

Lars William Wroldsen

Skyttergravsfiender eller brødre i blodet?

**En studie av forholdet mellom politikk og administrasjon i
Forsvarets Integreerte Strategiske Ledelse**

Sammendrag

Forholdet mellom politikk og administrasjon og deres relative nærhet har vært et sentralt tema innenfor offentlig administrasjon som akademisk disiplin. Helt siden Woodrow Wilsons dager har dette opptatt studenter og forskere. Siden 2003 har Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben, som er Forsvarets øverste ledelse, vært integrert og samlokalisert på Akershus Festning i Oslo. Integrering i dette tilfellet innebærer at departement og etatsledelse deler en rekke felles nøkkelfunksjoner. Statsråd og forsvarssjef har altså bokstavelig talt flyttet inn under samme tak i en organisasjon som er gitt navnet Integrert Strategisk Ledelse (ISL). Tanken om å integrere et politisk sekretariat med et administrativt organ strider mot teoriene til en rekke anerkjente, klassiske akademikere. Max Weber, Woodrow Wilson og Frank Goodnow stod alle for tydelige skiller, nærmest vanntette skott mellom politikkens verden og administrasjonens verden. På den annen side er det betydelige krefter i mer samtidige akademiske miljøer som hevder at politikken og administrasjonen har mye å tjene på et tettere samkvem. Målet med denne undersøkelsen er å beskrive noen utfordringer integreringen av Forsvarets strategiske ledelse medfører i lys av både klassiske og moderne teorier. Basert på semi-strukturerte intervjuer av høyerestående offiserer i Forsvarsstaben og embetsverk og politisk ledelse i departementet, konkluderer denne undersøkelsen at ISL har dannet grobunn for en økt politisk detaljstyring av Forsvaret, men at Forsvaret har vunnet mye innflytelse over vedtatt politikk. Prisen Forsvaret har måttet betale for økt innflytelse er at forsvarssjefen som etatssjef har måttet gi opp noe av sin selvstendighet. En annen åpenbar konsekvens av ISL er at grensene mellom departementets og etatens ansvarsområder er utydelige innenfor en rekke fagområder og prosesser som for eksempel investering og personalforvaltning. Til slutt konkluderer denne oppgaven med at embetsverket i departementet har fått anledning til å føre sine saker direkte for forsvarssjefen uten at Forsvarsstaben blir involvert i saksbehandlingen. Den økte tilgangen forsvarssjefen får til statsråden innebærer altså at forsvarssjefen selv blir et åpent mål for byråkrater i departementet som vil ha gjennomslag for sine saker.

Abstract

Trench enemies or blood brothers?

A study of the relationship between politics and administration in the Integrated Strategic Command of the Norwegian Ministry of Defence and the armed forces

The classic conundrum within the academic field of public administration has been, and in many senses still is, the question of whether or not the spheres of politics and administration should be closely linked. Since public administration's birth in the days of Woodrow Wilson this has been an important topic for scholars and students alike. Since 2003 the Norwegian Ministry of Defence (MoD) and the Norwegian Defence staff, which is the armed forces' highest command structure, have been co-located at Akershus fortress in Oslo, sharing vital staff functions. Thus the Chief of defence and the Minister of defence have moved their offices under the same roof in what has become known as the Norwegian armed forces' Integrated Strategic Command (ISC). The idea of integrating a political office with an administrative one is contrary to the beliefs and theories of classic scholars such as Max Weber, Woodrow Wilson and Frank Goodnow who believed in a distinct line between the spheres of politics and administration. On the other hand a noticeable fraction of present scholars believe that the two spheres in fact have much to gain from a close link and close cooperation. The aim of this study is to describe what challenges arise within the Integrated Strategic Command in light of the above-mentioned theories. Based on semi-structured interviews of higher-ranking officers, bureaucrats and politicians within both the MoD and the Defence Staff this study concludes that although ISC has facilitated political micromanagement over the armed forces, the chief of defence has gained significant influence on policy formation. The price paid for the increase in influence has been that the chief of defence has had to give up parts of his independence. Another obvious consequence of the ISC is that the boundaries between the ministry's areas of responsibility and those of the Defence Staff have become blurred within certain areas such as investment and human resource management. Lastly, this study concludes that the bureaucrats in the ministry have the opportunity to plead their cases directly to the chief of defence without involvement from the defence staff. The chief of defence has become an open target.

Forord

Som yrkesoffiser og student av et fag som beveger seg i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon har det vært svært spennende å fordype meg i dette temaet. Ettersom Forsvarets Integrerte Strategiske Ledelse vil kunne være en fremtidig arbeidsplass for meg har jeg hatt stor glede av å dypdykke i denne organisasjonen.

Å ha en arbeidsgiver som oppmuntrer til kompetanseheving og personlig utvikling er et stort frynsegode. Denne oppgaven er et forsøk på å gi noe relevant tilbake til Forsvaret som arbeidsgiver etter at etaten i mange, mange år har tilrettelagt og støttet oppunder mitt utdanningsløp *på tross av* all fokus og tid det har ”stjålet.”

Studiene og denne oppgaven har blitt fullført *på tross av* mange ting. På tross av lusne biltyver i Frankrike som sikkert sitter på rivieraen og nyter et glass chablis finansiert med salget av min Mac som jeg uforsvarlig lot ligge igjen i leiebilens bagasjerom, Mac`en med masse masteroppgavearbeid jeg enda ikke hadde tatt back-up av. På tross av perioder med dalende motivasjon. På tross av beordring til Afghanistan i studieperioden, på tross av stillingsbytter, pendling, reiser til alle verdenshjørner og hektiske arbeidsdager og netter. Alt dette til tross, det er *på grunn av* viktigere ting jeg nå er i mål. På grunn av gode kollegaer som har tatt i et ekstra tak de gangene jeg har vært opptatt med studier, på grunn av god støtte hjemmefra, på grunn av dyktige og velvillige intervjuobjekter og sist men ikke minst på grunn av en veileder som dyttet meg videre da jeg var i ferd med å gi opp. Professor Åge Johnsen har med sin medmenneskelighet, faglige dyktighet og falkeblikk for så vel kommafeil som logiske og strukturelle brister langt overgått hva man kan forvente.

Til dere alle, tusen takk for uvurderlig hjelp og støtte!

Oslo, april 2012
Lars William Wroldsen

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	2
ABSTRACT	3
FORORD	4
INNLEDNING	7
<hr/>	
INTEGRERT STRATEGISK LEDELSE I FORSVARET – BAKGRUNN	7
PROBLEMSTILLING	8
RELEVANS OG POSISJONERING	8
AVGRENSNING	9
VIDERE DISPOSISJON	9
TEORI	11
<hr/>	
KLASSIKERNES DIKOTOMI OG WEBERIANSK BYRÅKRATI	11
FRA DIKOTOMI TIL SAMSPILL – MOT NORMATIVE MODELLER	12
DEMIRS TRE SKOLER	14
<i>DEN POLITISKE SKOLEN</i>	14
<i>INTERAKSJONSSKOLEN</i>	15
<i>SEPARASJONSSKOLEN</i>	16
TILPASSET NORSK FORVALTNINGSPRAKSIS	16
OM DET TEORETISKE GRUNNLAGET	18
BEGREPER, FORTOLKNINGER OG DEFINISJONER	18
HYPOTESENE	20
METODE	21
<hr/>	
VALG AV METODE	21
REKRUTTERING AV INTERVJUOBJEKTER	21
<i>OM ANONYMITET</i>	22
INTERVJUENES GJENNOMFØRING	23
<i>SEMI-STRUKTURERT INTERVJUGUIDE</i>	23
<i>VALG AV STED</i>	23
<i>BRUK AV UNIFORM</i>	24
<i>TRANSKRIPSJON</i>	24
DATAGRUNNLAG	24
STRUKTURERING AV KVALITATIVE DATA	25
SVAKHETER VED METODEN	26
<i>FORSKERENS NÆRHET TIL UNDERSØKELSESOBJEKTET</i>	26
<i>ÅPENHET, ET LOJALITETSBRUDD?</i>	26
<i>UTVALG AV INTERVJUOBJEKTER</i>	27
<i>SIKKERHETSHENSYN</i>	28
<i>KONKLUSJON</i>	28
EMPIRI	29
<hr/>	
ISL-ORGANISASJONEN	29
<i>FORSVARSDEPARTEMENTET</i>	29
<i>FORSVARSSJEFEN OG FORSVARSSTABEN</i>	30
FELLESFUNKSJONER OG SAMLENDE FAKTORER I ISL	31
<i>KOMMUNIKASJONSENHETEN</i>	32
<i>FORSVARSSJEFENS ROLLE</i>	32
<i>FD 4</i>	32

<i>OFFISERER I DEPARTEMENTET</i>	32
FAGMILITÆRE UTREDNINGER	33
HOVEDTREKK I DATAENE FRA INTERVJUENE	33
ANALYSE	35
FAGLIGE HENSYN VS. POLITISK SPISELIGE LØSNINGER	35
<i>ØKT INNFLYTELSE OVER POLITIKKEN</i>	37
<i>TEORETISK DRØFTING</i>	37
<i>DELKONKLUSJON</i>	38
DETALJSTYRING?	38
<i>KONSEKVENSER</i>	40
<i>FINNES DET ET REELT ALTERNATIV?</i>	41
<i>TEORETISK DRØFTING</i>	42
<i>DELKONKLUSJON</i>	43
UKLARE ANSVARSFORHOLD?	43
<i>TEORETISK DRØFTING</i>	45
<i>DELKONKLUSJON</i>	45
FAGLIG SELVSTENDIG FORSVARSSJEF?	45
<i>KOMMUNIKASJONSENHETEN</i>	46
<i>FD 4 OG FAGMILITÆRE RÅD</i>	48
<i>GENERALINSPEKTØRENE</i>	49
<i>TEORETISK DRØFTING</i>	50
<i>DELKONKLUSJON</i>	51
EMBETSVERKETS ØKTE INNFLYTELSE	51
AVSLUTNING	53
KONKLUSJONER	53
FORSLAG TIL TILTAK I ISL	54
VURDERING AV ANVENDT TEORI	55
SVAKHETER VED ANALYSEN	56
VIDERE FORSKNING – TO OG ET HALVT FORSLAG TIL KOMPARATIVE ANALYSER	57
REFERANSER	58
VEDLEGG	61
VEDLEGG A – INTERVJUGUIDE FOR FST	61
VEDLEGG B – INTERVJUGUIDE FOR FD	62
VEDLEGG C – INTERVJUOBJEKTER	63

Kapittel 1

Innledning

Integrert Strategisk Ledelse i Forsvaret – bakgrunn

Integrert Strategisk Ledelse (ISL) i Forsvaret ble etablert den 1. august 2003 da forsvarsledelsen ble samlokalisert med og integrert i Forsvarsdepartementet. Forsvarets Overkommando ble da nedlagt og Forsvarsstaben ble opprettet som etatens øverste fagmilitære ledelse, tett integrert med og under samme tak som politisk ledelse. Med integrering menes her at det ble etablert en rekke fellesfunksjoner og at det er tett samarbeid mellom embetsverket i departementet og stabsoffiserene i Forsvarsstaben, i tillegg til at forsvarssjefen bekler rollene som både etatssjef og statsrådets fagmilitære rådgiver i departementet.

Beslutningen om integreringen ble fattet gjennom Stortingsproposisjon 45 (2000-2001) og her het det at:

Regjeringen anser at den anbefalte ordningen vil gi departementet en betydelig styrket evne både til strategisk planlegging, ledelse, styring og kontroll over Forsvaret, til internasjonalt sikkerhets-, forsvars- og militærpolitisk samarbeid og til å fungere som et effektivt apparat for politisk ledelse i fred, krise og krig. Samtidig vil omorganiseringen gi personellreduksjoner i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando på minimum 40 prosent. (St.prp nr. 45 2000-2001, 59-60)

Dette er på mange måter en billedgjøring av den klassiske problemstillingen innenfor offentlig styring og ledelse, nemlig debatten om hvor tett koblingen mellom politikk og administrasjon skal være. Forsvarsdepartementet selv beskriver det tette forholdet slik på deres nettsider:

Departementets avdelinger vil gjennomgående kunne bygge på fagmilitære vurderinger og tilrådninger fra Forsvarsstaben (FST). Nært samarbeid mellom departementet og FST er en forutsetning for effektiv kontakt og samvirke med forsvarsmyndighetene i de mange land der både forsvarets politiske og militære ledelse er samlet og integrert i landenes forsvarsdepartementer. (Forsvarsdepartementets nettsider)¹

Departementet viser her til at flere land har integrert politisk og militær ledelse. Mest kjent er kanskje det amerikanske Pentagon som også er bygget opp slik. Likevel reiser den tette

¹ Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/ansvarsomraader.html?id=405>
Dato: 4/12 2011

koblingen mellom politikk og administrasjon noen spørsmål. Er virkelig en slik integrering hensiktsmessig? I overnevnte sitat fra stortingsproposisjonen kommer det klart frem at den politiske kontrollen over Forsvaret vil styrkes. Det synes åpenbart med en slik organisasjonsform. Men hva ofrer man når politisk kontroll styrkes? Er det slik at politikk og administrasjon kan komme hverandre for nære, eller lever de sammen i en symbiose? Dette er noen av spørsmålene denne oppgaven søker å besvare.

Problemstilling

Forholdet mellom politikk og administrasjon og deres relative nærhet har altså vært et sentralt tema innenfor offentlig administrasjon som akademisk disiplin. Som jeg vil komme tilbake til senere i denne oppgaven er et av hovedpoengene til flere av de store klassikerne innenfor organisasjonsfaget at det skal være et tydelig skille mellom de to sfærene politikk og administrasjon. Integrasjonen av Forsvaret som det administrative nivået og Forsvarsdepartementet som det politiske nivå ser tilsynelatende ut til å bryte med dette klassiske prinsippet. På den annen side er det betydelige krefter som motsetter seg klassikernes meninger. Flere av dagens organisasjonsteoretikere mener at et skille ikke bare er urealistisk, men også at man i et tett samspill mellom politikk og administrasjon kan oppnå gjensidige gevinster. Min problemstilling lyder derfor som følger:

Hvordan påvirker integreringen av politisk og administrativ ledelse i forsvarssektoren samhandlingen mellom Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet?

Relevans og posisjonering

Flere medieoppslag har kritisert ISL-modellen siden etableringen. Forsvarsminister Grete Faremo (skrevet før Espen Barth Eide ble utnevnt til Forsvarsminister 11. november 2011) har derfor varslet en evaluering av modellen. Det er nærliggende å tro at slike evalueringer vil ta en praktisk tilnærming til ISLs fordeler og ulemper. Jeg ønsker derfor å se på ISL fra en mer teoretisk synsvinkel hvor den klassiske diskusjonen om det optimale forholdet mellom politikk og administrasjon skal benyttes som grunnlag for å belyse noen av utfordringene integreringen av Forsvarets Strategiske Ledelse kan medføre, for deretter å støtte meg på empiri for å vurdere i hvilken grad utfordringene faktisk er gjeldende.

Temaet synes overraskende lite belyst i academia tidligere. Ved verken sivile eller militære utdanningsinstitusjoner ser det ut til at slike problemstillinger i stor grad har vært drøftet, til

tross for at en slik problemstilling har en sentral posisjon i organisasjonsteori for offentlig sektor. Riktignok tar en masteroppgave i Industriell økonomi og informasjonsledelse fra Høgskolen i Agder (Syvertsen 2007) opp ISL som konsept og dets evne til strategisk langtidsplanlegging innenfor eiendomsutvikling, men denne tar et noe snevrere og mer praktisk perspektiv enn hva min oppgave vil gjøre. En masteroppgave i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo (Westersund 2002) så nærmere på prosessen som ledet opp til beslutningen om etableringen av ISL, mens en masteravhandling i historie fra Universitetet i Bergen (Austad 2010) tar for seg utviklingen i maktrelasjoner mellom fagmilitær og politisk ledelse i perioden 1990-2005. Sistnevnte gir nyttige historiske perspektiver og innsikt i komplekse politiske prosesser i forsvarssektoren. Det mangler en beskrivelse av hvordan situasjonen i ISL er i dag. Derfor er det en naturlig plass til min problemstilling på et tidspunkt der ISL er modent for evaluering.

Avgrensning

Beslutningen om å etablere ISL er fattet og prosessene som ledet opp til beslutningen er beskrevet av andre. Å konkludere om hvorvidt denne beslutningen er riktig eller gal, eller om prosessen var god eller dårlig vil jeg derfor ikke begi meg ut på. Jeg vil riktignok støtte meg til forskningen som allerede er gjort der dette er hensiktsmessig, ikke minst som bakgrunnsinformasjon, men hensikten bak denne avhandlingen er å beskrive hva status i organisasjonen er i dag.

Jeg vil ikke på noen måte underslå at det finnes mange positive sider ved integreringen og at argumentene som lå til grunn for etableringen av ISL var gode. Av plasshensyn vil jeg ikke vie dette mye oppmerksomhet, men snarere fokusere på enkeltmomenter som kan skape utfordringer når politikk og administrasjon lever så tett sammen.

Videre disposisjon

I det videre vil jeg starte med å gjøre rede for det teoretiske grunnlaget jeg vil basere min analyse på. Teorikapittelet søker å oppsummere ulike skoler og tanker rundt forholdet mellom politikk og administrasjon i forvaltningen. Selv 130 år etter at Woodrow Wilson som en av de første definerte en normativ tilnærming til et jernstige mellom politisk og administrativt nivå, synes man ikke å ha kommet til enighet i akademiske kretser om i hvor stor grad de to sfærene skal pleie omgang. Derfor er det nyttig å presentere en typologi som kategoriserer noen ulike retninger i diskursen. Jeg vil også i dette kapitlet belyse og forklare noen av de

begrepene som benyttes videre i oppgaven. Mot slutten av kapittelet presenteres hypotesene undersøkelsen bygger på.

I kapittel tre presenteres og begrunnes metodevalg og undersøkelsesdesign. Kapittelet tar også for seg en del forhold ved datainnsamlingen som kan påvirke resultatene, og avsluttes med å drøfte dataenes validitet og reliabilitet. For å forstå de videre drøftingene er det avgjørende å kjenne rammene og konteksten for analysen. Derfor vil jeg i det påfølgende kapittelet kort presentere ISL-organisasjonen nærmere rent organisatorisk. Her vil jeg også vurdere og definere noen faktorer som kan bidra til at skillet mellom departement og etat ytterligere utviskes. Når teori, metodevalg og forskningsobjektet er presentert er det klart til å analysere situasjonen i Forsvarets Integreerte Strategiske Ledelse i forhold til oppgavens problemstilling og hypoteser. Analysekapittelet tar da for seg hypotesene og drøfter innsamlet data opp mot den tidligere presenterte teorien. Det presenteres også delkonklusjoner for den enkelte hypotese, før hovedkonklusjonene kommer i siste kapittel. I avslutningskapittelet oppsummeres oppgaven som helhet og resultatenes kvalitet vurderes. Implikasjoner for anvendt teori drøftes, og det gis forslag til videre forskning på temaet. Men i neste kapittel presenteres altså det teoretiske grunnlaget.

Kapittel 2

Teori

Siden organisasjonsteoriens spede begynnelse har forholdet mellom politikk og administrasjon blitt heftig debattert i en rekke av de store organisasjonsviternes verk. Viktige bidrag fra fagfelt som sosiologi, statsvitenskap, jus, økonomi og etikk gjør at den klassiske litteraturen på dette området kanskje er det mest omfattende noe enkelttema innenfor offentlig styring og ledelse kan vise til. Om man aggregerer debatten til et nivå som kanskje ikke yter alle dens nyanser og finesser rettferdighet kan man si den dreier seg om å definere i hvor stor grad politikk og administrasjon skal og kan holdes adskilt i et moderne demokrati.

Klassikernes dikotomi og weberiansk byråkrati

Blant de første forkjemperne for et tydelig skille mellom politikk og administrasjon var den senere amerikanske presidenten Woodrow Wilson. I hans berømte artikkel *The Study of Administration* skrev Wilson at:

Most important to be observed is the truth already so much and so fortunately insisted upon by our civil-service reformers; namely, that administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics set the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices. (Wilson 1887, 22)

Wilson's idealmodell for offentlig administrasjon var således at et klart skille mellom den politiske og den administrative sfære skulle skjerme administrasjonen fra politikken "hurry and strife" (Wilson 1887, 22). Likeledes skulle politikken heves over administrasjonens tekniske detaljfokus og fokusere på de store linjer og viktige prinsipper i samfunnsutviklingen som helhet.

En av Wilsons samtidige, juristen og statsviteren Frank J. Goodnow, delte delvis Wilsons synspunkter. I følge Goodnow (1900) tjener myndighetene to primærfunksjoner; uttrykke statens vilje og besørge at denne viljen omsettes til handling. Disse funksjonene utøves av henholdsvis politikk og administrasjon (Goodnow 1900, 29). Goodnow erkjente altså at myndighetsutøvelse krever ulike sfærer som tjener ulike hensikter, men mente at det må herske stor grad av harmoni mellom den politiske og den administrative sfæren. "Lack of harmony between the law and its execution results in political paralysis. A rule of conduct, i.e., an expression of the state will, practically amounts to nothing if not executed." (Goodnow 1900, 29). Hovedargumentet til Goodnow var at politikken og administrasjonen må koples så

tett at de former en slags gjensidig kontrollfunksjon ovenfor hverandre. Både det politiske og det administrative nivået må oppgi noe av sin uavhengighet. Bare på denne måten sikrer man at administrasjonens handlinger representerer folkets vilje, og at det er harmoni mellom statens vilje og statens handlinger (Goodnow 1900, 30).

Max Weber (1946, 1947, 2000) gir i stor grad sin tilslutning til Wilson. Webers byråkrati med dets administrative nøytralitet, regelstyre og formelle hierarkiske strukturer nærmest avviser behovet Goodnow har for å utøve politisk kontroll over administrasjonen. På den annen side er Weber oppmerksom på byråkratiets politiske makt og mener sågar den under normale omstendigheter er overlegen ”den herren byråkratin tjänar.” (Weber 1987, 86). Derfor anerkjenner han behovet for det Svava (2006, 124) kaller ”balancing of the contending forces.” Webers modell må likevel anses for å være en ideellmodell, et slags strekksmål for byråkrater på uavhengighet, profesjonalisme og nøytralitet. Weber beskriver altså ikke virkeligheten, men overlater til forskere å avdekke gapet mellom det ideelle og det virkelige (Veiden 2010).

Wilson, Goodnow og Webers argumenter for et sterkt og tydelig skille mellom politikk og administrasjon. Denne separatismen, eller dikotomien, forble den mest dominerende oppfatningen i lang tid. I nyere tid har derimot en rekke akademikere hevdet at et slikt skille ikke er praktisk mulig (Jacobsen 2006, 303). I praksis har skillet heller aldri vært utøvd til fulle (Rouban 2007, 203).

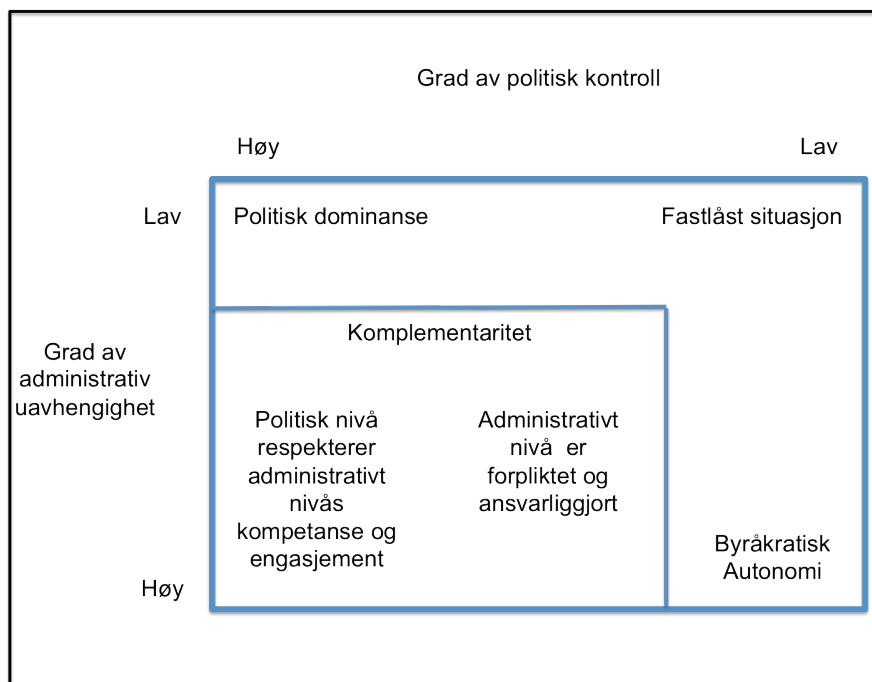
Fra dikotomi til samspill – mot normative modeller

Hvorvidt politikk og administrasjon skal holdes strengt adskilt har altså opptatt akademikere av ulike fagfelt i 130 år. Fortsatt publiseres det nye fortolkninger og teorier som støtter dikotomien (Overeem 2005, 2006), altså tydelig separasjon av de to sfærene, men noen bred konsensus om dens gyldighet synes ikke å være etablert.

En rekke forskere har argumentert mot dikotomitanken. Guy Peters (2001), Herbert Simon (1976), Carl Friedrich (1965) og Dwight Waldo (1980) er blant disse. Likevel er man ikke nærmere en enighet. James Svava forklarer situasjonen slik: ”The idea (om dikotomien, forf. anm.) expands and contracts, rises and falls, but never seems to go away” (Svava 2006, 121). Svava (1998, 2001, 2006) hevder klassikernes opprinnelige idéer er utsatt for gjentatte feilfortolkninger og at dagens dikotomiske modeller avviker fra hva Wilson, Goodnow og

Weber egentlig stod for. En av grunnene til at dikotomien har fått et slikt sterkt rotfeste er fraværet av en alternativ modell (Svara 2001, 177).

James H. Svara er blant dikotomiens argeste kritikere. I stedet for å se på politikk og administrasjon som motpoler mener Svara de er komplementære krefter som kan komme sammen til gjensidig støtte og nytte (Svara 2001, 179). Han presenterer derfor en modell som beskriver forholdet mellom de to sfærene som en funksjon av politisk kontroll og administrativ uavhengighet.



Figur 1: Svaras modell (Svara 2001, 179, forfatterens oversettelse)

Dersom man oppnår optimal kombinasjon av politisk kontroll og administrativ uavhengighet befinner man seg i en situasjon med komplementaritet. Da har man politikere som ikke benytter seg av muligheten de har til å dominere og detaljstyre administrativ praksis, men respekterer den administrative fagkompetansen. Likeledes føler administrativt nivå seg ansvarlige ovenfor det politiske nivå (Svara 2001, 179). I en situasjon med politisk dominans, altså høy grad av politisk kontroll og lite administrativ uavhengighet har man optimale vekstforhold for politisk korrupsjon. Det administrative nivå vil her bli umyndiggjort og byråkratets krav til faglig og politisk uavhengighet vil ikke oppfylles. Tilsvarende er det lite ønskelig med overvekt av administrativ uavhengighet på bekostning av politisk kontroll. Byråkratisk autonomi er lite forenlig med demokratiets prinsipper dersom andre hensyn enn

folkets vilje blir styrende. I begge de to sistnevnte situasjonene oppnår man ikke det Svava hevder er forutsetningene for et komplementært samspill mellom politikk og administrasjon, nemlig politikkenes respekt for administrativ kompetanse og et ansvarliggjort administrativt nivå.

Demirs tre skoler

Demir (2009) har sammenfattet mye av diskursen, forskningen og empirien om dette temaet. Dette har resultert i en nyttig kategorisering av tre akademiske skoler. Demir skiller mellom den *politiske skolen*, *separasjonsskolen* og *interaksjonsskolen*. Disse kategoriene har både normative og deskriptive komponenter, og Demir mener de utfyller hverandre både normativt og deskriptivt, heller enn å være i konkurranse med hverandre. De tre er nyttige for å forklare ulike aspekter ved det komplekse forholdet mellom politikk og administrasjon. Av de tre skolene står likevel den politiske skolen og separasjonsskolen som motpoler til hverandre, mens interaksjonsskolen forsøker å forsone de to. La oss se kort på de tre skolene hver for seg.

Den politiske skolen

Denne skolen er basert på idéen om at det administrative nivået er betydelig involvert i politikktutforming. Således avviser denne skolen det skarpe skillet mellom politikk og administrasjon som dikotomien er bygget på. Den politiske skolen baseres i følge Demir (2009, 511) på tre hovedargumenter. For det første hevder han at det i det politiske landskapet ikke finnes en enkelt aktør som er mektig nok til å formulere politikk. Svake politiske partier og byråkraters frihet til å utføre sine daglige oppgaver internt i byråkratiet til dels basert på eget skjønn bidrar til dette. Når i tillegg det politiske nivået må hente faktagrunnlag og råd fra administrasjonen, blir administrasjonen i seg selv politisk, og administrative ledere i offentlig sektor med tilstrekkelig forståelse for politiske prosesser kan utnytte dette til egen fordel.

Det andre argumentet for den politiske skolen handler om politikernes begrensede anledning til å kontrollere og overvåke det administrative nivåets utførelse av vedtatt politikk. Tvetydig lovgivning og manglende fagkompetanse på politisk side underbygger dette. I tillegg vil administrativt nivå i møte med brukere og under praktisk iverksetting av politikk i stor grad kunne påvirke utførelsen etter egen fortolkning av hva som er i offentlighetens interesse. Det er dette Michael Lipsky kaller bakke-byråkrater (Lipsky 1980). Bakke-byråkratene formulerer politikk i det de implementerer den, hevder Lipsky.

Det siste argumentet for den politiske skolen handler om administrativt ansattes etikk og moral. Denne skolen hevder at administrativt personell plikter å kritisk reflektere over "the moral implications of policies prior to figuring out the most efficient and expedient means of accomplishing them" (Demir 2009, 512).

Prinsipal-agentteori (Eisenhardt 1989) griper over alle disse argumentene. Agentteori omhandler utfordringer som oppstår ved at en overordnet prinsipal delegerer oppgaver og ansvar til en underordnet agent som handler på prinsipalens vegne. De to nivåene står da i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. Særlig er det tre utfordringer agentteorien søker å løse. Det første oppstår når agent og prinsipal har ulik målstruktur, og det er vanskelig eller kostbart for prinsipalen å kontrollere agentens handlinger. I slike tilfeller hevder agentteorien at det oppstår anledning for agenten å opptre opportunistisk ved å jobbe mot egne mål. Den andre utfordringen dreier seg om forskjeller i agentens og prinsipalens risikoaversjon. Ved ulik risikovilje mellom de to nivåene kan foretrukne handlemåter også være forskjellige (Eisenhardt 1989, 58). Den siste utfordringen handler om at agenten ofte vil ha tilgang til mer detaljert og oppdatert informasjon enn prinsipalen. Gap mellom prinsipalens og agentens informasjonstilgang, asymmetrisk informasjon (Busch, Johnsen og Vanebo 2009, 69), kan oppstå som følge av at det er komplisert og ressurskrevende å definere mål og måle resultater i offentlig sektor. Omfattende kontroll- og incentivsystemer er blant tiltakene prinsipalen kan sette i verk for å redusere effektene av prinsipal-agentforholdets utfordringer.

Interaksjonsskolen

Interaksjonsskolen ser på forholdet mellom politikk og administrasjon mer som et partnerskap til gjensidig glede, enn to sfærer i konflikt med hverandre. Den skiller seg fra den politiske skolen ved at den anerkjenner nødvendigheten av samhandling, og tidvis overlapping mellom de to sfærene, samtidig som deres tradisjonelle roller og perspektiver opprettholdes (Demir 2009, 514). På tross av et gjensidig nyttig samspill er interaksjonsskolen tydelig på at det er den folkevalgte sfæren som er overordnet og at dermed administrativt nivå er ansvarlig overfor de folkevalgte. På den annen side skal ikke det politiske nivå gripe inn i den daglige administrative ledelsen av underlagte organer. Dette samsvarer med James Svaras ideer som er redegjort for tidligere i dette kapitlet. Svara må anses som en fremtredende representant for interaksjonsskolen.

Separasjonsskolen

Demir selv oppsummerer innholdet i denne skolen på en enkel måte:

In a nutshell, the separation school defines clear roles and responsibilities for elected officials and public administrators. Public administrators are linked to elected officials in a subordinate position. That is, public administrators look up to elected officials for policy direction, while making expert contributions by engaging extensively in "how to do" questions. (...) the resultant outcome is a political-administrative system where public administrators are competent and professionally autonomous yet remain accountable and responsive to their elected officials (Demir 2009, 510).

Separasjonsskolen står dermed i tydelig kontrast til de to overnevnte skolene. Den klassiske dikotomien, altså et tydelig skille, nærmest vanntette skott mellom politikk og administrasjon er det som tydeligst kjennetegner separasjonsskolen. Således er det her klassikerne Wilson og Goodnow hører hjemme.

Tilhengere av separasjonsskolen trekker frem det weberianske prinsippet om politisk nøytralitet blant byråkrater som en kjerneverdi. En slik nøytralitet skal fremme en faktabasert beslutningsprosess. Videre gjenkjenner vi Weber i to andre kjerneverdier, nemlig tydelig hierarki og byråkratisk ekspertise (Demir 2009, 507). Disse prinsippene skal levere folkevalgte ledere politisk nøytrale, faglig sterke og hierarkisk bearbeidede tjenester og råd.

Tilpasset norsk forvaltningspraksis

I St.meld. nr. 11 (2000-2001) er det forsøkt å klarlegge noen retningslinjer for forholdet mellom politikk og administrasjon. Selv om dokumentet først og fremst tar for seg livet internt i departementene og departementets ansattes forhold til næringslivet og andre tunge samfunnsaktører, er det likevel noen interessante poengteringer som gir dokumentet gyldighet også for denne oppgaven. Stortingsmeldingen anerkjenner og artikulerer det krysspresset mellom lojalitet og uavhengighet embetsverket og andre offentlige tjenestemenn kan oppleve når man arbeider i grenselandet mellom politikk og administrasjon.

Embets- og tjenestemenn er forventet å opptre med både lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i forholdet til den politiske ledelsen i departementene. Dette er krav som har vokst fram som en del av vår politiske kultur og som gjerne blir oppfattet som en del av normene for god forvaltningsskikk. Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet er imidlertid potensielt motstridende krav og innebærer dermed en rolleklarhet (St.meld. nr. 11 2000-2001, 8).

Her støttes altså det weberianske prinsippet om byråkratiets faglige uavhengighet. Det understrekes også at forvaltningen i sin rådgivning ovenfor politisk ledelse er underlagt krav

om saklighet og en samfunnsvitenskapelig tilnærming til utredninger som kun skal baseres på faglige hensyn.

En embets- eller tjenestemann som gir sine faglige råd i en sak, skal i utgangspunktet ikke la seg påvirke av det vedkommende tror å vite om statsrådets egne politiske vurderinger. Rådet bør gis ut fra faglige vurderinger alene, uansett hvor lite politisk gangbare eller ønskelige disse vurderingene måtte være. Å unnlate å gjøre dette kan til og med hevdes å være illojalt (St.meld. nr. 11 2000-2001, 12).

I tilfellet ISL vil det derfor være interessant å vurdere hvorvidt man har valgt en organisasjonsform som i større eller mindre grad bidrar til å svekke tjenestemanns evne til å opptre faglig uavhengig i sin rådgivning overfor politisk ledelse. Setter man dette virkelig på spissen kan man ha skapt en situasjon som nærmest fremprovoserer illojal atferd i forhold til hvilke hensyn som ligger til grunn for de fagmilitære rådene.

Et grunnleggende styringsprinsipp i staten er at det skal nyttes mål- og resultatstyring. Alle virksomheter skal derfor:

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) 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
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag
Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter. (Finansdepartementet 2003, 10)

Med målstyring menes her at en undergitt får handlingsrom til å velge de virkemidler som skal til for å oppnå forhåndsdefinerte mål (Busch, Johnsen og Vanebo 2009, 42). I dette ligger det implisitt en grad av frihet innenfor gitte rammer. Senter for statlig økonomistyring (SSØ) støtter denne tolkningen:

Hensikten med mål- og resultatstyring er å øke effektiviteten ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. For departementenes styring av underliggende virksomhet (etatsstyringen) betyr det at virksomhetene ikke får detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltsaker. Oppmerksomheten rettes i større grad mot om virksomheten oppfyller sine overordnede mål, og om det skjer med effektiv ressursbruk. (SSØ 2006, 11)

Sett opp mot overnevnte prinsipper for styring hvor det heter at departementene skal fastsette overordnede mål- og styringsparametere for underliggende virksomheter, er det nærliggende å tro at Forsvaret ved forsvarssjefen skal ha en viss faglig frihet til å velge sine virkemidler. Et

viktig spørsmål som da reiser seg er hvorvidt en integrert politisk og faglig ledelse i det hele tatt kan skape et slikt handlingsrom.

Om det teoretiske grunnlaget

De fleste teoretiske kildene er amerikansk litteratur og må tolkes med dette som bakteppe. Det amerikanske politiske systemet er på mange måter annerledes enn det norske. Dette gir seg blant annet utslag i at teoriene i noen tilfeller er anvendt med den utøvende statsmakt som det administrative nivået. Mens den utøvende statsmakt i Norge er regjeringen, herunder Forsvarsdepartementet, er det i USA presidenten og hans "administration." Begreper som går igjen i teoriene som ligger til grunn er "elected officials" og "political appointees." I USA er det i større grad direkte valg på personer på de ulike myndighetsnivåene, og antall byråkrater som utnevnes politisk er langt høyere enn hva tilfellet er i Norge. Teoriene er derfor benyttet til å beskrive forholdet mellom "the administration," altså regjeringen som utnevnte og kongressen som de folkevalgte.

Ellers er det lite empiri som i denne konteksten tar for seg det Christensen mfl. (2007) kaller sentralmakten. Mye av forskningen ser ut til å ha vært sentrert rundt lokalstyre og forholdet mellom by- og kommunepolitikere og deres administrativt undergitte (Demir 2009).

Begreper, fortolkninger og definisjoner

Å sammenstille begreper fra et så omfattende litterært grunnlag er en ambisiøs oppgave som jeg ikke skal begi meg i kast med. Jeg vil likevel vie noe plass til å ta opp noen av de mest sentrale begreper og uttrykk jeg vil benytte videre i denne avhandlingen.

Begrepet ISL refererer til Forsvarets Integrerte Strategiske Ledelse og er en samlebetegnelse på sammenslutningen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben, og deres samlokalisering i det som kalles for Forsvarets ledelsesbygg på Akershus Festning. Forsvarssjefen som embete ligger pr. definisjon utenfor Forsvarsstaben og er normalt å regne som et selvstendig nivå. Av enkelhetsårsaker vil begrepet Forsvarsstaben, eller FST, likevel benyttes som fellesbetegnelse på Forsvarets øverste administrative ledelse, herunder forsvarssjefen og hans sekretariat. I de tilfeller der kun politisk nivå omtales, benyttes benevnelsen Forsvarsdepartementet (FD), eller kun departementet.

Videre vil jeg ikke i nevneverdig grad skille mellom politisk nivå og embetsverket internt i departementet. Ved referanser til det politiske nivå menes i denne sammenheng derfor

departementet som helhet, inkludert dets ansatte offiserer og andre ikke-politiske posisjoner som skal være partipolitisk uavhengige. En slik fortolkning og forenkling går nok noe på tvers av hvordan deler av litteraturen skiller mellom politikere og embetsverk, men i problemstillingene jeg vil belyse er en slik sammenstilling nødvendig, og jeg vil hevde teoriene er like anvendbare for forholdet mellom politikk og administrasjon mellom et departement og en etat, som de er intern i et departement mellom politisk ledelse og embetsverk.

Begrepene politikk og administrasjon blir benyttet hyppig i denne avhandlingen. Det finnes en rekke forsøk på å definere politikk som begrep. På weberiansk heter det at politikk er ”Streben etter makt eller innflytelse på maktfordelingen” (Weber 2000, 10). En slik definisjon, om enn god, vil ikke være anvendbar i mitt tilfelle. Jeg vil derfor gå tilbake til Goodnows langt enklere definisjon som sier at politikk er å uttrykke statens vilje, mens administrasjon er utøvelsen eller omdannelsen av denne viljen til praksis (Goodnow 1900, 29). I så måte vil jeg benytte politikk som betegnelse på departementets arbeid, og administrasjon som betegnelse på arbeidet som foregår i Forsvarsstaben og Forsvaret som etat. I Christensen m.fl. (2004) skiller det i denne sammenheng mellom det institusjonelle ledelsesnivået som er de politiske topprollene, og det administrative nivået. Sistnevnte skal sette førstnevntes vedtak ut i livet, men også ”formidle og bearbeide synspunkter, krav, normer og verdier (...) til toppnivået” (Christensen m.fl. 2004, 115).

Begrepene *styring* og *detaljstyring* vil også bli benyttet. Det finnes mange ulike former for styring avhengig av hvilken disiplin som danner kontekst. Økonomistyring blir eksempelvis ofte definert som ”prosessen ledelsen bruker for å forsikre seg om at ressurser blir anskaffet og brukt produktivt og effektivt for å nå organisasjonens mål” (Johnsen 2007, 80). Da denne definisjonen i følge Johnsen inkluderer iverksetting på organisasjonsnivå er det naturlig å ta utgangspunkt i denne. For klarheten i denne oppgaven vil jeg likevel tilpasse den noe og definere styring som prosesser, tiltak og metoder Forsvarsdepartementet tar i bruk for å påse at Forsvaret når målene med effektiv bruk av ressurser. Detaljstyring oppstår da når Forsvaret ikke lenger gis handlingsrom til å utvikle handlemåter for å nå fastsatte mål innenfor tildelte rammer.

Hypotesene

Basert på det teoretiske grunnlaget jeg nå har presentert vil den videre analysen av problemstillingen legge følgende hypoteser til grunn:

1. *Forsvarets råd til departementet er kun faglig begrunnet og legger ikke politiske forhold til grunn.*

Kjernespørsmålet her dreier seg om hvorvidt ISL modellen medfører at fagmilitære råd ikke kommer på bordet som følge av at Forsvaret vurderer hva som er politisk ønskelig og mulig i større grad enn hva som er faglig fornuftig.

2. *Forsvarsdepartementet involverer seg ikke i den daglige administrative driften av Forsvaret, utover å påse at vedtatt politikk implementeres.*

Åpner ISL-modellen for at Forsvarsdepartementet i større grad driver detaljstyring av Forsvaret som etat enn hva tilfellet var før etableringen av ISL?

3. *ISL-modellen fører til uklare ansvarsforhold.*

Når to forvaltningsnivåer integreres slik det er gjort med Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet, er det nærliggende å tro at grenselinjene for ansvarsdeling blir utydelige. Hvorvidt dette er tilfelle i ISL vil vurderes under denne hypotesen.

4. *Forsvarssjefen er faglig uavhengig i sitt forhold til statsråden, og har anledning til å innta et selvstendig faglig standpunkt.*

Her vil det vurderes i hvilken grad har forsvarssjefen har anledning til å innta et faglig standpunkt som avviker fra statsrådets. Spørsmålet blir da om forsvarssjefen har de verktøyene og det handlingsrommet som kreves for at han kan innta et faglig selvstendig standpunkt som, om nødvendig, er i opposisjon til statsråden.

Disse hypotesene er selvstendige og ikke konkurrerende. De vil derfor i det videre drøftes hver for seg. Totalt vil de gi et bilde av noen av konsekvensene ISL har for samspillet mellom politisk og administrativt nivå i forsvarssektoren. For å kunne gjøre dette er man selvsagt avhengig av et datagrunnlag. Hvordan datainnsamlingen er gjennomført vil presenteres i neste kapittel.

Kapittel 3

Metode

Valg av metode

Denne undersøkelsen tar utgangspunkt i en deskriptiv problemstilling. Ettersom jeg er ute etter å beskrive hvordan tilstanden i ISL oppfattes av de som har sitt daglige virke i denne sfæren, vil en kvalitativ tilnærming falle seg naturlig. Jeg er altså vel så opptatt av å avdekke hvordan de ansatte i Forsvarsstaben opplever og oppfatter hvilken påvirkning det tette forholdet mellom politikk og administrasjon har på deres egne handlinger og oppfatninger, som hvilke reelle og praktiske konsekvenser det rent empirisk har for styring og ledelse. Da er det av betydning at intervjuobjektene får anledning til å sette egne ord på hvordan deres handlinger påvirkes, og et semi-strukturert intervju vil bidra til dette. Således tar jeg nærmest en kvasifenomenologisk tilnærming til problemstillingen. Fenomenologi kan defineres som ”Vitenskapen om fenomenene, om tingene slik de viser seg eller fremstår for oss (...). Fenomenologien er opptatt av menneskers naturlige, sansete erfaring” (Johansen, Kristoffersen og Tufte 2005, 396). Fenomenologien fokuserer altså på hvordan et fenomen, i mitt tilfelle ISL, subjektivt oppfattes av og påvirker en gruppe mennesker. Samtidig følger undersøkelsen et casedesign. Yin (2009) definerer casestudiet som en undersøkelse av et fenomen i dets virkelige kontekst.

Rekruttering av intervjuobjekter

I en så kompleks organisasjon som ISL er utvalg av riktige intervjuobjekter krevende, men desto viktigere. Utvalget påvirker hvilke konklusjoner som kan gjøres og hvor reliable konklusjonene er (Johansen, Kristoffersen og Tufte 2005, 109). Jeg har derfor innledningsvis valgt en informant som kjenner systemet godt og som igjen vil kunne peke på viktige personer å intervju. Deretter har de nye intervjuobjektene igjen pekt på andre aktuelle intervjuobjekter. Dette er hva Johansen, Kristoffersen og Tufte (2005, 112) kaller ”snøballmetoden.”

For å skape balanse er det rekruttert tre intervjuobjekter fra Forsvarsstaben og tre fra departementet. Det har vært et poeng at intervjuobjektene fra Forsvarsstaben skal være personer som arbeider i skjæringspunktet mellom departementets og Forsvarsstabens virke.

Det er også vektlagt at de skal ha sitt daglige virke innenfor fagområder som typisk er tett knyttet til politiske prosesser og fokusområder. Økonomi, styring, organisasjonsutvikling, strategi og langtidsplanlegging er fagområder alle intervjuobjektene har oppgaver innenfor. Utvalget er således intensivt, strategisk (Johansen, Kristoffersen og Tufte 2005, 110). Fra departementet har det vært ønskelig med en bredde i utvalget som dekker både politisk ledelse, sivilt embetsverk og militært ansatte. På denne måten oppnår man en bredde i perspektiver som har vært nyttig.

Innledende kontakt med potensielle intervjuobjekter ble foretatt direkte person til person, og over telefon og e-post. Kandidatene ble da presentert for oppgavens formål, problemstilling og teoretisk fundament for å gi et riktig grunnlag før de besluttet om de ville stille opp. En ryddig opptreden ovenfor intervjuobjektene har vært vektlagt.

Utvalgets størrelse er balansert mot hensynet til hva som er realistisk å håndtere i forhold til omfanget av en slik oppgave, og behovet for tilstrekkelig bredde og dybde i informasjonen. Det er derfor rekruttert et begrenset utvalg på 6 personer det er gjennomført intervjuer med. Dette er innenfor de 5-10 Johansen, Kristoffersen og Tufte (2005, 106) anbefaler for begrensede prosjekter av denne arten.

Om anonymitet

Temaet i denne oppgaven er ikke av en slik art at det kreves spesielle hensyn til personvern. Ettersom intervjuobjektene er rekruttert fra en svært begrenset populasjon vil det også være vanskelig å garantere anonymitet. Likevel er intervjuobjektene tilbudt å ikke omtales ved navn i denne avhandlingen slik at de skal ha følelsen av å kunne snakke mest mulig fritt. Dette tilbudet valgte samtlige intervjuobjekter å avslå. Det er derfor utarbeidet en kort presentasjon av det enkelte intervjuobjekt i vedlegg C. I presentasjonen og analysen av dataene som er fremkommet i intervjuene har jeg likevel kun identifisert hvem som har sagt hva der det er vesentlig for å forstå hvilket perspektiv vedkommende uttaler seg fra. I de øvrige tilfellene er det kun gjengitt om vedkommende kommer fra Forsvarsdepartementet (FD), eller fra Forsvarsstaben (FST).

Intervjuenes gjennomføring

Semi-strukturert intervjuguide

Intervjuene er gjennomført semi-strukturert. Dette innebærer at det på forhånd er utarbeidet en intervjuguide med oversikt over mulige spørsmål og temaer (se vedlegg A og B), men at det ikke er lagt opp til en fast rekkefølge for spørsmålsstillingen, og at intervjueren har en fleksibilitet i forhold til å gripe fatt i intervjuobjektene svar og fokusere på områder hvor de viser seg å besitte spesiell kunnskap (Johansen, Kristoffersen og Tufte 2005, 145). Dette har vært av betydning for denne oppgaven ettersom intervjuobjektene har ulike erfaringer og ulike ansvarsområder. Derfor er det også lagt vekt på å stille åpne spørsmål hvor intervjuobjektene selv kan vektlegge hva som er av betydning, mens forslag til spørsmål i intervjuguiden kun har vært veiledende. Samtidig har det semi-strukturerte intervjuet den fordel at en viss struktur forenkler analysen og muliggjør en viss sammenligning mellom intervjuobjektene, noe som er av betydning for evnen til å generalisere.

Det er nyttet to ulike intervjuguider med nyanseforskjeller i forhold til om intervjuobjektene kom fra Forsvarsstaben eller Forsvarsdepartementet. Intervjuene er dokumentert med diktafon og ble umiddelbart transkribert i etterkant. Dette sikret at intervjueren kunne ha fokus på og interaksjon med intervjuobjektet, samtidig som det har bidratt til etterprøvbare av resultatene. Ett av intervjuene avviker fra dette. Kristin Krohn Devold ønsket å få tilsendt spørsmålene på forhånd og gi skriftlig svar, mens selve intervjuet ble benyttet til oppklarende og utdypende spørsmål.

Valg av sted

Johansen, Kristoffersen og Tufte (2005) legger vekt på valg av sted for intervjuets gjennomføring. De advarer mot å gjennomføre det på intervjuobjektets arbeidsplass på grunn av muligheter for forstyrrende telefoner og mennesker som kommer innom. Erfaringene fra dette prosjektet er at intervjuobjektene foretrakk å gjennomføre intervjuene innenfor arbeidstid, uten unødig tap av tid. Det var derfor for flere en forutsetning at intervjuene kunne gjennomføres på deres kontorer og med ett unntak er derfor alle intervjuene gjennomført på denne måten. Hensynet til å benytte riktige intervjuobjekter veide derfor tyngre enn Johansen, Kristoffersen og Tufte's reservasjoner på dette punktet, men gjennom å be intervjuobjektet om å slå av telefon kunne noen av de uønskede effektene avverges.

Bruk av uniform

I intervjusituasjonen er det av betydning hvordan intervjuer oppfattes av intervjuobjektet. Johansen, Kristoffersen og Tufte (2005, 148) advarer mot å kle seg svært annerledes fra intervjuobjektet. I intervjuene med militært personell har jeg, som offiser, bevisst valgt å benytte militær uniform. Dette er gjort for å legge til rette for åpenhet og fortrolighet gjennom å skape identifikasjon mellom intervjuer og intervjuobjekt. Et potensielt kontroversielt tema ble på denne måten også forsøkt ufarliggjort. I intervjuer med sivile har jeg av samme grunn valgt å kle meg i sivilt. Forskerens nærhet til forskningsobjektet er selvsagt ikke ubetydelig og omhandles spesifikt senere i dette kapitlet.

Transkripsjon

Alle intervjuene er transkribert direkte etter intervjuenes gjennomføring. Det er forsøkt å transkribere mest mulig identisk med hva som er sagt før dataene deretter ble renskrevet for å fjerne overflødige ord og til en viss grad effektivisere språket. Dette ble gjort med stor varsomhet for å unngå at meningsinnhold og nyanser gikk tapt i prosessen. For å kvalitetssikre dette arbeidet ble lydbåndopptakene gjennomgått på nytt etter at språket var vasket for å sikre at det var samsvar med intervjuobjektets meningsinnhold. Et eksempel på en slik effektivisering av språket er da et av intervjuobjektene ordrett sa ”En ting som vi nå synes at vi kan se oppe i departementet(…)” Dette ble omskrevet til ”Vi synes å se at i departementet (...)” En slik omskrivning bidrar til å effektivisere språket slik at meningsinnholdet tydeligere kan komme frem uten at det endres.

Datagrunnlag

Dataen jeg har benyttet i analysen kommer i all hovedsak fra tre kilder. For det første fra de overnevnte intervjuene med personer i Forsvarets Integreerte Strategiske Ledelse som har erfaring fra kontaktflatene mellom politisk og administrativt nivå. Dernest er det benyttet klipp fra media de siste åtte år, og til slutt offentlige dokumenter og litteratur som omhandler undersøkelsestemaet. En slik triangulering (Yin 2009) av kilder har bidratt til et nyansert bilde av situasjonen i ISL.

Det er gjort en svært grov komparativ studie av tre offentlige rapporter. Forsvarsstudie 2000, Militærfaglig utredning fra 2003 og Forsvarssjefens fagmilitære råd fra november 2011 er alle anbefalinger fra forsvarssjefen til forsvarsministeren som omhandler Forsvarets fremtidige utvikling. Forsvarssjefen skisserer i disse rapportene sin fagmilitære anbefaling om hvordan Forsvaret bør innrettes i den neste langtidsperioden. Disse anbefalingene er i alle tilfellene

lagt til grunn for departementets utarbeidelse av ny langtidsplan for Forsvaret, som senere skulle fremlegges for Stortinget. Det interessante med disse rapportene er at den ene er utarbeidet før integreringen av departement og etatsledelse, den andre i overgangsfasen, mens den tredje er utarbeidet innenfor rammen av ISL. Eventuelle forskjeller i disse rapportene vil kunne bidra til å vurdere hvorvidt de fagmilitære rådene i større grad inneholder en politisk komponent etter integrering av politisk og militær ledelse enn før.

Sverre Diesen, forrige forsvarssjef, ga i 2011 ut boken *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020*. Boken er en nyttig førstehåndskilde som gir data som er behandlet på lik linje med intervjuene. Da det ble gjort intervjuer med politisk ledelse var det nyttig for oppgavens balanse å også ha en etatsjef som kilde. Diesen går ikke spesifikt inn på alle aspekter ved denne oppgaven og er således ikke en fullverdig kilde på lik linje med intervjuobjektene, men hans perspektiver er likevel nyttige.

Medieklippene er generert ved hjelp av medieovervåkingsverktøyet Retriever og søkemotorer. Det er gjort brede søk hvor alle artikler som omhandler ISL fra 2003 til utløpet av 2011 er tatt med. Søkeord som er benyttet inkluderer blant annet integrert strategisk ledelse, ISL, Forsvarets ledelse, forsvarsledelsen og integrert departement. Særlig har Aftenposten over flere år hatt fokus på utfordringene som følger med ISL-modellen, men også VG har drøftet ISL i en rekke artikler. Her fremkommer argumenter og synspunkter fra så vel politisk ledelse som opposisjonen og militære. Disse annenhåndskildene er til dels tabloide, i enkelte tilfeller basert på anonyme kilder og delvis ensidig fremstilt. De må derfor ikke tillegges overveiende vekt, men er nyttige i forhold til å belyse nyanseforskjeller i perspektiver. Særlig sitatene som fremkommer i artiklene har vært nyttige for så vel bakgrunnskunnskap som direkte bidrag som kilde til analysen i denne oppgaven.

Hypotesene vil senere i denne avhandlingen bli drøftet på grunnlag av alle disse kildene.

Strukturering av kvalitative data

Analyse av kvalitative data er krevende og krever struktur. Det finnes flere måter å løse denne utfordringen, og Yin (2009) foreslår tematisk kategorisering og gruppering av dataene. I denne undersøkelsen er det generert over 60 sider med transkriberte intervjuer i tillegg til en rekke medieoppslag, offentlige dokumenter og andre kilder.

Dataene fra de transkriberte intervjuene ble først redigert ved at overflødig informasjon som ikke var nyttig i forhold til temaet, ble fjernet. Resterende data ble så kategorisert og kodet i tematiske kategorier i henhold til hypotesene. Deretter ble de kontrollert i forhold til konteksten de er fremsatt i av intervjuobjektene gjennom at lydbåndopptakene ble lyttet til på nytt etter kategoriseringen. Under hver hypotese ble det laget en enkel pro og con kategori, slik at utsagn og informasjon som både underbygget hypotesene og avviste dem fikk like stor betydning. På samme måte er dataene fra Diesens bok og medieoppslagene strukturert.

Svakheter ved metoden

Forskerens nærhet til undersøkelsesobjektet

Forfatteren av denne avhandlingen er som tidligere nevnt selv offiser i Forsvaret. I siste fase av arbeidet ble jeg sågar ansatt i en prosjektstilling tilknyttet Forsvarsstaben. Da denne situasjonen oppstod såvidt sent, anses dette ikke å ha hatt innvirkning på vurderingene og analysene som er gjort.

En av metodevalgets iboende utfordringer er avveiningen mellom nærhet og distanse mellom forsker og undersøkelsesobjekt (Jacobsen 2005). ”Nærheten er nødvendig for å forstå den undersøktes virkelighet, mens avstanden er viktig for å sette denne i et videre perspektiv” (Jacobsen 2005, 40). Hovedutfordringen ved dette er objektivitet. I mitt tilfelle er jeg som offiser unektelig tett knyttet til undersøkelsesobjektet, i særdeleshet Forsvarsstaben. Det kan sies at jeg står i et avhengighetsforhold til Forsvaret som arbeidsgiver. Derfor vil det være av avgjørende betydning for konklusjonenes reliabilitet at objektiviteten ivaretas gjennom en uhildet analyse av dataene. Da jeg ikke har noen personlig tilknytning til departementet er det en ubalanse i mitt kunnskapsnivå om de to organisasjonene, og i personlige relasjoner til ansatte i de to. Min objektivitet i denne saken kan det derfor stilles spørsmålsteget ved. Selv om jeg selv ikke anser at denne nærheten har hatt konsekvenser for arbeidet, er det noe leseren må ha i bakhodet når konklusjonene trekkes. Et tiltak for å redusere effekten av for stor nærhet er et bevisst forsøk på å la drøftingen av hypotesene fremstille meningene til både intervjuobjektene fra departementet og Forsvarsstaben gjennom utstrakt bruk av sitater. På denne måten har leseren selv anledning til å vurdere konklusjonenes reliabilitet.

Åpenhet, et lojalitetsbrudd?

Statsforvaltningen og kanskje i særdeleshet Forsvaret har lojalitet som en innarbeidet og viktig del av æreskodeksen. Å åpenlyst kritisere et system er i mange tilfeller ikke ønskelig ut

fra lojalitetshensyn. Dette kan ha ført til en uønsket intervju effekt, nemlig at intervjuobjektet modererte sine uttalelser. Denne effekten kan ha blitt ytterligere forsterket ved at mine intervjuobjekter ikke er anonymisert. Balansen som er i utvalget i denne undersøkelsen er derfor et viktig tiltak for å sikre dataenes pålitelighet.

Utvalg av intervjuobjekter

I både Forsvarsstaben og departementet er det god bredde i intervjuobjektene bakgrunn, kompetanse og arbeidsoppgaver. Dette er en styrke ved denne oppgaven. Ulempen er at utvalget av informanter gir liten dybde i forhold til om man hadde fokusert på flere informanter fra flere enkeltavdelinger. Det enkelte intervjuobjekts erfaringer blir derfor tungtveiende med det resultat at man vanskelig kan generalisere i stor grad.

Fem av intervjuobjektene jobber i dag i ISL og har ferske erfaringer, mens Kristin Krohn Devold hadde erfaringer som strekker seg flere år tilbake i tid. Med dette oppstår utfordringer med retrospektive data. Devolds bidrag må derfor i utgangspunktet ses på som et selvstendig bidrag uten at man i for stor grad kan sammenligne hennes erfaringer og opplevelser med de fem andres. Verdien av å ha en statsråds perspektiv er likevel så stor at den veier tyngre enn utfordringene retrospektive data medfører.

De tre intervjuobjektene fra departementet har alle bidratt i etableringen og formingen av ISL. De er alle selv tydelige på at de til en viss grad er noe subjektive når de skal vurdere løsningen ettersom de i stor grad identifiserer seg med modellen. Disse objektivitetsutfordringene er det viktig å ha i bakhodet ved analysen av deres bidrag. Forsvarsdepartementets avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging (FD IV) spiller en nøkkelrolle i ISL som forsvarssjefens strategiske planstab. Den er dermed ansvarlig for utarbeidelse av fagmilitære råd og implementeringen av vedtatt politikk. Ettersom avdelingen i datainnsamlingsperioden har vært beskjeftiget med utarbeidelse av langtidsplanen for Forsvaret hadde ingen i avdelingen anledning til å stille til intervju. Dette er en klar svakhet i datagrunnlaget ettersom denne avdelingen står så sentralt i konseptet med integrert politisk og administrativ ledelse. Flere av intervjuobjektene har omtalt avdelingen, uten at noen herfra har kunnet dele sine perspektiver. Videre vurderer flere av intervjuobjektene forsvarssjefens posisjon og utfordringer. Det er derfor en svakhet at ikke nåværende eller tidligere forsvarssjef har hatt anledning til å kommentere. Derimot har forrige forsvarssjef, general Sverre Diesen som tidligere nevnt nylig utgitt en bok (Diesen 2011) hvor han gjør rede for sitt syn i flere av temaene jeg tar opp i denne avhandlingen. Boken er derfor en nyttig kilde.

Sikkerhetshensyn

Forsvarssektoren er naturlig nok omkranset av mengder av sikkerhetsgradert informasjon. Dokumenter som kunne kastet lys over problemstillingen har det enten ikke vært tilgang til, eller så har jeg ikke kunnet benytte dem ettersom de er gradert begrenset eller unntatt offentlighet. Dette blir derfor en potensiell kilde som ikke har kunnet utnyttes.

Konklusjon

En rekke faktorer kan påvirke dataenes pålitelighet. Uønskede intervju effekter og forskerens nærhet til objektet er bare to slike faktorer. I kvalitative undersøkelser er det krevende å argumentere for pålitelighet all den tid intervjuene er ”klart verdiladede og kontekstavhengige” (Johansen, Kristoffersen og Tufte 2005, 228). Påliteligheten må derfor styrkes gjennom åpenhet rundt prosedyre og fremgangsmåte i forskningsprosessen. Dette er det tatt hensyn til i denne oppgaven gjennom grundig beskrivelse av intervjusituasjonen, at intervjuguide er vedlagt og at sitater fra intervjuobjekter benyttes hyppig i analysedelen.

Det er ikke et mål i denne undersøkelsen at resultatene skal kunne overføres til liknende fenomener. Såkalt ekstern validitet er derfor ikke i stor grad hensyntatt. Likevel vil enkelte aspekter ved mine funn kunne overføres liknende fenomener dersom man tar høyde for enkelte sektorspesifikke momenter i forsvarssektoren som eksempelvis et særlig tydelig hierarki og historikken Forsvaret har i forhold til økonomiske overskridelser.

I kvalitative undersøkelser kan troverdighet, eller begrepsvaliditet dreie seg om hvorvidt man undersøker det man faktisk har til hensikt å undersøke (Johansen, Kristoffersen og Tufte 2005, 228). I forskningsprosjekter av tidsmessig begrenset varighet slik som denne, har det vært utfordrende å sette i verk tiltak for å styrke troverdigheten. Vedvarende observasjon er en metode Johansen, Kristoffersen og Tufte (2005) foreslår, men tiden har ikke tillatt dette. Derimot er det lagt vekt på metodetriangulering gjennom å benytte ulike kilder og metoder, altså intervjuer, dokumentanalyser og litteratur og nyhetsartikler. Dette styrker troverdigheten.

Før funnene denne metoden har fremskaffet presenteres, er det viktig å forstå i hvilken kontekst de er gyldige. Derfor vil jeg i neste kapittel gjøre rede for hvordan ISL er organisert.

Kapittel 4

Empiri

ISL-organisasjonen

ISL er en samlebetegnelse på Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet og integreringen av disse. Disse to organisasjonene er i dag samlokalisert på Akershus Festning i Oslo². Integreringen innebærer blant annet at forsvarssjefen i tillegg til å være etatssjef også har en formell plass i Forsvarsdepartementets organisasjon som øverste fagmilitære rådgiver for statsråden. Da ISL ble opprettet ble alle strategiske planleggingsressurser flyttet fra Forsvaret og inn i departementet. Dette innebærer at FD 4, avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging, også tjener som forsvarssjefens strategiske planapparat. Også på andre områder er det tett integrering mellom Forsvaret og departementet. Det sitter en rekke yrkesoffiserer sentralt i departementets avdelinger, og i all hovedsak er det fordelt posisjoner slik at dersom en avdelingssjef er sivil er nestkommanderende offiser, og omvendt.

I dette kapittelet vil jeg vie noe plass til å beskrive de to organisasjonene hver for seg og kort identifisere fellesfunksjoner og faktorer som bidrar til tett kobling mellom de to.

Forsvarsdepartementet

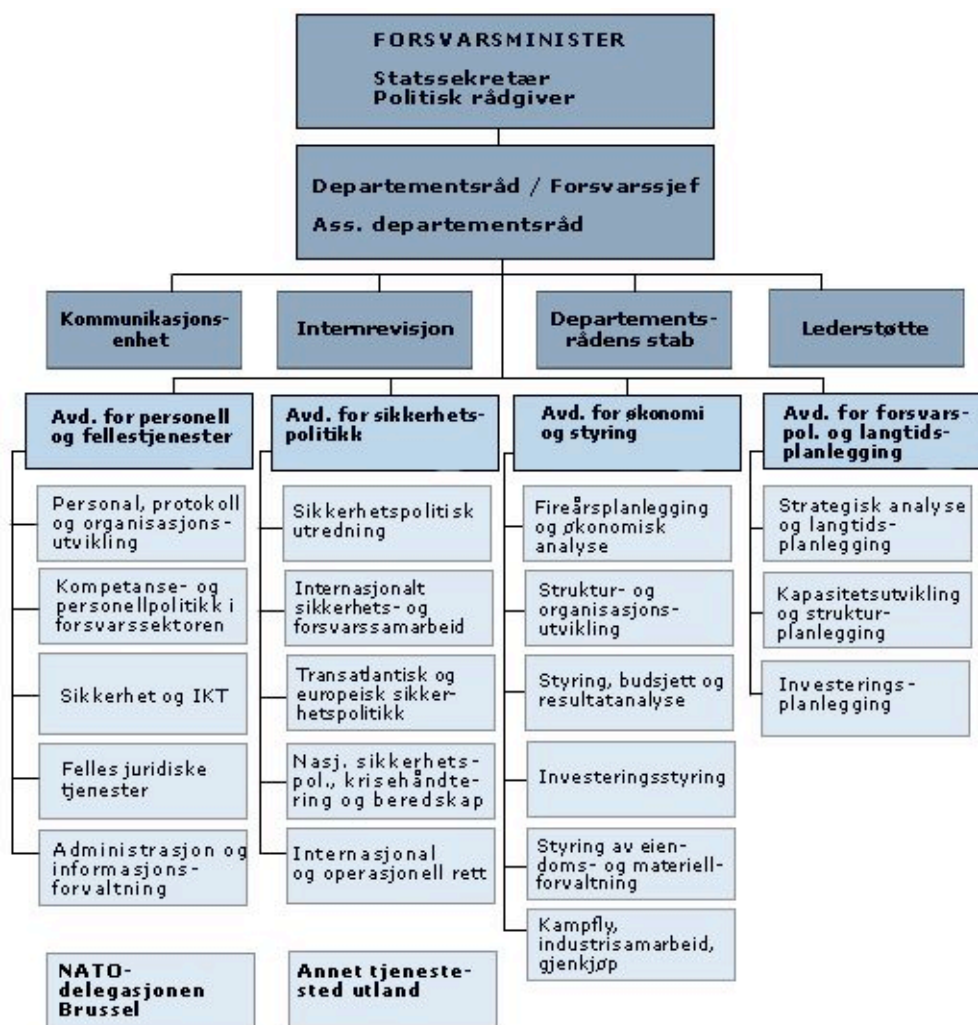
Et departement ”forbereder saker for regjeringens medlemmer og regjeringen. Det skal også se til at det regjering eller storting har bestemt blir iverksatt på en effektiv måte.” (Christensen mfl. 2007, 48). Forsvarsdepartementet er politisk ledelse for flere etater. Forsvaret, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet, Forsvarsbygg og Forsvarets Forskningsinstitutt er alle selvstendige etater som er underlagt departementets politiske styring og kontroll. Oppgavene til departementet oppsummeres enkelt på deres egne nettsider:

Forsvarsdepartementet er et regjeringskontor med ansvar for utforming og iverksetting av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Departementet er ansvarlig for overordnet styring og kontroll av underlagte etaters virksomhet. Som en del av den utøvende statsmakt fører Forsvarsdepartementet tilsyn med etatenes virksomhet. (www.regjeringen.no)³

² Etter terrorangrepene 22. juli 2011 har Statsministerens kontor midlertidig flyttet inn i Forsvarets ledelsesbygg. Dette har medført at deler av Forsvarsdepartementet og deler av Forsvarsstaben har måttet flytte slik at alle funksjonene i skrivende stund ikke fysisk holder til under samme tak.

³ Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep.html?id=385>
Dato: 3/3 2012

Som Forsvarsstaben er departementet et funksjonsdelt hierarki. Det kan også skilles mellom politisk ledelse og embetsverk. Politisk ledelse utgjøres, i tillegg til Forsvarsministeren, av statssekretæren og en politisk rådgiver. Embetsverket ledes av departementsråden som er øverste administrative leder i departementet.



Figur 2: Organisasjonskart for Forsvarsdepartementet⁴

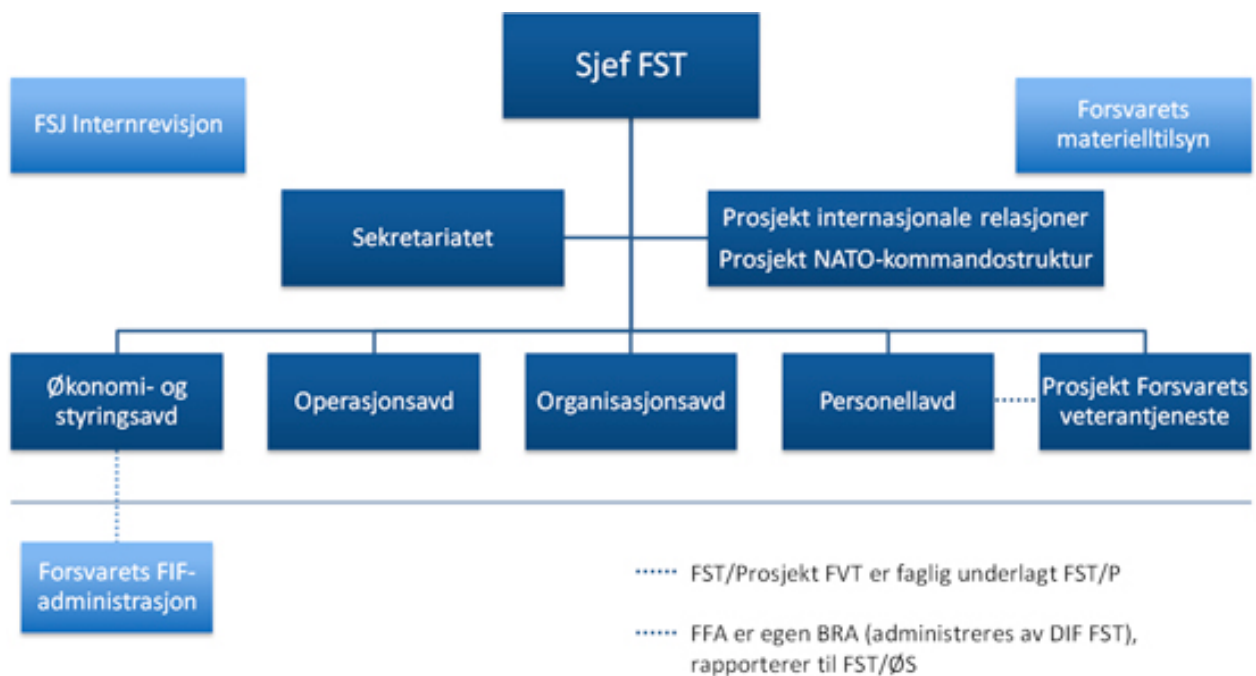
Forsvarssjefen og Forsvarsstaben

Forsvarssjefen og Forsvarsstaben (FST) utgjør etatens øverste ledelse. Selv om forsvarssjefen innehar et selvstendig embete og således ikke inngår i Forsvarsstaben, skal FST støtte forsvarssjefen både praktisk og rådgivende. "Sjefen for Forsvarsstaben har på vegne av forsvarssjefen utøvende myndighet for virksomhetsstyringen av Forsvaret. Han skal sørge for

⁴ Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/org/organisasjonskart.html?id=406>
Dato: 4/12 2011

at det blir gitt helhetlige oppdrag til underlagte sjefer, og at mål og resultater blir fulgt opp” (Forsvarets nettsider)⁵.

Det er altså stabssjefen i FST som forestår den daglige administrasjonen av Forsvarets ledelsesapparat. Herunder følger ansvar for å implementere vedtatt politikk fra Forsvarsdepartementet og et overordnet arbeidsgiveransvar for Forsvarets personell. Staben følger en klassisk, hierarkisk funksjonsinndeling.



Figur 3: Organisasjonskart For Forsvarsstaben⁶

Fellesfunksjoner og samtlende faktorer i ISL

Forsvarsdepartementet er, i tillegg til å skulle forberede saker for statsråden, også forsvarssjefens ressurs for strategisk planlegging. Dette innebærer at det er en rekke organisatoriske faktorer i ISL som kan virke samtlende og fortettende på forholdet mellom politikk og administrasjon. Det er ikke på dette tidspunkt grunnlag for å hevde at disse momentene har negative konsekvenser, men det er likevel på sin plass å belyse noen av disse faktorene som potensielle kilder til utfordringer. Jeg vil derfor her kort gjøre rede for noen av disse momentene.

⁵ Hentet fra <http://forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/felles/fst/Sider/Forsvarsstaben.aspx>
 Dato: 4/12 2011

⁶ Lastet ned fra Forsvarets intranett 4/12 2011

Kommunikasjonsenheten

Forsvarets kommunikasjonsevne ledes av departementets kommunikasjonsethet. Kommunikasjonsethet skal fungere som rådgivere ovenfor både forsvarssjefen og politisk ledelse. Riktignok har Forsvarssjefen sine egne dedikerte talspersoner, men disse er altså organisatorisk underlagt departementets kommunikasjonssjef. Således har ikke forsvarssjefen kommunikasjonssjefere som er helt uavhengige av departementet. Dette gjelder for øvrig også juridisk avdeling som samler både statsrådets og Forsvarssjefens juridiske rådgivere.

Forsvarssjefens rolle

Forsvarssjefen bærer med dagens organisering to hatter. I tillegg til å være etatssjef er han også politisk ledelses øverste militære rådgiver. Med organisatorisk plassering tett opp til statsråden kan man vanskelig hevde at han er, som Wilson sa, skjernet fra politikken ”hurry and strife” (Wilson 1887, 22).

FD 4

Forsvarsdepartementets avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging (FD 4) er på mange måter billedgjøringen av integrasjonen mellom politikk og administrasjon i forsvarssektoren. Som forsvarssjefens strategiske planleggingsapparat styrer avdelingen prosessen med å utarbeide fagmilitære råd som skal danne statsrådets grunnlag for å foreslå ny langtidsplan for Forsvaret overfor Stortinget. Slike råd tar utgangspunkt i noen politisk pålagte rammer. FD 4 utarbeider også disse rammene. Når de i tillegg også omsetter det fagmilitære rådet til en stortingsproposisjon sitter de altså i førersetet i alle steg i prosessen, med ulike hatter.

Offiserer i departementet

En rekke posisjoner og stillinger i alle departementets avdelinger er besatt av yrkesoffiserer. Dette var tilfellet også før etableringen av ISL og skal ikke tillegges for mye vekt, men det er likevel nevneverdig i denne sammenhengen ettersom Forsvarets eget personell da sitter tett på politiske beslutningstakere ”på andre siden av gjerdet.” De har sin karriere i Forsvaret, men er på utlån til departementet. Etter en tid i departementet vil det samme personellet kunne bytte side og bekle stillinger i Forsvarsstaben med påvirkning, kompetanse og erfaring fra den politiske sfæren. På samme måte går andre motsatt vei, fra Forsvarsstaben til departementet. Det er da nærliggende å tro at dette kan bidra til en form for ensretting av prioriteringer og fokusområder i den politiske og den militære søylen.

Da disse offiserene har gode kunnskaper om, og ofte et bredt kontaktnett i Forsvaret, vil også det kunne føre til at offiserene i departementet bidrar til politisk detaljstyring. Det naturlige skillet mellom fagkompetanse i etaten og politisk kompetanse i departementet blir således utvisket og maktbalansen fagkunnskapen representerer, forrykkes fra administrativt til politisk nivå.

Forsvaret er en strengt hierarkisk organisasjon, og karriereløpet for offiserer er ofte preget av klatring i dette hierarkiet ettersom lønn og status ofte henger tett sammen med militær grad. Tjeneste i departementet kan virke positivt i et slikt karriereløp, og når det er et tett samkvem mellom den politiske og den fagmilitære sfæren vil den enkeltes hensyn til egen karriere kunne føre til atferd som ikke nødvendigvis er optimal for organisasjonen.

Fagmilitære utredninger

24. november 2011 presenterte forsvarssjefen sitt fagmilitære råd til Forsvarsministeren hvor han skisserte sitt faglig begrunnede forslag for hvordan Forsvaret bør utvikles i neste langtidsperiode, 2013-2016 (Forsvarsstaben 2011). Dette fagmilitære rådet (FMR) dannet grunnlag for departementets utarbeidelse av Langtidsplanen for Forsvaret, en plan som skal behandles i Stortinget i løpet av våren 2012. Utarbeidelsen av FMR ble ledet av FD 4, avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging (jfr. figur 2, side 30). En av effektene av integrasjonen blir da at man har en avdeling som organisatorisk er hjemmehørende i departementet, som ansvarlig for etatens råd til politisk nivå. Dette er ikke sensasjonelt på noe vis, men en ønsket utvikling da ISL-modellen ble utarbeidet.

Fagmilitære utredninger av denne typen foregår jevnlig, stort sett hvert fjerde år. I forbindelse med hver langtidsperiode danner disse utredningene en del av beslutningsgrunnlaget for statsråden. Samme prosess som beskrevet over ble derfor gjennomført også i 1999, 2003 og 2007. Det nye med ISL er altså at denne prosessen nå styres fra departementet og ikke fra etaten.

Hovedtrekk i dataene fra intervjuene

Gjennom intervjuene som er gjennomført har det fremkommet mye informasjon om intervjuobjektens oppfatninger av, og erfaringer med ISL. Det tegner seg noen overordnede og tydelige trender i disse dataene.

Det er påfallende hvordan de tre fra Forsvarsstaben i stor grad er enige i sine oppfatninger og erfaringer, på samme måte som de tre med erfaringer fra departementet hadde et relativt omforent syn. Intervjuobjektene fra Forsvarsdepartementet var hovedsakelig langt mer positive til ISL-modellen enn deres kollegaer i Forsvarsstaben. Begge parter er relativt enige om modellens fordeler. Det er bred enighet om at modellen fungerer etter intensjonene som fremkommer av stortingsproposisjonen som ligger til grunn. ISL har ført til mer sømløs saksbehandling, bedre kapasitet til strategisk planlegging i departementet, komplementær i stedet for dublerende kompetanse og styrket departementets evne til å styre etaten. På den annen side er det dissens i oppfatningen av dens utfordringer. Personene fra Forsvarsstaben er langt mer tydelig på hva som burde være annerledes og spissformulerer til en viss grad dette, mens departementets representanter delvis går langt i å hevde at fordelene med modellen veier tyngre enn utfordringene. En av departementets folk mener resultatene av ISL taler for seg selv:

Vi har gått fra å ha et forsvar som var irrelevant når Kosovo og Balkan konfliktene kom, hvor Forsvaret overhodet ikke var i stand til å levere fordi våpensystemene ikke var beregnet på den type krig. F-16 kunne ikke fly om natta, C-130 hadde ikke beskyttelsesutstyr, flares. Hæren brukte et halvår på å komme seg ned til Balkan og vi ble gjort narr av. Se på situasjonen nå! Se på Libya, Afghanistan. Forsvaret leverer! De er relevante og de leverer. I den siste perioden har vi for første gang fått til at regjering og storting har levert på bevilgningene, Forsvaret har levert på sin del av kontrakten som er å levere innsparinger og effektiviseringer. Jeg tror det aldri har vært en mer positiv wave rundt Forsvaret.

ISL har på en måte gjort godt for Forsvaret ved at Forsvaret får stabile rammebetingelser, ikke nødvendigvis 100 % de rammebetingelsene man ønsker seg, men man får det man forutsetter og organisasjonen føler seg forpliktet og leverer. Jeg mener at resultatene taler for seg. (FD)

Selv om Forsvarsstabens personell er noe mer reserverte, hersker det stor lojalitet til å få systemet til å fungere. En av respondentene formulerte det slik: ”Uansett hvilken modell som gjelder vil vi være lojale mot den og få den til å fungere best mulig. Den modellen vi har nå er besluttet av Stortinget og da må vi jobbe etter det.” Samtidig var det også erkjennelser blant departementets folk at modellen ikke er perfekt og at det er kompromisser som følger med for både politisk og administrativt nivå, men at både Forsvaret og departementet har mye å tjene på integreringen.

I neste kapittel vil detaljene i resultatene fra datainnsamlingen drøftes nærmere i forhold til hypotesene.

Kapittel 5

Analyse

Så hvordan passer dagens praksis i ISL inn i det teoretiske rammeverket jeg tidligere har presentert? I dette kapittelet vil hypotesene drøftes i lys av innsamlet data og det teoretiske grunnlaget.

Faglige hensyn vs. politisk spiselige løsninger

Forsvarets råd til departementet er kun faglig begrunnet og legger ikke politiske forhold til grunn.

Hypotesen tar utgangspunkt i at Forsvarsstabens personell, inkludert forsvarssjefen, utvikler en slags politisk teft hvor man i større grad tar hensyn til hva som er politisk ønskelig og gjennomførbart, heller enn hva som er fagmilitært mest fornuftig. Det sentrale spørsmålet er altså hvorvidt Weber (1987) finner støtte i ISL for sitt argument for å tydelig skille politikk og administrasjon, som baseres på nødvendigheten av administrativ uavhengighet. La oss gjenta et sitat fra teorikapittelet:

En embets- eller tjenestemann som gir sine faglige råd i en sak, skal i utgangspunktet ikke la seg påvirke av det vedkommende tror å vite om statsrådets egne politiske vurderinger. Rådet bør gis ut fra faglige vurderinger alene, uansett hvor lite politisk gangbare eller ønskelige disse vurderingene måtte være. Å unnlate å gjøre dette kan til og med hevdes å være illojalt (St.meld. nr. 11 2000-2001, 12).

Er forsvarssjefen illojal?

Ser man på de store fagmilitære utredningene fra henholdsvis 2000, 2003 og 2011 (Forsvarets Overkommando 2000, Forsvarsstaben 2003, 2011) ser man ingen åpenbare tegn på at faglige råd justeres nevneverdig i forhold til det politisk ”spiselige.” Alle utredningene foreslår til dels drastiske kutt i Forsvarets struktur. Deler av kuttene som foreslås går i alle tre tilfeller ut over strukturelementer og garnisoner som ligger geografisk plassert på steder hvor distriktpolitiske hensyn kunne ha ligget til grunn. Særlig tydelig er dette i den siste utredningen (Forsvarsstaben 2011) hvor Forsvarssjefen foreslo betydelige kutt i Nord-Norge ved å avvikle kampflybasen i Bodø og luftovervåkningsstasjonen på Sørreisa. Dette foreslo Forsvarssjefen til tross for en svært tydelig uttalt sikkerhetspolitisk satsning på nordområdene. Forsvarssjefen argumenterer i utredningen tydelig fagmilitært. Argumentene går på at evnen til å virke militært i nord ikke nødvendigvis forutsetter at arbeidsplassene ligger i nord. Rasjonell drift skal i følge argumentene bidra til økt kampevne som igjen skal gi effekt i

forhold til suverenitetshevdelse og vern av ressurser i nord. De sikkerhetspolitiske aspektene er altså lagt til grunn, men ikke de distriktpolitiske.

Ser man på hva som ble resultatene etter politisk behandling ser man at også at forsvarssjefen ikke har fått gjennomslag for mange av kutforslagene. Garnisoner som er foreslått nedlagt i flere runder består fortsatt. Forsvarssjefen har altså brukt tid og ressurser på å fremme fagmilitære forslag som har blitt avvist av andre politiske hensyn.

I forhold til økonomiske rammer tar man i alle tre tilfeller utgangspunkt i at rammene Forsvaret må forholde seg til er noenlunde faste. Dette er en tilnærming man tok første gang før ISL ble opprettet. Som følge av et stadig større gap mellom pålagte oppgaver og tildelte ressurser besluttet daværende forsvarssjef Arne Solli i 1998 å utarbeide en forsvarsstudie som ”skulle vise hva slags forsvar landet kunne få for de midlene Stortinget faktisk bevilget” heller enn å legge frem ”en forsvarsstruktur som han faglig kunne stå inne for” (Diesen 2011, 22-23). Denne strategien er videreført i alle etterfølgende militærfaglige utredninger, og ISL har altså ikke hatt noen betydelig innvirkning på dette.

Kristin Krohn Devold avviser også at politiske hensyn lå bak forsvarssjefens faglige råd til henne. ”Det opplevde jeg aldri,” sa hun og samtidig understreket at dialogen med forsvarssjefen ble bedre. Et annet av intervjuobjektene støtter dette synet:

Jeg tror at ISL-modellen har gjort at vi er noe tettere på hverandre og at deler av FST har større forståelse for en del av de overordnede politiske hensynene. Det er litt lettere å få til en dialog om sånne ting enn det var tidligere da vi satt på hvert vårt sted og snakket med megafon. (FD)

Verken dokumentstudiene eller intervjuene synes å støtte at de fagmilitære rådene har blitt politiserte. Men forsvarssjefen kan uansett ikke være totalt avsondret fra den politiske virkeligheten. Han må forholde seg til omkringliggende faktorer som ofte er styrt av politiske hensyn. Slik spissformulerte et av intervjuobjektene det:

Gamle Forsvarets Overkommando så også til politikken før de kom med et råd. La oss si at forsvarssjefen hadde ment at den beste måten Norge kunne bruke X milliarder på å forsvare seg var å anskaffe atomvåpen, så foreslo han aldri det fordi han visste at det ikke ville ha en hensikt. Det tror jeg alltid har ligget der, det at det ikke er noe vits i å foreslå ting som man åpenbart vet ikke går. (FD)

Økt innflytelse over politikken

Det ser altså ikke ut til at ISL har påvirket innholdet i de fagmilitære rådene i nevneverdig grad. På den annen side fremhever alle intervjuobjektene at forsvarssjefen har betydelig innflytelse på politikken gjennom økt tilgang til statsråden og departementets øvrige ledelse. I følge assisterende departementsråd er dette åpenbart:

I dag har han en helt annen innflytelse enn han hadde under den gamle ordningen. Da var det vanlig for en forsvarssjef at han sendte sin anbefaling til departementet, så foregikk det enn prosess i departementet forsvarssjefen overhode ikke var en del av, så kom det et vedtak i storting eller regjering forsvarssjefen ikke hadde noen innflytelse over.

I dag er jo forsvarssjefen med i morgenmøter, har egne møter med departementsråden eller statsråden, er med i faglige diskusjoner i departementet og følger beslutninger frem til siste slutt. Det gir forsvarssjefen langt bedre muligheter for å øve innflytelse enn slik det var under den gamle ordningen. (FD)

Han får støtte fra Krohn Devold:

Absolutt, det er så enkelt som at da forsvarssjefen satt på Huseby, snakket vi sammen en gang i uken. Etter at alle ble samlet på Akershus kunne vi snakke sammen hver dag ved behov. Enda bedre ble det da vi i tillegg møtte hverandre uformelt i korridorene. Alle som har drevet beslutningsfetting, vet at jo mer man får tilgang til de uformelle diskusjonene før beslutning, jo mer innflytelse har man.

Teoretisk drøfting

Max Weber fastslo tidlig at administrativt nivå har betydelig politiske makt og at dets fagkompetanse kan gjøre det overlegen "den herren byråkratin tjäna" (Weber 1987, 86). Ser man på ovenstående drøfting av den første hypotesen isolert finner man klar støtte til Webers utsagn. Forsvaret som administrativt nivå har tydelig anledning til å påvirke utforming av politikk, helt inn i regjeringsapparatet.

Demirs politiske skole finner derfor også støtte her. Blant argumentene for denne skolen het det at ettersom det politiske nivået må hente faktagrunnlag og råd fra administrasjonen, blir administrasjonen i seg selv politisk, og administrative ledere i offentlig sektor med tilstrekkelig forståelse for politiske prosesser kan utnytte dette til egen fordel. Forsvaret har da betydelig å tjene på å lære seg hvordan de politiske prosessene i departementet og statsforvaltningen fungerer.

I Svaras modell (Figur 1, side 13) vil man så langt kunne plassere forholdet mellom politikk og administrasjon innenfor symbiosesektoren. Forsvarssjefen er tett integrert i den politiske

ledelsen og får dermed økt innflytelse. Departementet vinner økt faglig innsikt og får forsterket sitt beslutningsgrunnlag.

Delkonklusjon

Basert på dette kan man hevde at innholdet i de fagmilitære rådene ikke har endret seg nevneverdig. Ut fra utsagnet om illojalitet fra St.meld. nr. 11 2000-2001 er det derfor ikke grunnlag for å hevde at forsvarssjefen har opptrådt illojalt. I stedet kan man se en tendens til at Forsvaret har større grad av påvirkning på politikkkutformingen og beslutningene som fattes i departementet, enn hva tilfellet var før ISL, og at en stor grad av samspill foregår uformelt i forkant av beslutningene.

Detaljstyring?

Forsvarsdepartementet involverer seg ikke i den daglige administrative driften av Forsvaret, utover å påse at vedtatt politikk implementeres.

Stikkordet i denne hypotesen er detaljstyring, eller som Wilson sier ”Although politics set the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices” (Wilson 1887, 22). Medfører ISL-modellen at FD styrer en underliggende etat på detaljer som burde vært overlatt til etaten selv? Fra et stasrådsperspektiv synes det ikke slik: ”Jeg opplevde at de ble styrt, ikke detaljstyrt. Styrt betyr at de holder seg innenfor vedtatte budsjetter og stortingsvedtak, ” sa Kristin Krohn Devold. Hun får derimot lite støtte fra de andre intervjuobjektene. Særlig Forsvarsstabens personell mener de i stor grad styres på detaljer som burde være departementet uvedkommende. Følgende uttalelser fra fire av intervjuobjektene underbygger dette:

Det er en som hevdet ovenfor meg at Forsvaret må være den mest detaljstyrte etaten i statsforvaltningen, og det tror jeg på. Stortinget beslutter jo de overordnede føringerne, mens detaljene og oppdragene til Forsvaret kommer gjennom iverksettingsbrev. Iverksettingsbrevene er ofte mye, mye mer detaljert enn det stortinget har besluttet. Departementet skal egentlig gi føringer og FST er en gjennomføringsstab. Dessverre er det ofte slik at det som kommer fra FD er så detaljert at det ikke er så mye handlingsrom for forsvarssjefen i sin gjennomføring av oppdragene, svarene er gitt på forhånd. (FST)

Jeg mener at FD driver mye mer detaljstyring enn det andre departement gjør. Men det er ikke nødvendigvis på grunn av ISL. Det kan være ulike årsaker til det. En årsak er helt klart budsjettsprekken i 2004. Det er nok et sterkt ønske fra departementets side, eller noen i departementet, å styre etaten sterkt og at de mener det er nødvendig for å oppnå de resultatene, og jeg mener det ikke er nødvendig å styre så detaljert. (...) Om du ser detaljeringsgraden i iverksettingsbrevene som vi får fra FD er det stort sammenlignet med detaljeringsgraden andre departementer gir (FST).

Fra et prinsipielt ståsted er det viktig å starte med at det bør ikke, skal ikke, må ikke herske tvil om at Forsvaret er under politisk ledelse og politisk kontroll. Men om det blir feiltolket til at man skal ta over administrasjonen av Forsvaret som etat og gjør etaten til en funksjon for et departement blir dette en karikering av det at militære virkemidler er underlagt politisk styring. Det er en karikering som så langt jeg har erfart fører til dårligere styring. (FST)

Jeg tror FD detaljstyrer sine etater mer enn andre departementer gjør. Det tror jeg vi gjorde før ISL og det gjør vi etter ISL. Hvorfor gjør vi det? Det er det mange grunner til. En av disse er at Stortinget også blander seg inn i mye mer når det gjelder Forsvaret enn andre etater. Det er ingen tvil om at vi, verken FD eller Forsvaret og FSJ har de fullmakter som andre etatsjefer har. Når sist hørte du om en diskusjon i Stortinget om hvordan veidirektoratet skulle være organisert? Det er det veidirektøren som bestemmer. (FD)

Det er altså relativt bred enighet om at det i stor grad styres på detaljer i forsvarssektoren. Årsakene til dette er det derimot delte meninger om. I følge flere er det ikke ISL som er den eneste bakenforliggende årsaken. Mellom 1990 og 2005 mistet Forsvaret mye av sine fullmakter og selvstendighet etter at endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen etter Sovjets fall skapte et politisk behov for detaljkontroll over Forsvarets virksomhet (Austad 2010). Tidligere budsjettoverskridelser, som den i 2004 da Hæren overforbrukte med nesten en milliard, involvering på detaljnivå fra Stortinget, det bærende prinsipp om at statens ypperste maktmiddel må være styrt politisk og arv og tradisjoner fra tidligere tider, trekkes også frem som årsaker i intervjuene. I forhold til sistnevnte beskriver flere av intervjuobjektene at man i perioden før ISL hadde utfordringer i forhold til å få Forsvaret til å ta styring:

Det oppleves veldig forskjellig hvordan politisk styring ble utøvd under FO-tiden⁷ i forhold til nå. Den gang analyserte vi styringsdokumenter og proposisjoner gjennom en stabsprosess, så styrte forsvarssjefen med stor handlefrihet innenfor rammene av det. Med større handlefrihet enn i dag. Ser man på begrunnelsen for integreringen handler jo det om å styrke departementets evne til strategisk planlegging, ledelse, styring og kontroll over Forsvaret. Den intensjonen vokste frem fordi at man på departementsnivå opplevde et FO som ikke var villig til å ta styring. De ble oppfattet som å komme i møte med FDs folk hvor de fikk føringer, for så å dra tilbake til Huseby og gjorde akkurat det de hadde lyst til, de tiltok seg større handlefrihet enn de burde ha. Dette tror jeg det er en del sant i. (FST)

Forsvarets økte engasjement i internasjonale operasjoner de siste 20 årene har også medført økt medieoppmerksomhet. Austad (2010, 98) siterer tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold som hevdet at media bidro til økt politisk styring ”fordi det ble stilt krav til at forsvarsministeren nærmest skulle kunne svare på alt som innbefattet Forsvaret.”

⁷ Forsvarets Overkommando

På den annen side er det også oppfatninger som tyder på at ISL støtter detaljstyring i større grad enn hva som var mulig i den gamle modellen. ”Integrering og detaljstyring går hånd i hånd. Integreringen stimulerer detaljstyringen som i neste omgang er negativ i forhold til grunnleggende militære profesjonsprinsipper,” sier en (FST). Et annet argument lyder: ”Jeg tror at det at vi har fått 100 offiserer i departementet som kan fantastisk mye om Forsvaret som organisasjon gjør at vi søker å styre på noen detaljer som vi ikke hadde gjort hadde det ikke vært for ISL” (FD).

Et annet aspekt som gjør detaljstyring mulig skyldes delvis integreringen og delvis ny teknologi. Forsvarsdepartementet har nær sanntidsoppdatert tilgang til Forsvarets regnskapssystemer hvilket gjør at de i større grad kan kontrollere og påvirke ressursbruk. Større grad av uformell kontakt mellom forsvarssjef, statsråd og embetsverket bidrar også.

Konsekvenser

Det synes åpenbart at Forsvarsdepartementet til en viss grad går utover det å påse at vedtatt politikk omsettes til praksis. Hvilke konsekvenser har så dette? Starter man på makronivå vil statsråden i mye større grad være sårbar, eller ”bundet til masten,” som et av intervjuobjektene kaller det (FD). Feil og skandaler i etaten vil i større grad kunne føres tilbake til departementet og statsråden selv. ”Når det dukker opp uheldige hendelser i Forsvaret blir det nødvendigvis vanskeligere å holde statsråden skadefri,” fortalte Krohn Devold. En av oppgavene til et departement kan sies å være å skjerme statsråden. ISL gjør derfor statsråden sårbar.

Intervjuobjektene har også pekt på en rekke praktiske eksempler på innblanding fra politisk nivå som har fått uheldige fagkonsekvenser på lavere nivå. En av dem fortalte:

Et klassisk eksempel på dette er at man beslutter etter en kritisk hendelse i Afghanistan at man skal forsterke vaktholdet ved en base. (...) Med økonomi og politikk som premiss blir det bestemt at det skal være 20 hoder. Ikke 21, ikke 19, men 20 hoder. Det fører til at å sende et strukturelement fra Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Hæren eller fellesstyrker som har en samtrening og en identitet som gjør at de kjenner hverandre blir umulig. For det finnes ingen enhet på 20 hoder. Det finnes en enhet på 23 hoder som er en samtrent gjeng i Hærens utrykningsstyrker i Telemark Bataljon. Det finnes kanskje en enhet på 16 hoder i sjøforsvaret og en på 18 hoder i luftforsvaret. Men i stedet for å da overlate til forsvarssjefen å finne den avdelingen som gir den beste løsningen uavhengig om den avdelingen består av 17, 20 eller 30 personer, så blir dette en del av den politiske detaljstyringen. (FST)

Når man kommer ned på et sånt detaljeringsnivå blir det til at man blir presset inn i løsninger som handler mer om politikk og økonomi enn utrustning, samtrening, operativitet og forberedelser (FST).

Finnes det et reelt alternativ?

With the increasing complexity of the welfare system and public interventionism, it has become nearly impossible to distinguish the decision from its implementation and no longer are there any administrative "details" that can not be transformed into a real political issue (Rouban 2007, 203).

Som et resultat av det Rouban sier over, er det opprinnelige skillet mellom politikk og administrasjon visket ut og erstattet med at administrativt nivå heller gis en grad av profesjonelt handlingsrom i utførelsen av sine oppgaver, hevder han. Så synes ikke tilfellet å være i ISL.

Et alternativ til detaljstyring er å utvikle mål- og resultatstyringen (MRS), som jo tidligere nevnt er et bærende styringsprinsipp i staten, til et system hvor departementet som prinsipp kan formulere mål og tildele ressurser, for så å gi etaten som agent handlingsrom til å nå målene, tett oppfulgt av resultatmålinger og rapportering. Paradoksalt nok hevdes det at innføringen av mål- og resultatstyring i Forsvaret er det som virkelig ga politisk grunnlag for detaljstyring. Selv om hensikten bak MRS var økt selvstendiggjøring og delegering av ansvar, benyttet politikerne det til å iverksette "omfattende kontroll- og detaljstyring (Austad 2010, 68).

En av utfordringene med MRS i forsvarssektoren er velformulert av Diesen:

Meningene om hva som er et godt forsvar er langt mer sprikende enn hva som for eksempel er et godt helsevesen eller et godt politi. Den viktigste årsak til dette er selvsagt at Forsvaret ikke blir satt på den samme reelle prøve hver dag som andre etater – heldigvis. Vi får dermed ikke den samme umiddelbare tilbakemelding om hva som fungerer og hva som ikke fungerer (Diesen 2011, 9-10).

Sikkerhet er et samfunns gode på linje med alle andre, og hva som er nok sikkerhet avhenger av hvor viktig man synes det er sammenlignet med eldreomsorg, helse, utdanning, jernbane og andre goder. (...) Forsvarets oppgaver er heller ikke av en slik natur at vi kan si at vi enten løser dem eller ikke løser dem (Diesen 2011, 110-111).

Diesen peker her på en måleutfordring. Dersom den overordnede målsettingen for Forsvaret er å skape sikkerhet, eller avskrekke en motstander nok til at et angrep ikke vil finne sted, er det naturligvis vanskelig å definere hvor mye sikkerhet som er nok. Tvetydighet og usikkerhet

i målformulering er ikke unikt for Forsvaret, selv om det er en særlig utfordring i denne sektoren. Offentlig sektor generelt er utsatt for dette dilemmaet (Johnsen 2007, 104). Måleproblemer oppstår da ved at resultatene må ”anslås ut fra de aktivitetene som byrået utfører. Denne tvetydigheten utgjør et måleproblem (...) og er et grunnleggende politisk problem” (Johnsen 2007, 58). Hovedproblemet ligger i dette tilfellet i at det blir nærmest umulig å definere et produksjonsmål dersom godet Forsvaret produserer er nasjonal sikkerhet, slik Diesen hevder. Det er en reell fare for både over- og underproduksjon og i slike tilfeller er politisk styring et sannsynlig alternativ (Johnsen 2007).

Likevel er det en oppfatning blant flere av intervjuobjektene fra både departementet og Forsvarsstaben at det er rom for å gi etaten større handlingsrom. Mål- og resultatstyring i situasjoner med uklare målbilder må preges av en grad av pragmatisme og styringsmodeller må tilpasses kontekst (Johnsen 2007, 84). Å utarbeide en hensiktsmessig målstruktur med tilhørende indikatorer er selvsagt mulig, men det krever at det finnes vilje. Vilje til å delegerer større handlingsrom forutsetter tillit, og flere fremhever at det har vært en tillitskrise mellom departementet og Forsvaret:

Overskridelser i Hæren i 2004, dårlig prosjektstyring, ikke oppnådde resultater i forhold til omstillingen av Forsvarets øverste ledelse. En rekke slike ting som skjedde på slutten av 90-tallet og utover som gjorde at vi hadde en tillitskrise mellom det departementale nivået og etaten. Hva gjør man når man ikke har tillit? Man trekker inn fullmakter. (FD)

Tillitskrisen er i ferd med å rettes opp, og i følge flere av intervjuobjektene er dette delvis takket være ISL.

Jeg vil si det er en gryende erkjennelse av at også vi må komme dit hvor vi sier at dette er faktisk FSJ ansvar, han har de fullmaktene. Det er ikke sikkert at departementet liker det, men han har de fullmaktene og vi respekterer det.

Jeg tror det er lettere å komme dit nå som de har kontor vegg i vegg. Da kan de snakke sammen og bli enige om hva som faller inn under FSJ ansvar. (FD)

Teoretisk drøfting

I følge Svava (2001) er forutsetningene for et komplementært samspill mellom politikk og administrasjon at politikken respekterer administrativ kompetanse og at administrativt nivå er ansvarliggjort. Dersom man har høy grad av politisk kontroll og lite administrativ uavhengighet faller man inn under det Svava kaller politisk dominans. Det synes relativt klart at politisk dominans er tilfellet i ISL i dag, selv om det i følge flere av intervjuobjektene synes å være en svak dreining mot at Forsvaret gis større fullmakter.

I et agentteoretisk perspektiv (Eisenhardt 1989) er likevel detaljstyringen logisk dersom man ser på Forsvaret som en agent som handler på departementets vegne. Integreringen har gjort departementet i stand til å kraftig begrense muligheten for at det oppstår utfordringer med asymmetrisk informasjon, all den tid departementet har tilgang til sanntids styringsinformasjon gjennom regnskapssystemer og direkte tilgang til Forsvarets underliggende avdelinger. Likeledes har departementet anledning til å redusere utfordringene ved de andre problemstillingene agentteorien tar opp, ulik målstruktur og ulik risikoaversjon. At en prinsipal benytter denne anledningen må anses å være naturlig.

Delkonklusjon

Forsvaret er en detaljstyrt del av statsforvaltningen. Dette er det mange årsaker til, og flere av disse ligger utenfor ISL. Det er likevel grunnlag for å hevde at ISL med større andel militært personell i departementet, større innsikt i regnskapssystemer og større tilgang til militære beslutningstakere kan virke som en katalysator på en økende grad av detaljstyring sammenlignet med før. Konsekvensene av dette er todelt. Man har effekter på makronivå som er positive, mens enkelte konsekvenser på mikronivå oppleves som uheldige for Forsvaret. På den annen side er også ISL delvis et tiltak som potensielt kan bidra til å delegere myndighet og ansvar tilbake til etaten etter at departementet gjennom 1990- og 2000-tallet har trukket fullmakter inn. Økende grad av tillit mellom departement og etat som følge av integreringen kan bidra til dette.

Uklare ansvarsforhold?

ISL-modellen fører til uklare ansvarsforhold.

Hvem gjør hva, når? Er roller, ansvar og myndighet tydelig? Hvorvidt dette er klart for alle aktørene er nøkkelspørsmålet i denne hypotesen. Et av intervjuobjektene var tydelig i sin tale: ”Det er ingen grenser mellom departementets og forsvarsstabens ansvarsområder” (FST).

Prinsipielt er arbeidsdelingen klar. Departementet skal stå for strategisk planlegging og politikkkutforming, og Forsvarsstaben skal gjennomføre. Men det ble tidlig åpenbart at dette spørsmålet har ulike svar avhengig av hvilke prosesser og fagområder man snakker om. Etersom det ikke er innhentet data fra alle avdelinger i både departement og Forsvarsstaben vil det heller ikke la seg gjøre å definere et altomfattende svar. Jeg vil derfor i det følgende kun drøfte de tendensene som er fremkommet i intervjuene og i de andre kildene.

Samtlige intervjuobjekter opplever at grensene mellom departement og etat er utydelige.

Skillet mellom etat og departement blir utydelige. Det er ikke til å komme bort fra og det er en av kostnadene ved ISL slik jeg ser det. Dette kommer til å være en kontinuerlig utfordring for oss, men i det store og det hele mener jeg vi takler dette bra. Man har hele tiden utfordringer i å synliggjøre når departementet treffer beslutninger og når etaten gjør det. Det er dilemmaet vårt for vi har så mange integrerte arbeidsprosesser mellom departementet og forsvarsstaben. Da er det en utfordring i å hele tiden dokumentere når og hvordan beslutningene i FST ble tatt og når eier FST prosessen og når eier departementet prosessen. Vi må være påpasselige med å skriftliggjøre når det skjer beslutninger i departementet og i FST. Dette er hele tiden en utfordring og det kommer det til å være (FD).

Innenfor budsjetteringsarbeidet er prosessen så grundig beskrevet og avgrenset i ulike steg at aktørene nærmest har en stafettpinne som veksler mellom departementet og Forsvarsstaben. ”Forskjellige aktører har ansvaret ved ulike milepæler. Da er det veldig klart hvem som har ansvaret når,” sa en om budsjettprosessen (FST). Innenfor investeringsprosessene er derimot situasjonen en helt annen. Manglende beskrivelse av Forsvarsstabens roller, ansvar og myndighet i forhold til departementet i investeringsprosessen medfører at Forsvarsstaben, slik et av intervjuobjektene formulerer det, må ”brøyte seg vei inn i systemet” (FST). Dette kommer som en følge av at det gjeldende konseptet for investeringer ikke tydeliggjør ansvarsforholdene. Konsekvensene forsterkes ved at Forsvaret har gjennomgått flere omorganiseringer som påvirker investeringsprosessen uten at konseptet er revidert.

Innenfor personellfeltet er det også uklarheter, selv om det her, som i ISL for øvrig, i utgangspunktet er strategiarbeid og planlegging som gjøres av departementet. ”Jeg synes at departementet er for dårlig på strategi og policy, og alt for detaljstyrende innenfor personalområdet. Da kan en ISL modell bidra til å gjøre det enda mer uklart fordi vi har mange prosesser på kryss og tvers,” sa en (FST). I perioden 2006-2009 ble flere forsvarsansatte gransket for økonomisk utroskap i forbindelse med anskaffelsesprosesser. Ingen ble dømt, men en rekke offiserer ble rammet karrieremessig. Aftenposten (9.5.2011) skriver at forsvarssjef Diesen gikk imot anmeldelser og hevdet det ikke var grunnlag for å gå til et slikt skritt. Forsvarsdepartementet valgte likevel å kjøre saken videre og grep direkte inn i en intern personalsak i etaten. Forsvarsanalytiker Nils Holme mener saken viser en ”betydelig uryddighet i det militærpolitiske ekteskap” (Aftenposten 9.5.2011) og at etaten selv burde håndtert saken. Avisen siterer også generaladvokat Arne Willy Dahl som hevder departementet spiller en mer aktiv rolle i personalsaker enn tidligere.

Det er altså en sammenheng mellom detaljstyring og uklare ansvarsforhold. Utydelige grenser legger til rette for at et overordnet nivå kan gripe inn i underordnetes virke.

Teoretisk drøfting

Weber ville nok ha foretrukket at formelle prosessbeskrivelser underbygget et regelstyrt samvirke mellom departement og etat. Så er ikke tilfelle i alle prosesser i ISL, og om det er forskerens rolle å definere gapet mellom Webers idealmodell og virkeligheten (Veiden 2010), er det liten tvil om at avstanden er stor mellom de to i ISL. Når vi er så langt unna hans ideal er det også vanskelig å anvende Webers tankegods.

Også her gjenkjenner vi elementer fra Demirs interaksjonsskole med overlapping og samhandling mellom de to nivåene. I interaksjonsskolen er kontinuerlig samhandling og samarbeid om politikkkutforming og iverksetting et sentralt element (Demir 2009). Men interaksjonsskolen forutsetter også at politisk nivå ikke blander seg inn i den daglige driften av underliggende administrativt nivå. Som jeg allerede har drøftet er detaljstyring fremtredende i forholdet mellom FD og Forsvaret og således er ikke interaksjonsskolen alene tilstrekkelig dekkende for å beskrive situasjonen i ISL.

Delkonklusjon

Ansvarsforholdene i ISL er utydelige innenfor enkelte fagområder og prosesser. Graden av formalisme i den enkelte prosess spiller her en rolle. Budsjetteringsprosessen er formelt fastsatt og beskrevet og har således tydelige beskrivelser av roller, ansvar og myndighet i de ulike stegene. I prosesser hvor formalia ikke er etablert er det derimot mer tvetydig hvilket ansvar de ulike nivåene har.

Faglig selvstendig forsvarssjef?

Forsvarssjefen er faglig uavhengig i sitt forhold til statsråden, og har anledning til å innta et selvstendig faglig standpunkt.

Forsvarssjefens rolle er å påtale det som dreier seg om absolutte størrelser og dermed om udiskutable spørsmål – nemlig om det er balanse mellom budsjett og struktur, mellom økonomi og ambisjon. Der har han til gjengjeld en soleklar plikt til å være tydelig, også når det går på husfreden løs i ledelsesbygget på Akershus (Diesen 2011, 113).

Sitatet over viser at forsvarssjefen fortsatt kan forventes å ta opposisjon til sittende statsråd. Spørsmålet er da om ISL-modellen muliggjør eller begrenser anledningen til å faktisk gjøre det? Intervjuobjektene er relativt enige i at ISL reduserer etatens selvstendighet. ”Det er ikke

alltid forsvarssjefen er enig med ministeren. Dette er litt gi og ta. Ved at forsvarssjefen er med å diskutere helt inn i regjeringskontoret så ligger det noen bindinger som ikke lå der før ISL. Han vinner innflytelse, men taper litt frihet,” sa en (FD).

Har da forsvarssjefen tilstrekkelig frihetsgrader til å styre etaten og blir han holdt til ansvar? Offiserene i Forsvarsstaben mente at forsvarssjefen er ansvarliggjort og blir holdt til ansvar, mens assisterende departementsråd mente at forsvarssjefen må gjøres ansvarlig i større grad:

Forsvarssjefen må gis større frihetsgrader til å organisere virksomheten som han selv mener, så må han stilles ovenfor tøffe resultatkrav. Det er den måten man styres på i en privat bedrift, så lenge man leverer gode resultater på bunnlinjen så bryr ikke styret seg så mye om hvordan han gjør det. Det er selvfølgelig lover og regler som skal overholdes, men styret har fokus på resultater. Etter min mening er ikke forsvarssjefen ansvarliggjort i dag. Han gis ikke de muligheter til å styre organisasjonen jeg mener han burde ha. Han burde ha mye større friheter til å innrette spesielt fredsvirksomheten (FD).

Forsvarssjefen er veldig ansvarliggjort i denne modellen. FD er flinke til å peke på forsvarssjefen, i enkelte sammenhenger for flinke. I en del sammenhenger er det FD som kommer med anbefalingene ovenfor forsvarssjefen, så får de forsvarssjefen til å nikke, så snur de seg tilbake og peker på forsvarssjefen som den ansvarlige (FST).

Det er altså en uenighet mellom de to nivåene i forhold til om forsvarssjefen er tilstrekkelig ansvarliggjort for etatens resultater.

I det følgende vil forsvarssjefens selvstendighet vurderes i forhold til enkeltmomenter som synes å spille inn.

Kommunikasjonsenheten

En måte å markere selvstendighet på er gjennom media. I 2008 ble etatens og departementets kommunikasjonsapparater samlet i Forsvarsdepartementets kommunikasjonsenhet.

Forsvarssjefen har riktignok dedikert egne talspersoner, men hele avdelingen er under ledelse av departementet. Få enkeltfaktorer i ISL har generert mer medieoppmerksomhet enn beslutningen om å samle kommunikasjonsstjenestene, og både opposisjonen og høyerestående offiserer var tydelig i kritikken. Ord som vingeklipping, sensur og propaganda bidro til å skape overskrifter (Verdens Gang 31.1.2008, Aftenposten 1.2.2008, Dagens Næringsliv 4.6.2010). Daværende statssekretær Espen Barth Eide og statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen hevdet da at felles kommunikasjonsenhet var naturlig slik ISL var organisert, og at dette tiltaket ville styrke intern og ekstern kommunikasjon gjennom kraftsamling av ressurser.

Sverre Diesen hevdet i en kronikk at kommunikasjonsenheten de facto arbeidet integrert i den politiske ledelsen med å ”fremstille politiske beslutninger på en mest mulig fordelaktig måte” (Diesen 2010, 38). Et av hovedproblemene, i følge Diesen, er at det er prinsipielt galt at kommunikasjonsenheten drar nytte av embetsverkets autoritet når den i realiteten kommuniserer partipolitiske budskap. I et annet intervju hevdet han at en kommunikasjonsenhet under en leder som til syvende og sist er statsrådets vil bli politisk farget, om ikke bevisst så underbevisst (Aftenposten 18.1.2011). Særlig utfordrende er dette i saker der statsråd og øvrig politisk ledelse er uenige med etat og embetsverk og det dermed hensyn til åpenhet vil være behov for en selvstendig faglig stemme. ”Dagens ordning er derfor med på å bidra til at offentligheten kan føres bak lyset nettopp der det er størst grunn til å skille mellom departementets dobbeltroller som henholdsvis forvaltningsorgan og politisk sekretariat” (Diesen 2010, 38). I forhold til å løse egen rolle som fagmilitær rådgiver med troverdighet anså Diesen at var nødvendig med en egen, uavhengig kommunikasjonsstjeneste (Aftenposten 6.2.2008). Et av intervjuobjektene oppsummerer Diesens bekymring slik:

Man vil kontrollere informasjonsflyten og kommunikasjonsvirksomheten slik at det tjener den til enhver tid sittende regjering, statsrådets parti. Så blir det prinsipielle spørsmålet om det er riktig at dette skal være det tyngste hensynet å ta når Forsvaret skal kommunisere med befolkningen? Eller har Forsvaret behov for, ansvar for og plikt til en mer tidløs informasjonsvirksomhet hvor det ikke handler om hvilken kommunikasjon vi tjener på nå fordi det er valg til neste år. (FST)

Med ett unntak deler de andre intervjuobjektene oppfatningen av at mangelen på et selvstendig kommunikasjonsapparat underlagt etaten er prinsipielt uheldig og at det fører til at forsvarssjefen i større grad mister noe av sin selvstendighet i forholdet til statsråden og den øvrige politiske ledelse. Morten Tiller mener heller at felles kommunikasjonsavdeling er naturlig så lenge man ”respekterer prinsippet om at de som jobber for forsvarssjefen på kommunikasjonsområdet tar ordre fra han.” Dette samsvarer med innholdet i en kronikk han skrev i Aftenposten (Tiller 2009). Her viste han til at daværende forsvarssjef Sverre Diesen hadde full anledning til fremme egne synspunkter gjennom for eksempel Forsvarets nettsider og at ”felles kommunikasjonsenhet ikke hindrer forsvarssjefen å nå ut” (Tiller 2009). Tiller møter som nevnt motstand hos de andre intervjuobjektene. En sa:

En forsvarssjef kan selvfølgelig ikke være en aktør i en politisk polemikk med sittende statsråd, men han er forpliktet til å gi uttrykk for sitt faglige syn. Skulle forsvarssjefen ha gått i mot statsråden i for eksempel kampflyvalget kunne han ikke ha gjort det slik kommunikasjonsstjenesten er organisert i dag, da måtte han ha handlet helt på egenhånd (FST).

Som tidligere nevnt har forsvarssjefen vunnet innflytelse i ISL. Dette har delvis gått på bekostning av hans selvstendighet. Dermed vil det ikke være like naturlig å ta enkelte debatter til media. Et av intervjuobjektene sa det slik:

Forsvarssjefen har i ISL-modellen, sterkere enn i andre modeller, en del fora hvor han deltar inn. Han deltar i møter med statsråden, han deltar i møter med departementets ledelse. Det er der han går inn og er ærlig og utfordrer rammer, det gjør han ikke i media. Det å være flink og dyktig til å bruke de arenaene er grunnlaget for suksess (FST).

FD 4 og fagmilitære råd

Forsvarsdepartementets avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging (FD 4) er som tidligere nevnt både statsrådets og forsvarssjefens strategiske planleggingsstab. Avdelingen er sentral i alle etapper i utarbeidelsen av de store forsvarsstudiene. Både politiske føringer som danner grunnlaget for de fagmilitære rådene, det fagmilitære rådet i seg selv og etterfølgende utarbeidelse av ny langtidsplan for Forsvaret løses av denne avdelingen. Spørsmålet blir da om forsvarssjefen kan sies å gi et selvstendig fagmilitært råd all den tid departementets personell er så sentrale i prosessen? Statssekretær Roger Ingebrigtsen anerkjenner at det å skulle operere med to hatter er utfordrende, men hevder ovenfor Aftenposten at det ville vært enda vanskeligere å "sitte på hvert sitt sted å sende e-post" (Aftenposten 18.1.2011). I samme artikkel siteres Sverre Diesen på at "forsvarssjefens evne til å utforme uavhengige faglige råd om Forsvarets fremtid" er svekket.

Sittende forsvarssjef Harald Sunde er ikke like kritisk som sin forgjenger. Han er tydelig på at rådene som presenteres er hans egne og at de står på faglig grunn. At det er en avdeling i departementet som utarbeider dem er uproblematisk. Til Aftenposten skal han ha sagt: "Jeg kan gripe til en utvalgt avdeling i departementet. De får, la oss kalle det en redaktørfunksjon. De leder prosessen, men det er jeg som eier den. Flere sentrale av disse har militær bakgrunn, og de er meg lydige. De som tviler på det, tviler på min integritet" (Aftenposten 21.1.2011).

Proessen rundt de fagmilitære utredningene er organisert på en slik måte at det er legitimt å stille spørsmålsteget ved om forsvarssjefens faglige selvstendighet er ivaretatt. Det er påfallende at nåværende og forrige forsvarssjef er så uenige i hvorvidt det er problematisk at departementet styrer hele prosessen. Hvorvidt de to har ulike erfaringer eller om en pensjonert forsvarssjef føler større frihet i forhold til å kritisere systemet, gir denne oppgaven ikke et svar på. På tross av at intervjuobjektene fra Forsvarsstaben deler Diesens reservasjoner, synes det

likevel å være en viss enighet om at resultatet fra de fagmilitære utredningene er gode. På tross av at det er departementet som styrer prosessen er det et viktig poeng i det Harald Sunde sier om at FD 4 har en slags redaktørfunksjon. Han vil uansett ha mulighet til å påvirke innholdet og rådet kvalitetssikres gjennom behandling i hans ledergruppe. Dette bidrar i følge et av intervjuobjektene til at prosessen likevel oppfattes som god: ”Forsvarssjefens har behandlet FMR sammen med sin ledergruppe og har fått råd fra den samme ledergruppen, og jeg oppfatter denne prosessen som relativt bra fagmilitært sett” (FST). I den nevnte ledergruppen sitter blant annet generalinspektørene for de ulike forsvarsgrenene. En forutsetning for kvalitet i samarbeidet dem i mellom er en evne til å tenke helhetlig. Hvordan dette fungerer omhandles i neste avsnitt.

Generalinspektørene

I utgangspunktet var ledelsen for de ulike forsvarsgrenene, altså generalinspektørene for henholdsvis Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet, samlet i Forsvarsstaben. I følge Diesen (2011) ga dette mulighet for Forsvarets ledelse å fremstå samlet og foreta interne avveiiinger og prioriteringer med et helhetlig fokus. I 2008 ble det besluttet politisk at generalinspektørene med sine grenstaber skulle flyttes ut av ledelsesbygget på Akershus festning og dermed ut av ISL. Sjøforsvarsstaben flyttet til Bergen, Luftforsvarsstaben til Rygge, Hærstaben til Bardufoss og ultimo 2011 flyttet Heimevernsstaben til Elverum. Sverre Diesen var motstander av flyttingene og kaller det sågar et ”betydelig feilgrep” (Diesen 2011, 241). Han fryktet at det ville bli vanskeligere for etaten å fremstå med en stemme ovenfor politisk ledelse. Konsekvensen av dette, mente han, var at generalinspektørene i større grad ble ombudsmenn for egen forsvarsgren på bekostning av evnen til å vurdere hva som var til det beste for etaten totalt sett. ”Dette fratok forsvarssjefen den daglige nærhet til sine nærmeste medarbeidere, svekket det militære kollegiet i forsvarsledelsen og eksponerte Glene⁸ ensidig for presset fra egen forsvarsgren” (Diesen 2011, 241). Man fikk altså en intern sektorkamp som reduserte forsvarssjefens gjennomslagskraft ovenfor politisk ledelse ettersom elementer lenger ned i organisasjonen kjempet for egne mål, selve definisjonen på opportunistisk atferd i agentteorien. Med ulik målstruktur i organisasjonen ble det lettere for politisk ledelse å finne fagmilitære vurderinger som underbygget politiske beslutninger, på tross av at disse vurderingene ikke var forsvarssjefens. I følge flere av intervjuobjektene var motivet bak utflyttingen tydelig: ”For å gi et større handlingsrom for politisk ledelse er det fornuftig at det er forskjellige miljøer på forskjellige steder å forholde seg til slik at

⁸ Generalinspektørene

forsvarsledelsen ikke er samlet (...) Splitt og hersk kan du godt kalle det” (FST). En annen var like tydelig:

En ting jeg mener er blitt gjort veldig galt er at man har tatt Glene ut. Det mener jeg er et strategisk feilgrep. Det finnes flere grunner til at de ble flyttet, men det ble gjort så til de grader mot forsvarssjefens klare anbefaling, så det er et rent politisk grep som sikkert har noe med distriktsarbeidsplasser og behovet for å flytte ut ting fra Oslo å gjøre. Det har nok noe også med makt å gjøre, tror jeg. Du svekker forsvarssjefen ved å ta bort hans nærmeste rådgivere. Det strider mot intensjonene bak ISL, til de grader. Når GIS⁹ har sittet i Bergen 10-12 år og har blitt æresmedlem i 17. Mai komiteen der borte så blir han fort insulær. Enda mer alvorlig er at du svekker muligheten og forståelsen for arbeidet i fellessammenheng. Fellesskapstanken i Forsvaret blir veldig svekket (FD).

Intern uenighet i etaten i kombinasjon med et departement som har anledning til å gripe inn og ta direkte kontakt med elementer langt nede i organisasjonen underminerer dermed etatens evne til å ta et selvstendig standpunkt i opposisjon til statsråden.

Teoretisk drøfting

Klassikernes bekymringer med å ikke ha et tydelig skille mellom politikk og administrasjon var særlig knyttet til behovet for en partipolitisk uavhengig administrasjon. Nå partipolitiske hensyn styrer en etats kommunikasjon om egen virksomhet er dette et klart brudd på Webers absolutte krav om et uavhengig byråkrati. Når departementet legger tydelige føringer for hva en forsvarssjef skal mene i sine fagmilitære utredninger vil man i følge Svaras modell være naturlig å definere det politisk-administrative forholdet som at det hersker politisk dominans over etaten, men bildet blir da unyansert. I følge Svaras modell blir da Forsvaret kuert av politisk nivå, men faktum er at Forsvaret har mye å tjene i forhold til påvirkning av politiske beslutninger. Til en viss grad er det derfor en form for komplementaritet i forholdet, om enn med en liten helning mot politisk dominans.

I Demirs typologi gjenkjenner vi sentrale elementer i interaksjonsskolen hvor man ser på forholdet mellom politikk og administrasjon mer som et partnerskap til gjensidig glede, enn to sfærer i konflikt med hverandre. Interaksjonsskolen anerkjenner nødvendigheten av samhandling, og tidvis overlappning mellom de to sfærene (Demir 2009, 514).

Interaksjonsskolen er tydelig på at det er departementet som er overordnet og at dermed administrativt nivå er ansvarlig overfor politisk ledelse. Vi finner også elementer fra den politiske skolen som tar høyde for at administrativt nivå er betydelig involvert i

⁹ Generalinspektøren for Sjøforsvaret

politikkutforming. Faktagrunnlag og råd fra forsvarssjefen blir lyttet til og danner grunnlag for politikkutforming.

Delkonklusjon

Forsvarssjefen har vunnet mye innflytelse overfor politisk ledelse gjennom å kunne diskutere saker og påvirke helt inn i regjeringskontorene. Prisen han har måttet betale er å ha gitt opp noe av sin selvstendighet som etatssjef. Han har fått begrenset sin anledning til å ta offentlig opposisjon til statsråden, men har gjennom påvirkningsmuligheter i forkant av beslutninger redusert behovet for å ta opposisjon. Han har fått pålagt tydelige politiske føringer som grunnlag for sine militærfaglige utredninger, men har påvirkningsmuligheter overfor de som utarbeider disse føringene. Således er han i en gi og ta situasjon, han gir fra seg selvstendighet og tar til seg muligheter for påvirkning.

Den største utfordringen synes å være at han har mistet nærheten til sine nærmeste støttespillere i generalinspektørene. Gjennom redusert evne til å opptre samkjørt og koordinert i faglige spørsmål overfor politisk ledelse mister han gjennomslagskraft. Utflyttingen av generalinspektørene er således et tiltak hvor han har gitt fra seg ressurser og evne til å opptre faglig selvstendig med tyngde, uten å ha fått en tydelig gevinst tilbake.

Embetsverkets økte innflytelse

Jeg har allerede konkludert med at forsvarssjefen har vunnet innflytelse overfor politisk ledelse, men det er også klart at embetsverket i departementet har vunnet innflytelse overfor forsvarssjefen. Embetsverket har i dag anledning til å gå direkte på forsvarssjefen for å få hans velsignelse i saker uten at Forsvarsstaben er involvert i saksbehandlingen. Konsekvensen blir at konklusjonene kommer til Forsvarsstaben og deres saksbehandling dreier seg mer om å underbygge beslutninger enn å utrede alternativer:

Jeg opplever blant annet at min counterpart i FD går mye mer direkte på forsvarssjefen og sjef Forsvarsstaben nå enn tidligere. Dette har ikke andre konsekvenser enn at FD får mer gjennomslag for sine ting. Vi burde nok i noen av de prosessene vært med og både kvalitetssikret og gitt innspill, men det fanges nesten alltid opp i etterkant. Men da er det jo gitt som en premiss når vi kommer inn, at forsvarssjefen har sagt ja. Da blir det jo litt annerledes når konklusjonen er gitt og vi ikke skal utrede andre alternativer. I noen saker vil da beslutningsprosessen være litt snudd på hodet, i det at konklusjonen foreligger (FST).

Det er noe i stabsmetodikken som er ufullstendig. Mye kunne vært rettet på om den strategiske ressursen samtidig som de ber om råd kunne informert oss, men selv det blir glemt (FST).

Konsekvensen er altså at Forsvarsstabens føler de blir holdt utenfor beslutningsprosessen i enkelte saker og at forsvarssjefen nærmest blir presset til en beslutning uten at nødvendig fagmilitær saksbehandling ligger til grunn. Således øker ISL påvirkningskraften embetsverket i departementet har på fagmilitære beslutninger, og byråkrater som kjenner spillet kan utnytte dette. Det sivile byråkratiet i departementet har her en fordel overfor departementets og Forsvarsstabens offiserer:

Det er åpenbart at en del embetsmenn i departementet har lang fartstid og kjenner spillet meget vel. Vi har ekspedisjonssjefer som har mer fartstid enn noen andre i NATO. Det gir en ubalanse mellom dem og offiserene som er mer flyktige. Offiserer har en makstid på 5 år i stilling. Da blir det en viss ubalanse som gjør at man både kan bli utmanøvrert og utventet (FD).

Det har også fremkommet at Forsvarsstabens personell er av den oppfatning at det er embetsverket i departementet som står for detaljstyring og kontrollbehovet, mens politisk ledelse holder større avstand.

Byråkratiet i departementet styrer og administrerer etaten og de legger premissene for forsvarssjefens rolle som rådgiver før han gir sine råd (FST).

Jeg har inntrykk av at den største utfordringen ligger mellom det sivile byråkratiet og forsvarsstabens. Jeg har inntrykk av at våre politikere er meget bevisste sin rolle og er bevisste det politiske håndverket og politisk logikk. Vi har faktisk ganske gode politikere og de to siste statsrådene spesielt er ekstremt erfarne og dyktige politikere som utmerket godt kjenner spilleregler, og når de har vært direkte inne i saker er det ut fra det jeg oppfatter som legitime politiske hensyn (FST).

Jeg oppfatter at behovet for kontroll kommer fra embetsverket, embetsverket på midlere nivå, og da skiller jeg ikke mellom sivile og militære. Jeg mener departementet i større grad burde styrt ut fra at ansvar gjøres gjeldende, som er et av de grunnleggende prinsippene i styringssystemet i Forsvaret (FST).

Disse utsagnene tyder også på at det gjenstår noe arbeid i ISL med å bygge en organisasjonskultur basert på tillitt internt mellom saksbehandlere i FST og FD. Integreringen har i følge flere av intervjuobjektene medført at de to nivåene har fått økt forståelse for hverandres problemstillinger og at man har fått bukt med det Krohn Devold kalte en mistenksomhetskultur, men disse sitatene viser at det fortsatt er et lite stykke igjen å gå.

Kapittel 6

Avslutning

Konklusjoner

I foregående kapittel ble hypotesene drøftet opp mot funnene i undersøkelsen og teori. Da er det på tide å besvare undersøkelsesspørsmålet.

Hvordan påvirker integreringen av politisk og administrativ ledelse i forsvarssektoren samhandlingen mellom Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet?

For å svare entydig på dette er det nødvendig å hevde kausalitet, altså fastslå at det er ISL som modell som fører til visse effekter. I denne undersøkelsen er det derimot vanskelig å uhildet hevde kausalitet i alle aspekter av problemstillingen. Det har ikke vært mulig å kontrollere for alle andre mulige variabler, og i mange sammenhenger er det en rekke variabler som kan spille inn og gi effektene som er beskrevet. Undersøkelsen gir likevel noen indikasjoner og peker på noen utfordringer som finnes i styringen og ledelsen av forsvarssektoren, uavhengig om de er forårsaket av at militær og politisk ledelse er samlokalisert og integrert.

For det første finnes det ingen støtte i denne undersøkelsen for å hevde at innholdet i de fagmilitære rådene i større grad preges av betydelige politiske komponenter etter integreringen. Derimot har forsvarssjefen vunnet innflytelse og har større anledning til å påvirke politikken uformelt.

For det andre har Forsvarsdepartementet utstrakt anledning til å styre Forsvaret som etat på et detaljeringsnivå som få andre deler av statsforvaltningen kan. Intervjuobjektene fra Forsvarsstabens er av den oppfatning at behovet for detaljstyring kommer fra embetsverket, militært som sivilt, og ikke fra politisk ledelse. Historikk og vilje og evne til detaljstyring kan oppsummert sies å være årsaker til at detaljstyringen er så tydelig, og ISL påvirker særlig evnen departementet har til å utøve sterk politisk kontroll over en underliggende etat. Samtidig er ISL en faktor som kan bidra til å redusere viljen ettersom det er i ferd med å bygges opp tillit internt mellom departementet og Forsvarsstaben. På lengere sikt gjenstår det da å se om viljen blir sterk nok til å overmanne fristelsen til å detaljstyre som evnen gir.

For det tredje er det innenfor enkelte fagområder og prosesser utydelig hvor grensene for departementets ansvar slutter og hvor Forsvarsstabens ansvar begynner. I andre fagområder er skillet derimot tydeligere. Investeringsprosessen og personalarbeidet er eksempler på det første, mens budsjetteringsprosessen er et eksempel på det siste.

For det fjerde har den nyvunne innflytelsen nevnt under første punkt blitt betalt med redusert selvstendighet. Når forsvarssjefen nå kan påvirke beslutninger helt inn i regjeringskontorene har han begrenset anledning til å ta opposisjon og utad ta et selvstendig standpunkt i forhold til statsråden. Mangelen på en selvstendig kommunikasjonsavdeling er med på å underbygge dette.

Til slutt er det påvist at departementets embetsverk også har vunnet innflytelse ved at de har langt større tilgang til forsvarssjefen direkte. Konsekvensen av dette er at byråkrater i departementet som vet å utnytte dette i større grad kan få gjennomslag for sine saker, uten at Forsvarsstaben er involvert i beslutningsprosessen.

ISL fører til at forsvarssektoren i Norge er preget av politisk dominans, og det er også intensjonen bak ISL. Man trenger ikke å gå lenger enn til stortingsproposisjonen for å fastslå dette: ”Styrket evne både til strategisk planlegging, ledelse, styring og kontroll over Forsvaret” (St.prp. nr. 45 2000-2001, 60) var intensjonen. Likevel foregår det en interaksjon som også kommer Forsvaret til gode, og som bidrar til å nyansere bildet. Dermed befinner ikke forholdet mellom politikk og administrasjon seg langt unna det Svara kaller komplementært.

Forslag til tiltak i ISL

Integrert strategisk Ledelse er en modell som har medført gevinster for både Forsvaret og Forsvarsdepartementet. Modellen er selvsagt ikke uten svakheter og flere av disse svakhetene må regnes som kompromisser for å oppnå gevinstene. Likevel er det rom for forbedringer innenfor modellen slik den fremstår i dag.

Det beskrives flere uklarheter i forhold til arbeidsfordelingen mellom departementet og Forsvarsstaben. Innenfor enkelte prosesser som for eksempel budsjetteringsprosessen er arbeidsdelingen mellom departementet og Forsvarsstaben vel ivaretatt. Innenfor andre områder som eksempelvis investering er det mer uklart. Ved å etablere tydeligere

prosessbeskrivelser og en overordnet konseptbeskrivelse for ISL vil arbeidsdelingen kunne tydeliggjøres i større grad. I en konseptbeskrivelse bør man også søke å samkjøre stabsarbeidsrutinene mellom Forsvarsstaben og departementet, herunder forbedre informasjonsutveksling slik at Forsvarsstaben ikke blir forbigått når beslutninger skal fattes av etaten.

Spørsmålet om hvorvidt forsvarssjefen skal ha sitt eget informasjonsapparat uavhengig av departementets skal jeg ikke ta stilling til. Jeg konstaterer likevel at det er sterke meninger om saken iblant intervjuobjektene, den politiske opposisjonen, tidligere forsvarssjef og forsvarsanalytikere. Vurderingen er helt sikkert allerede gjort internt og man har valgt å fortsette med en løsning hvor det stilles spørsmålstegn ved om etatens kommunikasjon er partipolitisk uavhengig.

Generalinspektørenes utflytting er også vedtatt og gjennomført, mot forsvarssjefens tydelige anbefaling og mot det som i utgangspunktet er prinsippet som ligger til grunn for ISL. Jeg lever ikke i den villfarelse og tror at denne oppgaven skal kunne endre på det, men konstaterer også her at man har valgt en løsning som undergraver Forsvarets evne til å fremstå samordnet overfor politisk nivå.

Til slutt synes det å være mye å hente på å i større grad ansvarliggjøre forsvarssjefen og etaten gjennom å delegerer større ansvar og myndighet. Utvikler man statens styringsprinsipp om mål- og resultatstyring slik at etaten i større grad har frihet til å velge virkemidler for å nå pålagte mål vil man kunne redusere støyen ISL-modellen medfører nedover i etaten betraktelig. Man oppnår da også en mer selvstendig etatssjef og et ansvarliggjort administrativt nivå slik at man plasseres tryggere innenfor det Svava kaller komplementaritet.

Vurdering av anvendt teori

Det er tvilsomt om det i det hele tatt var tenkelig for Wilson, Goodnow og Weber at en organisasjon lik ISL, med tett integrert politisk og administrativ ledelse, kunne oppstå. Tanken er i alle fall fjern fra deres idealer. ISL er uansett et faktum og det fungerer delvis godt, kanskje bedre enn hva klassikerne hadde trodd det kunne gjøre. Slik situasjonen er i ISL synes dikotomitankegangen fjern og må heller ses på som et ideologisk ideal. Denne oppgaven viser at selv om man fraviker dikotomiens idealer nærmest til det ekstreme, har både politisk og administrativt nivå noe å tjene på et tett forhold. Svaras modell med de to

faktorene politisk kontroll og administrativ uavhengighet er derfor velegnet som en enkel, deskriptiv modell i denne sammenhengen.

Demirs typologi med tre skoler er også nyttig. Typologiens normative deler er gode, men dens deskriptive komponenter oppleves ikke som komplette i forhold til å beskrive situasjonen i ISL. Jeg savner et tydeligere deskriptivt element som tar for seg det Svava kaller for politisk dominans. Selv om dette i følge Svava er et resultat av interaksjon og således hører inn under interaksjonsskolen, får det normative all Demirs oppmerksomhet mens han overser de mer negative konsekvensene ved å ikke følge det normative.

Svakheter ved analysen

Jeg har allerede nevnt at det ikke er grunnlag for å hevde kausalitet for alle konklusjonene i denne oppgaven. Jeg kan altså ikke med sikkerhet si at det er ISL som er den direkte årsaken til momentene som er drøftet ettersom det er en rekke variabler som kan spille inn. Dette er selvsagt en svakhet ved oppgaven som helhet som påvirker dens gyldighet. I det videre vil jeg kort nevne andre svakheter ved analysen som har konsekvenser for hvordan resultatene må leses.

Tidspunktet for når man evaluerer reformer er alltid et sentralt element. Nesten ni år etter ISL ble etablert har organisasjonen enda ikke satt seg helt. Spørsmålet blir da om vi hadde kommet til samme konklusjoner etter 30 år? Uansett er det tegnet et bilde av situasjonen slik den fremstår i dag, og et forbehold om tidspunktet er riktig må vurderes av leseren.

Forskerens nærhet til undersøkelsesobjektet er et annet moment som det må tas hensyn til i vurderingen av resultatene. Som offiser i Forsvaret er jeg naturligvis farget av mine erfaringer og tilhørighet til etaten. Selv om jeg har vært bevisst dette i analysearbeidet er også dette aspektet noe leseren må ta i betraktning.

Antall intervjuobjekter er noe lavt. Seks intervjuobjekter, hvorav tre er fra departementet og tre fra Forsvarsstaben begrenser påliteligheten av dataene som er presentert. Ideelt sett burde det også ha vært gjennomført intervjuer med sittende forsvarssjef, samt stortingspolitikere fra opposisjonspartiene, gjerne fra forsvars- og utenrikskomiteen, og representanter fra lavere nivå i Forsvarsstaben og forsvarsgrenene. Det burde også ha vært intervjuet representanter for Forsvarsdepartementets avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging ettersom denne

avdelingen står sentralt i store deler av denne oppgaven. Ved å inkludere disse kategoriene i utvalget ville man fått et mer komplett bilde av situasjonen, noe som ville økt konklusjonenes pålitelighet.

Videre forskning – to og et halvt forslag til komparative analyser

Mine konklusjoner er basert på dokumentstudier og et fåtall intervjuer. Det deskriptive står derfor sentralt. For å bringe problemstillingen videre ville det derfor vært interessant og gjøre en komparativ analyse. To temaer melder seg da øyeblikkelig. For det første kan man trekke nyttig lærdom av en komparativ analyse mellom ulike sektorer her i Norge. For eksempel har forholdet mellom Justisdepartementet og Politiet mange likhetstrekk med det forholdet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Likevel er Politidirektoratet og Justisdepartementet ikke samlokalisert og integrert på samme måte som i forsvarssektoren. Foregår strategiutvikling, iverksetting, politisk oppfølging og kontroll og faglig ledelse annerledes i justissektoren enn i forsvarssektoren som følge av ulik organisering? Er det ulik fokus på politikk i de faglige rådene fra etatene til politisk ledelse i de to sektorene? Dette vil være spennende og interessante temaer for både masterstudenter og doktorgradskandidater. Det andre temaet jeg vil foreslå er kanskje mer krevende. Organiseringen av ISL er på mange måter en miniatyrmodell av det amerikanske Pentagon. Pentagon er også en samlokalisering av politisk og administrativ ledelse. En mulighet er derfor en komparativ analyse av de to organisasjonene hvor faktorer som størrelse og kulturforskjeller kan inngå i problemstillingen. En avart av denne studien kan være en komparativ studie av den norske modellen sett opp mot et land det vil være mer naturlig å sammenligne oss med, for eksempel Danmark. Danmark har et forsvar med tilsvarende størrelse og organisering som det norske. Danmarks forsvarsstab er også på mange områder svært lik dens norske motpart. Men i Danmark er det et tydeligere organisatorisk og prinsipielt skille mellom politikk og administrasjon enn i Norge. Derfor vil en komparativ analyse av de to lands forsvarsledelser etter forslaget som er nevnt for sammenligningen mellom justissektoren og forsvarssektoren tidligere i dette avsnittet kunne være av betydning for organisasjonsfaget.

Referanser

Litteratur

- Aftenposten*. 2008. 1.2. Sentralstyrt informasjon fra Forsvaret.
- Aftenposten*. 2008. 6.2. Krever egen info-stab.
- Aftenposten*. 2011. 18.1. Forsvarssjefen måtte love fred i eget hus
- Aftenposten*. 2011. 21.1. –Det er jeg som er sjefen!
- Aftenposten*. 2011. 9.5. – Diesen gikk imot anmeldelse
- Austad, Heidi Kristin Teien. 2010. *Forsvaret – mellom fag og politikk*. Masteroppgave i Historie. Universitetet i Bergen: Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap.
- Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo. 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness. 2007. *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness, Kjell Arne Røvik. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dagens Næringsliv*. 2010. 4.6. Statsråd overtok presseavdeling
- Demir, Tansu. 2009. Politics and Administration. Three Schools, Three Approaches and Three Suggestions. *Administrative Theory and Praxis*. 4:503-532.
- Diesen, Sverre. 2010. Departementets dobbeltroller. *Dagens Næringsliv*, 4.6.
- Diesen, Sverre. 2011. *Fornyelse eller forvitring: Forsvaret mot 2020*. Oslo: Cappelen Damm.
- Eisenhardt, Kathleen M. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*. 1:57-74.
- Finansdepartementet. 2003, endret 2010. *Reglement for økonomistyring i staten*.
- Forsvarets Overkommando. 2000. *Forsvarsstudie 2000*.
- Forsvarsstaben. 2003. *Militærfaglig utredning*
- Forsvarsstaben 2011. *Forsvarssjefens fagmilitære råd*.

- Friedrich, Carl. 1965. Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. I *Bureaucratic Power in National Politics*. Red. Francis Rourke. Boston: Little and Brown.
- Goodnow, Frank J. 1900. Politics and Administration. I *Classics of Public Administration*. Jay M. Shafritz og Albert C. Hyde. 2007. 6. utgave. Boston: Thomson Wadsworth.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. 2. Utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2006. The Relationship Between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time. *Governance: An International Journal of Policy, Administrations and Institutions* 2:303-323.
- Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tuft. 2005. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt Forlag
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor – Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individuals in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation
- Peters, Guy. 2001. *The Politics of Bureaucracy*. 5. Utgave. London: Routledge
- Overeem, Patrick. 2005. The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators. *Administrative Theory and Praxis*. 2:311-329.
- Overeem, Patrick. 2006. In Defense of the Dichotomy: A Response to James H. Svara. *Administrative Theory and Praxis*. 1:140-147.
- Rouban, Luc. 2007. The Politicization of the Civil Service. I *The Handbook of Public Administration*. Red. B. Guy Peters og Jon Pierre. London: Sage
- Senter for Statlig Økonomistyring. 2006. *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten*
- Simon, Herbert A. 1976. *Administrative Behaviour*. 3. Utgave. New York: Free Press
- St.meld. nr. 11 (2000-2001). *Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*.
- St.prp. nr. 45 (2000-2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Forsvarsdepartementet.
- Svara, James H. 1998. The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration. *Public Administration Review*. 1:51-58.

- Svara, James H. 2001. The Myth of the Dichotomy: Complimentarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*. 2:176-183.
- Svara, James H. 2006. Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept. *Administrative Theory and Praxis*. 1:121-139.
- Syvertsen, John Ommund. 2007. *Er "Integrert Strategisk Ledelse" (ISL) i Forsvaret tilrettelagt for effektiv langtidsplanlegging? : identifikasjon av mulige organisatoriske fallgruver erfart ved anvendelse av BRAC-modell med anvendt teori for Norge*. Masteroppgave i Industriell økonomi og informasjonsledelse. Høgskolen i Agder: Grimstad.
- Tiller, Morten. 2009. Forsvarssjefen er selv ansvarlig. *Aftenposten* 2.10.
- Veiden, Pål. 2010. Max Webers idealtipe: Et ordensprosjekt. I *Ledelse og styring*. Red. Gro Ladegård og Signy Irene Vabo. 2010. Bergen: Fagbokforlaget
- Verdens Gang*. 2008. 31.1. – Sensur av forsvarssjefen
- Waldo, Dwight. 1980. *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato: Chandler and Sharp.
- Weber, Max. 1946. Bureaucracy. I *Classics of Public Administration*. Jay M. Shafritz og Albert C. Hyde. 2007. 6. utgave. Boston: Thomson Wadsworth.
- Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press
- Weber, Max. 1987. *Ökonomi och samhälle, Bind 3*. Oversatt til svensk av Agne Lundquist. Lund: Argos. Opprinnelig publisert som *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. (Tübingen: J.C.B. Mohr Verlag, 1922).
- Weber, Max. 2000. *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Red. Egil Fivelsdal. 3. utgave. Oslo: Gyldendal.
- Westersund, Kari. 2002. *Forsvaret mellom fag og politikk – En casestudie av reorganiseringen av strategisk ledelse i Forsvaret*. Hovedoppgave i Statsvitenskap. Universitetet i Oslo: Institutt for Statsvitenskap.
- Wilson, Woodrow. 1887. The Study of Administration. I *Classics of Public Administration*. Jay M. Shafritz og Albert C. Hyde. 2007. 6. utgave. Boston: Thomson Wadsworth.
- Yin, Robert K. 2009. *Case Study Research. Design and methods*. 4. utgave. California: Sage Publications Inc.

Websider

www.regjeringen.no
www.forsvaret.no

Vedlegg A – Intervjuguide for FST

Innledning

- Presentasjon av intervjueren og Masterstudiet i Styring og Ledelse ved HiOA
- Presentasjon av undersøkelsen, herunder bakgrunn, problemstilling og teoretisk grunnlag
- Avklare bruk av diktafon. Tilby gjennomlesning av transkripsjon
- Avklare om intervjuobjektet ønsker å være anonym
- Åpne for avklarende spørsmål

Intervju

Åpne spørsmål:

- Hvordan synes du ISL med departement og Forsvarsstab samlokalisert og integrert fungerer?
- Ser du noen utfordringer med dagens organisasjonsmodell?
- Hvilke erfaringer har du med samarbeidet med departementet?

Tema fagmilitære råd:

- Føler du at Forsvarsstaben vurderer politikken i rådene de gir til departementet?
- Har politiske vurderinger i Forsvarsstaben noen gang påvirket rådene som gis?
- Har rådene fra Forsvarsstaben endret seg etter påtrykk fra departementet?

Tema Politisk detaljstyring:

- Opplever du noen gang at FD utøver detaljstyring i forhold du mener burde vært Forsvarets anliggende?
- Hvem i FD har behov for detaljkontroll?

Tema uklare ansvarsforhold:

- Er det tydelig for deg hvor grensene mellom departementets og Forsvarsstabens ansvarsområder går?
- Hvordan oppfatter du dine ansvarsområder i relasjon til departementets?

Tema korrigerende tiltak:

- Burde noe løses annerledes i forholdet mellom FD og FST enn det gjøres i dag?
- Føler du organiseringen av FD og FST er hensiktsmessig, bør man endre organisering?

Vedlegg B – Intervjuguide for FD

Innledning

- Presentasjon av intervjueren og Masterstudiet i Styring og Ledelse ved HiOA
- Presentasjon av undersøkelsen, herunder bakgrunn, problemstilling og teoretisk grunnlag
- Avklare bruk av diktafon. Tilby gjennomlesning av transkripsjon
- Avklare om intervjuobjektet ønsker å være anonym
- Åpne for avklarende spørsmål

Intervju

Åpne spørsmål:

- Hvordan synes du ISL med departement og Forsvarsstab samlokalisert og integrert fungerer?
- Ser du noen utfordringer med dagens organisasjonsmodell?
- Hvilke erfaringer har du med samarbeidet med FST?

Tema fagmilitære råd:

- Føler du at Forsvarsstaben vurderer politikken i rådene de gir til departementet?
- Har politiske vurderinger i Forsvarsstaben noen gang påvirket rådene som gis?
- Har rådene fra Forsvarsstaben endret seg etter påtrykk fra departementet?
- Har FST forsøkt å påvirke politikkutformingen?

Tema Politisk detaljstyring:

- Opplever du noen gang at dere i FD er nødt til å drive detaljstyring for at FST skal nå målene?
- Er det behov for detaljkontroll?

Tema uklare ansvarsforhold:

- Er det tydelig for deg hvor grensene mellom departementets og Forsvarsstabens ansvarsområder går?
- Hvordan oppfatter du dine ansvarsområder i relasjon til Forsvarsstabens?

Tema korrigerende tiltak:

- Burde noe løses annerledes i forholdet mellom FD og FST enn det gjøres i dag?
- Føler du organiseringen av FD og FST er hensiktsmessig, bør man endre organisering?

Vedlegg C – Intervjuobjekter

Robert Mood er generalmajor. Han ble i april 2012 utnevnt til sjef for FNs nyopprettede observatørkorps for konflikten i Syria. Tidligere har han blant annet innehatt stillinger i Forsvarets Overkommando, vært generalinspektør for Hæren, sjef for det internasjonale observatørkorpset i Midtøsten og Forsvarets veteraninspektør. Mood har således bred erfaring fra både ISL og forløperen til Forsvarsstaben, Forsvarets Overkommando. Han har derfor bidratt med perspektiver fra før og etter opprettelsen av ISL.

Intervjuet ble gjennomført 15. mars 2012 på Kongsvinger.

Jon Meyer er kommandør og tjenestegjør som sjef for strukturseksjonen i Forsvarsstabens avdeling for organisasjon og struktur. Han har også tjenestegjort i program FOKUS som arbeidet med omorganiseringsprosesser i Forsvaret og vært assisterende forsvarsattaché ved ambassaden i Washington.

Intervjuet ble gjennomført 19. mars 2012 i Oslo, Forsvarsstaben.

Morten Tiller er assisterende departementsråd i Forsvarsdepartementet og dermed stedfortreder for departementets høyeste embetsmann. Assisterende departementsråd ivaretar i tillegg oppgaven som materielldirektør, og har et ansvar for å koordinere departementets virksomhet når det gjelder materiellanskaffelser i Forsvaret.

Intervjuet ble gjennomført 28. mars 2012 i Oslo, Forsvarsdepartementet.

Espen Amundsen er generalmajor og sjef for Forsvarsstabens Økonomi- og Styringsavdeling. Han har tidligere vært stabssjef i Luftforsvarsstaben og sjef for personell-, økonomi- og styringsstaben. Han har derfor bred erfaring fra ulike stillinger i Integreert Strategisk Ledelse.

Intervjuet ble gjennomført 28. mars 2012 i Oslo, Forsvarsstaben.

Kristin Krohn Devold er i dag generalsekretær i Den Norske Turistforening. Fra 2001-2005 var hun Forsvarsminister (H) i regjeringen Bondevik II og fikk dermed oppleve å være statsråd i både den delte modellen og i det integrerte Forsvarsdepartementet.

Intervjuet ble gjennomført 29. mars 2012 i Oslo, Den Norske Turistforening.

Gunnar Heløe er kommandør og jobber i Forsvarsdepartementets avdeling for sikkerhetspolitikk (FD 2) hvor han er sjef for seksjon for internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid (FD 2/2). Han har tidligere vært statssekretær i Forsvarsdepartementet (H) under statsråd Kristin Krohn Devold og sekretær i forsvarspolitisk utvalg. Han har således perspektiver fra både politisk ledelse og embetsverket, i tillegg til bred erfaring som offiser i Forsvaret.

Intervjuet ble gjennomført 2. april 2012 i Oslo, Forsvarsdepartementet.