



OsloMet - storbyuniversitetet

Helge Rager Furueth

Langtidsplanlegging i forsvarssektoren, administrasjon eller politikk?

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2018

Forord

Vinteren 2015 ble jeg beordret til å bidra i gruppen som skulle utarbeide Nasjonal sikkerhetsmyndighets sikkerhetsfaglige råd. Oppdraget om å gi rådet var gitt av forsvarsministeren og det skulle inngå som grunnlag for Forsvarsdepartementets neste langtidsplan. Det var mange diskusjoner i gruppen om hvordan vi burde innrette rådet og hvor langt vi kunne og burde gå i den ene eller andre retningen. Spesielt ble det diskutert hvorvidt det skulle gis et ærlig råd man stod faglig inne for fremfor å gi et mer nøkternt råd det var større sannsynlighet for at man fikk gjennomslag for. Jeg skjønnte raskt at det å utarbeide et råd til politisk ledelse ikke nødvendigvis var en enkel sak for en byråkrat i statsforvaltningen. Ekspedisjonssjef Fridthjof Sjøgaard holdt den vinteren et foredrag for gruppen om hvordan man best kunne få gjennomslag for sine råd som byråkrat med eksempler fra forskjellige forsvarssjefers råd. Jeg fattet fra da av en interesse for kompleksiteten og dilemmaene som ligger i langtidsplanleggingsprosessen. Å kunne fordype seg i litteratur og kildemateriale som belyser dette har vært en fornøyelse, selv om det ikke alltid har vært like lett å finne tid mellom jobb og andre forpliktelser til studiene.

En av de store gledene av å jobbe i forsvarssektoren er at man er omgitt av så mange uhyre dyktige kolleger som alltid er svært villige til å dele av sin tid og erfaringer. Jeg takker informantene som har satt av tid til å bidra inn i oppgaven og alle gode kolleger som villig har diskutert relevante problemstillinger med meg gjennom tiden jeg har jobbet med oppgaven.

Professor Åge Johnsen har vært en motiverende pådriver og veileder og jeg har hatt stor nytte og glede av hans råd og henvisninger til både interessant og relevant litteratur. Av hensyn til tid og omfang har jeg ikke fått benyttet all teori jeg skulle ønske inn i oppgaven. Jeg kan dog se frem til mange gode kvelder med videre fordypning i litteratur om offentlig forvaltning. Men nå uten tidspress.

Jeg håper leseren av oppgaven finner at den gir innblikk i en interessant prosess i norsk statsforvaltning og pirrer nysgjerrigheten til å gjøre egne undersøkelser som dekker de områdene jeg ikke har nådd over. Jeg tror også at man i andre sektorer har mye å lære av rolleforståelsen og profesjonsetikken som ligger til grunn for at man sammen klarer å løse krevende og komplekse oppgaver i forsvarssektoren.

Oslo, 3. mai 2018

Helge Rager Furuseth

Sammendrag

Langtidsplanleggingen i forsvarssektoren er en kompleks prosess med mange aktører. Disse må balansere forskjellige roller i forskjellige sammenhenger. Det skal gis et uavhengig fagmilitært råd som skal danne utgangspunkt for en langtidsproposisjon som er et uttrykk for regjeringens politikk.

I denne oppgaven tas det utgangspunkt i teori rundt forholdet mellom administrasjon og politikk. Teorien beskriver hvordan disse rollene er håndtert i fra perioden hvor tradisjonell offentlig administrasjon var rådende til nyere former for offentlig samstyring.

Gjennom dokumentstudier og intervjuer med personer med sentrale roller i langtidsplanleggingen beskrives prosessen som ledet til utarbeidelsen av inneværende langtidsplan for perioden fra 2017 til 2020. De mest sentrale dokumentene i prosessen blir analysert med hensyn på hvilke aktører som hadde hvilke roller i forbindelse med utarbeidelsen, og i hvor stor grad dokumentene kan sies å beskrive politikk eller administrasjon. Med bakgrunn i dette oppsummeres det med hvordan politikk og administrasjon har blitt balansert i forbindelse med denne langtidsplanen.

Abstract

Long-term planning in the defense sector is a complex process involving many actors. These must balance between having different roles in different contexts. An independent military council is given which will form the basis for a long-term proposition that is an expression of government policy.

This thesis is grounded in theory on the relationship between administration and policy. The theory describes how these roles have been handled from the period of the traditional public administration until today where newer forms of public governance are prevalent.

Through document studies and interviews with people with key roles in the long-term planning, the process leading to the preparation of the current long-term plan for the period from 2017 to 2020 is described. The most important documents in the process are analyzed as to which actors had which roles in the preparation and to what extent the documents can be said to describe policy or administrative content. Based on this, the thesis summarizes with a description of how policies and administration have been balanced in connection with the development of the current long-term plan.

Innhold

Forord	I
Sammendrag.....	III
Abstract	V
1 Innledning.....	1
2 Bakgrunn	2
2.1 Avgrensninger	3
3 Teori	5
3.1 Skillet mellom administrasjon og politikk.....	5
3.2 Utfordringer med skillet administrasjon og politikk	7
3.2.1 Tansu Demirs tre skoler	7
3.2.2 James H. Svaras komplementære modell.....	9
3.2.3 Administrasjon og politikk i den “lilla” sonen.....	13
3.2.4 Tradisjonell og ny offentlig styring.....	13
3.3 Forhold mellom politikk og administrasjon i Norge	15
3.4 Antagelser.....	18
4 Metode.....	20
4.1 Forskningsdesign	20
4.2 Reliabilitet og gyldighet	23
5 Langtidsplanleggingsprosessen	24
5.1 Organiseringen av langtidsplanleggingsarbeidet.....	24
5.2 Et tilbakeblikk på tidligere prosesser.....	27
5.3 Langtidsplanlegging i dag – kampkraft og bærekraft.....	29
5.3.1 Rammeskrevet.....	30
5.3.2 Ekspertgruppen.....	31
5.3.3 Fagmilitært råd	32
5.3.4 Langtidsproposisjonen	33

5.3.5	Innstilling til Stortinget	34
5.3.6	Iverksettingsbrevet	35
6	Analyse.....	36
6.1	Aktører og dokumenter.....	36
6.1.1	Rammeskrevet.....	37
6.1.2	Ekspertgruppens rapport	37
6.1.3	Forsvarssjefens fagmilitære råd	38
6.1.4	Langtidsproposisjonen	39
6.1.5	Innstillingen til Stortinget.....	40
6.1.6	Iverksettingsbrevet	41
6.2	Funksjonene dokumentene understøtter	41
6.2.1	Rammeskrevet.....	41
6.2.2	Ekspertgruppens rapport	42
6.2.3	Forsvarssjefens fagmilitære råd	42
6.2.4	Langtidsproposisjonen	42
6.2.5	Innstillingen til Stortinget.....	43
6.2.6	Iverksettingsbrevet	43
6.2.7	Hvilke funksjoner dekkes av dokumentene	44
6.3	Demirs tre skoler	45
6.4	Ny eller gammel offentlig styring?.....	46
6.5	Den uavhengige, fagmilitære rådgiveren.....	46
7	Oppsummering og konklusjon	48
7.1	Er tjenestemenn aktører i politikkutforming?	48
7.2	Forsvarssjefens råd - et ubesudlet, fagmilitært råd?	48
7.3	Er organiseringen av arbeidet preget av NOS og OSS?	49
7.4	Skillet mellom fag og politikk i langtidsplanarbeidet	50
7.5	Hvordan følges langtidsplanen opp?	50

7.6	Svakheter i undersøkelsen	51
7.7	Konklusjon.....	52
	Litteraturliste	53
	Offentlige utredninger, skriv og rapporter	57

Figurliste

Figur 1: Svaras inndeling av politikk og administrasjon i funksjonene retning, strategi, administrasjon og ledelse (Svara 1985)	10
Figur 2: Administrasjonens og politikernes ansvar (Jacobsen 1997 s 78)	11
Figur 3: LTP-prosessen. Kilde: Forsvarsdepartementet.....	29
Figur 4: Dokumentene plassert innenfor de forskjellige funksjonene til Svara.....	44

Tabelliste

Tabell 1: Aktører og deres roller i utarbeidelse og beslutning av dokumenter	37
--	----

1 Innledning

I juni 2016 la Regjeringen Solberg frem stortingsproposisjon 151 om ny langtidsplan for forsvarssektoren kalt «Kampkraft og bærekraft». Proposisjonen legger grunnlaget for den neste fireårsperioden i Forsvaret, og den vil forplikte regjeringene de neste fire årene. Det er ingen andre sektorer hvor Stortinget vedtar slike fireårsplaner som proposisjoner med konkrete vedtak. Langtidsplanlegging i samferdselssektoren gjennom nasjonal transportplan og i helsesektoren gjennom nasjonal helse- og sykehusplan gjøres gjennom stortingsmeldinger som kun er bindende for regjeringen. Det er ikke vanlig i alle sektorer at en etatssjef, forsvarssjefen, får gi et offentlig, faglig råd. Dette rådet kalles forsvarssjefens fagmilitære råd. Forsvarssjefen får også siste ord til Stortinget gjennom et vedlegg til proposisjonen. Dette synliggjør at han har en spesiell rolle.

Det fagmilitære råd skal ideelt være forsvarssjefens ubesudlede råd, uavhengig av politiske føringer, om hvordan Forsvaret bør innrettes i den neste langtidsperioden. Det fagmilitære rådet er også et offentlig dokument slik at alle kan sette seg inn i hva som er forskjellen mellom hva forsvarssjefen anbefalte og politikerne vedtok. I forsvarsministerens rammeskriv til forsvarssjefen, hvor oppdraget om å utarbeide det fagmilitære rådet gis, legges det vekt på at forsvarssjefen skal være forsvarsministerens øverste militære rådgiver og at Regjeringen er opptatt av forsvarssjefens uavhengige rolle og ønsker hans selvstendige vurderinger. Det samme følger av forsvarssjefens instruks. Samtidig er forsvarssjefen ansatt i Forsvarsdepartementet og del av ledergruppen der. Det kan utgjøre et dilemma.

Teori rundt offentlig styring og ledelse problematiserer forholdet mellom politikk og administrasjon. Tjenestemenn- og kvinner (fra nå av kun omtalt som tjenestemenn) har alle et dilemma når de både skal være lojale mot de folkevalgte, men også faglige profesjonsutøvere og politisk nøytrale. Hvordan disse forholdene er ivaretatt gjennom langtidsplanleggingsprosessen er interessant å studere i forsvarssektoren da den er organisert med en integrert strategisk ledelse. I andre deler av forvaltningen er dilemmaet dels løst organisatorisk ved å flytte direktorater og med det faglige funksjoner ut av departementene.

2 Bakgrunn

I oppgaven ønsker jeg å undersøke om skillet mellom administrasjon og politikk, tjenestemenn og politikere, er så rendyrket i praksis under utarbeidelse av langtidsplanen som tiltenkt i teorien. Problemstillingen vil således være om man har ivaretatt et skille mellom administrasjon og politikk i langtidsplanleggingen i forsvarssektoren og særlig hvorvidt forsvarssjefens fagmilitære råd kan sies å være uavhengig.

Regjeringen fremmer langtidsplanen i forsvarssektoren som en proposisjon til Stortinget, ikke en melding. Det som skiller en melding fra en proposisjon er romertallsvedtakene.

Romertallsvedtak som følger av en proposisjons behandling i Stortinget gir regjeringen fullmakter, blant annet til å pådra staten forpliktelser for fremtidige budsjetterminer (Statsministerens kontor 2015, s 58). Romertallsvedtak i Stortinget er avgjørende for at langtidsproposisjonen får den nødvendige oppfølgingen, selv om dette alene selvfølgelig ikke er tilstrekkelig. (Fridthjof Sjøgaard, intervju). Stortingsmeldinger derimot vedtas normalt kun som «vedlagt protokollen» og Stortinget har da ikke fattet noe konkret vedtak som er bindende for regjeringen (Statsministerens kontor 2015 s 66). Professor Rolf Tamnes ved Institutt for forsvarsstudier trekker også frem betydningen det har å legge frem langtidsproposisjoner som binder «både byråkratiet og politikere til masten, fordi den rommer så vel mål som konkrete vedtak om organisasjon, struktur og økonomi» (Tamnes 2014 s 68).

Forholdet mellom politikk og administrasjon i Forsvarsdepartementet er for øvrig allerede belyst godt (Wroldsen 2014) hvor spesielt ordningen med integrert strategisk ledelse (ISL) er drøftet. Integrert strategisk ledelse innebærer at forsvarssjefens stab, Forsvarsstaben, er samlokalisert med departementet. Wroldsen peker på at sekretariatet for det fagmilitære rådet ligger til en avdeling i forsvarsdepartementet. Wroldsen konkluderer med at det finnes «ingen støtte i denne undersøkelsen for å hevde at innholdet i de fagmilitære rådene i større grad preges av betydelige politiske komponenter etter integreringen [som skjedde i 2003]. Derimot har forsvarssjefen vunnet innflytelse og har større anledning til å påvirke politikken uformelt i forkant av beslutninger» (Wroldsen 2014 s 234).

Sannsynligvis vil forsvarssjefen i noen grad velge å tilpasse sitt faglige råd til hva som er politisk gjennomførbart, og det kan således ikke sies å være uavhengig av politikken. Ytterpunktet hva gjelder uavhengighet er general Fredrik Bull-Hansens forsvarsstudie, hvor

han hevdet at veksten i forsvarsbudsjettene måtte dobles om man skulle ha et forsvarlig Forsvar. Hverken Forsvarsdepartementet eller politisk ledelse kjente til at hans stab jobbet med en slik studie. Dette ledet til en offentlig konflikt med blant annet daværende forsvarsminister Johan Jørgen Holst og som til slutt endte opp som sak i Stortinget om hvor fritt forsvarssjefen kunne delta i offentlig debatt om forsvars-, sikkerhets,- og utenrikspolitiske saker (Bjerga 2014 s 340-354). General Bull-Hansens tilnærmingen om å fortelle hvilket Forsvar vi bør ha var i følge FFI-forskeren Ragnvald H. Solstrand den rådende frem til årtusenskiftet hvor det tilsynelatende ble et taktskifte til mer pragmatisk orienterte råd fra forsvarssjefene (Solstrand 2010 s 123):

Forsvarssjefene fram til 1999, må ha handlet ut fra en oppfatning av at politikerne måtte ”presses” til å bevilge mer penger ved å anbefale en plan som ville kreve nettopp dette. Forsvarssjefene visste nok at selv om denne planen langt på veg skulle bli formelt akseptert, ville den ikke bli fulgt opp med de nødvendige bevilgninger.

General Arne Solli var den første forsvarssjef som utarbeidet et råd innenfor de økonomiske rammene som var gitt og foreslo «[d]et forsvaret vi har penger til - ikke det vi har behov for» (Godal 2003 s 57). Det var general Sigurd Frisvold som fullendte dette rådet i Forsvarsstudie 2000 og erklærte at «forsvarssjefens oppgave er å legge fram sin vurdering av hvordan forsvarsevnen vil påvirkes av økte eller reduserte bevilgninger, ikke å være en sterk forkjemper for en størst mulig forsvarsstruktur» (Solstrand 2010 s 124). Stortinget gjorde allikevel fordyrende endringer av blant annet distriktpolitiske hensyn (Godal 2003 s 61) og opposisjonen mente at rammen som var lagt til grunn var en «mer eller mindre tilfeldig valgt størrelse» (Innst. S. nr. 342 (2000-2001) s 11). Men prinsippet om å holde seg innenfor de økonomiske rammene som var gitt ble fulgt opp av forsvarssjef Sverre Diesen (Solstrand 2010 s 124) som uttalte at «det finnes et forsvar for ethvert budsjett» og som fremdeles forfekter at «med mindre man er tilhenger av helt andre politiske systemer enn det vi har, er et fagmilitært tilstrekkelig forsvar et like absurd begrep som et medisinsk tilstrekkelig helsevesen» (Diesen 2018).

2.1 Avgrensninger

Det er ikke bare i forsvarssektoren at man har slike langtidsplanleggingsprosesser. I forbindelse med samferdsel, har man Nasjonal transportplan hvor det i planfasen utarbeides forslag av Avinor og transportetatene på bakgrunn av retningslinjer fra Samferdselsdepartementet. Det er dette forslaget som danner grunnlaget for regjeringens

Nasjonale transportplan. I så måte kan muligens Avinor og transportetatens grunnlag sammenlignes med det fagmilitære råd. Her er det dog tre etater og et statseid selskap som skal samarbeide om et råd, så det vil ikke være like lett å sammenligne etatssjefenes roller med forsvarssjefens. Men prosessen og hvordan aktører beveger seg inn på hverandres områder kunne det vært interessant å sammenligne hadde tiden tillatt det. Også nasjonal helse- og sykehusplan har en form for langtidsplanlegging, men det baserer seg øyensynlig ikke på et tilsvarende uavhengig helsefaglig råd. Hverken nasjonal transportplan eller helse- og sykehusplanen forankres som en proposisjon for Stortinget, men legges frem som Stortingsmeldinger.

Det ville vært interessant å sammenligne organisering av disse prosessene på tvers av sektorene, og også sett på om det medførte noen reelle endringer i oppfølgingen i de kommende års budsjetter ved at forsvarssektorens langtidsplan fremmes som proposisjon og ikke melding. Men omfanget av oppgaven gjør det nødvendig å avgrense undersøkelsen til forsvarssektoren og utarbeidelsen av den nåværende langtidsplanen.

3 Teori

I dette kapitlet vil det drøftes forskjellige teorier som peker på forholdet mellom administrasjon og politikk. Når det gjelder begrepet 'politikk' legges det i hovedsak til grunn at dette er den virksomheten som innebærer at «mål blir satt, prioriteringer ordnet, verdier fordelt og virkemidler valgt og anvendt» slik det er definert i Statsvitenskapelig leksikon (Østerud 2007). Allikevel må dette avgrenses mot 'administrasjon'. Det vil i teorien og kilder i denne oppgaven benyttes andre begreper enn 'administrasjon' når forholdet administrasjon og politikk skal diskuteres. Ordene 'forvaltning' og 'fag' er også ofte brukt i disse sammenhengene. I konteksten av denne oppgaven vil det ikke sonderes nærmere mellom eventuelle forskjeller mellom begrepene 'administrasjon', 'forvaltning' eller 'fag'. Alle vil sees på som iverksetting av politikk av byråkrater basert på faglig skjønn. Der hvor det henvises til kilder eller teori hvor 'forvaltning' eller 'fag' benyttes, vil det i denne oppgaven også benyttes det begrepet, ellers vil 'administrasjon' være det gjennomgående begrepet her.

Det må her, som Woodrow Wilson også påpeker (Wilson 1887) skilles mellom 'administrasjon' som oppgave og 'administrasjonen' som den institusjonen som utfører dette. Det vil, for å unngå forveksling, bli brukt 'forvaltningen' om institusjonene som utfører administrasjonen og hvor tjenestemenn er ansatt.

3.1 Skillet mellom administrasjon og politikk

Som utgangspunkt for skille mellom administrasjon og politikk, er det nærliggende å gå tilbake til Woodrow Wilson som allerede på slutten av det 19-århundre forfektet at administrasjon, eller forvaltning, var en vitenskap som måtte distansere seg fra politikken kjas og mas, «the hurry and strife of politics» (Wilson 1887 s 41). Administrasjon lå ifølge ham ikke bare utenfor den politiske sfære, men måtte skjermes fra denne, og han talte for en profesjonalisering og fagliggjøring av administrasjonen. Administrative spørsmål er ikke politiske spørsmål og politikere skulle gi administrasjonen dens oppgaver, men skulle ikke blande seg inn i hvordan disse ble løst. Wilsons tanker kom på en tid hvor mange land gikk fra å være elitestyrer til å bli basert på mer demokratisk styreformer og det var da sentralt at politikk og administrasjon ble sett på som to separate sfærer, men hans hovedanliggende var forholdet mellom politisk styring og effektivitet (Jacobsen 1997 s 20). Å komme frem til svaret på de essensielle spørsmålene for å uttrykke folkets vilje var basert på politikk og demokratiske prosesser, men gjennomføringen vil basere seg på den samme gode

administrasjonen uavhengig av hva folkets vilje var. Wilson sammenlignet dette med kroppene til frie menn, som var den samme uavhengig av personen og dens motiver (Wilson 1887). Han var altså en sterk talsmann for at administrasjon skulle gjøres på likt vis, uavhengig av hvor og på hvilket nivå, og dette ville sikre åpenhet og kraft i gjennomføringen. Vi får anta at han som senere president i USA fikk gjennomslag for mange av sine tanker.

Den amerikanske juristen og statsviteren Frank J. Goodnow (1900) som levde på samme tid som Wilson var også en forfekter av skillet mellom administrasjon og politikk. Politikk var å uttrykke statens vilje, administrasjon var å gjennomføre den, i følge ham. Uttrykket for og gjennomføringen av statens vilje må dog harmoniseres. Ellers vil ikke politikken bli gjennomført. Den ene må ha styring over den andre. Det er da politikken som må ha en viss styring over administrasjonen. Det vil i følge ham si at den politiske funksjonen og administrative funksjonen ikke kan være fullt ut adskilt, men at det må være et forhold mellom disse, og for å ivareta at politikerne skal representere velgerne må det være den administrative funksjonen, forvaltningen, som underordnes (Goodnow 1900).

Max Weber i sin beskrivelse av ideal-byråkraten la på mange måter grunnlaget for den tradisjonelle offentlige administrasjonen. Politikk og administrasjon var underlagt to forskjellige rasjonaliteter (Jacobsen 1997 s 21). Politikk var målrasjonalitet, det å finne de beste målene eller verdiene. Administrasjonens oppgave var å finne de beste midlene for å nå et mål. Hans idealtipe for administrasjon var basert på at det var tydelig avgrensning av ansvar og myndighet for å løse oppgavene i administrasjonen, at det fantes regler for hvordan oppgavene skulle løses og at personene som utførte dem har spesifikke kvalifikasjoner (Weber 1925). Rollen som byråkrat skulle i følge Weber være en karriere man hadde for livet med opprykksmuligheter underveis, fast kompensasjon og en rolle som var adskilt fra den private sfære. En politisk valgt person ville i så måte ikke være en byråkrat. Det er viktig å understreke at Weber satte dette frem som en idealmodell som virkeligheten kunne stilles opp i mot, ikke som en beskrivelse av virkeligheten (Jacobsen 1997). Gjennom idealtypen av byråkratiet som Weber beskriver sikrer man likhet i hvordan man behandles, gjennom nedfelte lover og regler, formelt organisert og upersonlig behandling. Denne idealtypen kan virke som en rettesnor, eller utgangspunkt for debatt, men den må ikke forstås normativ som at det er slik det «bør» være (Veiden 2010).

Det vil i det videre benyttes det mer nøytrale uttrykket 'tjenestemann' fremfor det noen ganger ladede begrepet 'byråkrat' for ikke-politiske ansatte i forvaltningen.

Vi kan altså se her at disse tenkerne legger opp til et klart skille mellom politikk og administrasjon, hvor administrasjonen er underordnet politikken og er profesjonalisert for å gjennomføre de tiltak som skal til for å oppnå målene politikerne setter, men etter klart definerte regler.

3.2 utfordringer med skillet administrasjon og politikk

Sett opp i mot de klassiske skillene mellom politikk og administrasjon er det aktuelt å se på nyere teorier rundt dette. Tansu Demir ved University of Texas har delt teoriene inn i tre skoler. Det vil være aktuelt å se på langtidsplanleggingen i lys av forskjellige teorier for å undersøke hvordan et eventuelt skille er gjort mellom administrasjon og politikk.

3.2.1 Tansu Demirs tre skoler

Graden av uavhengighet og påvirkning kan belyses i henhold til Tansu Demirs tre skoler for hvordan man skal forstå skillet mellom politikk og administrasjon. Han definerer 'separasjonsskolen' hvor man ser på politikk og administrasjon som vidt forskjellige soner. De to øvrige skolene som Demir beskriver er motsetninger til separasjonsskolen. Det er 'den politiske skolen' og 'interaksjonsskolen'. Den politiske skolen ser på tjenestemenn også som utformere av politikk. I interaksjonsskolen ser man på valgte politikere og tjenestemenn som likemenn (Demir 2009a).

Separasjonsskolen representerer det synet at politikk og administrasjon er to adskilte sfærer, en dikotomi. Tjenestemenn og forvaltningen skal være adskilt fra de politiske prosessene, slik som blant annet Woodrow Wilson foreskriver. Politikken setter oppgaver som skal løses gjennom administrasjon blant annet gjennom lovgivning. Forvaltningens tjenestemenn og -kvinner iverksetter politikken. For å ivareta skillet er forvaltningen ledet av en administrator som svarer til valgte politikere og utøver myndighet innenfor de rammene som er gitt av politikerne. Videre kommunikasjon i forvaltningen følger hierarkiet, og politikerne har ikke kontakt med tjenestemenn på lavere nivå (Demir 2009a).

Den politiske skolen tar avstand fra at det er et sterkt skille mellom politikk og administrasjon. Det første argumentet mot dette er at det ikke finnes noe allmektig samlet

myndighet i en regjering som kan formulere et entydig politisk mandat. Forvaltningen vil derfor måtte håndtere motstridende krav og press og derfor må gå inn i det politiske for å få ting gjort. Politikere er også vage og mangler faglig innsikt og kan derfor ikke følge opp at ting blir gjort. De delegerer derfor en del beslutninger av politisk karakter til forvaltningen. Noen går så langt som å hevde at politikk enkelte ganger skapes gjennom forvaltningenes gjennomføring (Lipsky 1980). Det siste argumentet for at tjenestemenn også er politiske er av etiske og moralske årsaker. Utover å kun nøytralt og effektivt gjennomføre politikken, skal de også kritisk reflektere over moralske sider ved denne (Demir 2009a).

Den politiske skolen er kritisert ved at dersom politikk utformes av tjenestemenn, vil denne mangle nødvendig legitimitet. Det blir svart med at det er hvorvidt de politiske målene er sosialt og politisk ønsket som bestemmer om de er legitime (Demir 2009a). Altså, legitimiteten er ikke nødvendigvis avhengig av hvem det er som utformer politikken, men hvordan den utformes, iverksettes og hvilke virkninger den fører til.

I interaksjonsskolen sees tjenestemenn og politikere på som samhandlende, men ivaretar sine tradisjonelle roller. Det er en normativ modell som forsøker å imøtegå noen av problemene med den politiske skolen, blant annet hvorvidt tjenestemenn er kompetente til å utforme politikk og derfor ikke bør ha en sentral rolle i de politiske prosessene. Interaksjonsskolen forsøker å forene politikk og administrasjon i en symbiose men allikevel ivareta deres plass. Det mest sentrale som skiller interaksjonsskolen fra separasjonsskolen er hvordan valgte politikere og tjenestemenn samhandler om politikktutforming i motsetning til at politikk og administrasjon hver for seg blir forbedret i isolasjon. For å ivareta rollene må det etableres kjøreregler, for eksempel forbud for tjenestemenn mot å involvere seg i partipolitikk, samtidig som at den folkevalgte politikeren er overordnet tjenestemannen, men skal ikke blande seg i de daglige administrative funksjonene. Interaksjonsskolen vil i større grad beskrive forholdet mellom politikk og administrasjon som et kontinuum, og tjenestemenn må ved siden av å være effektive iverksettere også supplere dette med andre samfunnsverdier (Demir 2009a)

Disse tre skolene ble av Demir brukt som et virkemiddel for å kategorisere den eksisterende teorien om forholdet mellom politikk og administrasjon. Demir hevder ikke at noen av skolene kan legges til grunn for alle forhold, men at de kan være til hjelp for forskjellige formål. Separasjonsskolen kan legges til grunn der hvor det er viktig å etablere større rolleklarhet, integrasjons- og den politiske skolen for å bedre forstå komplementære forhold

som bedre rolleforståelse i politikktutforming slik at forvaltningens rolle i dette blir synliggjort (Demir 2009a) Vi kan altså påregne at hvordan langtidsplanleggingen i forsvarssektoren er innrettet vil følge en av de rådende teoriene og kan passe mer inn i et av disse kategoriene enn de andre.

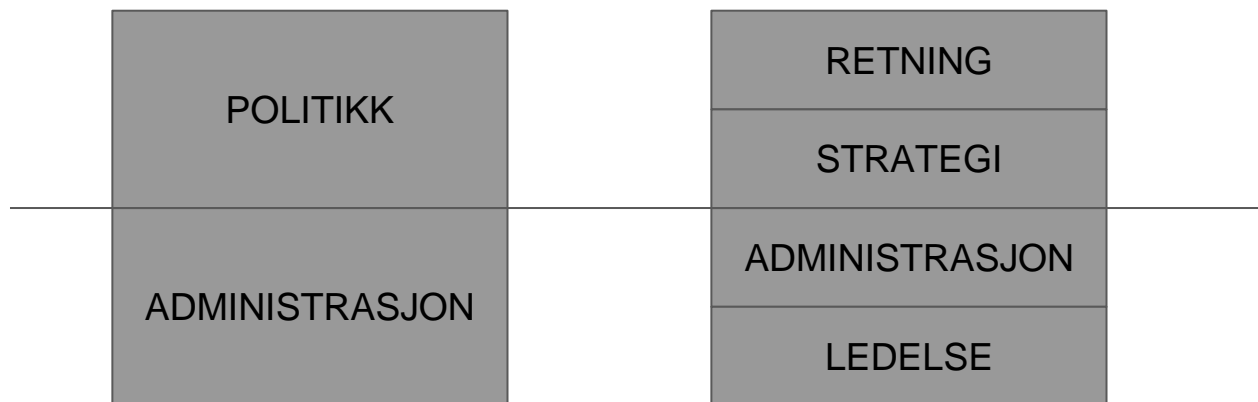
3.2.2 James H. Svaras komplementære modell

Demir peker i retning av at i stedet for å diskutere dikotomien mellom politikk og administrasjon, så kan man se dette mer som et kontinuum ved å i stedet for å dele i to, dele i fire (Demir 2009b.) De fire delene kaller han *politics, policy, administration and management*. På norsk vil det være naturlig å omtale *policy* som de politiske prosessene og *politics* som én politikk. Demir peker på at man snarere bør se på samspillet mellom *politics* og *policy* på den ene siden og *administration* og *management* på den andre for å forstå hele kontinuumet, og at det snarere er verdt å bruke en modell hvor separasjonen er mellom *management* og *politics*, det vil si ytternivåene. Dette leder oss til James H. Svara ved University of North Carolina. Svara peker på at skillet mellom administrasjon og politikk er en arv fra Woodrow Wilson og Frank J. Goodnow, men at denne dikotomien er en overforenkling (Svara 1998). Svara har basert på studier av bystyrene og administrasjon en modell som viser at forvaltningen gir politiske råd til bystyret, og bystyret følger opp og kontrollerer forvaltningens arbeid. Det er altså ikke et horisontalt skille mellom politikk og administrasjon, men dette går inn i hverandre. Dikotomi-modellen, der den ble etterlevd, førte til at bystyret ble distansert fra forvaltningen, og utydeliggjør forvaltningens innflytelse på politikken. Dette har, ifølge Svara, fått betydning for forskningen på området ved at man ikke i tilstrekkelig grad har sett på forvaltningens rolle i politikktutforming.

I Svaras komplementære modell skiller han mellom folkevalgte med høy eller lav grad av kontroll med forvaltningen og tjenestemenns grad av uavhengighet. Der hvor uavhengigheten er fra middels til høy og de folkevalgtes kontroll med forvaltningen også er fra middels til høy bør man forstå administrasjon og politikk som komplementære (Svara 2001). Der vil folkevalgte respektere tjenestemenns kompetanse og engasjement, samt at tjenestemenn vil være engasjerte, stå ansvarlig overfor folkevalgte og rette seg etter disse. Blir kontrollen fra folkevalgte for liten fører det til byråkratstyre fra forvaltningens side. Er forvaltningen for lite selvstendig får folkevalgte for mye kontroll og vil mangle kompetansegrunnlag for sitt styre. Både liten grad av kontroll fra folkevalgte og lav grad av uavhengighet fører til handlingslammelse (Svara 2010). Den komplementære sonen har samspill mellom folkevalgte

og tjenestemenn. Tjenestemenn hjelper til med å utforme politikken og gir den innhold og mening, de folkevalgte følger opp gjennomføringen, stiller spørsmål ved utfordrende områder og forsøker å korrigere problemer. Den komplementære modellen ser på folkevalgte og tjenestemenn som avhengige av å hjelpe hverandre. Skiller man disse eller legger vekt på den ene gruppen fremfor den andre mister man et viktig bidrag (Svara 2010).

Skille mellom politikk og administrasjon er muligens ufruktbar og det kan være mer riktig å skille mellom typer beslutninger (Jacobsen 1997 s 77-78). Rutinebeslutninger er ukontroversielle politisk og kan overlates til forvaltningen. Innovasjonsbeslutninger er politiske og er de hvor man representerer organisasjonen utad. Der i mellom kommer tilpasningsbeslutninger som krever større grad av skjønn (Jacobsen 1997 s 77-78). Svara valgte en annen inndeling i sin studie av bykommuner i USA. *Mission, policy, administration and management* var funksjonene han opererte med for å bedre synliggjøre komplementariteten i forholdet politikk og administrasjon. Forskjellene i hvem som involverte seg var størst ved ytterpunktene *mission* og *management* (Svara 1985.) Dag Ingvar Jacobsen oversetter dette til *retning, strategi, administrasjon og ledelse*.



Figur 1: Svaras inndeling av politikk og administrasjon i funksjonene retning, strategi, administrasjon og ledelse (Svara 1985)

Svara tegnet i figuren som inneholdt de fire funksjonene opp en strek som han, basert på sine undersøkelser av forhold mellom bystyrer og forvaltning i byer i USA, mente var gjennomsnittsfordelingen av oppgaver mellom folkevalgte, over streken, og tjenestemenn, under streken (Jacobsen 1997 s 81):



Figur 2: Administrasjonens og politikernes ansvar (Jacobsen 1997 s 78)

Jacobsens oversetting av begrepene vil bli lagt til grunn, selv om det i diskusjonen er viktig å presisere at begrepet *strategi* i denne sammenhengen først og fremst benyttes i betydningen *policy*, det vil si mer detaljerte planer om hvordan tjenester skal fordeles og distribueres, virksomheten organiseres, nye tiltak som skal iverksettes (Jacobsen 1997 s 81). Det finnes dog støtte i engelskspråklig litteratur for denne oversettelsen, Henry Mintzberg sier «strategy formation in business goes under the label of policy-making in government» (Mintzberg 2009 s 247).

Retning er de store målene til organisasjonen og hva den velger å gjøre og ikke gjøre. Dette kan for eksempel være hvilken filosofi som legges til grunn for skatt og hva slags type tjenester som skal tilbys. Dette er ifølge Svava de folkevalgtes oppgaver, men forvaltningen kan være involvert gjennom analyser og planlegging. Tjenestemenn har også en viss innflytelse rundt hvordan de velger å gjennomføre tiltak i henhold til den valgte retningen (Svava 1985).

Strategi er i Svaras modell hvordan man skal benytte midler, hvilke nye programmer som skal igangsettes eller opprettelsen av nye organisasjonsheter. Forvaltningen er her mer delaktig, kommer med budsjettforslag og utarbeider konkrete forslag som de folkevalgte kun har til behandling for å godkjenne. I hans undersøkelser av bykommuner var dette preget av

samarbeid hvor folkevalgte satte rammer og tjenestemenn utarbeidet innhold (Svara 1985.) Det kan for diskusjonens del også være nyttig å knytte noen andre definisjoner til *strategi*, som Sverre Diesen som forfekter at strategi dreier seg om “å anvende en systematisk metode for å tenke gjennom hvilke muligheter man har i forsøket på å sikre seg bestemte goder eller oppnå bestemte resultater” (Diesen 2010 s 7).

Administrasjon er i denne sammenheng det å utarbeide konkrete beslutninger og reguleringer for å nå mål formulert i strategifunksjonen. Folkevalgte involverte seg i denne funksjonen gjennom spesifisering av hvilke teknikker som skal benyttes, at noen beslutninger måtte til folkevalgte for å avgjøres, at folkevalgte grep inn i beslutninger og at de førte kontroll med forvaltningen med at gjennomføringen var i henhold til besluttet strategi (Svara 1985).

Ledelse er i denne modellen de konkrete handlingene hvor menneskelige, materielle og informasjonsressurser benyttes for å understøtte og gjennomføre strategien innenfor rammene av administrasjonsfunksjonen. Her valgte de folkevalgte i liten grad å involvere seg, men Svara fant eksempler på at folkevalgte involverte seg i lønnsplaner, rekruttering av minoriteter og ledelsesfilosofi. Men fremfor å overstyre tjenestemenn ble disse henvist til å komme med reviderte forslag til beslutninger på området (Svara 1985).

For å skille *administrasjon* og *ledelse* i diskusjonen kan det også legges til grunn at *ledelse* er personorientert mens *administrasjon*, i likhet med styring, er systemorientert (Ladegård og Vabo 2010 s 18).

Svaras modell impliserer at det er et skille, men at det er mellom *retning* og *ledelse*. Det er et samarbeid mellom folkevalgte og tjenestemenn om *strategi* og *administrasjon*. Dette nyanserer skillet mellom politikk og administrasjon, og kan ifølge Svara kalles en form for ny-tradisjonell offentlig administrasjon da den inkorporerer enkelte av elementene fra klassikerne. Modellen har etiske implikasjoner ved at tjenestemenn må være klar over sine roller og være lojale overfor retningen og gjennomføre på en effektiv måte gjennom de øvrige funksjonene. Tjenestemannen må gi tilstrekkelig tilbakemeldinger til de folkevalgte for at de skal kunne ha godt styringsgrunnlag. Samtidig vil de folkevalgte få frigjort mer tid til å stake ut retning ved å anerkjenne tjenestemennenes rolle i utforming av strategi og å benytte seg av deres kapasitet og snarere følge opp at gjennomføring er i henhold til intensjon (Svara 1985).

Det vil måtte gjøres noen tilpasninger av Svaras modell for å passe problemstillingen. Svaras undersøkelser har vært gjort i bykommuner i USA og basert på forholdet mellom bystyret og administrasjonen. Det har med det vært et renere skille mellom folkevalgte og tjenestemenn i hans studier enn det det er i norsk statsforvaltning hvor det er få politikere i forhold til tjenestemenn. Det vil derfor være hensiktsmessig å se på politikernes sekretariater, det vil si departementene, som en forlengelse av politikerne i diskusjonen. Departementenes rolle vil drøftes nedenunder.

3.2.3 *Administrasjon og politikk i den "lilla" sonen*

En undersøkelse gjort nylig blant mer enn tusen tjenestemenn i Australia, New Zealand og Storbritannia viser at politikk og administrasjon ikke bare kan sees som to separate sfærer delt med en skillelinje hvor tjenestemenn holder seg på den "blå" administrative siden og politikerne på den "røde" politikksiden (Alford m fl 2017). I undersøkelsen beskriver man en "lilla" sone hvor administrasjon og politikk henger sammen. Studien viser at tjenestemenn ofte må gå inn i den "lilla" sonen for å kunne gjøre jobben sin godt, og slik må bruke politiske ferdigheter. Videre viste studien at dette ikke var fordi tjenestemennene ønsket å ta over politikernes rolle, men for å støtte politikerne, spesielt når det gjelder komplekse problemstillinger og når politikerne står under press (Alford m fl 2017 s 760).

3.2.4 *Tradisjonell og ny offentlig styring¹*

En tredje modell å vurdere funnene etter er kjennetegn på tradisjonell offentlig administrasjon, ny offentlig styring eller *New Public Management* (NPM) og ny offentlig forvaltning (NOF eller post-NPM). Et sterkt skille mellom den faglig rådgivende etatssjefen og politikere er tilsynelatende et utslag av TOA, men ved å belyse langtidsplanleggingsprosessen nærmere vil det kanskje fremkomme at denne er nærmere ny offentlig styring eller ny offentlig forvaltning.

Stephen P. Osborne (Osborne 2006) peker på at hvordan offentlig forvaltning styres og ledes kan deles inn i tre paradigmer, *Public Administration*, *New Public Management* og *New Public Governance*. Det er benyttet oversettelse til norsk fra Johnsen og Johnsen (2011).

¹ Denne delen av teorien har også blitt lagt til grunn i forfatterens innleveringsoppgave *Internkontrollreformen. Mer effektive tilsyn med mindre bruk av ressurser, et utslag av new public management?* i faget MSL4000 *Styring - former og reformer* høsten 2014..

Public Administration, eller tradisjonell offentlig administrasjon (TOA), som er basert på regelstyring og administrering av regler og retningslinjer, er preget av at byråkratiet har en sentral rolle i både politikkkutforming og implementering av denne. Politisk og administrativ ledelse er adskilt internt i virksomheten (Johnsen og Johnsen 2011 s 378.) New Public Management, eller ny offentlig styring (NOS), er blant annet preget av lærdom fra privat sektor gjennom at det settes krav til resultater og avtaler legges til grunn for forhold mellom virksomheter. De som implementer politikken skal være organisatorisk adskilt fra de som utformer politikken og det er fokus på å måle ressursinnsats og virkning gjennom evalueringer av prestasjoner og tilsyn (ibid s 379.) New Public Governance, eller ny offentlig samstyring (OSS), er forankret i organisasjonssosiologi og nettverksteori og anerkjenner den økt fragmenterte og usikre naturen til offentlig styring i det tjuetførste århundret (Johnsen og Johnsen s 382). Grovt sett kan det sies at den tradisjonelle offentlige administrasjonen hadde sitt høydepunkt fra andre verdenskrig og frem til 1970-tallet, fra 1980 til årtusenskiftet var den nye offentlige styringen på høyden, mens ny offentlig samstyring har hatt sin storhetstid i dette århundret (Johnsen og Johnsen 2011.) Osborne beskriver disse styringsformene med utgangspunkt i *teorigrunnlag, statsform, fokus, hovedvekt, forhold til eksterne ikke-offentlige organisasjoner, styringsform og verdigrunnlag*.

Teorigrunnlaget for TOA er statsvitenskap og offentlig politikk (Osborne 2006 s 382) influert av blant annet Woodrow Wilson og hans fokus på vitenskapelig basert administrasjon som motsetning til politikken og behov for formell opplæring av tjenestemenn (Wilson 1887). Dette beskriver en enhetlig stat hvor politikkkutforming og iverksetting er vertikalt integrert og med det at offentlige ledere iverksetter tiltak basert på politikk utformet høyere opp i systemet (Osborne 2006 s 382). NOS kan, ifølge Osborne, sees på som et barn av ny-klassisk økonomi og spesielt teorien om rasjonelle valg (Osborne 2006 s 382). Staten er desentralisert og fragmentert (Johnsen og Johnsen 2011 s 235.) Politikkkutforming og iverksetting er skilt fra hverandre og iverksetting gjøres i separate tjenesteenheter som ideelt bør stå i konkurranse med hverandre. Når man kommer til OSS er det forankret i organisasjonssosiologi og nettverksteori som teorigrunnlag (Osborne 2006 s 382). Staten blir sett på som langt mer fragmentert og usikker. Videre kan staten sies å være mangesidig da flere aktører bidrar til å levere offentlige tjenester og mangetydig ved at mange prosesser gir informasjon tilbake til politikkkutforming (Johnsen og Johnsen 2011 s 235, Osborne 2006 s 384).

TOA har fokus på politikktutformingen og skille mellom utforming som gjøres av politikere og implementeringen som gjøres av offentlige ledere. NOS har fokuset på styring og ledelse internt i organisasjonen og hovedvekten på produksjon og resultater. OSS har i følge Osbornes (2006) modell fokus på styring på tvers av organisasjoner, også kalt omgivelsene (Johnsen og Johnsen 2011 s 235). Videre har OSS hovedvekt på effektive prosesser for tjenester og virkninger av disse (Osborne 2006 s 384), også kalt forhandlinger og virkninger (Johnsen og Johnsen 2011 s 235.)

TOA legger til grunn en ren hierarkisk styringsform med en direkte linje fra politikktutforming til gjennomføring av tiltak (Osborne 2006 s 382.) NOS bygger på en horisontalt organisert markeds plass hvor den dominerende styringsformen er en kombinasjon av konkurranse, prismekanismer og kontraktbaserte forhold (Osborne 2006 s 382). Derimot baserer styringsformen i OSS seg på nettverk og tillit (Johnsen og Johnsen 2011) og flere aktører som seg imellom er avhengige av hverandre (Osborne 2006 s 383).

I TOA ligger verdigrunnlaget i offentlig sektors etikk (Osborne 2006 s 383) hvor upartiskhet og lojalitet er de fremtredende trekkene (Johnsen og Johnsen 2011 s 235). I NOS er konkurranse og effektivitet verdigrunnlaget (Johnsen og Johnsen 2011 s 235). Osborne kaller verdigrunnlaget for OSS for ny-korporativt (Osborne 2006 s 383). Dette er preget av at mange aktører, både statlige, private og interessegrupper bidrar i utførelsen av offentlige tjenester. Verdigrunnlaget blir også kalt fordelt og omstridt (Johnsen og Johnsen 2011).

3.3 Forhold mellom politikk og administrasjon i Norge

Siden midten av forrige hundreår er det i norsk statsforvaltning blitt organisert etater for en rekke kunnskapsfelt, og det finnes ikke mange av disse etatene som ikke er kommet i strid med overordnede hierarkiske enheter på en slik måte at offentligheten er blitt trukket inn. Men heller ikke de mer tradisjonelle lag som militæretaten og diplomatiet har vært uberørt. Fagfolkene motpart har gjerne vært juristene som tradisjonelt har bemannet departementene, statsrådenes sekretariater.
(Jacobsen 1960 s 31)

Forholdet mellom departement og etat har vært under utvikling. Knut Dahl Jacobsen peker i sin artikkel *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen* på konflikten på tidlig 1900-tallet når det ble diskutert hvorvidt en veterinærdirektør med faglig ansvar, en såkalt fagsjef, samtidig kunne være departementsansatt og ivareta den balansen mellom lojalitet, nøytralitet og faglighet som krevdes for begge rollene. Det ble sagt at en

departementsansatt har «ikke adgang til å hevde noen fra departementet avvikende oppfatning» (forhandlinger i Stortinget 1906/07 gjengitt i Jacobsen 1960 s 33) mens en fagsjef «må ha initiativ, idéer, være lydhør for befolkningens krav og kritikk, søke å fremme almene interesser gjennom utviklingen av sin administrasjon og må fremholde den selvstendige oppfatning som han på grunnlag av sine faginsikter og sin erfaring har ervervet seg i hvert enkelt spørsmål» (forhandlinger i Stortinget 1906/07 gjengitt i Jacobsen 1960 s 33).

Modalsliutvalget berører uavhengigheten til departementsansatte og direktoratsansatte. Normalt står en direktoratsansatt friere enn en departementsansatt, men utvalget tar opp de tilfellene der direktoratsfunksjonen utøves innad i et departement (Modalsliutvalget 1970 s 65):

En departementsmann står imidlertid i et slikt fortrolig forhold til statsråden, at man ikke kan tillate ham uten videre å gi uttrykk offentlig for enhver mening han har om statsrådets gjerninger og hans politikk. [...]

De direktører som leder direktorater som dels er departementsavdelinger og dels fritt stående organer, står her i en vanskelig stilling. [...] Man kan nå engang vanskelig uttale seg snart som departementsmann og snart som fagdirektør. En annen ting er at man vel faktisk vil tillate en slik direktør i større utstrekning å gi uttrykk for selvstendige meninger enn en departementsmann.

Derimot mener utvalget at “[n]år det gjelder i hvilken utstrekning en sjef for et direktorat skal vise lojalitet overfor sitt departement lar det seg ikke gjøre å trekke opp bestemte retningslinjer” (Modalsliutvalget 1970 s 85) og trekker frem at det når det gjelder forsvarssjefen at han “viser lojalitet overfor sitt departement og følger de instruksjoner han får derfra,” men “har plikt til å si i fra dersom det foregår noe som har innflytelse på Rikets sikkerhet” (Modalsliutvalget 1970 s 85). Når det gjelder forsvarssjefens mulighet til å uttale seg offentlig, mener utvalget at det ikke kan settes opp noen entydige regler, “[h]an må selv vurdere hvor langt lojalitetskravet rekker ut fra det han selv finner rett overfor sin samvittighet. Konsekvensen av hans handlemåte kan bety at han må gå av” (Modalsliutvalget 1970 s 85).

Det fremkommer av dette at en leder av et underordnet organ som en etat eller direktorat står friere og mer uavhengig til å uttrykke sine faglige synspunkter offentlig enn en departementsansatt. Men i alle tilfeller skal man gi sine uavhengige faglige tilrådninger, og departementsansatte skal være partipolitiske nøytrale.

St.meld. nr. 11 (2000-2001) legger vekt på at departementene skal være sekretariater for politisk ledelse, ikke “politiske sekretariater”. I Justisdepartementet ble dette ytterligere presisert ved at rollen ble omtalt som “faglig sekretariat for politisk ledelse” (Statskonsult 2007 s 5). Det var en bølge av opprettelser av direktorater og utflytting av oppgaver fra departementene rundt årtusenskiftet. Dette hadde ikke til hensikt å styrke uavhengigheten i oppgaveløsningen i direktoratsoppgavene som ble flyttet ut, men snarere å styrke den politiske kontrollen (Grønlie og Flo 2009 s 270). Departementene har altså hovedoppgaver som sekretariat for politisk ledelse og skal med det bidra til utforming av politikk og formidling av denne, samt være rådgivere til statsråden. Embetsverkene opptrer utad med fullmakt og på statsrådets vegne og ansvar når det gjelder gjennomføring av politikken. Dette gjelder myndighetsutøvelse, styring og oppfølging av virksomheter og selskaper og gjennomføring og oppfølging av sektorpolitikk for øvrig (Difi 2011 s 5-6).

Forsvaret blir normalt ikke regnet som et direktorat, men spørsmålet er heller ikke særlig berørt og det kan argumenteres for at Forsvaret som etat har mange likheter med et direktorat (Bjerga 2014 s 63). Men dette er ikke vesentlig for den videre diskusjonen da den gjelder forholdet mellom departement og underlagt etat uavhengig av om etaten har en direktoratsrolle eller ikke. Det er likevel interessant å se på hvordan man har argumentert for hvilke oppgaver som bør ligge på de forskjellige forvaltningsnivåene i denne sammenhengen.

Hensikten med utskillingen av oppgaver fra departementene til underlagte ble sagt å være (Difi 2008a):

- Behovet for å skille mellom faglig og politisk virksomhet
- Delegere oppgaver ut fra departementet, for å kunne redusere saksvolum og for å kunne bruke mer tid på kjerneoppgaver og mindre tid på administrasjon og daglige driftsoppgaver
- Effektivisere og fornye sektoren
- Bedre styring av sektoren, mer fokus på måloppnåelse, kvalitet
- Rolleklarhet: Behovet for å få et klarere skille mellom departementet og utøvelse av tilsyn og kontroll

Men det kan være tegn på at utflyttingen av oppgaver har ledet til at departementet har mistet noe av sin kompetanse og derfor må trekke inn direktoratene for å få faglige råd i utøvelsen av sekretariatsrollen for politisk ledelse (Difi 2011 s 39).

Forholdet mellom politikk og faglighet er ikke regulert, og i en av de mange utredningene om forholdet mellom direktoratene og departementene bemerkes det at (Difi 2008b):

Generelt innebærer departement-direktoratsrelasjonen en krevende balansegang. I utgangspunktet kan departementene instruere sine direktorater om alle sider av direktoratets virksomhet. På den annen side forventes det at direktoratene skal avgi sine råd med bruk av sitt beste faglige skjønn, og ikke skjele til hva som antas å være best tilpasset statsrådets politiske linje.

Tematikken har vært gjenstand for mange utredninger, og i en blir det sågar anbefalt at det nedsettes et offentlig utvalg for å gjøre en bred gjennomgang av underlagte organers uavhengighet (Difi 2012). Også tidligere utvalgsledere har tatt til orde for at det er på tide å sette ned et nytt “Modalsliutvalg” med et bredere perspektiv på statsforvaltningen og virkemidlene som blir brukt (Hermansen og Stigen 2013).

Det er i lys av denne generelle utviklingen av forholdet mellom departement og underlagte etater at det er interessant å se hvilken vei Forsvarsdepartementet har valgt å gå.

3.4 Antagelser

Det er forventet at det i denne undersøkelsen vil kunne underbygges at det ikke er et tydelig skille mellom politikk og administrasjon i forbindelse med langtidsplanleggingen i forsvarssektoren, men at tjenestemenn, og særlig forsvarssjefen, vil være langt inne i den “lilla” sonen der både tjenestemenn og politikere opererer. Man kan se på den “lilla” sonen som et annet uttrykk for det som i Svaras modell innebærer strategi- og administrasjonsfunksjonen. Det vil si at det fagmilitære rådet vil bære preg av å være et dokument som, selv om det er utarbeidet av tjenestemenn for forsvarssjefen som ikke er en politiker, vil gi både strategi, men også til en viss grad retning sett opp imot Svaras modell.

Forsvarssjefens råd vil kunne sies å være uavhengig, men det antas at det er gitt innenfor de rammene hvor det er mulig for ham å få gjennomslag. Det vil sannsynligvis kunne være områder hvor forsvarssjefen velger å være strategisk fremfor å gi et rent, faglig råd.

Organiseringen av arbeidet vil ikke bære preg av typisk tradisjonell offentlig styring, men er kommet til i en tid hvor statsforvaltningen har tatt tydelige skritt i retning av ny offentlig styring og ny offentlig samstyring, og det er forventet å finne elementer av dette i organiseringen.

Problemstillingen hvordan er skille mellom administrasjon og politikk ivaretatt i forbindelse med langtidsplanleggingen i forsvarssektoren undersøkes gjennom å se nærmere på følgende hypoteser:

- Tjenestemenn er aktører innen politikkutforming i forbindelse med langtidsplanleggingen i forsvarssektoren.
- Forsvarssjefens råd gis innenfor de rammer han har og er ikke fullt ut uavhengig.
- Organiseringen av arbeidet er preget av ny offentlig styring og ny offentlig samstyring.

4 Metode

Denne undersøkelsen søker å belyse nærmere hvordan langtidsplanleggingsprosessen er innrettet og hvorvidt de fagmilitære rådene kan sies å være farget av politiske føringer. Selv om det kan være mye informasjon å hente i tidlige langtidsplanleggingsprosesser vil denne undersøkelsen dreie seg om den langtidsplanen vi er inne i nå, langtidsplanen for 2017 til 2020. Undersøkelsen vil i så måte utføres som en enkeltcasestudie. Et casestudie skal avgrenses i tid og rom (Jacobsen 2005 s 52) og denne avgrenses til å undersøke utarbeidelsene av hoveddokumentene i prosessen. Det første er rammeskrevet som ble gitt i oktober 2014 (Forsvarsdepartementet 2014), så det fagmilitære rådet som var ferdig et år etter (Forsvaret 2015), langtidsproposisjonen som ble fremmet i juni 2016 (Prop. 151 S (2015–2016)), innstillingen til Stortinget høsten 2016 (Innst. 62 S (2016–2017)) og til slutt iverksettelsesbrevet som gir oppdraget tilbake til forsvarssjefen (Forsvarsdepartementet 2016) som ble sendt like før jul 2016. En rekke andre dokumenter og utredninger lå også til grunn for langtidsplanleggingen, men bare rapporten fra Ekspertgruppen for forsvaret av Norge tas med i undersøkelsen da det har vært vanlig at slike uavhengige utredninger legges til grunn for langtidsplanleggingen, og de har hatt en viktig legitimerende funksjon (Græger 2016 s 152). Casestudien avgrenses således til utarbeidelsen av disse dokumentene og i tid fra oktober 2014 til desember 2016. Casestudiet kan karakteriseres som en tverrsnittsundersøkelse da den kun undersøker den siste langtidsplanleggingsprosessen, og det vil derfor være en rent beskrivende undersøkelse (Jacobsen 2005 s 102). En forklarende undersøkelsesdesign vil kreve at det undersøkes flere caser (Jacobsen 2005 s 122), for eksempel kunne også forutgående langtidsplanleggingsprosesser ha blitt undersøkt med samme tilnærming og sammenlignet. Det ville vært et mer omfattende arbeid, og sannsynligvis ville informasjon fra informanter fra de tidligere prosessene vært mindre pålitelig på grunn av avstand i tid.

4.1 Forskningsdesign

Innledningsvis vil selve prosessen beskrives. Det tas utgangspunkt i dokumentasjon og tidligere studier som suppleres med informasjon fra intervjuene. Særlig interessant for problemstillingen er opprettelsen av integrert strategisk ledelse. Dette innebar at Forsvarets overkommando ble nedlagt og forsvarssjefen ble integrert i Forsvarsdepartementet hvor departementet skulle være hans strategiske planstab og han skulle ha en liten stab til å styre etaten. Det vil i for å belyse denne perioden være aktuelt å se på kildelitteratur som *Norsk*

forsvarshistorie av Jacob Børresen, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes (2004) og Kjell Inge Bjergas (2014) avhandling *Forsvarspolitik og forvaltningspolitikk?* FFI-rapporten *Langsiktig planlegging i Forsvaret – vitenskap i skjæringspunktet mellom politikk, byråkrati og kommandostyring* av Ragnvald H. Solstrand (2010) vil også kunne være en kilde. Det vil suppleres med beskrivelser fra nåværende departementsråd Arne Røksund (2001), tidligere forsvarssjef Sverre Diesen (2011) og tidligere forsvarsminister Bjørn Tore Godal (2003). De beskriver alle deler av prosessen rundt opprettelsen av integrert strategisk ledelse. Dette vil ligge til grunn for å se hvilken rolle forsvarssjefen var tiltenkt under opprettelsen av integrert strategisk ledelse gjennom forslagene (proposisjonene) til Stortinget og hvordan dette ble behandlet i komiteen og Stortinget i plenum. Det er to stortingsproposisjoner som står sentralt er proposisjonen om utformingen av forsvaret av Norge, St. prp. nr. 45 (2000–2001) og den etterfølgende gjennomføringsproposisjonen året etter, St. prp. nr. 55 (2001–2002). Kapitlet er deskriptivt og målet er ikke å gjøre noen egne vurderinger som sådan, men gjengi hva litteratur sier om denne viktige omorganisering som bakteppe for egen diskusjon og analyse senere.

Studien av selv langtidsplanleggingsprosessen ble utført som en dokumentanalyse hvor utarbeidelse av de sentrale dokumentene beskrives, samt hva som er hovedtrekkene i innholdet av disse. Det vil tas utgangspunkt i de konkrete dokumentene, som er offentlige. En gjennomgang av disse dokumentene vil kunne belyse hvilke aktører som har vært delaktige i hvilke deler av prosessen og hvilke roller de hadde. Prosessens faser knyttet til de enkelte dokumentene blir brutt ned i Svaras kategorier *retning, strategi, administrasjon og ledelse* for å med det se hvilke funksjoner dokumentene i størst grad underbygger. Dette ble gjort på bakgrunn av dokumentenes innhold.

Denne dokumentanalysen har blitt supplert med intervju med aktuelle informanter, fortrinnsvis medarbeidere sentrale i prosessene med utvikling av det fagmilitære rådet, langtidsproposisjonen og med kjennskap til Stortingsbehandlingen for å ytterligere belyse arbeidet som har foregått. Disse intervjuene ble utarbeidet i etterkant av en innledende dokumentanalyse og ble gjennomført som semi-strukturerte intervjuer. De bidro til å gi svar på uklarheter og spørsmål rundt spesielt interessante deler av prosessene.

En nærmere sammenlignende analyse av selve innholdet i det fagmilitære rådet, den fremlagte langtidsplanen og Stortingets vedtak regnes for å være et for omfattende arbeid til å falle inn

under rammen av en undersøkelse av dette omfanget. Det vil derfor snarere benyttes informanter som kan belyse i hvilken grad fagmilitære råd har fått politisk gjennomslag nå og hvilke suksesskriterier det legges til grunn for dette.

De semi-strukturerte intervjuene ga mye informasjon som ikke umiddelbart lot seg anvende. Meningsbærende elementer i intervjuene ble identifisert og organisert. Dette er nødvendig for å sikre systematikk i analysearbeidet (Johannesen, Christoffersen og Tuftes 2011 s 199). I intervjuguiden ble det tatt opp temaer som hvilke andre aktører man samhandlet med i de forskjellige delene av arbeidet, både gjennom formelle og uformelle møteplasser, og hvordan beslutninger ble tatt. Det var i den sammenhengen spesielt interessant å undersøke når politikere og fagfolk møttes. Under analysen vil dette danne grunnlag for å sammenfatte i tabells form hvilke aktører som har hatt hvilke roller i utformingen av de enkelte dokumentene som utgjør fasene prosessen.

Utvelgelse av informanter var kritisk for undersøkelsesopplegget. Som et minimum måtte informanter kunne belyse den siste langtidsplanleggingsprosessen fra både departementets, Forsvarets og Stortingets side.

Informantene har vært:

- Fridtjof Sjøgaard, direktør for strategisk utvikling i Forsvarsdepartementet (intervju 19. januar 2018)
- Elisabeth Natvig, kontreadmiral og tidligere leder for avdeling for langtidsplanlegging og forsvarspolitik (intervju 9. mars 2018)
- Inge Kampenes, generalmajor og tidligere leder for Fagmilitært råd (intervju 12. mars 2018)
- Rune Andersen, flaggkommandør og tidligere leder for arbeidet med langtidsproposisjonen (intervju 13. april 2018)
- Eivind Vad Petersson, politisk rådgiver, utenriks og forsvar, Arbeiderpartiets stortingsgruppe (intervju 19. april 2018)

Det var utarbeidet intervjuguider til hvert intervju hvor noen spørsmålsstillinger var like for alle informantene, mens andre spørsmål ble tilpasset den rollen informanten hadde hatt i langtidsplanleggingsprosessen. Det ble ikke benyttet noen form for opptaker under intervjuene. Dette ville sannsynligvis ikke kunne blitt akseptert, da de fleste av intervjuene ble

avholdt i Forsvarets ledelsesbygg som er et område hvor gradert informasjon regelmessig behandles og mulighet for opptak er begrenset. Det ville også kunne medføre at informantene hadde vært mindre villige til å snakke om følsomme temaer. Nedsiden ved dette var at det måtte tas omfattende notater underveis, noe som medførte at det ikke alltid var like lett å ha en ledig samtale og fokus på informanten. Alle informanter ble informert om at de ville få tilsendt de avsnittene i oppgaven hvor de ville bli benyttet som kilde til opplysningene, og det har blitt ettersendt presiseringer på epost eller bedt om at enkelte opplysninger tas ut.

4.2 Reliabilitet og gyldighet

Utvalget av informanter er kritisk for informasjonens reliabilitet og gyldighet. For at informasjonen de skal gi skal være gyldig er det viktig at de som velges ut faktisk har hatt posisjoner hvor de har hatt mulighet til å delta i og påvirke langtidsplanleggingsprosessen. I utgangspunktet er det i denne undersøkelsen benyttet ledere som har vært direkte knyttet til arbeidet eller har hatt sentrale roller i departementet. De mest sentrale aktørene, daværende forsvarsminister og forsvarssjef, er ikke med blant informantene. Å benytte dem som informanter ville ha styrket undersøkelsen. Et stort usikkerhetsmoment med gyldigheten av informasjonen er at det i forsvarssektoren er mange opplysninger som er graderte og derfor omfattet av taushetsplikt. De dokumentene som er offentlige tilgjengelige gir derfor ikke alltid hele bildet, og informantene kan være tilbakeholdne med informasjon når disse nærmer seg grensen for taushetsplikten. Det kan følgelig være at vesentlige opplysninger som ville opplyst problemstillingen ikke kommer frem.

Reliabilitet vil si hvor pålitelig informasjonen som innhentes er (Johannesen, Christoffersen og Tuft 2011 s 44). Informantenes reliabilitet vil være påvirket av hvor godt informantene husker tilbake i tid. Det er tenkelig at de vil kunne overdrive sin rolle og innflytelse på resultatet og vise til hvor de fikk rett i større grad enn der de ikke fikk gjennomslag.

Reliabiliteten vil også kunne være svekket av at informantene forteller om prosesser som ligger tilbake i tid. Det er derfor stilt sammenfallende spørsmål til informanter som hadde ulike roller slik at dette kan sammenfattes. Videre vil informasjon fra intervjuene vurderes opp mot opplysninger fra dokumentanalysen. Ved å bruke flere informanter som kunne bekreftet eller avkreftet opplysninger, eller fulgt opp de samme informantene med en ny runde intervjuer supplert med spørsmål basert på informasjon fra den første runden ville begge deler kunne styrket reliabiliteten.

5 Langtidsplanleggingsprosessen

I staten er det årlige budsjettprosesser, men mange sektorer har langtidsplaner, blant annet samferdselssektoren med sin Nasjonale transportplan og helsesektoren med Nasjonal helse- og sykehusplan. Det har vært vanlig siden krigen at regjeringen har forelagt Stortinget fem- eller fireårsplaner for Forsvaret.

5.1 Organiseringen av langtidsplanleggingsarbeidet

For å forstå prosessen med langtidsplanleggingsarbeidet må det særlig sees på hvilken rolle forsvarssjefen i dag har i Forsvarsdepartementet. Hans rolle ble integrert i departementet gjennom opprettelse av det som ble kalt integrert strategisk ledelse (ISL) tidlig i dette århundret. Dette var kontroversielt, og for å forstå bakgrunnen for dette er det interessant å se opprettelsen av ISL i sammenheng med de organisatoriske endringene som ble gjort ellers i statsforvaltningen i den samme perioden. Spesielt må denne integreringen sees i sammenheng med den horisontale spesialisering som har foregått siden 1990-tallet i de sivile samfunnssektorene, hvor departementene i større grad har blitt rendyrket som sekretariater for politisk ledelse og enkeltsaksbehandling og andre rent faglige oppgaver har blitt flyttet ut i direktorater og andre underlagte etater.

Omorganiseringene i forsvarssektoren ble begrunnet med behovet for bedre styring og kontroll med Forsvaret (Grønlie og Flo 2009 s 264). Det var den samme begrunnelsen som ble brukt som rasjonale for de organisatoriske endringene som ble gjort i de sivile sektorene i samme periode. I tiden fra midten av 1970-tallet til 1987 var Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando samlokalisert på Huseby. Flytting av Forsvarsdepartementet til Oslo sentrum ble den gang begrunnet med bedre samarbeid med de øvrige regjeringskontorene og styringen av de militære lot ikke til å være et tema den gang (Grønlie og Flo 2009). Det kan nevnes at general Fredrik Bull-Hansen gjennomførte sin kontroversielle forsvarsstudie i isolasjon uten samspill med departementet til tross for at de var lokalisert i samme hus den gang (Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004 s 292). Det var også en holdning utover 1990-tallet at Forsvaret ikke var en etat underlagt Forsvarsdepartementet men at dens øverste ledelse stod under Kongens kommandomyndighet og møtte departementet, som satt på pengene, som likemenn (Bjerga 2014 s 375).

Det var ved årtusenskiftet nødvendig med en større omstilling av Forsvaret fordi omfanget av strukturene ikke stod i forhold til ressursene det ble tilført, og strukturen var innrettet mot en trussel som angivelig ikke lenger eksisterte etter den kalde krigens slutt (Søreide 2014). Regjeringens proposisjon til Stortinget om omlegging av Forsvaret (St.prp. nr. 45 (2000–2001)) ble innledet med «Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise». Det vil ikke her gås inn på bakgrunnen for denne krisen utover å nevne at den i stor grad skyldtes at det ikke ble bevilget nok midler til å vedlikeholde de strukturene som var vedtatt. Dette er en utfordring man også har sett senere (Diesen 2011 s 31).

Det var kostnadsbesparelser som var hovedgrunnet for å samle den strategiske ledelsen av Forsvaret, Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando ved å integrere forsvarssjefen og de strategiske funksjoner i Forsvarets overkommando i departementet. Forsvarssjefen skulle samtidig bli en synlig etatssjef for Forsvaret (St.prp. nr. 45 (2000–2001) s 15). Dette mente regjeringen vil redusere størrelsen på den strategiske ledelsen med 40% og samtidig styrke evnen til strategisk planlegging, krisehåndtering og internasjonalt samarbeid.

Forsvarets overkommando ble med dette foreslått nedlagt og det utvidede Forsvarsdepartementet skulle ivareta helheten av ledelse på strategisk nivå, andre oppgaver skulle delegeres (St.prp. nr. 45 (2000–2001) s 59). Det var få innvendinger til det at en slik integrering ville medføre effektivisering og besparelser (Røksund 2001). Det var dog viktig for regjeringen å understreke at Stortinget og offentligheten fremdeles skulle ha tilgang til kvalifiserte og uavhengige militærfaglige råd fra forsvarssjefen (Røksund 2001). I proposisjonen var det drøftet flere forskjellige modeller for ledelse på strategisk nivå, både organisatorisk og fysisk delt, organisatorisk delt men fysisk samlokalisert og den anbefalte med organisatorisk og fysisk samlet ledelse. Her ble det også drøftet hvorvidt forsvarssjefen skulle ha rollen som etatssjef eller ikke. Det ble anbefalt at skulle være en synlig etatssjef (St.prp. nr. 45 (2000–2001) s 99). Videre skulle det etableres en forsvarsstab som ikke skulle være del av departementet men stå til rådighet for forsvarssjefen. Sannsynligvis så man noen av de samme utfordringene som Knut Dahl Jacobsen pekte på i Landbruksdepartementet på begynnelsen av 1900-tallet om at det er krevende å håndtere rollen som fagsjef og departementsansatt samtidig (Jacobsen 1960.) Regjeringen mente at disse utfordringene ble løst ved at forsvarssjefen forholdt seg til forskjellige apparater. Som del av departementet og forsvarsministerens og regjeringens øverste militære rådgiver skulle han forholde seg til «det integrerte sivil-militære byråkrati», som etatssjef til Forsvarsstaben (St.prp. nr. 45 (2000–2001) s 99). Gjennom denne modellen skulle man sikre at fagmilitære vurderinger ble med

hele veien til en beslutning treffes på statsrådens bord, og fagmilitære syn ville kunne fremmes med større klarhet av forsvarssjefen på alle nivåer (St.prp. nr. 45 (2000–2001) s 100).

Med proposisjonen fulgte et kort kapittel med forsvarssjefens prinsipielle syn på innholdet. I denne omtales ikke opprettelsen av den integrerte strategiske ledelsen. I forsvarssjefens forsvarsstudie som lå til grunn for proposisjonen ble det kun uttalt at den strategiske ledelsen i fremtid burde utøves fra en Forsvarets overkommando som var samlokalisert med Forsvarsdepartementet (Forsvaret 2000). Forsvarets overkommando lå på den tiden på Huseby, Forsvarsdepartementet i Myntgata i Oslo sentrum. Det kan i den forbindelse nevnes at Forsvarsstudie 2000 ble påbegynt i 1998 da general Arne Sollie var forsvarssjef, men den ble fremlagt på forsommeren 2000 av general Sigurd Frisvold (Godal 2003 s 54-56). Allikevel hevdes det at general Sigurd Frisvold som var forsvarssjef fra mai 1999 var i mot integreringen av sin rolle i departementet (Børresen, Gjelseth og Tamnes 2014 s 312). Tidligere forsvarssjef general Fredrik Bull-Hansen var også kritisk til det han mente var å omdanne rollen som forsvarssjef til å bli en lydige departementsfunksjonær (Bull-Hansen 2000).

Proposisjonen ble behandlet i Stortinget sent i vårsesjonen 2001. Der fikk forslaget om å integrere forsvarssjefen i departementet “det glatte lag fra en samlet opposisjon” (Godal 2003 s 76). Det var enighet i flertallet i Forsvarskomiteen om at Forsvarets overkommando skulle nedlegges i sin daværende form senest innen 31. desember 2004 og at det skulle opprettes en forsvarsstab til støtte for forsvarssjefen, og denne skulle samlokaliseres med departementet. Forholdet mellom forsvarssjefen og departementet skulle bli som det var, men det ble forutsatt at forsvarssjefen ble en synlig leder av Forsvarets militære organisasjon. Hans instruks skulle videreføres (Innst. S. nr. 342 (2000–2001)). Forsvarssjefens uavhengige rolle ble ikke spesifikt omtalt i innstillingen til Stortinget, men i plenumsdebatten ble det fra komitelederen understreket at en «ønsker en forsvarssjef som er synlig og klar, og ikke pakket inn i et departement for å bli usynlig» (Stortinget 2001). Det kan nevnes at det forsvarspolitiske utvalget som hadde avgitt sin rapport mer eller mindre samtidig med forsvarsstudien, var delt rundt om det skulle være en integrert eller delt modell og argumenterte for den delte ved å vise til at «[d]en forvaltningspolitiske tradisjon og utvikling i Norge tilsier at etater bør være undergitt, og ikke en del av departementsstrukturen. Da blandes ikke rollene som politisk sekretariat for statsråden med det å være et utøvende

forvaltningsorgan.» (NOU 2000: 20 s 89). Det var altså rendyrking av rollen som sekretariat for politisk ledelse som var argumentasjonen i utvalget, og utvalgets deling fulgte den politiske delingen i forsvarskomiteen under behandlingen av saken.

Det var et regjeringsskifte før det ble lagt frem en såkalt gjennomføringsproposisjon året etter. Der følger regjeringen opp Stortingets beslutning om samlokalisering av den nye Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet og vurderer forskjellige alternativer, men berører ikke selve integreringsspørsmålet som ble avgjort i forrige behandling (St.prp. nr. 55 (2001–2002)). Men i behandlingen i Forsvarskomiteen velger flertallet å allikevel foreslå å vedta en integrering av Forsvarssjefen, men de er opptatt av at offentligheten skal få tilgang til hans kvalifiserte og uavhengige fagmilitære vurderinger (Innst. S. nr. 232 (2001–2002)). Fremskrittspartiet, som i den forutgående perioden hadde ledelsen av komiteen, hadde en merknad i innstillingen om at integreringen vil medføre at forsvarssjefen vil bli kneblet fra deltagelse i offentlig debatt og at hverken velgere eller opposisjon vil få tilgang til hans råd. Debatten gikk videre i plenum hvor det fra Arbeiderpartiet ble hevdet at det er «selvsagt at forsvarssjefen på samme måte som tidligere skal uttale seg, når han måtte ønske det, og på samme måte som nå regelmessig legge sine vurderinger og planer fram for offentligheten i forkant av beslutninger» (Stortinget 2002). Det ble hevdet at forsvarsminister Kristin Krohn-Devold snudde 180 grader under Stortingsbehandlingen (Godal 2003 s 76). Det er utenfor rammene av denne oppgaven å analysere bakgrunnen for at det ble slik, men tilsynelatende var dette basert på et forlik med Arbeiderpartiet om man ser på hvordan forsvarsministeren svarer på dette i plenum (Stortinget 2002). Kjell Inge Bjerga (2014) behandler også hele prosessen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando frem til opprettelsen av integrert strategisk ledelse på grundig vis.

5.2 Et tilbakeblikk på tidligere prosesser

Det som skiller langtidsplanleggingsprosessen i forsvarssektoren fra andre slike prosesser er at langtidsplanene nå forelegges Stortinget som proposisjoner med romertallsvedtak som binder både politikere, embetsverk og fagetater til masten. Langtidsplaner som politikere har vært sterkt kritiske til mens de var i opposisjon, har de gjerne holdt seg til og fulgt opp etter beste evne etter at de kom i regjering (Fridthjof Sjøgaard, intervju).

Å legge frem langtidsplaner som proposisjoner til Stortinget var en praksis som begynte ved årtusenskiftet. Tidligere ble regjeringens langtidsplaner for Forsvaret forelagt Stortinget som

stortingsmeldinger som ikke er like forpliktende. Det faller utenfor denne oppgaven å se på langtidsplaner over tid, det finnes det andre som har gjort og som det kan sees til (Næss 2011).

I hovedtrekk kan det sies at langtidsplanene tidligere har vært basert på faglige innspill, analyser fra Forsvarets forskningsinstitutt og politiske innspill fra såkalte forsvarspolitiske utvalg nedsatt av regjeringen med representanter fra flere partier. Siden slutten av 1980-tallet har også forsvarssjefens militærfaglige utredning vært et viktig grunnlag. Det følger i dag av forsvarssjefens instruks at han «er den øverste fagmilitære rådgiver i Forsvarsdepartementet. Han skal fremme uavhengige fagmilitære råd og militærfaglige utredninger» (Forsvarsdepartementet 2005). Dette dokumentet er det som i dag blir kalt Fagmilitært råd (FMR), men het tidligere Forsvarsstudien (FS) eller Forsvarssjefens militærfaglige utredning (FMU)².

Den første forsvarsstudien ble gjennomført av general Fredrik Bull-Hansen. Denne ble utført i Forsvarets overkommando, den gangen samlokalisert med Forsvarsdepartementet på Huseby, men uten at Forsvarsdepartementet var involvert i prosessen. Forsvarssjef Bull-Hansen innkalte til møte i forsvarsrådet, som var ledet av statsminister Kåre Willoch, for å legge frem det graderte Forsvarsstudie 85 i november 1985 (Bjerga 2014 s 342-343).

General Bull-Hansens forslag innebar at forsvarsbudsjettet måtte økes med over 7% årlig for å kunne finansiere et forsvar som var dimensjonert mot trusselen. Dette var urealistisk og mer enn dobbelt så mye som regjeringen var innstilt på. Da statsminister Willoch under møtet i Forsvarsrådet henvendte seg til forsvarsminister Anders C. Sjaastad for å høre hva ansvarlig statsråd mente om forsvarssjefens forslag, svarte etter sigende forsvarsministeren at det kunne han ikke svare på, da det også var første gang han så forslaget (Fridthjof Søgaard, intervju).

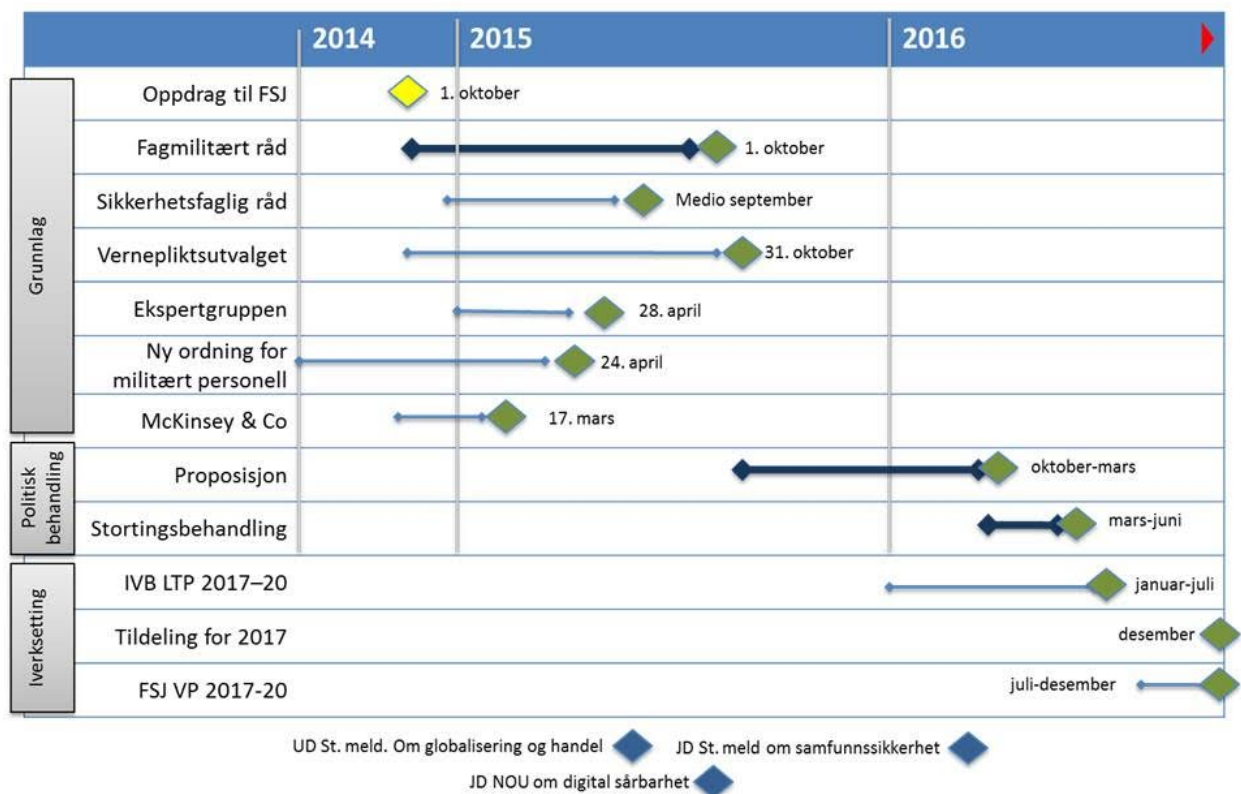
Det var ikke så mye innholdet i Forsvarsstudie 85 som vakte oppsikt og furore i Forsvarsdepartementet, men prosessen og hvordan den ble lagt frem på (Bjerga 2014 s 342-343). Det lot ikke til at forsvarssjefen fikk særlig gjennomslag for sitt fagmilitære råd, og i den videre polemikken om forsvarspolitikken mente forsvarsminister Johan Jørgen Holst at

² Se nettsiden til Institutt for forsvarsstudier for oversikt over de mest sentrale dokumentene for omstillingen av Forsvaret fra 1990 og frem til i dag.
https://forsvaret.no/ifs/forsvarsomstilling_norge (Besøkt 31. mars 2018.)

forsvarssjefen gikk for langt og karakteriserte det hele som «latinamerikanske tilstander» når forsvarssjef Bull-Hansen gikk inn på sikkerhetspolitiske spørsmål i sitt foredrag i Oslo militære samfund i førjulen 1986 (Bjerga 2014 s 348). Hvordan forsvarsledelsen skulle delta i den offentlige debatt ble til slutt behandlet i Stortinget, men det falt ikke ned på noen konklusjon rundt hvordan forsvarssjefen skulle forholde seg i saker han var uenig med regjeringen, og forsvarssjefens instruks ble ikke endret (Bjerga 2014 s 350). At forsvarssjefen la frem sitt fagmilitære råd offentlig har vært praksis siden da.

5.3 Langtidsplanlegging i dag – kampkraft og bærekraft

Det vil her gjøres rede for prosessen for langtidsplanen for perioden fra 2017 til 2020. Ikke alle dokumenter som inngår i prosessen vil bli berørt, men det vil bli gjort rede for de mest sentrale. Målet med kapitlet er å sitte igjen med et godt bilde av hvordan prosessen faktisk er formelt, hvilke aktører som deltar og hvilke roller de forskjellige aktørene har hatt.



Figur 3: LTP-prosessen. Kilde: Forsvarsdepartementet

Figur 3 viser den overordnede tidslinjen for utarbeidelse av langtidsplanen. Oppdraget til forsvarssjefen (FSJ) gis av forsvarsministeren og kalles i denne sammenheng «rammeskrivet» (Forsvarsdepartementet 2014). Det fagmilitære rådet (FMR) er forsvarssjefens dokument og han eier prosessen med produksjonen av dette, selv om det var medarbeidere i Forsvarsdepartementets avdeling IV for langtidsplanlegging og forsvarspolitik som forsto selve utarbeidelsen av dette. På lik linje med at forsvarssjefen fikk et oppdrag om et fagmilitært råd, fikk sjef for Nasjonal sikkerhetsmyndighet oppdrag om å gi et sikkerhetsfaglig råd som grunnlag for langtidsplanleggingen. Dette vil ikke bli nærmere omtalt her da det ikke berører forsvarssjefens rolle. Vernepliktsutvalget hadde blitt nedsatt i september 2014 av Forsvarsdepartementet, en prosjektgruppe internt i departementet utredet ny personellordning for Forsvaret og konsultentselskapet McKinsey&Company hadde fått i oppdrag å skrive en rapport om effektivisering i forsvarssektoren. Alle disse prosessene leverte sine rapporter slik at de kunne inngå i grunnlaget for Forsvarsdepartementets arbeid med langtidsproposisjon. Disse rapportene og utredningene som gjelder særlige problemstillinger holdes utenfor denne undersøkelsen. Ekspertgruppen for forsvaret av Norge er en gruppe som er mer interessant for undersøkelsen. Regjeringen har i forbindelse med tidligere langtidsplaner satt ned et forsvarspolitisk utvalg eller lignende for å understøtte arbeidet med sitt råd og slik gi regjeringens langtidsplan større legitimitet. I denne omgangen valgte Forsvarsdepartementet å nedsette en uavhengig ekspertgruppe bestående av akademikere og andre sentrale personer for å gi et «innspill til debatten» om Forsvarets forutsetninger for å løse sitt oppdrag (Forsvarsdepartementet 2015).

De ovenstående dokumentene regnes som grunnlag for proposisjonen som ble forelagt Stortinget. Det er også interessant å gå inn i innstillingen fra Utenriks- og forsvarskomiteen og referatet fra debatten i Stortinget i plenum. Stortingets plenumsvedtak som ligger til grunn for *Kampkraft og bærekraft Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017–2020*, som er Forsvarsdepartementets oppdrag til sine underlagte etater, herunder Forsvaret. Det er basert på denne at Forsvarssjefens virksomhetsplan utarbeides. Det sistnevnte er et dokument internt i Forsvaret og omtales ikke nærmere her. I det nedenstående vil det gjøres nærmere rede for utarbeidelsen av de mest sentrale dokumentene i prosessen.

5.3.1 Rammeskrivet

Rammeskrivet (Forsvarsdepartementet 2014) ble gitt av forsvarsministeren til forsvarssjefen 1. oktober 2014 og anmodet om hans tilrådning om den videre utviklingen av Forsvaret. I

dette skrivet blir også endringen i det sikkerhetspolitiske bildet og andre rammefaktorer for rådet forsvarssjefen skal gi beskrevet. Ved siden av hvilke forventninger forsvarsministeren har til hvilke oppgaver Forsvaret skal løse trekkes det frem andre momenter som forventningene om at alle land i alliansen skal bidra til alliansens forsvar samt utfordringer med materiell og at den teknologiske utviklingen skaper nye sårbarheter og krever høyere grad av omstillingsevne. Det står eksplisitt i skrivet at regjeringen er opptatt av forsvarssjefens uavhengige rolle, og at den ønsker hans selvstendige vurdering. Han skal ikke la seg avgrenses av skrivet hva gjelder områder han skal gi råd på og at de områdene som nevnes der er de som regjeringen særlig ønsker at han berører (Forsvarsdepartementet 2014). Vi ser her også at skrivet, signert av forsvarsministeren, oppgir regjeringen som avsender. Det hadde vært oppe til behandling i regjeringen og var således koordinert mellom departementene på lik linje med andre saker som skal regjeringsbehandles (Elisabeth Natvig, intervju). Det var første gang et slikt oppdrag var forankret i regjeringen (Inge Kampenes, intervju). Rammeskrevet var utarbeidet av Forsvarsdepartementets avdeling IV som har ansvar for forsvarspolitik og langtidsplanlegging og forsvarssjefen ble også «hørt» i forbindelse med utarbeidelse av dette (Inge Kampenes, intervju), det vil si at et utkast har blitt forelagt og man har fått anledning til å gi innspill på dette.

Det fagmilitære rådet som forsvarsministeren anmodet om, skulle gis innen rammen av et helhetlig økonomisk perspektiv, og det skulle legges til grunn forskjellige økonomiske utviklingsbaner: Et videreført 2015-budsjett og et budsjett om et 0,5% årlig økning, begge deler med forbehold om at kampflyinvesteringer og andre midlertidige budsjettøkninger ble holdt utenom. Det ble også gitt en åpning for at forsvarssjefen skulle gi sine prioriteringer dersom han fikk budsjettøkning på mer enn 0,5% årlig (Forsvarsdepartementet 2014). Dette var en liten åpning som ikke hadde vært gitt i tidligere slike skriv og som åpnet for å gi et reelt råd om hvilket forsvar man trenger, ikke bare hva man «får for penga» (Inge Kampenes, intervju).

5.3.2 Ekspertgruppen

Ekspertgruppen for forsvaret av Norge ble nedsatt av Forsvarsministeren i desember 2014 og skulle være en uavhengig gruppe som skulle se på hvordan sikkerhetspolitiske utviklingstrekk påvirker Norges sikkerhet og om det er samsvar mellom de sikkerhetspolitiske utfordringene og innretningen av Forsvaret. Ekspertgruppen fikk et bredt mandat til å innhente informasjon fra forsvarssektoren, og den la frem sin åpne rapport i slutten av april 2015

(Forsvarsdepartementet 2015). Anbefalingene i rapporten var på overordnet nivå og knyttet til Forsvarets prioriteringer av kapasiteter og anbefalte økninger av bevilgninger.

Ekspertgruppen som bestod hovedsakelig av sivile hadde fått oppnevnt et sekretariat av medarbeidere i Forsvarsdepartementet og hadde også dratt nytte av arbeidsgrupper med militært personell (Forsvarsdepartementet 2015).

5.3.3 Fagmilitært råd

Hele Forsvarsdepartementet står til forsvarssjefens disposisjon som hans strategiske planleggingsstab. Dette krever god rolleforståelse hos de ansatte (Inge Kampenes, intervju). Forsvarsdepartementets avdeling IV leder prosessen med langtidsplanlegging, utarbeider rammeskrevet og sørget for regjeringsbehandlingen frem til forsvarssjefen får oppdraget (Elisabeth Natvig, intervju). Utarbeidelse av fagmilitært råd skulle ta et år fra oppdraget ble gitt til det skulle leveres forsvarsministeren, og det ble løst gjennom en bred og involverende prosess (Elisabeth Natvig, intervju).

Forsvarssjefen kunne selv beslutte hvem han skulle benytte inn i arbeidet med sitt fagmilitære råd. Han henvendte seg til sjefen for Forsvarsdepartementets avdeling IV, kontreadmiral Elisabeth Natvig, som hadde ansvar for forsvarspolitik og langtidsutvikling og hun pekte videre på en av sine seksjonssjefer, daværende brigader Inge Kampenes, til å lede arbeidet med dette. Hele seksjonen ble med det involvert i arbeidet og avgitt 100%. Gruppen som utarbeidet det fagmilitære rådet og lederen for denne svarte da til forsvarssjefen, ikke sjefen for avdeling IV. Det skulle være forsvarssjefens råd, ikke lederen for gruppen eller sjefen for avdeling IV sitt råd. De satt på samme sted som da de jobbet for departementet og kunne trekke på øvrig kompetanse. Personell fra andre avdelinger ble også avgitt til gruppen. Under arbeidet satt forsvarssjefen som vanlig i departementets toppledergruppe, men delte ikke med dem detaljer om arbeidet og dette bidro også til at toppledergruppen ikke ble forpliktet hva gjaldt innholdet. Det var heller ikke noen løpende dialog mellom forsvarsministeren og forsvarssjefen, i alle fall ikke som var synlig for informantene, og dette bidro til at forsvarsministeren også kunne distansere seg og si at «det kjenner jeg ikke til» om hun fikk spørsmål om forhold knyttet til utarbeidelsen av det fagmilitære råd (Inge Kampenes, intervju).

Forsvarssjefen involverte de av sine sjefer som hadde ansvar for fellesoperasjoner i en kjernegruppe, ellers ble sjefene for de forsvarsgrenvise planstabene involvert i arbeidet og

regelmessig forelagt notater, utredningsresultater og plangrunnlag. Gjennom arbeidet med det fagmilitære rådet kom gruppen etterhvert frem til at det ikke ville være mulig for Forsvaret å løse de gitte oppgavene innenfor den økonomiske rammen som ble gitt. Det ble derfor lagt mye arbeid ned i en alternativ struktur, det som til slutt ble kalt «Et nøkternt forsvar». Strukturen som ble fremlagt krevde en ytterlige finansiering på kr 180 milliarder frem til 2028, noe som var langt over rammen på en 0,5% vekst i budsjettet per år. Forsvarssjefen var dypt involvert i arbeidet, var engasjert og sikret fremdrift gjennom beslutninger (Inge Kampenes, intervju). Sluttrapporten sier tydelig på siste side (Forsvaret 2015):

Med oppdraget som er gitt og den beskrevne økonomiske rammen, vurderes det ikke å være mulig å legge frem en anbefaling om en struktur som er økonomisk bærekraftig og i balanse i et 20-årsperspektiv.

At forsvarssjefen «eide» sitt fagmilitære råd var medvirkende til at han kunne formidle dette på en god måte og med det få gjennomslag (Elisabeth Natvig, intervju).

5.3.4 Langtidsproposisjonen

Da forsvarssjefen hadde overrakt sitt fagmilitære råd til forsvarsministeren begynte arbeidet med stortingsproposisjonen. Det var en annen seksjon i avdeling IV som hadde ansvaret for dette, men personellet som hadde jobbet med det fagmilitære rådet ble stilt til disposisjon for dette arbeidet. Det fungerte ikke etter hensikten, da disse medarbeiderne ble oppfattet å være for lojale til det fagmilitære rådet (Inge Kampenes, intervju).

Arbeidet med langtidsproposisjonen startet nesten fra begynnelsen av, og Forsvarsdepartementet la mange alternativer frem for regjeringen. I denne prosessen hadde forsvarssjefen og Forsvarsstaben ingen rolle, forsvarssjefen viste til at han hadde gitt sitt råd (Elisabeth Natvig, intervju).

Med proposisjonen til Stortinget fulgte også et vedlegg med forsvarssjefens kommentarer til denne. Dette følger sedvane og er sannsynligvis unikt for en etatssjef å kunne slik gi et slikt siste ord til Stortinget i en proposisjon fra regjeringen (Rune Andersen, intervju). Han uttaler der at regjeringens anbefalinger til Stortinget i stor grad sammenfaller med hans fagmilitære råd, men at der hvor han hadde anbefalt en balanse mellom forsvarsgrenene, la regjeringen vekt på maritime forhold i nord og med det sjø og luft, og nedprioriterte modernisering i

landdomenet. Han gir i stor grad sin tilslutning til regjeringens anbefaling men gir også en formaning (Prop. 151 S (2015–2016) s 120):

Gjennom denne proposisjonen har regjeringen tatt et veivalg i den langsiktige utviklingen av Forsvaret, noe jeg anser å være svært positivt. Et historisk økonomisk løft i 20-årsperioden legger grunnlaget for å kunne utvikle et relevant forsvar som er i stand til å løse de pålagte oppgavene. Realiseringen av det relevante Forsvaret vil kreve at både ansvarlige myndigheter finansierer planen og at Forsvaret realiserer det ambisiøse innsparingspotensialet.

Forsvarssjefen uttrykker kun bekymring på et område, og det er utdanningsreformen hvor han savner en konsekvensvurdering av denne og mener det er for tidlig å legge om utdanningssystemet uten at man har sett effektene av den nye ordningen for militært tilsatte med grader for spesialistbefal (Prop. 151 S (2015–2016) s 119).

5.3.5 Innstilling til Stortinget

Langtidsproposisjon ble behandlet i Utenriks- og forsvarskomiteen som avga sin innstilling til Stortinget tidlig i november 2016, hvor den ble behandlet i plenum kort tid etterpå. Gjennom behandlingen i komiteen ble det gjennomført en høring hvor interesseorganisasjoner for både profesjoner og distrikter fikk uttalt seg til komiteen. Forsvarsministeren var i komiteen mange ganger for å forklare saker (Elisabeth Natvig, intervju). Forsvarssjefen var med en av gangene (Eivind Vad Petersson, intervju). Da proposisjonen var levert til Stortinget var det lite embetsverket i departementet kunne gjøre for å påvirke behandlingen annet enn å forberede sin statsråd. Hvilket gjennomslag proposisjonen ville få i Stortinget var avhengig av det politiske håndverket til politisk ledelse og evnen til å skape nødvendige allianser i Stortinget. Suksess avhenger av at partene legger partipolitikk på hyllen og jobber for det som er best for landet (Elisabeth Natvig, intervju).

I Stortinget ble proposisjonen i stor grad vedtatt som forelagt, men enkelte strukturer som ble foreslått nedlagt som Kystjegerkommandoen, Taktisk båtskvadron, reduksjon av et Heimevernsdistrikt og helikoptre (Innst. 62 S (2016-2017)). Det er ikke uvanlig at strukturer som er foreslått nedlagt videreføres etter vedtak i Stortinget, og dette skaper selvfølgelig utfordringer når det gjelder videre driftskostnader (Fridthjof Sjøgaard, intervju).

Sentralt for behandlingen i Stortinget var et forlik mellom Høyre og Arbeiderpartiet. Dette ble forhandlet frem mellom de parlamentariske lederne for partiene på Stortinget, men

«forsvarsministeren var ikke langt unna» (Eivind Vad Petersson, intervju). Embetsverket i Forsvarsdepartementet eller forsvarssjefen hadde ingen direkte rolle inn i forhandlingene, men forslagene som var oppe i forhandlingene ble tatt med tilbake til Forsvarsdepartementet og sjekket for at det holder faglig mål (Eivind Vad Petersson).

5.3.6 Iverksettingsbrevet

Når vedtak foreligger i Stortinget overlates det til en annen avdeling i Forsvarsdepartementet, avdeling III som har ansvar for økonomi, styring og investeringer, å utarbeide det såkalte *Iverksettingsbrevet til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017-2020*, kalt IVB LTP (Forsvarsdepartementet 2016). Arbeidet med dette har allerede påbegynt før proposisjonen legges frem, men det er ingen omkamper. Det er hva Stortinget har votert over og besluttet som legges til grunn. Personell fra avdeling IV bistår avdeling III i arbeidet, og Forsvarsstaben blir også hørt i utarbeidelsen av dette. Dette relativt omfattende styringsdokumentet er på nesten hundre sider og har i tillegg 22 vedlegg hvorav flere er graderte. Det er signert av departementsråden, og det er i så måte embetsverket sitt dokument, ikke politikernes. Men embetsverket operer etter fullmakt av statsråden i slike tilfeller. Statsråden satt seg inn i dokumentet før det ble sendt (Elisabeth Natvig, intervju). Dokumentet inneholder strategisk målbilde, tildelinger på de forskjellige budsjettkapitlene og konkrete leveranser og føringer for etatene i forsvarssektoren. Forsvaret blir i dokumentet håndtert som en enkelt etat, men det blir gitt mål ned til den enkelte forsvarsgren eller sågar kapasitet på enkelte områder (Forsvarsdepartementet 2016).

6 Analyse

Langtidsplanprosessen er ikke dokumentert som sådan, men de enkelte parters roller inn i denne følger av instruksene internt i organisasjonen. God rolleforståelse er vesentlig.

(Rune Andersen, intervju)

I det videre vil vi måtte skille på hvem som utøver det politiske arbeidet og hvem som er del av administrasjonen. Dette skillet kan teoretisk sett settes på forskjellige områder. Det kan være mellom den folkevalgte forsamlingen Stortinget opp mot forvaltningen som inkluderer statsrådene, deres embetsverk og underlagte etater. Hadde man sett dette fra et departementalt perspektiv, ville det vært naturlig å legge skillet mellom politisk ledelse, det vil si statsråden, statssekretærer og politiske rådgivere på den ene siden, og embetsverket i departementet, hvor tjeneste- og embetsmenn skal ivareta partipolitisk nøytralitet på den andre.

6.1 Aktører og dokumenter

Basert på dokumentene og intervjuene kan man oppsummere hvilke aktører som har vært delaktige i utarbeidelsen og beslutningen av de forskjellige dokumentene som inngår i langtidsplanleggingsarbeidet. Aktørene er delt opp i gruppene stortingspolitikere, politisk ledelse i Forsvarsdepartementet (POL), embetsverket i Forsvarsdepartementet (FD), forsvarssjefen (FSJ), medarbeidere i Forsvarets militære organisasjon, det vil si de enheter som er underlagt forsvarssjefen (FMO), andre departementer og aktører som er uavhengige av de forutgående aktørene. Normalt vil embetsverket i et departement arbeide eller uttale seg etter fullmakt fra politisk ledelse, og det vil i så måte ikke være noe forskjell på aktøren departement og departementets politiske ledelse, men den integrerte strategiske ledelsen i Forsvarsdepartementet gjør at departementsansatte kan svare til forsvarssjefen slik det gjøres i utarbeidelse av fagmilitært råd. Derfor er dette skilt i Forsvarsdepartementet. Det er ikke funnet behov for å gjøre det i forbindelse med andre departementers rolle. I denne diskusjonen vil jeg inkludere Forsvarsstaben med forsvarssjefen da de operer som hans stab.

Bokstavene i tabellen angir hvilken rolle aktøren har. Den som beslutter (B) er den aktører som bestemmer hva innholdet skal være og har siste ord hva gjelder dokumentet og anbefalingene i dette. De som utarbeider (U) er aktørene som fører dokumentet i pennen, men som ikke nødvendigvis beslutter rammene for dette. De som det er koordinert med (K) har gjennom prosessen fått sett hele eller deler av dokumentet eller anbefalingene i dette og fått gitt tilbakemelding på dette. De som har gitt innspill (I) har ikke nødvendigvis sett

dokumentet, men har blitt invitert til å gi skriftlige eller muntlige redegjørelser for sine fagområder. Denne inndelingen er gjort med hensyn på denne analysen, og den kan kritiseres for å være for lite nyansert hva gjelder aktører eller deres rolle. For eksempel har ikke den som har satt rammene for arbeidet blitt kodet inn i dette. Det er en rolle som kan gi vel så mye innflytelse som å utarbeide og beslutte innholdet dokumentet ved at man da gir premisene for hva som skal omtales. Det å styre hvilke alternativer det kan velges blant og slik begrense beslutningsrommet kalles «ikke-beslutninger» (Alford m fl 2016 s 754) og en slik kategori kunne ha blitt benyttet for å bedre analysere aktørenes rolle hadde det vært gjort grundigere undersøkelser.

Tabell 1: Aktører og deres roller i utarbeidelse og beslutning av dokumenter

Dokument/ Aktør	Stortings- politikker	POL	FD	FSJ	FMO	Andre dept.	Uavhengig
Rammeskriver		B	U	K		K	
Ekspertgruppen			I	I	I	I	B, U
Fagmilitært råd		I	U	B	K		
Langtids- proposisjonen		B	U	I		K	
Innstilling til Stortinget	B, U	I		I			I
Iverksettelsesbrev		B	U	K			

Bakgrunnen for vurderingen av aktørene og deres rolle følger nedenunder.

6.1.1 Rammeskriveret

Rammeskriveret (Forsvarsdepartementet 2014) er et departementalt dokument som utarbeides av Forsvarsdepartementets embetsverk og formelt besluttes av politisk ledelse. Rammeskriveret ble forelagt både forsvarssjefen som fikk gi sine innspill og øvrige departementer gjennom regjeringsbehandling før det ble overrakt fra forsvarsministeren til forsvarssjefen som oppdrag. Skriveret kan med det regnes som koordinert med forsvarssjefen og de øvrige departementene.

6.1.2 Ekspertgruppens rapport

Ekspertgruppen for forsvaret av Norge ble nedsatt samme tid som rammeskriveret ble gitt. Deres arbeidsform følger av vedlegg 1 til rapporten, som også gjengir mandatet

(Forsvarsdepartementet 2015). Gruppen skulle være uavhengig og skulle konsentrere sitt arbeid om innretningen av Forsvaret og ikke om ressursnivået. Forsvarsdepartementet opprettet et frittstående sekretariat for ekspertgruppen, og det legges til grunn at utarbeidelsen av rapporten i stor grad ble gjort av denne. Den bestod av medarbeidere i forskjellige deler av forsvarssektoren, ledet av en avdelingssjef i fra Forsvarets forskningsinstitutt (Forsvarsdepartementet 2015 s 97) og må sies å være uavhengig i denne analysen. Ekspertgruppen hadde mandat til å innhente informasjon fra andre departementer og forsvarret, og oppgir selv at de hadde god dialog med forsvarssjefen og sentrale ledere i Forsvaret underveis (Forsvarsdepartementet 2015 s 99).

6.1.3 Forsvarssjefens fagmilitære råd

Det fagmilitære rådet ble utarbeidet under forsvarssjefen som hadde beslutningsfullmakt men av en gruppe bestående i all hovedsak av departementsansatte. Toppledergruppen i departementet ble ikke involvert i arbeidet og ville heller ikke bli forpliktet av det som ble utarbeidet. Det er naturlig at forsvarssjefen har en distanse til politisk ledelse under utarbeidelsen, og det er greit for forsvarsministeren å kunne si «jeg vet ikke» på spørsmål underveis. Men det var en dialog mellom forsvarssjefen og forsvarsministeren hvor forsvarssjefen kunne forsikre seg om at han svarte på oppdraget og en forståelse av hvilket handlingsrom han hadde. (Inge Kampenes, intervju).

Det var ingen formelle møter mellom forsvarsministeren og forsvarssjefen om innholdet under utarbeidelsen av det fagmilitære rådet (Elisabeth Natvig, intervju). Det kan med det legges til grunn at forsvarsministeren således ga innspill til det fagmilitære rådet, selv om det ikke er noe som tyder på at hun ble forelagt noe konkret som ble koordinert med henne. Stortingspolitikere involverer seg ikke, og forventet å få proposisjonen fra regjeringen (Eivind Vad Petersson, intervju).

Det ble gjort et omfattende arbeid med koordinering opp mot andre enheter i Forsvaret, gjennom at saker ble diskutert i forsvarssjefens kjernegruppe som bestod av sjefer med fellesoperativt ansvar, de ble diskutert plansjefene i driftsenhetene som forberedte sine DIF-sjefer³ og de ble gjenstand for diskusjon i forsvarssjefens ledergruppe der alle DIF-sjefene

³ DIF-sjef er sjef for en driftsenhet i Forsvaret. De forskjellige våpengrenene regnes som egne driftsenheter, så for eksempel sjefene for Heimevernet eller Luftforsvaret er såkalte "DIF-sjefer".

fikk fremme sine syn. Dette ble gjennomført med en månedlig syklus (Inge Kampenes, intervju).

Det ble lagt vekt på at de enkelte medarbeiderne må ha en god rolleforståelse inn i arbeidet med det fagmilitære rådet. Medarbeidere som var avgitt stilte med sin fagekspertise, sin kompetanse, men det var også forventet at de sjekket ut ting med sin avdeling, men uten å kreve godkjenning fra sine ledere. Dette er en vanskelig balansegang (Inge Kampenes, intervju).

I tabellen har det blitt lagt inn at Forsvarsdepartementet utarbeidet dokumentet. Det kan stilles spørsmål om hvor riktig det er å si, all den tid ledelsen i departementet ikke hadde formell innflytelse på det som ble skrevet.

6.1.4 Langtidsproposisjonen

Langtidsproposisjonen ble utarbeidet i linjen i departementet med utgangspunkt i en seksjon i avdelingen som har ansvar for langtidsplanlegging og forsvarspolitik, men gruppen som arbeidet med dette ble styrket med noen øvrige medarbeidere fra forsvarssektoren (Rune Andersen, intervju). Dokumentet kan med det sies å i hovedsak være utarbeidet i Forsvarsdepartementet og som et politisk dokument var politisk ledelse tungt inne i beslutningen av dette.

Arbeidet med langtidsplanen startet med utarbeidelsen og regjeringsforankringen av oppdraget til forsvarssjefen om å utarbeide et fagmilitært råd. Det ble tatt utgangspunkt i det fagmilitære rådet når man utarbeidet langtidsproposisjonen. I tillegg ble det innhentet supplerende råd og faglige rapporter fra andre uavhengige kilder. Blant disse var Ekspertgruppens rapport om sikkerhetspolitikk, den såkalte McKinsey-rapporten om effektivisering, Vernepliktsutvalget og Sikkerhetsfaglig råd fra direktøren for Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Departementet tok utgangspunkt i de faglige rådene og innspill, hvor forsvarssjefens råd var det mest omfattende, og la deretter til samfunnsmessige og helhetlige perspektiver før det ble presentert regjeringen for beslutning. Forsvarets militære organisasjon var ikke involvert eller koordinert med i slutfasen av arbeidet med langtidsproposisjonen, og forsvarssjefen kun i begrenset grad som medlem av ledergruppen i departementet, han “hadde gitt sitt råd”. Men, ifølge sedvane, fikk forsvarssjefen siste ordet gjennom å kunne gi uttrykk for sitt syn gjennom vedlegg som følger langtidsproposisjonen (Rune Andersen, intervju).

Stortingspolitikere avventer å forhandle til de er forelagt langtidsproposisjonen, og det var en utfordring for forhandlingene at denne kom senere enn vanlig, og det er krevende å gå inn i dialog med forsvarsministeren før regjeringens syn er avklart gjennom proposisjonen (Eivind Vad Petersson, intervju). Det kan derfor ikke sies at stortingspolitikerne har noen rolle i forbindelse med utarbeidelse av langtidsproposisjonen. Dette skiller seg fra for eksempel Danmark hvor det er forhandlinger mellom regjering og partier på Folketinget før deres tilsvarende proposisjon forelegges (Eivind Vad Petersson, intervju). At det skulle gjennomføres en egen utredning av landmakten var en beslutning som ble tatt av politisk ledelse (Rune Andersen, intervju).

6.1.5 Innstillingen til Stortinget

For å kunne få i gjennom regjeringens proposisjon i Stortinget ble det gjort et forlik mellom Høyre og Arbeiderpartiet. Dette sikret flertall i Stortinget. Arbeiderpartiet ledet Utenriks- og forsvarskomiteen og, som sedvanen er, var komiteelederen saksordfører for den viktigste saken som komiteen behandler, langtidsproposisjonen (Eivind Vad Petersson, intervju). For å sikre gjennomslag må Stortingets to største partier legge partipolitikken bak seg og jobbe for det som er det beste for Norge (Elisabeth Natvig, intervju). Forhandlingene ble gjort mellom de parlamentariske lederne på Stortinget, men forsvarsministeren var alltid i nærheten (Eivind Vad Petersson, intervju). Det ble også lagt til grunn at forsvarsministeren sjekket saker tilbake med sitt departement, men ingen embetsmenn var del av forhandlingene (Eivind Vad Petersson, intervju). I så måte kan man si at forsvarsministeren ga innspill i utarbeidelsen av innstillingen, men embetsverket i departementet hadde ingen direkte rolle. Gjennom behandlingen var det en åpen høring hvor andre parter, interesse-, og fagorganisasjoner og representanter for distriktspolitikken, fikk gitt sine innspill. Av sentrale spørsmål som ble spilt opp til forhandlinger med alle partiene i forbindelse med komiteehandlingen var blant annet hvordan Stortinget skulle håndtere at langtidsproposisjonen var forelagt uten et opplegg for landmakten. Blant alternativene som var oppe til forhandling var det å sende tilbake langtidsproposisjonen og be om at regjeringen la frem en samlet plan på et senere tidspunkt, å behandle langtidsplanen inkludert et opplegg for landmakten og å behandle langtidsproposisjonen i to omganger (Eivind Vad Petersson, intervju). Komiteen endte med det siste og la til grunn at regjeringen kom tilbake til Stortinget med resultatet av landmaktutredningen og tilhørende forslag i forbindelse med behandling av statsbudsjettet for 2018 (Innst. 62 S (2016-2017) s 26). Et annet viktig punkt som ble tatt opp i forhandlingene

var at rammene for langtidsplanen skulle øke dersom det blir enighet om å finansiere flere baser enn det regjeringen legger opp til (Eivind Vad Petersson, intervjuer).

Selv om politiske rådgivere og komitesekretærer forestår det meste av skrivearbeidet i Stortinget, velger vi for denne analysen å si at Stortingspolitikere utarbeidet og besluttet innstillingen. Det overlates til andre arbeider å se på forholdet mellom Stortingspolitikere og deres etterhvert mange rådgivere.

6.1.6 Iverksettingsbrevet

Allerede før Stortinget har behandlet ferdig langtidsproposisjonen har arbeidet med iverksettingsbrevet startet. Gjennom dette gir Forsvarsdepartementet sitt formelle oppdrag til forsvarssjefen og de øvrige etatssjefene i forsvarssektoren. Dokumentet utarbeides av embetsverket i Forsvarsdepartementets avdeling for økonomi og styring, og innholdet koordineres internt i departementet og med det med forsvarssjefen og hans stab. Iverksettingsbrevet er signert av departementsråden, den øverste embetsmannen i departementet, men ikke uten at det først var politisk forankret. Forsvarsministeren satt seg inn i dette før hun godkjente at det kunne sendes ut (Elisabeth Natvig, intervju).

6.2 Funksjonene dokumentene understøtter

Vi har sett hvilke aktører som har vært involvert i utarbeidelse de forskjellige dokumentene som inngår i langtidsplanleggingen. Dokumentene blir her gjennomgått med hensyn på hvilken funksjon i Svaras modell (1985) de kan sies å understøtte. Funksjonene er *retning*, *strategi*, *administrasjon* og *ledelse* og i figur 4 er de plassert inn slik de etter denne vurderingen dekker disse.

6.2.1 Rammeskrevet

Retning er de tankene man har om hva som skal gjøres (Jacobsen 1997 s 79), og rammeskrevet beskriver de sikkerhetspolitiske utfordringene og rammefaktorene og gir de overordnede budsjetttrammene for det faglige rådet som etterspørres (Forsvarsdepartementet 2014). Dette plasserer dette dokumentet godt inn i retningsfunksjonen. Det er ikke gitt føringer om strukturer, kapasiteter eller på annen måte hvordan Forsvarets oppgaver skal løses, så dette beveger seg ikke inn i strategifunksjonen.

6.2.2 Ekspertgruppens rapport

Ekspertgruppen peker også på sikkerhetspolitiske utfordringer og rammer, men går mer detaljert inn i sine anbefalinger. Det må ifølge dem satses mer på etterretning og overvåkning, et styrket ledelsesapparat og avskrekking gjennom kampfly, ubåter og langtrekkende våpen. Det foreslås konkrete økte bevilgninger til etterretning og ubåtvåpen. Ekspertgruppens rapport går følgelig mer konkret inn i hvordan midler skal fordeles og utforming av budsjetter, noe som er innenfor strategifunksjonen (Jacobsen 1997 s 80).

6.2.3 Forsvarssjefens fagmilitære råd

I sitt fagmilitære råd valgte forsvarssjefen å ikke holde seg innenfor de budsjettmessige rammene som rammeskrevet forutsatte, men benyttet den lille åpningen som lå i dette til å komme med et forslag til prioriteringer ut over rammen. Dette var basert på en vurdering av at oppdraget ikke kunne løses innenfor rammen. Forsvarssjefens råd gikk i så måte inn i retningsfunksjonen og ga et alternativ råd. Det skal nevnes at det også ble gitt råd om hvilket forsvar man ville få om man holdt seg innen budsjettammen med 0,5% årlig økning og slik synliggjorde hva man hadde å velge blant.

Det videre innholdet i det fagmilitære rådet er hvilke strukturerer som skal prioriteres opp og ned og hvilket tidsperspektiv man har på endringene. Hvilke strukturer, det vil si enheter og avdelinger, Forsvaret skal ha kan sies å være innenfor strategifunksjonen. Men de nærmere anbefalingene om hvilke baser som skal legges ned og hvor man skal legge nye enheter og avdelinger faller inn under administrasjonsfunksjonen. Dette dreier seg om, i alle fall sett fra et rent faglig perspektiv, hvor det er mest kostnads- og resultateffektivt å legge oppgaver.

Det fagmilitære rådet er i hovedsak knyttet til strategifunksjonen, men beveger seg inn i både retning og administrasjon i henhold til Svaras modell.

6.2.4 Langtidsproposisjonen

Langtidsproposisjonen, Prop. 151 S (2015–2016) innledes med en overordnet beskrivelse av de sikkerhetspolitiske rammene og økonomiske rammer. Det legges i stor grad til grunn de økonomiske rammene som forsvarssjefen anbefalte i sitt fagmilitære råd. Dette er innenfor retningsfunksjonen, men det blir ikke i samme grad lagt opp til forskjellige alternativer. I så måte var det fagmilitære rådet mer egnet som beslutningsdokument når det gjelder retning.

Hoveddelen av dokumentet er viet til hvilke strukturer som Forsvaret skal inkludere og dimensjonen på disse. Dette dreier seg om hvordan midler disponeres innen rammen og er vurderinger som hører inn under strategifunksjonen.

Det later dog til at langtidsproposisjonen går mer inn i detaljer hva gjelder hvilke enheter og avdelinger som skal ligge hvor, og er mer beskrivende hva gjelder alternativer enn det fagmilitære rådet. Altså er dette dokumentet lengre inn i administrasjonsfunksjonen enn det det fagmilitære rådet er. Vi kan anta at mange av vurderingene ble gjort under utarbeidelsen av det fagmilitære råd da alternativene ble forelagt de forsvarsinterne gruppene der.

6.2.5 Innstillingen til Stortinget

Dette dokumentet legger seg i hovedsak på samme nivå som proposisjonen. Den gjentar beskrivelsen av de sikkerhetspolitiske utfordringene og rammefaktorene, men det er ikke noen utpreget uenighet med retningen som er foreslått. Det benyttes også mye plass i innstillingen på diskusjon om nedleggelse av baser som Andøya, noe som beveger seg inn i administrasjonsfunksjonen. Men som hoveddel er dette et dokument som dreier seg om disponering innenfor rammen og er således et dokument som i hovedsak hører til strategifunksjonen.

Det kan nevnes at det på minst et sted går ned i det som kan kalles ledelsesfunksjonen. Et av Forsvarskomiteens medlemmer går inn på hvordan jegerbataljonen bør innrettes, blant annet at den skal være “[s]elvorganisert nedenfra basert på en felles situasjonsforståelse” og skal benytte informasjons- og kommunikasjonsteknologi og annet materiell basert på hylleware (Innst. S nr. 62 (2015–2016) s 29). Dette går langt inn i hvordan oppgaver skal løses og materiell som disponeres, men dette er et unntak og beslutningene i dokumentet later ikke til å være påvirket av dette, så det tillegges ikke vekt, men det er et eksempel på hvor langt folkevalgte kan gå i detaljstyring. Der hvor innstillingen fraviker fra proposisjonen når det gjelder beslutninger er på nedleggelse av enkelte avdelinger og enheter, som er innenfor strategifunksjonen.

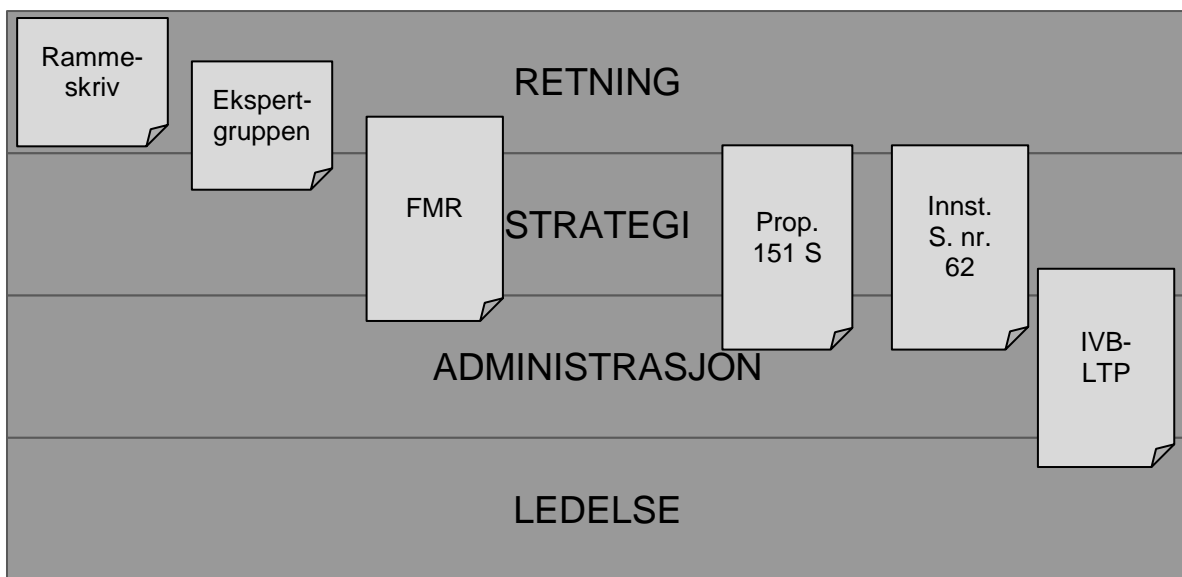
6.2.6 Iverksettingsbrevet

Iverksettingsbrevet (Forsvarsdepartementet 2016) viderefører beskrivelsen av de enheter og avdelinger som ble besluttet av Stortinget. Dette blir brutt ned i nærmere oppgaver og tidsfrister for når eventuelle avdelinger eller baser skal avvikles eller flyttes. Dokumentet har

et detaljnivå som tilsier at dette i all hovedsak faller inn under administrasjonsfunksjonen. Det etableres et målbilde for sektoren som helhet og dette brytes ned på de enkelte etatene. På enkelte områder går detaljene inn i ledelsesfunksjonen, antagelig der dette er viktig for departementet, og med det statsråden, å kunne styre disse områdene direkte. Dette gjelder for eksempel at vedlikeholdstjenesten skal benytte informasjonssystemet FIF 3.0 (Forsvarsdepartementet 2016 s 44).

6.2.7 Hvilke funksjoner dekkes av dokumentene

Det er i figur 4 satt opp de enkelte dokumentene og hvilke funksjoner de dekker. Det er også forsøkt å angi i hvilken grad de dekker funksjonene basert på hvor langt dokumentet går inn i denne. Det som ligger til grunn er i hvilken grad dokumentet bidrar til å vurdere og anbefale innenfor funksjonen. En ren beskrivelse gjennom for eksempel gjentakelse fra overordnet dokument har ikke blitt tillagt vekt i så måte.



Figur 4: Dokumentene plassert innenfor de forskjellige funksjonene til Svara

Dersom man legger til grunn at de departementsansatte den tid de ikke er direkte avgitt til andre oppgaver opererer på vegne av sin statsråd, vil alle dokumentene unntatt det fagmilitære rådet være utarbeidet i prosesser eid av folkevalgte eller politikere. Figur 5 er i så måte illustrerende for hvordan disse griper inn i forvaltningens oppgaver, samtidig som det fagmilitære rådet viser hvordan forvaltningen påvirker strategi og retning.

6.3 Demirs tre skoler

Tansu Demir (2009) delte tenkningen rundt offentlig administrasjon og forholdet mellom administrasjon og politikk i tre skoler. Separasjonsskolen innebar en dikotomi mellom politikk og administrasjon og en separering mellom de som syslet med det ene og det andre. Folkevalgte utformer politikk, forvaltningen iverksetter denne men skal ikke belemres med det Woodrow Wilson (1887) kaller politikkenes kjas og mas. Administrasjon og politikk er to forskjellige verdener med forskjellige regler og verdier i dette tankesettet. I det ovenstående kan man ikke si at langtidsplanleggingen bærer preg av dette. Politikere og folkevalgte griper inn i det administrative og forvaltningen beskjeftiger seg med å sette retning og strategi for arbeidet og er ikke nøytrale tjenestemenn.

I den politiske skolen er tjenestemenn politiske aktører og deltar i utformingen av politikk. Tjenestemenn er politisk bevisste og aktive, sågar proaktive for å få utført saker. Det kan ikke sies på bakgrunn av ovenstående at det er delegert myndighet til å utøve politikk til tjenestemenn i forsvarssektoren, og det ligger heller ikke mye politisk beslutningsmakt i utøvelsen av tjenestene i Forsvaret, så tjenestemenn fremstår ikke som bakkebyråkrater som lager politikk gjennom utøvelsen (Lipsky 1980). Men det kan passe at beskrivelsen av hvordan tjenestemenn i sektoren arbeider at de samarbeider med politikerne om å finne effektive løsninger innenfor de demokratiske rammene. Den politiske skolen tilsier ikke noe særskilt om politikernes inngripen i den administrative sfæren, noe som har vist seg fremtredende i det ovenstående. Den politiske skolen gir derfor ikke en helt dekkende beskrivelse av forholdene i forsvarssektoren hva gjelder langtidsplanleggingen.

Interaksjonsskolen legger til grunn at politikk og administrasjon er sfærer som er innblandet i hverandre. Det er samhandling og partnerskap mellom politikere og tjenestemenn, samtidig som deres roller ivaretas. Interaksjonsskolen legger til grunn at forvaltningen er underlagt politikerne, og at tjenestemenn ikke skal involvere seg i partipolitikk. Videre skal ikke politikerne involvere seg i den daglige gjøren og laden til forvaltningen. Politikere og tjenestemenn har et partnerskap preget av støtte, respekt for hverandre og gjensidig innflytelse. I beskrivelsen ovenfor synes dette å være fremtredende kjennetegn. De forskjellige aktørene har vært bevisste sine roller, forsvarssjefen fikk klare rammer for hvordan han skulle gi sitt råd, som han holdt seg innenfor selv om han benyttet åpningen til å foreslå mer. Dette ble i stor grad fulgt opp. Noen konfliktlinjer synes allikevel å ha eksistert, som landmakten og utdanningsreformen. Men da disse ikke er mer fremtredende i

dokumentene bærer det preg av at partene har opptrådt ryddig i sine roller. Interaksjonsskolen later til å være den beste tilnærmingen for å forstå forholdet mellom administrasjon og politikk når det gjelder langtidsplanlegging i forsvarssektoren.

6.4 Ny eller gammel offentlig styring?

Opprettelsen av integrert strategisk ledelse hvor forsvarssjefen ble integrert i departementet skjedde i en periode da departementene var opptatt av å styrke sin rolle som sekretariat for politisk ledelse og styrke sin evne til styring av sektorene sine gjennom horisontal spesialisering. Dette kan sies å være en del av trenden med ny offentlig styring, New Public Management, når det gjelder strategisk styring. Det kan samtidig synes som om Forsvarsdepartementet gikk mot strømmen i ny offentlig styring når det gjelder skille mellom politikk og administrasjon. Allikevel ser vi gjennom organiseringen av langtidsplanleggingen at det er tydelige roller og organisering internt som sikrer at det svares på oppdraget, og at styring er basert på resultater, ikke regler. Det anmodes om et råd, ikke hvordan det skal fremskaffes. Videre omsettes dette i et iverksettelsesbrev som er orientert mot mål og resultater, ikke oppgaver. Det er et tydelig skille mellom dem som utformer politikken og de som iverksetter.

Deler av dette regimet har preg av tradisjonell offentlig administrasjon, andre mer med ny offentlig styring eller sågar samstyring der det forutsettes at man gjennom å bruke det samme personellet i flere deler av prosessen sikrer helhet og kompetanseoverføring.

6.5 Den uavhengige, fagmilitære rådgiveren

Informantenes svar går alle i retning av at forsvarssjefen er en uavhengig, fagmilitære rådgiver både for politikerne og i det offentlige, men med visse forbehold. En sentral utfordring er at det er vanskelig å finne noen som kan svare klart og tydelig på hva som er fagmilitært. Det er kan ofte synes som det er det forsvarssjefen finner viktig, som er «fagmilitært» (Fridthjof Sjøgaard, intervju).

Forsvarssjefen må forholde seg til de rammene han får. Det er derfor vanskelig å si «ja» eller «nei» om forsvarssjefen er en uavhengig fagmilitær rådgiver, men han har mulighet til å gi et fagmilitært råd innen de rammene han har (Elisabeth Natvig, intervju).

Det var i denne prosessen rammeskrevet som ga forsvarssjefen rammebetingelsene for sitt råd. Men den hadde en åpning som ble benyttet. Forsvarssjefen fikk med det aksept for at Forsvaret var underfinansiert og fikk gjennomslag for 180 milliarder mer de neste 20 årene enn det som var forutsatt. På bakgrunn av det kan man underbygge at denne forsvarssjefen var en uavhengig fagmilitær rådgiver (Inge Kampenes, intervju). Om forsvarssjefen ville gitt det samme rådet uten en slik åpning og om tidligere forsvarssjefer har latt være å benytte slike åpninger svarer denne undersøkelsen ikke på. Hvor «ubesudlet» rådet var er det heller ikke noe klart svar på. Forsvarssjefen kan ha vært strategisk og ha inkludert noe forhandlingsrom i sitt fagmilitære råd ved å inkludere noe som han kan forhandle vekk (Eivind Vad Petersson, intervju).

Oppsummert kan man si at ordningen med integrert strategisk ledelse (ISL) gjør at en forsvarssjef må balansere to hensyn, innflytelsen han får ved å være en integrert og tilstedeværende del av arbeidet i departementet på den ene siden, og på den annen side den faglige uavhengigheten og autoriteten han har i egen etat ved å ha en viss distanse til de politiske prosessene. Den sittende forsvarssjefen ga et selvstendig fagmilitært råd, men var deretter med som fagmilitær rådgiver i hele prosessen. Han bidro vesentlig til å øke oppmerksomheten om forsvarets behov og synliggjøre nødvendigheten av å satse på forsvaret. Resultatet er blant annet at Forsvaret de neste årene får 180 milliarder i økte bevilgninger. Det må sies å være en vellykket resultat av forsvarssjefens håndtering av ISL-ordningens ulike dilemmaer (Rune Andersen, intervju).

Det er forsvarssjefen som skal være politikernes fagmilitære rådgiver. Det skaper problemer om alle andre forsvarsansatte også uttaler seg om hva man heller burde gjøre. Da kan politikerne velge det rådet som passer dem best (Elisabeth Natvig, intervju). Lederen for Utenriks- og forsvarskomiteen trekker også frem denne utfordringen: «Alternative utredninger til langtidsplanen er som regel bestilt og betalt av kommunepolitikere og skrevet av tidligere offiserer: 'Det militær-kommunale kompleks'» (Huitfeldt 2017 s 92).

7 Oppsummering og konklusjon

Sverre Diesens utsagn om at “ethvert forsvarsbudsjett er stort nok” er en nyttig spissformulering, men det er ikke sant.

(Eivind Vad Petersson, intervju)

7.1 Er tjenestemenn aktører i politikkutformingene?

Det er i denne undersøkelsen gått igjennom de mest sentrale dokumentene i den siste langtidsplanleggingsprosessen og sett på hvilke aktører som har utarbeidet, vært involvert eller koordinert med i utarbeidelsen og til siste slutt besluttet disse. Dette sett opp mot hvilke av Svaras funksjoner *retning*, *strategi*, *administrasjon* eller *ledelse* disse dokumentene er del av gir et innblikk i hvordan skille mellom politikk og administrasjon er gjort i denne langtidsplanleggingsprosessen.

Rammeskrevet er det dokumentet som gir forsvarssjefen sterkest føringer, og det er et overordnet politisk dokument som utelukkende oppfyller *retningsfunksjonen*. Dette er politikernes domene, og utover at det er embetsverket i Forsvarsdepartementet som har utarbeidet dette, er det tydelig forsvarsministerens dokument og det er regjeringsbehandlet slik at hele regjeringen stiller seg bak. Her griper politikerne lite inn i detaljer på lavere nivåer. Selv om noen sikkerhetspolitiske føringer gis, står forsvarssjefen fritt, det er kun områder regjeringen ønsker at forsvarssjefen skal særlig adressere (Forsvarsdepartementet 2014 s 3).

Vi ser av figur 4 at det Fagmilitære rådet i hovedsak er et dokument som kan karakteriseres som del av strategifunksjon, og det er i så måte i den “lilla” sonen hva gjelder forholdet mellom fag og politikk. Gjennom å ikke bare gi et råd som er innenfor rammene, men også å synliggjøre at Forsvaret er underfinansiert og foreslå en vesentlig økning har forsvarssjefen også beveget seg inn i retningsfunksjonen som i Svaras modell (1985) er politikernes domene. Forsvarssjefen gir riktignok politikerne et valg i sitt fagmilitære råd, men han er tydelig på at han ikke vil være i stand til å løse oppdraget dersom han forholder seg til de opprinnelige rammene. Forsvarssjefen er med det en tydelig aktør i det politiske domenet.

7.2 Forsvarssjefens råd - et ubesudlet, fagmilitært råd?

Som det har blitt vist til har forskjellige forsvarssjefer hatt forskjellige tilnærminger til dette, men den rådende tilnærmingen har vært at man har forholdt seg til de rammene man har –

altså hvilket Forsvar man får for pengene, ikke det man trenger. Nå var det en åpning i rammeskrevet for å vise hva en økning av rammen ville bli benyttet til. Det sentrale i denne prosessen er ikke det at forsvarssjefen benyttet denne åpningen til å be om større rammer, men at han faktisk fikk gjennomslag for dette. Uformell kontakt med forsvarsministeren for å føle på hvor langt han kunne gå, dyp involvering i utformingen av rådet og det at han følte et eierskap til produktet er pekt på som årsaker til at han fikk gjennomslag. Det kan vanskelig sies basert på denne undersøkelsen hvor langt han helst skulle ønske å ha gått og hva som eventuelt var strategisk i det rådet han ga, men det later til at denne forsvarssjefen har lyktes godt med å innta en holdning som er mindre pragmatisk enn sine forgjengere som i større grad kan synes å ha tatt til takke med de rammene de har fått. Dette kan legges til grunn for påstanden om at denne forsvarssjefens råd har vært mer uavhengig enn tidligere slike råd. En nærmere undersøkelse av tidligere råds rammer og forutsetninger vil være nødvendig for å underbygge dette nærmere.

7.3 Er organiseringen av arbeidet preget av NOS og OSS?

På den ene siden vil en vertikal integrering med et skille mellom politikere og tjenestemenn som roller kunne sies å være et utslag av tradisjonell offentlig styring, og det kan sies at ordningen med integrert strategisk ledelse kan sees på denne måten. Andre sektorer har som det er vist til gått i retning av å skille ut direktoratsfunksjoner fra departementene og styre disse enhetene ved hjelp av mål- og resultatstyring, noe som i større grad følger prinsippene i ny offentlig styring. Allikevel ser vi at hvordan overgangen mellom de enkelte fasene i langtidsplanprosessen at det bærer preg av resultatsstyring. Det er så godt som ingen innblandes fra politisk ledelse når oppdraget om det fagmilitære rådet er gitt, så gruppen som arbeider med dette kan sees på som fristilt. Allikevel er det ingen form for konkurranseutsetting i dette. Rolleforståelse vektlegges av informantene i alle deler av prosessen. Når Stortinget har ferdigbehandlet planen utarbeides iverksettingsbrevet som bærer sterkt preg av mål- og resultatorientering og det kan med bakgrunn i det sies at dette slår over til å være ny offentlig styring så fort politikken skal iverksettes. Det er liten grad av styring på tvers av enheter, og i denne undersøkelsen har det ikke kommet frem noen omfattende involvering av interesse- og profesjonsorganisasjoner som kunne være tegn på ny offentlig samstyring. Det later til at slik langtidsplansprosessen er organisert er det både sterke elementer av tradisjonell offentlig administrasjon og ny offentlig styring.

Men man kan spørre seg om denne modellen snarere hva Svara ville kalt ny-tradisjonell offentlig administrasjon ved at den inkorporerer elementer fra tradisjonell offentlig administrasjon men også har sterke etiske implikasjoner for korrekt rolleutøvelse.

Tjenestemennene må være lojale mot retningen og ha god forståelse av sine roller ifølge Svara (1985 s 230), og gjennom å anerkjenne tjenestemennenes rolle i strategiutformingen frigjøres det tid til å stake ut retningen. Dette passer godt overens med hva som har kommet frem i undersøkelsen.

7.4 Skillet mellom fag og politikk i langtidsplanarbeidet

Det inntrykket som det sattes igjen med etter denne undersøkelsen er at bevissthet rundt og forståelse for hvilken rolle man har i de forskjellige fasene i prosessen står sentralt. Det har ikke vært uten utfordringer. Men det later til at selv om fasene fra rammeskriv til langtidsproposisjon i stor grad foregår i samme hus og med overlapp av personell, så ivaretas det et skille mellom fag og politikk basert på rolleforståelse. Vi ser tydelige tegn på at aktører orienterer seg uformelt i terrenget for sonene og se hvor langt de kan gå, men det er i denne undersøkelsen ikke avdekket noen tegn på at politikere har forsøkt å overstyre eller båndlegge tjenestemenn. På den andre siden ser vi at tjenestemenn beveger seg langt inn i den politiske sfæren ved å utfordre premisset for arbeidet og således påvirke politikkutformingen og manøvrer i den «lilla» sonen.

Det er betegnende at skillet mellom fag og politikk står langt sterkere mellom politikerne på Stortinget og departementet, og undersøkelsen kunne vært gjentatt med øye for det skillet. I motsetning til i andre land foregår det ingen form for forhandlinger eller avklaringer før regjeringen fremmer proposisjonen. Således kan det kanskje også sies at regjeringen er en uavhengig rådgiver overfor Stortinget. Det vektlegges godt politisk håndarbeid og evne til å se utover partipolitikken for å lykkes med å få igjennom langtidsproposisjonen i Stortinget. Det gjenstår som åpent spørsmål om man for fremtiden kan regne med å lykkes med den samme type forsvarsforlik som har gjort i denne langtidsperioden og at langtidsplanen slik mer eller mindre intakt kan komme seg gjennom Stortinget.

7.5 Hvordan følges langtidsplanen opp?

Denne undersøkelsen har begrenset seg til perioden mellom rammeskrivet til forsvarssjefen og det første iverksettelsesbrevet til Forsvaret. Men sentralt for at det skal være en vellykket langtidsplan er at Stortinget følger opp med bevilgninger i senere års budsjetter. De såkalte

romertallsvedtakene i Stortinget er forpliktende for regjeringen, men det er kun sedvane at Stortingspolitikere lar seg binde av disse (Eivind Vad Petersson, intervju).

Det er en fin balanse mellom ambisjonsnivået og det finansielle nivået. Det skal lite til å rokke ved denne balansen. Langtidsplanen er således sårbar for nye eller endrede politiske målsettinger etter at den er vedtatt (Rune Andersen, intervju).

Videre undersøkelser vil kunne avdekke i hvilken grad både regjeringen og politikere på Stortinget lar seg binde av romertallsvedtakene eller om endrede økonomiske forutsetninger for nasjonen medfører kutt eller distriktspolitiske hensyn ender med å videreføre strukturer som var foreslått nedlagt. Begge deler vil medføre at den skjøre balansen settes ut av spill og at man ikke fullt ut kan dekke vedlikeholdskostnaden av de strukturene man har.

7.6 Svakheter i undersøkelsen

Denne undersøkelsen ville vært styrket om den i større grad hadde inkludert informanter som kunne belyse samspillet mellom politisk ledelse i Forsvarsdepartementet, regjeringen for øvrig og partigruppene på Stortinget. I denne undersøkelsen er det ikke kommet frem noen opplysninger om hvilken kontakt som eventuelt var mellom statsråden og fraksjonen på Stortinget for å sondere terrenget før langtidsproposisjonen ble ferdigstilt. Videre er det ikke sett på de normalt ganske synlige bransje- og profesjonsorganisasjonene som taler Forsvarets sak og representantene for distrikter som vil vinne eller tape på at strukturer endres.

Flere informanter ville også kunne gitt et mer nyansert bilde av prosessen og aktørenes rolle i denne, og opplysninger ville i større grad kunne blitt verifisert eller sågar tilbakevist om informantene ikke husker ting like godt lenger. Særlig burde det blitt gått nærmere inn på hvem som hadde reell innflytelse på innholdet i de endelige dokumentene.

I undersøkelsen er det ikke i særlig grad sett på utarbeidelsen av iverksettingsbrevet og oppfølgingen av denne i etatsstyringen av Forsvaret og øvrige etater i sektoren. Da dette skrivet i stor grad beveger seg ned i administrasjons- og ledelsesfunksjonen ville det vært interessant å se på i hvilken grad politikere involverer seg i styringen og således blir aktører i tjenestemennenes sfære.

7.7 Konklusjon

Vi står igjen med en forståelse av at langtidsplanleggingen i forsvarssektoren er en kompleks prosess som, til tross for at det er mange involverte og har omfattende konsekvenser, i liten grad er formalisert. Forsvarssektoren har organisert seg og løst dette på en unik måte i norsk statsforvaltning. Men til siste slutt er det den gode rolleforståelsen og profesjonsetikk som er avgjørende for å komme frem til et godt resultat alle parter kan enes om. Til grunn for denne profesjonsetikken ligger Knut Dahl Jacobsens (1960) krav til lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet hos byråkrater, og bevissthet rundt de dilemmaene de innebærer. Denne undersøkelsen viser etter min mening at behovet for bevissthet rundt roller og profesjonsetikk bare blir mer og mer aktuelt etterhvert som prosesserer og organisasjonsformer i statsforvaltningen blir mer komplekse.

Litteraturliste

Alford, John, Jean Hartley, Sophie Yates og Owen Hughes (2017): Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction. I *American Review of Public Administration*. Vol. 47 No. 7, p.752-763.

Bjerga, Kjell Inge (2014): *Forsvarspolitik og forvaltningspolitikk? organisering, reformer og militæreksepsjonalisme i Forsvarets sentrale ledelse mellom 1940 og 2003*. Avhandling for graden philosophiae doctor (ph.d.) ved Universitetet i Bergen

Bull-Hansen, Fredrik (2000): Forsvarspolitikken - mål og midler henger ikke på greip. *Aftenposten* 10. desember 2000

Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes (2004): *Norsk forsvarshistorie. Bind 5. 1970-2000. Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide Forlag

Demir, Tansu (2009a): Politics and Administration. *Administrative Theory and Praxis*. Vol. 31 No. 4, p. 502-532.

Demir, Tansu (2009b): The Complementary View: Exploring a Continuum in Political-Administrative Relations. *Public Administration Review*. Vol. 69, No. 5. s. 876-888.

Diesen, Sverre (2011): *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020*. Oslo: Cappelen Damm

Diesen, Sverre (2012): Forord. I Sverre Diesen (red.) (2012) *Strategi – Mellom vitenskap, intuisjon og etikk*. Oslo: Universitetsforlaget

Diesen, Sverre (2018): Mellom fag og politikk. *Dagens Næringsliv* 23. januar 2018

Godal, Bjørn Tore (2003): *Utsikter. Store lille Norge i en ny verden*. Oslo: Aschehoug

Goodnow, Frank J. (1900): *Politics and Administration*. I Jay M. Shafritz og Albert C. Hyde (red.) (2015) *Classics of Public Administration*. Eight Edition. Boston, USA: Cengage Learning

Græger, Nina (2016): *Norsk forsvarspolitik. Territorialforsvar og internasjonal innsats 1990-2015*. Oslo: Scandinavian Academic Press

Grønlie, Tore og Yngve Flo (2009): *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Bind 2. Den nye staten? Tiden etter 1980*. Bergen: Fagbokforlaget

Hermansen, Tormod og Inger Marie Stigen (2013): Ble det en bedre organisert stat? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 90 (3): s 153 – 171.

Huitfeldt, Anniken (2017): Bokanmeldelse. Nina Græger: Norsk forsvarspolitik: territorialforsvar og internasjonal innsats 1990-2015. I *Skandinavisk tidsskrift for internasjonale studier*. Årgang 75, nummer 1, side 92-93.

Jacobsen, Dag Ingvar (1997): *Administrasjonens makt. Om forholdet mellom politikk og administrasjon og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Bergen: Fagbokforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utgave. Oslo: Høyskoleforlaget

Jacobsen, Knut Dahl (1960): Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. I Dag Gjestland, Mariken Vaa, Willy Martinussen (red.) (1984) *Tid for samfunnsforskning: artikler fra Tidsskrift for samfunnsforskning gjennom 25 år*. Oslo: Universitetsforlaget

Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte (2011): *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 2. utgave. Oslo: Abstrakt forlag.

Johnsen, Åge og Hans Christian Garmann Johnsen (2011): Fra endringsledelse til innovasjonsledelse. I Tor Busch, Jan Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (red.) *Modernisering av offentlig sektor: New Public Management i praksis*. Oslo:

Universitetsforlaget, 3. utgave

Osborne, Stephen (2006). The New Public Governance? I *Public Management Review* 8(3). 377-387

Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (2010): Ledelse og styring - teoretisk rammeverk. I Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (red.) (2010): *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget

Lipsky, Michael (1980): Street-Level Bureaucracy: The Critical Role of Street-Level Bureaucrats. I Jay M. Shafritz og Albert C. Hyde (red.) (2015) *Classics of Public Administration, Eight Edition*. Boston, USA: Cengage Learning

Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand and Joseph Lampel (2009): *Strategy Safari: Your Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management*. 2nd ed. New York: The Free Press.

Næss, Øystein Jack (2011): *Langtidsplanlegging i Forsvaret (1988-2008). En studie av prosessen med å utarbeide langtidsplaner i Forsvaret*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Ringdal, Kristen (2013): *Enhet og mangfold*. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Røksund, Arne (2001): Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet. I Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.) (2014) *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Solstrand, Ragnvald (2010): *Langsiktig planlegging i Forsvaret – vitenskap i skjæringspunktet mellom politikk, byråkrati og kommandostyring*. FFI-rapport 2010/01924

Svara, James H. (1985): Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities. *Public Administration Review*. Vol. 45, No 1: s. 221-232.

Svara, James H. (1998): The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration. *Public Administration Review*. Vol. 58, No 1: s. 51-58.

Svara, James H. (2001): The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*. Vol. 61, No. 2: s. 176-182.

Søreide, Ine Eriksen (2014): *Tale om overrekkelse av rammeskriv til forsvarssjefen - ber om fagmilitært råd*. 1. oktober 2014. Forsvarsdepartementet

Tammes, Rolf (2014): Roller og funksjoner i sentraladministrasjonen. I Dag Harald Claes, Knut Heidar og Cathrine Holst (red.) (2014) *Politikk i grenseland. Festskrift til Øyvind Østerud*. Oslo: Universitetsforlaget.

Veiden, Pål (2010): Max Webers idealtipe: Et ordensprosjekt. I Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (red.) (2010): *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget

Weber, Max (1922): *Bureaucracy*. I Jay M. Shafritz og Albert C. Hyde (red.) (2015) *Classics of Public Administration*. Eight Edition. Boston, USA: Cengage Learning

Wilson, Woodrow. (1887): The Study of Administration. I Jay M. Shafritz og Albert C. Hyde (red.) (2015) *Classics of Public Administration*. Eight Edition. Boston, USA: Cengage Learning

Wroldsen, Lars William (2014): Strategi og struktur: skillet mellom politikk og administrasjon. I Åge Johnsen (red.) (2014) *En strategisk offentlig sektor?* Bergen: Fagbokforlaget.

Østerud, Øyvind (red.) (2007): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

Offentlige utredninger, skriv og rapporter

Difi (2008a): *Organisasjonsendringer i staten 1992-2007*. Rapport 2008:3

Difi (2008b): *Direktoratenes faglige rolle*. Rapport 2008:14

Difi (2011): *Hva skjer i departementene?* Rapport 2011:11

Difi (2012): *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. Rapport 2012:7

Forsvaret (2000): *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000. Sluttrapport*.

Forsvaret (2015): *Et forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd*.

Forsvarsdepartementet (2005): *Revidert instruks for forsvarssjefen*. Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 28. november 2003.

Forsvarsdepartementet (2014): *Rammeskriv. Ny langtidsplan for forsvarssektoren - anmodning om forsvarssjefens tilråkning om den videre utviklingen av Forsvaret*.

Forsvarsdepartementet (2015): *Et felles løft. Ekspertgruppen for forsvaret av Norge*.

Forsvarsdepartementet (2016): *Kampkraft og bærekraft. Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017-2020*. Versjon 1.0.

Innst. S. nr. 232 (2001–2002): *Innstilling fra forsvarskomiteen om Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*. Stortinget

Innst. S. nr. 342 (2000–2001): *Innstilling fra forsvarskomiteen om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*. Stortinget

Modalsliutvalget (1970): Innstilling om Den sentrale forvaltnings organisasjon. Fra et utvalg oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon 22. september 1967. Innstillingen avgitt 15. mai 1970.

NOU 2000: 20: *Et nytt forsvar*. Forsvarsdepartementet

Prop. 151 S (2015–2016): *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet

Statskonsult (2007): *Ja vel, statsråd? - Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Statskonsult rapport 2007:27

St.meld. nr. 11 (2000–2001): *Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet

St.meld. nr. 19 (2008–2009): *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet

St.prp. nr. 45 (2000–2001): *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Forsvarsdepartementet

St.prp. nr. 55 (2001–2002): *Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Forsvarsdepartementet

Statsministerens kontor (2015): *Veileder. Om forholdet til Stortinget. Enkelte spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget*

Stortinget (2001): Referat - Møte onsdag den 13. juni 2001 kl. 10

Stortinget (2002): Referat - Møte onsdag den 19. juni 2002 kl. 10