterkomme departementets anmodning ...».

28 Tormod Hermansen: "En bedre styrt stat?" Fagbokforlaget, 2015, s. 92.

29 Ibid. s. 105.



pålagt, er såkalt operativ evne, det vil si evne til å fungere militært i både daglige og tenkte situasjoner. Forsvarssjefens årlige vurdering av operativ evne (VOE) står derfor sentralt i Forsvarsdepartementets etatsstyring. Det har imidlertid gjennom alle år vist seg vanskelig for departementet å ettergå VOE – undersøke nærmere og kontrollere at de «karakterene» forsvarssjefen gir seg selv, faktisk holder vann. Forsvarskommisjonen av 2021 påpeker at «[o]rdningen er viktig, men heftet med uklarhet om formål og metode. Det er ikke opplagt verken for Forsvaret eller for norske politiske myndigheter hva som måles, hvordan og med hvilke forutsetninger.» Kommisjonen fremholder at «regimet [må] bli mer transparent, dokumenterbart og etterprøvbart, som kan bidra til å redusere rommet for skjønn og bruk for bestemte formål.»³⁰

Generelt blir utfordringen for departementsnivået forsterket hvis heller ikke ledelsen av den underliggende virksomheten makter å sonde klart mellom evne og vilje i egen etat. Også dette problemet kan skyldes informasjonsmessig asymmetri og at etatsledelsen ikke evner å ettergå vurderinger og grunnlaget for anbefalinger fra ledere på lavere nivåer. Selvfølgelig kan ledelsen legge til grunn at den har tillit til alle mellomledere, også til deres rapporter, men mye kan stå på spill om det bare i noen grad er ubalanse eller systematisk skjevhet i rapporteringen.

Kanskje vil det derfor, i spesielt viktige og vanskelige sammenhenger, være nødvendig for ledelsen å innhente ekstern kompetanse som kan foreta uavhengige vurderinger. Mer generelt vil det – spesielt i større etater med høyst forskjellige subkulturer og mange organisasjonsnivåer – være fornuftig å vie oppmerksomhet til etatens incentivstrukturer, eksempelvis om mellomledere og deres del av virksomheten kan ha mest å vinne på å holde tilbake informasjon eller tvert om vise åpenhet.

Incentiver blir et tema senere i analysen, men aller først noen ord om svak styring som ikke nødvendigvis skyldes manglende vilje, men evnen – noen ganger både hos styrende og styrte.

Pseudostyring

Når noe *fremstår* som departemental styring, for eksempel ved at formalitetene rundt den (tildeingsbrev, etatsstyringsmøter, etc.) er ivarett, men uten at styringen har reell effekt, kan man snakke om pseudostyring. En variant av denne er tivolistyring, inspirert av tivolikjøretøy som går på skinner og barn som tror at rattet de «styrer» med, har en reell betydning. Slik styring har sin parallell i rent formell etatsstyring som ikke har noen reell virkning på aktiviteter og pengebruk. Kjøretøy på skinner kommer uansett dit skinnelagge har bestemt at de skal havne. Tormod Hermansen har beskrevet fenomenet slik:

Det kan ikke utelukkes at ... den overordnede styring i praksis blir innrettet slik at den ivaretar den underliggende organisasjonens interesser og ambisjoner. Dette er et fenomen som ikke alltid er like påaktet, men som bærer i seg muligheten for et ikke ubetydelig effektivitetstap, i den forstand at den underliggende organisasjonen «kaper» en del av den intenderte verdiskapningen til fordel for seg selv og sine ansatte. Slike strategiske spillsituasjoner er etter min erfaring mer vanlig enn mange er klar over og er ikke alltid enkle å «avsløre».³¹

Et illustrerende eksempel på pseudostyring fremkom i NRKs Dagsnytt 18 25. november 2020 i en debatt om ressursmangel ved politiets påtalemyndighet. Statssekretær Thor Kleppen Sættem i Justis- og beredskapsdepartementet viste til økte stortingsbevilgninger mens talspersonen for påtalejuristene hevdet at de ikke hadde merket noe til disse og at kapasitetsmangelen hadde vedvart – og blitt større – over flere år. Sættem repliserte da, uten at det virket ironisk ment: «Det er usedvanlig trist om det er slik at det bevilges penger fra Stortingets side, gang på gang, og de pengene ikke når frem.»³²

Til forskjell fra tivolistyring innebærer reell styring at de styrende styrer mot noe som ikke kommer av seg selv – at man faktisk gjør en forskjell. Når man styrer mot noe som ikke kommer av seg selv, foreligger det – av og til

30 NOU 2023: 14 Forsvarskommisjonen av 2021, s. 280 lff.

31 Hermansen: "En bedre styrt stat?" s. 72.

32 <https://tv.nrk.no/serie/dagsnytt-atten-tv/202011/NNFA56112520/avspiller>



eller konstant – en form for motstand, eller i det minste friksjon. I en organisasjon skyldes gjerne dette at overordnet vil noe, mens underordnet vil noe annet. Er styringen reell, vil overordnet nivå bestemme endestasjon, om nødvendig også foreta trasévalg og avgjøre hvilke kjøretøy som skal benyttes. Overordnet nivå vil også sørge for at det foretas reell og dokumenterbar effektevaluering av bruken av de midlene som tildeles underliggende virksomhet.³³

En annen variant av pseudostyring er at det ikke er lagt skinner overhodet, ei heller på annen måte fastlagt tydelige mål når ferden starter. Det er med andre ord ganske tilfeldig hvor man til slutt havner, og når. Når man på denne måten gir seg selv (og etaten) en mengde frihetsgrader i styringen, vil man på et senere tidspunkt nærmest uansett kunne erklære at man har oppnådd det som var ønsket. For alle praktiske formål har man allerede i forkant sørget for at en rekke endestasjoner – eller resultatoppnåelser – kan erklæres som «suksess».

Imidlertid vil man også risikere å havne på *ikke* ønskede endestasjoner. Norsk offentlig forvaltning fremviser bare over de senere år en lang serie tilfeller av ansvarlige sjefer som er skuffet over at de har havnet et helt annet sted enn de trodde eller håpet. Daværende helse- og omsorgsminister Bent Høie uttalte at han var «skikkelig sur» da det i 2018 ble kjent at psykisk helse rent faktisk ikke ble prioritert slik han hadde ønsket.³⁴ Samme år var daværende forsvarssjef Håkon Bruun-Hanssen «forbanna» over at det igjen ble avdekket mange alvorlige tilfeller av seksuell trakassering i Forsvaret, og daværende stortingspresident Olemic Thommessen uttalte for sin del at han «aldri [hadde] hatt noen god følelse med kostnadene» i den såkalte Byggeskandalen.³⁵ Tre år senere er landbruks- og matminister Olaug Bollestad «skikkelig irritert» over nye avsløringer av dår-

lig dyrevelferd hos norske bønder.³⁶ Man kan kalle det styring i avmakt, men egentlig er det ikke styring overhodet.

Pseudosuksess – kunsten å lure seg selv

For å oppnå pseudosuksess må styringssignaler være utformet så vagt og tøyelig at det ikke foreligger fallhøyde for de involverte. Denne «styringsformen» handler om kunsten å lure seg selv.

Typiske kjennetegn er uklar beskrivelse av målene, uklare kriterier for måloppnåelse, fravær av tydelig milepælsplan og uklarhet rundt når hva skal være gjennomført. Det er en rekke slike uklarheter i departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter. I Utenriksdepartementets tildelingsbrev for 2023 til Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) – hvor det stadfestes en samlet bevilgning til etaten på rundt 17 milliarder kroner – finnes oppdrag utelukkende formulert som «styrket innsats» seks ganger, et av dem endog som «følge opp styrket innsats». I andre oppdrag finner man «forbedret» syv ganger, eksempelvis ved at bevilgningen skal bidra til at «[e]tterlevelse av internasjonale menneskerettighetsforpliktelser er forbedret i utviklingsland» eller at «styresett er forbedret».³⁷ I dette og andre tildelingsbrev finner man dessuten et meget betydelig antall krav om rapportering, herunder rapportering om hvordan en etat vurderer et saksforhold, men uten at det fremkommer – eller fremstår intuitivt – hvilket formål rapporten skal tjene.

Hvis de involverte vil gjøre det enda enklere for seg selv, kan målet som skal nås, defineres nærsynt og med skylapper – det kan tas ut av helheten og det lengre perspektiv. Tar man i departemental styring ikke hensyn til hva som kreves for å sikre en både balansert og bærekraftig utvikling, i det minste i egen sektor, men kun hva som kreves for å lykkes med enkeltvise prosjekter, sier det seg selv at de ansvarlige aktørene gjør det lett for seg selv.

Garantert «suksess» oppnås hvis aktørene

33 Effektevaluering er et tema som tas opp igjen i det senere kapittelet «God styring».

34 <https://www.dagensmedisin.no/dmtv-nyheter-politikk-og-okonomi/jeg-er-ikke-bare-misfornoyd-jeg-er-skikkelig-sur/225854>

35 <https://www.forsvaretsforum.no/ukultur-gjor-forsvarssjefen-forbanna/102809> og <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/4dXKy9/thommessen-vil-ikke-svare-paa-om-han-foeler-seg-som-en-syndebukk>

36 https://www.nrk.no/dokumentar/landbruksministeren-om-griseavsloring_-jeg-er-skikkelig-irritert-1.15524626

37 Tildelingsbrev til Norad for 2023: <https://www.regjeringen.no/contentassets/82928efb0ef545cd904e03ab51b51470/tildelingsbrev-til-norad-for-20234083741.pdf>



sørger for å ha for hånden et solid sikkerhetsnett som kan komme til nytte også etter at oppdrag er gitt, spesielt om oppdraget skulle være tydelig og derfor innebære fallhøyde. Skulle det dessuten være gitt tydelig frist for utførelse, og det viser seg krevende for etaten å holde denne, er det i offentlig sammenheng – hvor tid ytterst sjelden måles i penger – ofte den enkleste sak av verden å forlenge fristen. Noen ganger kan dette ha høyst legitime årsaker, men også i sammenhenger hvor den reelle årsaken er svak etatsledelse, vil det finnes et betydelig arsenal av tilsynelatende gode unnskyldninger. Fraser som «ferieavvikling», «høy turnover», «mangel på kritisk kompetanse» og «mange oppdukende saker» kan egne seg godt for å dekke over dårlig ledelse. Bedre blir det ikke om departementet lar etaten slippe unna med slikt uten å stille kontrollspørsmål og om nødvendig foreta nærmere undersøkelser.

Andre erfarte fallgruver i etatsstyringen

Analysen har i det ovenstående pekt på en del typiske fallgruver for styringsansvarlige departementsbyråkrater. Det finnes flere. De gjør seg særlig gjeldende i sammenhenger hvor det er uenighet om sentrale mål for en offentlig sektors videre utvikling – spesielt interessekonflikt. Ofte vil den utspille seg på grunn av skepsis til innholdet av folkevalgte organers beslutninger. Det kan skyldes genuin faglig uenighet, men også særinteresser som mobiliserer mot gjennomføring av politiske vedtak. Det kan noen ganger være vanskelig å skille genuine fra vikaierende motiver.

Vi skal her se nærmere på fire vanlige fallgruver, og alle skal illustreres med eksempler fra norsk forsvarssektor. Den første fallgruven er knyttet til kunnskapsgrunnlaget for en beslutning og gjennomføringen av den. Er det uklarhet om reell status, eksempelvis på grunn av manglende statistikk, er det fritt frem for en rekke typer påstander om den faktiske situasjon og hva som kan være en ønskelig og mulig vei videre. Norsk forsvarssektor har i lange perioder vært preget av slik uklarhet. Norsk forsvarsdebatt er da også, selv når budsjettutviklingen er sterkt positiv, preget av udokumenterte påstander om at det står dårlig til med norsk forsvarsevne, jf. også omtale av dette fenome-

net tidligere i denne analysen. Bare det å få god oversikt over antall ansatte i forsvarssektoren har i perioder vist seg umulig, selv for de styringsansvarlige i departementet.

Dernest har det i mange sammenhenger vist seg umulig å enes om hva ting koster. Ved viktige korsveier har påstand stått mot påstand i diskusjoner om det ene eller andre reformtiltaket er økonomisk fornuftig eller ikke. Selv på Stortinget, under behandlingen av Stoltenberg I-regjeringens forslag til langtidsplan for forsvarssektoren våren 2001, var det stor uenighet om hva det kostet å drifte viktige deler av Forsvaret, herunder militære strukturelementer. Daværende sentrumspartier, anført av Kristelig Folkeparti, argumenterte for at det ville være mulig å holde seg med en langt større forsvarsstruktur enn i regjeringens forslag, men innenfor regjeringens forslag til økonomisk ramme. De utarbeidet på dette grunnlaget en konkret alternativ struktur med alternative kostnadsoverslag.³⁸

Kort sagt, er det uklarhet om det faktuelle grunnlaget for et stridsspørsmål i etatsstyringen, har de styringsansvarlige et problem. Problemet forsterkes om det er aktører involvert som ser seg tjent med å fastholde uklarheten, eller nøre opp under den.³⁹

Den andre klassiske fallgruven gjelder måleverktøy og -metoder i etatsstyringen. Spesifikt gjelder det manglende konsistens over tid: Endrer man eksempelvis måten man driver resultatmåling på fra det ene året til det neste, blir det vanskelig til umulig å si noe sikkert om utviklingen og dermed også om hvilke resultater som oppnås. Igjen kan norsk forsvarssektor tjene som illustrasjon: Det er lett å finne eksempler på at sentrale måleparametere i Forsvarsdepartementets etatsstyring er blitt endret over tid og dermed gjort det vanskelig eller umulig å konkludere entydig om utviklingen. Ett eksempel er at man rundt 2016 besluttet å gå fra måling av seilingstimer til

38 Olav Bogen og Magnus Håkenstad, «Balansegang – Forsvarets omstilling etter den kalde krigen», Dreyers forlag 2015, s. 132.

39 Som den irske filosofen George Berkeley uttrykte det på 1700-tallet: «[W]e have first raised a dust, and then complain, we cannot see.» Sitatet er å finne i introduksjonsdelen av «A Treatise Concerning the Principles of Human Knowledge», nyttigivelse av David R. Wilkins, Dublin, 2002.



måling av seilingsdøgn i Sjøforsvaret. Det ble med dette straks krevende å sammenligne den operative aktiviteten i Sjøforsvaret i årene før og etter. Tilsvarende sluttet Forsvaret i 2017 helt å rapportere på tjenestedøgn i Heimevernet, slik man hadde gjort i en årrekke før dette. Etter 2020 er Forsvarets årsrapporter gjennomgående uten aktivitetsdata overhodet.

Når det man måler og måten man måler på ikke er konsistent over tid, eller man reelt slutter å måle, er det åpenbart lettere for berørte aktører å slippe til – kanskje også slippe unna – med alskens påstander om hvorfor utviklingen ble som den ble. Er det uklart hvor man står, er det også langt enklere for de ansvarlige i etaten å argumentere for økte budsjetter.

Når en styringsutfordring blir spesielt krevende, finnes det en tredje fallgrube om man ikke er observant. Igjen med utgangspunkt i erfaringer fra forsvarssektoren vil det i slike situasjoner med stor grad av sikkerhet melde seg påstander om at den planen som er lagt, og fremlagt med støtte av de etatsansvarlige, ikke er realistisk. En gjenganger i så måte er påstander om at tidligere beslutninger bygget på altfor optimistiske forutsetninger.⁴⁰ Etter at en ny langtidsplan er vedtatt av Stortinget, vil det erfaringsmessig ta kort tid før forsvarssjefen, en av hans nærmeste medarbeidere eller Forsvarets forskningsinstitutt, hevder at planen likevel ikke er realistisk. Samtidig, eller kort etter, vil det fra flere hold – erfaringsmessig aller først fra befalsorganisasjonene – komme krav om en revidert plan (med langt flere penger enn så langt lagt til grunn), eventuelt en helt ny plan. Den stortingsvedtatte planen og gjennomføringen av denne i styringsdomenet søkes altså tilbakeført til plandomenet. Blir det tilstrekkelig ubehagelig i hverdagen, omskrives styringsutfordringer til kritikk av selve planen. Hadde dette vært et unntaksfenomen i forsvarssektoren, kunne det hatt noe troverdig ved seg, men når det virker å være et systemisk kjennetegn, er årsaken mest sannsynlig å finne andre steder.

Professor Rune Sørensen og den sentrale forvaltningsbyråkraten Carlo Thomsen har for-

mulert dette som en generell problemstilling i styringssammenheng:

Dårlige resultater forklarer vi ved uheldige omstendigheter. Styringsproblemet er at vi er for lite villige til å erkjenne svake resultater, og at svake resultater ikke (eller sjelden) kommer av utenforliggende faktorer alene.⁴¹

Den fjerde og i denne sammenheng siste fallgrube kan rubriseres under overskriften *atavisme*, et begrep opprinnelig hentet fra biologien. Anvendt i samfunnsforskning beskriver professor Rolf Tamnes fenomenet slik:

Egenskaper registrert hos dine beste foreldre, blir ikke observert hos dine foreldre, men dukker opp igjen hos deg. I vår sammenheng kan det bety at ordninger som hadde blitt avskaffet, kommer tilbake – fordi noen er tjent med det, fordi «alt var bedre før» og fordi man har glemt hva som var grunnen til avskaffelsen.⁴²

I sum kan oppnådde resultater «undergraves av aktiv motstand fra rotfestede interesser og tradisjoner. Fortiden kommer tilbake.»⁴³ Igjen er det illustrativt å se hen til forsvarssektoren. Eksempelvis var den styringsreformen som ble iverksatt i 2003 – med opprettelse av såkalt integrert strategisk ledelse i Forsvarsdepartementet og etablering av en forsvarsstab med det begrensede ansvar å gjennomføre pålagte oppdrag – i praksis reversert drøyt ti år senere. Motkreftene mot reformen var formidable allerede i utgangspunktet, og etter hvert var det ikke kraft nok i departementet til å stå imot suget i retning av status quo ante og den historiske normaltilstanden.⁴⁴ Observatører til

41 Rune J. Sørensen og Carlo Thomsen "En effektiv offentlig sektor", Universitetsforlaget, 2. utgave, 2018, s. 127.

42 Rolf Tamnes «Reformutfordring: Ny vending i møtet med fortid og fremtid», kapittel 14 i "Norsk byråkrati – kan det bli bedre?", Fridthjof Søggaard, Kristine Offerdal og Kjell Inge Bjerga (red.), Fagbokforlaget 2022, s. 201.

43 Ibid.

44 Den (i 2024) eneste gjenværende signifikante rest av styringsreformen er at forsvarssjefen fortsatt både er etatssjef og en del av departementsledelsen. Når for øvrig de fleste strategiske oppgaver som ble overført til departementet i 2003, er tilbakeført til etaten, er resultatet en maktkonsentrasjon hos forsvarssjefen som går langt utover den historiske normalen.

40 Det motsatte, en påstand om at en beslutning bygget på for pessimistiske anslag, har til denne dag ikke vært hørt i norsk forsvarssektor.



det hele kan få assosiasjoner til et sitat som gjerne tillegges den tidligere britiske statsminister Margaret Thatcher: «You may have to fight a battle more than once to win it.»

GOD STYRING

Vi skal i det følgende se nærmere på sentrale kjennetegn ved god styring slik god styring her er definert. Vi skal også se på forhold som kan komplisere rendyrkede «ingeniøraktige» styringsmodeller, aller mest det faktum at det til syvende og sist er folkevalgte politikere som treffer beslutninger i et demokrati.

Suksesskriterier

Kriteriene for å lykkes med departemental styring av underliggende virksomheter blir naturlig nok i første rekke alle de typiske fallgruvene i invertert form. Istedenfor gjennomgående diffuse signaler om hva som forventes, formuleres tydelige krav. *Antallet* krav er i seg selv ikke det viktigste.⁴⁵ Departementale føringer utformes slik at de innebærer fallhøyde for de som tildeles penger og oppdrag; disse skal ikke kunne lykkes nærmest uansett hva de gjør i oppfølgingen. Dette forutsetter presis beskrivelse av startpunktet for en prosess («avfarende plass»), slik at man senere kan unngå uenighet om selve målestokken for det som skal skje av endringer; tydelige mål og operasjonalisering av målene; realistisk milepælsplan; og klare kriterier for – og dokumenterbar – oppnåelse av delmål og sluttmaal.⁴⁶ Under slike betingelser vil måloppnåelsen la seg verifisere og styringen være evidensbasert til forskjell fra påstandsbasert.

Styringsansvarlige departementsbyråkrater har også et grunnleggende ansvar for å bidra til at det som pålegges underliggende virksomhet, er *gjennomførbart*. For at en samlet oppdrags-

portefølje til en etat skal være gjennomførbar, kreves det et realistisk ambisjonsnivå sett hen til tilgjengelige ressurser. Det kreves også at mål og pålagte oppgaver ikke er innbyrdes motstridende – om nødvendig ved at departementet tar initiativ til klargjørende eller reviderte politiske vedtak. Er ressursituasjonen spesielt stram, vil det også kunne kreve at oppdrag gis i prioriteringsrekkefølge.

For at departementsbyråkratene skal kunne bidra til å sikre gjennomførbarhet, vil de være avhengig av god styringsinformasjon og av en etat som gir kompetente, oppriktige og tydelige signaler i styringsdialogen. Byråkratene må på sin side evne å stille kompetente kontrollspørsmål og dernest avstemme sprikende og kanskje for mange målsettinger, altså utforme en samlet fornuftig oppdragsportefølje. Det siste vil gjerne kreve en nærmere politisk avklaring, kanskje justerte politiske beslutninger. Dette farvannet – mellom det politisk ønskelige og det faglig gjennomførbare – kan for en styringsansvarlig byråkrat noen ganger oppleves som å befinne seg mellom Skylla og Kharybdis. Det er like fullt en hovedoppgave for departementsbyråkraten å styre klar av farene.

De ansvarlige på departementsnivå må dessuten sørge for å sette enkeltoppdrag i en langsiktig og helhetlig sammenheng. Langsiktig må bety flere år.⁴⁷ Helhetlig betyr – som et minimum – at man anlegger et samlet perspektiv på egen sektor. Statlig styring blir lett fragmentert som følge av at hvert departement fokuserer mer eller mindre ensidig på «sin» sektor, men den blir åpenbart ytterligere oppstykket om departementer som har ansvaret for flere etater, ikke evner å styre disse ut fra et enhetlig perspektiv og et mål om å oppnå samlet ressurs-optimalisering og forsvarlig ressursbruk over tid.

God styring krever også at departementet sørger for at etatens gjennomføring av oppdrag ikke tillates å skli ut i tid – at frister holdes når det ikke er saklig grunnlag for noe annet og at de som et minimum ikke utsettes av bekvem-

45 Direktør Hilde Singasaas «Viktigere at målene er tydelige enn at de er få»: <https://dfo.no/blogg/viktigere-malene-er-tydelige-enn-de-er-fa>

46 En nærmere gjennomgang av kravene til mål- og resultatstyring i staten er å finne i denne veilederen, utgitt av daværende Senter for statlig økonomistyring (nåværende DFØ): <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/mal-og-resultatstyring/veileder-resultatmal-og-resultatstyring-i-staten>
For øvrig anbefales Hilde Singasaas «Hva er god departemental styring? Om mål, resultater og tillit», kapittel 3 i «Norsk byråkrati – kan det bli bedre?», Fagbokforlaget 2022, ss. 43–54.

47 I statens økonomiregelvek heter det at «[d]epartementet skal planlegge sin styring av virksomheten med både ettårig og flerårig perspektiv.» <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/.s.28>.



melighetsgrunner. Departementet må dessuten holde seg med pålitelige og relevante måleverktøy (herunder presis beskrivelse av avfarende plass) og også påse at det er konsistens i målingen over tid.

Parallelt må departementet sørge for at basiskunnskap og oppdatert statistikk alltid er tilgjengelig. Dette har flere viktige formål: det vil sette departementet i stand til å formulere hensiktsmessige oppdrag; urettmessig kritikk fra eksternt hold – kritikk som kan forsinke eller hemme effektiv styring – kan imøtegås med fakta; man kan unngå at påstand blir stående mot påstand i styringsdialogen; og kunnskap og data kan sette departementet i stand til å stille etaten relevante kontrollspørsmål og om nødvendig korrigere et feilaktig bilde som er tegnet av et styringsproblem.

Departementets behov for kunnskap og faktainformasjon omfatter naturlig nok også styringsinformasjon som fremsendes fra etatsnivået. De styringsansvarlige i departementet må evne å etterspørre relevant informasjon (og ikke mye annet som ingen i praksis har nytte av) og samtidig stille krav om at den gjøres tilgjengelig og er etterprøvable. Selv basal styringsinformasjon synes å mangle i enkelte sentrale etatsstyringsprosesser.⁴⁸

Departementet må også evne å verifisere eller falsifisere at det er saklig hold i en mulig anmodning fra etaten om å revidere en tidligere besluttet plan eller lage en helt ny – altså sørge for tilstrekkelig innsikt og kunnskap om reelle årsaksforhold til å kunne avgjøre om ønsket er legitimt. Skyldes anmodningen forhold utenfor etatens makt og myndighet, vil den ofte være legitim. Skyldes den svak styring og ledelse i etaten, vil den neppe være det, og det vil istedenfor å justere målsettinger være nødvendig å gjøre som Odyssevs: la seg binde til masten og styre klar av kortsiktige fristelser. Endelig må de ansvarlige på departementsnivået være oppmerksomme på risikoen for utbredt nostalgi i organisasjonskulturen og derav også atavismefare over tid. Igjen kan det

melde seg behov for mast og tau for de styringsansvarlige.

Å unngå feil i styringen er nødvendig, men ikke tilstrekkelig. For å lykkes kommer i hvert fall fire krav i tillegg. For det første må beslutninger som et departement pålegger en etat å gjennomføre, ha et gjennomtenkt og best mulig faglig grunnlag. Utredningsinstruksen i staten lister seks minimumskrav i form av spørsmål som skal besvares for å sikre dette faglige grunnlaget. Det sjette av disse innebærer krav om analyse av forutsetningene for en vellykket gjennomføring av en beslutning. Under kapittel 1-3 slås det fast at «[d]epartementene har et overordnet ansvar for kvaliteten på beslutningsgrunnlag innenfor egen sektor», og innledningsvis slår instruksen fast at «[u]fullstendig eller manglende utredning øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke kan gjennomføres, ... »⁴⁹ Beslutninger som ikke kan gjennomføres, er selvfølgelig et problem i seg selv, men det er like klart at det også vil skape betydelige styringsproblemer i sammenhenger hvor et departement delegerer gjennomføringsansvaret. For å unngå dette oppstiller ekspedisjonssjef Kjersti Klæboe, med utgangspunkt i egne erfaringer med reformarbeid i forsvarssektoren, følgende betingelse: «Tydelig fokus på gjennomføringsperspektivet allerede som en integrert del av planleggingsfasen.»⁵⁰

Det andre kravet til vellykket departemental styring som bør fremheves, er knyttet til risiko. Dette fremgår også av *Bestemmelser om økonomistyring i staten*: «Departementet skal sikre

48 Eksempelvis slo Boston Consulting Group i 2020 fast: «Områdegjennomgangen viser at politi- og lensmannsetaten mangler enkel tilgang på grunnleggende styringsinformasjon.»: <https://kudos.dfo.no/dokument/31242/omradegjennomgang-av-styringen-av-politi-og-lensmannsetaten-sluttrapport>, s. 59.

49 Utredningsinstruksen, fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>. Også Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings veileder til instruksen er høyst relevant og nyttig: <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/veileder-til-utredningsinstruksen>. Veilederen understreker blant annet betydningen av evidensbasert utredningsarbeid så langt dette er mulig: «Det bør i større grad brukes kunnskapsbasert design for utforming av nye tiltak der det er aktuelt, under dette å teste nye tiltak før full gjennomføring ved bruk av randomiserte kontrollerte forsøk.» (pkt. 2.1.3). Samtidig må ikke det beste bli det godes fiende: «Grove estimer, intervaller eller eksempler er ofte bedre enn ingen estimer og vil kunne høyne kvaliteten på beslutningsgrunnlaget.» (pkt. 2.2.2).

50 Kjersti Klæboe «Suksesskriterier for statlig reform», kapittel 13 i «Norsk byråkrati – kan det bli bedre?», s. 189.



seg at alle virksomheter har tilfredsstillende internkontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.»⁵¹ Nærmere om internkontroll heter det: «For å kunne utøve nødvendig internkontroll, skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet ... identifisering av risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.»⁵² Om det departementale ansvaret slås det fast: «Departementet skal ha kompetanse samt interne systemer og rutiner slik at underliggende virksomheter kan følges opp på forsvarlig vis. Departementets systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet.»⁵³

Er en beslutning og et oppdrag til underliggende virksomhet forbundet med betydelig risiko (stor sannsynlighet for komplikasjoner i gjennomføringen kanskje også med potensielt alvorlige konsekvenser), må de involverte være kjent med dette og være seg det bevisst i styringsdialogen. Departementet må dessuten forsikre seg om – og kreve å få dokumentert – at risikostyring inngår som en integrert del av etatens oppfølging. Risikostyringen må være reell og ikke bare formell. Etatssjefen må selv lede an i gjennomføringen, ellers vil den lett få et rituellet preg og bli oppfattet som en lite kjærkommen tilleggsbyrde i arbeidshverdagen og ikke som høyt prioritert.

Risikostyring er et formelt krav til både departement og etat, også fordi en statsråd normalt ikke er bemyndiget til å risikere alvorlig feilbruk av fellesskapets ressurser. Slik feilbruk kan i etterkant bli oppdaget og kritisert av Riksrevisjonen, men stor skade – på bekostning av sårt tiltrengte penger til andre samfunnsformål – vil allerede ha skjedd.

For at departemental styring skal kunne få tilstrekkelig effekt, kreves det for det tredje at de ansvarlige tar hensyn til hvilke incentiver de utførende ledd har for å handle slik at de bidrar til ønskede resultater. I kommersiell virksomhet

med inntjeningskrav gir denne incentivstrukturen på mange måter seg selv, men slik er det ikke i etatsstyringen. Noen vil hevde at det heller ikke trengs særskilte incentiver i offentlig sammenheng, fordi de ansatte primært er drevet av en indre motivasjon om å gjøre en best mulig jobb for samfunnet.⁵⁴ Men selv om man legger dette argumentet til grunn, vil mange ansatte like fullt ønske seg kunnskap om *hva* som kan dokumenteres som det best mulige for samfunnet. En slik kunnskap vil i så fall utgjøre et vesentlig incentiv i seg selv. *Uten* denne kunnskapen vil den enkelte kunne gå frem og tilbake på jobb, dag ut og dag inn, og *håpe* at det er til beste for noe stort, men innerst inne være i tvil.

Incentivstrukturen – enten den er satt sammen av karriere, lønn, meningsinnhold eller en kombinasjon av disse – bør uansett utformes slik at den er egnet til å bygge opp under og forsterke etatens vilje og evne til å nå resultater som er pålagt av departementet. Eksempelvis kan etatens medarbeidere oppmuntres til også å ha bredere samfunnsinteresser for øye i sine faglige tilrådninger. Styrende departement, selv i mangel av en bedrifts bunnlinje, kan på flere måter *nudge* – eller «dulte» – slik konstruktiv adferd uten at etaten må ofre sin faglige integritet.

Noe av det vanskeligste for et departement med styringsansvar er å få underliggende virksomhet til å vise alle kort på en balansert måte. I noen sammenhenger kan det være fristende for en etatsleder, aller mest om vedkommende er opportunistisk anlagt, å gi en forskjønnet fremstilling av status i egen virksomhet, eksempelvis i samtaler med en statsråd. I budsjetteringssammenheng kan det være motsatt, og langt mer fristende (eller mest opportunt overfor egne medarbeidere) å rapportere selektivt om områder med ressursknapphet og ikke om områder hvor det kanskje er bra med penger. Det blir ytterligere krevende – også for etatssjefen – om heller ikke hen selv sitter på et noenlunde balansert bilde av status i egen etat.

Gjennom budsjettåret vil ofte en etat melde

51 <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/>, s. 30.

52 Ibid. s. 36.

53 Ibid. s. 27.

54 «Det er viktig for meg at arbeidet mitt bidrar til et felles gode» var det enkeltutsagnet flest sa seg enig i (91 pst.) i statsansatteundersøkelsen 2021: <https://dfo.no/undersokelser/statsansatteundersokelsen-2021> (vedlegget med tabellsett).



fra om ikke-budsjetterte utgifter, eventuelt også om bortfall av budsjetterte inntekter. Langt sjeldnere vil det meldes fra om ikke-budsjetterte inntekter og uforutsett bortfall av utgifter. For å bøte på dette problemet må et styrende departement premiere åpenhet. Dels kan departementet la være å trekke inn alle «overskuddsmidler» fra underliggende virksomheter (og avdelinger enkeltvis i disse) som spiller med åpne kort, dels kan det bevisst knipe ekstra igjen på tildelinger til de som ikke gjør det.

Det aller viktigste for de departementsansvarlige er å unngå at det utvikler seg *ødeleggende* incentiver, altså motivasjonsfaktorer i sektoren som trekker i en ganske annen retning enn det som er politisk besluttet.⁵⁵ Slike tendenser vil lett få grobunn om det brer seg en oppfatning om at manglende lojalitet gir bedre betalt enn pliktoppfylgende oppdragsutførelse. En historisk ikke uvanlig fremgangsmåte for misfornøyde etatsledere er å sette et saksforhold på spissen og involvere media i et forsøk på bakholdsangrep – gjerne via opposisjonspolitikere – på departement og statsråd.⁵⁶ Gir dette resultater, eksempelvis i form av en ekstra tildeling av budsjettmidler, har man de facto etablert et ødeleggende incentiv.⁵⁷ Spesielt sterkt vil dette virke om fremgangsmåten blir alminnelig kjent og oppfattet som virkningsfull også i øvrige deler av sektoren eller i flere sektorer.

Det siste særskilte kravet for å sikre god styring dreier seg om evaluering. *Reglement for økonomistyring i staten* pålegger i § 16 alle

offentlige virksomheter å «sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.»⁵⁸ Hovedformålet gir seg selv – å legge til rette for stadig forbedring av den statlige virksomheten det er snakk om. Dessuten vil det være et poeng i seg selv å kunne gå i rette med udokumenterte påstander om faktiske forhold og årsakssammenhenger som kan florere dersom ingen har empiri å vise til.

Hvilken evalueringsmetode som er best egnet, vil i noen grad avhenge av hva som skal evalueres. Det er samtidig klart at noen metoder er bedre enn andre. Mange eksperter favoritt er *effektevaluering*. Kunnskapsdirektør i Norad, Håvard Mogleiv Nygård, tar til orde for å benytte denne evalueringsmetoden, og så langt som mulig kontrollerte eksperimenter, på statlige tiltak. Han påpeker at det «ofte ikke er intuitivt hvilket tiltak som er best eller mest kostnadseffektivt for å nå målet. Derfor må vi bruke evaluering og kunnskap aktivt for å identifisere de beste tiltakene.» Han fremholder at effektevalueringer tvinger oss til å stille «spissede spørsmål som det er mulig å gi klare svar på. Dette er i kontrast til en hel del evaluering i offentlig sektor som ofte stiller overordnende og sammensatte spørsmål som det strengt tatt ikke er mulig å gi et klart svar på. Uklare svar på uklare spørsmål er et skjørt fundament å bygge en kunnskapsbasert forvaltning på.»⁵⁹ I denne sammenheng er det relevant å minne om de foran omtalte problemstillingene knyttet til forsvarssjefens egenrevisning av Forsvarets operative evne som det grunnleggende utgangspunktet for de årlige forsvarsbevilgningene.

God styring versus demokrati?

I uformelle samtaler med statsansatte med ansvar for styring kan man noen ganger få inntrykk av at mye ville vært bedre om det ikke var for politikere. Politikere kan jo ha meninger om både planer og gjennomføringen av dem, om både mål og valg av virkemidler. Særlig

55 «Perverse incentives» er det innarbeidede uttrykket på engelsk.

56 Forsvarssjef Fredrik Bull-Hansens offentlige kritikk i 1986-87 av Brundtland II-regjeringens sikkerhetspolitiske linje er et illustrerende eksempel. Kritikken hadde også budsjettmessige undertoner da Bull-Hansen anbefalte langt sterkere budsjettvekst enn regjeringen la opp til. Daværende forsvarsminister Johan Jørgen Holst tok til motmæle, men etatslederen hadde sterke støttespillere, også på Stortinget. Saken er nærmere omtalt i "Norsk forsvarshistorie" bd. 5, forfattet av Rolf Tamnes, Jacob Børresen og Gullow Gjeseth, Eide forlag, 2004, s. 294.

57 En illustrasjon på en type ødeleggende incentiv – i dette tilfelle at dårlig styring de facto premieres – er gjengitt i fotnote 17.

Et mulig praktisk eksempel på samme fenomen påpekes av professor Terje P. Hagen i en artikkel i januar 2024 om det han kaller premiering av dårlig økonomistyring i Helse nord: <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/zEmeV1/er-det-riktig-aa-premiere-helse-nord-for-daarlig-oekonomistyring>

58 <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/>, s. 22.

59 Håvard Mogleiv Nygård, Stat & Styring 2-2023: <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/stat.33.2.10>, s. 51.



det siste kan irritere byråkrater med sterk tro på at idealmodellen for styring er når overordnet nivå begrenser seg til å peke på mål mens utførende ledd velger måten å komme dit på. Politikere vil ofte ha det annerledes, ikke sjelden kan folkevalgte være *mer* opptatt av veien enn målet, eksempelvis *hvor* et sykehus ligger mer enn *hva* sykehuset oppnår av helsemessig effekt. Politikere vil ofte heller ikke la seg binde til masten for å styre unna fristelser, som Odyssevs, men tvert om være lydhøre for ivrige sirener, i vår tid først og fremst journalister og lobbyister.

Styring under politikkenes primat er derfor en særskilt utfordring fra et rendyrket og positivt styringsperspektiv. Det er alminnelig faglig enighet om at god styring retter søkelyset mot *output*, resultater og effekter av styringen, til forskjell fra *input*, altså de ulike innsatsfaktorene for å produsere de ønskede resultatene. Skal et departement kunne styre på denne måten, forutsetter det at man tar høyde for at omstendighetene oftest ikke ligger ideelt til rette for det. Det vil alltid foreligge en «risiko» for at politiske hensyn – ja, selve demokratiet – kan slå inn og «ødelegge» idealmodellen, eksempelvis ved at Stortinget krever innsyn i antallet ansatte i politiet, antallet utdanningsinstitusjoner i Nord-Norge, antallet respiratorer i helsevesenet eller antallet øvingsdøgn i Hæren. De folkevalgte kan til og med forlange *innflytelse* over slike parametere.

Også slike realiteter må styringsansvarlige byråkrater ta høyde for i sitt arbeid. Det er snakk om evne til å lese politikk og legge alternative planer for ulike politiske utfall allerede i planleggingsfasen og forberedelsene av en beslutning. Gjøres dette med både genuin faglig innlevelse og åpenhet for at den politiske verden sjelden er «styringsmessig ideell», vil konsekvensene av politisk mulige, men styringsmessig suboptimale, løsninger være grundig vurdert – og kjent for beslutningstakerne – allerede før beslutninger treffes og planer iverksettes.

Ansvarliggjøring av de etatsansvarlige

Analysen kommer senere inn på hva som bør kreves av styringsansvarlige departementsbyråkrater. Den ovenfor beskrevne idealmodellen – med fokus i størst mulig grad på output – stiller

imidlertid også en rekke spesifikke krav til de styringsansvarlige i underliggende virksomhet, aller fremst til etatssjefen. Viktigst er at underliggende virksomhet og dens ledelse har sin lojalitet primært knyttet til departementale føringer og ikke andre hensyn.

Er eksempelvis lojaliteten i første rekke knyttet til profesjons- eller fagforeningsinteresser, eller til en særskilt tradisjon eller subkultur i en sektor, vil det erfaringsmessig kreves betydelig departementalt fokus også på input-siden i styringen, ganske sikkert også på langt flere detaljer enn i idealsituasjonen. Om det foreligger interessekonflikt eller ikke, er, som tidligere omtalt, et avgjørende spørsmål for hvor langt departementet, uten betydelig risiko for å feile, kan tillate seg å gå i retning av en ideell styringsmodell med ensidig fokus på output generelt og effekter spesielt.

Skal et departement lykkes med utstrakt delegering av myndighet over valg av virkemidler til underliggende virksomhet, forutsetter det uansett at målene er tydelige og at etatssjefen holdes ansvarlig for å nå dem – at ansvar gjøres gjeldende på godt og vondt. I de beste tilfellene – hvor etatssjefen kan dokumentere god styring av egen virksomhet – vil prinsippet om at ansvar skal gjøres gjeldende innebære en form for departemental premiering, eksempelvis særskilt lønnsøkning for de etatsansvarlige. I de mer krevende tilfellene – hvor resultatene ikke er som forventet og/eller virkemiddelbruken ikke er forsvarlig og kostnadseffektiv – skal prinsippet om ansvarliggjøring innebære noe tilsvarende negativt for de etatsansvarlige, først og fremst for etatssjefen selv. I ytterste fall må etatssjefen bes om å fratruke.

Det er vanskelig å se at prinsippet om at ansvar skal gjøres gjeldende håndheves annet enn i unntakstilfelle i den norske offentlige virkelighet av i dag. Lønnsøkningene i staten kommer uansett resultater,⁶⁰ så å si for alle ledere og så å si årvisst. Melder det seg åpenbare svakheter i styringen, er det vanskelig for utenforstående å se at det som hovedregel får

60 Fridthjof Sjøgaard «Resultatansvar i sentraladministrasjonen?» (s. 4f), IFS Insights 4/2020: https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2649411/IFS%20Insight%204_2020%20siste%20versjon.pdf



konsekvenser for de ansvarlige.⁶¹

God styring – oppsummering

I avsnittene over om kjennetegn ved god departemental styring fremkommer det et sett av krav som det er vanskelig å komme utenom. Rasjonalet for styringen er å oppnå resultater som ikke kommer av seg selv – spesifikt å sikre at vedtatte mål blir nådd innenfor gitte frister og på en kostnadseffektiv, forsvarlig og dokumenterbar måte.

Med denne forståelsen av god styring kan gjennomgangen over oppsummeres i femten krav til styrende nivå. Departementet må sørge for at:

1. grunnlaget for planverk og beslutninger – og dermed for oppfølgende styring – er faglig solid utredet og samordnet, i tråd med utredningsinstruksen;
2. det fremlegges reelle alternativer med redelige konsekvensbeskrivelser;
3. startpunktet for en prosess er presist beskrevet;
4. det foreligger et realistisk ambisjonsnivå, tydelige prioriteringer og et sett av mål som ikke er innbyrdes motstridende;
5. målene er tydelig utformet og operasjonalisert, det er utformet en realistisk milepælsplan, og det er gitt klare kriterier for dokumenterbar oppnåelse av delmål og sluttmaal;
6. enkeltoppdrag utformes og settes i en langsiktig og helhetlig sammenheng – samordnet med andre berørte myndigheter;
7. reell, systematisk, dokumenterbar og løpende risikostyring gjennomsyrrer oppfølgingen i alle deler av underliggende virksomhet;
8. basiskunnskap og oppdatert statistikk med relevans for styringen er tilgjengelig for alle berørte;

61 Daværende jurist i Civita, Torstein Ulserød, gjennomgår denne problemstillingen i lys av «Trygdeskandalen» i en kronikk i Aftenposten 16. august 2020: <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/K30Qw5/systemsvikten-torstein-ulseroed>
Han avslutter med følgende linjer: «Når støvet har lagt seg, er det kanskje på tide med en generell debatt om ansvar og konsekvens for ledere i offentlig sektor – ikke bare når feilene som gjøres, er små, men også når de er svært store.»
Også kommentator Andreas Slettholm i Aftenposten tar 12. oktober 2020 opp fenomenet ansvarspulverisering i staten i sammenheng med samme sak: <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/2dGoQa/ansvarspulveriseringens-skandale>

9. det benyttes relevante og holdbare måle- verktøy, og det er konsistens i målingen over tid;
10. incentivstrukturen virker befordrende på ønsket måloppnåelse, og som et minimum slik at det ikke foreligger ødeleggende incentiver;
11. det skilles tydelig mellom to ulike kategorier av årsaksforhold når en etat melder om et oppstått problem: på den ene siden mangelfull styring og ledelse i etaten og på den andre siden ytre påvirkninger som etaten neppe kan bebreides for;
12. frister holdes der det ikke er saklig grunnlag for noe annet – som et minimum utsettes ikke frister av bekvemmelighetsgrunner;
13. det foretas effektevalueringer for å kunne danne seg et bilde av den reelle virkningen av oppdrag og tiltak;
14. etatssjefer ansvarliggjøres reelt for oppnådde resultater; og
15. det er oppmerksomhet rundt fenomenet atavisme: at det i en offentlig virksomhet vil kunne være en utbredt lengsel tilbake til tiden som var og derav en vedvarende, kanskje også snikende, fare for at oppnådde reformer reverseres.

Er disse kravene oppfylt, er det erfaringsmessig meget liten risiko for dårlig statlig styring – igjen hvis målet er resultatoppnåelse i henhold til politiske vedtak. I debatten om styringsmodeller er imidlertid det siste ofte uklart.

DEBATTEN OM STYRINGSMODELLER

Summen av ovenstående krav kan sammenlignes med et større maskineri. Alle deler trengs for at maskineriet skal fungere godt. Samtidig kan også de fleste gode systemer forbedres ytterligere. Man kan hente ut enda mer effekt med smarte og ofte enkle tilpasninger.

I styringssammenheng vil det alltid være en stor fordel dersom det etableres gode prosesser, om styringsdialogen er åpen og om kjemien mellom de sentrale aktørene er preget av gjensidig tillit. Dessuten vil det være til hjelp om en etatsleder forstår politikk og vet hvordan et departement fungerer, og tilsvarende om ansvarlige departementsbyråkrater har sektor-



kompetanse og forstår underliggende virksomheter og deres idiosynkrasier. God styring er uansett krevende å få til uten godt lederskap i både departement og etat. Samhandlingen vil naturlig nok fungere best når aktørene forstår hvordan nivåene kan fungere gjensidig forsterkende selv i situasjoner hvor det er interessekonflikt.

Gode prosesser, godt samarbeid og god dialog er viktige virkemidler i styringen, men kan aldri bli mål i seg selv, overordnet hensynet til resultatoppnåelse. Den stadig levende samfunnsdebatten om hva som kjennetegner god styring – de senere år særlig knyttet til regjeringens «tillitsreform» – har en tendens til å feie dette forholdet under teppet. Tillit kan åpenbart ikke bli et mål i seg selv, løsrevet fra politisk vedtatte planer og realiseringen av disse.

Samtidig vil tillit skapes og videreutvikles om forutsatte resultater oppnås. Resultater er tillitsbyggende. Omvendt er det neppe hensiktsmessig for et departement å møte en etatsleder som ikke leverer som forutsatt, med enda mer tillit. Dette skyldes til syvende og sist at en statsråd ikke har fullmakt fra Stortinget til å risikere betydelig feilbruk av budsjettmidler eller andre alvorlige mangler. Sagt med andre ord vil ikke en statsråd slippe unna kritikk om betydelig svikt i en underliggende virksomhet ved å vise til at styringen av virksomheten var tillitsbasert. «Trygdeskandalen» er et eksempel på det.⁶² Nasjonal sikkerhetsmyndighets låneopptak på 200 millioner kroner for å finansiere nye lokaler på Fornebu er et nyere.⁶³

Til syvende og sist må omfanget av delegering av ansvar og myndighet fra departement til etat bestemmes av hvilken risiko som foreligger for feil bruk av ressurser. Konkluderer departementet med at risikoen er beskjedent, kan mye overlates til etaten selv. Er konklusjonen omvendt, kan ikke departementet tillate seg dette på fellesskapets vegne.

I bunn og grunn bør altså valg av de-

taljeringsgrad eller «maskevidde» i styringen avgjøres av departementets risikovurdering, av sannsynligheten for og konsekvensen av at statsråden og sektoren ikke når vedtatte mål. Styringsparametere, deres antall og detaljeringsgrad koker ned til hva som er nødvendig og tilstrekkelig for å nå besluttede mål. I styringssammenheng er det ikke viktigere at katten ser bra ut enn at den fanger mus, for å parafrasere Deng Xiaoping.

MYE STÅR PÅ SPILL

Dårlig statlig styring kommer ofte med en høy prislapp. Noen ganger vil den være kolossalt høy. Prisen betales gjennomgående av andre enn de ansvarlige. Det dreier seg om kostnader på samfunns- og individnivå, og de kan være materielle så vel som mentale, i verste fall med virkning for generasjoner.

Penger er gjerne den enkleste måten å måle på. Dårlig styring har en pris i form av penger som alternativt kunne vært brukt på høyt prioriterte oppgaver i samfunnet. Under presentasjonen av sin selvbiografi «Min historie» i 2016 beklaget tidligere statsminister Jens Stoltenberg seg over at sterke pressgrupper kan gjøre det «nesten umulig å stå opp for helheten og samfunnets samlede interesse» – altså vesentlige kjennetegn ved god styring. Han fortsatte med å understreke at «[d]et handler om svære økonomiske verdier, milliarder i feilinvesteringer, ...».⁶⁴

Milliarder er mye. For å illustrere kunne én ekstra milliard finansiert nærmere 600 svært tiltrengte sykehjemsplasser i Kommune-Norge i ett år.⁶⁵ Til sammenligning endte prosjektet for sammenslåing av veterinærmiljøene til NMBU og Veterinærinstituttet på Ås opp med en kostnadssprekk på 1,3 milliarder kroner.⁶⁶ Også barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) er et om-

62 Departementets styringsmodell kan synes å ha vært tillitsbasert i utpreget grad: «Departementet var ... ikke kjent med Navs langvarige praksis på området.», jf. fotnote 20.

63 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nasjonal-sikkerhetsmyndighet-nsm-har-inngatt-ulovlig-laneavtale-pa-200-millioner-kroner/id3017665/> og <https://www.nrk.no/nyheter/mener-justisdepartementet-kunne-avverget-regelbrudd-1.16686182>

64 <https://www.dn.no/jens-stoltenberg/nho/lo/miljo/angriper-makttriangelet-nho-lo-og-miljo/1-1-5738475>

65 Det er bred enighet om behovet for langt flere plasser: <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/krever-endring-i-eldreomsorgen--vi-har-for-fa-sykehjemsplasser-1.16384912>

SSB anslår (2023) at den gjennomsnittlige utgiften per sykehjemsbeboer er på rundt 1,7 mill. kroner: <https://www.ssb.no/helse/helsetjenester/artikler/sykehjem-og-hjemmetjenesten-i-norge>

66 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-evaluering-av-kostnadsoverskridelse-pa-campus-as/id2894729/>



råde med skrikende behov.⁶⁷ I 2022 brukte spesialisthelsetjenesten samlet seks milliarder kroner til pasientbehandling i BUP.⁶⁸ Kapasiteten kunne styrkes betydelig, kanskje med hele 50 prosent, om penger ble tilført fra forsvarssektoren og samtidig uten å svekke forsvarsevnen: I 2019 identifiserte Forsvarets forskningsinstitutt muligheter, med smarte grep, for et varig redusert kostnadsnivå bare i denne sektoren på opp mot 3–4 milliarder kroner årlig.⁶⁹

Manglende statlige midler til kreftbehandling er enda en måte å illustrere problemstillingen på: Rundt 150 nordmenn årlig anses aktuelle for behandling mot en type blærekreft som er funnet å ha 30–40 prosent lavere dødelighet (sammenlignet med standard behandling) om den behandles med en avansert og godkjent medisin kalt PADCEV.⁷⁰ Et standardisert behandlingsopplegg med PADCEV koster rundt

450 000 kroner.⁷¹ I Norge (i motsetning til blant annet Sverige) må pasienter betale dette av egen lomme.⁷² Hadde staten dekket beløpet, for alle pasienter, ville det kommet på 67,5 millioner kroner per år. Dette kunne staten ha finansiert årlig i tre år med det beløpet staten synes å ha kastet bort på batteriprojektet i Mo i Rana.⁷³ I stedet for et strandet batteriprojekt kunne opp mot 450 pasienter ha fått dekket en signifikant bedre kreftbehandling enn den som i dag dekkes, og mange flere enn i dag ville overlevd.

Slik kunne man fortsette – i dette terrenget er det lett å finne tankevekkende eksempler. Selve limet i samfunnskontrakten – tillitsforholdet mellom styrende og styrte – kan rammes hvis det fester seg en oppfatning i brede lag av befolkningen om at staten skalter og valter med fellesskapets ressurser.

DEPARTEMENTENES FORMELLE ANSVAR

Statsrådets kontorer – Statsministerens kontor og departementene – skal bidra til å ivareta regjeringsmedlemmenes konstitusjonelle ansvar overfor Stortinget. Dette gjelder også i styringssammenheng. Regelverket rundt ivaretagelsen av styringsansvaret er ikke komplisert, og det foreligger ikke mange bestemmelser. De viktigste er å finne i *Bevilgningsreglementet*, vedtatt av Stortinget,⁷⁴ og *Regelverk for økonomistyring i staten*, fastsatt dels ved kronprinsregentens resolusjon, dels av Finansdepartementet.⁷⁵

Bevilgningsreglementet presiserer statsrådets konstitusjonelle ansvar for korrekt og forsvarlig bruk av tildelte midler. Av paragraf 5 fremgår det at bevilgninger ikke kan

67 Problemet kommer blant annet til uttrykk gjennom lange ventetider: <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/jeg-skulle-hatt-bup-i-en-koffert>

68 Informasjon mottatt i e-post fra seniorrådgiver Marit Pedersen i Helsedirektoratet 13. november 2023.

69 Fra rapportens sammendrag: «Samlet utgjør gevinstene, når vi tar høyde for gjennomføringskostnader, mellom 1,6 og 3,0 milliarder kroner i varig redusert kostnadsnivå fra 2024. Utover denne summen peker rapporten på flere gevinstområder hvor det ikke har vært mulig å tallfeste gevinster, men som sannsynligvis vil ha et potensial på flere hundre millioner kroner i perioden 2021–2024. En rekke av områdene har også ytterligere gevinster som først blir fullt ut realisert etter 2024 på i størrelsesorden mellom 0,95 og 1,35 milliarder kroner årlig.»: <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/hvordan-skape-okonomisk-handlingsrom-i-den-nye-langtidsplanen-potensial-for-forbedring-og-effektivisering-20212024>
Alternativt kunne selvfølgelig de 3–4 milliardene – altså 30–40 milliarder kroner over en tiårsperiode – vært brukt til å styrke norsk forsvarsevne betydelig slik forsvarssjef Eirik Kristoffersen har bedt bevilgende myndigheter om. I januar 2024 meldte han om et «underfinansiert» forsvar som snarlig trenger blant annet uniformer, ammunisjon og håndvåpen: <https://www.forsvaretsforum.no/eirik-kristoffersen-forsvaret-forsvarsbudsjett/trygghet-i-usikre-tider/358111> For 4 milliarder kroner kunne Forsvaret kjøpt nærmere 40 000 nye, langtrekkende presisjonsartillerigranater fra Nammo: <https://www.tu.no/artikler/regjeringen-vil-kjope-artilleriammunisjon-for-inntil-2-6-milliarder-fra-nammo/525066>

70 Anslaget på 150 årlig fremkommer her: https://www.nyemetoder.no/siteassets/documents/Rapporter/ID2021_096_enfortumab-vedotin_Padcev_monoterapi-ved-urotelial-kreft_subgruppe-Hurtig-metodevurdering-kun-offentlig-versjon.pdf, s. 5.
Medisinen heter på fagspråket enfortumab vedotin. Nærmere om effekten fremgår av denne studien: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8450892/pdf/nihms-1740058.pdf>

71 Pris for Padcev-behandling oppgitt av Aleris v/ pasientkoordinator Jane Harvåg i e-post av 14. november 2023.

72 Status per desember 2023. Saken ble senest behandlet i Beslutningsforum for nye metoder 22. mai 2023, sak 058-2023: https://nyemetoder.no/Documents/Beslutninger/Beslutningsforum%2022052023_Protokoll.pdf

73 Nærmere 200 millioner statlige kroner antas brukt til ingen nytte: <https://www.aftenposten.no/mening/leder/i/13ogLy/vestre-boer-bytte-batteriener>
<https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876?q=bevilgningsreglementet>

75 <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/>



overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget, og i paragraf 10 fastslås det at bevilgningene skal disponeres slik at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater. Paragraf 9 stiller krav om at bevilgningsforslag fra ansvarlige statsråder skal ledsages av en beskrivelse av resultatene som tilsiktes oppnådd, og det skal samtidig redegjøres for oppnådde resultater i siste regnskapsår.

Det er den enkelte statsråds konstitusjonelle ansvar å sørge for alt dette, men det praktiske ansvaret påhviler selvfølgelig ikke den enkelte statsråd. Det meste av arbeidet må utføres av vedkommendes administrative apparat, departementet, og statsråden vil i utgangspunktet gjerne ha tillit til at dette apparatet fungerer godt. *Regelverket for økonomistyring* er det sentrale verktøyet for departementsbyråkratene.

Første del av regelverket er *Reglement for økonomistyring i staten*. Det slås innledningsvis fast at formålet med reglementet er å sikre at a) statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, b) fastsatte mål og resultatkrav oppnås, c) statlige midler brukes effektivt, og d) statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte.⁷⁶ Alle statlige virksomheter pålegges å «sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd.» «Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter».⁷⁷ I *Bestemmelser om økonomistyring i staten* – andre del av regelverket – slås det fast at departementene har overordnet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og at virksomhetene bruker tildelte ressurser effektivt.^{78 79}

76 Ibid. § 1.

77 Ibid. § 4.

78 Ibid. kap. 1-3 a) og b).

79 De kravene som oppstilles i økonomiregelverket, er nærmere utdypet i Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings veileder i etatsstyring: <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/veileder-i-etatsstyring/innledning>
Blant annet presiseres politikken primat, innledningsvis i kap. 2: «Etatsstyringen skal bidra til å løse oppgavene på en effektiv og god måte og til å nå målene i den

Også disse kravene gjelder formelt kun departementssjefen, og rent konstitusjonelt «kjenner» Stortinget ingen andre. Det skal med andre ord ikke store feilen til i embetsverket før en statsråd kan ha et problem. I 2021 var det 4443 ansatte i departementene og ved Statsministerens kontor.⁸⁰ Samtidig var det 20 regjeringsmedlemmer. 20 mot 4443 er en formidabel asymmetri selv om det er det lille mindretallet som skal bestemme. Det virker ikke intuitivt unaturlig om noe av ansvaret, i det minste reelt, for at ting går riktig for seg, legges på det departementale embetsverket.

GJØR STYRINGSANSVARLIGE DEPARTEMENTSBYRÅKRATER EN POSITIV FORSKJELL?

Departementer kan delegere det aller meste eller svært lite til underliggende virksomheter, og det er et hav av forskjell mellom ytterpunktene. I den ene enden gis etaten, i et kortfattet oversendelsesbrev, et oppdrag om å følge opp noe som er politisk besluttet mens et større politisk dokument – eksempelvis en stortingskomitéinnstilling – vedlegges skrevet. Både det å identifisere det formelt sett endelige vedtaket (som jo ikke nødvendigvis fremgår av komitéinnstillingen) og tolkningen og operasjonaliseringen av det overlates dermed til underliggende virksomhet. Ved på denne og lignende måter å innrette seg bekvemt i etatsstyringen kan departementsbyråkratene konsentrere seg om rollen som «administrative diskspringere» rundt statsråden.

I den andre enden gis etaten en nøye beskrivelse av mål som skal realiseres og når de skal være realisert, men også av virkemidlene som skal brukes. Tolkning og operasjonalisering av vedtak gjøres av departementet, og det gis få til ingen frihetsgrader til etaten når det gjelder *hvordan* politiske beslutninger skal gjennomføres. I denne enden overtar i praksis departementsbyråkratene mye av ansvaret som under normale omstendigheter påhviler etatsle-

enkele virksomheten og for den aktuelle sektoren. Underliggende virksomhet er et virkemiddel for å gjennomføre politikken.»

80 <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/?expand=factbox2947607>



delsen, kanskje fordi en kriseartet situasjon er oppstått.

Utenom krisesituasjoner vil departementene gjerne søke en balanse mellom disse ytterpunktene. Den nøyaktige balansegangen vil – eller bør – avhenge av hvilke erfaringer som er høstet, om underliggende virksomhets evne til å levere som forutsatt under ulike rammebetingelser. Sagt på en annen måte bør graden av delegering være styrt av hva som erfaringsmessig har vist seg å gi best *resultater*, jf. definisjonen av god styring som er lagt til grunn i denne analysen. Uansett grad av delegering er det departementet og ikke underliggende virksomhet som bør stå for tolkningen og operasjonaliseringen av politiske vedtak. Innenfor rammen av gjeldende lovverk vil det strengt tatt heller ikke være nødvendig, enn si korrekt, å vise til stortingsvedtak; det er *regjeringens* politikk som skal iverksettes.

Det vil for alle praktiske formål være opp til de styringsansvarlige *departementsbyråkraterne* å finne den best mulige balansen. En *statsråd* vil kanskje ha noen særlige politiske prioriteringer, og oppfølgingen av disse vil ofte kreve detaljerte føringer i etatsstyringen, men for øvrig vil valget av maskevidde i styringen i praksis være opp til embetsverket. Samtidig er det altså kun statsråden som kan holdes ansvarlig av storting og dets kontrollorganer – Stortinget skal ikke vurdere individuelt ansvar i embetsverket.⁸¹

Det følger av det ovenstående at de styringsansvarlige departementsbyråkraterne har et meget bredt register å spille på, og at det samtidig er krevende å styre på en god måte mens mulighetene for å feile er legio. Det følger også at svært mye står på spill, og at det (med mindre det melder seg strafferettslige forhold) for utenforstående kun er statsråden som kan holdes ansvarlig.

Internt kan selvfølgelig statsråden gjøre ansvar gjeldende overfor den enkelte i embetsverket, både i positiv og negativ forstand,

eksempelvis ved å sørge for lønnsøkning eller ved at ansvarlige flyttes over til nye oppgaver. I praksis skjer det ikke ofte, mest sannsynlig fordi en statsråd har begrensede muligheter til å avdekke feil og mangler knyttet til den enkelte ansvarlige og må overlate dette til noen i embetsverket som mest sannsynlig selv har en del av ansvaret.

Gjør styringsansvarlige departementsbyråkrater en positiv forskjell? Svaret er at vi strengt tatt ikke vet så mye om det. Mest sannsynlig gjør noen byråkrater det, andre ikke, men vi har ikke empirisk belegg for antagelsen.

Departementsbyråkrater kan åpenbart gjøre negativ forskjell. Feil og mangler, eksempelvis avdekket av Riksrevisjonen, bekrefter dette. De samme byråkraterne kan like klart gjøre en forskjell ved å *forhindre* feil og mangler. Spørsmålet som stilles i denne gjennomgangen, er om ikke den enkelte med ansvar for styring bør forventes å gjøre mer enn dette.

Analysen impliserer at svaret er jo, styringsansvarlige departementsbyråkrater bør være pålagt å gjøre en positiv forskjell, i det minste i egen sektor. Kanskje er svaret *betydelig* positiv forskjell, men et minstemål av krav til godt gasjerte byråkrater med oppsigelsesvern bør være en viss positiv forskjell. Det står så mye på spill for samfunnet at ansvaret ikke alene bør være et pro forma-ansvar for den til enhver tid sittende statsråd.

ANBEFALTE TILTAK

På bakgrunn av ovenstående melder det seg to spørsmål: Hvordan kan et krav om å gjøre en positiv forskjell måles, og hvordan kan det formaliseres slik at det kan få faktisk effekt?⁸² Målingen byr på større utfordringer enn formaliseringen. Hovedårsaken er at etatsstyring nødvendigvis involverer mange mennesker, både i departement og etat.

Samtidig er det enkelt å identifisere de hovedansvarlige på begge sider av bordet. Det er også som regel enkelt å identifisere konkret forbedringspotensial, eksempelvis når det gjelder

81 I Innst. S. nr. 210 (2002-2003) slår en samlet komité fast: "I forhold til embetsverket og den underliggende forvaltning, står disse til ansvar overfor regjeringen, ikke Stortinget. Etter komiteens syn er dette viktige prinsipper som bør bevares og beskyttes." (s. 8 l): <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2002-2003/inns-200203-210.pdf>

82 En mer generell gjennomgang av spørsmålet om resultatansvar for departementsledere foreligger i Fridthjof Søgaard «Initiativplikt og resultatansvar i regjeringskontorene?», kapittel 7 i "Norsk byråkrati – kan det bli bedre?", ss. 97–110.



ressursbruken i en etat. På departementssiden vil de hovedansvarlige i embetsverket være departementsråden og/eller en ekspedisjons-sjef eller to. I den underliggende virksomheten vil det – sett med departementets øyne – kun være etatssjefen. Hvis eksempelvis riksrevisjonskritikk mot etaten gjentas år etter år, er det vanskelig å komme utenom at disse få aktørene har sviktet – etatssjefen ganske åpenbart, men også de departementsansvarlige fordi de har latt samme etatssjef stadig gjenta de samme feilene. Har man i motsatt fall maktet å rydde opp og snudd kritikk til positiv merknad fra Riksrevisjonen, har de samme hovedaktørene lyktes.

Alvor og hyppighet i kritikk fra Riksrevisjonen kan på denne bakgrunn være en konkret måleparameter i vurderingen av om styringsansvarlige departementsbyråkrater har gjort en positiv forskjell. En annen målestokk kan være feil og mangler – alternativt tydelige indikasjoner på god styring – som avdekkes gjennom undersøkelser foretatt av annen ekstern og uavhengig ekspertise. Konkluderer slike undersøkelser med at en sektors ressursbruk er henimot optimal, foreligger det en klar indikasjon på at de styringsansvarlige i departementet (og etatssjefen) har gjort en god jobb. I motsatt fall vil det raskt melde seg en diskusjon om skyldspørsmålet. Gjentas den eksterne gjennomgangen etter et par år og konklusjonen er like negativ, er det uansett på det rene at de hovedansvarlige i departementet har sviktet.

En tredje type måleparameter kan dreie seg om risikostyring i underliggende virksomheter. Eksempelvis kan en hovedansvarlig for departementets styring pålegges å sørge for at en etatssjef i kommende budsjettår innfører og deretter dokumenterer risikostyring i henhold til ISO-standard 31000 i alle deler av sin virksomhet. Skjer det likevel ikke, bør det få en form for synlig konsekvens for etatssjefen. Har det heller ikke skjedd et par år senere, bør det få synlige konsekvenser også for den departementsansvarlige. Tilsvarende kan gjelde på en rekke områder, eksempelvis også knyttet til krav til interneffektivisering i etaten.

Det ovenstående er kun eksempler – det kan tenkes mange flere. Poenget er at denne målingen er påkrevd. Selv om den aldri vil bli verken vitenskapelig eller fylllestgjørende, vil

den gi brukbare indikasjoner på viktige statlige styringsforhold der svært mye står på spill – til forskjell fra å ikke vite noe og heller ikke kunne foreta seg noe som med en viss sikkerhet vil innebære forbedring.

I dag er det generelt uklart, utover det strafferettslige, hva personlig ansvar innebærer i departemental sammenheng – faktisk om det overhodet foreligger. Denne artikkelforfatteren har tidligere tatt til orde for å tydeliggjøre krav til embetsverkets *ledere* og formalisere deres ansvar ved kongelig resolusjon.⁸³ Et slikt grep ville naturlig også omfatte styringsansvar.

I tillegg kunne mye oppnås om det ble innført et system med kontrakter for alle ledere i regjeringskontorene, kontrakter som også omfattet spesifikt styringsansvar og hva dette innebærer i praksis på ulike ledernivåer. 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.

Styringsansvarlige departementsbyråkrater skal ikke holdes ansvarlig overfor Stortinget, men de må – også i praksis – kunne holdes ansvarlig av sin statsråd. For å muliggjøre dette må det stilles resultatkrav, og oppfyllelse av kravene må i noen grad kunne måles.⁸⁴ Skal et slikt system ha reell effekt, og for å sikre at det ikke dør hen over tid, må det formaliseres og institusjonaliseres. Ansvarliggjøring fastsatt ved kongelig resolusjon ville være en fornuftig start.

AVSLUTNING

Lakmestesten for departemental styring er hvilke dokumenterbare resultater den fører til. Det samme gjelder valg av styringsmodell. Gode prosesser, godt samarbeid og god dialog

83 Ibid., s. 109.

84 Jf. også Fridthjof Søgaard «Resultatansvar i sentraladministrasjonen?», IFS Insights 4/2020: https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmli/bitstream/handle/11250/2649411/IFS%20Insight%204_2020%20siste%20versjon.pdf



er viktige virkemidler i styringen, men må aldri bli mål i seg selv, overordnet hensynet til resultatoppnåelse.

Anmoder en underliggende virksomhet om budsjettøkning uten å kunne vise til forutsatte resultater, er det særlig grunn for de departementsansvarlige til å være på vakt og iverksette uavhengige undersøkelser. Fravær av forutsatte resultater kan i enkelte tilfeller skyldes forhold som etaten ikke rår over, men det er sannsynligvis ikke tilfelle over flere år. Vedvarer store problemer over lang tid, må departementet før eller senere sette ned foten, slutte å anse budsjettøkning som løsningen og heller be etatssjefen finne seg ny jobb.

Det må understrekes at det selvfølgelig også gjøres mye godt departementalt arbeid. Svært ofte virker statsråder å være fornøyd med det embetsverket de har til disposisjon. Dessuten er det mye som tyder på at departementsbyråkrater gjennomgående er flinke til å løse oppgaver som melder seg fortløpende og oppdrag av mer rutinemessig eller i hvert fall gjenkjennbar karakter. Mye i regjeringskontorene blir gjort *riktig*. Eksempelvis er det bare unntaksvis at Riksrevisjonen påpeker vesentlige feil og mangler ved departementenes regnskaper – for regnskapsåret 2022 fikk *alle* departementene positiv tilbakemelding i så måte.⁸⁵

Problemstillingen dreier seg derfor om i hvilken grad departementsbyråkratene også evner å gjøre det som er *viktig*, spesielt når det kommer til forvaltning generelt og styring spesielt. Gjennom mange år har Riksrevisjonen og andre påvist betydelige mangler i departementenes styring av underliggende virksomheter – det foreligger mye mistrøstig empiri. Det er svært mye som står på spill, fra samfunnsverdier til menneskeskjebner, når fellesskapets ressurser brukes feil, kanskje over mange år.

Denne analysen har søkt å beskrive kompleksiteten i departemental styring. Demokratiet i seg selv – med høyst forskjelligartede, skiftende og noen ganger motstridende mål – kan representere en utfordring for byråkrater med et rendyrket idealistisk eller

positivistisk syn på styring. Det er lite i norsk statlig forvaltning som vil kunne heves til et faglig sett ideelt nivå. Samtidig vil søken etter det ideelle på ett område kunne gå hardt på bekostning av andre områder. Det departementsbyråkrater bør strekke seg mot – i bevissthet om at det trolig foreligger et betydelig forbedringspotensial innenfor de fleste statlige forvaltningsområder – er derfor det samlet sett optimale heller enn det maksimale på et utvalgt felt. I bunn og grunn vil det dreie seg om å søke det best mulige og ikke la det beste bli det godes fiende.

Når dette er sagt, forenkles departemental styring vesentlig om man tar inn over seg at den til syvende og sist dreier seg om dokumenterbare *resultater* og ikke noe annet. Målbare resultater vil gjerne også være dokumenterbare, men målbarhet basert på kvantifiserbare størrelser må aldri bli en tvangstrøye – man må unngå å styre mot et mål kun fordi det er målbart. I departemental styring vil man meget sjelden slippe helt unna kvalitative vurderinger. Det er med andre ord åpenbart at god styring forutsetter kompetente departementsbyråkrater også når det gjelder å foreta kvalitative analyser og utvise godt skjønn. Det statlige styringsfaget er samlet sett krevende – gjennomgangen foran lister femten krav et departement må oppfylle.

Det er i fortsettelsen av dette vanskelig å se at man kan lykkes uten at ansvar gjøres gjeldende – på godt og vondt – overfor de departementsbyråkratene som er satt til å styre og forvalte de mange milliardene som årlig tildeles underliggende virksomheter. Den til enhver tid sittende statsråd er ansvarlig overfor Stortinget, men internt i departementet står den enkelte embetsperson formelt ansvarlig overfor statsråden.

For at dette formelle ansvarsforholdet også skal få en gjennomgående praktisk betydning, må statsråden kunne pålegge styringsansvarlige ledere i embetsverket å gjøre en dokumenterbar positiv forskjell ved at det stilles målbare resultatkrav til den enkelte. For å sikre at en slik ordning får ønsket effekt, og for å unngå at den dør hen over tid, må den formaliseres og institusjonaliseres. Ansvarliggjøring fastsatt ved kongelig resolusjon ville være en fornuftig start.

85 Riksrevisjonens Dokument 1 (2023–2024): <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2023-2024/arlig-rapport-om-revisjon--fra-statsbudsjett-til-statsregnskap-2022/>





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 FORFATTEREN

Fridthjof Søgaard er siden 2014 direktør for strategisk utvikling i Forsvarsdepartementet. Han var 2001–2014 ekspedisjonssjef i samme departement, med planlegging, økonomi og styring som hovedansvarsområder. Før dette arbeidet han mange år ved Sikkerhetspolitisk avdeling, i fem år som avdelingens nestleder. Tre år ved NATO-delegasjonen.

Hovedansvarsområde i dag er departemental rådgivning, mentorering og kompetanseutvikling med vekt på «byråkratifaget», et tema han også har publisert en rekke artikler om, blant annet i *Stat & Styring* og i skriftserien IFS Insights. Leder av det fellesdepartementale *Byråkratprogrammet*. Programleder for podkasten *Godt byråkratskjønn*. Medforfatter og -redaktør av boken *Norsk byråkrati – kan det bli bedre?* utgitt på Fagbokforlaget, april 2022.

