

21. mai 2008

Forsvarssjefens stilling

Stortinget bør se grundigere på forsvarssjefens stilling i det integrerte Forsvarsdepartementet, og avvise forslaget om utflytting av generalinspektørene.

Forslaget i St.prp.nr.48 (2007-2008) om utflytting av generalinspektørene fra Forsvarsstaben har utløst kommentarer om forsvarssjefens stilling mer generelt (Aftenposten 9. mai 2008). Det ville være bra om Stortinget ser litt grundig på dette spørsmålet, for behandlingen da den nåværende ordningen ble vedtatt i 2001 og 2003 var for overflatisk, i proposisjonene så vel som i Stortinget.

Det er ikke slik som diskusjonen hittil har gitt inntrykk av, at det vesentlige valget står mellom en frittstående forsvarssjef (som vi hadde inntil 2003) og en "integrert løsning" hvor forsvarssjefen inngår i Forsvarsdepartementet (som vi har nå). Og det er slett ikke slik at den frittstående løsningen representerte en sterk og uavhengig forsvarssjef, og at den integrerte er en "demokratisk nødvendighet" for å holde forsvarssjefen under kontroll. Begge løsningene har sine fordeler og problemer. Uansett valg av frittstående eller integrert løsning må den konkrete utformingen skje under bevissthet om hvilke hensyn som skal ivaretas. En slik bevissthet er fraværende i de dokumentene Stortinget har fått til behandling. La oss se på hovedtrekkene i problemstillingen. Det vil fremgå at en integrert løsning kan være den beste for dagens behov, men at den nåværende utformingen er meget uheldig og at utflytting av generalinspektørene vil forsterke dette. Som sagt, Stortinget bør ikke la denne saken passere uten en gjennomgående vurdering av organisasjonsforholdene i Forsvarets øverste ledelse.

Den gamle ordningens svakheter

Argumentene mot den gamle ordningen var at den frittstående forsvarssjefens stab, Forsvarets overkommando (FO), var alt for stor for det nye og sterkt reduserte forsvaret, og videre at rutinene for samarbeid mellom departementet og FO var for tungvinte og arbeidskrevende, med meget dobbeltarbeid.

Det ville naturligvis vært mulig å håndtere disse problemene uten en organisasjonsendring, men de nødvendige forandringene i det tilvante ville vært så store at forandringsprosessen ville blitt lang og slitsom. En radikal endring av

organisasjonen må sees som en bedre ramme for gjennomføringen av endringene. Men la oss i fortsettelsen se bort fra hensynet til endringsprosessen, og se litt nærmere på den gamle ordningens svakheter. Et viktig punkt gjelder forsvarssjefens stilling og innflytelse. "En sterk og uavhengig etatssjef og rådgiver" er en karakteristikk som har vært benyttet. Formelt kunne det kanskje se slik ut, men realiteten var annerledes gjennom det siste tiåret før reformen. Til tross for en instruks som tilla forsvarssjefen "alminnelig kommando" – utøvende styring – over Forsvaret som etat, hersket det en meget uklar funksjonsdeling mellom FD og FO. I praksis ble overkommandoen i det daglige instruert i stor detalj fra departementets midlere og lavere nivåer – utenom forsvarssjefen og hans nærmeste medarbeidere. Og rådgiverfunksjonen, som spesielt den politiske opposisjonen til enhver tid er opptatt av? Vel, forsvarssjefen ga sine råd, men hans innflytelse var meget begrenset. Han sto utenfor det løpende arbeidet i departementet, hvor embetsverket ganske egenhendig utarbeidet stortingsdokumentene og instruksene til Forsvaret etter det de oppfattet som "politiske signaler". At departementet tidvis støttet seg til arbeidsgrupper med offiserer avgitt fra overkommandoen, utenfor dennes ansvarslinje, forvirret styringslinjene ytterligere. Kommentering i etterhånd gir som kjent svært begrenset innflytelse, selv for en forsvarssjef. Og stortingspolitikerne? De viste minimal interesse for forsvarssjefens råd. I alle fall brukte medlemmene av Forsvarskomiteen langt mer tid til å lytte til alle tenkelige særinteresser innenfor og utenfor Forsvaret, enn på utdypende gjennomgang med forsvarssjefen. Vi opplevde også i ett tilfelle at hans faglige uttalelser, meget forsiktige men politisk ubekvemme, ble møtt med disiplinær irettesettelse fra Stortinget gjennom dagspressen. Det var på det symbolske plan – ikke på det forsvarspolitiske – at forsvarssjefens uavhengighet ble høyest verdsatt. Alt i alt var det tungtveiende grunner for en reform. En integrert løsning for departementet og deler av overkommandoens funksjoner kan være en god løsning. Men den utformingen som ble valgt er ikke god.

Integrert løsning – kollektivt ansvar ikke holdbart

Det er verd å merke at den gamle ordningen prinsipielt var ganske klar og enkel. Dens svakheter skyldtes utviklingen over tid av ulike former for uheldig praksis som tyngtet og delvis ødela den prinsipielle strukturen. Mot denne bakgrunnen skulle man tro at en ny ordning ville bli lagt opp med spesiell oppmerksomhet rettet mot farene ved uklare funksjoner og ansvarslinjer. Den motsatte vei ble valgt: Man avskaffet funksjons- og ansvarsfordelingen i toppledelsen. Vi skal se hvordan dette kunne skje.

Det integrerte Forsvarsdepartementet er organisert i fem avdelinger, alle med både militære og sivile medarbeidere. De to mest militærfaglige avdelingene har militære sjefer, de øvrige sivile ekspedisjonssjefer. Avdelingssjefene rapporterer til en ledergruppe bestående av departementsråden og forsvarssjefen, samt en sivil og en

militær assisterende departementsråd. Denne løsningen medfører at det ikke eksisterer noen entydig linje fra forsvarssjefen gjennom departementet til Forsvarets utførende ledd (Forsvarsstaben, Fellesoperativt hovedkvarter). Likeledes har ikke forsvarssjefen noe element i departementet som han entydig kan gi premisser for utredning og planlegging. Modellen er ikke ensidig negativ, for den gir forsvarssjefen innpass i det "miljø" i departementet som skal gi de overordnede føringene for arbeidet, noe han ikke hadde før. Men det eksisterer altså ikke noen entydig myndighets- og ansvarslinje fra forsvarssjefen til det forsvaret han etter instruksjonen har "alminnelig kommando" over. Dette er prinsipielt alvorlig, spesielt når man tenker på de mulige konsekvensene av militær virksomhet. I tillegg forsterkes problemene på det praktiske plan av andre forhold: For det første er modellen utformet slik at mange funksjoner som normalt i staten ligger på etatsnivå er trukket inn i departementet. Derved omfatter saksbehandlingen en rekke dagsaktuelle saker, ofte med stort tidspress. Videre utøves det betydelig politisk engasjement i departementets arbeid, delvis også utenom linjestrukturen i embetsverket. Disse forhold har ytterligere svekket den tradisjonelle, skriftlige – og sporbare – saksbehandlingen i departementet, til fordel for en mer administrativ arbeidsform. I sum forsterker dette uklarhetene om forsvarssjefens funksjon, myndighet og ansvar. Det er behov for en justering av organisasjonen for å opprette en klar ansvarslinje fra forsvarssjefen til den etaten han leder og er ansvarlig for. Det kan gjøres ganske enkelt.

De uheldige sidene kan unngås dersom departementet ble organisert med sivile avdelinger som rapporterte til departementsråden, og som tar seg av de sivile saksområdene som forvaltningssaker, sikkerhetspolitikk og budsjettsaker, materiellsamarbeid, osv mens den militært bemannede delen under forsvarssjefens ledelse står for styrkeplanlegging, operasjonsplanlegging, osv. Den militære delen av departementet er således forsvarssjefens stab, og det hersker ingen uklarhet om linjeansvaret i den utøvende funksjonen. Fordelene ved den integrerte modellen ville bevares: Daglig nærhet på ledelsesnivå (politisk, sivilt og militært), og en god ramme for koordinering avdelingene imellom i det løpende arbeidet etter vanlig departementalt mønster. For å opprettholde et tydelig skille mellom det koordinerende samarbeidet og retningsgivende direktiver bør det vurderes om ikke den politiske ledelsen og de sivile og militære topplederne i departementet burde inngå formelt i et forum hvor beslutninger og eventuelle dissenser ble referert. Hensynet til sporbarhet i departementenes arbeid er fortsatt viktig, selv om det synes å ha gått noe av moten.

Generalinspektørene bør bli hvor de er

Proposisjonens forslag om utflytting av generalinspektørene oppgis å være militært begrunnet, men forslaget er ikke kommet fra forsvarssjefen og må antas å være drevet av distriktspolitiske hensyn. Men uansett begrunnelse vil virkningen være å svekke

departementet generelt og forsvarssjefen ganske særlig. Departementet blir svekket ved at den felles øverste ledelsen av Forsvaret svekkes. Det skjer både ved at generalinspektørene som rådgivere og formidlere av forsvarsgrenenes innsikt til både den dagsaktuelle og den mer langsiktige planleggingen forsvinner fra syne, og ved at generalinspektørene taper den daglige omgang i de helhetsproblemstillingene som departementet behandler. Selvsagt vil det innkalles til møter, men det krever ikke fantasi for å forstå at nærheten til kollegene i ledelsen ikke er den samme over 500 eller 1000 km avstand som den er over gangen. Tvilere skal minnes om at hovedargumentet for at forsvarsministeren ikke kan ha kontor på Huseby men må ha det på Akershus, var hensynet til nærhet til regjeringskollegene. 10 min. avstand ble i denne sammenheng ansett som en avgjørende nødvendighet i forhold til 25 min.

Et helt annet forhold er på sikt kanskje det mest alvorlige: Forsterking av forsvarsgrenenes ulike stilling i det politiske miljø. Denne forskjellen, og følgene av den, er redegjort for i Tjodareik (Veien til nedleggelse av Hæren, 26. april 2008). I perspektiv av direkte politisk innflytelse vil flyttingen av generalinspektøren for Hæren til Troms og generalinspektøren for Luftforsvaret til Bodø eller Evenes ha karakter av bortplassering, mens generalinspektøren for Sjøforsvaret i Bergen vil komme hjem til sine egne. Stillingen vil få plass i gullramme innenfor det bredere bergenske og vestlandske selvilde. Trolig vil vi etter hvert se generalinspektøren for Sjøforsvaret opphøyet til en slags forsvarssjef for kyst-Norge, i storartede ytre former og med styrket politisk adgang for Marinens særinteresser, utenom forsvarssjefen og statsråden. Dette vil være et sterkt tilbakeslag for ambisjonen om en helhetlig og effektiv forsvarsplanlegging, den ambisjonen som har vært drivkraften bak det integrerte Forsvarsdepartementet. Grunnløse fantasier? Ikke mer grunnløse enn at risikoen bør unngås. Generalinspektørene bør bli hvor de er. *5*