

2. mars 2012

Grenser for politikk (forts.)

Stormen mot Lysbakkens lederskap bygger på ideelle men foreldete forutsetninger.

Lesere av Tjodareik vil vite at jeg er kritisk til de uformelle formene for politisk styring som har utviklet seg i departementene. Fra dette utgangspunktet er det gledelig at Stortinget belyser arbeidsgangen i den konkrete saken om fordelingen av tilskudd til nære venner av statsrådets parti. Allikevel kan det se ut som om den varslede kontrollhøringen får karakter av et urimelig stormløp mot statsråden.

Saken har sider som bør holdes adskilt. Spørsmålet om det var akseptabelt og klokt å fordele 154.000 kr til Jenteforsvaret er klart et tema som Lysbakken må svare for. Likeså informeringen av Stortinget. Når det gjelder de langt viktigere spørsmålene rundt arbeidsordningen i departementet og statssekretærens rolle kan høringen bidra til en offentlig belysning av dagens virkelighet.

Gjennom de senere år har vi sett en stadig økning av politiske stillinger i departementene, og Norge har nå en klar nordisk rekord. Foruten 20 regjeringsmedlemmer har vi for tiden 45 statssekretærer og 22 politisk rådgivere, i alt 87 politiske stillinger. Problemet er at funksjon, myndighet og ansvar for de 67 som ikke er regjeringsmedlemmer er meget svevende. Konstitusjonelt er det bare statsråden som i egenskap av regjeringsmedlem har politisk ansvar. Formelt er statssekretærene og rådgiverne ikke mer enn personlig assistenter for regjeringsmedlemmene. Ubesvarte spørsmål ligger i hvilke oppgaver statsråden kan delegere til disse assistentene, og fortsatt ivareta sitt ansvar på en reell måte. Praksis synes å undergrave det konstitusjonelle prinsippet.

Vi har fått begrepet "departementets politiske ledelse" som omfatter statsråd, statssekretær(er) og politisk(e) rådgiver(e). I praksis opptrer alle disse med instruksjonsmyndighet (gjerne uformelle "politiske signaler") overfor embetsverket. Instruksjonsmyndigheten speiles også i de fleste av organisasjonsdiagrammene som ligger på departementenes hjemmesider, se boks nedenfor. Diagrammene varierer litt departementene imellom, men i hovedsak ligger statssekretærene og ofte også politiske rådgivere i styringslinjen mellom statsråden og departementsråden. Dette kan best leses slik at alle disse har instruksjonsmyndighet overfor embetsverket, og at departementsråden rapporterer til statssekretæren. Det siste kan umulig være tilsiktet, men slik står det altså tegnet. – En annet formell indikasjon på statssekretærenes instruksjonsmyndighet gjelder praksis ved statsrådets fravær. Da opererer en statssekretær som statsrådets stedfortreder innad, og til tider også utad i forhold til mediene, besøkende, osv. Ved litt langvarige fravær ivaretas departementets saker i regjeringen, og i forhold til Stortinget, av et annet regjeringsmedlem som oppnevnes for dette i statsråd. Slike oppnevninger ledsages av offisielle kunngjøringer av typen "Den daglige ledelsen av departementet ivaretas av

statssekretær NN". Da har vi den situasjonen at departementets embetsverk instrueres formelt av en politisk ledelsesperson som forfatningen ikke anerkjenner som ansvarlig i forhold til regjeringen og Stortinget. Denne praksisen burde de rettslærde se nærmere på.

Så langt formalitetene. Jeg nevner disse eksemplene som prinsippløse uttrykk for prinsippløs praksis. Men de er heller ikke mer, for de færreste bryr seg om styringslinjer, fullmakter og ansvar i det daglige arbeidet. Der råder den realiteten at 87 politikere bestemmer hva og på hvilken måte de finner for godt. Det dreier seg om en gjennomgripende kultur for sammenblanding av politikk og forvaltning, hvor policy og enkeltsaker går om hverandre, og hvor muntlige "signaler" og personlige e-poster konkurrerer fremgangsrikt mot journalførte instruksjoner og dokumentert saksbehandling. Den foreliggende saken gir offentligheten et glimt gjennom nøkkelhullet til dagens departementale virkelighet. Det ville naturligvis vært storartet om man ble drevet av publisiteten til å stramme opp systemet i retning av bedre konstitusjonell orden, men det synes per dato ikke å ligge i kortene. Utsagnet om at uansett organisering er statsråden alene politisk ansvarlig for handlinger i departementet må sees i lys av at styringssystemets struktur og praksis umuliggjør et entydig og dokumentert lederskap. Det er systemet som trenger oppstramning, ikke en tilfeldig statsråd i rollen som syndebukk.

Departementenes organisasjonsdiagrammer.

Gjennomgang av departementenes nettsider viser fire ulike modeller:

- I) Ikke noe organisasjonskart som angir styringslinjer. Dette gjelder Fornyingsdepartementet, Justisdepartementet, Miljødepartementet og Utenriksdepartementet. På Justisdepartementets nettside sies det imidlertid klart at *Justisministeren* har tre statssekretærer og en politisk rådgiver. (Juristene har i alle fall formene i orden, på papiret.)
- II) Statsråd og statssekretær(er) ligger i linjen over departementsråden, mens rådgiveren rapporterer til statsråden. Kommunaldepartementet og Olje- og energidepartementet har denne modellen.
- III) Den politiske ledelsen er samlet i en "boks" som har styringslinje til departementsråden. Dette gjelder Forsvarsdepartementet, Helsedepartementet, Næringsdepartementet og Samferdselsdepartementet.
- IV) Statssekretær(er) og politisk rådgiver ligger alle i linjen mellom statsråden og departementsråden. Dette gjelder alle departementer som ikke er nevnt ovenfor.