

28. januar 2011

Forsvarsdepartementet: Den problematiske modellen

En ny runde om organiseringen av den integrerte ledelsen bør legge prinsipielle vurderinger i bunnen.

Aftenposten har satt kritisk lys Forsvarsdepartementets indre organisasjon og styringskultur. Avisen har brakt artikler om to av sakens mange sider: Forsvarssjefens reelle uavhengighet i faglige spørsmål, og generaladvokatens virkeområde sett på bakgrunn av departementets feilslåtte rettsforfølgelse av en rekke offiserer. Opposisjonen i Stortinget fremmet forslag under budsjettbehandlingen om å få gjennomført en ekstern evaluering av organisasjonen. Det ble nedstemt av regjeringspartiene, så noen omfattende evaluering ligger ikke i kortene. Dette burde ikke hindre en oppklaring av de formelle styringslinjene. Jeg har berørt sider ved organiseringen tidligere¹, - her kommer, med noen gjentakelser, momenter til støtte for en ekstern gjennomgang.

Den sterkeste grunnen er prinsipiell, og ikke direkte knyttet til kritikken som er fremkommet. Den nåværende ordningen ble innført i 2003 etter at Stortinget hadde vedtatt at det skulle innføres *integrert ledelse*, og overlatt til departementet å bestemme den nærmere organiseringen (i samråd med arbeidstakerorganisasjonene). Her står vi ved kjernepunktet. Det er gjennom den praktiske utformingen av organisasjonsmodellen forsvarssjefens rolle reelt er fastlagt, ikke i valget mellom integrert eller atskilt ledelse (se nedenfor). Ettersom rolle-spørsmålet omfatter avgrensning av ansvar, fullmakter og handlingsrom på topplanet i statsstyret, burde det vært utredet av et utenforstående utvalg som grunnlag for Stortingets vedtak. På topplanet bør ingen, og derfor heller ikke Forsvarsdepartementet, overlates å bestemme sin egen makt ved interne disposisjoner². Men utredningen var altså bare intern, og gjennomføringen skjedde uten politisk drøftelse av sakens prinsipielle sider. Derfor er det viktig – av konstitusjonelle grunner – å gjennomføre en uavhengig, prinsipiell og praktisk gjennomgang av organisasjonsmodellen slik den nå fremstår.

I den offentlige debatten fremstilles saken ofte som et valg mellom en selvstendig og sterk forsvarssjef (tidligere modell), eller en underdanig og svak forsvarssjef i den nye, integrerte modellen. Dette er misvisende. Begge modellene har fordeler og farer, - det er utformingen og praktiseringen av modellen som i begge tilfeller definerer forsvarssjefens reelle stilling. Den gamle modellen var prinsipielt ryddig, men den formelle orden var grundig undergravet av prinsipløs praksis. Bl.a. drev departementet detaljstyring direkte inn i Forsvaret, utenom forsvarsledelsen, og Forsvaret bidro til uryddigheten pga elendig økonomistyring. Forsvarssjefen var (og er) formelt etatssjef med "alminnelig kommando"³, men i viktige saker

var han isolert fra departementets saksbehandling. Spesielt merkelig ble det når departementet gjennomførte sentrale utredninger ved hjelp av folk avgitt fra forsvarssjefens stab, men utenfor hans innflytelse. Med fravær av klarhet i linjer og funksjonsdeling ble koordineringen mellom departementet og den tidligere overkommandoen strevsom og ineffektiv, med mye dobbeltarbeid og høyt frustrasjonsnivå på alle hold. (La denne vurderingen stå som en subjektiv øyenvitnerapport.) Et alternativ kunne naturligvis vært å beholde modellen men stramme opp praksis, og tilpasse staber og funksjoner til den nye tids behov. Det ble ikke vurdert. Departementet ønsket en radikal nyordning. Det ble fremholdt – antagelig riktig – at det ville være lettere å innføre et nytt system enn å reformere det gamle. Videre ble det pekt på at flere land, deriblant Storbritannia, hadde en integrerte modell.

Referansen til Storbritannia er interessant med tanke på den praktiske løsningen. Der hadde man (og har) et departement som består av to deler – en militær stab under forsvarssjefen og en sivil under departementsråden. Sikkert reiser det seg noen delikate spørsmål i koordineringen på tvers i dette systemet, men de formelle ansvarslinjene er klare, og funksjonsdelingen noenlunde klar. En slik modell ble imidlertid ikke valgt hos oss. Vår løsning for "integrert strategiske ledelsen" (ISL) er formelt ugjennomsiktig, og det er uklart hvordan den virker i praksis. (Det nevnte øyenvitnets synsfelt er nå begrenset til iakttagelser fra utsiden, med tilsvarende redusert dybdeskarphet.) Noen konturer tegner seg imidlertid:

- **Ansvarslinjer.** Organisasjonsdiagrammet som ligger på departementets nettsted⁴ antyder en kollektiv ledelse i en boks bestående av departementsråd, forsvarssjef og assisterende departementsråd. Forsvarssjefens ansvarslinje for utøvelsen av den alminnelige kommando (dvs. etatstyring inklusiv operativ kommando) fremgår ikke, men det er opplyst muntlig at avdelingssjefene på nivået under "boksen" rapporterer i linje til departementsråden. Dette er ikke godt nok. Ansvars- og rapporteringslinjene må kunne fremstilles i et organisasjonsdiagram, som en første forutsetning for tydelig rolledefinisjon med ansvars- og myndighetsbeskrivelser.
- **Virkelighetsgapet.** Det er åpenbart for alle som følger litt med i forsvarspolitikken at det er oppstått en betydelig forskjell mellom den situasjonen Forsvaret faktisk befinner seg i, og den beskrivelsen av situasjonen som gis i de politiske dokumentene. Etter det offisielle syn er gjennomføringen av fireårsplanen under kontroll, slik at planens mål vil være oppfylt ved utgangen av 2012. I den grad det eksisterer problemer skyldes dette interne disposisjoner i Forsvaret, dvs. forsvarssjefens ansvar. - Tatt i betraktning problemenes omfang og gjennomgripende karakter er det nødvendig å få klargjort hva forsvarssjefens ansvar omfatter. Hvem er ansvarlig for å vurdere hvilken operativ kapasitet forsvaret må ha for å ivareta de politisk fastsatte oppgavene, og hvem er ansvarlig for å vurdere i hvilken grad denne kapasiteten foreligger? Hvor er vurderingene? Det er innholdsløst å snakke om planoppfyllelse uten referanse til slike vurderinger. Departementets gjentatte uttalelse om at slik informasjon blir gitt Stortinget i lukket budsjettføring står ikke til troende, gitt det begrensede formatet for den høringen. Forøvrig er det uholdbart at en slik overordnet vurdering ikke er skriftlig og offentlig. Det er ingen grunn til å holde fast ved opplegget fra den kalde krigen, da forsvarets svakheter var våre best bevarte hemmeligheter.

- **Politiseringen.** I hele statsforvaltningen, og spesielt i departementene, har det skjedd en betydelig "politisering" i de senere år. Embetsverkets lojalitetsplikt tolkes lengre enn tidligere med hensyn til å støtte opp om statsrådets og regjeringens oppslutning og gjenvalg. I dette bildet spiller kommunikasjonsrådgiverne en viktig rolle for å sikre riktig politisk "profilering" av både statsrådets og departementets virksomhet. Dermed gis også snevrere rammer for undersøkelser, rapporter og synspunkter som ikke passer i bildet. Man kan si at det dreier seg om en glidning på skalaen fra informasjon mot propaganda. Det er ingen gitt å se hvordan dette vil utvikle seg videre. Men offentligheten og spesielt det politiske miljø utenfor Forsvarsdepartementet må sikres tilgang til overordnede vurderinger av hvilken kapasitet – dvs. yteevne og tilgjengelighet for oppdrag – Forsvaret kan levere for et budsjett på 35 milliarder kroner. Det vil neppe skje uten at forsvarssjefen pålegges en slik informasjonsplikt.

Styringen av forsvaret på topplanet krever vanskelige avveininger som gjør at løsningen ikke kan bygges på slagordpregede modeller og uformelle rutiner. Det kreves en innretning med tydelige prinsipper i bunnen, og en praktisk utforming som sikrer nødvendige dybde i politiske beslutningsunderlag, klare ansvarslinjer og dokumentert sporbarhet i beslutningsprosesser og gjennomføring.

§

¹ *Desintegrert ledelse*, Tjodareik 4. november 2010

² Det dreier seg om makt til å avgrense og "vinkle" informasjon til Stortinget og opinionen, og om hvem som skal sette premissene for og styre Forsvarets utrednings- og planarbeid på overordnet nivå.

³ "Alminnelig" her i en foreldet betydning: allmenn eller generell

⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/org/organisasjonskart.html?id=406>