

Eivind Tesaker
Avdelingsdirektør
Kulturdepartementet

Oslo 30.9.2016

Arbeids- og sosialdepartementet
PB 8019 Dep
0030 Oslo

Innspill til varslingshøring

1. En bedre fungerende yringsfrihet i offentlig forvaltning

Jeg viser til høringsbrev 20.6.2016 og Innst. 205 S (2015-2016). Det er en viktig erkjennelse av Stortinget og Arbeids- og sosialdepartementet at yringsfriheten og varslingsreglene ikke gir så godt varslervern som lovgiver har ønsket. Særlig viktig er denne erkjennelsen i staten. Nylig ble en mann dømt i Nord-Hordaland tingrett for drap på en 8 år gamle jente. Drapet ville ikke blitt oppklart om ikke en polititjenestemann hadde talt imot sin egen ledelse gjennom to år og holdt fast på de forhold som førte til oppklaring.

Stortinget forsterket i 2004 ansattes yringsfrihet ved endringen i Grunnloven § 100. Dagens regler for varslingsvern i arbeidsmiljøloven ble iverksatt fra 2007. Når Stortinget i Innst. 205 S (2015-2016) og høringsnotatet påpeker at halvparten av de som er kjent med kritikkverdige forhold unnlater å varsle av frykt for sanksjoner, bør årsaken til dette klargjøres nærmere.

Min arbeidserfaring etter snart 25 år som statsansatt tilsier at det de siste ti år har utviklet seg en ny type ledelse med økt administrativt styringsfokus og redusert forståelse for intern og ekstern meningsbrytning og kritikk. Dette har svekket den fakta- og fornuftsbaserte styring i staten. Denne utvikling må etter mitt skjønn snus før man kan forvente at yring og varsling fungerer bedre innad i offentlig sektor. Før en slik holdningsendring er gjennomført vil ytterligere lovregler om varslings sannsynligvis ha begrenset effekt, og kanskje virke mot sin hensikt.

Jeg viser også til at et bredt sammensatt dansk utvalg i 2015, i *Betænkning om offentlig ansattes yringsfrihet og whistleblowerordninger* (Betænkning nr 1553), kom til at ytterligere lovregler om varslings ikke ville styrke varslervernet. Dette til tross for at dansk rett har en mindre uttrykkelig lovregulering av ansattes yringsfrihet og varslervernet, enn den som er vedtatt i Norge fra 2004.

2. Hovedproblem 1 – Personlojalitet erstatter systemlojalitet

Det er min erfaring at hovedproblemet med praktisering av yring og varslings de senere år er knyttet til en teknologisk og administrativ modernisering av offentlig sektor. Dette har skapt et ensidig fokus på gjennomføring av reformer, og for lite fokus på kvaliteten i de reformer som gjennomføres. Demokratiske grunnverdier som motforestillinger og kritikk er sett på som trusler mot endring og fremskritt. Mange statlige lederes kunnskap om og respekt for motforestillingene som middel til å skape kvalitet er svekket.

Dette er en hovedårsak til nedgangen i produktivitet utviklingen i sentralforvaltningen, jf Produktivitetskommissjonens andre rapport NOU 2013:3, hvor det på side 169 blant annet heter:

Antall ansatte i departementene utgjør en liten andel av samlet offentlig sysselsetting. Det er likevel påfallende at antall ansatte fortsetter å vokse, selv om mange forvaltningsoppgaver er flyttet til direktorater og andre underliggende institusjoner. Økt produktivitet, bl.a. gjennom bedre bruk av IKT, burde gjøre det mulig å redusere sysselsettingen i departementene.

Samtidig har begeistringsbasert ledelse gitt et økende individfokus internt i offentlig sektor. Kritik innad blir sett på som illojalt mot den som utfører de oppgaver som kritikken berører. Igjen er den nevnte Monica-saken en god illustrasjon, hvor den som kritiserte etterforskningen av Monicas død ble nektet å mene noe om en sak som han ikke hadde ansvar for.

Hvis ledere og ansattes personlige interesser og frykt for kritikk på denne måten settes foran organisasjonens funksjon og fellesskapet behov for kvalitet og effektivitet, svekkes statlig forvaltning. Dette påpeker også den anerkjente statsviteren Francis Fukuyama i boka *Political order and political decay* (2014). Han mener de administrative reformer som er gjennomført i USA og Storbritannia de siste 30 år (og som er kommet til Norge de siste 10-15 år) har gitt et demokratisk forfall i statens sentrale institusjoner og i måten politikk utøves på. I kapittelet *Good Government, bad Government* skriver han blant annet:

Personlojal ledelse kan være vanskelig å endre, fordi den bygger på godt organiserte nettverk. (...) Personlojal styring ligger i vår natur, og vil gjenoppstå på ny hele tiden. Et moderne, personuavhengig statsstyre risikerer alltid tilbakefall.

3. Hovedproblem 2 – Evnen til å erkjenne feil

Store deler av de ansatte i sentralforvaltningen har det siste tiår sett med undring på ukritisk ressursbruk, stillingsvekst og dårlig kvalitetssikret digitalisering og administrasjon. Mange har samtidig forstått at det ikke er ønskelig med intern kritikk mot kvaliteten på de mange reformene.

Som produksjonsrettet fagperson har jeg gjennom flere år påpekt at regelvedlikehold og utadrettet produktivitet er blitt skadelidende på grunn av forfall i den interne grunnkompetanse og effektivitet. Dette har gjort at viktige samfunnsverdier ikke blir oppdatert og vedlikeholdt, og individuelle rettigheter for borgeren forsvinner fordi lovverket ikke tilpasses samfunnsutviklingen og ny teknologi. Samtidig går kunnskapen om og respekten for grensene for lovlig maktbruk i staten ned. Dette gir økt bevisst og ubevisst misbruk av statlig makt.

Jeg har brukt min ytringsfrihet i offentlighet for å illustrere nedgangen i produktivitet og kompetanse med eksempler fra egen arbeidsplass. Bakgrunnen for dette er nettopp at interne ytringer om slike spørsmål forties internt, med den følge at kritiske ytringer forstummer. Får å få en opplyst offentlig debatt om disse spørsmålene trengs konkrete eksempler fra det virkelige liv.

I 2015 utga jeg debattboka *Departementet*, med kritisk blikk på utviklingen i sentraladministrasjonen. Regjeringsadvokat Sven Ole Fagernæs forklarte i et møte knyttet til bokutgivelsen, at kritikk mot ledere i staten i liten grad nytter, fordi man ikke kan forvente at ledere i staten erkjenner feil. Uttalelsen er etter mitt skjønn oppsiktsvekkende. For hvem vil fremføre kritiske ytringer eller varsle hvis man vet at sjefen uansett ikke vil innrømme feil eller skifte mening? Jeg tok derfor uttalelsen opp i en kronikk i VG 10.2.2015, se vedlegg 1.

Det å kunne skifte mening og erkjenne feil når sunn fornuft og de faktiske forhold tilsier det, er et kvalitetsmerket for en demokratisk leder. Dette må statens ledere lære, dersom varslingsinstituttet skal fungere slik Stortinget har forutsatt.

4. Eksempler fra Kulturdepartementet

Kvalitet og effektivitet har gått ned i sentralforvaltningen de senere år, ifølge Produktivitetskommissjonen. På min arbeidsplass mangler en lang rekke teknologitunge lovverk oppdatering, og innvandringsrelevante regler om tro- og livssyn har vært utdatert og uendret i over ti år. Statsråd Torhild Widvey beordret i august 2015 en full omorganisering av departementet, for å bidra til økt handlekraft. Da det nyorganiserte departementet i januar 2016 skulle sette sin nye handlekraft ut i livet presenterte den administrative ledelsen følgende hovedmål i 2016 for departementets ansatte:

Kulturdepartementet evner å sette de ulike politikfeltene i et helhetlig perspektiv og ivaretar rollen som politikkgjennomfører gjennom ivaretagelse av forvaltningsmessige oppgaver og etatsstyring/eierstyring i tråd med gjeldende lover, regler og politiske retningslinjer og departementets mål og prioriteringer.

De fleste medarbeidere forstår at mål som ikke handler om noe som helst, er dårlige mål. Innholdsløs ordkunst skaper handlingslammelse og vantrø. Det relevante i forbindelse med en varslingshøring er imidlertid å peke på at ingen ansatte turte å ta dette opp med departementets ledelse, selv om formuleringen ble omtalt som uforståelig og latterlig i møte etter møte. Først etter at formuleringen var tatt med som et eksempel på problematisk ledelse i en sivil stevning til Oslo tingrett, ble formuleringen korrigert. Slik ledelse svekker offentlig sektor.

Offentlig sektor har en rekke viktige og interessante oppgaver. Svekket kvalitet i styring og administrasjon gjør at de medarbeidere som ser forfallet, lettere gir opp. Mange slutter eller tier. Når jeg i samtale med den administrative lederen av departementet peker det at flinke folk, også på øverste ledernivå, slutter på grunn av den ledelse som utøves, er svaret ikke; *Takk for at du sier fra. Dette må vi gjøre noe med.* I stedet er svaret: **Bevis det!** Slik ledelse svekker offentlig sektor.

Mitt inntrykk er at slik svekket demokratisk grunnkompetanse og ryggmargsrefleks, ikke bare gjelder min arbeidsplass. Jeg tror slik ledelse er den viktigste årsaken til at varslingsreglene er til debatt i Stortinget bare ti år etter at vi fikk et sterkere varslingsvern enn de fleste andre land. Personlojal styring og ledere som sanksjonerer varsling og ytring for å beskytte seg selv, er blitt et økende problem. Slik ledelse må korrigeres fra toppen før det blir bedre rom for ytringer nedover i de statlige virksomhetene. Slik korrigerings må skje gjennom bedre opplæring og kvalitetssikring av statlige ledere.

Jeg har høsten 2016 pekt på disse utfordringene i samtaler med departementsråden i Kulturdepartementet. Min oppsummering av samtalene 18.8. og 27.9. fremgår av vedlegg 2 og 3.

5. Innspill til høringen

Jeg utelukker ikke at de foreslåtte endringer vil styrke varslervernet i visse tilfeller. Blant annet omfatter varslingsinstituttet også varsling om straffbare forhold. Slik varsling er særskilt krevende, fordi regler om vern mot selvinkriminering gjør at den som varsler ikke kan forvente at den varslingen gjelder erkjenner de faktiske forhold. Jeg antar at noen varslere i slike situasjoner vil kunne være tjent med de foreslåtte regler om taushetsplikt i § 2A-4. Kanskje vil også noen ha nytte av at flere arbeidsplasser får plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling, som foreslått i § 2A-3.

Men ytringsfrihet og varsling bør ses under ett. Mange og stadig nye regler om håndtering av varsling kan stigmatisere varslingsinstituttet og svekke lysten til å varsle. For stort fokus på varsling kan også skade lysten til kritisk meningsbrytning. Og stadig nye regler kan bli en unnskyldning for

ikke å gripe godt nok fatt i det som er det underliggende hovedproblemet; manglende kunnskap og respekt for de demokratiske prinsipper og grenser for statlig ledelse.

Den danske Betænkning 1553 ser mekanismene ytring og varsling i sammenheng. Utredningen inneholder mange gode vurderinger av faren for misbruk av varslingsinstituttet, faren for økt byråkratisering, og faren for uheldig stigmatisering av varsleren og den varslingen gjelder. Økt fokus på varsling, kan svekke lysten til alminnelig sunn, kritiske ytring, av frykt for å bli viklet inn i en uønsket varslingsprosess.

Forstandsbasert meningsbrytning forutsetter at ansatte ser at ytringer og varsling bli møtt med bekræftelse, og eventuelt saklige, forstandsbaserte korrigeringer. Hvis ytringer møtes med fortielse eller sanksjoner stopper de forstandsbaserte ytringene opp. Dette gir en ovenfra og ned-styring uten de motforestillinger som skal skape kvalitet i virksomheten og demokratiet.

Vi kan ikke ha ledere på administrativt eller politisk nivå i staten som faser ut av bevisstheten de deler av virkeligheten som de ikke liker. Statlig styring må skje på grunnlag av fakta og forstand.

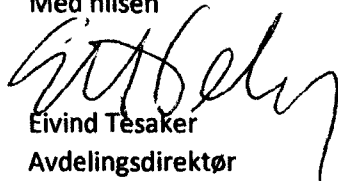
Arbeids- og sosialdepartementet bør ta initiativ til omfattende bevisstgjøring og holdningsendring. Dette krever tydelig bedring i opplæring og kvalitetssikring av lederfunksjonene i staten. Først når holdningsendringen er reell og synlig for de ansatte vil kritisk meningsbrytning og varsling igjen kunne virke som forutsatt.

Monika-saken handlet i utgangspunktet ikke om maktmisbruk, men om for dårlig kvalitet på statens tjenester (dvs politiets etterforskning). Måten den kritiske ytringen ble håndtert på av politiledelsen gjorde saken til en sak om maktmisbruk og polititjenestemannen til en varslere.

Dette illustrerer sammenhengen mellom ytring og varsling. Målet i staten må være at kvaliteten innad opprettholdes gjennom kritisk ytring, og at varsling ikke er nødvendig annet enn i særskilte unntakstilfeller. For å nå dit, bør kritisk ytring og varsling utredes i sammenheng før det vedtas nye lovgrep i varslingsinstituttet.

Denne høringsuttalelsen står for min egen regning, og er ikke innsendt på vegne av Kulturdepartementet. Uttalelsen er forelagt for min departementsråd. Departementsrådets merknad fremgår av vedlegg 4.

Med hilsen

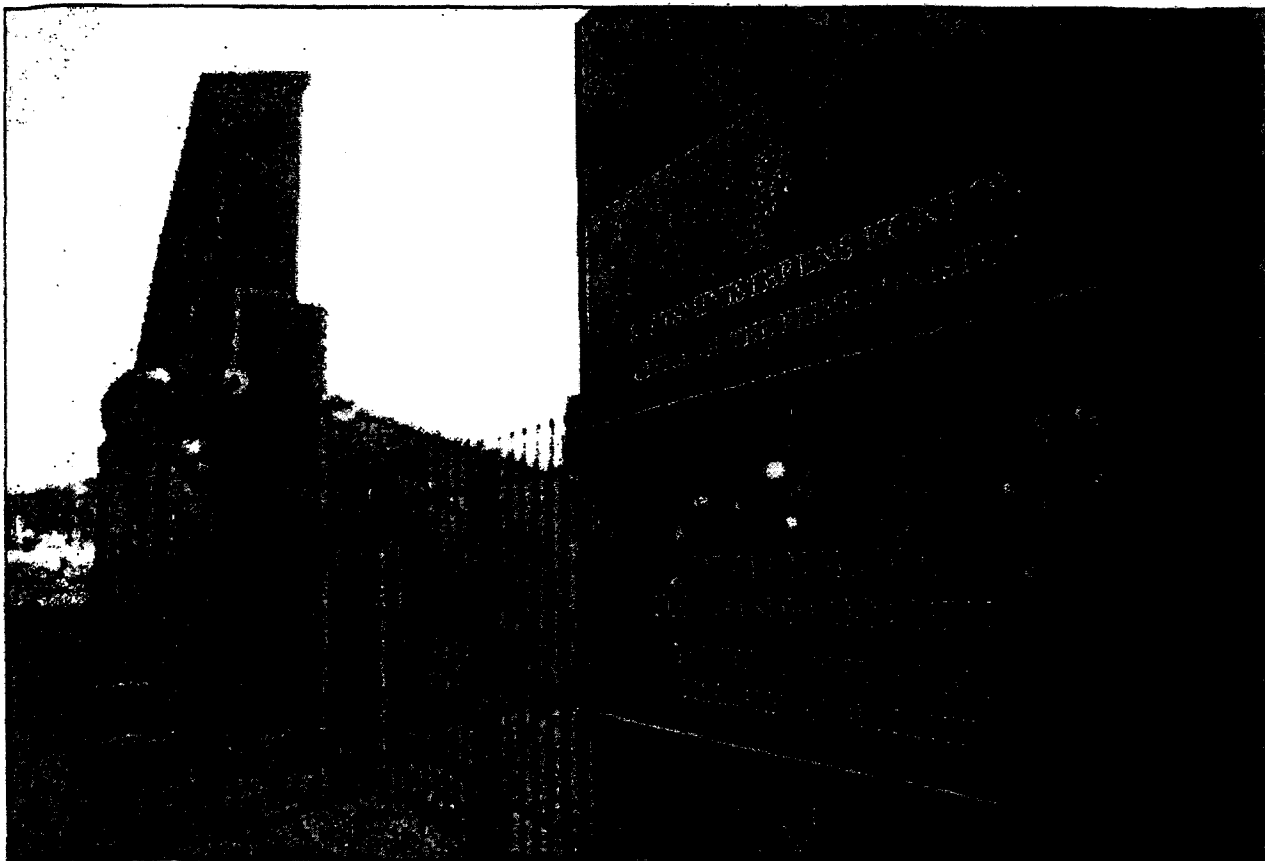


Eivind Tesaker
Avdelingsdirektør
Kulturdepartementet

4 vedlegg

Kopi: Kulturdepartementet

Kronikk: Bør statlige ledere erkjenne feil?



HYSJ-KULTUR: – I den delen av staten hvor statlige ansatte bare yter tjenester til hverandre vokser stadig. Innen i staten er nok den kritiske debatt ikke like god. Mange steder råder taushet om det som ikke virker, skriver Eivind Tesaker.
Foto: FRODE HANSEN, VG

(VG) 10.02.2015 10:33 - oppdatert 10.02.2015 10:34

I staten går antall ansatte opp og effektiviteten ned. Regjeringen har nedsatt en produktivitetskommisjon, blant annet for å finne årsaker til at statlige effektiviseringsreformer ikke har virket som forventet. Samtidig mener mange at man ikke kan forvente at statlige ledere erkjenner feil. Også regjeringens egen advokat mener dette, hvis jeg forstår ham rett.

Eivind Tesaker, Avdelingsdirektør, Kulturdepartementet og aktuell med boken *Departementet*.

Nylig var New Public Managements far i Norge. Professor Christopher Hood fra Oxford University synes i dag det er pinlig å bli omtalt som far til verdens mest kjente administrative reform. Han sa på en konferanse for statlige ledere at det var trist å se hvordan en akademisk teori ble gjort om til et evangelium. Enhver teori krever motforestillinger og praktiske erkjennelser, og må alltid testes med et kritisk blikk.

Hva betyr det for ytringsklimaet i offentlig sektor hvis statlige ledere ikke erkjenner hva som virker og ikke virker, etter to tiår år med offentlige styringsreformer og nytt digitalt byråkrati?

VG følger

Solberg-regjeringen

DELTA I DEBATTEN?

Send ditt innlegg til
debatt@vg.no

eller

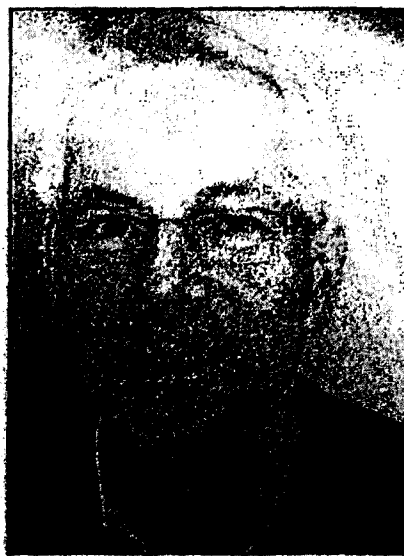
SMS med kodeord sidet
til 2200

20 år med reformer

I England tok det 11 år og 150 milliarder kroner før det nasjonale helsevesenets største IT-skandale ble stanset. *The Titanic of all IT-disasters* er skandalen kalt. I 11 år ville ingen ledere erkjenne hva som ikke virket i britiske helsearbeideres nye datahverdag.

I offentlig administrasjon er det økt fokus på hvordan man skal lede, og hvordan man skal bli ledet. Det er økt fokus på hvordan man skal arbeide og hvordan man skal samarbeide. *Manuelle rutiner blir automatisert, og papir blir erstattet av digital saksbehandling.*

Noen steder går arbeidet raskere. Andre steder trengs det stadig flere ansatte enn før, for å avhjelpe nye internsystemer, kontrollordninger og uforutsette tekniske problemer.



Ervind Tesaker.

Foto: DREYER.

Jakten på sannheten

På min arbeidsplass har vi de siste ti år blitt stadig flere ansatte, mens antall produserte saker er gått ned. I ti år har vi offisielt drevet elektronisk saksbehandling, mens papirforbruket har gått opp.

Gapet mellom teori og virkelighet skaper frustrasjoner og forsinkelser. Men en reell debatt om hva som virker og hva som ikke virker er ofte ikke ønskelig. På ti år er jeg aldri spurt om hva som virker godt eller dårlig med elektronisk saksbehandling. I 2013 svarte nesten halvparten av mine kolleger at de elektroniske hjelpemidlene ikke virket hensiktsmessig. Men hva som er galt er de ikke spurt om. Samtidig var det kun 16,7 prosent av mine kolleger som var helt enig i at man trygt kunne varsle fra om kritikkverdige forhold i departementet.

Den del av staten som yter tjenester til brukere ute i samfunnet blir ofte kritisert i offentlighet. Reforme og IT-problemer i NAV, helsevesenet, politiet, blir kjent og debattert. Og kanskje forbedret.

Men den delen av staten hvor statlige ansatte bare yter tjenester til hverandre vokser stadig. Innad i staten er nok den kritiske debatt ikke like god. Mange steder råder taushet om det som ikke virker. Kritikk mot reformer er mange steder blitt tabu. Offentlige virksomheter bedre til å tilsløre og unngå ubehagelige realiteter. Og alternative synspunkter til den rette lære, blir besvart med fortielse og sanksjoner.

Howdan skal Produktivitetskommissjonen vite hva som virker og ikke virker i staten, hvis statlige ledere ikke vil erkjenne hva som fungerer godt og hva som fungerer dårlig? Hvem skal produktivitetskommissjonen spørre?

De statsansattes rolle

En statsråd trenger ikke å erkjenne feil for andre enn Stortinget. Statsråden er valgt til å lede, og står bare til ansvar for folket gjennom stortingsvalg, og gjennom Stortingets beslutninger. En departementsansatt, som ikke er politiker, skal være lojal mot sin statsråd, og ikke kritisere regjeringens politikk offentlig. Men en departementsansatt skal også være lojal mot konstitusjonen, og bidra til at statens oppgaver ivaretas effektivt, i tråd med prinsippene i Grunnloven og de vedtak Stortinget fatter.

I 2004 endret Stortinget Grunnloven for å styrke ytringsfriheten, blant annet for ansatte i offentlige virksomheter. Ti år etter var altså bare 16,7 prosent av de ansatte i Kulturdepartementet helt enig i at man trygt kunne varsle fra om kritikkverdige forhold på jobben. 69 prosent av de ansatte var ikke sikre på at man kan si fra når noe er galt.

Kritisk debatt også internt

Jeg har etterlyst bedre systemforståelse og rolleforståelse på min egen arbeidsplass. Ledere i staten må erkjenne når noe går galt, og jakte på stadig nye sannheter sammen med storsamfunnet og egne ansatte. Dette krever kritisk debatt innad i staten. Men hvis statlige ledere og regjeringens advokat mener man ikke kan forvente at statlige ledere erkjenner feil, forsvinner grunnlaget for ytringsfriheten innad i staten.

Ytringsfrihet på arbeidsplassen skal sikre *demokrati, sannhet og individets frie meningsdannelse*, står det nå i Grunnloven. Stortinget vil ha *meningsbryting, ikke fortielse og sanksjoner*. Vet vi om ytringsfrihetsreformen til Stortinget virker som den skal i staten? Eller er det antidemokratiske holdninger på vei inn i offentlig sektor?