

## Belønning av og sanksjoner mot forvaltningsledere

### Innledning: Store feil, ingen konsekvenser. Små feil, store konsekvenser

I norsk offentlig forvaltning ser det ut til å ha utviklet seg en forvaltningskultur hvor relativt store feil og rutinebrudd ikke har særlig store konsekvenser for den ansvarlige. På den annen side kan vi ane konturene av en parallell tendens; frykten for de små formalfeilene. Samlet er dette egnet til å skape en dårlig ledelseskultur i norsk forvaltning.

Dette notatet handler om hvilke sanksjoner ledere i norsk offentlig forvaltning blir og bør bli møtt med når de begår feil, og om man kan tenke seg alternative sanksjons- og belønningsformer for ledere som under- og overpresterer. Hva skjer når ledere gjør feil som har store negative konsekvenser? Og hvordan er toleransen for små feil? Har vi en ledelseskultur i norsk forvaltning som på best mulig måte fremmer godt lederskap til gode for befolkningen?

Første del av notatet drøfter bakgrunnen for problemstillingen og noen prinsipielle perspektiver. Andre del tar utgangspunkt i foretaksstraffmodellen, som nå og da anvendes mot offentlige virksomheter. Del tre ser på et par utvalgte samfunnsområder – helse og skole – hvor offentlige og private aktører leverer samme type tjenester, for å se om det er forskjeller i konsekvensene når det begås samme type feil i henholdsvis offentlig og privat virksomhet. Del fire skisserer en ansvarsmodell for ledere i staten og offentlig forvaltning.

### Bakgrunn for problemstillingen

De pårørende etter 22/7-tragedien har varslet at de vil gå til erstatningsøksmål mot politiet. Grunnen oppgis å være at ansvaret etter hendelsene ikke har blitt plassert i tilstrekkelig grad, og i den grad det har blitt konstatert et ansvar, at dette ansvaret ikke har fått noen konsekvenser. Dermed blir de pårørende henvist til sivile erstatningsøksmål mot politiet og staten som eneste arena for å få konstatert et eventuelt ansvar.

Dette er forståelig. Det ser ut til at det har utviklet seg en ansvarsforståelse i norsk politikk og forvaltning, hvor små feil som oppdages f.eks. i forbindelse med revisjoner og kontroll, får uforholdsmessig mye oppmerksomhet, mens ansvaret for dårlig ledelse og alvorlig systemsvikt avspises med en flau innrømmelse av ansvar.

Så langt er det ingen ledere som har gått av på grunn av 22/7-hendelsene. Enkelte ledere har riktig nok sluttet eller begynt i andre stillinger, men ingen av disse endringene har vært begrunnet med ansvar for svikt i forvaltningens beredskap. Utad fremstår det som om tilfældighetene ville det slik at alle de relevante topplederne i forvaltningene trengtes andre steder eller ønsket å slutte av andre grunner.

Gjørkv-kommisjonens<sup>1</sup> hovedkonklusjon er at deler av angrepet 22/7 kunne vært forhindret, og flere liv kunne vært spart, hvis politiet hadde vært bedre ledet og hatt større evne til å gjennomføre allerede vedtatte tiltak. Selv om man ikke skal legge rapporten ukritisk til grunn, ser det altså ikke ut til at det er store lederkonsekvenser knyttet til det å være ansvarlig for at det gjøres store feil i forvaltningen.

---

---

Uansett hva man måtte mene om Gjørsv-kommisjonens rapport, skjedde angrepene på noens vakt. I næringslivet har slike dramatiske hendelser gjerne konsekvenser på den måten at noen med ledelsesansvar må forlate sin stilling. Men slik er det altså ikke i forvaltningen. Det er store strukturforskjeller mellom det private næringslivet og offentlig sektor, men er de så store at man ikke kan se hen til næringslivet i det hele tatt når man måler prestasjonen til ledere i forvaltningen, slik noen ser ut til å hevde?<sup>2</sup>

### **Ansvar i forvaltningen som problem – Offentlig legitimitet**

Det er mange gode ting å si om norsk offentlig forvaltning. Den er effektiv, lite korrumpert og nyter høy grad av tillit i befolkningen. Dette må være et premiss for enhver diskusjon om norsk forvaltning. Det kan også se ut til at tilliten til offentlige institusjoner er forholdsvis uendret etter 22. juli-terroren.<sup>3</sup> Men befolkningens tillit er ikke det eneste parameter – selv om det er viktig – for å måle hvorvidt en forvaltning fungerer så godt som mulig innenfor de ressurser den har til rådighet, og de kulturer og tradisjoner den er bærer av. . Og selv om norsk forvaltning presterer godt sammenlignet med forvaltningen i mange andre land, er det åpenbart rom for forbedringer. Det er i alle fall utgangspunktet for dette notatet.

Ledere i forvaltningen – særlig topplederne – som er ansvarlige for alvorlige brudd på regelverk, rutiner eller god forvaltningskikk, eller som ikke evner å gjennomføre vedtak på en tilfredsstillende måte, ser ikke ut til å bli møtt med noen reelle eller adekvate sanksjoner. Det er et problem på flere måter.

For det første er det et problem for selve kvaliteten på ledelsen. Ledere som ikke presterer slik man med rimelighet bør kunne forvente, bør ikke være ledere, selv om det selvfølgelig – her som ellers – må være rom for å gjøre feil. Forvaltningen er ikke – til tross for at den er regelstyrt og formalisert – en virksomhet som har anledning til å ha ledere som underpresterer. Forvaltningen har behov for modige ledere som er mer opptatt av å ta de riktige beslutningene og å unngå de store feilene, enn av ikke å bli kritisert av Riksrevisjonen for å ha begått mindre formalfeil.

For det annet er det et problem for tilliten som forvaltningen er avhengig av å ha fra dem som er underlagt dens inngripende virksomhet. Når landets innbyggere ser at store feil i forvaltningen ikke har konsekvenser for dens ledere, mens feil som de selv gjør, blir slått hardt ned på, fører dette til et legitimitetstap som forvaltningen, og i siste instans demokratiet, ikke har råd til.

Dette dreier seg ikke bare om at forvaltningsledere som gjør feil, i større grad bør miste jobben, eller om at vi må initiere en holdningsendring. Systemet for sanksjoner mot forvaltningen har blitt underlagt en juridisk struktur som pulveriserer det personlige ledelsesansvaret, og som bidrar til å skjule hvem som er gode og hvem som er mindre gode ledere. Man har tatt foretaksstraffregelverket som er utviklet for regulering av private foretak, og anvendt dette på forvaltningen, uten å ta hensyn til at det er vesensforskjeller mellom de to sektorene. Det finnes andre prinsipper for styring av næringsvirksomhet som man heller bør hente inspirasjon fra. Reglene om foretaksstraff passer nemlig dårlig for forvaltningen.

### **Foretaksstraff for forvaltningen?**

Straffeloven kap. 3a har bestemmelser om foretaksstraff. Straffeloven § 48a pålegger straff hvor noen i et foretak overtrer et straffebud. Foretaksstraff er en reaksjonsform som er utviklet for å straffe bedrifter som fatter beslutninger med stor skade for samfunnet. Typisk vil forurensning, personskade grunnet uforsvarlige installasjoner og generelle brudd på rutiner med alvorlige konsekvenser, medføre mulighet for foretaksstraff. Foretaksstraff kan benyttes i tillegg til straff for bedriftens ledere, og den kan benyttes der ingen konkrete enkeltpersoner kan straffes. I dette ligger det et viktig moment; nemlig *det potensielle fraværet av personlig skyld og ansvar*. Et foretak er ingen person, og foretaket kan ikke føle anger eller skyld. Foretaksstraff er av denne grunnen ikke innført i Tyskland, der man, i større grad enn i Norge, har en rettskultur som er opptatt av at alle vilkårene for reaksjonen må være oppfylt. Kan man ikke plassere skylden noe sted, kan man heller

ikke snakke om straff: Siden et foretak ikke kan ha skyld, kan det heller ikke straffes. I norsk rett har man valgt en annen modell, hvor samfunnsstyring og prevensjon er viktigere hensyn enn de formelle vilkårene. Begrunnelsen for foretaksstraff er nemlig dens (antatte) konsekvens. Den er forutsatt å ramme foretakets økonomi forholdsvis hardt med den forhåpning at både den angjeldende bedriften og andre foretak skal endre holdning, rutiner og virke. Som det heter i forarbeidene til loven: "Kommisjonen mener at det er viktig at bøtenivået settes høyt ved foretaksstraff. Den preventive virkningen av straffen vil bli betydelig svekket hvis bøtestraffen ikke griper merkbart inn i foretakets økonomi" (Ot.prp. nr. 27 (1990-91) s. 31). Straffen skal altså gripe "merkbart" inn i økonomien, slik at det har en effekt både på vedkommende foretak, og ikke minst på andre foretak som opererer på samme måte. På denne måten kan en foretaksstraff utløse konkurs i et selskap, dersom det antas at dette vil føre til at tilstrekkelig mange andre foretak forbedrer driften sin.

Selv om dette ansvaret ikke er rent objektivt, og selv om det som regel kreves at noen har overtrådt et straffebud, anvendes straffen på foretaksnivå og rammer dermed mennesker som ikke har gjort noe galt. Men også anonyme feil kan føre til at et foretak blir ilagt straff, jf Høyesterettsdom Rt. 2002, s. 1312: "For at foretaksstraff skal kunne anvendes, må det etter dette enten foreligge skyld – forsett eller uaktsomhet – hos en enkeltperson som handler på vegne av foretaket, eller anonyme og/eller kumulative feil" (vår kursivering). Det er altså ikke bare den forsettlige eller uaktsomme handlingen som straffes. Også det at et foretak ikke har implementert rutiner og retningslinjer slik man kunne forvente, kan føre til straff.

Hva har dette med sanksjoner i forvaltningen å gjøre? Foretaksstraff er relevant i denne sammenhengen, fordi denne formen for straff anvendes på forvaltningsvirksomheter, også de som ikke er organisert som selvstendige rettssubjekter. Og som nevnt; et av de sentrale kjennetegnene ved foretaksstraff, er at den kan anvendes uten at noen *konkrete ansvarlige straffes*.

To konkrete eksempler kan belyse problematikken:

Eksempel 1:

I 2004 ble Statoil ilagt en bot på 80 millioner kroner etter en gasslekkasje på Snorre A-plattformen.<sup>4</sup> Påtalemyndigheten hevdet at selskapet og personene som var involvert, hadde mangelfull forståelse for og gjennomføring av risikovurderinger. Og ledelsen fikk sterk kritikk for manglende involvering. Ingen personer ble tiltalt. Man kan naturligvis si at 80 millioner kroner er høyst håndterbart for et selskap som Statoil. Men det er like fullt en straff som rammer selskapets lønnsomhet direkte. Og kanskje vel så viktig; det rammer selskapets og ledelsens omdømme.

Eksempel 2:

I januar i år fikk Forsvarsdepartementet en bot på 10 millioner kroner på grunn av en uforvarlig hendelse i Afghanistan, der en sivil afghaner mistet livet. Verken soldaten som forårsaket afghanerens død med et vådeskudd, eller noen av hans overordnede, ble straffet. Men det ble Forsvarsdepartementet - uten at det ble pekt på noen konkrete personer i forvaltningen som burde ha gjort noe annerledes. Straffen var kun en oppfordring til at forsvaret burde ha bedre rutiner for håndtering av våpen utenom strid. Hva er effekten av dette?

Den tiltenkte effekten er antakelig å signalisere at også departementene holdes ansvarlige på linje med private foretak. Men det er en forskjell; bøter mot private foretak har en annen effekt enn bøter mot forvaltningen. De første går utover virksomhetens lønnsomhet, de siste går utover budsjetter og forvaltningens mulighet til å gjennomføre de oppgaver den er satt til å gjøre. På denne måten pulveriserer man ansvaret for feilen. En ekspedisjonssjef i Forsvarsdepartementet føler seg neppe skyldig i eller ansvarlig for hendelser på en leir i Afghanistan. Dessuten er de omdømmemessige konsekvensene trolig langt mer smertefulle for et privat selskap og dets ledelse, som for Statoil i eksempelet over, enn hva tilfellet er for et departement og en relativt anonym ekspedisjonssjef.

---

---

Men særlig kan det reises spørsmål om hvorvidt boten «svir» økonomisk, slik den ville gjøre for en privat bedrift. Problemstillingen er diskutert i forarbeidene til loven, hvor det heter:

“Det har vært innvendt at å straffe staten vil bety å flytte midler fra en budsjettpost til en annen, siden boten tilfaller staten. Men det statsorganet som rammes, vil ikke være likegyldig overfor en slik flytting av budsjettmidler”, NOU, 1989:11, s. 24. Det legges til at det ”ikke er avgjørende at det er allmennheten som til syvende og sist bærer straffen”.

Det eneste postulatet er altså at den virksomheten som får boten ikke vil være ”likegyldig”. Det er med andre ord ikke en stor effekt man ser for seg når man skal forverre forvaltningens muligheter til å utføre sine oppgaver. Dessuten, hvis forvaltningsvirksomheten er avhengig av disse pengene og den tjenesten den utfører er viktig nok, er det svært sannsynlig at disse pengene dukker opp igjen ved neste anledning, for eksempel i neste budsjett.

Enten går altså straffen utover innbyggerne, ellers går den ikke utover noen. Statens budsjettmidler sirkuleres bare i systemet, og på veien fra den ene til den andre budsjettposten brukes det både penger og tid på advokater og rådgivere for å vurdere riktigheten av det hele. Hvordan samfunnet skal bli bedre av en slik håndtering av forsømmelser fra det offentlige side, er vanskelig å se. Tvert om kan det være et institutt som *forverrer* forvaltningen, ved at dens budsjettmessige evne reduseres. Vi har altså å gjøre med en reaksjonsform for det offentlige som savner enhver fornuftig begrunnelse. Og det mest slående med denne formen for straff er at den ikke retter seg mot lederen for forvaltningsvirksomheten på noe mer enn en avledet og fjern måte.

Ledere i forvaltningen blir altså ikke straffet i henhold til denne foretaksstraffmodellen, og konsekvensene av foretaksstraff er *i beste fall* minimale.

### **Forskjellsbehandling av private og offentlige aktører som utfører samme type tjeneste**

I tillegg til problemet med foretaksstraff er det et annet problem knyttet til ansvar og legitimitet til forvaltningsledere, nemlig den formelle og uformelle forskjellsbehandlingen som synes å eksistere mellom de sanksjoner som staten pålegger private som bryter konsesjonsregler og lover, og de sanksjoner som offentlige virksomheter, som utfører tilsvarende oppgaver, blir møtt med når de bryter de samme reglene.

Det følgende er to eksempler, som kun er ment som indikative på den forskjellen som synes å eksistere.

#### Eksempel 1:

I den såkalte Adecco-saken ble det 17. februar 2011 avdekket at et av selskapets sykehjem tillot at ansatte jobbet langt utover det loven tillot. Dette førte til razzia fra Arbeidstilsynets side, intern granskning og politietterforskning. Selskapet ble også utestengt fra anbudskonkurranser, og politiet tok ut tiltale for 333 brudd på arbeidsmiljøloven. Det er ikke offentlig kjent hva som har skjedd i saken etter dette.

Vi vet også at ledere i Adecco har fått sparken, og at Oslo Kommune har sagt opp avtalen med selskapet om følge av sykehjemsaken, samt at Adecco fikk en alvorlig omdømmemessig skade.

Omtrent samtidig ble det avslørt at Trondheim kommune hadde forbrutt seg mot samme lov 24 000 ganger i løpet av et år, og det var stort sett ulovlig lange og hyppige vakter det var tale om. Konsekvensen av dette var et forelegg på 200 000 kroner. Ingen i forvaltningen eller i ledelsen i Trondheim kommune ble utsatt for noen sanksjoner av noe slag. 200 000 kroner for en kommune på Trondheims størrelse er ytterst håndterbart, og vil – med unntak av eventuell redusert tjenesteyting for allmennheten - ikke føre til nevneverdige problemer, jf diskusjonen over. Offentligheten vil neppe kunne identifisere hvilken leder i sykehjemsforvaltningen

i Trondheim som var ansvarlig for denne dramatisk ulovlige praksisen. Det kan også vanskelig tenkes at Trondheim kommune har lidd noen omdømmemessig belastning av denne saken. Og mens lovbruddene som ble begått av Adecco møtte massiv fordømmelse blant (særlig rødgrønne) politikere, har vi ikke sett samme reaksjoner fra politisk hold når det gjelder Trondheim kommune.

Eksempel 2:

I juli 2009 fattet Kunnskapsdepartementet endelig vedtak om at John Bauer-skolen i Bergen måtte tilbakebetale 2,9 mill. kroner til staten som følge av flere brudd på privatskoleloven. Vedtaket var endelig punktum i en sak som hadde versert lenge - etter at det gjennom tilsyn var avdekket kritikkverdige forhold ved skolen. John Bauer-skolen i Oslo var på dette tidspunkt forlenget gått konkurs som følge av de kritikkverdige forholdene som ble avdekket, og som bl.a. førte til at elever søkte seg til andre skoler.

John Bauer-skolenes lovbrudd dreide seg blant annet om ulovlige overføringer til morselskap (brudd på reglene om utbytteforbud) og manglende dokumentasjon på om det var gitt spesialundervisning i samsvar med kravene i privatskoleloven.<sup>5</sup>

Man kan ha ulike oppfatninger om hvor kritikkverdige disse forholdene var. Det interessante med saken er hvilken enorm medieoppmerksomhet og politisk oppmerksomhet den fikk. Til sammen dreide det seg om to skoler med noen hundre elever. Likevel var saken hovedoppslag i NRK gjentatte ganger. Også kunnskapsministeren mente åpenbart at denne enkeltsaken var så stor at det var verdt opp til flere kommentarer. I tillegg brukte statsminister Stoltenberg Bauer-skolene aktivt i valgkampen i 2009.

Skoler skal selvfølgelig ikke drives i strid med regler for deres virksomheter, og de må forholde seg til de rammevilkår som gjelder for dem. Men det bør ikke forhindre oss i å se på dette i en større kontekst. Konteksten er som følger:

Private skoler med rett til statsstøtte får tilskudd per elev tilsvarende 85 % av gjennomsnittlige driftsutgifter i den offentlige skolen. I tillegg har private skoler kapitalutgifter, som for eksempel husleie, som det ikke gis støtte til. De private har dermed i utgangspunktet en vesentlig dårligere økonomi pr elev enn offentlige skoler har, og i sentrale strøk med høy husleie kan forskjellen være betydelig. I tillegg utbetales ikke støtte for elever i privatskoler med mer enn 20 % fravær – selv om disse både får standpunktkarakter og fullfører eksamen. Offentlige skoler, derimot, får støtte pr elev uansett. Samtidig blir private skoler som ikke har orden i systemene sine, tatt hardt, med krav om tilbakebetaling og/eller inndragning av godkjenning - med konkurs som sannsynlig konsekvens.

Slik må og skal det være, og dette er ikke noe forsvar for Bauer-skolene. Men i kritikken av disse skolene kan man innimellom få inntrykk av at de offentlige skolene nærmest er feilfrie, en slags gylden standard for hvordan skoler skal drives. Men står det til troende?

Når hørte vi om en skandale i en offentlig skole, som har hatt like dramatiske konsekvenser? Høyesterett har behandlet erstatningsaker om de såkalte skoletaperne, elever som har blitt mobbet av lærere og medelever gjennom hele sin skolegang, og som har forholdsvis store psykiske problemer etter 12 år på skolen. Høyesterett har pålagt skoler erstatningsansvar for brudd på rutiner i forbindelse med mobbing, se for eks Høyesterettsdom Rt. 2012, s. 146. Rektorene sitter like trygt, og ingen reaksjoner rettes mot dem. Ingen lærere blir oppsagt som direkte følge av at det er konstatert grove feil og rutinebrudd, med mindre det er konkrete straffbare handlinger.

I 2011 relanserte Stoltenberg II-regjeringen det såkalte "mobbemanifestet" og erklærte at det skulle satses mer på forebygging av mobbing. Særlig skulle det arbeides "for at ledere tar ansvar for å forhindre og håndtere

---

---

mobbing".<sup>6</sup> Men ansvarsforholdene for de lederne som *ikke* tok et slikt ansvar, ble ikke drøftet. Tvert imot, det ble, ifølge kunnskapsminister Kristin Halvorsen, eksplisitt unngått: "Vi har ikke noe ønske om at vi skal ha en lang rekke skoler som straffes for at de ikke klarer å oppfylle kravene angående mobbing, men vi tror at dette kan være et ris bak speilet som får flere til å skjerpe seg. Det vi ønsker, er at alle barn skal tas på alvor når de melder fra om mobbing".<sup>7</sup> Man ønsket altså ikke at det skulle få noen konsekvenser for de lederne som ignorerte eller ikke tok barna på alvor. Dette har barneombudet reagert på og krevd bøter og oppsigelser for lærere og rektorer som ikke gjør det de kan for å forhindre mobbing, etter modell fra Sverige.

Kan vi tenke oss samme reaksjon, dersom det hadde blitt avdekket systematisk mobbing på noen utvalgte privatskoler?

I 2008 gjennomførte Utdanningsdirektoratet nasjonalt tilsyn med felles metodikk på opplæringsområdet. Det viste seg at det var avvik fra sentrale lover og regler i hele 86 prosent av de undersøkte kommunene og fylkene. I kommunene var det avvik i 93 prosent av tilfellene, mens det i fylkene var avvik i 89 prosent av tilfellene. Ifølge Utdanningsdirektoratet var kommuner og fylker bare "i marginal utstrekning (..) kjent med eller følger regelverket". Og som det videre het: "Det gjennomgående fraværet av fungerende systemer for intern kontroll representerer en markant risiko for at elevenes rettssikkerhet ikke blir ivaretatt og at elevene ikke får oppfylt sentrale rettigheter etter opplæringslovgivningen, med de negative konsekvenser for læringsutbyttet og skolemiljøet dette antas å ha".

Av ulike årsaker står det gjennomgående bedre til i de private enn i de offentlige skolene.

De mange regelbruddene som ble avdekket ved offentlige skoler i 2008, fikk bare svært beskjeden omtale i mediene. Spørsmålet er: Hvorfor blir ikke journalister og politikere like opprørt over alle regelbruddene som skjer i den offentlige skolen, og som til og med kan berøre tilbudet til elevene betydelig mer enn det jukset Bauer-skolen ble straffet for?

Bauer-skolen i Oslo måtte legges ned, og skolen i Bergen måtte legges totalt om.

Så vidt vi vet, har ikke regelbruddene som ble avdekket i de offentlige skolene i 2008, fått noen konsekvenser for rektorer eller andre ledere i de angjeldende kommuner eller skoler. Formelle sanksjoner kan det i alle tilfeller ikke ha vært snakk om, ettersom det ikke finnes hjemmel for dette i opplæringsloven.

Igjen er ikke poenget å forsvare dårlig drift i de private skolene, men å understreke at det ikke står til troende at alle offentlige skoler i Norge er veldrevne skoler, eller at de pr definisjon drives bedre enn private. Men det ser altså ikke ut til å ha noen personlige konsekvenser å vanskjønne sin stilling som leder i eller av en offentlig skole. Det kan virke som om det opereres med forskjellige standarder for evaluering av samme type virksomhet.

Vi kunne ha utvidet med flere eksempler, men poenget er verken å lage noen statistikk eller vise noe mer enn at det kan synes å være en forskjellsbehandling av dårlig ledelse i private og offentlige virksomheter som driver sammenlignbare tjenester, slik som sykehjem og skole. I tillegg til de klare forskjellene i direkte sanksjoner som private og offentlige aktører blir møtt med, er det også her et viktig poeng at de indirekte konsekvensene som følge av omdømmetap og massiv negativ omtale i media, åpenbart er langt mer alvorlig for et privat selskap enn de er for en kommune eller en offentlig etat.

Den forskjellsbehandlingen som de nevnte eksemplene indikerer, leder til en forsiktig hypotese om at man kan ha ledelsesansvar i Norge uten personlige konsekvenser av særlig art. Forutsetningen er at man er leder innenfor det offentlige. Dette reiser flere problemstillinger. For det første møter vi problemstillingen om hvorvidt dette er rimelig, nemlig at man kan ha en lederkarriere innen det offentlige uten å være en egnet

---

---

---

---

leder. Problemet er ikke først og fremst et arbeidsmiljøspørsmål for den forvaltningsetaten som har en dårlig leder, eller et moralsk spørsmål om hva dårlige ledere fortjener eller ikke. Spørsmålet er viktigere: Offentlig sektor bruker fellesskapets midler på våre vegne, slik at dårlig ledelse innebærer ineffektiv og illegitim bruk av andres penger. Dette kan ha systemiske konsekvenser for kvaliteten på og tilliten til norsk offentlig forvaltning.

En forvaltning der ansvar ikke har særlige konsekvenser, er en forvaltning der dårlige ledere får fortsette å fungere i stillingene sine, eller får andre, tilsvarende stillinger. Dette kan ha konsekvenser for den tilliten som det offentlige er avhengig av. Selv om tilliten til offentlige institusjoner i Norge ser ut til å være stabilt høy, bør ikke dette tas for gitt. Denne tilliten er nemlig viktig både for viljen til regeletterlevelse og for skattemoralen i befolkningen. Flere studier viser at land med korrupsjon eller dårlig ledelse i forvaltningen, også har dårlig skattemoral og høy regelbruddhyppighet.<sup>8</sup> Studier har også vist at det er tilliten til medborgere og til statens institusjoner som skaper grunnlaget for velferdsstaten, og ikke omvendt. Dette er derfor et viktig tema.<sup>9</sup>

I tillegg har det direkte konsekvenser: Ledelse og godt lederskap *betyr noe*. Gode ledere produserer bedre resultater og skaper et bedre arbeidsmiljø for sine ansatte, uansett om de virksomhetene de leder, er offentlige eller private. Derfor bør offentlige ledere i større grad sammenlignes med private ledere når det gjelder synliggjøring av ansvar. Spørsmålet er hvordan man oppnår en slik synliggjøring.

### Skisse til en ansvars- og belønningsmodell

Det er flere ting som kan gjøres for å synliggjøre ansvaret for store feil i forvaltningen. En leder bør måles på de resultatene vedkommende oppnår, og ikke på de små feilene som gjøres. Alle gjør små feil, og ledere har forskjellige kvaliteter. Men en leder bør ha én vesentlig evne; evnen til å ta kloke og modige beslutninger og få dem gjennomført, samtidig som vedkommende sørger for rutiner for at feil oppdages og korrigeres. For å oppnå dette, er det nødvendig å gjennomføre reformer og endre praksis for lederne i offentlig forvaltning, med det formål å gjøre ledelsesansvaret i forvaltningen mer likt det ansvaret en leder har i det private.

### Lønn basert på oppnådde resultater

Staten har siden 1991 hatt et eget lederlønnssystem ved siden av det tariff-baserte lønnssystemet som gjelder i staten for øvrig. Ca. 300 statlige toppledere lønnes etter lederlønnssystemet, blant annet departementsråder, ekspedisjonssjefer, etatsjefer, fylkesmenn og politimestre.

Systemet åpner for at statlige toppledere kan ha en lønnsutvikling som er på linje med ledere i fristilte offentlige virksomheter og (de fleste) ledere i private virksomheter. Lederlønnssystemet gjør det mulig å knytte statlige topplederes lønn til resultatene de oppnår, og tillater lønnsforskjeller for å kunne rekruttere og beholde ledere med alternative karrieremuligheter. Dette har blitt vurdert som et system "godt tilpasset de trendene vi har sett for avlønning i samfunnet for øvrig de siste 15-20 årene".<sup>10</sup>

Lederlønnssystemet har gitt statlige ledere en gjennomsnittlig lønnsutvikling de siste årene på linje med ledere i private bransjer med samme lønnsnivå. De statlige lederne har altså ikke sakket ytterligere akterut relativt sett. Lønnsstatistikken for perioden 2009-2012 viser til og med at offentlige ledere (her er også ledere som ikke er en del av lederlønnssystemet i staten med) har hatt en høyere lønnsvekst enn andre ledere, og også en noe høyere lønnsvekst enn både statlige og privat ansatte generelt.<sup>11</sup> I følge den samme statistikken har ledere i statens lederlønnssystem nå en gjennomsnittlig årslønn på 1.111.200 kroner. Men den gjennomsnittlige lønnen til ledere omfattet av lederlønnssystemet i staten er fremdeles lavere enn nivået i privat sektor.<sup>12</sup>

En hovedkonklusjon i en rapport fra Samfunns- og Næringslivsforskning (heretter SNF) fra 2009 var at lederlønnssystemet i hovedsak "har en god utforming", men at det ikke har fungert like godt i praksis: "Det har for eksempel ikke gitt en differensiering av lønnsnivå lederne imellom som reflekterer jobbinnhold,

---

---

resultater, kompetanse og alternative jobbmuligheter.”<sup>13</sup> Manglende differensiering mellom lederne fremheves i rapporten som ”den største utfordringen for lederlønnssystemet fremover”. Det pekes videre på at ”mye av den lokale fleksibiliteten brukes i praksis til rekrutteringsformål og ikke til å belønne resultater over tid”. Den relativt betydelige misnøyen med systemet som rapporten dokumenterer, skyldes nettopp disse forholdene: Misnøye med manglende differensiering og misnøye med manglende kobling mellom lønn og resultater. Rapporten peker også på at det kan se ut som praktiseringen av lederlønnssystemet har ”vært drevet av et ønske om å jevne ut lønnsforskjeller, til tross for at det strider mot lønnssystemets intensjoner”. Det dokumenteres dessuten at statlige toppledere stort sett rekrutteres internt, det vil si fra samme etat eller departement eller andre stillinger i staten.

Oppsummert ser det altså ut til at statens lederlønnssystem er rimelig godt utformet med tanke på å kunne tilby konkurransedyktig lønn til statlige ledere, og til å kunne belønne resultater. Men de mulighetene systemet åpner for, brukes ikke i tilstrekkelig grad. Praktiseringen av lederlønnssystemet bør derfor bli mer i tråd med intensjonene. I tillegg kan man vurdere å øke rammen for de individuelle tilleggene fra 30 prosent i dag til for eksempel 40 eller 50 prosent. De individuelle tilleggene bør også i noen tilfeller kunne gis som variabel lønn (bonus) i stedet for tillegg i fastlønn slik det er i dag. Ulempen med å gi slike tillegg som fastlønn er at det blir nærmest umulig å reversere tilleggene, dersom resultatene uteblir. Et element av variabel lønn (bonus) gir mer fleksibilitet og tydeliggjør at oppnådde resultater belønnes.

Økonomisk belønning er generelt et viktig signal om hvordan resultatene en leder oppnår verdsettes, og økonomiske incentiver er sentralt for å kunne rekruttere og beholde dyktige ledere (og ansatte for øvrig). Men lønn er naturligvis ikke det eneste som betyr noe, og statlige ledere har andre fordeler sammenlignet med private. De har bl.a. som regel mye større trygghet for jobben. Men relativt lav lønn sammenlignet med andre ledere, kombinert med et sterkt oppsigelsesvern, gir et signal om at ledelse i staten ikke er like viktig som ledelse i privat sektor. Det er et dårlig signal.

### Oppsigelse og fallskjerm

Det er særlig i sentralforvaltningen, dvs departementer, direktorater og statlige nemnder, ledere (og ansatte for øvrig) har spesielt stor trygghet for jobben. Stillingsvernet i sentralforvaltningen er i all hovedsak regulert i tjenestemannsloven. Stillingsvernet for ansatte i arbeidslivet for øvrig, i kommuner, fylkeskommuner, statlige foretak som er egne rettssubjekter, og private virksomheter, er regulert i arbeidsmiljøloven.<sup>14</sup>

For fast ansatte, herunder ledere, i sentralforvaltningen gjelder et såkalt ”sterkt oppsigelsesvern”. Og i en særstilling er mange av topplederne i staten, som ofte kan være ansatt som embetsmenn, med et vern mot oppsigelse som er sterkere enn alle andres. Disse er uoppsigelige, og kan bare avskjediges ved dom, se Grunnloven § 22.<sup>15</sup>

Det er generelt sett lite rimelig at det gjelder helt ulike regler for ansatte i sentralforvaltningen og for andre arbeidstakere. For eksempel har staten gjennom arbeidsmiljøloven i stor grad begrenset private arbeidsgivers mulighet til å ansette folk midlertidig. Samtidig har man gitt staten adgang til å ansette folk i midlertidige stillinger i langt større grad enn private arbeidsgivere kan. Det er et paradoks. Særlig fordi staten lettere kan bære den økonomiske risikoen som er forbundet med å ansette noen i en fast stilling enn private bedrifter kan.

Et annet paradoks er at statens egne toppledere tilhører den gruppen arbeidstakere med aller størst trygghet for jobben. Det er vanskelig å forstå rimeligheten i dette: Statlig ansatte med de mest attraktive jobbene, høyest lønn og størst mulighet til å påvirke og ta beslutninger, har minst risiko for å bli oppsagt, hvis de gjør en dårlig jobb eller begår alvorlige feil.<sup>16</sup>



---

---

Når en toppleder ikke fungerer tilfredsstillende er det i mange tilfeller viktig at vedkommende slutter i sin stilling på en rask og ukomplisert måte av hensyn til virksomheten. Det er som regel en uholdbar situasjon, både for ansatte og eiere (representert ved styret i private selskaper, regjeringen i forvaltningen) at en toppleder som ikke har den nødvendige tillit, blir sittende. Arbeidsmiljøloven inneholder derfor en praktisk viktig bestemmelse om at daglig leder kan fraskrive seg stillingsvern mot avtale om etterlønn (populært ofte omtalt som «fallsjerm»). Slike avtaler gir lederen krav på å få utbetalt en viss sum, for eksempel en årslønn, mot at vedkommende er villig til å fratru umiddelbart, hvis styret ønsker det. Denne typen avtaler er relativt vanlige i næringslivet. For statlige toppledere er det imidlertid ikke anledning til å inngå slike avtaler, fordi den aktuelle bestemmelsen i arbeidsmiljøloven (§ 15-16) ikke gjelder for offentlige tjenestemenn (omfattet av tjenestemannsloven).

Det bør vurderes om ansatte i staten, herunder statlige toppledere, fullt ut bør omfattes av arbeidsmiljøloven som alle andre arbeidstakere. Det er vanskelig å se gode grunner til at det i dag skal gjelde egne regler for ansatte i sentralforvaltningen, med blant annet et mye sterkere stillingsvern sammenlignet med arbeidslivet forøvrig. Den historiske begrunnelsen for at det skal gjelde særskilte regler for ansatte i staten har dels vært at forvaltningen ivaretar viktige samfunnsoppgaver, og dels at stillingsvern og andre regler er en del av de samlede lønns- og arbeidsvilkårene. Men som Bondevik II-regjeringen påpekte i forbindelse med harmoniseringen mellom stillingsvernet i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven som den vedtok i 2005, som senere ble reversert av Stoltenberg II-regjeringen, er det liten grunn til å legge avgjørende vekt på disse argumentene i dag.<sup>17</sup> Tvert i mot er det stadig mindre forskjeller mellom staten og arbeidslivet for øvrig, og det er heller ikke ønskelig å bidra til at offentlig og privat sektor skal være separate arbeidsmarkeder.

Det er spesielt problematisk at toppledere i staten har et særlig stillingsvern. Det er like uholdbart for et departement eller statlig direktorat å sitte med en toppleder som ikke har nødvendig tillit, som det er for en privat bedrift. Som et minimum bør derfor arbeidsmiljølovens § 15-16, eller en tilsvarende bestemmelse, om fraskrivelse av oppsigelsesvernet mot avtale om (en begrenset) etterlønn, innføres for statlige toppledere.

### Avslutning

Det er ikke med dette sagt at det bør være samme lønnsnivå og "turnover" av toppledere i forvaltningen som i næringslivet. Inspirasjonen fra det private kan bare rekke så langt som parallellen mellom det private og det offentlige rekker. Men prinsipielt sett er det riktig at ledere i det offentlige har mer sammenlignbare vilkår med de private lederne enn tilfellet er i dag. Det er akkurat like viktig å rekruttere de beste lederne til det offentlige som til det private, og langt på vei de samme hensynene tilsier at man må kunne bytte ut dårlige ledere.

De konkrete reformforslagene vi har skissert i dette notatet vedrørende lederlønnssystemet i staten og tjenestemannslovens oppsigelsesvern, gjelder, som nevnt, for et begrenset antall toppledere i sentralforvaltningen. Offentlig ledelse "på bakken", for eksempel på skoler, sykehus og i kommuner, er selvsagt like viktig. Forslagene som gjelder praktisering av lederlønnssystemet har imidlertid relevans også for ledere på lavere nivåer i offentlig sektor. Også her er det behov for gode, fleksible og resultatorienterte lønnsystemer. Og det er behov systemer som sikrer at lederansvaret får konsekvenser ved alvorlig svikt. Men utviklingen av en bedre ledelseskultur i forvaltningen må starte på toppen. Det gir liten mening å kreve større ansvarliggjøring av ledere på lavere nivåer, hvis ikke topplederne i forvaltningen ansvarliggjøres i minst like stor grad.

Samlet sett kan slike endringer som vi har skissert i dette notatet, føre til at det offentlige får enda mer kompetente ledere, med større gjennomføringsevne og bevissthet om alvoret i de beslutninger som tas på våre vegne. Denne økte ansvarliggjøringen – og derigjennom risikoen for oppsigelse på linje med en leder i næringslivet – bør de få betalt for.

---

---

**FORFATTERE:** Notatet er skrevet av jurist og filosof Morten Kinander og jurist Torstein Ulserød i Civita.  
[morten@civita.no](mailto:morten@civita.no)/[torstein@civita.no](mailto:torstein@civita.no)

## SLUTTNOTER

- 1 <http://www.regjeringen.no/pages/37994796/PDFS/NOU201220120014000DDDPDFS.pdf>
- 2 [http://www.nationen.no/2012/11/26/politikk/22\\_juli/gjorv-kommisjonen/terror/anders\\_behring\\_breivik/7822731/](http://www.nationen.no/2012/11/26/politikk/22_juli/gjorv-kommisjonen/terror/anders_behring_breivik/7822731/)
- 3 [http://samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Bok-og-tidsskriftsartikler/2012/2012-044/\(language\)/nor-NO](http://samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Bok-og-tidsskriftsartikler/2012/2012-044/(language)/nor-NO)
- 4 <http://www.nrk.no/okonomi/statoil-far-80-millioner-i-bot-1.561857>
- 5 Vedtaket fra Utdanningsdirektoratet ved tilsynet i 2008: [http://www.udir.no/Upload/Brev/Friskoler/5/JB\\_O.pdf](http://www.udir.no/Upload/Brev/Friskoler/5/JB_O.pdf)
- 6 [http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Manifestmotmobbing\\_20112014.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Manifestmotmobbing_20112014.pdf)
- 7 <http://www.nrk.no/trondelag/lover-bedring-innen-tre-ar-1.7482160>
- 8 Se for eks Amal Sanyal, Ira N. Gang & Omkar Goswami, "Corruption, Tax Evasion and the Laffer Curve", i *Public Choice* 105: 61–78 (2000).
- 9 Andreas Bergh<sup>1</sup>, Christian Bjørnskov, "Historical Trust Levels Predict the Current Size of the Welfare State", *Kyklos*, vol 64: 1–19, 2011.
- 10 SNF-rapport nr.05/09, "En gjennomgang av statens lederlønnsystem", av Iver Bragelien og Aksel Mjøs: [http://www.snf.no/Files/Filer/Publications/Rapport/09/R05\\_09/R05\\_09.pdf](http://www.snf.no/Files/Filer/Publications/Rapport/09/R05_09/R05_09.pdf)
- 11 "I perioden 2009 til og med 2012 er det i særklasse en gruppe som har økt lønna vesentlig mer enn alle andre. Ledere i stat og kommune har hatt en lønnsvekst i perioden på mellom 19,3 og 24,7 prosent viser våre beregninger." Kilde: Teknisk Beregningsutvalg: <http://www.nettavisen.no/nyheter/article3596175.ece>
- 12 Lederlønnsystemet består av en basislønn og et individuelt tillegg. Basislønnen (årslønnen) fastsettes ut fra bestemte kategorier (A-E) som fra 01.10.2012 spenner fra 758 000 kroner til 1 253 000 kroner. I tillegg kan fagdepartementet gi et individuelt tillegg på inntil 30% av basislønnen. Dessuten kan Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) gi fullmakt til å gå ut over denne rammen i spesielle tilfeller. Systemet gir med andre ord ganske stor fleksibilitet.
- 13 SNF-rapport nr.05/09, "En gjennomgang av statens lederlønnsystem", av Iver Bragelien og Aksel Mjøs: [http://www.snf.no/Files/Filer/Publications/Rapport/09/R05\\_09/R05\\_09.pdf](http://www.snf.no/Files/Filer/Publications/Rapport/09/R05_09/R05_09.pdf)
- 14 Stillingsvernet for ansatte i sentralforvaltningen ble foreslått harmonisert med stillingsvernet i arbeidsmiljøloven av Bondevik II-regjeringen i 2005, Se Ot.prp.nr.49 (2004-2005), men dette ble stoppet av Stoltenberg II-regjeringen da de kom til makten.
- 15 Etter tjenestemannsloven er det et gradert vern mot oppsigelser, vernet er sterkere jo lenger man har vært ansatt. For fast ansatte tjenestemenn med mindre enn to års tjenestetid, og for midlertidig ansatte med mindre enn fire års sammenhengende tjeneste er oppsigelsesvernet tilsvarende det vernet som gjelder etter aml. Men for tjenestemenn med lengre sammenhengende tjeneste, er vernet sterkere etter tjenestemannsloven enn etter aml. I tillegg kommer at vedtak om oppsigelse og avskjed etter tjenestemannsloven er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Dette innebærer at tjenestemannen har klageadgang etter reglene i forvaltningsloven. På den annen side er det en videre adgang til midlertidige ansettelser etter tjenestemannsloven enn etter arbeidsmiljøloven.
- 16 Det hører imidlertid med til bildet at mange toppledere i staten har åremålsstillinger. Dette innebærer at de kan "sies opp" uten begrunnelse når åremålsperioden er over. Åremålsperioden er som regel 6 år, med mulighet for én periodes fornyelse, og oppsigelsesvernet i åremålsperioden er normalt det samme som for andre tjenestemenn/embetsmenn.
- 17 Ot.prp.nr.49 (2004-2005)