

4. november 2010

Desintegreert ledelse

Den tilbakevendende diskusjonen om ledelsesmodellen i Forsvarsdepartementet og forsvarssjefens ytringsfrihet speiler et dypere problem.

Fra tid til annen har det dukket opp kritikk og innvendinger mot modellen for såkalt integrert strategisk ledelse (ISL) som ble innført i Forsvarsdepartementet i 2003. Den viktigste innvendingen ble imøtekommet ved en endring i 2009. Da ble de operative ledelsesfunksjonene tatt ut av Departementet og tilbakeført til Forsvarsstaben (som står under forsvarssjefens kommando). Gjenstående innvendinger dreier seg om uklare ansvarslinjer og roller, og (oftest) om forsvarssjefens rett/plikt til å uttale seg offentlig i saker hvor hans syn måtte avvike fra statsrådets.

La gå at det kan være uklart hva som egentlig avgrenser begrepet *strategisk* ledelse. I praksis ligger både styringsdirektivene og rapporteringsplikten mellom Departementet og Forsvarsstaben på et meget detaljert nivå. Viktigere er uklarheten om ansvarslinjene i systemet. Det er ikke offentliggjort noe organisasjonsdiagram som viser ansvarslinjen mellom statsråden og forsvarssjefen for sistnevntes instruksfestede alminnelige kommando. En spesielt viktig del av den alminnelige kommando er naturligvis den operative kommando. I tilfelle den operative ansvarslinjen avviker fra den alminnelige, er det påkrevd at dette er tydeliggjort, gitt de mulige konsekvensene av militær innsats. Kan hende tar jeg nå feil, men det er nærliggende å anta at årsaken til at et diagram for ansvarslinjer ikke er offentliggjort er at det ikke eksisterer, dvs at ansvarslinjene ikke er entydig avklart. Det vil i så fall ikke være det eneste eksempelet på lettvinnt uklarhet mht ansvarforhold i vårt statsstyre, men kanskje det dristigste. Mer kan sies om dette, men jeg skal la det ligge nå, og vende blikket mot ytringsfriheten.

Spørsmålet om hva forsvarssjefen kan og ikke kan si er egentlig ikke så komplisert. Alle vil akseptere at forsvarssjefen ikke kan opptre med "åpenhet" om løpende operasjoner eller i saker som direkte berører militære eller politiske forhold til andre land. Likeledes vil de fleste være enige i at forsvarssjefen, eller en annen etatssjef for den del, ikke kan føre en offentlig polemikk mot sin statsråd, i hvert fall ikke i saker av noen betydning. Derimot må forsvarssjefen kunne uttale seg som fagmyndighet i forsvarplanleggingen. Han ikke bare må kunne, men *bør* redegjøre for tilstanden i Forsvaret, og hvordan han vurderer Forsvarets kapasitet til å håndtere de oppgavene som følger av det forsvarspolitiske oppdraget (bl.a. i Langtidsproposisjonen). Han *bør* redegjøre for det faglige grunnlaget for forslag, for handlingsrommet for gjennomførbare politiske beslutninger. Han må også kunne gi sine anbefalinger om prioriteringer, men på dette punktet kreves det finfølelse mht grensen mellom rent fagmilitære syn og mer partipolitiske vurderinger. Partipolitikk må forsvarssjefen

holde seg unna, og han må også respektere statsrådets ønsker om rimelig hensyn, f.eks. når det gjelder tidspunktet for utspill. Dette er nokså innlysende. Men merk at det som er sagt her på generelt grunnlag om forsvarssjefens ytringsrom vil gjelde uavhengig av hvilken organisasjonsmodell man har for den øverste ledelsen. Hva er så problemet?

Problemet har i utgangspunktet ikke med organisasjonsmodell eller med forståelsen av ytringsrom å gjøre, men har sin rot i at det har oppstått en dyptgående splittelse i virkelighetsforståelse mellom på den ene siden budsjettavdelingen i Departementet og på den andre de som har røtter i den fysiske virkeligheten i Forsvaret. Budsjettfolkene understøtter politikerne (bl.a. med ansvar for stortingsdokumentene), mens forsvarssjefen naturligvis har sin forankring også i den fysiske virkeligheten i organisasjonen. I følge budsjettfolkene er alt nå under kontroll. Situasjonen er vanskelig, men det er en forbigående tilstand. Ved utgangen av 2012 vil det være balanse mellom budsjett og strukturens utgifter. Og, sier budsjettfolkene, i den grad det allikevel skulle være "utfordringer", er det et internt problem i forsvaret, for budsjettforutsetningene for langtidsperioden 2009-2012 vil være oppfylt. – Dette med oppfyllelsen er stadig diskutabelt, men det skal vi ikke fordype oss i nå. Problemet er den delen av resonnementet som skiller behandlingen av budsjettet fra den *kapasitet* budsjettet finansierer. Resonnementet viser at departementet så langt *ikke* er integrert i betydningen å bearbeide sitt fagområde i en samlet ramme. Tvert imot har økonomisk sektortenkning fått en dominerende adgang til den politiske ledelsen. Overivrige embetsmenn og kommunikasjonsrådgivere forsyner statsråden med glansbilder: god budsjettkontroll, glitrende innsats i utenlandsoperasjoner, Europas (eller er det verdens?) mest moderne marine, osv. Ikke noe av dette er feil, men det er ufullstendig i den grad at det blir misvisende, også på et overordnet, politisk plan. Saken er at Forsvaret er underfinansiert, slik at mange av de avdelingene som figurerer i dokumentene har redusert eller slett ingen tilgjengelighet for de innsatsoppdrag Forsvaret nå skal være innrettet for. Hæren er så utmattet av tjenesten i Afghanistan at flere avdelinger hjemme er redusert ved avgivelse av nøkkelpersonell og knapt fungerer som øvingsavdelinger, langt mindre som innsatsavdelinger. Vårt eneste gjenværende batteri med baseluftvern er bare tidvis bemannet. De moderne marinefartøylene tar seg godt ut på papiret, og ved kai, men bemanning, øving, teknisk understøttelse, osv er så svak at tilgjengeligheten for operativ innsats, selv i enklere oppdrag, etter alt å dømme vil være meget sterkt begrenset under de gjeldende budsjettforutsetningene. Med andre ord: vi får mindre *kapasitet tilgjengelig for innsats* ut av budsjettmilliardene enn vi ville fått dersom budsjetteringen ble rettet mot *spesifisert kapasitet* og ikke som i dag mot en spesifisert (og for stor) struktur på papiret. Her er det noe å lære fra utlandet, f.eks. av opplegget i Danmark.

Det er i avstanden mellom forsvaret i budsjettproposisjonen og forsvarets reelle kapasitet vi finner årsaken til uroen for forsvarssjefens ytringsrom. Vi er i en situasjon hvor rene fakta om forsvarets evne og nære utsikter oppleves som politisk belastende fordi beskrivelsene vil fremstå avvikende fra de rosenrøde politiske dokumentene. Det er denne situasjonen må vi komme oss ut av, og da fjerner vi i prosessen også usikkerheten noen har om forsvarssjefens ytringsrom. Det er ikke det integrerte departement som er problemet her. Problemet er snarere at det ikke har lyktes å få i stand en virkelig integrert saksbehandling

som analyserer økonomien ut fra forholdene i markedet. Så har jeg ikke uttalt meg om hvordan man kan bli kvitt denne rotfestede svakheten, men det skjer neppe uten ytre påtrykk. 🍷