

# Integrert strategisk ledelse. Forsvaret mot strømmen!

---

En studie av erfaringer med integrert politisk og militærfaglig strategisk ledelse i Forsvaret, i lys av instrumentelle og institusjonelle perspektiver.

Navn: Lars Omberg

Fag: Organisasjon og ledelse

Avdeling: Avdeling for språk, samfunnsfag og økonomi

Masterutdanningen er gjennomført som et ledd i utdanningen ved Høgskolen i Østfold og er godkjent som det. Denne godkjenningen innebærer ikke at Høgskolen står inne for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Veileder:

Glenn-Egil Torgersen

Høgskolen i Østfold, Halden

Dato: 30. april 2012

# Forord

Arbeidet med denne avhandlingen har vært en krevende, men inspirerende og lærerik prosess der jeg til tider har vært i tvil om jeg skulle komme i land på en god nok måte. Temaet er nok gjort noe mer komplekst og altomfattende enn det jeg innledningsvis hadde en ambisjon om, og således en del frustrasjon over det i avslutningsfasen.

Jeg vil takke min veileder, førsteamanuensis Glenn-Egil Torgersen, som underveis har gitt meg konstruktive tilbakemeldinger, inspirasjon, og oppmuntrende ord i forbindelse med skrivingen av min masteroppgave.

Jeg vil også takke alle de som har stilt opp som respondenter i forbindelse med oppgaven, herunder ansatte i forsvarsdepartementet og utenriks- og forsvarskomiteen på Stortinget. I tillegg vil jeg spesielt takke tidligere forsvarssjef Sverre Disen og Brigader Øyvind Strandman for deres bidrag til oppgaven.

En stor takk rettes også til min arbeidsgiver, Befalets Fellesorganisasjon, for nødvendig tid og øvrig støtte for ferdigstilling av denne oppgaven.

## Sammendrag

Den foreliggende avhandlingen bygger på en kvalitativ studie av dagens integrerte strategiske toppledelse i Forsvaret (ISL), og hvilke erfaringer denne organisasjonsformen har gitt etter å ha virket i snart åtte år. Det ble også stilt tre kvantitative spørsmål for å gi problemstillingen et utfyllende bilde på noen av de sentrale spørsmålene i problemstillingen. ISL er den faglige og politiske toppledelsen i forsvaret, med avdelinger som består av både sivile embetsmenn og offiserer. Den sentrale ideen bak denne integrerte ledelsesmodellen er at forsvarrets ledelse på en og samme tid skal kunne fungere både som et politisk sekretariat for statsråden, og som en strategisk stab for forsvarssjefen. Denne måten å organisere et departement går i mot den generelle utviklingen i statsforvaltningen, der det i større grad etableres frittstående direktorater som er både organisatorisk og fysisk adskilt. Dette bidrar derfor til å gjøre dette til en interessant case.

Et hovedresultat i avhandlingen var mangel på tydeliggjøring av rolle – ansvars og myndighetsforhold. Resultatet stadfester på mange måter bekymringen med sammenblanding av roller slik det av flere ble uttalt ved opprettelsen av ISL i 2003. Det er i tillegg konkludert med at det nødvendigvis ikke er selve samlokaliseringen som er den største utfordringen, men heller den fullintegrerte modellen, herunder prosesser, arbeidsformer, roller og ansvarsforhold, som utgjør de største utfordringene.

Resultatene fra avhandlingen er basert på kvalitative dybdeintervjuer av 13 respondenter. Åtte av respondentene jobber til daglig på ulike nivå i den integrerte ledelsen. Tre av respondentene kommer fra utenriks – og forsvarskomiteen på Stortinget, mens de to siste jobber eller har jobbet i nær tilknytning til ISL i løpet av de siste årene. Respondentene ble intervjuet i form av en pre-strukturert intervjuguide. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført hos den enkelte. Intervjuene er tatt opp med båndopptaker. Det teoretiske grunnlaget for avhandlingen er institusjonell og instrumentell teori, i tillegg til et rammeverk innen styring og ledelse. Det som er nytt med denne masteroppgaven er at den studerer erfaringer, konsekvenser og resultater av integrert strategisk ledelse i forsvaret.

## Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>2</b>
<b>TABELL OG FIGURLISTE</b> .....	<b>5</b>
<b>1. INNTRODUKSJON</b> .....	<b>6</b>
1.1 BAKGRUNN .....	6
1.2 TEMA OG FORSKNINGSMESSIG RELEVANS .....	7
1.3 PROBLEMSTILLING .....	8
1.4 HEURISTISK MODELL .....	10
1.5 AVGRENSNING .....	11
<b>2 TEORETISK RAMMEVERK</b> .....	<b>12</b>
2.1 INNLEDNING .....	12
2.2 INSTRUMENTELL TEORI.....	12
2.2.1 <i>Innledning</i> .....	12
2.2.2 <i>Det hierarkiske perspektivet</i> .....	13
2.2.3 <i>Forhandlingsperspektivet</i> .....	14
2.2.4 <i>Teoretiske forventninger og antakelser</i> .....	15
2.3 INSTITUSJONELL TEORI.....	17
2.3.1 <i>Innledning</i> .....	17
2.3.2 <i>Myteperspektivet</i> .....	18
2.3.3 <i>Kulturperspektivet</i> .....	19
2.3.4 <i>Det politiske (makt) perspektivet</i> .....	20
2.3.5 <i>Teoretiske forventninger og antakelser</i> .....	22
2.4 TEORETISK RAMMEVERK INNEN LEDELSE OG STYRING.....	25
2.4.1 <i>Generelt</i> .....	25
2.4.2 <i>Hva er integrert ledelse?</i> .....	26
2.4.3 <i>Plattform for ledelse i staten</i> .....	28
2.4.4 <i>Ledelse i Forsvaret</i> .....	29
2.4.5 <i>Teoretiske forventninger og antakelser</i> .....	32
2.5 SAMHANDLING – EN MODELL.....	33
<b>3 METODE</b> .....	<b>36</b>
3.1 INNLEDNING.....	36
3.2 VALG AV METODISK TILNÆRMING OG FORSKNINGSDSIGN .....	36
3.3 DET KVALITATIVE UNDERSØKELSESOPPLEGG - KVALITATIVE DATA.....	37
3.3.1 <i>Det kvalitative dybdeintervjuet</i> .....	38
3.3.2 <i>Metodisk analyse</i> .....	41

3.4	VALIDITET OG RELIABILITET.....	42
<b>4</b>	<b>EMPIRISKE RESULTATER.....</b>	<b>44</b>
4.1	PROSESS, MÅL OG AMBISJON MED ISL.....	44
4.2	INTEGRERT STRATEGISK LEDELSE - PRESENTASJON AV FUNN.....	47
4.2.1	<i>Hierarki.....</i>	47
4.2.2	<i>Forhandlinger.....</i>	59
4.2.3	<i>Makt.....</i>	61
4.2.4	<i>Myter.....</i>	63
4.2.5	<i>Kultur.....</i>	65
4.2.6	<i>Ledelse og styring.....</i>	68
<b>5</b>	<b>ANALYSE OG DISKUSJON.....</b>	<b>71</b>
5.1	DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET.....	71
5.1.1	<i>Hierarki: Analyse av empiriske funn.....</i>	71
5.1.2	<i>Forhandlinger: Analyse av empiriske funn.....</i>	75
5.2	DET INSTITUSJONELLE PERSPEKTIVET.....	77
5.2.1	<i>Makt: Analyse av empiriske funn.....</i>	77
5.2.2	<i>Myter: Analyse av empiriske funn.....</i>	79
5.2.3	<i>Kultur: Analyse av empiriske funn.....</i>	81
5.2.4	<i>Ledelse og styring: Analyse av empiriske funn.....</i>	83
5.3	KVANTITATIVE TILLEGGSPØRSMÅL: PRESENTASJON OG ANALYSE.....	87
<b>6.</b>	<b>OPPSUMMERING OG SVAR PÅ FORSKNINGSPØRSMÅL.....</b>	<b>89</b>
6.1	FORSKNINGSPØRSMÅL.....	89
6.2	OPPSUMMERING AV TEORETISK TILNÆRMING.....	94
6.3	KONKLUSJON.....	96
6.4	AVSLUTNING OG VIDERE FORSKNING.....	96
	<b>KILDER OG LITTERATUR.....</b>	<b>98</b>
	<b>VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE.....</b>	<b>103</b>
	<b>VEDLEGG 2: KVANTITATIVE TILLEGGSPØRSMÅL.....</b>	<b>105</b>
	<b>VEDLEGG 3: INFORMANTER.....</b>	<b>106</b>
	<b>VEDLEGG 4: OMFANG INTERVJUER.....</b>	<b>107</b>

## Tabell og figurliste

Figur 1: Heuristisk modell over hovedformål og design for avhandlingen. 10

Figur 2: Utvidet modell for samhandling. 34

Figur 3: Resultater kvantitative tilleggsspørsmål. 87

Tabell 1: The four-frame model (Bolman & Deal: 2003). 27

Tabell 2: Organiseringen av forvarets øverste ledelse 1814-2001. 31

Tabell 3: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til «Hierarki» i ISL 52

Tabell 4: Typiske utsagn fra spørsmål knyttet til  
«læring og utvikling» i ISL. 53

Tabell 5: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til  
"Roller og ansvar" i ISL. 57

Tabell 6: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til  
«Informasjon og kommunikasjon» i ISL. 59

Tabell 7: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til  
"Forhandlinger" i ISL. 60

Tabell 8: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til  
"Makt" i ISL. 63

Tabell 9: Typiske utsagn fra intervjuene fra funn knyttet til  
"Myter" i ISL. 64

Tabell 10: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til  
"Kultur" i ISL. 68

Tabell 11: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til  
"Styring og ledelse" i ISL. 70

## 1. Introduksjon

### 1.1 Bakgrunn

De siste tiårene med ulike omorganiseringer av den norske statsforvaltningen har vært sammensatte, konfliktfylte og komplekse prosesser. Omfattende reformer og fornyelse av den offentlige forvaltningen har vært preget av ulike inntrykk. Det ene er at staten er tradisjonsbundet og preget av motstand mot endringer. Det andre er troen på at gjennomførte og fortsatt pågående reformer skal løse opplevde utfordringer og problemer innen styring, forvaltning og ledelse.

Det ble igangsatt mange ulike reformer på begynnelsen av 2000 tallet, hvorav Forsvaret var en av disse. Nedskjæringer i den operative strukturen, nedbemanning av 5000 årsverk, nedskjæringer innen bygg, anlegg og infrastruktur samt en gjennomgang og slanking av den daværende kommandostrukturen, er noe av det som er gjennomført. Mange vil hevde at Forsvaret har gjennomgått den største reformasjonen i offentlig sektor i nyere tid.

Omleggingen av den strategiske ledelsen inngikk som en del av reformen i Forsvaret. Bakgrunnen for etableringen av den integrerte strategiske ledelsen (ISL) i Forsvaret var nettopp å bidra til å fornye en lite dynamisk, omstillingsvegrende og ineffektiv sektor. Forsvarssjefen og de strategiske funksjoner som lå i forsvarets overkommando (FO), ble integrert i forsvarsdepartementet (FD). Forsvarssjefen skulle fortsatt forbli en synlig etatssjef for forsvarets militære organisasjon. FO ble lagt ned. De funksjonene i FO som ikke var overflødige og ikke skulle overføres til det nye FD, ble flyttet til andre deler av forsvarets organisasjon. Dette skulle gi en betydelig innsparing i FD og FO, og samtidig forbedre evnen til strategisk planlegging, krisehåndtering og internasjonalt samarbeid, særlig i NATO. Det var ikke noe nytt at også Forsvaret på lik linje med andre deler av statsforvaltningen var underlagt politiske myndigheter, men forskjellen fra tidligere på nittitallet var at det var mer snakk om en indirekte politisk styring, der det var knyttet stor respekt til forsvarsledelsens autoritet og kompetanse. Forsvaret hadde tidligere

ikke vært organisert etter direktoratmodellen, og heller ikke underlagt den samme politiske kontrollen. Den gradvise maktoverføringen fra forsvarsledelse til politisk ledelse som fant sted i forbindelse med etableringen av ISL, skjedde med begrenset offentlig interesse og debatt.

## 1.2 Tema og forskningsmessig relevans

Etableringen av den integrerte strategiske ledelsen i Forsvaret (ISL) har siden prosessen ble igangsatt vært kontroversiell og gjenstand for kritikk.

I første rekke er dette en interessant case fordi ISL går mot den generelle forvaltningspolitiske tradisjonen. Det norske styringssystemet har i første rekke utviklet seg med etablering av direktorater, der den politiske utformingen skjer i departementet, mens utøvelsen er lagt til det enkelte direktoratet.

Forsvaret har med etablering av ISL gått i motsatt retning, ved å samlokalisere og integrere den politiske og fagmilitære ledelsen. I tillegg til å være en aktuell forvaltningsmessig case vil effektene av en slik modell ut i fra et generelt organisasjonsteoretisk perspektiv også være interessant å belyse.

Jeg har gjennom mitt arbeid så langt funnet noen tidligere oppgaver innen samme temaområde med ISL og Forsvaret som case, den ene, en masteroppgave, med ett historisk tilbakeblikk på utviklingen innen statsforvaltningen (Austad 2010), samt en hovedfagsoppgave som belyste selve integreringsprosessen i 2001-2002.

(Westersund 2002). I tillegg er det skrevet en masteravhandling som ser på de prosesser som ledet frem til etableringen av ISL (Tvetbråten 2006). Utover dette er det skrevet en bok om *strategisk ledelse i krise og krig* utgitt av fagbokforlaget.

(Dyndal 2010). Her er det flere interessante perspektiver som er relevant for utviklingen av dagens øverste ledelse i Forsvaret.

Meg bekjent er det ikke gjort tilsvarende oppgaver på masternivå med et utsnitt av erfaringer med modellen siden den ble iverksatt.



### **1.3 Problemstilling**

Hensikten med denne oppgaven er å gi en bedre innsikt i de erfaringer man har gjort seg med ISL gjennom snart åtte år.

Utgangspunktet er ikke å konkludere med hva som er riktig eller galt, men å studere et utsnitt av erfaringer med modellen.

Det primære vil være å se på hvordan en modell for integrert ledelse, som på mange måter skiller seg ut fra statsforvaltningen for øvrig, fungerer på godt og vondt.

**Hovedproblemstillingen lyder slik:**

- **Hvilke erfaringer er gjort med integrert styring og ledelse (ISL), som ledelses -, styrings og samhandlingsmodell i Forsvaret?**

I en avhandling med fokus på erfaringer i relasjon til samhandling vil det være sentralt å se på ulike begreper og faktorer som definerer samhandling, ledelse og styring, og som til sammen danner rammen for hvordan dagens samhandling i ISL foregår. I en styringsmodell som har vært omdiskutert med ulike uttalte betente problemstillinger, er det naturlig å se på i hvilken grad de oppsatte ambisjoner og målsettinger med ISL er nådd, og gi en fortolkning av dette.

**Videre legges derfor følgende to hovedforskningsspørsmål til grunn;**

- **På hvilken måte og i hvilken grad er samhandlingen i ISL i samsvar med uttalte målsettinger og ambisjoner?**
- **Har ISL bidratt til bedre styring og kontroll av Forsvaret, eller har modellen kun vært en symbolsk tåkelegging for økt politisk makt og kontroll?**

Hensikten med studien er i det videre å kartlegge i hvilken grad ulike faktorer som hver for seg, eller samlet bidrar til å gi en fortolkning av problemstillingen.

Ut i fra hovedforskningsspørsmålene er følgende spesifikke forskningsspørsmål utledet og strukturert:

### **Spesifikke forskningsspørsmål 1: Makt og innflytelse**

*Har den politiske delen av departementet overstyrt og begrenset handlingsrommet til de militære, og den militære rollen som korrektiv til politisk kurs, er vannet ut?*

*Hva er politiske beslutninger og hva er fagmilitære beslutninger?*

(Samme personer og funksjoner ivaretar begge perspektiver).

### **Spesifikke forskningsspørsmål 2: Ansvar og myndighet**

*Hvordan fremstår dagens ansvarslinjer, rolledefinisjon og myndighetsbeskrivelser?*

*Hvordan fremstår forsvarssjefens innflytelse som øverste militære leder?*

### **Spesifikke forskningsspørsmål 3: Kommunikasjon**

Er forsvarssjefens mulighet til fagmilitær informasjon til befolkningen i realiteten fraværende med bakgrunn i felles informasjonstjeneste?

### **Spesifikt forskningsspørsmål 4: Kultur**

Hvordan påvirkes det daglige arbeidet av forskjellige og ulikt innrettede kulturer, herunder byråkratisk og militær del av forsvarsdepartementet?

### **Spesifikt forskningsspørsmål 5: Struktur**

Dagens struktur i ISL bidrar til uklare roller, ansvars og myndighetsforhold?

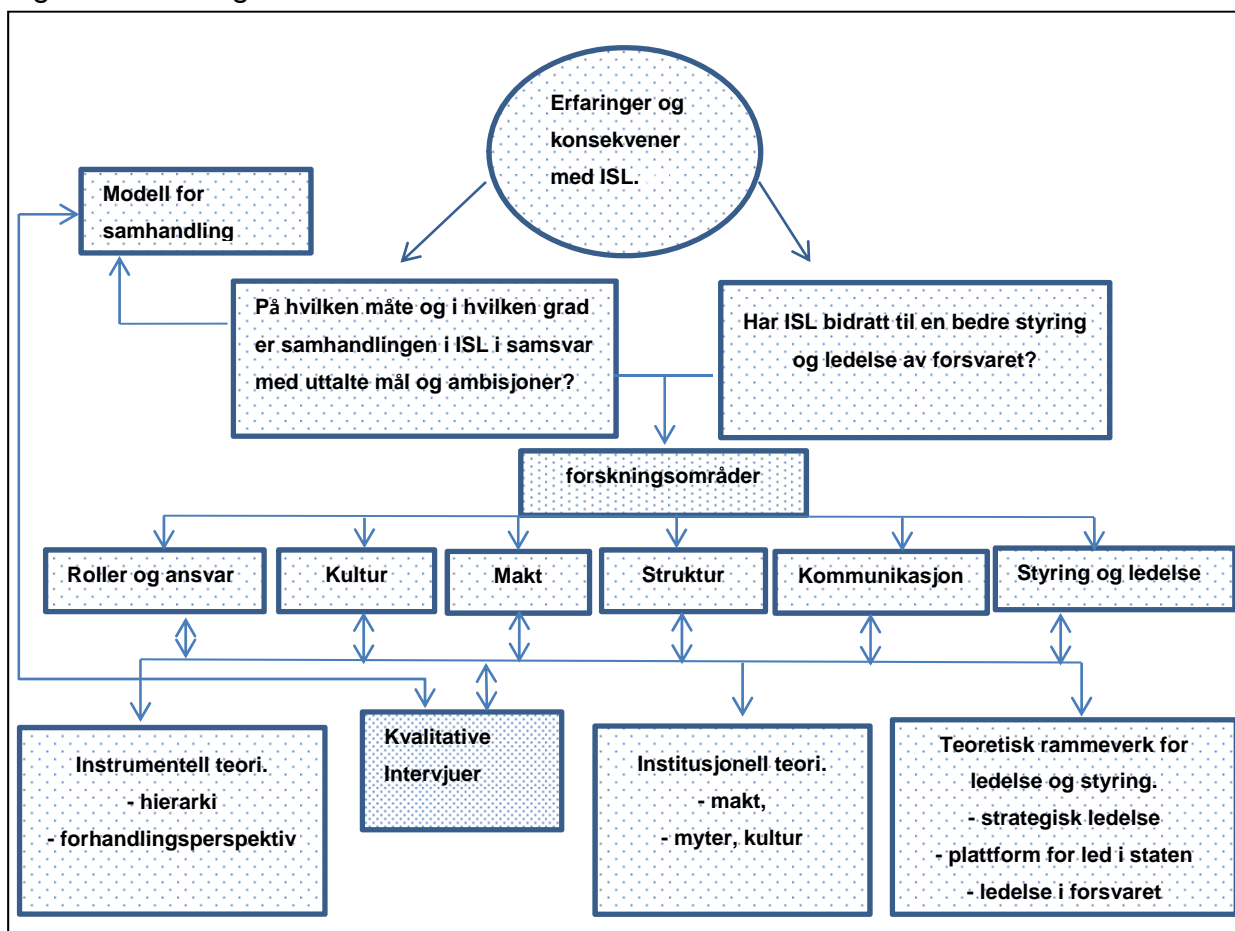
## Spesifikt forskningsspørsmål 6: Styring og ledelse

Forsvaret går “mot strømmen” i forhold til ledelse og styring sammenlignet med mange andre statlige etater som etablerer egne direktorater.

(Hvorfor er dette en bedre løsning for Forsvaret?)

### 1.4 Heuristisk modell

For å billedgjøre hovedformålet, designet og arbeidsmetodikken for avhandlingen er følgende helhetlige modell utviklet.



Figur 1: Heuristisk modell over hovedformål og design for avhandlingen.

Figur 1 er ment å gi et helhetlig bilde av hovedformål og design for avhandlingen.

Pilene er ment å gi en indikasjon på hovedretning på arbeidsmetodikk, fra

hovedproblemstilling, gjennom delproblemstillinger og deretter de utvalgte forskningsområdene. De ulike forskningsområdene ble grunnlaget for søking etter relevant teori og metodikk. Teorien går i en vekselvirkning mellom de ulike forskningsområder, således er det bevegelser i begge retninger mellom disse. Intervjuene er bygget opp og gjennomført omkring de definerte forskningsområdene, og videre gjennom den definerte samhandlingsmodellen for en forståelse av begrepet samhandling.

## **1.5 Avgrensning**

Oppgaven vil i hovedsak ta for seg et utsnitt av nåtidssituasjonen, men videre ta opp i seg eventuelle vesentlige endringer og utvikling de siste årene som er aktuelle for å belyse problemstillingen.

## **2 Teoretisk rammeverk**

### **2.1 Innledning**

For å svare på oppgavens forskningsspørsmål, har jeg benyttet teoretiske perspektiver innen instrumentell og institusjonell teori, i tillegg til utvalgte perspektiver innen ledelse og styring.

Det finnes flere konkurrerende teoretiske skoler innen organisasjonsteorien. Teoriene jeg har valgt å benytte er sammensatt for å få belyst problemstillingen fra ulike sider. Til sammen vil disse teoriene forhåpentligvis kunne utfylle hverandre og gi en totalt sett bedre forståelse i forhold til problemstillingen. Jeg har anvendt teorien med forventninger og antakelser knyttet til avhandlingens hovedforskningsspørsmål og de spesifikke forskningsspørsmålene. Jeg har i det videre benyttet en modell for å gi en forståelse til begrepet *samhandling*.

### **2.2 Instrumentell teori.**

#### **2.2.1 Innledning**

Det instrumentelle perspektivet står sentralt innen organisasjonsteorien. Dette perspektivet forstår organisasjonen ut fra dens beslutningsstrukturer, både de formelle og uformelle. I litteraturen er det to fremherskende perspektiver, en hierarkisk variant, der hovedvekten legges på beslutningshierarkiet i organisasjonen, og en forhandlingsorientert, der hovedvekten legges på de relative maktforholdene mellom aktørene i "spillet" om beslutninger og handlinger. Det instrumentelle perspektivet preges av konsekvenslogikk, der idealet er at alle handlinger er rasjonelle i den betydning at de er det mest effektive alternativet for og nå et mål. Hvilket mål som nås, blir dermed funksjonen av hvem som har størst innflytelse over valgene som gjøres. (Christensen mfl. 2009 )

Pronlemløsning består i å definere forholdet mellom en ønsket og virkelig tilstand  
Å løse problemer innebærer dermed å gjøre denne avstanden så liten som mulig. Et

annet begrep for det samme er *formålstjenlige handlinger*, (Christensen mfl. 2009:35)  
Gjennomføringen av slike handlinger inneholder fire elementer;

- *Mål eller problem; Hva ønsker man å oppnå, og hva er avstanden i forhold til det man har nå?*
- *Alternativer: Hvilke handlinger er mulige?*
- *(Forventninger om) konsekvenser. Hvilke fremtidige konsekvenser i forhold til målene kan følge av hvert alternativ, og hvor sannsynlige er disse konsekvensene – gitt at alternativet blir valgt?*
- *Beslutningsregler. Hvordan skal valget mellom alternativene tas?*  
(Christensen mfl 2009:35)

Den hierarkiske og rasjonelle organisasjonen er ofte betraktet som en maskin. I overført betydning forklarer dette at organisasjonen er skrudd sammen av deler som sammen jobber mot felles mål. I problemstillingens videre analyse om hvordan det samhandles mot felles mål og resultater, vil dette være viktig å se nærmere på.

I det rasjonelle perspektivet skal organisasjonens måloppnåelse sikres med kontroll, hierarki og planlegging. Den formelle strukturen skal definere beslutningsatferd, makt, myndighet og arbeidsdeling. Instrumentell rasjonalitet innebærer å sette sammen handlinger slik at målene nås med mest mulig "resultat" for "minst" mulig ressursanvendelse.

## **2.2.2 Det hierarkiske perspektivet**

I det *hierarkiske perspektivet* betraktes organisasjonen grunnleggende sett ut fra hvordan arbeidsdelingen og koordineringen foregår. Strukturelle forhold har å gjøre med formelle relasjoner, ansvarsdeling, arbeidsprosesser, samarbeid, informasjon, beslutninger og ledelse. Effektivitet, kvalitet og produktivitet er også kjennetegn på hvor godt organisasjonen og strukturene er tilpasset sine oppgaver og omgivelser.

Det er de politiske og administrative lederne som tar beslutninger, definerer problemer og styrer atferden i den strukturelle tankegangen.

Her legges det vekt på mål og kunnskaper om mål-middel sammenhenger hos ledelsen i organisasjonen. (Christensen mfl 2009:34 ).

Selv om den formelle strukturen bidrar til klare begrensninger på det enkelte organisasjonsmedlem`s handlingsalternativer, er den samtidig med på å gi organisasjonen kapasitet til og nå bestemte mål. Dette innebærer at rasjonaliteten til organisasjonen kan styrkes gjennom strukturelle trekk. ( Christensen mfl 2009: 43).

Max weber beskriver den byråkratiske organisasjonsformen som hierarkisk og preget av arbeidsdeling og rutiner. Hierarki innebærer formell over- og underordning mellom ulike formelle vertikale nivåer i organisasjonen.

### **2.2.3 Forhandlingsperspektivet**

Forhandlinger oppstår når to parter med fullstendig eller delvis motstridende interesser skal forhandle seg frem til en løsning. For å kunne etablere et best mulig bytteforhold er det viktig å definere en forhandlingsstrategi som gjør dette mulig. Valg av strategi med utgangspunkt i taktikk, forberedelser og virkemidler som er effektive er vesentlig for å kunne iverksette beslutninger.

Formålet med forhandlinger er å kunne oppnå løsninger man ellers ikke kunne ha fått til på egenhånd. Interessene er de underliggende målene og motivene man har for å gå til forhandlinger. I forhandlinger legger man også grunnlaget for fremtidig *samhandling* med den andre parten. Forhandlingsperspektivet innebærer også at aktører med makt kan påvirke hva organisasjonen skal fokusere på og hvilke mål som prioriteres og hva som nedprioriteres. Motsetningene kan løses på ulike måter, enten gjennom kompromisser eller gjennom at dominerende koalisjoner og aktører bryter gjennom.

Samordning, eller samhandling i utvidet forstand, er i dette resonnementet følgelig resultatet av enten hierarkisk styring eller forhandlinger mellom politiske og faglig administrative ledere. (Christensen og Lægreid 2008). Den formelle strukturen vil

som en følge av dette påvirke aktørenes handlingsmønster og faktiske beslutningsatferd.

#### **2.2.4 Teoretiske forventninger og antakelser**

Med bakgrunn i det instrumentelle perspektivet kan man forvente at etableringen av en fullintegret strategisk ledelse skulle løse opp i de opplevde problemene i lederstrukturen i Forsvaret.

I det instrumentelle perspektivet kan etableringen av ISL sees på som et bevisst valg av en institusjonalisert oppskrift med henvisning til at mange av våre allierte har valgt den samme løsningen. Det som bidrar til å gjøre denne tenkningen utfordrende er at valgte løsning går i mot den etablerte norske forvaltningsmessige tradisjonen i statsforvaltningen for øvrig.

Sett ut fra det instrumentelle perspektivet kan Forsvaret ha adoptert denne valgte løsningen på bakgrunn av de opplevde problemene i Forsvaret frem mot 2000 tallet.

Røvik (Røvik 1998:120) beskriver tre typer tilstander som kan motivere en organisasjon etter en søking av nye oppskrifter:

- *Man kan ha gjort erfaringer som viser at de løsninger som for tiden anvendes i organisasjonen ikke virker slik som forutsatt og /eller ønsket.*
- *Man kan ha fått kunnskap om at "nye" oppskrifter er tilgjengelige, og at dette er løsninger man har grunn til å tro vil virke bedre enn de man nå anvender i organisasjonen.*
- *Det kan ha oppstått grunnleggende endringer i betingelsene for virksomheten som kaller på helt nye løsninger, f.eks. dramatisk markedssvikt teknologiske innovasjoner, omfattende endringer i politiske rammevilkår osv (Røvik 1998; Blomquist 1994:80; Johansen 1994)*

Fundamentet for etableringen av ISL kan forventes var begrunnet med at tidligere modeller med delt løsning ikke fungerte etter sin hensikt. Videre kunne etableringens rasjonale være begrunnet med at våre viktigste allierte har valgt den samme løsningen, og påfølgende at det har vært store omveltninger i den sikkerhetspolitiske



hverdagen som utløste behovet for en ny organisering. I hvilken grad disse forholdene oppleves å være reelt gjeldende snart åtte år etter etableringen av ISL, vil jeg se nærmere i den etterfølgende empirien og analysen.

Røvik (1998) viser til konsept litteraturen, der man generelt snakker positivt for en bestemt organisasjonsoppskrift, der det ofte vises til at disse nokså uproblematisk kan bli raskt implementert og "installert" i de fleste organisasjoner. I ISL var det viktig å få det nye konseptet til å fungere raskt og det var høye forventninger til at dette skulle fungere bra fra et tidlig stadium. Et moderne konsept baserer seg gjerne på et ferdig utviklet verktøy, en samlet "pakke" klar til å bli tatt i bruk, og som følgelig ikke trenger særlig intern bearbeiding før det kan kobles til, tas i bruk, og bli en del av den nye rutinen som gir styrende virkninger på alle aktiviteter i organisasjonen.

I den fellesintegrerte strategiske ledelsen, som dermed kan synes å være adoptert fra andre allierte, fremstår en slik nyorganisering som en «ferdig pakke» som gir forventninger om bedre styring og kontroll, mer helhetlige prosesser og mindre dobbeltarbeid. I dette bildet er det også viktig å gi en forklaringskraft til "både og prinsippet", om at både forsvarssjefen og politisk ledelse får økt innflytelse på de beslutninger som skal vedtas.

I det hierarkiske perspektivet kan man anta og forvente at ISL er en strømlinjeformet organisasjon, sammensatt på en slik måte at makt, myndighet og beslutninger fattes i et åpent og klart definert hierarki. Herunder at ISL fremstår som en klar og definert organisasjon med klare roller, myndighet og ansvarsforhold. Det antas at det er de styrende politiske elementer som gir føringer til forsvarets fagmilitære ledelse basert på uavhengige fagmilitære tilrådninger som igjen danner grunnlaget for de politiske beslutninger. I den den kritikken som er fremsatt mot ISL ligger det allikevel antakelser om at organisasjonen utad fremstår som mer komplisert og ugjennomsiktig, og at det dermed ikke er et så klart og definert skille mellom politikk og fagmilitær ledelse som den formelle strukturen og hierarkiet skulle tilsi.

I et *lærings og utviklingsperspektiv* kan det forventes at det faktisk var viktig å se tilbake på, å lære av ulike organisasjonsformer og tiltak. For ISL, etter åtte år i drift,

ville det være naturlig at det ble fokusert på en gjennomgang for å få status på effekter, utfordringer og mulige forbedringsområder.

I et *forhandlingsperspektiv* kan man anta at forhandlingene i ISL vil være preget av aktører og grupperinger på både faglig og politisk side, der kompromisser i mange sammenhenger sannsynligvis vil være et mulig utfall. Det kan videre være rimelig å anta at mektige aktører i departementet og koalisjoner setter retning og mål som preger forhandlingssituasjonen og de beslutninger som fattes i den daglige samhandlingen.

## **2.3 Institusjonell teori.**

### **2.3.1 Innledning**

Røvik skriver at *"formelle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet"* (Røvik 1998:36).

Det institusjonelle perspektivet setter fokus på de uformelle og uskrevne normene i kulturen, og felles spilleregler i organisasjonen. Noe som vil kunne styre medlemmenes atferd. (Nielsen 2005)

Philip Selznick (1997) hevder at en av indikatorene på at en organisasjon innehar institusjonelle trekk er at organisasjonen blir "infused with value", noe som innebærer at den får en egenverdi som eksisterer uavhengig av dens tekniske resultater. Det anerkjennes at medlemmene handler i samsvar med en "passende logikk" der noen handlinger velges fremfor andre fordi disse ansees å være mer riktige (March og Olsen, 2006). Dette står i kontrast til det mer formelle, og den rasjonelle konsekvenslogikken vi finner i det instrumentelle perspektivet. I en slik tilnærming tar det institusjonelle perspektivet også organisasjonens "indre liv" med i betraktningen

og fremhever betydningen av kultur, historie, symboler og tradisjoner som en motvekt og medvirkende faktor til det rasjonelle.

De teoretiske perspektivene jeg har gjort bruk av, og som faller inn under institusjonell teori er, myteperspektivet, kulturperspektivet og det politiske (makt) perspektivet.

### **2.3.2 Myteperspektivet**

Myte eller “symbol” perspektivet tar utgangspunkt i forestillingen om ulike populære og “tidsriktige” organisasjonsoppskrifter. Symbolperspektivet kan forklares med at det leveres en “pakke” utenfra som både tilbyr en “tidsriktig” problembeskrivelse og samtidig med dette en “tidstypisk løsning”.

I myteperspektivet er man i hovedsak opptatt av verdiene i samfunnet, som i større grad er skiftende. (Christensen mfl. 2009:75)

Symbolperspektivet utfordrer tanken fra det instrumentelle verktøyperspektivet om at ulike populære organisasjonsoppskrifter tilpasses og kobles sammen til en planmessig og logisk rekkefølge. Opp mot dette fremholdes observasjoner av organisasjoner som adopterer oppskrifter som ikke tas direkte i bruk til å koordinere interne aktiviteter. (Meyer og Rowan 1977; Brunsson 1989). De løse koblingene mellom oppskrifter (ideverden) og faktiske aktiviteter (praksisverden) forklares med at institusjonaliserte oppskrifter ikke bare tar utgangspunkt i ønsket om effektivitet i organisasjonen, men også fra eksterne hensyn som legitimitet og identitet for å gi omverden et bilde av en moderne og tidsriktig organisasjon. Når ulike parter i en organisasjon tar til seg nye og tidsriktige oppskrifter som ikke er satt i sammenheng med de oppgaver organisasjonen er satt til, vil det kunne oppstå «løse» koblinger mellom teori, og det som faktisk skjer i organisasjonen. Frikoblingen mellom ytre og indre struktur i organisasjonen blir ofte referert som “organisatorisk hykleri”. (Brunsson 1989)

Symboltilnærmingen baserer seg på at alle organisasjoner stadig blir mer like, og hevder at enkelte oppskrifter for organisering og ledelse gir organisasjonen en økt status i sine omgivelser.

Røvik (Røvik 1998) beskriver det institusjonelle resonnementet, at dersom organisasjon i det ytre tilpasser seg omgivelsene, så er dette kun en tåkelegging av den indre kjernevirksomhet. Organisasjoner kan på tross av strukturlikhet på det formelle plan gjøre et skille med hensyn til den reelle kjernevirksomheten. Dette beskytter og opprettholder svært effektive kjerneprosesser, samtidig som det ytre «fernis» virker symbolsk og gir organisasjonen identitet og legitimitet.

### **2.3.3 Kulturperspektivet**

*Organisasjonskultur forbindes med de uformelle normene og verdiene som vokser frem og har betydning for livet i, og virksomheten til, formelle organisasjoner*  
(Christensen mfl, 2009:53)

I det *kulturelle perspektivet* betraktes organisasjonen, ledelsesform og atferd som symbolske uttrykk for verdier og virkelighetsoppfatninger. Organisasjonskultur kan defineres som felles grunnleggende antakelser, normer og verdier som vi finner blant menneskene i organisasjonen. I disse grunnleggende forventningene finnes oppfatninger av hva som er bra, fornuftig, riktig og galt. Organisasjonsmedlemmene blir på denne måten sosialisert inn i den passende og legitime handlings- og tenkemåten.

Organisasjonen gjennomgår en institusjonaliseringsprosess, hvor etableringen skjer gjennom en stegvis og gradvis tilpasning av indre og ytre press, som former egen identitet og organisasjonskultur. Presset fra de indre og ytre faktorer er beveglige og dynamiske. For å forstå organisasjonenes identitet og hvordan den har utviklet seg, må en gå tilbake og se på hva som kjennetegner den og de ulike forhold ved etableringen, og deretter den videre utviklingen i forhold til erfaringer.

I det kulturelle perspektivet finner vi i tillegg et menneskesyn og en oppfatning av hva som er den rette måten å organisere og lede organisasjonen på.

Organisasjoner sees på som naturlige systemer som har vokst frem over tid og som dermed har drevet frem en særegen organisasjonskultur. Gjennom dette perspektivet gis organisasjonen en definisjon for hva de har vært og hva de er, og ikke nødvendigvis hva de gjør. (Christensen og Lægreid 2002)

Det primære ved organisasjonskulturen i politiske systemer bærer i første rekke preg av balanseforholdet mellom nøytralitet og lojalitet. Dette innebærer at embetsverket skal være lojale overfor den til enhver sittende regjering, men samtidig også være partipolitisk nøytrale. For mye lojalitet vil kunne skape problemer i forhold til et regjeringsskifte, og ny politisk ledelse, for embetsverket skal tjene enhver regjering. For mye nøytralitet vil kunne skape en politisk ufølsomhet, og vil kunne bidra til å hindre politisk ledelse å implementere sin politikk. (Christensen mfl. 2009:65)

### **2.3.4 Det politiske (makt) perspektivet**

Helt siden Max Webers klassiske skrifter om byråkratiet og politikken har forholdet mellom valgte eliter (politikere) og fast ansatte administratorer (byråkrater) vært et aktuelt tema som har opptatt mange.

Et tilbakevendende spørsmål har alltid vært, hvem det er som egentlig har makt. Er det er rimelig å anta at det er de folkevalgte representantene som bestemmer, slik et demokrati ideal vil hevde, eller lever man i en slags tilstand av det Max Weber kalte "byråkratiets diktatur", der de offentlig ansatte byråkratene, spesialistene og teknokratene har overtatt, og får de folkevalgte til å følge sine vurderinger og beslutninger. Undertonen i tilnærmingen har opp gjennom alle år vært den samme, administrasjonen er en nødvendighet, men egentlig også et problem. (Jacobsen 2001)

I det politiske makt perspektivet betraktes organisasjonen som en arena for intern politikk med aktører som har forskjellige mål og interesser, og som ønsker makt og påvirkning. Politiske drivkrefter oppstår hvis det er makt- og interessekamper som har utviklet seg til konflikter og uenigheter som er uheldige for organisasjonen. Slike drivkrefter kan også oppstå hvis det finnes andre og bedre måter å fordele makt, innflytelse og påvirkningsmuligheter på, som kan gi gevinster.

Forslag til endringer kan være knyttet til å endre maktforholdene ved å gjøre endringer i formelle strukturer som igjen gir grunnlag til makt og innflytelse, ved å delegere og omfordele beslutningsmyndighet, og ved å endre beslutningsprosessene. Disse kan for eksempel gjøres mer demokratiske og involverende. Konflikter blir ofte gjenstand for debatt i media, det er kamp om velgerne og de som vinner frem som får mulighet til maktanvendelse.

Den politiske maktstrategien bygger på Bolman & Deals syn (jfr. den politiske rammen) på organisasjoner som en koalisjon, der det er varige forskjeller og knappe ressurser. Videre står konflikter og makt sentralt, det er kjøpeslåing, forhandlinger og det er en kamp om posisjoner.

Christensen og Daugaard (2008:18) beskriver flere typer makt, og skiller mellom fire former for maktutøving:

- *Direkte makt* er makt som finner sted i selve beslutningsprosessen.
- *Indirekte makt* finner sted når man fastsetter dagsorden, for eksempel på et møte. Ulike interessegrupper og koalisjoner kan la være å sette saker på dagorden som innebærer en trussel eller uønsket atferd.
- *Bevissthetskontrollerende makt* er makt som kommer til uttrykk ved at enkeltaktører påvirker andre sine interesser og forestillinger og derigjennom hvordan man legitimt kan fremme disse interessene. Her snakkes det om en bevisst påvirkning med en klart definert hensikt.

Disse tre dimensjonene av maktbegrepet har det til felles at makt blir utøvd i relasjonen mellom ulike aktører. Den siste formen er den *institusjonelle makten*. Den

skiller seg fra de øvrige formene for makt gjennom at den uttrykkes gjennom menneskelig atferd, rutiner, normer, og strategier.

Den strukturelle makten inneholder forestillinger om hvordan ting skal være, hva og hva man kan gjøre, og ikke gjøre. Denne type institusjonaliserte sammenhenger finner vi i daglige rutiner og normer som styrer atferd i sosiale systemer og i de kulturer og myter som finnes i organisasjonen. Disse rutinene og normene regulerer og styrer dermed mye av atferden til mennesker i organisasjonen. De fleste er aksepterte og blir utøvd daglig. Organisasjoner utvikler på bakgrunn av dette ofte sin egen form for maktutøving som foregår innenfor rammene av den interne og særegne kulturen.

### **2.3.5 Teoretiske forventninger og antakelser.**

I det **institusjonelle myteperspektivet** kan man forvente at erfaringer med integrert strategisk ledelse er et resultat av den symbolske tenkningen. Det innebærer at det eksisterer en løs kobling mellom målsettingen og ambisjonene med ISL og det som faktisk skjer til daglig.

Som tidligere nevnt var etableringen av ISL en del av regjeringens fornyelsesprogram for offentlig sektor. Det fremstod som en nødvendighet med en fornyelse av Forsvaret. Dette danner bakteppet for det institusjonelle myteperspektivet. Spørsmålet blir om etableringen av ISL kan forstås i lys av myteperspektivet, og hvorvidt de uttalte ambisjoner om bedre og mer effektive prosesser, mindre dobbeltarbeid og det øvrige mytebelagte språket, var forbundet med et reellt ønske om forbedring, eller om dette bare var et symbolsk «ferniss». Det kan forventes at etableringen av ISL kan sees på som et forsøk på tåkelegging av de faktiske organisasjonsmessige forholdene.

Ulike kritiske søkelys på ISL som videre kan kaste søkelys på det institusjonelle myteperspektivet:

- Uklare ansvarslinjer og myndighetsforhold. Organisasjonens formål og hensikt fremstår uklart for de involverte.
- Virkelighetsgapet. Hvem er egentlig ansvarlig for vurderingen av de operative behov og kapasiteter i Forsvaret – og hvem er ansvarlig for å vurdere om disse kapasitetene faktisk foreligger?
- Politiseringen av Forsvaret. Embetsverkets lojalitet tolkes hele tiden lenger med hensyn til å støtte opp om statsrådets og regjeringens gjenvalg. Her gis det dermed mindre mulighet for blant annet undersøkelser, rapporter og synspunkter som ikke passer inn i det politiske bildet.

I den offentlige debatten som gikk i kjølevannet av etableringen av ISL fikk man opplevelsen av at valget sto mellom en fortsatt sterk og uavhengig forsvarssjef i den delte løsningen, eller en svak og underdanig og fullmaktsløs forsvarssjef i den fullintegreerte løsningen. Begge påstander er mest sannsynlig feil. Begge de to tidligere beskrevne modellene har sannsynlige feil og svakheter, mens det er i selve rolleutøvelsen de ulike antakelser eventuelt vil komme til uttrykk.

Det hevdes at endringsforskning viser et komplisert mønster av ulike effekter hvor noen kan betraktes som forbedringer, mens andre vurderes til å ha hatt en motsatt effekt (Pollitt og Bouckaert 2000). Bakgrunnen for dette kan ligge i løse koblinger mellom strukturelle forhold og organisatoriske handlinger. Dette er i følge Orton og Weick (1990) et kjent problem, og de fremfører at løse koblinger kan føre til at nye strukturelle løsninger i liten grad påvirker organisasjonsmedlemmenes atferd. I ISL kan det forventes at ISL som modell og arbeidsform i liten grad, eller i mindre grad enn ønskelig, påvirker den daglige driften gjennom organisasjonsmedlemmenes atferd. Antakelser og innsigelser kan reflektere en formelt ugjennomsiktig struktur og organisering av ISL som bidrar til å forsterke antakelsen om en tåkelegging av de uttalte mål og ambisjoner.

Argumentasjonen om en mer effektiv organisasjon fra tiden frem mot etableringen av ISL underbygger et behov for ISL til å fremstå som en rasjonell og legitim organisasjon. Dette kan i ettertidens lys sees på som et forsøk på å spre myter om



«god og effektiv organisering», og at dette ville være fornuftig for blant annet å unngå dobbeltarbeid, bedre prosesser med videre.

I et **kulturelt perspektiv** kan det forventes at organisasjonstenkningen og “passende logikk” danner grunnlaget for de verdier og normer enkeltindividet tar med seg inn i den daglige samhandlingen i ISL. Det kan videre antas at aktørene og gruppene i de forskjellige avdelingene, herunder politiske og fagmilitære grupperinger, vil kunne ha forskjellige oppfatninger av hva som er «riktige» og viktige problemer og løsninger på grunn av deres tilhørende ulike kulturer. Et mulig utfall på dette perspektivet kan være at de forskjellige aktørene i fagmilitær og politisk del i ISL vil kunne bevare tidligere organisasjonskultur. Det vil også være et viktig poeng å belyse offiserens inntreden i et kulturelt perspektiv, og hvordan lojalitet og nøytralitet spiller inn i behandlingen og samarbeidet om de ulike saker. Det kan forventes at offiserer i departementet også blir påvirket og utfordret av embetsverkets arbeidsform, med krav om nøytralitet og lojalitet.

Ut i fra **et maktpolitisk** kan det forventes at den fagmilitære ekspertisen retter seg etter politiske signaler. Det kan videre forventes at de fagmilitære tilrådninger er basert på politiske signaler og politisk lojalitet.

I det videre vil det kunne utvikles ulike kulturer, interessekamper og konflikter som er dysfunksjonelle for den strategiske ledelsen og styringen av Forsvaret. Ulike forslag om endringer i ISL kan være knyttet til å endre maktforholdene ved å gjøre endringer i formelle strukturer som gir opphav til makt og innflytelse, i tillegg til å delegere og omfordele beslutningsmyndighet, og ved å endre beslutningsprosessene.

Interessentene i ISL kan deles i tre hovedgrupper, det politiske nivå, embetsverket og de fagmilitære. Det vil åpenbart ligge interessekonflikter mellom alle de tre hovedaktørene. Ulike typer makt vil gjøre seg gjeldende og det kan forventes at det politiske nivået i ISL på vil være førende i de former for makt som utøves i direkte relasjon mellom de ulike ineteressentene.

Den institusjonelle makten kan forventes er sterk i ISL. Her snakker vi om en sterk byråkratisk og politisk kultur som sannsynligvis legger føringer på normer, verdier og

“forventninger” til akseptabel atferd. I tillegg vil det kunne forventes en stor grad av direkte makt i de ulike beslutningsprosessene.

## **2.4 Teoretisk rammeverk innen ledelse og styring**

### **2.4.1 Generelt**

I det teoretiske rammeverket innenfor ledelse og styring vil jeg se nærmere på en definisjon av strategisk ledelse, i tillegg til å se på hvilke ledelsesperspektiver som generelt sett skal ligge til grunn som fundament for styring og ledelse i offentlige virksomheter, herunder plattform for ledelse i staten. Avslutningvis vil jeg se nærmere på den utviklingen som har ført frem til dagens modell for integrert strategisk ledelse. I den videre analysen vil jeg anvende dette rammeverket som utgangspunkt for å svare på den delen av problemstillingen som omhandler ledelse og styring.

Forholdet mellom fag og politikk er et grunn tema i enhver moderne statsforvaltning, fordi en kobling mellom disse er sett på som helt nødvendig i politiske beslutningsprosesser. Det skilles mellom to tilnærminger. I den ene tilnærmingen trekkes det opp formelle grenser mellom det politiske og faglige, slik at en del beslutningsprosesser formelt avpolitiseres. Denne tilnærmingen utgjør utviklingen i Sverige. De siste årene har denne løsningen også vært på ferd fremover i mange andre land.

I tillegg har det vært en framvekst av det som kalles “regulatory agencies” som har fått definert avgjørelsesmyndighet blant annet innenfor tilsynsfunksjoner. Den andre tilnærmingen unngår slike formelle grenser for det politiske ansvaret, idet det erkjennes at faglige og samfunnsmessige vurderinger ofte kan være infiltrert i hverandre. Rollene til deltakerne fra både politisk og faglig del er basert på felles normer om hva som er legitimt i henholdsvis den politiske og faglige dimensjon.

Sammenlignet med den første tilnærmingen åpner dette perspektivet for en mer fleksibel integrering av fag og politikk. ISL er et eksempel på sistnevnte kategori, der

en mer fleksibel tilnærming mellom fag og politikk skulle fremstå som en grunnstamme i økt satsing på internasjonalt samarbeid og krisehåndtering, i tillegg til økt evne til strategisk planlegging.

#### **2.4.2 Hva er integrert ledelse?**

Mange hevder at dagens problemer i ulike organisasjoner skyldes at lederne har for få tanker om hvordan de skal møte utfordringene de står overfor. De lever i selvpålagte tvangstrøyer og klarer ikke å bytte fokus etter situasjonen og problemstilling. Ofte er det vanskelig å se problemstillinger i et nytt perspektiv.

- Å tenke i nye baner (lateral tenkning)
- Å se problemene og utfordringene man står overfor gjennom flest mulig fortolkningsrammer
- Å benytte denne løsningen til å velge løsning etter situasjon

Dette kalles i følge Bolman & Deal (2003) integrert strategisk ledelse og er sannsynligvis den eneste ledelsesfilosofien som alltid vil fungere.

Denne ledelsesteorien har sitt utspring i de fire klassiske fortolkningsrammene til (Bolman & Deal 2003). I tillegg har Bolman & Deal lagt til en femte fortolkningsramme som går på tvers av de første og som til daglig vil være det viktigste styringsverktøyet for enhver leder. Disse fem fortolkningsrammene definerer Bolman & Deal til å være integrert ledelse.

Tabell 1: The four-frame model (Bolman & Deal:2003)

Fortolkningsramme	Omstendigheter hvor rammen er framtrede
Den strukturelle rammen	Klare mål og klar informasjon; godt forståtte årsakssammenhenger, velutviklede teknologier og informasjonssystemer, lite konflikt, lite uklarhet og -usikkerhet, stabil og legitim maktstruktur.
Human resource -rammen	Arbeidstakernes makt er stor eller økende, arbeidstakers kampånd og motivasjon er liten eller avtakende, moderat konflikt og usikkerhet, lite eller moderat uensartethet.
Den politiske rammen	Knappe eller minkende ressurser, mål og verdier i konflikt med hverandre, stor eller økende uensartethet, diffus eller ustabil maktfordeling
Den symbolske rammen	Uklar og flertydige mål og informasjon, dårlig forståtte årsakssammenhenger, lite utviklende teknologier og informasjonssystemer, kulturell uensartethet.

Den *strukturelle rammen* legger vekt på styring og ledelse med klare mål og klar informasjon. Godt forståtte årsakssammenhenger, lite uklarhet og usikkerhet i tillegg til en stabil og legitim maktstruktur.

I *human resource rammen* skal ikke menneskene tilpasses teknologien og organisasjonsstrukturen. Det overordnede målet innenfor denne rammen er å finne en ledelses og organisasjonsform som setter folk i stand til å få jobben gjort samtidig som de trives med den jobben de gjør.

I den *symbolske rammen* betraktes organisasjoner som kulturer som ikke drives av regler, strategier og ledelsesformer, men av ritualer, seremonier, historier, helter og myter.

Den *politiske rammen* har sitt opphav fra statsvitere. Her sees organisasjonen på som en arena hvor ulike interessegrupper konkurrerer om makt og knappe ressurser. Det vil være et konfliktnivå med bakgrunn i ulike interesser, behov og ønsker. Kompromisser og forhandlinger vil også være sentrale kjennetegn i den politiske rammen.

Den *systemanalytiske rammen* går på tvers av de fire andre. Rammens mål er å

sørge for at organisasjonen ikke havner i utakt med omgivelsene, kunden eller de ansatte. Brukes denne rammen riktig vil den gi lederen den informasjonen de fire første rammene ikke er i stand til å gi og gjør det dermed lettere å avgjøre hvilke av de fire første rammene som bør legges til grunn for å løse problemene.

### **2.4.3 Plattform for ledelse i staten**

Plattform for ledelse i staten ble utgitt av Fornyings - og administrasjonsdepartementet i 2008. Ledelsesplattformen beskriver primært det særegne ved statlig lederskap og skal være bygget på statens særpreg, verdigrunnlag og overordnede mål. Lederplattformen er således et viktig redskap for å forstå nettopp det særegne ved statlig ledelse og styring. I dette bildet er gråsonen mellom politikk og fag et sentralt tema, herunder lojalitet mot politiske beslutninger versus faglige vurderinger og råd. Fra plattform for ledelse i staten heter det i den overordnede målsetningen;

- Politiske målsettinger skal gjennomføres til beste for innbyggerne og miljøet i et stadig mer mangfoldig samfunn
- Medarbeidere trenger stimulans og støtte slik at deres samlede kompetanse blir brukt i oppgave-løsningen.
- Det trengs prioriteringsvilje og handlekraft slik at begrensede ressurser kan brukes målrettet og effektivt.

(Plattform for ledelse i staten 2008:5)

Statlige ledere har en plikt til å informere og gjøre kjent konflikter overfor politikerne. Lederne skal foreta kritiske analyser, reise konstruktive motforestillinger og utrede forskjellige løsninger, i tillegg til å foreta gode konsekvensutredninger. Statlige ledere må ha mot, og kravet til lojalitet må ikke binde ledere på en måte som krenker faglig integritet eller hensynet til opplyste og kunnskapsbaserte beslutninger, står det videre i dokumentet.

Ledelse i staten skiller seg på enkelte områder fra ledelse for øvrig innen privat sektor, der det er andre mekanismer som i større grad spiller inn. Eksempler på noen

områder som skiller statlig lederskap fra ledelse i det private kan være at man har et større ansvar for å gå foran med et godt eksempel, tenke helhet, og at man er satt til å forvalte felleskapets midler. Forvaret og forsvarssjefen er en av mange statlige ledere som skal forvalte dette ansvaret.

#### **2.4.4 Ledelse i Forsvaret.**

I Norge har direktorordningen en lang tradisjon. Et av flere sentrale spørsmål i utviklingen av sentralforvaltningen i Norge har vært om det under det enkelte departement skal være egne administrative organer eller direktorater for å gjøre arbeidsoppgaver innenfor departementsområdet. På 1800 tallet kom behovet for en mer fagspesialisert forvaltning. Det var i hovedsak to tilnærminger til dette, enten såkalte "indre direktorater" eller frittstående «ytre fagorganer» på utsiden av departementet. Direktoratene skulle utføre oppgaver av mer rutinemessig karakter og innen områder der det i mindre grad er behov for politiske beslutninger. På den måten skulle det frigjøres kapasitet og ressurser i departementene, for å kunne fungere bedre som sekretariat for politisk ledelse. Direktoratmodellen ble primært etablert for å utvikle ekspertise og faglig spesialisering utenfor departementsrammen for å bidra til å skjerme kunnskapsområder fra en unødig politisering, og gjennom dette legge til rette for en mer langsiktig kompetansesoppbygging. Med bakgrunn i kompetanse og erfaringer som fortløpende vinnes skulle det gis faglige innspill til departementets utforming av overordnede rammer og retningslinjer. Direktoratene skulle ikke minst lage gjennomføringsstrategier og stå for operativ iverksetting av politiske vedtak  
(St.meld nr 35, 1991-92 : 21)

I Graver-kommisjonen står det følgende:

*"Direktoratenes rolle er todelt: De utøver myndighet, samtidig som de er rådgivende overfor departementet. Direktoratene er politisk styrt, men de er ikke politiske. De skal primært ivareta faglige hensyn i oppgaveutførelsen, men de må ha en politisk forståelse" (NOU 2006:14 : 65).*

I forhold til direktoratenes faglige rolle er det ikke noe fasitsvar for hvilke roller som kan tillegges et direktorats organ. I stortingsmeldingen om forvaltningspolitikk står det blant annet følgende;

*«Ved og leggje oppgåver til eigne fagorgan som er skilde ut frå departementa, kan ein verne det faglege sjølvstendet mot påverknad frå dei dagsaktuelle politiske vurderingane som gjerne pregar arbeidet i eit departement. Underliggjande verksemder, til dømes direktorata, er meir skjerma mot den daglege politiske styringa og kan leggje eit meir langsiktig fagleg perspektiv på verksemda si.»*

(Stm.meld.nr. 19, 2008-2009)

I styringen og ledelsen av Forsvaret har man på mange måter gått motsatt vei, ved å integrere og samlokalisere politisk - og fagmilitær strategisk ledelse, og gjennom dette bidratt til muligheten for en økt politisering av Forsvaret. Hvis vi ser de overnevnte momenter i lys av den historiske utviklingen i ledelsen av Forsvaret med mange og omfattende endringer, åpner det seg flere interessante perspektiver. Det mest interessante er hvorfor Forsvaret valgte en helt annen løsning enn det som fortsatt er hovedtendensen i statsforvaltningen for øvrig. Så sent som i 2001 etablerte regjeringen politidirektoratet slik vi kjenner det i dag, riktignok etter en god del diskusjon og debatt.

Tabell 2: Organiseringen av forvarets øverste ledelse 1814–2001.

(Arne Røksund: 2001)

1814-1884	<i>Statsråd og øverstkommanderende samme person (offiser). Ett Arme departement og et Marin departement.</i>
1884-1899	<i>Kommanderende general og kommanderende admiral med staber innordnet i departementene.</i>
1885- 1899-1910	<i>Sammenslåing til ett forsvarsdepartement. Kommanderende general og kommanderende admiral innordnet i departementet, stabene utenfor.</i>
1910-1940	<i>Kommanderende general og admiral med staber utenfor departementet.</i>
1934- 1940	<i>Forsvarsråd for samordning av militær, forsvars- og utenrikspolitisk ledelse Forsvarets overkommando ledet av en forsvarssjef opprettet for felttoget.</i>
1942-1946	<i>Forsvarets overkommando gjenopprettet, ledet av en forsvarssjef.</i>
1946-1961	<i>Forsvarsstab ledet av forsvarsstabssjef. Selvstendige forsvarsgrensjef. Samordning ved sjefsnemd.</i>
1961	<i>Forsvarsstabssjef oppgradert til forsvarssjef (formelt gjeldende fra 1. nov 1963).</i>
1965	<i>Hauge-utvalgets innstilling med forslag om å integrere Forsvarssjefen i Forsvarsdepartementet. Ikke gjennomført.</i>
1968	<i>Forsvarets overkommando vedtatt gjenopprettet.</i>
1970-1987	<i>Samlokalisering av Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando.</i>
1987	<i>Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando geografisk adskilt.</i>
2000	<i>Regjeringen Bondevik vedtok samlokalisering av Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando. Prosessen stanset ved skifte av regjering.</i>
2001	<i>Regjeringen Stoltenberg foreslo i St.prp.nr 45 (2000-2001) å integrere Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando.</i>
2003	<i>Integrert strategisk ledelse implementert. Endelig fullført med nybygg på Akershus festning 2006-2007. Inkludert Generalinspektørene.</i>
2008-20010	<i>Generalinspektørene for sjø, luft og hær flytter ut fra Akershus til respektive hovedkvarter i Bergen, Rygge og Bardufoss.</i>
2011	<i>Generalinspektøren for HV vedtatt flyttet til Terningmoen.</i>

Den historiske oversikten viser at det har vært mange ulike og gjentakende løsninger på organiseringen av forvarets øverste ledelse opp gjennom årene. Dette underbygger argumentasjonen om at ledelse av Forsvaret er forbundet med kompleksitet og ulike meninger opp gjennom tidene.

Grovt kan det skilles mellom tre varianter, den første knyttet til "nærhet", den andre til "avstand" og den tredje, en kombinasjon av disse. Nærhet dreier seg i første rekke om en form for integrert løsning mellom politisk ledelse og den fagmilitære toppledelsen. I disse modellene har det i hovedsak vært en tett kobling, både organisatorisk og strukturelt mellom den politiske ledelsen og den fagmilitære



toppleidelsen. Etter en pause på over 50 år ble denne formen igjen implementert ved ISL i 2003.

I de adskilte modellene, har politisk og faglig ledelse vært fysisk og strukturelt adskilt fra hverandre. Den modellen ble prøvd ut både i 1950 og - 60 årene, og senest i perioden 1987-2003. Den siste modellen var en kombinasjonsmodell, der nærhet på noen områder ble kombinert med avstand på andre områder. Her satt man fysisk samlokalisert, med et klart organisatorisk skille der forsvarssjefen disponerte sitt eget betydelige ledelsesapparat.

Ulike regjeringer har opp gjennom årene skiftet gradvis mellom de ulike modellene. Over tid kan vi se ett mønster, men i noe forskjellige varianter, der de ulike modellene kommer igjen. Endringene kan i noen grad sees i lys av endrede sikkerhetspolitiske utfordringer, i tillegg til rent forvaltningsmessige og styringsmessige trender i samfunnet. Selv om vi kan gjenkjenne ulike modeller, har det gjennomgående tema alltid vært om faget skulle integreres i departementet eller ikke, og derfor har debatten rundt nærhets og avstandsmodellene eksistert helt tilbake til slutten av 1800 tallet frem til i dag.

#### **2.4.5 Teoretiske forventninger og antakelser**

I forhold til det teoretiske grunnlaget er det sannsynlig og anta at ISL som organisasjon primært kan tolkes ut fra Bolman og Deals politiske og til dels symbolske ramme. Det ligger i ISL`s natur at den primært er en politisk organisasjon, og regjeringens sekretariat i forsvarssaker, og sekundært en faglig strategisk stab for forsvarssjefen. På den måten vil det sannsynlig komme til uttrykk en del forhold som kan knyttes til generelle ledelses - og styringsforhold. I forhold til symbolrammen kan det forventes at ISL kun var et middel for å politisere Forsvaret, og i mindre grad for og nå de politiske målsetninger om bedret evne til, *helhetlig ledelse, krisehåndtering og internasjonalt samarbeid*.

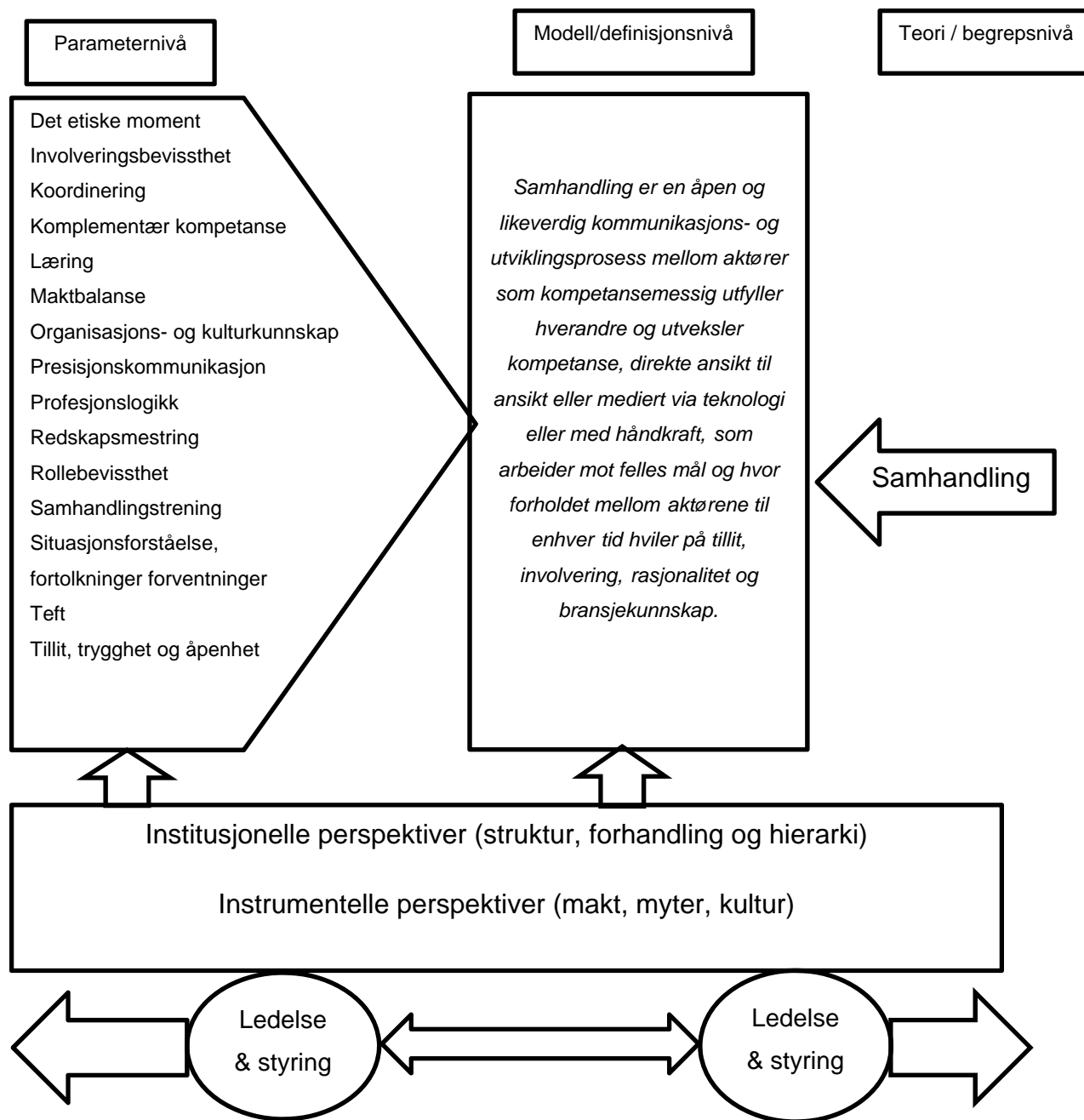
Forsvaret er en del av staten, og det bør dermed være en forventning om at Forsvaret gjennom den strategiske ledelsen forfølger og forvalter de samme

prinsipper for god ledelse som resten av staten er henvist til gjennom plattform for ledelse i staten. I det videre vil det være en forventning om at ISL som styring og ledelsesform vil være en organisasjon som fortsatt vil være i endring, gitt den historiske utviklingen, og fortsatt organisasjonsmessige tilpasninger i Forsvaret. I tillegg er det sannsynligvis tilstrekkelig tvil og kritikk i eksterne omgivelser og samfunnet for øvrig i forhold til selve organisasjonsformen, ikke nødvendigvis strukturen, men arbeidsformer og prosesser for å opprettholde et nødvendig faglig og politisk skille.

## **2.5 Samhandling – en modell**

For å klargjøre begrepet samhandling i relasjon til probemstillingen har det vært nødvendig å se nærmere på en definisjon. Samhandling er ofte brukt for å uttrykke andre begreper som samarbeid, samspill, koordinering, samordning, samvirke og maktbalanse. Det som skiller samhandling fra samarbeid er en ekstra vektleggelse og bevisstgjøring av det komplementære, med tilretteleggelse for utveksling og utnyttelse av deltagernes ulike kompetanse, erfaring, bakgrunn og kultur. Videre vil det være en klargjøring og samordning av dette inn i arbeidet mot et felles mål i en arbeids - eller møteprosess. I samhandling bygges og utvikles felles forståelse med ulik kompetanse og forståelse gjennom underveislæring.

Følgende legges til grunn for forståelse av begrepet samhandling;



Figur 2: Modell for samhandling. Figuren illustrerer en begrepskonstruksjon av samhandling. "Parameternivå" antyder hvilke forutsetninger som må til for at samhandling skal skje, mens "modell definisjonsnivå" gir en kort beskrivelse av hva som menes med begrepet samhandling. (Steiro og Torgersen: 2009) Modellen er utvidet og satt i sammenheng med hovedmål og design for oppgaven.

Fra modellen vil jeg anvende et utvalg av parameterne (indikatorerne) som gjenspeiler forskningsområdene i problemstillingen og valgt teori. Jeg vil ta utgangspunkt i følgende utvalgte samhandlingsindikatorer for å anvende disse som et av flere utgangspunkt i den prestrukturerte intervjuguiden.

- Maktbalanse  
*Fravær av dominans og bevisste maktstrukturer*
- Rollebevissthet  
*Kjenne hverandres roller, funksjon og arbeidsfordeling i prosessen*
- Organisasjons og kulturkunnskap  
*Bevissthet om den organisasjonsstruktur og kultur som befinner seg i organisasjonen*
- Komplementær kompetanse  
*Utfylle hverandre med sin unike kompetanse*
- Situasjonsforståelse, fortolkninger og forventninger.  
*Være bevisst egen bakgrunn, forståelse og fortolkninger av situasjoner, og bidra med dette ved utvikling av felles forståelse og fokus underveis i samhandlingsprosessen. Klargjøre egne forventninger til samhandlingen.*
- Tillit, trygghet og åpenhet  
*Bygg og vis tillit mellom aktørene.*

I tillegg til å gi samhandling en definisjon, er modellen ment å gi et utgangspunkt på helheten i min tilnærming til problemstillingen og ISL som samhandling, styrings og ledelsesmodell. De utvalgte indikatorerne danner således grunnlaget for den videre presentasjonen av data og analyse.

### 3 Metode

#### 3.1 Innledning

Metode er en måte å gå frem på for å samle inn empiri, eller data om virkelighet. Metode kan fremstå som kun et teknisk hjelpemiddel for å samle inn data, men i virkeligheten er dette mer komplisert.

*«Utfordringen er at det finnes en grunnleggende uenighet om hva virkeligheten og sannhet er. Hvordan kan vi vite noe om denne sannheten? Og hvordan bør vi samle inn informasjon for å få en best mulig tilnærming til virkeligheten?»*

*(Dag Ingvar Jacobsen 2010).*

#### 3.2 Valg av metodisk tilnærming og forskningsdesign

I hovedsak skilles det mellom to ulike tilnæringsmåter i valg av undersøkelsesmetode. *Hovedskillet går mellom en induktiv og hypotetisk (eller logisk deduktiv) tilnæringsmåte. (Halvorsen 1993:80).* Den induktive tilnæringsmåten innebærer at man prøver å tilnærme seg en virkelighet man ikke helt kjenner. Hensikten er ikke å prøve holdbarheten av teorier gjennom hypotesetesting, men heller å utvikle begreper om et fenomen, og gjennom dette få en bredere og dypere helhetsoversikt av alle forhold ved fenomenet. Opplegget er dermed fleksibelt og en binder seg ikke til en fast bestemt datainnsamlingsmåte på forhånd.

Den induktive metoden forbindes vanligvis med kvalitative metoder.

*«En hypotetisk deduktiv tilnæringsmåte tar sikte på å vurdere holdbarheten av bestemte teorier gjennom en hypotesetesting, noe som forutsetter en presis problemstilling og at man vet hva det er meningsfylt å innhente informasjon om».*

*(Halvorsen 1993:81)*

I en induktiv tilnærming vil det være en større grad av mulighet til fortolkning av data gjennom nærmere tilgang til den undersøktes fortolkning. Dette i motsetning til den

*deduktive* metoden, som i større grad gir svar på hvordan den undersøkte oppfatter forskerens fortolkning av virkeligheten. Det intensive designet kjennetegnes videre av at man går i dybden på noen få enheter. Vanligvis er enhetene individer eller mennesker. Det sentrale i en slik problemstilling er ofte å få frem en så helhetlig beskrivelse som mulig av et fenomen. Det legges også vekt på å få tak i informasjon om den enkeltes forståelse og fortolkning av et fenomen.

Sett i forhold til min problemstilling, om erfaringer med ISL, og derigjennom ønsket om en mest mulig helhetlig beskrivelse for å få en bredere og dypere helhetsoversikt av alle forhold ved ISL, ønsker jeg å ta utgangspunkt i en tilnærmet induktiv tilnærming. I forholdet mellom fag og politikk, vil det nettopp være interessant å få belyst disse nyansene på en dypere og mer helhetlig måte, enn det ett ekstensivt design ville kunne muliggjøre.

### **3.3 Det kvalitative undersøkelsesopplegg - kvalitative data.**

Den mest vanlige formen for kvalitativ datainnsamling er det individuelle åpne intervjuet. Denne datainnsamlingsmetoden kjennetegnes ved at undersøker og de som blir undersøkt prater sammen i en vanlig dialog. Vanligvis foregår dette intervjuet ansikt til ansikt, eller over telefon eller internett. Det legges ingen eller svært få begrensinger på hva respondenten kan uttale seg om. De data som undersøkeren sitter igjen med skal analyseres videre.

I teorien beskrives det normalt fire former for innhenting av kvalitative data;

1. Individuelt dybdeintervju
2. Gruppeintervju
3. Observasjon
4. Dokumentundersøkelse

(Jacobsen 2011:141)

Jeg har i oppgaven brukt såkalt metodetriangulering, (Jacobsen 2011:135) det vil si at man benytter flere informasjonskilder for å belyse et fenomen. For å få en helhetsoversikt leste jeg innledningsvis ulike offentlige dokumenter,

stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, offentlige utredninger og andre relevante dokumenter.

I tillegg har jeg gjennomgått ulike medieoppslag, avisartikler leserinnlegg og kronikker i forhold til de synspunkter som fremkom i forbindelse med etableringen av ISL i 2003 og i det etterfølgende frem til i dag. Dette har vært viktig informasjon for å belyse saken fra flest mulig ulike sider. I tillegg har det vært viktig kunnskap i forhold til å gjennomføre intervjuene på en mest mulig tillitsvekkende måte.

Man skal i utgangspunktet være kritisk til ytringer gjennom media, blant annet fordi det gir uttrykk for individuelle meninger som raskt kan oppfattes å være forankret i større grad enn det de egentlig er. Så også i forhold til denne problemstillingen der det eksisterer mange ulike agendaer.

For å få et best mulig bilde av samhandlingen i ISL var det behov for å gå dypere inn i problemstillingen ved å foreta kvalitative dybdeintervjuer. Jeg har gjennomført totalt 13 dybdeintervjuer som beskrives nærmere i det etterfølgende.

### **3.3.1 Det kvalitative dybdeintervjuet**

Det åpne intervjuet egner seg når relativt få enheter skal undersøkes og når vi er interessert i hva det enkelte individ sier. ( Jacobsen 2011:142)

I det kvalitative intervjuet står man overfor ulike valg. I ansikt til ansikt intervjuer vil det normalt være lettere å snakke om følsomme tema. Den mest sannsynlige forklaringen på det er at det er enklere å oppnå personlig kontakt når man sitter fysisk overfor hverandre. Det skapes et bedre klima for fortrolighet, enn hva som er mulig å oppnå i et telefonintervju eller via internett. I min undersøkelse var jeg avhengig av fortrolighet, for å kunne få frem mest mulige relevante og troverdige data. Etableringen av ISL var et omdiskutert og følsomt politisk anliggende som det i liten grad har vært mulig å gjøre denne typen undersøkelser på.

For å kunne gå i dybden på min problemstilling har jeg valgt å foreta dybdeintervjuer basert på en pre-strukturert intervjuguide. Fordelen med intervjuer sammenlignet med spørreundersøkelser er at «bortfallet» vanligvis blir mindre, og at forståelsen av

de enkelte spørsmål kan gjøres lettere. Med personlig tilstedeværelse er det enklere å få utdypet de enkelte svar og oppklare eventuelle misforståelser. Under gjennomføringen av mine intervjuer valgte jeg ikke å gjøre kjent selve intervjuguiden på forhånd, av hensyn til at de enkelte svar ikke skulle kunne påvirke hverandre.

I de fleste tilfeller vil det være hensiktsmessig å strukturere intervjuene for i etterkant å kunne analysere dataene på en mest mulig hensiktsmessig og god måte. Kritikken mot å forberede intervjuene i for stor grad er at mulighetene for datainnsamling i for stor grad snevres inn. Pre-strukturering innebærer ikke nødvendigvis at datainnsamlingen lukkes, men heller at enkelte forhold ved intervjuet underlegges en større grad av interesse. Med en intervjuguide er det fortsatt mulig å opprettholde en stor grad av åpenhet. Jeg har valgt å strukturere intervjuene på en slik måte at jeg kommer innom de ulike tema som er relevante i forhold til problemstillingen, og de ulike utvalgte begreper knyttet til definisjonen av samhandling, styring og ledelse.

Hensikten med intervjuene har vært å gå dypere inn i den enkeltes forståelse og erfaring med ISL, derfor har jeg i hovedsak benyttet åpne spørsmål.

I tillegg til de åpne spørsmålene har jeg stilt hver respondent tre kvantitative spørsmål for å fremheve eventuelle tendenser i forhold til målsetning og resultatoppnåelse med ISL. (vedlegg 2, kvantitative spørsmål).

Tre av respondentene valgte og ikke svare på disse spørsmålene, men ønsket heller å utdype de kvalitative svarene innenfor de samme emnområdene.

I tillegg hadde jeg tenkt å stille to øvrige kvantitative spørsmål fra Robinson (1991), om personlig bekymring og kritikk i forhold til arbeidet, og i hvilken grad det som tjener politikken best, generelt er det riktige. Dette var spørsmål ment for å gi en utvidet forståelse til kulturbegrepet i tillegg til å belyse forholdet mellom fag og politikk ved hjelp av en kvantitativ størrelse. Jeg innså etter de to første intervjuene at dette var spørsmål som respondentene ikke klarte å forholde seg til, og jeg unnlot dermed å gjennomføre disse.

Jeg har intervjuet primært militære offiserer og sivilt tilsatte byråkrater i forsvarsdepartementet. I en slik undersøkelse har det vært viktig for meg å få frem



synspunkter på ulike nivå og på tvers av de ulike avdelinger i FD. Jeg har derfor intervjuet både ekspedisjonssjefer, avdelingsdirektører og ordinære saksbehandlere.

For å få et mest mulig helhetlig bilde av situasjonen har jeg også valgt å innhente inntrykk av de som enten har vært sentralt involvert i ISL på et tidligere tidspunkt, eller som i dag samhandler med forsvarsdepartementet (utsideperspektiv). Dette har vært representanter for forsvarskomiteen på stortinget i tillegg til ansatte i forsvarsstaben som samhandler nært med forsvarsdepartementet. I tillegg har jeg intervjuet forrige forsvarssjef, Sverre Diesen, for å få hans erfaringer. Jeg valgte bevisst ikke å intervju dagens forsvarssjef, dette i forhold til hans stilling og følsomheten knyttet til hvor fri han ville kunne være i et slikt intervju.

Hensikten med en slik flerdimensjonal tilnærming er å få belyst de ulike perspektivene og argumentene på en mest mulig helhetlig måte, og da spesielt i lys av at ISL er et politisk system som er helt avhengig av tillit fra resten av samfunnet. I tillegg ville det være interessant å se i hvilken grad det er mulig og forstå eventuelle ulike svar og argumenter i et utvidet perspektiv.

Hvert intervju var av ca 45-50 minutters varighet. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført på den enkeltes kontor for å skape mest mulig trygghet og tillit i intervjusituasjonen. Alle ble stilt spørsmål ut i fra intervjuguiden (vedlegg 1). Det ble i hovedsak stilt åpne spørsmål, og oppfølgingsspørsmål der det var naturlig i forhold til de svar som ble gitt. Jeg valgte å benytte båndopptaker i intervjuene. Bruk av båndopptaker er en fordel i forhold til å skrive ned underveis. Ulempen ved å føre notater er at man på den måten kan risikere å flytte fokus fra samtalen til selve skrivingen. Imidlertid kan en båndopptaker også være forstyrrende i forhold til at respondenten i større grad vil legge bånd på sine uttalelser. For å minimere denne muligheten ble respondentene i forkant av selve intervjuet informert om muligheten til å være anonyme. Generelt har jeg også valgt å anonymisere enkeltuttalelser og sitater i oppgaven, slik at dette ikke kunne spores tilbake til den enkelte. Årsaken til at jeg valgte å anonymisere var å bidra til en mer tillitsfull og åpen dialog under intervjuet, og dermed unngå muligheten for reaksjoner og kritikk fra andre i ettertid. Temaet er i seg selv kontroversielt og politisk følsomt.

Ut i fra gjennomføringen av intervjuene, der enkelte presiserte behovet for å oppklare hva de egentlig hadde sagt og at de ikke ville bli sitert på enkelte uttalelser, viste denne tilnærmingen seg nyttig.

### **3.3.2 Metodisk analyse.**

All insamling av kvalitative data starter med en samling av rådata. Disse dataene må deretter struktureres, noe som innebærer en oppdeling av helheten i mindre enheter. Kvalitativ analyse dreier seg normalt om tre grunnleggende forhold:

- beskrive
- systematisere og kategorisere
- sammenbinde

(Jacobsen 2009:186)

I forhold til de 13 intervjuene som ligger til grunn for min avhandling valgte jeg først å høre gjennom samtlige intervjuer samtidig som jeg noterte ned faktorer i forhold til oppbygningen omkring institusjonelle, instrumentelle, ledelses- og styringsmessige indikatorer. Dette for å danne meg et første inntrykk. I det videre foretok jeg en delvis transkripsjon av alle intervjuer, for å kategorisere innen de samme emneområder. Med en delvis transkripsjon mener jeg å utelate vinklinger som naturlig falt utenfor problemstillingen.

Den pre-strukturerte intervjuguden bidro til å gjøre dette arbeidet på en raskere og enklere måte, selv om dette allikevel ble et krevende arbeid. Temaene i intervjuguiden hadde jeg på forhånd strukturt inn i de ulike teoretiske perspektivene. Allikevel vil det alltid bli en del frem og tilbake under intervjuet som utfordrer dette, så også for meg under disse intervjuene.

Analysen danner deretter grunnlaget for å svare på avhandlingens hovedforskningsspørsmål og påfølgende spesifikke forskningsspørsmål.

### 3.4 Validitet og reliabilitet

***To attain absolute validity and reliability is an impossible goal for any research model”***

*(Le Compte & Goetz 1982)*

Med validitet og reliabilitet forstår vi at de data og den metodikk vi anvender må være gyldig og relevant, samt at den må være pålitelig og troverdig.

Med gyldighet og relevans forstår vi først og fremst at undersøkelsen må være til å stole på. Noen sier at den må være gjennomført på en troverdig måte, en måte som vekker tillit. Undersøkelsen må ikke bære preg av åpenbare målefeil som medfører at resultatet blir feil. En viktig refleksjon kan være, om vi gjennomfører den samme undersøkelsen to ganger, ville vi da fått tilnærmet det samme svaret?

Hoveddelen av dataene i denne undersøkelsen baserer seg på uttalelser fra de som er intervjuet. I tillegg innehar avhandlingen utdrag og kommentarer fra offentlige dokumenter, utredninger, artikler som har vært relevante for å belyse problemstillingen best mulig. Når det gjelder kvalitative intervjuer vil det alltid være ulike forhold som vil kunne påvirke effekten av selve intervjuet. Det kan være effekter ved at man er redd for konsekvenser ved de uttalelser man gir uttrykk for, eller at jeg som intervjuer har en påvirkning på intervjuobjektet. Det kan også være at intervjuobjektet misforstår de spørsmål som stilles.

Jeg har valgt personlig intervju ansikt til ansikt, og gjennom disse intervjuene forsøkt å ivareta reliabiliteten ved å stille mest mulig åpne spørsmål innenfor de områder som er relevante for problemstillingen. Som dokumentasjon og muligheten til å etterprøve de dokumenterte data, er intervjuguiden vedlagt til oppgaven (Vedlegg 1). Selve opptaket av intervjuene er jeg i besittelse av, men vil ikke bli tilgjengeliggjort, hvis det ikke bees spesielt om fra veileder eller høgskolen. Dette med bakgrunn i at informantene er garantert anonymitet i forhold til sine uttalelser. Intervjuguiden ble utformet på grunnlag av problemstillingen og de

definerte forskningsområdene (ref figur 1). Spørsmålene er åpent formulert for å unngå å styre intervjuobjektet i spesielle retninger. Jeg mener derfor at intervjuguiden har både høy grad av validitet og er troverdig i forhold til det som ønskes undersøkt. Når det gjelder bruk av offisielle dokumenter vil det også her kunne være direkte feil i dokumentene, som vil kunne redusere reliabiliteten. Imidlertid er alle benyttede dokumenter og øvrige referanser tilgjengelig i det offentlige rom, og dermed mulige å etterprøve.

## 4 Empiriske resultater

### 4.1 Prosess, mål og ambisjon med ISL.

*«Det presiseres også hva som bl.a. legges i «ledelse av Forsvaret på strategisk nivå», ved at Stortinget fastslår at reformen vil styrke departementets evne til «overordnet planlegging og ledelse», «krisehåndtering» og «internasjonalt samarbeid om forsvars og sikkerhetspolitikk» (Arne Bård Dahlhaug, Oslo 3. mars 2003)*

I forhold til mål og ambisjon med ISL fremhever de fleste at det var behov for en endring fra det som var status på 1990 tallet, med vedvarende økonomisk ubalanse både i forhold til økonomi og styring. Det var vesentlig å få kontroll over helheten i forhold til det uførte Forsvaret var kommet opp i. Mye av problemet lå i følge ulike bakgrunnsdokumenter i at det var for mange «små» sjefer, som hver for seg ikke hadde sitt syn forankret i de politiske realitetene. Det ble således et uhandterlig hele. Forsvaret manglet en samlet strategisk ledelse. Utgangspunktet var derfor behovet for å etablere en sammenhengende og bærekraftig helhet.

Hovedformålet med etableringen av ISL var, i tillegg til det økonomiske, å etablere en mer effektiv organisasjon med effektive prosesser og bedre kvalitet i de beslutningene som skulle tas. Et integrert departement skulle gi mulighet for bedre koordinering og samkjøring i den strategiske ledelsen enn det som var tilfelle i den tidligere delte modellen. Dette skulle videre styrke forsvarssjefens vilkår for effektiv utøvelse av sitt embete, samtidig som det skulle bedre statsrådets muligheter for å fatte beslutninger som er enda bedre militærfaglig fundert enn i dag. Regjeringen førte med dette en "både og" argumentasjon. ISL skulle gi både forsvarssjefen og statsråden bedre mulighet til økt påvirkning, kontroll og styring.

I tillegg skulle evnen til strategisk ledelse, risikohåndtering og internasjonalt samarbeid forbedres som følge av endringen.

*«De omstillinger vi gjorde på 90 tallet førte ikke frem og rant på mange måter ut i sanden(..) vi måtte finne en ny legitimitet(..), vi måtte få fart på en omstilling vi hadde behov for (...) vi satt og arbeidet sekvensielt med dette på hver vår kant. (...)*

*Fordelen med ISL slik det er i dag, er at alle får et mer realistisk utgangspunkt for de råd og forslag som fremmes.» (respondent, Oslo des 2011).*

Uttalelsen understreker behovet for den nødvendige endringen og bakgrunnen for ISL. I det videre understreker også denne uttalelsen at det var for mange «småsjefer» på hver sin kant som ikke hadde et realistisk forhold til de politiske realiteter, og heller ikke hadde kraft til å implementere nødvendige endringer.

Den integrerte løsningen var som nevnt mye omtalt og omdiskutert uten at det kom til noen omfattende samfunnsdebatt. Siden etableringen har det vært enkelte oppslag i media og artikler som setter et kritisk søkelys på ISL som styringsform. Den 16. juli 1999 ble forsvarspolitisk utvalg opprettet, med mandat om å foreta en gjennomgang av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, og ut ifra dette fremme forslag til videreutviklingen av Forsvaret.

Utvalget presenterte to ulike alternativer for utviklingen av forsvarrets ledelsesapparat, en *integrert modell* og en *delt modell*. Den integrerte modellen skulle først og fremst føre forsvarsledelsen inn i departementet. Dette skulle gi en bedre egnet løsning for tilrettelegging av en mer effektiv og fleksibel ledelse, og bedre tilpasset de sikkerhetspolitiske kravene. Dette innebar videre en omfattende endring av det eksisterende ledelsesapparatet. Innenfor den integrerte modellen skulle forsvarssjefen fremdeles fungere som regjeringens - og statsrådets nærmeste militære rådgiver, i tillegg til å være etatsjef. Det ble fremhevet at det var av avgjørende betydning at integrasjonen ikke bidro til å skape uklare ansvarsforhold mellom det fagmilitære og det sivile arbeidsfelt, og ikke virket til å svekke forsvarssjefens posisjon som Norges øverste fagmilitære sjef.

Ifølge representantene som var for den integrerte løsningen, ville forsvarssjefen gjennom økt tilgang til beslutningsmyndighetene i forsvarsdepartementet, styrke sin mulighet for politisk innflytelse ved at de fagmilitære vurderinger fikk følge med gjennom hele beslutningsprosessen. Det var den politiske ledelsen, i kraft av å være forsvarets øverste myndighet, som mest sannsynlig skulle avgjøre hva som

var å anse som "relevante fagmilitære vurderinger". I praksis ville dette bety at politikerne fikk kontroll over hva som skulle prioriteres som sentrale tilrådninger, og forsvarssjefen ville sannsynligvis bli redsuert til en rådgiverfunksjon.

Den delte modellen gikk for å opprettholde det eksisterende skillet mellom departement og forswarets overkommando. De fra utvalget som sto for denne løsningen, mente den var bedre i stand til å ivareta behovet for en politisk uavhengig forsvarssjef, i forhold til at øverste militære sjef ikke skulle representere regjeringen og de politiske synspunkter på vegne av den. Utvalgets medlemmer fra opposisjonen mente at en delt løsning var det alternativet som gjorde forsvarssjefen best i stand til å utøve sin rolle som øverste fagmilitære rådgiver, i og med at han ble stående utenfor departementet. De fryktet at forsvarssjefen ved en integrering ville stå i fare for å miste noe av sin uavhengige posisjon, samtidig som det ble fryktet at han ville tape formell status og gjennomslagskraft i Forsvaret. Dette ville også, som nevnt, være en løsning som gikk i mot den forvaltningspolitiske tradisjonen med fristilte direktorater

*«Det ligger styringsmessige utfordringer i å gi forsvarssjefen to ulike roller. Det er regjeringens syn at disse utfordringene kan håndteres ved at forsvarssjefen forholder seg til forskjellige apparater. Som en del av departementet og forsvarsministerens og regjeringens øverste militære rådgiver forholder han seg til det integrerte sivil-militære byråkrati, som etatssjef for Forsvaret forholder han seg til forsvarsstaben. Forsvarssjefens rolle vil bli regulert gjennom instruksjer, som skal sikre at ordningen virker i overenstemmelse med økonomireglementet og andre bestemmelser for staten». (St.prp.nr. 45 ,2000-2001)*

Forsvarspolitisk utvalg var splittet i henhold til forslagene. Det ble i siste instans opp til regjeringen å vurdere utredningen og selv komme frem til hva den anså som den beste løsningen. Utvalget hadde virket under to regjeringer. Den borgerlige Bondevik I-regjeringen, og arbeiderpartiregjeringen Stoltenberg I.

Det var til slutt Stoltenberg I regjeringen som tok beslutningen om å implementere

en tilnærmet fullintegret strategisk forsvarsledelse. Løsningen ble iverksatt i 2003, ett år før planlagt, men ble først endelig realisert i 2006-2007 med innflyttingen i nytt ledelsesbygg på Akershus festning i Oslo.

## **4.2 Integret strategisk ledelse - presentasjon av funn**

I dette kapitlet presenteres et sammendrag av hovedfunn fra de 13 intervjuene. Kapitlet følger inndelingen til teorikapitlet, innenfor det instrumentelle perspektivet, struktur, hierarki, forhandlinger og det institusjonelle perspektivet, herunder makt, myter og kultur, i tillegg til funn innen ledelse og styring.

De ulike forskningsområdene står i ulik grad i et naturlig og gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. Dermed vil gjentakelser være vanskelig å unngå, men det tilstrebes å holde dette så adskilt som mulig.

### **4.2.1 Hierarki**

*Det er ingen organisering eller struktur som er helt perfekt, det er en myte.  
(respondent, Oslo des 2011)*

Ved å se på de ulike former for struktur som har vært utprøvet i forsvarets toppledelse tilbake til 1800 tallet, er de fleste enige om at det ikke finnes noen perfekt organisasjonsmodell. Alle modeller har sine fordeler og svakheter.

*«Målet var å få en mer demokratisk kontroll over Forsvaret, det forstår og aksepterer jeg, men det ble ikke bra slik jeg ser det nå». (respondent, Oslo des 2011).*

Flere av respondentene er inne på at den overordnede strukturen i utgangspunktet ikke har noen avgjørende betydning for ledelsen og styringen av Forsvaret, men at det i større grad er arbeidsprosessene og måten å jobbe på, som er hovedutfordringen.



Det har vært bevegelser fra ingen, til full integrasjon. Det kan vi se tilbake helt til 1814. Det bygger opp under at det ikke finnes noen perfekt løsning. ISL-lignende organiseringsmodeller har eksistert også i andre deler av statsforvaltningen. Flere av respondentene peker også på at dette har vært en vanlig måte å organisere på internasjonalt. ISL strukturen er dermed ikke så uvanlig mange skal ha det til. Gamle forsvarrets overkommando var en stor og tung organisasjon. Bakgrunnen for etableringen av ISL var et opplevd behov for å ta grep for å få ned det som ble betraktet som en alt for stor ledelsesstruktur i Forsvaret. Et av grepene var å samle ledelseelementene gjennom ISL. Den overordnede begrunnelsen for å etablere ISL strukturen opplevdes som god og nødvendig av de fleste.

*«Jeg startet som tilhenger av integrert strategisk ledelse som en god modell, men har revurdert det. Det handler ikke om kritikk av enkeltpersoner (...). Jeg tror ikke løsningen er bra hverken for forsvarssjefen eller statsministeren. Statsråden kommer svært nær forsvarrets operative virksomhet, ikke i betydningen av at hun styrer soldater i felten, men at hun allikevel blir direkte ansvarlig for det som skjer i min etat, den militære delen av Forsvaret, og ikke bare konstitusjonelt ansvarlig»  
(Sverre Diesen, Aftneposten 25.09 2009, (gjentatt i intervju Oslo, des 2011))*

Som leder av en av avdelingene i forsvarsdepartementet skulle han tjene både etatsjefen og statsråden. Stabsarbeidet til forsvarssjefens militærfaglige råd var det viktigste grunnlaget for det som skulle legges frem for regjeringen høsten 2011. Innstillingen ble fremlagt i desember 2011. Vedkommendes avdeling utformet både forsvarssjefens råd, og deretter på vegne av forsvarsdepartementet, proposisjonen til regjeringen. Det var første gangen man valgte å organisere arbeidet på denne måten, ved at forsvarssjefen skulle benytte en avdeling i forsvarsdepartementet til å utarbeide sine militærfaglige råd. Dette viste seg å være en krevende balansegang, som fordret at man var veldig bevisst sine ulike roller. Arbeidet ble organisert ved at en avdeling skulle lede arbeidet med det militærfaglige rådet, mens den andre seksjonen skulle lede arbeidet med proposisjonen. Samtidig skulle noen av medarbeiderene gå litt på kryss og tvers for å bidra til en helhetlig tilnærming. Det beskrives ved dette at det ble foretatt noen strukturelle grep for å forsøke å skille det

politiske og faglige arbeidet. Dette fungerte meget bra, og var fullt mulig å håndtere. Slik det beskrives, er dette i hovedsak mest utfordrende og krevende for de som leder prosessene på øverste nivå. For saksbehandlerne burde det være lettere å forholde seg til de konkrete arbeidsoppgavene, slik det uttrykkes fra vedkommende. Uttalelsen til Disen og vedkommende sjef i departementet gir et bilde av ulike oppfatninger om hvordan strukturen oppfattes. Begge er enige om at det eksisterer dilemmaer som kan håndteres, men de har hvert sitt utgangspunkt for organisering og struktur. Ledelsen i departementet fremhever at dilemmaene er der, men såfremt man har en ledelse som er bevisst sine roller, både etatsjef og statsråd, vil dette også kunne håndteres også i fremtiden. Spørsmålet som imidlertid må stilles, er om den interne opplevelsen av hvordan denne balansegangen håndteres, skaper nødvendig tillit til forholdet mellom forsvarspolitik og uavhengige militærfaglige vurderinger.

Flere er inne på at mange av de samme effektene ved ISL som struktur kunne vært oppnådd ved kun å samlokalisere forsvarets overkommando og forsvarsdepartementet, og dermed ikke å fullintegre, slik løsningen ble til slutt og fortsatt fungerer i dag. Sannsynligvis ville man da ha unngått mange av de uheldige erfaringer og konsekvenser man nå har fått. Dette ville også muliggjøre en nærmere og tettere dialog på tvers av de ulike ledelseselementene.

Andre er inne på at dagens fullintegreerte løsning tross alt medfører at man unngår en dublering av kompetanse og dermed dobbeltarbeid, slik en av hovedmålsettingene med ISL var. En samlokalisert modell ville ikke gitt de samme konsekvenser vi nå ser i forhold til mer effektive og helhetlige prosesser. Ved en samlokalisert, men organisatorisk adskilt modell, ville man heller ikke kunne tatt ut den samme økonomiske og personellmessige gevinsten som lå i en fullintegrering. Dette er en gevinst som nå kan anvendes til å forsterke den operative strukturen.

ISL som struktur oppfattes til å ha medført en helt eller delvis bevisst politisering av Forsvaret. Strukturen og oppbygningen tilsier og underbygger disse argumentene. Dette er en bevisst politikk fra regjeringens side for å opparbeide seg en større demokratisk kontroll over Forsvaret. Det er imidlertid en klar oppfatning om at dagens ISL organisasjon er en sammenblanding av fag og politikk som har mange

utfordringer og forbedringsmuligheter. I dette ligger blant annet at det ikke er et godt nok skille mellom fag og politikk, og at det i realiteten er de samme personer som utøver saksbehandling for både forsvarssjefen og statsråden.

Ingen av de som er intervjuet ønsker den gamle strukturen tilbake, med store tunge staber som jobbet parallelt, og utredet de samme sakene med betydelig stabskraft på begge steder. Nå i ettertid, når ISL har virket i åtte år, er de fleste enige om at det tidligere var for mange staber med for mange administrative oppgaver, og at det var behov for nytenkning.

*«Utflyttingen av O-staben mener jeg var en riktig avgjørelse. Her kom den militære operative hverdagen litt for nær det politiske apparatet.»*

*(respondent, Oslo des 2011)*

Et av tiltakene som ble oppfattet positivt i forhold til en justering og endring av struktur, var da man i 2009 vedtok utflyttingen av den operative staben fra departementet. Dette ble gjort for å få en større politisk avstand til de daglige og operative oppgavene. Denne avdelingen, slik den var organisert i departementet, medførte at det politiske nivået kom alt for nært de daglige operative militære oppgavene. Dette underbygger også refleksjoner knyttet til hvor godt selve integreringsprosessen ble planlagt på forhånd.

En annen endring som ble gjort i samme tidsrom var nedleggelsen av forsvarssjefens egen informasjons – og kommunikasjonsavdeling, og påfølgende opprettelse av en felles ISL avdeling. Denne løsningen virker ikke etter sin hensikt, slik flertallet av respondentene uttrykker det. Bare effekten og signalet ved en slik endring var uheldig i seg selv. Noen hevder at en slik felles avdeling kunne fungere meget godt, gitt at det er en inndeling, der forsvarssjefen har sine egne talspersoner. Fra de som kjenner dette på innsiden sies det allikevel at alle uttalelser og saker som skal presenteres i media, gjennomgås av den sivile ledelsen i departementet før det blir gitt klarsignal til det budskap som skal fremlegges. Flere ser dette som nok et politisk grep for å forsterke den politiske kontrollen.

Et annet moment i forhold til etablering av ISL som struktur, var argumentet om at den samme løsningen også er etablert hos mange av våre allierte i NATO. England, USA og Danmark er nevnt som eksempler på det. Slik det uttrykkes burde en integrert løsning også kunne ha mulighet til å fungere bra i Norge. Flere av informantene mener imidlertid at Norge ikke kan sammenlignes med slike store nasjoner. Her var, og er, det for mange ulikheter til at dette naturlig kan sammenlignes. Det er eksempelvis helt andre kulturer og andre strukturelle forhold som virker inn. Et eksempel som nevnes er England, og hvordan de militære har en helt annen autoritet og aksept i befolkningen.

*«Forsvarssjefen i England har ofte møter og samtaler med regjeringssjefen. Som tidligere forsvarssjef hadde jeg vel ca tre uformelle samtaler med statsministeren i løpet av mine år som forsvarssjef. Dette illustrerer forskjellen for eksempel fra England, der forsvarssjefen går ut og inn fra Nr 10, nesten daglig»*  
(Sverre Diesen, tidligere forsvarssjef, Oslo des 2011)

Slik Diesen her uttrykker det, var det helt andre forhold, både kulturmessig, men også vesentlige strukturelle ulikheter som gjorde at en slik sammenligning ikke fremstod som spesielt relevant.

Flere er inne på spørsmålet om hvorfor Forsvaret gikk imot det som er utviklingen i statsforvaltningen for øvrig, der det går i motsatt retning med etablering av fristilte direktorater som både fysisk og organisatorisk er skilt ut fra etatene. Helse, justis, olje og fiskeri nevnes er eksempler på dette. En direktoratmodell oppfattes i større grad å gi tillit til det faglige og politiske adskilte systemet, som enhver statlig forvaltning og instans er avhengig av. Andre er inne på at Forsvaret, som statens fremste maktmiddel står i en særstilling, som nettopp nødvendiggjør en tettere kobling mellom det faglige og politiske systemet. I denne sammenheng gis det en sammenligning i forhold til politidirektoratet som ble opprettet så sent som i 2001, omtrent samtidig med vedtaket om etablering av ISL.

Tabell 3: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til «Hierarki»

Spørsmål	Tema	Stikkord
Hva er din opplevelse av strukturen / organiseringen i ISL?	<b>Hierarki – struktur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>det finnes ingen perfekt organisasjonsstruktur</i></li> <li>- <i>strukturendringer underveis</i></li> <li>- <i>uklar struktur ift roller og ansvar</i></li> <li>- <i>manglende plan for helhetlig struktur (ref nevnte endringer)</i></li> </ul>

### ***Arenaer for læring og utvikling***

*«Rett før Harald Sunde ble forsvarssjef, forpliktet han seg til ikke å utfordre den omstridte ordningen med å holde til i samme hus som forsvarsministeren. Utenriks- og forsvarskomiteen vil nå ha Riksrevisjonen til å granske dette ekteskapet.*

*Politikerne mener at departementet valser over den militære ledelsen.»*

(Aftenposten 18. januar 2011)

Det ble i 2011 bedt om en ekstern gjennomgang av ISL. Dette ble nedstemt av regjeringen. Utgangspunktet for forslaget var ikke for å kvitte seg med ISL som struktur, men for å få en gjennomgang av erfaringer og konsekvenser.

*«Det hefter noen vesentlige ulemper ved ordningen slik den er i dag, og en slik evaluering ville satt oss i stand til forbedre de områder som er utfordrende og problematiske i dag». (respondent, Oslo des 2011).*

Respondenten oppfatter dette som en uvilje til å ta inn over seg at ISL som organisasjonsform faktisk er spesiell og at den skiller seg ut fra trenden i statsforvaltningen for øvrig. Det fremheves av andre at det er viktig med kontinuerlig evaluering i alle typer organisasjoner, også ISL, men at dette nødvendigvis ikke bør gjøres eksternt, men heller som en intern prosess.

En av de forbedringsområdene som er registrert er behovet for en bedre opplæring av nyansatte i departementet. Et av tiltakene som vurderes i den forbindelse er å

etablere noe lignende det UD i dag har gjennom sin egen utdanningsinstitusjon, eller eventuelt også å se utdanning i flere departement i en nærmere sammenheng.

En av konsekvensene som fremheves i forhold til læring og kompetanse er et styrket sivilt byråkrati. Slik det var tidligere hadde ikke forsvarsdepartementet mulighet til å etterprøve og ettergå de store og tunge uavhengige militærfaglige utredningene. Når offiserer og sivile byråkrater nå jobber tett sammen med disse prosessene, gir det helt klart en styrket kompetansemessig effekt for det sivile byråkratiet, slik en av respondentene fremstiller det.

Tabell 4: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til "Læring og utvikling» i ISL.

Spørsmål	Tema	Stikkord
Hvilke arenaer er etablert for utvikling og læring?	<b>Læring og utvikling</b>	- i liten grad vilje til evaluering og videreutvikling - fokus på opplæring av nye ansatte - kompetansemessig styrket sivilt byråkrati

### ***Roller og ansvar***

*«Jeg aner ikke hvor det militærfaglige rådet begynner og hvor det politiske tygde budskapet begynner (...) slik det er i dag er dette fullstendig umulig å etterprøve, des gis ingen mulighet for å etterspore det usminkede militærfaglige rådet.  
(respondent, Oslo des 2011)*

Fra en tidligere masteroppgave om forsvarets toppledelse er det hentet uttalelser fra tidligere forsvarssjefer (Kari Tvetbråten 2010).

Et militærfaglig råd er definert av tidligere forsvarssjefer på følgende ulike måter;

- «Råd som er basert på en grundig vurdering av mennesker med militærfaglig bakgrunn»  
(Sigurd Frisvold, 2006)
- «Råd utarbeidet på bakgrunn av alle relevante hensyn, uavhengig av menneskenes kompetanse» (Sverre Diesen 2006)
- «Et militært råd er enhver anbefaling som går til statsråden under FSJs ansvarsområde» (Sverre Diesen, 2009)

Allerede i dette ligger det en ulik oppfatning av roller og ansvar i toppledelsen i Forsvaret. Selv om dette er uttalelser fra tidligere forsvarssjefer er det ingen grunn til å tro at dette har endret spesielt de siste tre årene.

*«Politikken griper i dag inn på et for tidlig tidspunkt i den fagmilitære prosessen, som trekker i tvil troverdigheten i flere beskrivelser av tilstanden i Forsvaret fra departementet.» (respondent Oslo, des 2011)*

Politikerene skal ha det siste ordet i de avgjørelser som fattes, dette fundamentet er alle naturlig nok enige om, men diskusjonen forløper seg til når i prosessen dette bør skje, og at det rendyrkede, militærfaglige rådet må kunne oppleves som sporbart. Slik erfaringene er til nå, er det i forhold til roller og ansvar, for lite armlengdes avstand mellom de politiske og fagmilitære miljøene.

Alle avdelinger i forsvarsdepartementet består i dag av både sivile byråkrater og militære offiserer. Det er en ambisjon og en målsetning at det skal være balanse i sammensetningen av militære og sivile i de ulike avdelingene. Rasjonale bak den integrerte løsningen var også et ønske om større grad av gjensidig utnyttelse av hverandres kompetanse. Departementet skulle tilføres «fersk» militærfaglig kompetanse som skulle utfylle den allerede eksisterende sivile kompetansen i departementet. Noen mener at man i dag i for stor grad legger vekt på behovet for godt sivilt utdannede offiserer, og ikke den «ferske» militærfaglige kompetansen som man i utgangspunktet ønsket.

For å gjøre rollefordelingen mer likeverdig og balansert burde man i mindre grad være opptatt av den absolutte fem års tidsbegrensingen for offiserer, og heller beholde offiserer med «fersk» kompetanse noe lenger i stilling, for dermed å gjøre dem bedre i stand til å lære det byråkratiske håndtverket, og i tillegg tilrettelegge for å utvikle seg innen sitt arbeidsfelt over lengre tid.

Et område som nevnes som spesielt utfordrende i forhold dagens rolle og ansvarsfordeling i departementet, er personell og kompetanseområdet

*«Der har vi aldri fått til den gode kjemien som de har fått til innen de andre områdene(.) Forsvarsstaben har på mange måter blitt noe mer enn en ren gjennomføringsstab.»(respondent, Oslo des 2011)*

Innenfor disse områdene beskrives det at man fortsatt ikke har fått til de samme gode prosessene de har fått til på både økonomisiden og planleggingssiden i departementet. På personellområdet har ikke omstillingen medført de samme endringene. Slik det er i dag er det en oppfatning av at etaten, gjennom forsvarsstaben, innehar mer ressurser enn det som kreves for å være en ren gjennomføringsstab. Innenfor personellområdet eksisterer det dermed fortsatt dublerende personell – og kompetansemiljøer. Her kan det også tyde på en fortsatt underliggende maktkamp mellom byråkratene i departementet, og etaten ved forsvarsstaben på den andre siden. Noen hevder at en slik tilnærming inneholder et skjult ønske om å politisere også dette fagområdet.

Strukturen bidrar ifølge enkelte av respondentene til uklare roller, ansvars og myndighetforhold. Flere er inne på at en av de viktigste forklaringsvariablene til dette ligger i hvordan de ulike avdelingene er organisert, med oppgaver og roller på tvers av oppdrag fra henholdsvis både forsvarssjefen som etatsjef, og statsråden som øverste politiske leder i departementet. Noen er inne på at det er en større utfordring for de sivile byråkratene, enn det er for de militære offiserene å møte noen av disse utfordringene.

En av informantene forklarer dette ved at det generelt sett er et større fokus på egen makt og innflytelse hos de sivile byråkratene, enn det er hos offiserene. Offiserene er



i større grad vant til å tilpasse seg nye omgivelser med oftere jobbeskifter og generelt omskiftelige omgivelser. Samtidig har de en lojalitet mot de oppdrag som til enhver tid gis. I tillegg nevnes det som en faktor at offiserene kun skal jobbe i departementet i maksimalt fem år, som tidligere nevnt, og slik denne tidsbegrensingen fungerer i dag. Dette gjør at offiserene i større grad konsenterer seg om nåsituasjonen for å gjøre en best mulig jobb i den perioden de skal være der.

De fleste konkluderer med at rolleforståelsen fortsatt ikke har satt seg godt nok i ISL, og at det fortsatt er et forbedringspotensiale innenfor forståelsen av oppgaver, ansvar og myndighetsforhold. Et forhold som nevnes spesielt i forhold til en uheldig rollefordeling er at generalinspektørene (GI) ble flyttet ut av Oslo. Dette ble også vurdert og forkastet av statsråd og regjering så sent som i 2001 (Stoltenberg 1).

*«En utflytting av generalinspektørene står således i motsetning til hele tankegangen bak de siste fem årenes utvikling i retning av en integrert strategisk forsvarsledelse med samlokalisering mellom forsvarsstab og departement.»*

*(Tidl, forsvarssjef, Sverre Diesen notat (anbefaling) til forsvarsministeren 29. januar 2008)*

Selv om generalinspektørene formelt ikke tilhørte det integrerte departementet, men forsvarsstaben, var de en del av forsvarssjefens strategiske ledergruppe. Det opplevdes som helt nødvendig med en nær og god dialog med forsvarssjefen for å kunne styre Forsvaret på en mest mulig helhetlig måte. Det antydes at generalinspektørene i dag er mer på reise til Oslo og andre steder for møtevirksomhet, enn de er på sitt faste arbeidssted. Det fremheves at generalinspektørene har et tosidig ansvar, de skal bidra til helheten samtidig som de også skal bringe tilbake de helhetlige tankene til egen forsvarsgren.

Det presenteres to sentrale hensyn som er viktige i forhold til helhetlig strategisk ledelse, i relasjon til utflyttingen av generalinspektørene. Forsvarssjefen har mistet den daglige interaksjonen med sine nærmeste fagmilitære rådgivere som kunne sørge for en bedre likevekt i forhold til embetsverket og den politiske ledelsen. Det andre perspektivet er at Gi'ene i dag i større grad har blitt talsmenn for egen forsvarsgren, fremfor helhetstenkere, som nettopp var rasjonalet bak hele

etableringen av ISL. Dette bidrar ifølge noen til en redusert mulighet for forsvarssjefen til å tenke helhetlig og strategisk, slik han er pålagt gjennom ISL.

Utflyttingen har også hatt gode grunner ved seg i forhold til at Gi'ene i større grad er nærmere og kan styre egen forsvarsgren, men som en områdetillitsvalgt i Befalets Fellesorganisasjon (BFO) uttalte det i forbindelse med en konferanse:

*«det hjelper lite å flytte ut generalinspektøren hvis han ikke engang tar turen ned på kaia for å snakke med personellet sitt (OTV BFO, Lillestrøm mars 2012 )»*

Spørsmålet flere av respondentene stiller seg er, *«hvilken reell effekt har utflyttingen av generalinspektørene hatt?»*. Dette åpner også spørsmålet om utflyttingen var en ren symbolikk, for i enda større grad å redusere forsvarssjefens mulighet til makt og innflytelse.

Tabell 5: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til "Roller og ansvar" ved ISL.

Spørsmål	Tema	Stikkord
Har du noen oppfatning om roller og rolleutøvelse i dagens ISL?	<b>Roller og ansvar</b>	- <i>uklare rolle- og ansvarsforhold</i> - <i>blanding av politikk og fag</i> - <i>ulikhet mellom avdelingene ift implementering av Isl</i>

### **Informasjon og kommunikasjon**

*«En felles enhet med en sjef som til syvende og sist er departementet og statsrådets mann, vil farge budskapene, i alle fall ubevisst. Det gjelder særlig siden departementenes kommunikasjonsenheter i større og større grad blir en integrert del av den politiske ledelsen, sier Diesen.» (Aftenposten jan 2011)*

I forhold til forsvarssjefens mulighet til en fri og uavhengig informasjon til befolkningen er det funn som går i begge retninger. I hvilken grad forsvarssjefen velger å benytte seg av muligheten noen mener han har, er det delte meninger om.

Mye av grunnlaget for diskusjonen er det som tidligere er nevnt om etableringen av en felles informasjons og – kommunikasjonsavdeling. (supra. :48)

Noen mener at han har muligheten til en fri og uavhengig kommunikasjon, gitt at det er avsatt egne talspersoner for forsvarssjefen i denne enheten. Det er fra flere et inntrykk av at kommunikasjonen i økende grad styres politisk, og dermed gjør at forsvarssjefen i mindre grad ønsker å benytte seg av denne funksjonen.

En av informantene var selv med på opprettelsen og implementeringen av kommunikasjonsavdelingen. Han sier at dette nok ikke var godt nok gjennomtenkt i forhold til de langsiktige konsekvenser dette nå ser ut til å ha fått. Ingen er tjent med en forsvarssjef som ikke ønsker å uttale seg om viktige saker som angår nasjonens fremste maktmiddel, uttaler han. I tidligere tider hadde vi etter noens oppfatning for mange frittalende forsvarssjefer som ikke var i stand til å ta hensyn til det politiske bildet. Dette førte heller ikke Forsvaret veldig mye videre. Hvis man fremmer uttalelser som totalt avviker fra den styrende regjerings politikk, da er det heller ikke et marked for den tenkningen politisk, og for politikerne som skal ta den endelige beslutningen. Andre mener allikevel at det er vesentlig at etatens fremste talsperson åpent og fritt må kunne tilkjenne og fremme sitt faglige syn i flest mulig saker. På den måten skapes diskusjoner, debatter og grunnlaget for en større demokratisk åpenhet om Forsvaret. Flertallet av informantene mener at forsvarssjefen også burde være mer åpen og tilgjengelig for media og pressen i forhold til å tale forsvarets sak. Enkelte mener at forsvarssjefen tror det ligger sterkere restriksjoner på han, enn det faktisk gjør.

I mange sammenhenger dreier det også seg om hvilket forhold forsvarssjefen har til det budskapet som skal fremmes. Forsvarssjefens rolle bør primært være å overbevise internt om konsekvenser og vurderinger av de militærfaglige råd som skal gis.

Tabell 6: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til "Informasjon og kommunikasjon" i ISL.

Spørsmål	Tema	Stikkord
Hva vil du si om informasjon og kommunikasjon i dagens ISL?	<b>Informasjon og kommunikasjon.</b>	- <i>sturt informasjon</i> - <i>uheldig måte å organisere på</i> - <i>etatsjef som i liten grad uttaler seg</i>

#### 4.2.2 Forhandlinger

I dette perspektivet er det naturlig å trekke frem det informantene har svart innen samhandling, og til dels og maktperspektivet, selv om dette også beskrives nærmere i eget avsnitt om makt.

Det generelle inntrykket er at samhandlingen i den integrerte ledelsen bærer preg av trygghet, åpenhet og en anerkjennelse i det daglige, selv om det ligger en undertone i forhold til den naturlige maktfordelingen. Det er i liten grad beskrevet formelle maktkoalisjoner og forhold som underbygger store forhandlingsmessige utfordringer.

De fleste understøtter synet på at dagens struktur muliggjør en større grad av forståelse og anerkjennelse og at man i felleskap finner de beste løsningene. Det vil si at de militære offiserene er med på utfylle et gap som de sivile byråkratene ikke er i stand til å fylle, for å kunne få frem det beste resultatet. Motsatt bidrar sannsynligvis offiserenes inntreden til et mer kompetansemessig styrket sivilt byråkrati.

Flere er inne på det som også er nevnt i forhold til tidbegrensningen i stilling for offiserene. I forhold til forhandlinger er det et faktum at de fleste er bevisst på hvem som til slutt uansett bestemmer og tar avgjørelsen. Det ligger til grunn en naturlig forståelse av dette demokratiske prinsippet. Enkelte uttaler at det nok til dels foregår en politisk forskjønning av visheten om den endelige og politiske retning. Dette er et faktum som, bevisst eller ubevisst, gir formelle og uformelle konsekvenser i det daglige arbeidet i departementet. Dermed ligger det allerede her en mulig ubalanse,

avhengig av hvordan den enkelte forholder seg til dette perspektivet. Offiserene har nok en tilbøyelighet til å gå inn departementsrollen og forsterke denne naturlige forutsetningen. Vi ser også tendenser til at det foregår prosesser som legger føringer, i en tidlig utredningsfase, av hva som det skal fokuseres på og prioriteres. Som nevnt tidligere, er det sannsynlig når det kommer til uenighet, en forståelse av at det er politikernes prioriteringer som til slutt fører frem. Enkelte offiserer lar seg nok påvirke av dette utgangspunktet, ved at de i noen sammenhenger velger og ikke fremme vanskelige og kontroversielle saker. Dette gir i mange sammenhenger et ulikt utgangspunkt i forhandlings situasjoner, der det står mellom faglige forhold på den ene siden, og politiske forhold på den andre siden.

*«Det kan ha sine fordeler, mye av det som foregikk tidligere i forsvarets overkommando var en uvilje mot å ta inn over seg de faktiske politiske realiteter, det finnes ikke noe fagmiltært råd uten en politisk dimensjon. Det eksisterer bare i enkelte land vi ikke ønsker å sammenligne oss med.» (reponent, Oslo des 2011)*

Forhandlinger oppstår når to parter med fullstendig eller delvis motstridende interesser skal forhandle seg frem til en løsning. I en situasjon med militære offiserer på den ene siden, og byråkrater på den andre siden, er det det viktig for begge parter å definere en forhandlingsstrategi som gjør det mulig for gjennomslag for egen agenda. Slik dette fremstår i dag er det innenfor mange områder uproblematisk, og bidrar til mer effektive og helhetlige prosesser enn man ellers ville fått. Her nevnes blant annet økonomi og langtidsplanlegging som eksempler på gode prosesser.

Tabell 7: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til "Hieraki" i ISL.

Spørsmål	Tema	Stikkord
Hva er din opplevelse av strukturen / organiseringen i ISL	<b>Forhandlinger</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- forståelse og anerkjennelse</li> <li>- ulikhet i balanseforholdet</li> <li>- politiske føringer</li> <li>- moderat (skjult) konfliktnivå</li> </ul>

### 4.2.3 Makt

*«Hvert år er det en lukket høring om forsvarets operative evne på Stortinget. Det som er vanskelig er å vite i hvor stor grad forsvarssjefen er preget av at den politiske lederen sitter ved siden av.(...) Statsråden vil jo tegne et mest mulig fint bilde av hvordan situasjonen er i Forsvaret, (...), den settingen gjør det helt umulig for forsvarssjefen å svare på kritikk fra Stortinget.» (respondent, Oslo des 2011)*

Her er hovedtendensen av respondentenes svar at de ser en stadig økende tendens til maktforskyvning fra etaten Forsvaret, til politisk styring og ledelse. Flere mener at dette kan forsvares i forhold til at forsvarssjefen har en faktisk forbedret mulighet til å påvirke og sørge for at de militærfaglige tilrådingene får gjennomslag.

Forsvarssjefen er den eneste med en dobbeltfunksjon, der han på den ene siden er ansvarlig etatsjef, samtidig som han skal være den fremste militærfaglige rådgiver for forsvarsministeren. Dette er en meget krevende rolle å fylle, og vanskeliggjør utøvelsen av etatsrollen. Det tillegges fra flere at konsekvensen av maktforskyvningen i dag viser at forsvarssjefen som rolle og institusjon har fått en betydelig redusert innflytelse.

*«Hvis du vil at jeg skal si at makten har flyttet seg fra etaten til politikken, er nok det helt riktig. Det mener jeg kan forsvares, med forsvarssjefens uavhengige rolle. Hvis han spiller det spillet riktig vil han ha en økt mulig til militærfaglig påvirkning og innflytelse.» (respondent Oslo 2011)*

Når det gjelder de sivile byråkratene i departementet som utgjør kontinuiteten, er det utvilsomt en skjevhet i maktfordelingen mellom de sivile byråkratene på den ene siden, og offiserene på den andre siden. Makten har en klar sammenheng med disponeringstiden for de militære arbeidstakerene, hevder de fleste respondentene. Dette gjør offiserene til en mindre betydningsfull aktør i forhold til å kunne bidra i ulike saker og prosesser. Byråkratene som har vært i den samme stillingen i betydelig lengre tid, utgjør både kontinuiteten og bidrar samtidig til å forsterke maktforskjellene mellom de sivile og militære. Dette kommer også reelt til uttrykk i den daglige

virksomheten i departementet. Her uttaler flere at de sivile bør underlegges det samme regimet med åremålskontrakter, og en tidsbegrensning i sine stillinger for å oppnå to effekter. Den første, å utjevne den skjeve maktfordelingen, den andre, å bidra til å fornye også den byråkartistiske strukturen med jevnlig mellomrom.

Flere er inne på forsvarssjefens rolle i dette bildet. I hvilken grad han har en reell makt til å utøve sin rolle som etatsjef på en troverdig og åpen måte. Flere av respondentene mener den arbeidsformen og metodikken forsvarssjefen nå er underlagt gjør det nesten umulig å klare dette på en balansert måte.

Når det gjelder roller og ansvar i forhold til makt beskrives dette på følgende måte av en av respondentene:

*«det er alt for lett å tilrive seg makt på bekostning av andre, i et terreng med så uklare og udefinerte roller, ansvars og myndighetsforhold.  
(respondent, Oslo des 2011).*

Respondenten peker på en klar sammenheng mellom makt, roller og ansvar, som enten bevisst eller ubevisst bidrar til en skjev maktfordeling. Det neste sitatet understreker også dette argumentet.

*«Her flyter alt, så tar man bare makten,(...) det manipuleres, du blir litt uærlig for å ivareta din egen situasjon, det gjør noe med mennesker når de får makt på et slikt nivå, man vil gjøre seg attraktiv og god, det gjelder både offiserer og sivile byråkrater» (respondent, Oslo des 2011).*

Sitatet underbygger de individuelle maktforholdene som kommer til uttrykk når det ikke er tilstrekkelig avklarte roller og ansvar, og mangel på god ledelse, slik han uttrykker det. Et annet element som nevnes i forbindelse med makt er seleksjonen av offiserer til forsvarsdepartementet. Nytilsatte offiserer er nøye utvalgt av forsvarsdepartementets egne ansatte. Dette er et avvik fra hvordan tilsetting ellers foregår i Forsvaret, med et partssammensatt råd der blant annet arbeidstakerorganisasjonene er likeverdige parter. Spørsmålet noen stiller seg er hvorfor det må være slik. Denne prosessen er ikke likestilt med de øvrige

tilsetningsprosessene. Dette forsterker etter noens oppfatning inntrykket av en mulighet til maktanvendelse, bevisst eller ubevisst, for å få de politisk «korrekte» offiserene ansatt i departementet.

Tabell 8: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til "Makt" i ISL.

Spørsmål	Tema	Stikkord
Hva er din opplevelse av maktforholdene i ISL?	<b>Makt</b>	- ujevne maktforhold - maktforskyvning fra fag til politikk - individuell makt og posisjonering

#### 4.2.4 Myter

*«I min tid som leder ved avdelingen i forsvarsdepartementet har jeg ikke hørt en eneste gang at forsvarsministeren har forsøkt å påvirke forsvarssjefen i noen bestemt retning, og jeg ville være den første som eventuelt visste noe om det. Det er garantert mulig å skape myter omkring det, for de som står utenfor og ikke vet noe om det.» (respondent, Oslo des 2011)*

Ut i fra informantenes svar eksisterer det ulike syn på både bakgrunn for implementeringen av ISL, og om de uttalte målsetninger og ambisjoner for opprettelsen var reelle. En av refleksjonene er det underliggende faktum at opprettelsen av ISL var en ren og utvilsom politisk maktdemonstrasjon for å frata forsvarssjefen og etaten makt, og gjennom dette forsterke politiseringen og den demokratiske kontrollen av Forsvaret. Sammenhengen mellom de oppsatte ambisjoner og målsetninger, og den faktiske virkeligheten som oppleves til daglig i departementet, kan synes å ha en sterkere kobling enn det som har vært omtalt av kritikerne til modellen.

Det er dermed ikke grunnlag for å påstå eller fastslå at implementeringen av ISL kun var en symbolsk handling for å øke den politiske kontrollen over Forsvaret. Flere er



inne på at politiseringen ble en naturlig konsekvens av de uttalte målsetningene om bedret evne til strategisk planlegging, mer effektive og rasjonelle arbeidsprosesser, samt en forbedret evne til krisehåndtering og internasjonale oppgaver. Dette kan imidlertid også oppfattes som mytebelagte uttalelser som kunne være med på å overskygge det egentlige rasjonalet om økt demokratisk og politisk kontroll

Informantene opplever ikke at ISL som modell er en struktur og modell som i hovedsak er frakoblet virkeligheten og de daglige oppgavene i departementet. Allikevel peker flere på generelle samhandlingsutfordringer knyttet til modellen. Det gis noen uttalelser som underbygger og antyder en viss tåkelegging i enkelte prosesser som foregår internt. Her nevnes blant annet mangel på fullstendige utredninger som underbygger de endelige konklusjoner som vedtas, nå sist i den militærfaglige utredningen som ble overlevert regjeringen i slutten av 2011. Dette gir for noen inntrykk av en politisk styring for tidlig i prosesser, som burde vært nærmere utredet.

Tabell 9: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til "Myter" ved ISL.

Spørsmål	Tema	Stikkord
Alle spørsmål	<b>Myter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ulikhet mellom avdelinger ift «løse koblinger»</li> <li>- mangelfulle, helhetlige utredninger</li> <li>- mytebelagte mål som overskygger det egentlige rasjonalet?</li> </ul>

#### 4.2.5 Kultur

*«En annen utfordring blir å integrere to ulike kulturer slik at vi kan jobbe sammen på en best mulig måte. Det er ingen grunn til å legge skjul på at "departementskulturen" nok skiller seg noe fra den "militære" på flere punkter. Det kan bli en utfordring når vi nå skal jobbe sammen om felles mål i samme organisasjon. Samtidig er det viktig å understreke (..) nettopp troen på at "to forskjellige kulturer" skal tilføre arbeidet en utvidet dimensjon som ingen av dem kan make hver for seg.(..) Det å måtte forholde seg til hverandres arbeidsform og tankesett bidrar ofte til at man sammen ser løsninger en ellers ikke hadde tenkt på.»*

*(Foredrag, Arne Bård dahlhaug, Oslo militære Samfund, 3. mars 2003)*

En av utfordringene som det ble pekt på i forbindelse med etableringen av ISL var kulturdimensjonen. Her skulle to ulike kulturer bestående av byråkrater og embetsverk på den ene siden, og offiserer på den andre siden, smelte sammen i en organisasjon. Utgangspunktet og tanken ved å organisere alle avdelinger med en blanding av byråkrater og offiserer, var nettopp tanken at dette kunne gi en ekstra effekt i form av synergi som kunne gi positive effekter.

*«Jeg har ikke opplevd direkte kulturkonflikter i min tid departementet, etter at vi fikk ISL., ingen store utfordringer, kun noen pragmatiske forhold som lønn og noen andre praktiske forhold (..) det er borte nå.» (respondent, Oslo des 2011).*

Det ble gjort en del arbeid på dette med kultur i forbindelse med opprettelsen, og det kan synes som om dette har vært vellykket og har gitt gode resultater. Man er oppmerksom på at dette ikke er et engangsarbeid, og at det kontinuerlig må fokuseres på i forhold til blant annet utskifting av personell. Slik det oppfattes i dag er det ut i fra hoveddelen av respondentene en oppfatning av en trygghet og åpenhet både hva angår arbeidsmiljø og daglige arbeidsoppgaver. Allikevel opplever flere offiserer et kulturelt «sjokk» i møte med byråkratiet. Noen takler dette veldig bra, mens andre aldri helt kommer inn i den byråkratiske rollen.

Samtidig pekes det på et møte mellom to veldig forskjellige kompetansemiljøer,

embetsverket som ofte har en statsvitenskaplig bakgrunn, og offiserer med en tradisjonell offisersutdannelse. Dette er positivt i forhold til å komplettere kompetanse i tillegg til muligheten for å samordne de ulike sakene på en god og helhetlig måte. Både militære og politiske konsekvenser kan belyses i forkant, noe som igjen, sannsynligvis, totalt sett gir et bedre resultat. For mange offiserer er møtet med embetskulturen allikevel utfordrende, og motsatt, byråkratens møte med offiserskulturen. En sak er ett tungt militært byråkrati, men offiserens møte med embetsverkets konstitusjonelle byråkrati og faste rutiner er spesielt krevende for mange av offiserene. Det fremkommer ut i fra respondentenes svar få indikasjoner som underbygger en antakelse om grunnleggende mistillit eller vanskelige kulturelle utfordringer i det daglige arbeidet. Det er en gjensidig respekt for hverandres ulike kompetanse og roller. Det er videre inntrykk av en underliggende omtanke og respekt for den politiske og byråkratiske kulturen og en rolleforståelse hos de fleste i forhold til det.

Integreringen viser videre at ideen om mer demokratisk og politisk kontroll med Forsvaret har vært vellykket. Det er ett mye tettere og mer integret samarbeid nå enn tidligere, det er færre dublerende kompetansmiljøer og en mer stømlinjeformet organisering.

Enkelte uttrykker at det er et reelt ønske om stor takhøyde for å kunne si det man mener i departementet, og i tillegg at man ikke ønsker en «ja» kultur. En «ja» kultur gir kun negative konsekvenser som det må tilstrebes å unngå. Det uttales at det må være rom for motforestillinger slik at man får en konstruktiv meningsbrytning internt i avdelingene men også på tvers av avdelingene. Samtidig opplever andre en særdeles lav takhøyde, og at det ikke er mulig å si fra om noe som helst kritikkverdige eller kontroversielle.

*«jeg har aldri vært noe sted med så lav takhøyde, tilbake i Forsvaret (...) til en general går det i allefall å si i fra, men her er det umulig...»*  
(respondent, Oslo des 2011)

Dette synet fremhever at det er ulike oppfatninger og inntrykk av arbeidskulturen i

departementet, og viser noe av kompleksiteten og ulike oppfatninger, avhengig av ståsted i ISL.

Det er også viktig å få frem det fundamentet som mange mener ligger i den grunnleggende offiserskulturen. Den handler om at offiserene generelt har en evne til å tilpasse seg til den jobben man til enhver tid er satt til å gjøre.

Samtidig nevnes det også et annet aspekt, at offiserene i større grad må tenke på sin karriere etter tiden i forsvarsdepartementet. Tilbøyeligheten til å ta inn over seg dette perspektivet og i noen sammenhenger legge bort den fagmilitære integriteten, er til en viss grad tilstede. Flere av intervjuobjektene har generelt vært inne på spørsmålet om lojaliteten til offiserene i departementet. Det er ulike svar på dette spørsmålet, men flertallet av respondentene mener at det utvilsomt er etablert en forsterket lojalitet til den politiske agendaen, og at dette i ulike sammenhenger medfører at militærfaglig informasjon og kunnskap holdes tilbake eller endres og pyntes for å imøtekomme og tilfredsstille den politiske virkeligheten.

*«Hva som er karriererefremmende for offiserer i dagens ISL skal være usagt, men det gjelder å snu kappen litt etter vinden, og være nøye på fagligheten, ellers blir man raskt faglig irrelevant hvis du ikke kjenner den politiske plattformen og rammene. Fag og politikk er en dyd for embetsverket.» (respondent, Oslo des 2011)*

Et annet kulturelt forhold som trekkes frem er en opplevelse av ulikhet i forhold til tilbøyeligheten til å drøfte saker. For noen fremstår det som at offiserene i større grad har en kultur for å drøfte seg frem til et resultat. I embetsverket kan det tyde på at dette ikke er like fremtredene, og det er en større grad av aksept for de forslag som fremlegges. Dette perspektivet går noe i mot det som tidligere er omtalt om offiserens evne til å tilpasse og føye seg.

I det generelle beskrives kulturen som god, og med et godt arbeidsmiljø, men samtidig helt klare utfordringer til den generelle samhandlingen, blant annet innenfor det som omtales som «lav» takhøyde.

Tabell 10: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til "Kultur" i ISL.

Spørsmål	Tema	Stikkord
Hvordan vil du beskrive kulturen i dagens ISL?	<b>Kultur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lav takhøyde for å si i fra om kritikkverdige forhold</li> <li>- kulturkrasj</li> <li>- politisk lojalitet</li> <li>- kulturelle forskjeller ift ulik kompetanse</li> </ul>

#### 4.2.6 Ledelse og styring

*«Ekteskapet ISL er som en arena for kampsport, der Sunde og hans minkende stab er på defensiven» (Einar Skorgen, Aftenposten januar 2011)*

Flere av respondentene uttrykker enighet om at det i større grad er en samordning som bidrar til en mer rasjonell og kostnadseffektiv ledelse og styring av Forsvaret i form av ISL. Samtidig er det fra flere uttrykt bekymring i forhold til den politiske detaljstyringen som bedrives innenfor flere områder. Et eksempel på det:

*«Departementet beskrev gjennom budsjettet i 2010 hvor mange seilingsdøgn hver fartøygruppe i sjøforsvaret skulle ha». (respondent, Oslo des 2011).*

Departementet burde i større grad konsentrert seg om å beskrive hvilke kapasiteter og operativ evne sjøforsvaret skal ha, mener respondenten videre. Fokuset burde dreie seg om den strategiske ledelsen og i mindre grad om detaljstyring, dette ville gjøre også den politiske hverdagen enklere. (respondent)

*«Et resultat av den sammenslåtte ledelsen er en svært synlig detaljstyring fra departementet innenfor de fleste områder, som griper langt inn i militære lederes ansvarsområder.»*

*(Eivind Solberg, Leder Befalets Felles Organisasjon, Aftenposten 19. januar 2011)*

Det er et generelt inntrykk av at forsvarssjefens mulighet til å styre egen etat er svekket som følge av den integrerte ledelsen. På den andre siden mener flere at nettopp denne nærheten også gir mulighet til større grad av politisk påvirkning.

Militære beslutninger tas ikke i et vakum, det gjelder også i departementet og for forsvarssjefen. Samtidig er det fra flere hold beskrevet et inntrykk av en politisk ledelse som i økende grad ønsker å ta kontroll over den militære ledelsen. Det dreier seg i stor grad om å få den militære ledelsen til å slutte opp de politiske virkelighetsbeskrivelsene, på et så tidlig tidspunkt i prosessene som mulig.

*«I hvilken grad kan huller i Hæren, rovdrift på nøkkelpersonell i utenlandsoperasjoner, kritikkverdig kvalitet på førstegangstjenesten og et missforhold mellom penger og oppgaver, som vi har påpekt, forklares med det felles lederskapet?*

(Eivind Solberg, Leder befalets Fellesorganisasjon i aftenposten 19. januar 2011)

Overnevnte sitat sier noe om den overordnede kritikken, og stiller spørsmål om hvilken effekt ISL så langt har gitt i forhold til forbedring av den strategiske ledelsen. Mye av essensen i kritikken i relasjon til overordnet ledelse og styring går i retning av at forsvarssjefen og nærheten til departementets administrative og politiske ledelse er for nære og tett sammenkoblet. Den valgte løsningen vil naturlig påvirke til å fremme salgbare og politiske gangbare råd, men kanskje ikke alltid de beste faglige rådene, uttales det. I et miljø der den naturlige og demokratiske politiske forrang styrer, er det flere som er i tvil om denne balansen lar seg håndtere i det daglige arbeidet. Hovedinntrykket innen styring og ledelse er videre at ledelses og styringsutfordringene først og fremst er gjeldende på det øverste nivået i departementet, men at dette også, bevisst eller ubevisst, gir konsekvenser nedover til den enkelte saksbehandler og ansatte i departementet.

Internt i departementet viser også enkelte funn at det er mangel på, og til dels fravær av god ledelse internt i avdelingene. Disse uttalelsene kommer primært fra militære respondenter som gir uttrykk for en ledestil de mener er mangelfull. Til dels forklarer

de dette med at mange av de sivile lederne i departementet ikke har nødvendig formell utdanning og kompetanse innen ledelsesområdet.

*«Jeg må være mindre kritisk, det gis rare oppdrag og jeg må bare akseptere det, i tillegg til merkelige ledeshandlinger, uten at jeg er involvert og med mulighet for påvirkning. I høyborgen demokratiet, et departement, så gjelder ikke ansattdemokratiet.» (respondent, Oslo des 2010).*

I flere uttalelser fremkommer det et budskap om mangel på grunnleggende former medbestemmelse i departementet, noe man ellers tar for gitt ved de fleste andre arbeidsplasser. Et departement og regjeringskontor er selvsagt på mange måter i en særstilling i forhold til ulike typer saker. I det som benevnes som den demokratiske høyborgen, er det et fravær av ledelsesprinsipper som man ellers forfekter og legger de strategiske premissene for, og som man også burde søke å etterleve i et integrert departement. Dette fremstår for noen i et litt underlig lys.

Tabell 11: Typiske utsagn fra intervjuene fra spørsmål knyttet til "Styring og ledelse" i ISL.

Spørsmål	Tema	Stikkord
Hva er din opplevelse av styring og ledelse i dagens ISL?	<b>Styring og ledelse</b>	- <i>mangel på kompetanse i ledelse</i> - <i>mangler innen medbestemmelse og innvolvering</i> - <i>politisk detaljstyring</i>

## 5 Analyse og diskusjon

I dette kapitlet vil jeg drøfte de data jeg har samlet inn hos informantene og i dokumentstudiene og sammenholde disse opp i mot problemstillingen og det teoretiske rammeverket innen de ulike institusjonelle og instrumentelle perspektiver i tillegg til ledelse og styring. Analysen følger i hovedsak teori – og empiri kapitlets oppbygning og struktur.

Jeg vil gjennomføre analysen ved å se empirien opp i mot forventninger og antakelser i det teoretiske rammeverket. Dersom det i noen grad foreligger samsvar mellom faktiske funn og teoretiske forventninger vil dette bidra til å styrke oppgavens mulighet til å forklare de ulike årsakssammenhenger.

Jeg vil i analysen fokusere på de enkelte teoretiske forventninger og om disse går i denne retning. Med bakgrunn i de ulike teoretiske perspektiver innen institusjonell og instrumentell teori vil en svekkelse av noen teoretiske antakelser kunne bidra til å styrke andre.

### 5.1 Det instrumentelle perspektivet

#### 5.1.1 Hierarki: Analyse av empiriske funn

Den første forventningen som ble presentert i forhold til det strukturelle perspektivet var at etableringen av ISL skulle løse opp i de problemene som eksisterte gjennom på 1990 tallet, herunder en opplevelse at organiseringen ikke fungerte som ønsket og forutsatt. Det hefter nokså vesentlige ulemper ved ISL slik det fremstår i dag, i forhold til det de ulike respondenter har uttalt. Likevel går uttalelsene langt på vei i å bekrefte mange av de antakelsene som er beskrevet i det teoretiske rammeverket. Røvik beskriver tre typer tilstander som kan motivere en organisasjon etter en søking av nye oppskrifter; (Røvik: 1998)

- *Man kan ha gjort erfaringer som viser at de løsninger som for tiden anvendes i organisasjonen ikke virker slik som forutsatt / og eller som ønsket.*



- *Man kan ha fått kunnskap om at "nye" oppskrifter er tilgjengelige, og at dette er løsninger man har grunn til å tro vil virke bedre enn de man nå anvender i organisasjonen.*
- *Det kan ha oppstått grunnleggende endringer i betingelsene for virksomheten som kaller på helt nye løsninger, f.eks. dramatisk markedssvikt teknologiske innovasjoner, omfattende endringer i politiske rammevilkår osv (Røvik 1998; Blomquist 1994:80; Johansen 1994) (supra.:15)*

Dersom man holder fast på perspektivet til Røvik, at organisasjoner motiveres til å adoptere populære organisasjonsoppskrifter med bakgrunn i relle og ekteføyte problemer, må man kunne forklare hvorfor mange organisasjoner velger å gjøre dette innenfor samme tidsperiode. Spørsmålet som stilles er om de ulike organisasjonene opplever de samme og «ekteføyte» problemene på samme tid, og hvordan de da har funnet frem til samme løsning. Det er ikke alt i denne teorien som er overførbart til forsvaret og ISL, men det er et faktum at mange av våre allierte har implementert den samme integrerte løsningen over tid. Ut i fra empirien er det fremkommet perspektiver og refleksjoner som tilsier at Norge, både i form av kulturelle forskjeller, dimensjonering av Forsvaret, gjør at en slik felles problemsfortåelse med andre store NATO nasjoner nødvendigvis ikke var sammenlignbar. Det kan dermed tyde på at det var andre og mer bakenforliggende årsaker som har vært rasjonale til etableringen av ISL. Det var liten tvil om behovet for en nedjustering av antall ansatte som jobbet med ledelse på sentralt nivå. Etableringen av ISL kom også i en tid der den operative strukturen ble altomfattende transformert. Det var ingen stor uenighet om behovet for endringer, men heller om utformingen av den endelige struktur og innretning, slik også de ulike funn underbygger.

Allikevel sammenfaller begrunnelsen, med bakgrunn i Røviks tre perspektiver, godt med de ambisjoner og målsetninger som lå til grunn for etableringen av ISL. Mye av bakteppet for selve etableringen var nettopp en reell opplevelse av at forsvarrets ledelsesstruktur var alt for stor, og på ingen måte sto i forhold til den øvrige reduksjonen i forsvarrets struktur. Det var åpenbart registrert et behov for kursendring. Dette bekreftes langt på vei av empirien i oppgaven, og man ser i

ettertid at dette langt på vei har vært en korrekt beskrivelse i forhold til hvordan virkeligheten også oppfattes i dag. Man opplever å ha fått en mer effektiv og strømlinjeformet struktur, som på mange områder fungerer bedre enn i den tidligere adskilte modellen. Dette underbygger også perspektivet til Røvik, om at denne «ferdig» pakken totalt sett har gitt et bedre grunnlag styring og kontroll av Forsvaret.

I det videre teoretiske rammeverket var det en antakelse om et «både og perspektiv», herunder at både forsvarssjefen og statsråden skulle få økt innflytelse som følge av integreringen. Slik dette fremstår i dag er det delte meninger om denne påstanden. Ut i fra hoveddelen av empirien er det inntrykk av at forsvarssjefen har fått en mindre tydelig rolle som etatsjef i de prosesser som gjennomføres og i de beslutninger som tas i det integrerte departementet.

Dette forklares og henger nøye sammen med den todelte rollen forsvarssjefen har, i tillegg til å være så tett knyttet til emebetsverket og politisk ledelse som han er. Ingen etatsjefer i statsforvaltningen kan være upåvirket av de politiske realiteter. Spørsmålet blir i hvilken grad struktur, organisering og arbeidsprosesser totalt sett fremstår for de som står utenfor ISL til daglig. I forhold til tillit og åpenhet om forsvarets virksomhet, utgjør denne dimensjonen en viktig faktor.

I det strukturelle perspektivet var det videre en antakelse om at ISL er en strømlinjeformet organisasjon, sammensatt slik at makt, myndighet og beslutninger fattes i et åpent og klart definert hierarki. Herunder at ISL fremstår som en klar og definert organisasjon med klare *roller, myndighet og ansvarsforhold*. Hierarki i en byråkratisk organisasjon er gjerne knyttet opp i ett karrieresystem der medlemmene også ønsker å avansere med bakgrunn i prestasjoner og kvalifikasjoner. (Christensen mfl 2009:37). Dermed ligger det et naturlig fokus på individuelle preferanser for å «klatre» til neste nivå i strukturen. Ved å ta dette som utgangspunkt i det videre resonnementet i forholdet mellom politisk nøytralitet og lojalitet, vil det alltid være ulike former for spenning i den byråkratiske strukturen som påvirker individene i ulike retninger. Goodknow beskriver videre forholdet mellom politikk og administrasjon på følgende måte;

*«politikk dreier seg om overordnede valg (policies) eller uttrykk for statsviljen. administrasjonen har med iverksetting av disse overordnede valg å gjøre»*  
(Frank J. Goodnow 1992:24)

Hele det historiske tankesettet i forholdet mellom politikk og administrasjon var tanken og forestillingen om de byråkratisk ansatte som tekniske, uten verdier og politiske oppfatninger.

*«embetsmannens ære ligger i evnen til, trass i personlig overbevisning, å utføre en ordre på den befalendes ansvar, likeså samvittighetsfullt som om ordren svarte til hans egen oppfatning av saken ( Jacobsen 2001:22)*

I lys av de teoretiske beskrivelser av byråkratiet er det naturlig å se på den kritikken som er fremsatt blant respondentene som indikerer at organisasjonen ISL utad fremstår som komplisert og ugjennomsiktig, og at det dermed ikke er et så klart og definert skille mellom politikk og fagmilitær ledelse som den formelle strukturen og hierarkiet skulle tilsi. Vi ser tendenser til at rollene på tvers av fag og politikk er svært nære. Eksemplet i forhold til den nylig fremlagte forsvarssjefens fagmilitære råd understreker dette poenget klart og tydelig. Her jobber de samme personer og funksjoner med både den politiske og fagmilitære delen av anbefalingen. Noen ser dette som en fordel i forhold til at dette totalt sett gir det beste resultatet, men kritikerene er opptatt av at nyansene, på hva som er den reelle militære anbefalingen, blir påvirket av den politiske agendaen. For kritikerne fremstår dette som problematisk, både i forhold til manglende åpenhet og tillit til hva som er etatssjefens egentlige oppfatning, og for samfunnet og muligheten til en demokratisk innsikt i forsvarets reelle situasjon og status. I en slik innramning, med ulike faglige og politiske roller, vil det også være vanskelig å gi avkall på egne synspunkter og argumenter.

Det er videre definert en teoretisk forventning om at det er de styrende politiske elementer som gir føringer til forsvarets fagmilitære ledelse basert på uavhengige fagmilitære tilrådninger som danner grunnlaget for de politiske beslutninger. I dette perspektivet er det det flere forhold som gjør seg gjeldende. For de som sitter på

utsiden av departementet til daglig er det et hovedinntrykk av at den militærfaglige rådgivningen er sterkt farget av den politiske virkeligheten. De som jobber internt i departementet og på innsiden av prosessene har en annen oppfatning. De er ut fra sin innsikt klare på at det politiske og faglige holdes adskilt så langt det er mulig. Det vil alltid, uansett organisasjonsform, være et innslag av politikk i de faglige prosessene. Dette er en del av den evigvarende diskusjonen om forholdet mellom fag og politikk. Spørsmålet i denne sammenheng blir om den nære sammenknytningen og sammenblanding av roller allikevel gjør dette mer problematisk enn nødvendig i dagens ISL.

Når det gjelder beskrivelser innenfor området *læring og utvikling* var det etterlyst et behov for en evaluering og gjennomgang for å få en status på konsekvenser og erfaringer med ISL etter snart åtte års drift. I teorien fremheves viktigheten av «læringssyklusen», at det først kommer effekter av ulike offentlige tiltak og organisasjonsformer, og at det deretter skjer en tilbakeføring av læring (Christensen mfl. 2009:172). I løpet av den tiden ISL har vært i drift er det gjort noen få organisasjonsendringer som følge av erfaringer underveis. Det mangler allikevel en helhetlig tilnærming og gjennomgang av erfaringer og konsekvenser med ISL som organisasjonsform og modell. I de funn som er gjort fremstilles dette som en manglende vilje fra regjeringen til å iverksette en slik evaluering. Det kan være ulike årsaker til dette, men det er nærliggende å tro at en av årsakene kan være forbundet med politisk risiko.

### **5.1.2 Forhandlinger: Analyse av empiriske funn**

*«Det at offiserene kun sitter i stilling i maks 5 år bidrar til et skjevt forhandlingsutgangspunkt. De sivile byråkratene vil i mye større grad ha muligheten til å tilrive seg et fortinn i forhandlingssituasjoner og dermed forbedre sitt utgangspunkt for gjennomslag i ulike saker». (respondent, Oslo des. 2011)*

Dette sitatet underbygger det teoretiske perspektivet om en ubalanse mellom to

parter med helt eller delvis motstridende interesser som skal forhandle seg frem til en løsning. For å kunne etablere et best mulig bytteforhold er det viktig å definere en forhandlingsstrategi som gjør dette mulig. I et ethvert departement er det en grunnleggende forståelse og aksept for den demokratiske innretningen, at det til slutt er politikere og statsråd som bestemmer.

Valg av strategi med utgangspunkt i taktikk, forberedelser og virkemidler som er effektive er vesentlig for kunne iverksette beslutninger, er påvirket av dette perspektivet. Med en slik nær og integrert modell vil det åpenbart være et større innslag av påvirkning. Det uttrykkes klart av flere av respondentene. Med dette som utgangspunkt vil derfor politiske agendaen i større grad ha mulighet for å lykkes på bekostning av de fagmilitære tilrådninger i en forhandling.

I et *forhandlingsperspektiv* har jeg lagt til grunn en antakelse om at forhandlingene i ISL vil være preget av aktører og grupperinger på både faglig og politisk side, der kompromisser i mange sammenhenger sannsynligvis vil være et mulig utfall. Ut i fra funn og empiri fremstår ikke dette klart. Det er imidlertid uttalelser som tyder på en skjevfordeling av makt og mulighet for påvirkning. Det vil mest sannsynlig være embetsverkets prioriteringer og valg som går foran kompromisser. Det kan videre være rimelig å anta at det er mektige aktører i departementet og koalisjoner som setter retning og mål som preger forhandlingssituasjonen og de beslutninger som fattes i den daglige samhandlingen. Langt på vei er dette hovedintrykket. Flere av respondentene hevder at man i stort fanges av den politiske virkeligheten på et for tidlig tidspunkt, og på alle nivåer i organisasjonen.

## 5.2 Det institusjonelle perspektivet.

### 5.2.1 Makt: Analyse av empiriske funn

Ut i fra et maktpolitisk perspektiv er det naturlig å stille spørsmålet om graden av sammenblanding av politikk og fagmilitære vurderinger og tilrådninger.

Er det et klart skille eller er ISL innrettet på en slik måte at fag og politikk blandes for mye sammen sammen?

Ut i fra maktperspektivet tyder funnene på følgende;

- Det er for lett å tilrive seg og etablere individuell makt med bakgrunn i uklare ansvars og myndighetsforhold.
- Det er en byråkratisk struktur der aktørene i stor grad er inneforstått med den politiske dagsorden og virkeligheten som påvirker aktørene.
- Det er et maktpolitisk spill som bygger opp under en bevisst uklar oppgave og rollefordeling.

I forhold til de ulike maktperspektivene til Christensen og Daugaard (2001) om direkte makt, indirekte makt og bevissthetskontrollerende makt er det flere forhold som er interessante. Det ligger i byråkratiets grunnforståelse av hvem som til slutt tar de endelige avgjørelsene, og således at den direkte makten kommer til anvendelse. Funn tyder i stor grad på at den fagmilitære ekspertisen retter seg etter politiske signaler og at mange av offiserene er, bevisst eller ubevisst, påvirket av dette i denne daglige jobbutførelsen. I det generelle bildet tyder det også på at de militære tilrådninger og beslutninger er basert på en grad av politiske signaler og politisk lojalitet. I dette ligger det en forståelse av den direkte makten. På bakgrunn en klar oppfatning av det politiske maktforholdet, kombinert med en uklar rolle oppgave og ansvarsfordeling, er det i følge flere funn alt for lett å tilta seg individuell makt og forfølge personlige interesseområder.

Det ligger også en antakelse om utøvelse av indirekte makt i embetsverket som i sak fastsetter agendaen på hvilke saker som skal behandles og prioriteres.

Med bakgrunn i uklare ansvars og rolleforhold, er det flere saker som aldri når opp på

sakskartet med bakgrunn i ulike maktstrukturer. Dette kan ha sin bakgrunn i at noen saker vil fremstå som trusler eller uønsket atferd for den rådende politikken. I dette er teorien om den «tause» kunnskap et viktig for forståelsen. For å beskrive et maktforhold holder det ikke bare å beskrive de de faktiske handlinger. I dette ligger det en antakelse om at det også er en del handlinger som kunne ha skjedd. (Engelstad 1999:27). I en slik sammenheng kan man anta at det i det maktpolitiske spillet er en del militærfaglige saker som dermed ikke kommer til uttrykk i form av at de sees på som kontroversielle eller kritiske i forhold til den politikk som føres.

Bevissthetskontrollerende makt er makt som kommer til uttrykk ved at enkeltaktører påvirker andre sine interesser og forestillinger og derigjennom hvordan man legitimt kan fremme disse interessene. Her snakkes det om en bevisst påvirkning med en klart definert hensikt. Slik det fremstår fra intervjuene antydes det en skjult form for bevissthetskontrollerende makt. Ingen vil påstå at de har sett eller hørt en slik bevisst påvirkning, men antyder at det i det skjulte forekommer flere eksempler på dette. I det videre, i et maktpolitisk perspektiv, vil det i ISL kunne utvikles ulike kulturer, interessekamper og konflikter som er dysfunksjonelle for den strategiske ledelsen og styringen av Forsvaret. Som flere av respondentene har beskrevet innenfor kulturperspektivet er det to veldig ulike kulturer som skal jobbe nært sammen. Dette påvirker den daglige samhandlingen, blant annet ved at takhøyden for å si i fra om vanskelige og kontroversielle saker oppfattes som lav. Dette vil generelt sett kunne bidra til dysfunksjonelle virkninger for den strategiske og helhetlige ledelsen og styringen av Forsvaret.

I forholdet til makt er det også pekt på et forbedringspotensiale innenfor den sivile ledelsen og styringen av seksjonene i departementet. Forhold som på grunn av maktsituasjonen sjelden kommer til uttrykk, fordi takhøyden for å si i fra oppleves som lav. Årsaken til mangel på god ledelse begrunnes i hovedsak med mangel på formell utdanning, kunnskap og kompetanse innen ledelsesfaget. Ved en bedre tilrettelagt etter- og videreutdanning ville dette kunne forbedres på en god måte.

Ulike forslag om endringer i ISL kan være knyttet til å endre maktforholdene ved å gjøre endringer i formelle strukturer som gir opphav til makt og innflytelse, ved å

delegere og omfordele beslutningsmyndighet, og ved å endre beslutningsprosessene. I liten grad er det fremkommet synspunkter i forhold til dette. Som tidligere beskrevet er det primært den uklare rolle -og ansvarsdelingen som bidrar til de skjeve maktforholdene, ved at det er enklere å tilta seg makt og styre agendaen når terrenget er uoversiktlig og uklart.

Mellom det politiske nivå, embetsverket og de fagmilitære ligger det åpenbare interessekonflikter, slik det er beskrevet. Ulike typer makt vil gjøre seg gjeldende og det er oppsummert en klar oppfatning av at politiske nivået i ISL er førende i de former for makt som utøves i en direkte eller indirekte relasjon mellom de ulike aktørene.

### **5.2.2 Myter: Analyse av empiriske funn**

I det institusjonelle myteperspektivet var det forventet at konsekvenser og erfaringer med integrert strategisk ledelse var et resultat av den symbolske tenkningen. Det innebærer at det eksisterer en løs kobling mellom målsettingen med ISL og det som faktisk skjer til daglig i departementet. Ut i fra empirien mangler det helhetlige argumenter for å underbygge dette perspektivet. Allikevel fremkommer det uttalelser som tilsier at tanken og målsetningen med ISL var bra, men at det deretter sviktet. Erfaringer og konsekvenser gir et inntrykk av en manglende helhetlig plan for implementering og forvaltning av ISL som organisasjon. Noen av de strukturelle endringene som er gjennomført underveis er med på å forsterke dette inntrykket.

I tillegg er det i stor grad arbeidsformen som beskrives som problematisk. Ingen er uenig om at det var behov for vesentlige endringer. Allikevel er det myteskapt forestillinger om at andre nasjoners løsninger innenfor organisering av det samme, hadde en vesentlig betydning for implementeringen av ISL. I ettertid har dette vist seg som en forestilling med en større grad av likhet enn det som reellt sett kommer til uttrykk gjennom de funn som er gjort i denne avhandlingen.

Røvik (1998:77) beskriver to ulike former for myter, den *rasjonaliserte* formen som



tilser at nettopp denne oppskriften vil kunne bidra til å nå organisasjonens mål og ambisjoner. Den andre myten dreier seg om *institusjonaliserte* myter, herved at ISL er den naturlige måten å organisere seg på. Begge disse perspektivene bidrar sannsynligvis til bakgrunnen og fundamentet for ISL.

I forventningene til myteperspektivet ble det fremsatt ulike kritiske søkelys på ISL som kunne kaste søkelys på det institusjonelle myteperspektivet. Det første var inntrykket av uklare ansvars- og myndighetsforhold. I organisasjonsteori for offentlig sektor står det at ledere kan snakke om reformer på en måte som gjør at man tror de iverksettes mens de i realiteten gjør lite for det. (Christensen mfl 2009:76). At det er et slikt skille mellom snakk og handling kaller Nils brunsson (Brunsson 1989) for organisatorisk hykleri. ISL er faktisk etablert, og således mer enn snakk, men inntrykk i fra funn i intervjuene kan tyde på at det viktigste var å få etablert ISL, og dermed etablere en økt politisk makt over Forsvaret. Implementering og drift av ISL fremstår å være en sekundær prioritering.

Den andre forventningen var knyttet til *virkelighetsgapet*, hvem er det som egentlig er ansvarlig for vurdering av forsvarets behov og kapasiteter. I en integrert løsning fremstår dette gapet som uklart. For noen fremstår det som en myte at det faktisk er forsvarssjefen som eier denne virekligheten. Slik en av respondente uttaler det; «*hvis forsvarssjefen virkelig eide dette hadde vi eksempelvis ikke har hatt Skjold klassen fartøyer i sjøforsvaret*». Dette ble instruert av regjeringen i form av en diekte politisk føring. Det kan ut fra en tolkning se ut til at det er den politiske ledelsens ønske å fremstå med en sterk og faglig tydelig forsvarssjef, men at det motsatte i realiteten er tilfelle. På denne måten fremstår det en løs kobling mellom det uttalte og det som faktisk kommer til uttrykk utad.

Det er liten uenighet om at det har skjedd en politisk og demokratisk maktøvertakelse av Forsvaret i form av ISL. Embetsverkets lojalitet tolkes av mange til at det er en økende tendens til å slutte opp om den politiske ledelsens ønske om gjenvalg. Dette innebærer slik det fremkommer, blant annet innen informasjon og kommunikasjon, at det eksisterer en bevisst siling, styring og politisering av informasjon.

Med bakgrunn i disse argumentene fremstår det som sannsynlig en løs kobling mellom det som faktisk skjer til daglig i departementet, i forhold til den egentlige ambisjonen og målsetningen. Dette oppleves ikke gjennomgående, men varierer ulikt fra avdeling til avdeling i departementet.

I ISL kan det forventes at ISL som modell og arbeidsform i liten grad, eller i mindre grad enn ønskelig, påvirker den daglige driften og derigjennom organisasjonsmedlemmenes atferd. Tolkning av enkelte funn tyder på en grad av missforhold med ISL som modell, og det som skjer gjennom den daglige driften. Uttalelser som, «*her er det ingen ledelse i det hele tatt, alt flyter*», er et av de uttrykkene som under bygger dette synet. Antakelser og innsigelser som det gis inntrykk av, kan reflektere en formelt ugjenomsiktig struktur og organisering av ISL som bidrar til å forsterke antakelsen om en tåkelegging av de uttalte mål og ambisjoner.

### **5.2.3 Kultur: Analyse av empiriske funn**

I et kulturelt perspektiv var det forventet at organisasjonstenkningen og “passende logikk” skulle danne grunnlaget for de verdier og normer enkeltindividene tar med seg inn i den daglige samhandlingen i ISL. Det er nok tendenser i flere av funnene som underbygger denne forventningen. Mange av de forhold som beskrives av respondentene dreier seg om kulturelle forskjeller og ulikheter, men også om inntrykket av en kultur som kan defineres som likeverdig og med gjensidig respekt for hverandre. Ved etableringen av ISL, og med dette offiserenes inntreden i forsvarsdepartementet, var en av de uttalte bekymringene knyttet til kultur. Samtidig var det også en forventning om at to ulike kulturer kunne gi en positiv synergi i forhold til både tilnærming og gjennomføring i behandlingen av ulike saker. Langt på vei viser de ulike funn at det eksisterer langt færre kulturkonflikter enn det som man kunne anta ut i fra tidligere bekymringer. Det er uttalt at man jobbet mye med kulturdelen i den tidlige fasen, og det understrekes at dette arbeidet også må holdes vedlike ettersom det kommer nytt personell til. Samtidig er det funn som tyder på frustrasjon knyttet til intern styring og ledelseskultur i departementet, ikke gjennomgripende, men

innen for enkelte avdelinger og seksjoner, og da spesielt ved noen av de sivilt ledede seksjoner og avdelinger. Mangel på kompetanse og erfaring som leder, er beskrevet som en av hovedårsakene til disse opplevelsene.

Det kan videre antas at aktørene og gruppene i de forskjellige avdelingene, herunder politiske og fagmilitære grupperinger vil kunne ha forskjellige oppfatninger av hva som er «riktig» og «viktige» problemer og løsninger på grunn av deres tilhørende ulike kulturer. Et mulig utfall på dette perspektivet kunne være at de forskjellige aktørene og gruppene i fagmilitær og politisk del i ISL, vil kunne bevare tidligere organisasjonskultur. I flere tilfeller uttrykkes det en frustrasjon fra enkelte offiserer, som fra tidligere var vant med stor takhøyde, som nå opplever en svært begrenset mulighet til å kunne diskutere og ta opp vanskelige og kontroversielle saker. På bakgrunn av dette mener flere av offiserene at de må legge noe av den faglige integriteten på hylla for å tilpasse seg på vegne av byråkratiet.

*«Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de uformelle, får den institusjonelle trekk. Dette gjør en organisasjon mer kompleks, og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig, overfor nye krav (Christensen mfl. 2009: 52)*

Ut i fra de presenterte funn ligger det en forsterket antakelse om ISL som en organisasjon som er i ferd med å institusjonaliseres. Slik det beskrives av Christensen tilfører det organisasjonen nye og nødvendige kvaliteter, noe som igjen bidrar til et bedre og sterkere sosialt fellesskap. Man omtaler ofte at kulturen «sitter i veggene», og at kulturen er noe de ansatte kan lære om, og sosialiseres til etter en viss tid. (Christensen mfl. 2009:53). I forhold til sosialisering var det et viktig poeng å belyse offiserens inntreden i den allerede etablerte departementskulturen. I en slik setting er det interessant å se på hvordan for eksempel lojalitet og nøytralitet spiller inn i behandlingen og samarbeidet om de ulike saker. Det var forventet at offiserer i departementet også blir påvirket og utfordret av embetsverkets krav om nøytralitet og lojalitet. De ulike funn tyder til dels også på at offiseren, i like sterk grad som det sivile embetsverket, når det kommer til makt på et tilstrekkelig høyt nivå,

fører til at integritet kan komme på akkord med både faglig integritet og tildragelser i forhold personlig atferd, og i det videre antydninger om usannheter og uærlighet.

#### **5.2.4 Ledelse og styring: Analyse av empiriske funn**

##### **Hva er strategisk ledelse?**

*«Ledelse i et instrumentelt perspektiv ser i høy grad ut til å falle sammen med styring. Lederskap utøves av aktører i hierarkisk høye posisjoner, og disse bruker formelle organisasjonsstrukturer systematisk for å fremme mål». (Christensen mfl. 2009)*

Dette perspektivet gjør seg også gjeldende i ISL. Fra det teoretiske rammeverket er det definisjonen av integrert ledelse som ligger til grunn for den videre analysen.

Bolmans og Deals «fire strukturer» danner rammen for en strategisk ledelses tilnærming. (Bolman og Deal 2003:16)

ISL, som først og fremst er en politisk organisasjon innrettet for å forvalte regjeringens politikk, faller naturlig inn under den politiske rammen til Bolman og Deal, som karakteriseres som en «jungle». Denne rammen er preget av et definert maktgrunnlag, konflikter, koalisjoner, og ulike agendaer for lederskapet.

De funn som er gjort underbygger inntrykket av ISL som en sterk politisk organisasjon, preget av politisk makt og en sterk byråkratisk struktur. Til dels har også myteperspektivet kommet til uttrykk gjennom de funn som er gjort, blant annet ved til dels dårlig forståtte årsakssammenhenger vedrørende roller, ansvar, myndighet og kulturell uensartethet.

##### ***Plattform for ledelse i staten.***

I plattform for ledelse i staten er politikk og - fag «gråsonen» et naturlig sentralt tema, herunder lojalitet mot politiske beslutninger versus faglige vurderinger og tilrådninger. Det fremgår tre sentrale målsetninger i plattformen, *«herunder at politiske*

*målsetninger skal gjennomføres til beste for innbyggerene og miljøet i et stadig mer mangfoldig samfunn*». I forhold til ledelse og styring av Forsvaret er det ut i fra de ulike uttalelser grunn til å anta at dette fundamentet er noe av rasjonale bak ISL slik det fremstår i dag. Innsparing, økonomisk rasjonalisering, og effektiv organisering fremstår sannsynligvis som til det beste for innbyggerne. Uavhengig av dette går også uttalelser innenfor de andre forskningsområdene i retning av en grunnleggende offentlig skepsis til en stadig økende politisering av etatene, i dette tilfelle på bekostning av forsvarets rolle og betydning i samfunnet generelt. Dette underbygger kompleksiteten og dobbeltheten slik ISL fremstår i forhold til dette budskapet.

I det videre heter det fra plattformen at, *«medarbeidere trenger stimulans og støtte slik at deres samlede kompetanse blir brukt i oppgaveløsningen»*.

I en integret faglig og politisk modell, som ISL, fremkommer dette som en av utfordringene. Med bakgrunn i totalt sett begrensede rolle, ansvar og myndighetsforhold er det pekt på forhold som gjør at denne ambisjonen ikke etterleveres godt nok gjennom den daglige samhandlingen i ISL.

I forhold til funn, der det fremkommer at forsvarssjefen har fått en redusert innflytelse i sin stilling som etatsjef, vil dette kunne innebære at blant annet denne funksjonen ikke godt nok får utnyttet sitt faglige potensiale.

I det siste perspektivet henvises det til at det, *«trengs prioriteringsvilje og handlekraft slik at begrensede ressurser kan brukes målrettet og effektivt»*.

Det fremgår av uttalelser at det er en stram prioriteringsvilje, men det fremheves samtidig at det interne lederskapet i departementet ikke fremstår spesielt handlekraftig. Dette forklares blant annet med, bevisst eller ubevisst, en pulverisering av ansvar og myndighet for å bygge opp under andre uformelle og bevisste maktstrategier.

*«Statlige ledere har en plikt til å informere og gjøre kjent konflikter overfor politikerne»*, heter det i plattformen. Funn tyder på at dette ikke er godt nok ivare tatt. Det tyder på at takhøyden for å si i fra om kritikkverdige forhold nok fremstår i et noe mer komplekst lys. Dette er blant annet beskrevet i kapitlet om kultur. Det kan dermed tyde på en manglende måloppnåelse i forhold til denne målsettingen

*«Lederne skal foreta kritiske analyser, reise konstruktive motforestillinger og utrede alternative løsninger i tillegg til å foreta holdbare konsekvensutredninger. Statlige ledere må ha mot, og kravet til lojalitet skal ikke binde ledere på en måte som krenker faglig integritet eller hensynet til opplyste og kunnskapsbaserte beslutninger»,* står det videre.

Her er det helt klart funn i empirien som står i kontrast til dette. Mye tyder på at det på grunn av sterk politisk innflytelse fremstår som vanskelig og utfordrende å fremstå kristisk, og med motforestillinger, spesielt i lys av den nære politiske sammenkoblingen.

### ***Ledelse i etaten i Forsvaret.***

På styrings ledelsesiden er det tidligere i avhandlingen gitt en beskrivelse av forsvarets historiske utvikling innen organiseringen av toppledelsen i Forsvaret fra 1800 tallet og frem til i dag. Historikken underbygger at det har vært forbundet med stor tvil hvordan forsvarets øverste ledelse skulle organiseres på en optimal måte. Bakgrunnen med et forsvar i sterk økonomisk ubalanse, og et misforhold mellom oppgaver og ressurser, førte frem mot etableringen av ISL.

Etter at modellen nå har virket i snart åtte år fremstår den fortsatt for mange som en merkelig konstruksjon. De fremste kritikerne av ISL som ledelses – og styringsmodell, er på utsiden av ISL. Spørsmålet er om ISL på sikt vil kunne overleve med dagens innretning, og spesielt med tanke på det ytre press som med jevne mellomrom tilkjennegis både gjennom media, men også internt internt i Forsvaret og blant sentrale politikere. Så sent som i 2001 valgte regjeringen å opprette et eget politidirektorat. Mange hevder at også politiet, som et av landets fremste maktinstrumenter, er sammenlignbar med Forsvaret som institusjon. Hvorfor man velger å holde på en integrert løsning i Forsvaret, når den generelle utviklingen i statsforvaltningen går motsatt vei, burde være interessant også for andre etater å se

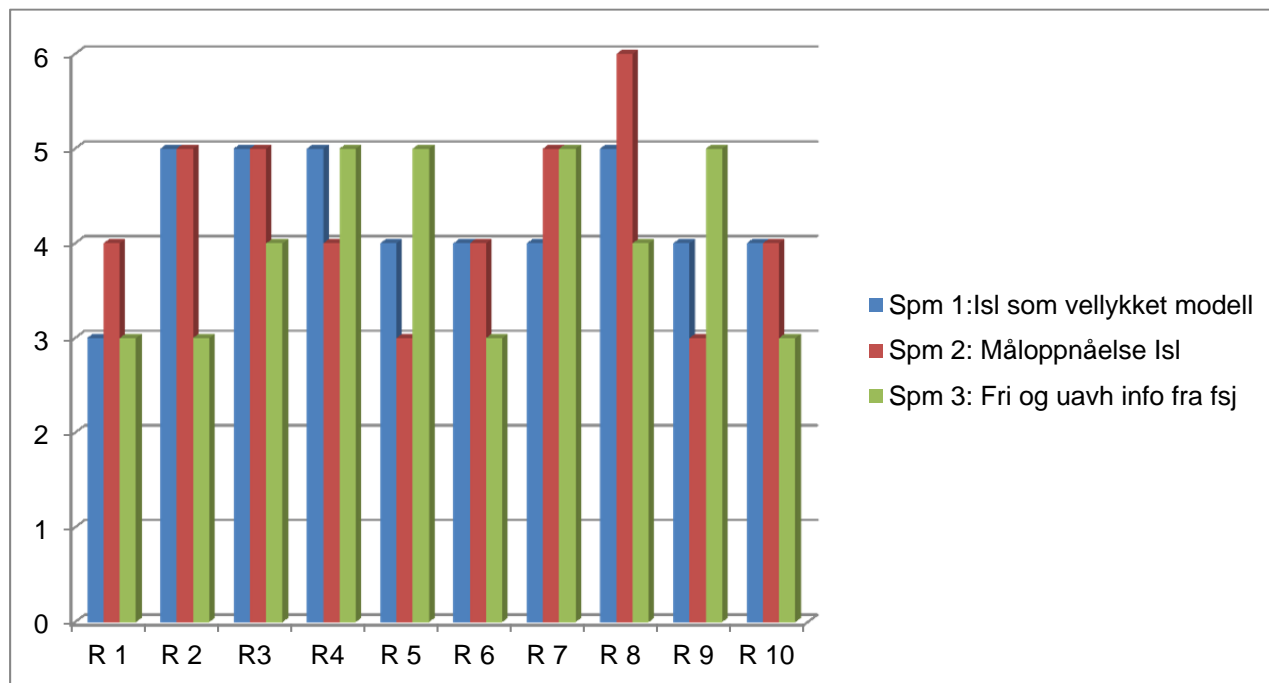
nærmere på. Et av de forhold som skiller Forsvaret og politiet er forsvarets internasjonale engasjement. Spørsmålet er om dette er et tilstrekkelig argument for å føre politikk og fag så nært sammen. Ingen av respondentene har tatt konkret til orde for et eget direktorat for Forsvaret, men heller argumentert med mer rendyrkede faglige og politiske prosesser enn det som er tilfelle i dag.

Et moment som er nevnt, også i sammenheng med andre faktorer i avhandlingen, er den interne styringen og ledelsen i departementet. Det har vært pekt på flere forhold som gir inntrykk av mangel på kompetanse og utdanning i forhold til generell ledelse. Flere gir inntrykk av mangel på god intern ledelse, spesielt de av respondentene som er offiserer. Innenfor områdene budsjett, økonomi og planlegging oppfattes ISL å ha vært en suksess, sett forhold til integrering og samhandling.

Innen økonomiområdet spesielt beskrives velutviklede prosesser i forhold til mål, tiltak, resultat og samhandling i relasjon til arbeidsdelingen mellom forsvarsstaben og departementet. Når det gjelder personell og kompetanse, beskrives det motsatte, en fortsatt stor avstand mellom de ulike miljøene i henholdsvis forsvarsdepartementet og forsvarsstaben. I dette bildet uttrykkes det blant annet at forsvarsstaben har blitt for stor i forhold at den kun skulle være en liten gjennomføringsstab. Dilemmaet slik flere ser det, er å definere forskjellen på hva som er strategisk planlegging og hva som er utøvelse, og spesielt innen personell og kompetanseområdet som i utgangspunktet er kompetanse – og personellkrevende funksjoner. Det er et ulikt syn på fordelingen av ressurser og kapasitet mellom dagens forsvarsstab og ISL innen personell og kompetanseområdet, og flere mener dette er et uttrykk for en manglende helhetlig implementeringsplan av ISL som strategisk ledelses - og styringsmodell.

### 5.3 Kvantitative tilleggsspørsmål: Presentasjon og analyse

Figur 3: Resultater kvantitative tilleggsspørsmål.



Ved gjennomføringen av intervjuene valgte jeg å legge til tre kvantitative spørsmål for å få et utvidet perspektiv i forhold til de kvalitative intervjuene. Spørsmålene som er valgt ut inngår også i de kvalitative intervjuene. Tre av respondentene ønsket ikke å tallfeste disse svarene, men heller å utdype de kvalitative svarene.

Svarene fordeler seg i hovedsak mellom 3 og 5, der 7 er høyeste (beste) mulige score.

Spørsmål 1: Når det gjelder en generell opplevelse av ISL som en vellykket modell ligger gjennomsnitt på 4. Dette underbygger de kvalitative svarene om en tosidighet, der de fleste nok hevder at politikerene har fått nettopp det de vil ha, mens de ansatte og de som jobber som en del av ISL ikke har den samme opplevelsen.

Spørsmål 2: Når det gjelder måloppnåelse ligger svarene mellom 3 og 6, med 5 i gjennomsnitt, og forklares med at politikernes målsetning med ISL i hovedsak oppfattes å være nådd. Svarene som scorer lavt indikerer svar fra de som i



utgangspunktet har vært gjennomgående kritisk til modellen, og i lys av manglende måloppnåelse i forhold til at modellen ikke oppfattes som godt nok implementert.

Spørsmål 3: I spørsmålet om forsvarssjefens mulighet til en fri og uavhengig informasjon til befolkningen er det mer delt, slik også de kvalitative svarene underbygger.

## **6. Oppsummering og svar på forskningsspørsmål.**

### **6.1 Forskningsspørsmål**

Hovedkonklusjonen tar utgangspunkt i de foregående kapitler om presentasjon av data og den påfølgende analysen. I dette kapitlet vil jeg ut fra funn og analyse svare på oppgavens hovedforskningsspørsmål. I det videre vil jeg svare på de spesifikke forskningsspørsmålene.

#### **Hovedforskningsspørsmål 1**

*På hvilken måte og i hvilken grad er samhandlingen i ISL et uttrykk for uttalte målsettinger og ambisjoner?*

Presentasjon av data og analyse tilsier at det er et overordnet samsvar mellom de uttalte målsettinger og den daglige samhandlingen i ISL. I dette ligger det svar som tyder på at det er en bedret og mer effektiv strategisk planlegging på de fleste områder. Et område som skiller seg ut, i en negativ retning, er personellområdet, her svarer de som arbeider tett på disse prosessene at det er potensiale for utvikling og forbedring. I praksis innebærer det en nærmere sammenknytning av personellavdelingen i forsvarsdepartementet og de som utøver personellforvaltningen i Forsvaret, herunder forsvarsstaben. Slik det fungerer i dag er det tildels overlappende funksjoner som gir grunnlag for en nærmere gjennomgang.

En av hovedmålsettingene var også en bedret evne til utøvelse av krisehåndtering. Eksempler fra respondentene tyder på at det også innen dette området er påvist en utvikling til det bedre, herunder blant annet erfaringene etter 22. juli.

## **Hovedforsknings spørsmål 2**

*Har ISL bidratt til bedre styring og kontroll av Forsvaret, eller har modellen kun vært en symbolsk tåkelegging?*

Selv om det er påvist en rekke positive erfaringer i forhold til mål og uttalte ambisjoner, er det en underliggende tvil og skepsis blant flere av respondentene. Disse betviler ikke de faktiske forbedringene, men at dette kun er en konsekvens av det egentlige rasjonale bak etableringen av ISL, mer politisk makt og kontroll over Forsvaret. Samtidig ser vi at ledelse og styring henger nøye sammen med de øvrige forskningsspørsmål som følger i det videre, herunder blant annet uklare ansvars og myndighetsforhold.

I hvilken grad en mer effektiv politisk styring og ledelse av Forsvaret har gått på bekostning av mindre fagmilitær påvirkning, er det vanskelig å konkludere bestemt om. Enkelte svar fra respondentene tyder imidlertid på at en slik påstand i større grad enn tidligere kan underbygges. At det i det minste eksiterer tvil om i hvilken grad viktige og åpenbare militære argumenter og tilrådninger kommer til uttrykk når helhetlige og omfattende utredninger om Forsvaret behandles, er forhold som bør belyses nærmere.

## **Spesifikke forskningsspørsmål 1: Makt og innflytelse**

*Har den politiske delen av departementet overstyrt og begrenset handlingsrommet til de militære, og den militære rollen som korrektiv til politisk kurs, er vannet ut?*

Svarene underbygger at det har vært en betydelig maktforskyvning fra fag til politikk. En av forklaringsvariablene som brukes her er at byråkratene utgjør kontinuiteten og historikken i departementet. Offiserene har en begrenset tjenestetid i departementet på maksimum fem år. Denne begrensningen håndheves restriktivt og bidrar til en maktforskyvning til fordel for den politiske agendaen. I tillegg er det for de fleste av offiserene et argument i forhold til etterfølgende karriere, og at denne ikke påvirkes unødige av kontroversielle saker som kan medføre senere karrierehindringer.

*Hva er politiske beslutninger og hva er fagmilitære beslutninger?*

*(Samme personer og funksjoner ivaretar begge perspektiver)*

Undersøkelsen underbygger en stor grad av tvil på hva og hvordan skillet mellom de rene fagmilitære tilrådingene kommer til uttrykk i mange av de store utredningene som gjennomføres. Eksempelvis stilles det spørsmål i den nylige fagmilitære utredningen om når det fagmilitære rådet slutter og når de politiske avveiningene starter. Denne tvilen begrunnes med at det i liten grad er kvalitative og sporbare argumenter i de råd som fremmes. I tillegg benyttes det en metodikk i utredningene som ikke ville stått seg i en åpen og forskningsmessig sammenheng. Det uttrykkes i noen grad tillit til prosessene fra de som jobber konkret med problemstillingene. Selv om det i noen sammenhenger benyttes de samme personer både fagmilitært og politisk, forsøker man å skille arbeidet underveis. Allikvel etterlater dette et inntrykk av mangel på tillit og åpenhet fra de som ikke tilhører den indre kjernen i departementet.

## **Spesifikke forskningsspørsmål 2: Ansvar og myndighet**

*Hvordan fremstår dagens ansvarslinjer, rolledefinisjon og myndighetsbeskrivelser mellom politisk del av FD og militær ledelse?*

Dette er et av de områdene som oppleves som et av de mest utfordrende.

Dagens ansvarslinjer fremstår ut i fra analysen som uklare og udefinerte innenfor flere områder, herunder blant annet innenfor personell og kompetanse. På andre områder fremstår det allikevel som mer avklart og definert, herunder på budsjett og økonomi. Dette avhenger dermed av hvor i organisasjonen man befinner seg og ved hvilken avdeling. Opplevelsen av uklare oppgave, ansvars og rolledefinisjoner forklares blant annet med mangel på god og inkluderende ledelse internt i departementet.

*Hvordan fremstår forsvarssjefens innflytelse som etatens øverste militære leder?*

Forsvarssjefens rolle er av de fleste beskrevet som betydelig svekket i forhold til

tidligere. Allikevel er det en fremherskende tro på at forsvarssjefen kan vinne bedre frem med sine militærfaglige råd hvis han spiller det politiske spillet riktig. Her er det også forhold som peker i retning av viktigheten av en god kjemi mellom statsråd og forsvarssjef, som et av flere suksesskriterier.

### **Spesifikt forskningsspørsmål 3: Kommunikasjon**

*Er forsvarssjefens mulighet til fagmilitær informasjon til befolkningen i realiteten fraværende med bakgrunn i felles informasjonstjeneste?*

De fleste beskriver at Forsvaret gjennom forsvarssjefen har mulighet til en fri og uavhengig informasjon. Allikevel med en felles politisk og militærfaglig informasjons- og kommunikasjonsavdeling, ligger det en antakelse og følelse av politisk styring av de budskap som skal fremmes. Hovedinntrykket fra funn og analyse tilsier at denne ordningen ikke har virket etter sin hensikt, og bør dermed gis en fornyet vurdering.

### **Spesifikt forskningsspørsmål 4: Kultur**

*Hvordan påvirkes det daglige arbeidet av to forskjellige og ulikt innrettede kulturer, herunder politisk og militær del av forsvarsdepartementet?*

Kulturen er preget av, i det åpne, godt samarbeidende kulturer med respekt og et positivt samarbeidsklima. Allikevel er det flere forhold som tyder på en tildels skjult kultur, bestående av maktkoalisjoner og divergerende syn innenfor flere områder. Det omtales en lav takhøyde i departementet i forhold til å si i fra om, og ta opp kritikkverdige og kontroversielle saker. I dette kan det forstås at flere av offiserene legger sin daglige integritet vekk for å tilpasse seg byråkratikulturen på en best mulig måte, for dermed unngå eventuelle karrieremessige følger.

## **Spesifikt forskningsspørsmål 5: Struktur**

*Dagens struktur i ISL bidrar til uklare roller, ansvar og myndighetsforhold?*

I utgangspunktet er det kun mindre strukturelle endringer som skal til for å gjøre dagens ISL bedre. Selve ISL som struktur er ikke hovedutfordringen, men det som i større grad gis forklaringskraft, er utfordringer knyttet til arbeidsmåte og metodikk. Det er i tillegg et manglende fokus, og interesse for å implementere fullt ut den strukturen som er vedtatt. Målet og ambisjonen med etableringen oppfattes som god, men så feiler man på flere områder i forhold til den videre implementeringen.

## **Spesifikt forskningsspørsmål 6: Styring og ledelse**

*Forsvaret går "mot strømmen" sammenlignet med andre statlige etater som i hovedsak har egne direktorater. Hvorfor er en integret løsning bedre for Forsvaret enn andre statlige etater?*

Her er det vanskelig å trekke en entydig konklusjon. Argumenter for at ISL var en nødvendighet, var blant annet et opplevd behov for en bedre og mer helhetlig styring og ledelse av Forsvaret. Her var argumentene blant annet at Forsvaret var i et økonomisk uføre. Det har utvilsomt bedret seg. Om dette er en følge og konsekvens av ISL, fremstår ikke entydig. I tillegg til både funn og teori mener flere at Forsvaret står i en særstilling som nødvendiggjør en spesielt nær og tett kobling mellom etaten og den politiske ledelsen. Samtidig er det en oppfatning av at det også burde være mulig å organisere forswarets toppledelse på en tilnærmet lik måte som for eksempel politidirektoratet.

## 6.2 Oppsummering av teoretisk tilnærming

I *det instrumentelle hierarkiske* perspektivet var det en forventning om at ISL var en klart definert organisasjon med klare definerte roller og ansvarsforhold, og en struktur som var adoptert fra våre allierte, «klar til bruk»

Funn, analyse og konklusjon tilsier at den strukturen som ble etablert ikke var godt nok fundert. Endringer underveis med utflytting av, og opprettelse av ulike avdelinger har forsterket dette inntrykket. Når det gjelder forventningen om en klar rolle og ansvarsfordeling, viste det seg å være mer uklart enn det de teoretiske forventningene la til grunn.

I *det instrumentelle forhandlingsperspektivet* var det en forventning om mektige aktører på faglig og politisk side, med kompromisser som utfall. Det er ingen entydige konklusjon i forhold til dette, men hovedinntrykket underbygger ISL som et regjeringskontor, og mindre grad som et strategisk militærfaglig instrument for forsvarssjefen. Dette preger dermed forhandlingssituasjonen i forhold til hvem som egentlig styrer og setter mål.

I *det institusjonelle maktperspektivet* var det en forventning om at de fagmilitære tilrådninger var basert på politiske signaler og politisk lojalitet ved å opptre delvis politisk i de saker som behandles. Det er et hovedinntrykk at dette perspektivet har blitt forsterket gjennom ISL som modell og arbeidsform. Beskrivelser av arbeidsprosesser og arbeidsmetodikk, eksempelvis gjennom forsvarssjefens militærfaglige råd 2011, er med på å forsterke dette inntrykket.

I *det institusjonelle myteperspektivet* var det forventet at det eksisterte en løs kobling mellom målsettingen med ISL og det som faktisk skjer til daglig i departementet. Innenfor deler av organisasjonen kan det tyde på løse koblinger, og da spesielt innenfor personell og kompetanseområdet. Innen andre områder som plan og økonomi fremstår ISL med en sterkere kobling mellom uttalte målsetninger og det som faktisk foregår til daglig. I det videre var det forventet at ISL skulle fremstå som en moderne, rasjonell og legitim organisasjon. Dette kan i ettertidens lys sees på som et forsøk på å spre myter om «god og effektiv organisering», der det egentlige og primære målet var økt demokratisk og politisk kontroll med Forsvaret. Det er et faktum at Forsvaret som følge av ISL har blitt underlagt en økt demokratisk og

politisk kontroll. Samtidig er det innenfor deler av organisasjonen erfaringer, i relasjon til løse koblinger, som kan anses som vikarierende argumenter, og dermed et tegn på spredning av et mytebelagt budskap.

I det *institusjonelle kulturperspektivet* var det en forventning om at de politiske og fagmilitære grupperinger ville kunne ha forskjellige oppfatninger av hva som var «riktige» og «viktige» problemer og løsninger på grunn av deres ulike kulturer. Analysen underbygger delvis denne antakelsen i form av delvis skjulte kultur og maktkonflikter. Dårlig intern ledelse og «lav» takhøyde for å si i fra om kritikkverdige og kontroversielle saker understreker dette synet.

Det var videre en forventning om at offiserer i departementet blir påvirket og utfordret av embetsverkets arbeidsform, med krav om nøytralitet og lojalitet. Flere offiserer pekte på at de i noen grad må legge fra seg den faglige integriteten i ulike saker for å møte forventningen om nøytralitet og politisk lojalitet, noe som dermed understreker dette. I det *generelle ledelses – og styringsperspektivet* ble tre ulike perspektiver belyst, hva som kjennetegner strategisk ledelse, fundamentet for ledelse i staten gjennom lederplattformen og avslutningsvis ledelsesperspektivet i Forsvaret. I forhold til Bolman og Deals's «four frame» ramme over strategisk ledelse kjennetegnes dagens ISL innenfor den politiske rammen og i noen grad den symbolske rammen. I forhold til lederplattformen i staten var det en forventning om at disse prinsippene også etterleves i den strategiske toppledelsen i Forsvaret. Slik det fremstår her er det fortsatt forbedringsområder, spesielt i forhold til den opplevde muligheten (takhøyden) til å si i fra om kontroversielle og kritikkverdige saker.



### **6.3 Konklusjon.**

Hovedproblemstillingen for denne avhandlingen var:

#### **Hvilke erfaringer er gjort med integrert styring og ledelse (ISL), som ledelses -, styrings og samhandlingsmodell i Forsvaret?**

Innen de ulike forskningsområdene er det funnet og avdekket både utviklingsområder og områder som i dag oppleves som meget velfungerende.

Hovedresultatet tilsier at det fortsatt må settes fokus på utvikling av en mer åpen og tillitsfull kultur, i tillegg til å styrke den interne lederkompetansen. Det må i tillegg tilrettelegges for å gjøre de langsiktige og integrerte planleggingsprosessene mer rendyrket, hva angår skillet mellom politikk og fag. Det er ikke nødvendigvis dagens struktur i stort som er hovedutfordringen, men heller arbeidsmåter, prosesser, ansvar, og myndighetsforhold. Det er avgjørende at ISL, som den øverste strategiske ledelsen av Forsvaret gir nødvendig innsyn og åpenhet for resten av samfunnet.

### **6.4 Avslutning og videre forskning**

Integrert strategisk ledelse i Forsvaret har vært, og er fortsatt forbundet med ulike syn og meninger. Erfaringer og konsekvenser med ISL etter åtte år viser at de politiske mål og ambisjoner i moderat grad har lyktes. Imidlertid er det også avdekket en del forbedringsområder i forhold til implementeringen og den daglige driften av ISL.

Det finnes ingen ideell organisasjonsform slik en av respondentene uttalte det innledningsvis. Det er nok sannsynligvis langt på vei riktig, det er ikke mulig og organisere seg bort fra den evigvarende gråsonen mellom fag og politikk. Det som fremstår som den største utfordringen i det videre vil sannsynligvis være hvordan omgivelsene og samfunnet forøvrig ser på denne formen for blanding av faglig og politisk ledelse, og antageligvis når det kommer til større hendelser der politikk og fag kobles sammen på en uheldig måte, at dette vil kunne komme sterkere til uttrykk.

Min oppgave har tatt for seg en beskrivelse og opplevelse av nåsituasjonen, og således en helhetlig, men allikevel liten del av det store bildet. Oppgaven har åpnet opp for flere mulige forskningsområder. Et område kan være å se videre på en sammenligning mellom ulike deler av den øvrige statsforvaltningen. Hvordan fremstår direktoratmodellen i andre deler av statsforvaltningen i forhold til den integrerte strategiske ledelsen i Forsvaret? Å studere Forsvaret opp mot andre statlige etater kan gi en forklaringskraft til det mange omtaler som en løsning «mot strømmen».

En annen tilnærming kan være å studere enkeltelementer i den integrerte løsningen. Dette vil kunne gi mulighet til å gå enda mer i dybden på blant betydningen av roller eller funksjoner, og dermed bidra til en mulig videreutvikling og forbedring av ISL innen disse områdene.

## Kilder og litteratur

- Austad, Heidi K.T. (2010). *En studie i utviklingen av maktrelasjonen mellom fagmilitær og politisk forsvarsledelse, 1990-2005. Masteroppgave. Universitetet i Bergen.*
- Bjerga, Kjell Inge (2002). *Rasjonalisering, politisk styring og profesjonsfrihet. Forsvarets øverste ledelse 1942-2002, Forsvarets overkommando*
- Bolman, Lee G. & Terrence E deal (2003). *Reframing Organizations* (Third edition), John Willey & sons.
- Berger, P & Luckmann, T (1966). *The social construction of reality.* Garden City: Doubleday,
- Brunsson, Nils (1989). *The organization of hypocrisy: Talk, decisions, and actions in organizations.* Chichester: John Wiley & Sons.
- Christensen, Tom & Morten Egeberg mfl (2010). *Forvaltning og politikk*, 3 utgave, Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom & Morten Egeberg (1997). *Forvaltningskunnskap.* Tano Ascheoug.
- Christensen, Tom (1994). *Politisk styring og faglig uavhengighet, reorganisering av den sentrale helseforvaltningen.* Tano forlag,
- Christensen, Tom & Per Lægreid (2002). *Reformer og lederskap, omstilling i den utøvende makt.* Oslo universitetsforlag,
- Christensen, Søren & Poul-Erik Daugaard Jensen (2008). *Kontroll i det stille: om makt og deltakelse.* Samfundslitteratur.
- Dyndal, Gjert Lage (2010). *Strategisk ledelse i krise og krig.* Fagbokforlaget.
- Engelstad, Fredrik (1999). *Om makt, teori og kritikk.* Gyldendal.

- Furseth, Inger og Euris Larry Everett (2004). *Masteroppgaven hvordan begynne og fullføre*. Universitetsforlaget.
- Halvorsen, Knut (1993). *Å forske på samfunnet*. Bedriftsøkonomenes forlag. 3 utgave.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2001). *Administrasjonens makt, om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Fagbokforlaget. 2. opplag.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2011). *Hvordan gjennomføre undersøkelser, innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Høyskoleforlaget. 2. utgave.
- Kvåle, Gro & Arild Wæraas (2006). *Organisasjon og identitet*. Samlaget.
- Mikalsen, Finn (1997). *Kvalitetsutvikling, en veiledning for offentlig sektor*. Tano Aschehoug.
- March, James & Johan P. Olsen (2006). *The Logic of Appropriateness*, The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press.
- Meyer, John W & Brian Rowan (1977). *Institutionalized organizations: Formal structure as myth an ceremony*. The American journal of sociology.
- Orton, J.D & Weick ,K.E.(1990). Loosely coupled systems. *A reconceptualization. The Academy of Management Review*, 15, 203-223.
- Pollitt, C og G. Bouckaert (2004). *Public management reform*. Oxford university. 2. Utgave.
- Robinson, Phillip. (1991). Edited by P R. Shaver, Lawrence S. Wrightsman. *Measures of personality and social psychological attitudes*. Academic press.
- Røksund, Arne (2001). *Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet*. (Red) Østerud, Øyvind og Bent Sofus Tranøy: *Den fragmenterte staten, reformer, makt og styring*. Gyldendal akademiske.
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner*. Fagbokforlaget.

Selznick, Phillip (1997). *Lederskap*. Oversatt av John-Alfred Smith og John Smith.  
Tano Ascehoug

Tvetbråten Kari (2006). *Forsvarets øverste ledelse – reorganisering av ledelsesstrukturen over tid*. Masteroppgave.  
Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Westersund, Kari. (2002). *Forsvaret mellom fag og politikk. En casestudie av reorganiseringen av forsvarrets strategiske ledelse*. Hovedfagsoppgave.  
Universitetet i Oslo.

Aas Hansen, Tore (1985). *Politisk styring og faglig uavhengighet. En analyse av forsvarrets øverste ledelse over tid*. Alternativ hovedoppgave i statsvitenskap.  
Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo,

### **Aviser**

Aftenposten 18. januar 2011, *forsvarssjefen måtte love fred i eget hus*

Aftenposten november 2005, *admiral refser departementet*

Stavanger Aftenblad, 12 jan 2011, *en vingeklippet forsvarssjef*

Aftenposten 2. januar 2011, *det er jeg som er sjefen*

Aftenposten 19. januar 2011, *ekteskap på bristepunktet*

### **Norges offentlige utredninger**

NOU 2000, 20, *et nytt forsvar*

NOU 2007, *et styrket forsvar*

NOU 1991, moderniseringen av offentlig sektor. Nordmann utvalget.

### **Forsvaret / forsvarsdepartementet taler og foredrag**

Dalhaug, Arne Bård, mars 2003, *integriert strategisk ledelse – muligheter og utfordringer*

## **Nettkilder**

Plattform for ledelse i staten

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter\\_planer/planer/2008/plattform-for-ledelse-i-staten.html?id=526203](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter_planer/planer/2008/plattform-for-ledelse-i-staten.html?id=526203)

## **Forsvaret**

Forsvarsstudien 1991, forsvarssjefen mars 1992

Forsvarsstudien 1996, forsvarssjefen juni 1997

Forsvarsstudien 2000, (FS 2000).

Forsvarssjefens fagmilitære råd 2011. forsvarssjefen nov 2011

## **Regjering og Storting**

Plattform for ledelse i Staten, Fornyings og administrasjonsdepartementet, Oslo 2008.

St.prp. nr 1 (1999-2000) forsvarsdepartementet

St.prp. nr 45 (2000-2001) omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005.

Innst. S. nr 342 (2000-2001)

St.prp. nr 55 (2001-2002) Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005. Innst. S.nr 232 (2001-2002)

## **Intervjuer**

Morten Larsen, forsvarsdepartementet, Oslo 25.11.11

Ine Marie Eriksen Søreide, forsvars – og utenrikskomiteen, Oslo 25.11.11

Bjørn Tore Solberg, forsvarsdepartementet, Oslo 1.12.11

Fridtjof Sjøgaard, forsvarsdepartementet, Oslo 1.12.11

Jan Arild Ellingsen, forsvars – og utenrikskomiteen, 1.12.11

Ørjan Dahl, forsvarsdepartementet, 2.12.11

Svein Roald Hansen, forsvars – og utenrikskomiteen, 13.12.11

Sverre Diesen, tidligere forsvarssjef, Oslo 15.12.11

Gisle Norheim, forsvarsdepartementet (tidl), Oslo 15.12.11

Øyvind Strandman, luftforsvarsstaben, Rygge 05.01.12

Eirik Davidsen, forsvarsdepartementet, Oslo 20.12.11

Petter Kulseng, forsvarsdepartementet, Oslo 20.12.11

Arne Røksund, forsvarsdepartementet (tidl), Oslo 12.12.11

## Vedlegg 1: Intervjuguide

1. Hva er ditt syn på Integreert strategisk ledelse i Forsvaret i dag?  
Stikkord: suksesser generelle utfordringer
2. Hva er din opplevelse av maktforholdene i ISL?  
Stikkord: direkte makt i beslutningssituasjoner  
indirekte makt f.eks fastsetting av dagsorden, på møter mv  
kontrollerende makt – påvirkning gjennom andre for å fastsette agenda.
3. Hva er din oppfatning av strukturen / organiseringen i ISL.?  
Har det vært noen utvikling og endringer du vil fokusere spesielt på?  
Stikkord: Styrker / svakheter?
4. Hvordan foregår samhandlingen (samordning, samarbeid, interaksjon) i dagens ISL? Er det spesielle forhold / styrker og svakheter du vil trekke frem i denne sammenheng?  
Stikkord samhandling: maktbalanse, tillit, trygghet, åpenhet, organisasjons og kulturkunnskap, det etiske moment, verdi, verdighet, situasjonsforståelse, forståelse og forventninger
5. Hva er din opplevelse av styring og ledelse i ISL?  
Styres det mot felles mål? Prosesser frem til oppfatning av felles mål. (delt målforståelse). Politisk versus fagmilitær ledelse og påvirkning.
6. I hvilken grad mener du ISL er en egnet modell for styring og ledelse av Forsvaret? Hvis ja, på hvilken måte? Hvis nei, hvorfor ikke? Alternative modeller?
7. Etter din oppfatning, Er ambisjonen og hensikten med ISL oppnådd?  
Stikkord: måloppnåelse, kjenner du til ambisjon og mål med ISL?  
styrket posisjon for både FSJ og statsråd? "Både og"  
bedre og mer samkjørt strategisk ledelse og styring?  
bedret evne til strategisk planlegging, krisehåndtering og internasjonalt samarbeid.



8. Hva vil du si om informasjon og kommunikasjon i dagens ISL? (forhandlinger)  
Stikkord:  
Intern kommunikasjon, og ekstern kommunikasjon til resten av Forsvaret og befolkningen, felles informasjonstjeneste.
9. Har du noen oppfatning av roller og rolleutøvelse i ISL?  
Stikkord: roller / rolleutøvelse/arbeidsdeling /funksjoner
10. Hvordan vil du beskrive kulturen i dagens ISL?  
Stikkord: menneskesyn, verdier, verdisyn  
Riktig /galt Antakelser Normer /verdier  
oppfatninger om to ulike kulturer (dep, embets versus mil)
11. Hva tenker du om forholdet eller kombinasjonen mellom politikk versus den fagmilitære delen av ISL?  
Stikkord, synergier, komplementær kompetanse
12. Hvilke arenaer er etablert for utvikling / og læring.  
Stikkord: evt utvikling/endringer og dagens situasjon? Evaluering av styringsmodellen, vilje for læring/utvikling ift feil / kultur for læring endring / læringsløyfe.
13. Hvorfor er en integrert løsning bedre for Forsvaret enn andre statlige etater?
14. *Har du noe å tilføye / legge til avslutningsvis.*

## **Vedlegg 2: Kvantitative tilleggsspørsmål.**

### Spørsmål 1

På en skala fra en til sju, der 1 er lavest, hvor vellykket mener du ISL er som styringsmodell for Forsvaret?

Fire er passe vellykket. (moderat).

### Spørsmål 2

På en skala fra en til sju, der en er lavest, i hvor stor grad er ambisjonene og målsettingene med ISL nådd? Fire er moderat nådd.

### Spørsmål 3.

På en skala fra en til sju, der en er lavest, i hvilken grad har forsvarssjefen mulighet til en fri og uavhengig fagmilitær informasjon til befolkningen?

### Vedlegg 3: Informanter

Gjennomførte intervjuer:

FD	Morten Larsen	Fredag 25. nov kl. 10:00 (siv)
Forsvarskomite	Ine Marie Søreide	Fredag 25. nov kl. 12:30-1315 (pol)
FD	Bjørn Tore Solberg	Torsdag 1. des kl. 09:00 (mil)
FD	Fridthjof Søgaard	Torsdag 1. des kl. 10:45 (siv)
Forsvarskomite	Jan Arild Ellingsen	Torsdag 1. des kl. 12:30 (pol)
FST	Ørjan Dahl	Torsdag 1. des kl. 14:00 (mil)
FD	Arne Røksund	Mandag 12. des kl 1300 (mil)
Forsvarskomite	Svein Roald Hansen	Tirsdag 13. des kl 16.00 (pol)
Tidl forsv.sjef	Sverre Diesen	Torsdag 15. des kl 09:30 (mil)
FD	Gisle Norheim	Torsdag 15. des kl 15:00 (siv)
FST	Øivind Strandman	Torsdag 5. jan kl 0900 (mil)
FD	Eirik Davidsen	Onsdag 20. des kl 1200 (mil)
FD	Petter Kulseng	Onsdag 20. des kl 1200 (mil)

#### Vedlegg 4: Omfang intervjuer

Antall respondenter: 13

<b>Totalt antall spørsmål i intervjuguiden</b>	<b>Antatt antall oppfølgingsspørsmål /utdypning per intervju</b>	<b>Antatt antall ord intervjusvar per intervju</b>	<b>Antall minutter i snitt per intervju</b>
14	Ca 10 stk	Ca 5.000 ord	Ca 50 min
<b>Sum:</b>	<b>Ca 130 stk</b>	<b>Ca 65.000 ord</b>	<b>650 min (ca 11 timer)</b>