Stat & Styring | Universitetsforlaget

Årgang 34, nr. 4-2024, s. 63–68
ISSN online: 0809-750X
DOI: https://doi.org/10.18261/stat.34.4.10

Delegering og etatsstyringens rettslige rammer

Tarjei Ellingsen Røsvoll
Førsteamanuensis Høgskolen i Innlandet
tarjei.rosvoll@inn.no

Etatsstyringen er en av de viktigste måtene politikk gjennomføres på i den moderne forvaltningen. Dette arbeider er stort sett organisert rundt et skille mellom etatsstyring, økonomistyring og faglig-juridisk styring. Men er dette korrekt og er det effektivt?

Etatsstyringen er en av de viktigste måtene politikk gjennomføres på i den moderne forvaltningen. Om man med etatsstyring mener den *samlede* styringen, så utgjør den en stadig viktigere oppgave for alle departementer. Den historisk viktigere styringen via klage og (rettslig) instruks har imidlertid blitt supplert, erstattet og differensiert fra økonomisk-administrative styringsformer (MRS, risikostyring, økonomistyring, etc.). Tendensen går i retning av et *splintret hierarki*, der den juridisk-faglige styringen skjer i én styringslinje, mens den politisk-økonomiske skjer i en annen.[1] Det er ingen ny innsikt at dette skaper strukturelle motsetninger og problemer i forvaltningen.[2] Disse motsetningene kan imidlertid løses gjennom å fastholde rangordningen mellom ulike styringsmekanismer og at delegerende organer har et *hierarkisk ansvar* for å sikre at styringssignalene de sender, ikke kolliderer.

Etatsstyringens rettslige rammer har tidligere vært underlagt begrenset rettsvitenskapelig forskning. I denne artikkelen vil jeg utdype denne (tredje)delen av min avhandling *Delegering: Et kritisk bidrag til rettsvitenskapens tenkning om forvaltningens organisering.*

Grunnloven er som vanlig utgangspunktet, men den interne styringen av forvaltningen er ikke eksplisitt regulert. Den norske forvaltningens virksomhet er imidlertid gjennomgående basert på delegering fra Stortinget og regjeringen. Det finnes ingen fullstendig og samlet oversikt over hvem som har ansvar og myndighet, men for å innfri forfatningens krav skulle man i teorien kunne rekonstruere en slik oversikt. Denne (teoretiske) kjeden sikrer at enhver forvaltningsvirksomhet utgår fra Stortinget og har *demokratisk forankring*.

1. Se Jostein Askim: «The Role of Performance Management in the Steering of Executive Agencies: Layered, Imbedded or Disjointed?», *Public Performance and Management Review*, 2015, s. 365–394 for en empirisk studie.
2. Blant andre Inger-Johanne Sand: *Styring av kompleksitet. Rettslige former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning*, Fagbokforlaget, 1996 og Ove Kaj Pedersen: *Konkurrencestaten*, Hans Rietzels Forlag, 2011.

Copyright © 2024 Artikkelforfatter(e). Denne artikkelen er publisert med åpen tilgang (open access) under vilkårene til Creative Commons CC BY 4.0-lisensen (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



Artikkelforfatteren skriver at forestillingen om at en statsråds muligheter til å styre påvirker hans/hennes parlamentariske ansvar er feil. Illustrasjonsfoto: Stortinget.

Det samme utgangspunktet krever at de som har utpekt sine representanter, fører en grad av *kontroll* med dem.[3] Delegering er med andre ord en legitim måte å utvide demokratiets ambisjoner på ved å tildele ansvar og myndighet til et permanent embetsverk, samtidig som dette embetsverket knyttes sammen i en hierarkisk enhet under politisk styring og kontroll.

Forvaltningspolitikkens historie kan med fordel også forstås som en utfoldelse av delegeringsinstitusjonens indre logikk. Økte ambisjoner forutsetter sterkere differensiering og kompleksitet i forvaltningens institusjonelle oppbygning. Dette skaper behov for mer komplekse og differensierte styrings- og kontrollformer. Utviklingen fra detaljlovgivning og instruks til rammelover og rundskriv, og deretter videre fra rettslige til økonomisk-administrative styringsstrukturer, skaper likevel nye problemer.[4]

Delegering og ansvarspulverisering

Både Stortinget og regjeringen har i utgangspunktet kompetanse til å delegere sine oppgaver og sin myndighet nedover i forvaltningen.[5] Et sentralt hensyn er likevel at delegeringen ikke skal påvirke *ansvaret* til disse institusjonene, eller ansvaret til lavere organer når disse (videre)delegerer. I avhandlingen viser jeg riktignok at dette er en sannhet med store modifikasjoner. Statsrådenes *konstitusjonelle ansvar* overfor *riksrett* påvirkes ved delegering. Og

3. Se bl.a. Torkel Opsahl: *Delegasjon av Stortingets myndighet,* Oslo, Tanum, 1965 s. 218.
4. Se generelt Tore Grønlie: *Sentraladministrasjonens historie etter 1945, ekspansjonsbyråkratiets tid 1945–1980, bind 1*, Fagbokforlaget, 2009 og Tore og Flo Grønlie, Yngve: *Sentraladministrasjonens historie etter 1945: Den nye staten? Tiden etter 1985,* Bergen, Fagbokforlaget, 2009.
5. De andre hovedproblemene i avhandlingen angår når delegering kan skje, og hvem dette kan skje til.

når staten eller kommuner delegerer til andre rettssubjekter, påvirker dette deres *erstatningsansvar*. Dette har sammenheng med at delegering skaper avstand, begrenser innflytelse og styringsmuligheter.

At statsrådens *parlamentariske* ansvar påvirkes av styringsmuligheter, har blitt ymtet om siden Kings Bay og feilaktig gjentatt senere.[6] Formelt sett er det nemlig helt feil. Det er ingen *rettslig* betingelse for parlamentarisk ansvar at statsråden har muligheten til å styre, eller har noen form for personlig skyld.[7] Det riktige er at statsrådens styring og (mangel på) kontroll er viktig for de *politiske prosessene rundt* et eventuelt mistillitsforslag. Det er opp til Stortinget å vurdere om de har tillit til statsråden. Jussens oppgave er å sikre et *grunnlag* for å foreta denne vurderingen. I avhandlingen argumenterer jeg for at dette er en viktig funksjon for det jeg kaller det *hierarkiske ansvaret*.

Forvaltningen er bygget opp som et hierarki basert på delegeringer mellom hvert ledd (og tidvis på kryss og tvers). Hver av disse delegeringene tildeler oppgaver og ansvar til delegaten. Men delegeringen skaper eller utløser også det jeg kaller et *hierarkisk ansvar* for det delegerende organet. Dette er en særskilt *forvaltningsrettslig* ansvarsform, som ikke egentlig har blitt gitt et navn i tidligere juridisk litteratur, eller som har vært blandet sammen og omtalt som et parlamentarisk eller konstitusjonelt ansvar. Imidlertid er det hierarkiske ansvaret noe mer generelt og oppstår også når kommuner eller andre rettssubjekter delegerer. Enkelte deler av dette ansvaret er også særregulert, som i Reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten.

Ansvarsformen sikrer at alle delegater innlemmes i en hierarkisk kjede, fra topp til bunn. Ansvarets nærmere innhold er komplekst, og detaljene må naturligvis utebli her.[8] Det sentrale innholdet i ansvaret er imidlertid todelt. Det delegerende organet må både sikre *forsvarlig organisering* av delegatens oppgaveløsning og at delegaten har *tilstrekkelig autonomi* til å løse oppgavene. Det hierarkiske ansvaret gir ikke frikort for overstyring, men skal sikre både demokratisk legitimitet og faglig autonomi.

Betydningen av det hierarkiske ansvaret

Man kan skille mellom *minstekrav* til styringen og kravene til styring som følger etter en helhetsvurdering. Minstekravene er slike som alltid skal innfris, og vil typisk handle om at organet må ha de institusjonelle forutsetningene for å i det hele tatt kunne ivareta sin forpliktelse til å styre og kontrollere delegaten. Det delegerende organet må for eksempel ha *mulighet* (altså instruksjonsmyndighet) til å styre og kontrollere og tilstrekkelig faglig kompetanse og institusjonell kapasitet til å faktisk føre kontroll. Svakere organisasjoner i kommunesektoren er sårbare for å ikke innfri disse minstekravene, typisk ved delegering til private. Men også departementer står i fare for å tømme sin egen faglige og juridiske kompetanse når de setter ut store områder til direktorater, oppretter særskilte klageorganer, eller man skaper lange styringskjeder der lavere nivåer videredelegerer. Det kan i så fall stride mot det hierarkiske ansvaret om departementet ikke kan føre eller ikke faktisk fører noen nærmere kontroll med lavere nivåer.

---

6. Jeg gjennomgår oppfatningene i kapittel 5 punkt 5.3.1. Se opprinnelig Ot.prp. nr. 22 (1964–1965) Om lov om visse statsbedrifter m.m. s. 75. I den politiske diskusjonen, se særlig Statsråd Trasti St.tid 1965 Om den administrative ordningen og forvaltningen i Industridepartementet s. 3975.
7. Se for eksempel allerede Gerhardsen IIIs tiltredelseserklæring: St.prp. nr. 121 (1955) Tiltak for å lette den administrative arbeidsbyrden for statsrådene m.v. s. 1: «Statsråden er konstitusjonelt ansvarlig for alle avgjørelser som departementet treffer og Stortinget kan til enhver tid holde han ansvarlig for det som foregår i forvaltningen.»
8. For en mer detaljert gjennomgang, se avhandlingens kapittel 7.

Et praktisk viktig problem er at det offentlige ofte setter ut saksbehandlingsoppdrag til private konsulentfirmaer, fordi man selv mangler kompetanse eller kapasitet. Spørsmålet man da må stille seg, er hvordan en virksomhet som mangler kapasitet og kompetanse, skal kunne kontrollere den delegaten man har satt ut oppdraget til.

Ansvaret for å sikre forsvarlig organisering skal bidra til at delegaten har de juridiske, økonomiske og faglige ressursene som er nødvendig for å håndtere den oppgaven man har tildelt dem. Spesielt viktig er lovpålagte krav. Det kan handle om å kontrollere at lovtolkningen er innenfor det forsvarlige, at saksbehandlingsregler etterleves, bruk av tvang reduseres, og at borgere faktisk mottar sine rettigheter. Omfanget av kontrollen må tilpasses mange faktorer, og det sentrale er kvaliteten, ikke kvantiteten på styringsinformasjonen som produseres. Det er forskjell på å delegere kompetanse som det delegerende organet skal behandle klager på, og å sette ut ansvaret for et sykehjem. Noen spørsmål kan kontrolleres effektivt med enkle målinger og indikatorer, mens andre må følges opp med stedlig tilsyn og dialog.

Et godt eksempel på at minstekravene til styring ikke kunne etterleves, stammer fra NAVs innhenting av arbeidsmarkedsbedrifter. Her manglet NAV faglige forutsetninger for å foreta de nødvendige konkurranserettslige vurderingene av om tiltaksbedrifter også eide virksomhet i konkurranse med bedriften, og ble rettmessig kritisert av riksrevisjonen.[9]

Kontrollformene må også tilpasses historisk erfaring og tillit mellom organene. Har man delegert til en veletablert institusjon, kan styringen være annerledes enn hvis oppdraget ble gitt til et enkeltmannsforetak. Tilsvarende må *dårlige* erfaringer sørge for at man styrer delegaten slik at feilene rettes opp. Vet departementet at NAV feilpraktiserer trygdereglene, *skal* man gripe inn. Illustrerende her er Sivilombudets kritikk av UDI, som over lengre tid har overlatt saksforberedelse til politiet, samtidig som de var klar over at politiet hadde alvorlige restanseproblemer.[10] I slike tilfeller må det vurderes å trekke delegeringen tilbake og varsle overordnet organ.

Å få armene til å snakke sammen

Plikten til å styre og kontrollere kan oppsummeres som en plikt til å sikre at delegaten har den nødvendige juridiske myndigheten, faglig kompetanse og økonomiske ressurser. Ut over dette vil det være et begrenset behov for å føre omfattende kontroll. Tvert om: Den moderne forvaltningen preges kanskje oftere av *overdreven* og *selektiv* kontroll enn *mangel på* kontroll. Det hierarkiske ansvaret handler derfor også om å sikre at delegaten har tilstrekkelig autonomi til å håndtere oppgavene.

Delegeringsreglene skal ikke bare sikre interessene til det delegerende organ, men også *delegatens*. Så lenge delegeringen er virksom — men den kan naturligvis kalles tilbake i sin helhet — skal det delegerende organet sikre at delegaten har forsvarlige institusjonelle betingelser for å løse sine oppgaver, og ikke overbelaste denne med kontrollkrav. De lavere nivåene i forvaltningen er ikke bare redskaper for de høyere, men har en berettiget interesse i å få håndtere oppgaver de har blitt tildelt på forsvarlig vis, og over tid lære, utvikle kompetanse og bygge opp sin egen institusjonelle kapasitet.

Fragmenteringen i faglige, juridiske, økonomiske, mål- og resultatbaserte, risikobaserte og sikkert enda flere styringsformer skaper her problemer. Samtidig mangler det en *institusjonell koordinasjonsmekanisme* for å håndtere spenninger mellom styringssignalene. Veilederen om styring i staten fra 2005 anbefaler tvert om at man *bør skille* ulike sider av styringen

9. Riksrevisjonen: *Dokument 1: Undersøkelse av anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak i NAV,* (2019–2020), s. 36.
10. SOM-2022-3856, SOM-2022-1160 og SOM-2020-326.

fra hverandre.[11] Denne anbefalingen reflekterer dårlig at det hierarkiske ansvaret er et *samlet* ansvar for delegatens virksomhet.

I NOU 2023: 11 *Raskt og riktig* er utvalget for eksempel tydelig på at saksbehandlingsregler ble brutt som følge av at NAV ble styrt for strengt på saksbehandlingstid i førsteinstans.[12] Dersom den juridisk-faglige delen av styringsapparatet hadde vært koblet på, ville dette antakeligvis vært problematisert langt tidligere. Man ville da kunne peke på risikoen for at en ensidig styring på saksbehandlingstid i førsteinstans ville få konsekvenser for den samlede behandlingen.

Sammenhengende styring

Viktigheten av å koordinere styringssignalene bør understrekes fordi alternativet er at ansvaret «delegeres» til delegaten. Fordi delegaten ikke kan forandre sine egne betingelser, må den reelt sett *prioritere*. Samtidig kan den vise tilbake til de uforsvarlige rammene som forklaring på at man (for eksempel) måtte nedskjære tjenestetilbudet. Dermed oppstår en helt reell ansvarspulverisering, som ingen (legitimt) tjener på. Ola Borten Moes håndtering av Forskningsrådet gir i akkurat denne forstand et eksempel til etterfølgelse: Over lengre tid hadde Forskningsrådet mottatt resultatkrav og budsjettildelinger som var i uoverensstemmelse. Da Moe kastet rådet, slo han samtidig fast det korrekte, nemlig at rangordningen mellom budsjett og resultat slår ut i budsjettets favør.

Formelt sett er det også klart hvilke styringsmekanismer som skal ha prioritet. Juridisk styring går alltid først, og i den grad faglige spørsmål er bakt inn i de juridiske, vil de også måtte prioriteres. Deretter følger budsjettet, og til slutt følger politiske resultatkrav. Empirisk sett er bildet mer komplekst, men det vesentlige er uansett at det delegerende organets hierarkiske ansvar omfatter *hele* delegatens virksomhet. At man stort sett har organisert seg rundt et skille mellom styring av resultater, økonomi, drift på den ene siden og faglig-juridisk styring på den andre, er likegyldig. Delegaten skal ha forsvarlige rammer og tilstrekkelig autonomi. Det hierarkiske ansvaret er slik sett et ansvar for å få departementets armer til å snakke sammen. Styringsenhetene bør derfor organiseres med institusjonelle koblingspunkter, slik at styringen henger sammen, og nødvendige prioriteringer blir gjort.

Kompleksiteten i disse spørsmålene er enorm, men det finnes grenser. Styringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet er her illustrerende.[13] I NOU 2020: 9 slår man for eksempel fast at Arbeids- og velferdsdirektoratet ble gitt klare signaler om å stramme inn på trygdeeksport, samtidig som departementet ikke førte noen systematisk eller tilfeldig oppfølging av direktoratets tolkning av sentralt lovverk. Fordi klagebehandling er internalisert i NAV og Trygderetten, mottar heller ikke departementet styringsinformasjon via disse kanalene. På toppen av dette var den juridisk-faglige kompetansen skjøvet fra direktoratet og ned til lokale enheter i NAV.[14] Samtidig erkjenner departementet selv at de ville oppdaget feilen dersom de ble klar over tolkningen. Da kan det kanskje også spørres om de ikke på et mer

11. Moderniseringsdepartementet: *Bedre statlig styring: Styring og styringsreformer i offentlig virksomhet,* 2005, s. 23.
12. NOU 2023: 11 Raskt og riktig: En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og trygderetten s. 15.
13. Se i samme retning Christoffer Conrad Eriksen Ingunn Ikdahl: «Navs kontrollsystem og trygdeskandalen», *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett* 19, 2023, s. 186–230 s. 226 flg., som konkluderer med at «regjeringen og departementet [har] styrt direktoratet til å intensivere arbeidet med å avdekke trygdemisbruk, men bare i begrenset grad bidratt til å sikre vurderinger og avklaringer av de rettslige grensene for dette arbeidet».
14. NOU 2020: 9 Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdsmkrav ved reiser i EØS-området, kapittel 8 gjennomgår dette.

systematisk nivå burde fulgt opp regelforståelsen på lokalt nivå, særlig når utvalget bemerker at direktoratets «faglige ansvar for det regelverket etaten forvalter, [ikke] reflekteres […] i de faglige ressursene direktoratet besitter».[15]

Alternativet er en stor fare for at ingen av styringsteknologiene egentlig fungerer, og at man skaper styringsstrukturer som undergraver hverandre. Det er til syvende og sist et politisk ansvar å sikre at budsjett, rettslige krav og politiske målsettinger er konsistente. Kompleksiteten i styringssystemene gjør likevel at ansvaret ikke alene kan ligge hos politikere som skiftes ut jevnlig. Mye makt ligger reelt sett hos det øvre sjiktet i embetsverket, som holder statsråden utenfor, og i mange tilfeller selv foretar prioriteringer. Dette medfører imidlertid et ansvar for å sikre enhet i den styringen man gjennomfører.

De rettslige rammene for etatsstyringen reflekterer at styring og organisering av alle de konkrete menneskene som arbeider i forvaltningen, utgjør et av de viktigste maktmidlene i det moderne Norge.[16] Forpliktelsene som følger fra det hierarkiske ansvaret, er en måte å sikre at de klassiske rettsstatlige og demokratiske verdiene som utgår fra Grunnloven, ikke pulveriseres. Fremover bør man også diskutere hvordan man kan institusjonalisere mekanismer som koordinerer styringen, og gi tydeligere form til det ansvaret delegering skaper.

15. NOU 2020: 9 s. 98.
16. Sml. også Göran Sundström: «Strategisk styrning bortom NPM», *Statsvetenskapelig tidsskrift*, 2016, s. 145–172 s. 154.