

**Forsvarets høgskole  
våren 2011  
Masteroppgave**

**HEL – rett diagnose, feil medisin?**

**- *en studie av implementeringen av Forsvars-  
departementets Handlingsplan for holdninger, etikk og  
ledelse i Hæren i perioden 2006 – 2009***

**Major Torgrim Foshaug**

**23. mai 2011**

[Blank]

---

## Abstract

This study addresses to what extent the implementation of a public policy focused on attitudes, ethics and leadership, succeeded within the Norwegian Army in the period between 2006 and 2009. An operationalization of the research question was conducted through a focus on how contextual conditions impacted on the implementation, and in which way the distinctive character of the policy made an influence on the result of the implementation process.

The contextual conditions led to an understanding of the policy as primarily linked to the environment of the organization, which made the policy appear controversial and with a high level of conflict attached to it. Both the overall policy and its decentralized initiatives were considered to be both ambiguous and have a high level of conflict, owing to the plans formulation of goals and its ambition of affecting the organizational culture. Within the organization a considerable understanding existed of the need to conduct reputation management, but the implementation process offended the organizational culture and conflicted with the need to conduct identity management internally.

The study shows that the policy implementation was subject to both rational and unintended translations, and changing direction and focus. The selection of decision points outside of the normal chain of command added to delaying and weakening the implementation. The overall result was that the implementation of the policy hardly at all took place in the operational core of the organization, and the implementation failed in a process oriented perspective.

Key words: ethics, implementation theory, organizational theory, public policy, reputation

---

## Summary

The purpose of this study has been to address to what extent the implementation of a public policy focused on attitudes, ethics and leadership, succeeded within the Norwegian Army in the period between 2006 and 2009. The study is based on the premise that the Norwegian Army constitutes an institutionalized organization. An operationalization of the research question was conducted through a focus on how contextual conditions impacted on the implementation, and in which way the distinctive character of the policy made an influence on the result of the implementation process.

The study has been conducted as a qualitative case study, addressing the research question through a narrative analysis. The data collection is primarily based on document analyses and expert interviews. Theoretically, the study is founded on organizational theory, using instrumental, institutional and neo-institutional perspectives as described by Christensen, Lægreid, Roness and Røvik. The study further builds on contingency theory within implementation theory by using Matland's conflict-ambiguity matrix, and Røvik's neo-institutional translation theory which sees the policy as an institutionalized standard. Methodically the analysis of the implementation process is conducted through a focus on the separate decision points within the organization (Pressman & Wildavsky's veto points), and the narrative analysis is divided between the public discourse that took place prior to the publication of the policy, and the internal process afterwards.

The study shows that the Norwegian Army at the time of the publication was tired of organizational changes, and both the Ministry of Defence and the Norwegian Armed Forces suffered from a bad reputation within their institutional surroundings. This was due to effects of prior structural changes and an allegedly bad administrative culture within the Armed Forces. This led to an understanding of the policy as primarily linked to the environment of the organization, which made the policy appear both controversial and with a high level of conflict.

The analysis shows that even though most of the initiatives within the policy were not controversial, both the overall policy and its decentralized initiatives were considered to be ambiguous and contain a high level of conflict, owing to the plans formulation of goals and its ambition of affecting the organizational culture. The study reveals that within the organization a considerable understanding existed of the need to conduct reputation management, but the implementation process offended the organizational culture and conflicted with the need to conduct identity management internally.

The study also points to examples of legitimizing behaviour related to the implementation of the policy, and shows that the policy in the process through the decision points was both subject to

---

rational and unintended translations, and changing direction and focus. The selection of decision points outside of the normal chain of command added to delaying and weakening the implementation. The overall result was that the implementation of the policy hardly at all took place in the operational core of the organization, and the implementation failed in a process oriented perspective.

---

## Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven over en periode på fem måneder har gitt meg mulighet til å fordype meg i temaer jeg finner interessante. Oppgaven berører blant annet offentlige organisasjoners omdømme, samt endrings- og implementeringsprosesser i institusjonaliserte organisasjoner. Oppgavens fokus på nyere historie satt i et organisasjonsteoretisk perspektiv, har gitt meg muligheten til å få en bedre forståelse for hvilke mekanismer og faktorer som virker inn når man søker å endre en organisasjon. Denne forståelsen er noe jeg vet jeg vil dra nytte av i min videre tjeneste.

Selv om arbeidet med oppgaven til tider har fremstått som et enmannsprosjekt, er det på sin plass å rette en velfortjent takk til bidragsyterne. Først og fremst går denne takken til min veileder, Harald Høiback, hovedlærer ved Forsvarets stabsskole. Hans perspektiver har utvidet mine. En takk må også rettes til de som velvillig stilte opp til intervju. Disse er Hanne Moxness, Jens Dølvør, Are Eidhamar, Rune Solberg og Stein Hammer. Uten deres bidrag hadde det vært vanskelig å komme til de rette slutningene i denne studien.

Selv om nevnte bidragsytere fortjener takk, er det undertegnede som er ansvarlig for innholdet i oppgaven.

En takk skal også rettes til Hege og Nina på biblioteket som har hjulpet meg med å skaffe litteratur.

Sist, men ikke minst, skal en stor takk rettes til Bente som har utvist stor tålmodighet under de siste to årene med studier og pendling.

Sollia, 23. mai 2011.

Torgrim Foshaug

---

## Innholdsfortegnelse

<b>Abstract</b> .....	<b>3</b>
<b>Summary</b> .....	<b>4</b>
<b>Forord</b> .....	<b>6</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>7</b>
<b>Liste over figurer</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 INTRODUKSJON TIL TEMA .....	9
1.2 UTGIVELSEN AV HANDLINGSPLAN FOR HOLDNINGER, ETIKK OG LEDELSE (HEL) 2006 .....	10
1.3 PROBLEMSTILLING .....	10
1.4 AVGRENSNINGER .....	12
1.5 FORUTSETNINGER .....	13
1.6 OPPGAVENS STRUKTUR .....	14
<b>2 Teori</b> .....	<b>16</b>
2.1 HVORDAN FORKLARE OG MÅLE IMPLEMENTERINGEN? .....	16
2.2 HVA SKAL UNDERSØKES? .....	19
2.3 CHRISTENSEN ET AL.: TRE ORGANISASJONSTEORETISKE PERSPEKTIVER .....	19
2.4 MATLAND: TVETYDIGHET-KONFLIKT MODELL .....	23
2.4.1 Historikk – implementeringsteori .....	23
2.4.2 Matlands typologi .....	25
2.5 RØVIK: ORGANISATORISK BEARBEIDING GJENNOM OVERSETTELSE .....	28
2.5.1 HEL som institusjonalisert organisasjonsoppskrift .....	28
2.5.2 Implementering i et organisasjonsteoretisk perspektiv .....	29
2.5.3 Om energibetraktninger i beslutningspunkter .....	30
2.5.4 Hvorfor organisasjonsoppskrifter oversettes .....	31
2.6 OPPSUMMERING AV TEORETISK UTGANGSPUNKT: FORVENTNINGER .....	32
<b>3 Metode</b> .....	<b>33</b>
3.1 CASESTUDIE SOM FORSKNINGSDESIGN .....	33
3.2 OM BRUK AV MODELLER .....	34
3.3 NARRATIV ANALYSE .....	35
3.4 DATAINNSAMLING OG KILDER .....	35
3.4.1 Dokumentanalyse .....	35
3.4.2 Intervju som metode .....	36
3.5 VURDERING AV VALIDITET OG RELIABILITET .....	36
<b>4 Forhistorien – omdømme og kultur i kontekst</b> .....	<b>38</b>
4.1 FORSVARETS OMDØMME .....	38
4.1.1 Forvaltningsetiske hendelser .....	39
4.1.2 Omstillingen av Forsvaret sett i relasjon til omdømme .....	40
4.2 REFORMPROSESSER I HÆREN .....	40
4.3 OPPSUMMERING - FORHISTORIEN .....	42
<b>5 Holdninger, etikk og ledelse i den offentlige diskursen</b> .....	<b>43</b>
5.1 DEN OFFENTLIGE DISKURSEN FØR UTGIVELSEN AV HEL .....	43
5.2 UTGIVELSEN AV HANDLINGSPLANEN FOR HEL .....	46
5.3 FORSVARSSJEFEN I DEN OFFENTLIGE DISKURSEN .....	48
5.4 OPPSUMMERING AV DEN OFFENTLIGE DISKURSEN .....	50
<b>6 Den interne prosessen i Forsvaret</b> .....	<b>51</b>
6.1 INNLEDNING .....	51
6.2 FORSVARSDEPARTEMENTET (FD) .....	53
6.3 FORSVARSSTABEN (FST) .....	54
6.4 HÆRSTABEN (HST) .....	55

6.5 KRIGSSKOLEN (KS) .....	59
6.6 BATALJONSNIVÅET .....	62
6.7 OPPSUMMERING .....	63
<b>7 Avslutning: oppsummering, hovedfunn og implikasjoner .....</b>	<b>64</b>
7.1 INNLEDNING .....	64
7.2 OPPSUMMERING .....	64
7.2.1 På hvilken måte har de kontekstuelle forhold påvirket implementeringen? .....	65
7.2.2 På hvilken måte har handlingsplanens egenart hatt innvirkning på resultatet av selve implementeringen? .....	66
7.3 HOVEDFUNN .....	67
7.4 PRAKTISKE IMPLIKASJONER .....	68
7.5 INTERESSANTE OMRÅDER FOR SENERE STUDIER .....	69
<b>8 Litteratur- og kildeliste.....</b>	<b>70</b>
<b>Vedlegg A: Tiltakene i handlingsplanen for HEL (2006).....</b>	<b>74</b>
<b>Vedlegg B: Intervjuer .....</b>	<b>75</b>
<b>Vedlegg C: Forkortelser.....</b>	<b>80</b>

## Liste over figurer

<b>Figur 1 Organisasjonsforståelse .....</b>	<b>20</b>
<b>Figur 2 Påvirkning fra organisasjonens institusjonelle omgivelser .....</b>	<b>22</b>
<b>Figur 3 Matlands tvetydighet-konflikt matrise.....</b>	<b>27</b>
<b>Figur 4 Forsvarssektorens organisering .....</b>	<b>46</b>
<b>Figur 5 Forsvarsdepartementet og Forsvaret som separate organisasjonsidentiteter .....</b>	<b>52</b>
<b>Figur 6 Hærens organisering 2004 - 2009 .....</b>	<b>52</b>
<b>Figur 7 Implementeringsstrategi i Hæren .....</b>	<b>58</b>

---



## 1 Innledning

”Jeg vil at Forsvaret skal fremstå med integritet og med en kultur hvor medarbeiderne er bevisste sin rolle som ansvarlig samfunnsaktør. [...] Jeg tar utfordringen i forhold til omdømme, organisasjonskultur og etikk på alvor. Derfor har jeg tatt initiativ til en handlingsplan som i sterkere grad setter kraft bak arbeidet med holdninger og ledelse. [...] Og det er helt avgjørende at Forsvaret har tillit og troverdighet hos det norske folk.”

Forsvarsminister Strøm-Erichsen<sup>1</sup>

### 1.1 Introduksjon til tema

Denne oppgaven retter seg mot endrings- og styringsprosesser i offentlige virksomheter, og konkret i dette tilfellet Forsvaret som etat.<sup>2</sup> Christensen et al (2009) hevder at private og offentlige organisasjoner skiller seg fra hverandre på vesentlige områder.<sup>3</sup> Dette gjelder først og fremst i hvilke mål offentlige og private virksomheter arbeider etter, og hvordan disse målene blir bestemt. Mens det primære mål innen privat sektor er å sikre en tilfredsstillende avkastning på investert kapital, er målene innen offentlig sektor eksempelvis knyttet til velferd, sosial likhet og rettferdighet. Videre har man forskjellige styringsimpulser, problemløsningsprosesser og rammebetingelser for virksomheten. Dermed kan resultatmåling bli en større utfordring i de fleste offentlige virksomheter (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009, s. 11-12). I analysen av offentlige virksomheter er det hensiktsmessig å benytte den såkalte interessentmodellen (Busch et al., 2009). Her skiller man ikke mellom grupper som befinner seg utenfor eller innenfor organisasjonen – alle er viktige når vi skal vurdere grunnlaget for organisasjonens eksistens. Viktige interessenter kan være politiske myndigheter, ansatte, befolkningen, leverandører og samarbeidspartnere. Fordi ledere i offentlige organisasjoner står ansvarlige ovenfor borgere og velgere, må de i større grad vektlegge åpenhet, innsyn, likebehandling, upartiskhet og forutsigbarhet enn hva er tilfelle i private organisasjoner (Christensen et al., 2009, s. 15). Alle offentlige organisasjoner fungerer på den måten at for at de skal bestå, må interessentene helst motta en belønning som oppleves å være større enn bidraget. Dersom interessentene opplever at belønningen er for dårlig i forhold til eget bidrag, oppstår det en misnøye som på et eller annet

---

<sup>1</sup> (Anne-Grete Strøm-Erichsen, 2006)

<sup>2</sup> Forsvaret er Forsvarsdepartementets største underliggende etat og omfatter i all hovedsak den militære virksomheten, inkludert ansvaret for gjennomføring av militære operasjoner, styrkeproduksjon og logistikk (Forsvarsdepartementet, 2008, s. 72). Etaten Forsvaret benevnes også i enkelte sammenhenger som Forsvarets Militære Organisasjon (FMO), men jeg vil i denne oppgaven bruke Forsvaret som navn på organisasjonen.

<sup>3</sup> Mot dette synet står en tradisjon innen organisasjonsteorien som avviser skillet mellom offentlige og private organisasjoner. Ambisjonen til denne typen organisasjonsteori er å utvikle allmenne innsikter som vil være gyldige for alle typer organisasjoner. For en nærmere drøfting av dette se (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009, s. 15)

vis gir konsekvenser. De normene som er rådende i et samfunn og i en virksomhet, setter også rammer for hva som oppfattes som legitim atferd. At en organisasjon demonstrerer at den er bærer av bestemte verdier, betyr ikke at disse verdiene reelt sett er til stede i organisasjonen. Dette omtales ofte som et dobbeltspill i offentlige organisasjoner. For å oppnå legitimitet gir virksomheten inntrykk av å følge bestemte normer, mens virksomheten for å oppnå effektivitet eller for å tilfredsstille andre interessenter kan oppføre seg på en annen måte (Busch et al., 2009, s. 20-22)

## 1.2 Utgivelsen av Handlingsplan for Holdninger, etikk og ledelse (HEL) 2006

Bakgrunnen for utgivelsen av handlingsplanen var en oppfattelse av at Forsvaret befant seg i en tillitskrise til sine omgivelser, gjennom en rekke tilfeller av påståtte uetiske og kritikkverdige handlinger blant Forsvarets ansatte i tiden frem til 2005. Med kritikkverdige handlinger menes blant annet forsvarsansattes tilsynelatende påvirkning fra eksterne aktører i økonomisk vinning.

For å gjenskape den tillit og legitimitet som Forsvaret på lik linje med alle andre virksomheter er avhengig av, igangsatte Forsvarsminister Strøm-Erichsen et arbeid som skulle ha til hensikt å rette et fornyet fokus på holdningsskapende arbeid internt i organisasjonen. Dette arbeidet resulterte i HEL, som ble lansert av Forsvarsministeren ved Hærens Krigsskole 18. september 2006.

For å nå målene i handlingsplanen, satte planen tidsfrister for det enkelte tiltak med ansvar for gjennomføring av tiltaket, og Forsvarsdepartementets underliggende etater ble pålagt å foreta rapportering av fremdrift ved bruk av eksisterende rapporteringssystemer.

Flere av tiltakene i planen kunne enkelt og effektivt måles, for eksempel etableringen av egen hjemmeside for HEL, e-læringsprogram, samt utgivelse av konkrete retningslinjer for atferd i omgang med sivile aktører, mens andre tiltak var mer åpent formulert og dannet grunnlag for en videre analyse og behandling nedover i organisasjonen.

## 1.3 Problemstilling

Fokus for denne studien er på implementering av et politisk tiltak i en offentlig organisasjon, og hvilke forhold som kan sies å ha påvirket måloppnåelse for implementering av planen.<sup>4</sup> For å

---

<sup>4</sup> En handlingsplan kan defineres som en grunnregel eller retningslinjer; i dette tilfellet gir HEL retningslinjer for hvilke mål man ønsker å oppnå med holdninger, etikk og ledelse i Forsvaret. I engelskspråklig litteratur benyttes begrepet *policy* i samme kontekst. Kjellberg & Reitan bruker begrepene *vedtak* og *tiltak* som oversettelse på *policy*

---

undersøke dette temaet vil jeg måtte gå inn i Forsvarets organisasjon og etatens forhold til Forsvarsdepartementet, og analysere implementeringsprosessens forløp og resultater ut ifra perspektiver som kan kaste lys over ulike trekk ved endringsprosesser og organisasjoner i offentlig sektor.

Utfordringen knyttet til implementeringsstudier er at de av enkelte miljøer omtales som ”*misery research – a pathology of the social sciences*”, og at det derav knytter seg tre hovedproblemer til slike studier. For det første er det en tendens til å fokusere forskning på implementeringer som har feilet. Derrest, når dette ikke har vært tilfelle, har forskning ofte fokusert på implementeringsprosesser med høye ambisjoner og betydelig grad av kompleksitet i kombinasjon med manglende fagkunnskaper innen saksområdet. Til sist har ofte implementeringsstudier inntatt en overdreven mekanisk og rasjonell vinkling på selve implementeringsprosessen (Hill & Hupe, 2009, s. 75).

Mitt utgangspunkt har vært at HEL ikke kan plasseres direkte i noen av disse kategoriene, selv om den videre analyse vil avdekke at handlingsplanen plasserer seg i flere av disse kategoriene. Min motivasjon for denne studien er derimot basert på at få kilder er i stand til å gi et entydig svar på hvorledes implementeringen egentlig har gått, i tillegg til at engasjementet er stort blant de som kjenner til handlingsplanen og dens innhold. Det kan virke som om det er trekk ved handlingsplanens egenart som rører ved noe essensielt hos mange militære ansatte, og en induktiv slutning er at handlingsplanen kan sies å ha et noe politisk preg. Det som i særlig grad preger implementeringsprosesser er nettopp spenningen mellom den etablerte institusjonelle sfære og det spontane handlingsmønsteret med røtter i et bestemt tiltak (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 165).

Det er dette litt uklare forholdet mellom politisk beslutning og organisatorisk iverksetting jeg ønsker å foreta et nærmere innblikk i.

Problemstillingen blir derfor som følger:

### **I hvilken grad lyktes man med å implementere HEL i Hæren?**

---

(Kjellberg & Reitan, 1995). Jeg benytter meg av begrepet *tiltak* i resten av denne studien ved omtale av *handlingsplaner, vedtak og policyer*.

I norsk litteratur er begrepet *iverksetting* en direkte oversettelse av *implementering*. Jeg velger for resten av denne oppgaven å benytte sistnevnte.

---

Denne problemstillingen søkes besvart gjennom en operasjonalisering i to underliggende spørsmål:

- **På hvilken måte har de kontekstuelle forhold påvirket implementeringen?**
- **På hvilken måte har handlingsplanens egenart hatt innvirkning på resultatet av selve implementeringen?**

#### 1.4 Avgrensninger

Dette er ikke en studie av de effekter man har oppnådd gjennom implementeringen av planen. Prosessen som ivaretar helheten fra planlagt strategi utgis, til effektmåling av implementert strategi, kan grovt sett deles i to deler: implementeringsfase og evalueringsfase (Haug, 2010). Standpunktene er delte omkring distinksjonen mellom implementering og evaluering av de endelige resultater. Noen forskere oppfatter implementering og evaluering som sammenfallende, og hevder at virkningene av et tiltak ikke kan vurderes uten å ta med gjennomføringen av det. Andre forskere representerer det motsatte syn, og hevder at man kan isolere de prosesser som karakteriserer selve gjennomføringen av et tiltak, uten nødvendigvis å gå inn på hele beslutningsprosessen og vurderingen av det endelige resultatet (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 133). Av flere årsaker velger jeg å avgrense studien til kun å omfatte implementeringsfasen. For det første vil omfanget av en studie som omfatter begge fasene bli meget stort, og trolig utenfor den ramme som er gitt for studien. For det andre kan det hevdes at de to fasene krever forskjellige metodevalg for å løses på en tilfredsstillende måte, henholdsvis kvalitativ og kvantitativ metode. For det tredje eksisterer det en hel rekke problemer knyttet til effektmålinger i offentlige organisasjoner (Christensen et al., 2009), noe som kan bidra til å senke etterprøvbarehet og dermed den vitenskapelige kvaliteten på studien.

I min tilnærming til oppgaven har jeg innledningsvis tatt for meg handlingsplanen i sin helhet, men det er naturlig å avgrense oppgaven til å fokusere på de delene av handlingsplanen som medfører en aktiv tolkning, reformulering og implementering nedover i organisasjonen. Slike tiltak benevner jeg desentraliserte tiltak, og det viktigste av disse er handlingsplanens *Tiltak 11 – Utvikle lokale planer for holdninger og ledelse* (Forsvarsdepartementet, 2006b, s. 5). Denne avgrensningen er valgt fordi jeg antar at disse elementene vil berøre sentrale aspekter ved forsvarssektorens organisasjonskultur, maktfordeling, interesserepresentasjon, og innflytelsesforhold. Prosessen kan derfor også ha hatt betydning for ivaretagelse av verdier som er sentrale for offentlige organisasjoner, som medbestemmelse, faglig autonomi, politisk styring, og innflytelse på ulike nivå.

---

Oppgaven vil måtte avgrenses i tid. Tidsfristene knyttet til handlingsplanens tiltak strekker seg frem til 2008, men jeg velger å se på implementeringen i perioden fra utgivelsen av handlingsplanen i september 2006 og frem til revidert handlingsplan ble utgitt i september 2009 (Forsvarsdepartementet, 2009, s. 22). Oppgaven vil også avgrenses i rom med tanke på hvilke avdelinger og nivåer som benyttes i empirien. På det strategiske nivå tar jeg utgangspunkt i utgitte planer fra Forsvarsdepartementet, mens jeg innen Forsvaret velger å avgrense oppgaven til kun å omfatte forsvarsgrenen Hæren. Innad i Hæren vil jeg primært fokusere på de vertikale styringslinjene mellom hærstabs-, brigade- og bataljonsnivå, men som det vil fremgå av empirien vil det i noen grad også være nødvendig å beskrive horisontal samhandling på lavt nivå i organisasjonen. Det vil være naturlig å redusere utvalget av bataljoner til et fåtall. Bakgrunnen for denne avgrensningen er flerdelt, men først og fremst er det nødvendig å avgrense oppgaven til et håndterlig omfang som gir tilstrekkelig innsyn i fenomenet jeg ønsker å studere. Det må i denne sammenheng gjøres oppmerksom om at Hæren gjennomgikk en betydelig omorganisering i 2009, som gjør at jeg må ta utgangspunkt i den på den tid gjeldende organiseringen for å følge oppdragskjeden.

Gitt handlingsplanens uttalte ambisjon om å gjenskape Forsvarets tillit i samfunnet, er det belegg for å hevde at organisasjonens omgivelser spilte en viktig rolle for det rasjonale som lå til grunn for utgivelsen av handlingsplanen. Selv om forholdet til organisasjonens institusjonelle omgivelser er en naturlig del av oppgaven, har jeg valgt å ikke gjennomføre en omfattende aktøranalyse utenfor organisasjonen.

### 1.5 Forutsetninger

Da det vil ha betydning for oppgavens teoretiske rammeverk, forutsetter jeg at Forsvaret er en institusjonalisert organisasjon, og at dette perspektivet kan benyttes som en av fortolkningsrammene i denne studien. I følge Selznick har en organisasjon fått institusjonelle trekk når den formelle organisasjonen, som et resultat av tilpasning til indre og ytre press, utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle. Forsvaret synes ut i fra denne beskrivelsen å være en institusjonalisert organisasjon i henhold til Selznicks definisjon av begrepet (Etholm, 2007, s. 67). Eller som det er uttalt fra Forsvarets egne rekke: "Forsvaret er en konservativ organisasjon med en hierarkisk kultur. Forsvaret er en institusjonalisert og politisert organisasjon hvor det finnes stor motstandskraft mot endring, sterke kulturer, samt formelle og uformelle maktstrukturer" (Bakke, 2005).

---

## 1.6 Oppgavens struktur

Oppgaven starter med en teoretisk analyse og gjennomgang av hva jeg forstår med implementering, og hvilke teorier som vurderes som relevante i denne konteksten. Deretter vil jeg foreta en redegjørelse for valgt metode. Selve studiens besvarelse er strukturert rundt tre empiriske kapitler, hvis oppbygging søker å fremstille studien som en rekke av serielle og parallelle hendelser i det tidsrom som studien omfatter. Etablering av kontekst vil være et gjennomgående tema i hele oppgaven. De to viktigste historiene i oppgaven vil være den offentlige diskursen som lå til grunn for tiltaket, og den interne oppdragsprosessen og bearbeidelsen som utgivelsen av HEL resulterte i.

Den offentlige diskursen fant sted i full offentlighet, og starter tidsmessig i januar 2006 og varer frem til utgivelsen av handlingsplanen 19. september 2006. I hovedsak var det Forsvardepartementets politiske ledelse og Forsvarssjefen som hadde roller i denne diskursen.

Den interne oppdragsprosessen må forstås som det som skjedde fra Forsvardepartementets utgivelse av handlingsplanen 19. september 2006, til denne var behandlet og gitt i oppdrag til organisasjonens operative kjerne. For å kunne gi en god analyse av implementeringen, er det etter mitt syn viktig å få frem hvilke oppdrag som ble gitt, på hvilken måte, og til hvilken tid. Derav følger at redegjørelsen innehar en høy detaljgrad.

I **kapittel 2** vil jeg redegjøre for de sentrale teoretiske bidragene som jeg i analysen benytter for å studere implementeringsprosessen og dens måloppnåelse.

I **kapittel 3** skisserer jeg valgt metode og forskningsdesign, og diskuterer dennes egnethet og validitet i forhold til problemstillingen.

**Kapittel 4** etablerer forhistorien for HEL, og omhandler de kontekstuelle faktorene som anses som viktige forutsetninger for implementeringsprosessen som skulle komme. Tidsmessig starter forhistorien på begynnelsen av 2000-tallet, og går frem til lanseringen av initiativet til handlingsplanen.

**Kapittel 5** omhandler den offentlige diskursen knyttet til holdninger, etikk og ledelse, og spenner tidsmessig i hovedsak fra det første initiativet i januar 2006 til planen ble utgitt i september 2006.

---

I **kapittel 6** ser jeg på den interne prosessen i Forsvaret. Kapitlet starter med at planen ble utgitt av Forsvarsdepartementet, og jeg følger oppdragsgangen mot organisasjonens operative kjerne på taktisk nivå av strukturen.<sup>5</sup>

**Kapittel 7** avslutter oppgaven med oppsummering, hovedfunn, praktiske implikasjoner og mulige områder for senere studier.

---

<sup>5</sup> Den operative kjernen utgjør i henhold til Henry Mintzberg en av de fem hoveddelene i en organisasjon. De fire andre hoveddelene er toppledelse, mellomledelse, teknostruktur og støttestruktur (D. I. Jacobsen & Thorsvik, 2002, s. 87).

---

## 2 Teori

*“[A] way of seeing is also a way of not seeing”.*

Kenneth Burke<sup>6</sup>

I dette kapitlet presenteres det teoretiske rammeverk for oppgaven. Ambisjonen ved valg av teori har vært å finne dekkende forklaringer på de forhold som kan tenkes å ha påvirket implementeringen. I analysen av det teoretiske grunnlaget har jeg kommet frem til at ren implementeringsteori av flere årsaker ikke gir tilstrekkelig forklaringskraft til hvorledes implementeringen av HEL har forløpt. Dette skyldes for det første at HEL ikke utelukkende kan forstås som et offentlig tiltak, men også et eksempel på en institusjonalisert organisasjonsoppskrift som dermed henter sitt teoretiske grunnlag fra organisasjonsteorien. For det andre vil implementering av ethvert tiltak påvirkes av dets egenart. I dette tilfellet dreier det seg om et tiltak hvis hensikt er å påvirke en organisasjons kultur, verdier og normer. For det tredje, da en stor andel av analysen av implementeringsprosesser fokuserer på intra- og interorganisatoriske forhold, er det uunngåelig at viktige bidrag til forståelsen av disse prosessene kommer fra organisasjonsteoretisk hold (Hill & Hupe, 2009, s. 134). Det teoretiske fundament for oppgaven baserer seg derfor overordnet på organisasjonsteori og implementeringsteori.

Dette er vel etablerte forskningsområder der det eksisterer en betydelig mengde vitenskapelige arbeider og teorier. Men det er dermed ikke en selvfølge at generelle funn fra tidligere undersøkelser nødvendigvis gjelder for den organisasjon og kultur jeg ønsker å forske på. Målet med min oppgave er å bringe fram ny, lokal kunnskap om hvordan et fenomen henger sammen i en spesiell situasjon, i en bestemt organisasjon på et bestemt tidspunkt (D. I. Jacobsen, 2005, s. 15).

### 2.1 Hvordan forklare og måle implementeringen?

Å implementere er både å gjennomføre og å virkeliggjøre. En gjennomføring av en politikk behøver nødvendigvis ikke føre til en virkeliggjørelse av dens målsetninger (Lane, 1992, s. 91, sitert i (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 132)). Logisk sett er en implementeringsprosess et resultat av en foregående kognitiv handling, hvis rasjonale er å formulere hva som må gjøres og fatte en beslutning om dette. På samme måte som denne foregående handlingen definerer startpunkt for implementeringen, må implementeringsprosessen ha et definert slutt punkt. Uten et slutt punkt er

---

<sup>6</sup> (Crusius, 1999, s. 133)



---

det umulig å vurdere hvorledes implementeringsprosessen har forløpt. Med andre ord må en slutttilstand være definert for å kunne vurdere grad av måloppnåelse (Hill & Hupe, 2009, s. 4). Men ikke alle teoretikere er enige i en slik avgrensning, og denne forskjellen utgjør kjernen i diskusjonen mellom de to hovedretningene innen implementeringsstudiet (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 133).

Det er viktig å bringe klarhet i hva implementeringsstudier søker å forklare. Problemet med avhengige variabler i implementeringsstudier dukker opp grunnet manglende forståelse for forskjellen mellom mål (*ends*), sammenhengen mellom mål og midler (*means and ends*), og hvor vellykket midlene har vært. Ved måling av effektivitet i implementeringsstudier skilles det i mange tilfeller ikke mellom hvorvidt aktivitetene som tiltaket beskriver er etablert (*output*), og hvorvidt de etablerte aktivitetene har effekt på problemet som søkes løst (*outcome*) (Hill & Hupe, 2009, s. 135). Det knytter seg flere problemer til måling av hvilke effekter (*outcome*) tiltaket har i en organisasjon. For det første kan resultatet i organisasjonen være påvirket av andre forhold enn tiltaket, for det andre kan en vurdering av resultatet bli en vurdering av tiltakets egnethet og ikke implementeringen av det, for det tredje kan effektmålingen bygge på den antagelse at systemendringer i seg selv vil gi bedre resultater, og for det fjerde kan det stilles spørsmål ved om det er mulig å etablere utvetydige og omforente variabler for måling av resultater av et tiltak (Hill & Hupe, 2009, s. 135). Fokus for denne studien blir dermed en analyse av hvorvidt aktivitetene som HEL beskriver har blitt implementert.

Et av de største problemene med implementeringsstudier har vært å måle konseptet *vellykket implementering*. En grunnleggende forutsetning for vellykket implementering innen offentlig sektor baserer seg på om tiltakets utsteder, i dette tilfellet Forsvarsdepartementet, kan sies å ha verdier som i det aktuelle tilfellet er overordnet de andre aktørene i organisasjonen. Denne påstanden bygger på demokratisk teori, og det faktum at lovbestemmende enhet er politisk valgt til å forvalte over underliggende nivåer.<sup>7</sup> Dersom dette legges til grunn er det i samsvar med den beslutningsorienterte logikken (Matland, 1995, s. 154). Dette forutsetter i tillegg at det eksisterer klart uttrykte mål for et tiltak, noe som ikke alltid er tilfelle. Pressman & Wildavskys bruk av begrepet *implementeringsunderskudd* underbygger et syn på implementering der målene ikke vil

---

<sup>7</sup> I norsk forvaltningstradisjon er statsråden konstitusjonelt ansvarlig for hva etaten foretar seg, og dette ansvaret kan sies å ha blitt ytterligere forsterket gjennom etableringen av den integrerte ledelsesmodellen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben. Tidligere Forsvarssjef Sverre Diesen har uttalt at Forsvarsministeren med dette kan fremstå som direkte ansvarlig for det som skjer i etaten Forsvaret, og ikke bare konstitusjonelt ansvarlig (Bjerga, 2010, s. 121).

---

bli nådd. Det er derfor viktig i forskningssammenheng å ikke bygge studien på en normativ operasjonalisering av suksess eller fiasko. Ingram & Schneider foreslår flere plausible definisjoner av en vellykket implementering (Matland, 1995, s. 154):

- (1) Oppdragsmottakere har møtt de krav som tiltaket stiller
- (2) Oppdragsmottakere er gjort ansvarlig for å nå spesifikke suksessindikatorer
- (3) Tiltakets mål er oppnådd
- (4) Lokale mål er oppnådd
- (5) Det har funnet sted en bedring i det politiske klimaet rundt programmet

I følge Lester & Goggin er implementering en prosess, som består av en serie beslutninger og handlinger som retter seg mot å få iverksatt et forutgående bestemt tiltak. Implementering kan dermed karakteriseres som en tidsriktig og tilfredsstillende utførelse av nødvendige oppgaver knyttet til å møte tiltakets intensjoner (Hill & Hupe, 2009, s. 136).

I mange tilfeller er det vanskelig å måle tiltakets ytelse både på den ene og den andre måten, grunnet tiltakets bredde samt komplekse og omfattende mål. Slike vanskeligheter kan også være en konsekvens av en bevisst tvetydighet rundt tiltakets mål, utformet av tiltakets opphavsmenn i den hensikt å oppnå en positiv mottakelse blant de som skal implementere tiltaket i organisasjonen (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 464).

Det er åpenbart at en implementeringsprosess vil være påvirket av hva tiltaket søker å oppnå. Et poeng her er tiltakets kompleksitet, og i hvilken grad tiltaket lar seg spesifisere i utvetydige termer. Det er derfor vitalt å skaffe klarhet i hva tiltaket søker å oppnå før man iverksetter en studie av dets implementering (Hill & Hupe, 2009, s. 140).

Jeg velger for denne studien å definere en vellykket implementering som en analyse av om oppdragsmottakere har møtt de krav som stilles gjennom tiltakets beskrivelse av slutt punkt. Dersom slutt punktet framstår som uklart (eller tvetydig), blir det viktig at tiltakets intensjoner er møtt, men dette må samtidig ikke utgjøre en måling av hvilken effekt tiltaket har hatt på problemet.

---

---

## 2.2 Hva skal undersøkes?

Winter hevder at det å lete etter en altomfattende implementeringsteori er et utopisk mål som ikke er gjennomførbart, og vil også kunne bidra til å begrense kreativiteten som oppstår gjennom teorimangfold. Han argumenterer videre for en vektlegging av de bestemmende faktorer for utbyttet av tiltaket, gjennom å fokusere på atferdsmessige variabler som kjennetegner utførelsen til de som skal forestå implementeringen (Hill & Hupe, 2009, s. 75). Gyldigheten til det store antall forskjellige faktorer som tidligere implementeringsstudier har bidratt til å kartlegge, vil være forskjellig for den enkelte implementeringssituasjon. En nærmere spesifisering av faktorenes gyldighet er avhengig av: (1) en klarere ide om faktorenes rekkevidde på ulike saksområder, (2) en langt mer presis avgrensning av de institusjonelle sammenhenger som implementeringen finner sted i, og (3) hvilke politisk-administrative sammenhenger implementeringen finner sted i (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 166).

Dette innebærer at oppgavens teoretiske forventinger må søke å forklare atferdsmessige variasjoner i en institusjonell og politisk-administrativ sammenheng som innvirker på realiseringen av tiltaket. Dette syn støttes av Hill & Hupe, og man unngår dermed omstridte spørsmål knyttet til måloppnåelsen av tiltaket, som er synonymt med en evaluering av tiltaket.

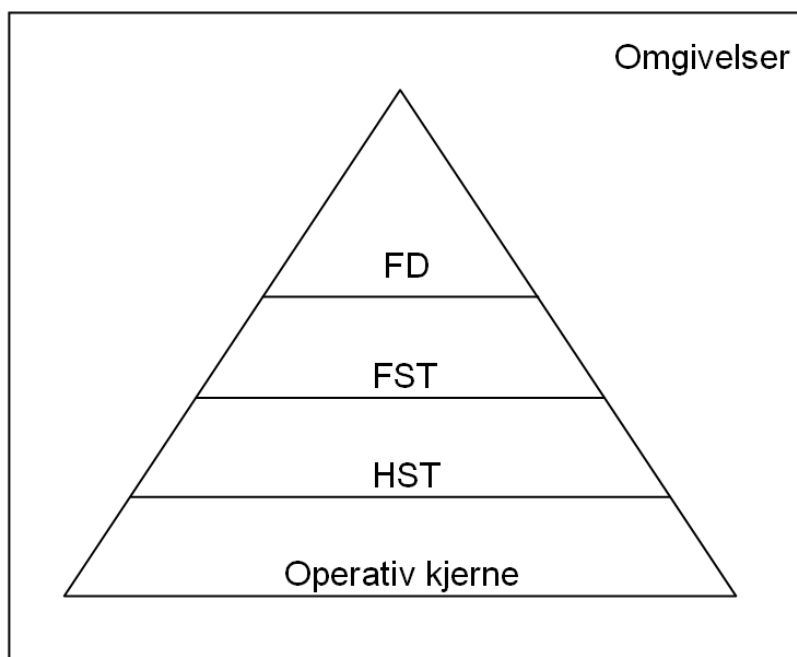
Jeg vil i det følgende redegjøre for teorien som danner det teoretiske rammeverk for oppgaven, og jeg vil presentere modellene som oppgaven vil bygge videre på. Jeg vil først ta for meg tre organisasjonsteoretiske perspektiver. Deretter dreier jeg over til implementeringsteori, og presenterer to syntetiserte teorier, henholdsvis Matlands tvetydighet-konflikt modell og Røviks oversettelsesteori. Til disse forskjellige teoriene knytter jeg teoretiske forventninger, som både belyser atferdsmessige forhold knyttet til aktør/organisasjon, men også belyser egenskaper ved tiltaket, og hvorledes det virker inn på atferden.

## 2.3 Christensen et al.: Tre organisasjonsteoretiske perspektiver

Det er ingen generell enighet om hvilken teori eller kjerne av konkurrerende teorier som er mest relevant for studiet av offentlige organisasjoner. Empiriske studier av beslutningsprosesser i formelle organisasjoner kan tilby observasjoner og teoretiske bidrag som kan være nyttige i studier av offentlig sektor (Christensen et al., 2009, s. 24). Implementeringen av HEL i organisasjonsteoretisk sammenheng kan etter mitt syn best forstås gjennom å bruke de vel etablerte organisasjonsperspektivene til Christensen, Lægreid, Roness og Røvik (Christensen et al., 2009). Disse består av ett instrumentelt perspektiv, ett institusjonelt perspektiv (kulturperspektivet) og ett nyinstitusjonelt perspektiv (myteperspektivet). Inndelingen er ikke

unik i organisasjonsteoretisk sammenheng, men bygger blant annet på arbeidene til sosiologen W. Richard Scott og hans inndeling av organisasjoner i rasjonelle, naturlige og åpne systemer (Scott, 2003).

Sammen med disse perspektivene velger jeg å legge følgende modell til grunn for min organisasjonsforståelse:



Figur 1 Organisasjonsforståelse

De tre øverste nivåene er Forsvarsdepartementet (FD), Forsvarsstaben (FST) og Hærstaben (HST).

Denne modellen vil gjennomgående bli brukt i denne studien, og hensikten er på en lettfattet måte å beskrive implementeringen av HEL knyttet til de tre perspektivene. Organisasjonen kan både forstås som en enhet, samtidig som den består av flere forskjellige nivåer og avdelinger internt. Denne organisasjonen befinner seg innenfor en ramme av omgivelser, som kan oppfattes på forskjellig måte avhengig av hvor man befinner seg i organisasjonen.

Perspektivenes hovedskille går mellom **instrumentell og institusjonell tilnærming**, der instrumentell tilnærming ser en organisasjon som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne, mens institusjonell tilnærming åpner for at organisasjonene har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere.

---

Disse to hovedtilnærmingene skiller seg fra hverandre langs tre fundamentale dimensjoner: (1) i oppfatning av hvilken handlingslogikk som legges til grunn for organisasjonsmedlemmenes atferd, (2) hvilken oppfatning man har om hva politikk dreier seg om, og (3) i hvilket syn man har på endring. Mens det instrumentelle perspektivet bygger på en underliggende *konsekvenslogikk* (mål-middel-rasjonalitet), bygger de institusjonelle perspektivene på en underliggende *logikk om det passende*. Dette innebærer at man handler ut fra hva som har fungert godt i fortiden (kulturperspektivet), eller hva som oppleves som rimelig og akseptabelt i det handlingsmiljøet organisasjonene fungerer innenfor (Christensen et al., 2009, s. 13-14).

I det **instrumentelle perspektivet** er organisasjonens mål gitt utenfra eller formulert av organisasjonens ledelse, og handlingene til organisasjonens medlemmer kjennetegnes av en formålsrasjonell utførelse av oppgaver. I dette perspektivet kan en organisasjon enten ses på som enhetlig (*hierarkisk variant*), eller som sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper (*forhandlingsvariant*) (Christensen et al., 2009, s. 34).<sup>8</sup> Organisasjoner kan dermed ses på som koalisjoner, der hver av aktørene handler formålsrasjonelt på grunnlag av egeninteresse. Aktørenes atferd i denne varianten bygger på Herbert Simons *begrenset rasjonalitet*, som legger til grunn at individet har en begrenset kognitiv kapasitet, og at meningsdannelse og beslutningstaking skjer innenfor en begrenset ramme.

I **kulturperspektivet** (institusjonelt perspektiv) spiller organisasjonskulturen en sentral rolle, og denne forbindes med de uformelle normene og verdiene som vokse fram og har betydning for livet i organisasjonen. Både dette perspektivet og myteperspektivet åpner i større grad for at organisasjonens mål gradvis utvikles internt, noe som medfører at politikk dreier seg om meningsdanning og om å oppdage mål (Christensen et al., 2009, s. 14). Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle, får den institusjonelle trekk, og man snakker om en institusjonalisert organisasjon.<sup>9</sup> Logikken om passende atferd bygger på et kulturelt normativt og institusjonelt grunnlag, som vil være forskjellig avhengig av de dominerende uformelle normer og verdier i den enkelte organisasjon (Christensen et al., 2009, s. 52-54). Kulturperspektivet har det til felles med det instrumentelle perspektivet at det i liten grad tar hensyn til omgivelsenes påvirkning, og de to perspektivene omtales ofte som lukkede

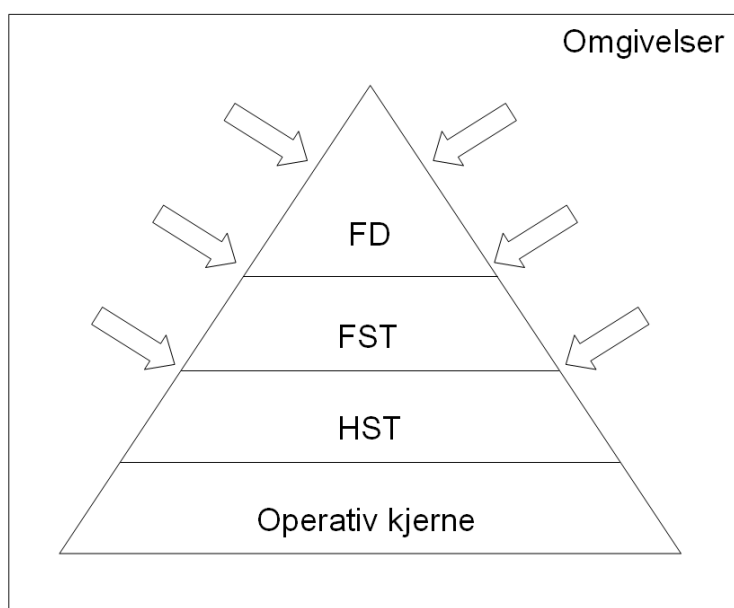
---

<sup>8</sup> Hierarkisk variant har mange sammenfallende egenskaper for handlingslogikk og beslutningsatferd som Allison's modell I: *The Rational Actor*, mens forhandlingsvarianten samsvarer med Allison's modell III: *Governmental Politics*. Tilsvarende er Allison's modell II: *Organizational Behavior* ikke ulik kulturperspektivet som presenteres nedenfor (Allison & Zelikow, 1999).

---

systemperspektiver. I den grad kulturperspektivet tar hensyn til omgivelsene, omtales disse enten som stabiliserende eller som en trussel mot organisasjonen (Scott, 2003, s. 79). I kulturperspektivet kan det også hevdes at kultur er et mål i seg selv, fordi organisasjonens medlemmer lærer og utvikler seg som mennesker gjennom de uformelle normene og verdiene som internaliseres. Organisasjonskulturen kan dermed potensielt ha en instrumentell effekt, ved at de ansatte føler seg mer lojale og fungerer bedre i en organisasjon fordi det legges vekt på institusjonelle sider ved virksomheten (Christensen et al., 2009, s. 58).

**Myteperspektivet** (nyinstitusjonelt perspektiv) tilhører den nyinstitusjonelle skolen innen organisasjonsteori, og bygger på den forståelse at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer (myter) for hvordan de bør være utformet (Christensen et al., 2009, s. 75), se figur 2.



Figur 2 Påvirkning fra organisasjonens institusjonelle omgivelser

Dette bidrar til at organisasjoner som utsettes for de samme miljømessige betingelser fra omgivelsene blir mer like, i motsetning til kulturperspektivet der kulturelt mangfold bidrar til at organisasjoner blir stadig mer ulike hverandre. Etterlevelse av disse sosialt skapte normene bidrar også til å gi organisasjonene legitimitet i omgivelsene. De institusjonelle omgivelsene for en organisasjon er sammensatte og gjerne inkonsistente. Dette skyldes blant annet at organisasjoner er sammensatt av forskjellige strukturer som finner sin selvforståelse i forskjellige

---

<sup>9</sup> I studiens pkt 1.5 la jeg til grunn at Forsvaret kan betraktes som en institusjonalisert organisasjon.

institusjonelle omgivelser. Et eksempel på dette kan være at Forsvaret på en måte kan forstås som en etat underliggende et av regjeringens departementer, og således må følge de retningslinjer og rutiner som skaper legitimitet i offentlig politikk. På en annen måte kan Forsvaret ses på som en profesjonell organisasjon som finner sin legitimitet gjennom det profesjonsfellesskap som NATO-landenes militære styrker er en del av.

Myteperspektivet har blitt stadig mer brukt de siste tjue årene, da man innen statsvitenskapen generelt er blitt mer oppmerksom på de symbolske aspektene ved offentlig politikk. Dette har fått offentlige organisasjoner til å fremstå som stadig mer ekspressive, i betydningen opptatt av å passe på sitt omdømme i omgivelsene, for eksempel media, publikum og overordnede myndigheter. Myteperspektivet har vist seg særlig nyttig for å fange inn reformprosesser i offentlig sektor (Christensen et al., 2009, s. 77-78).

## 2.4 Matland: Tvetydighet-konflikt modell

### 2.4.1 Historikk – implementeringsteori

Frem til begynnelsen av 1970-tallet var den generelle oppfatningen av implementering innen offentlig administrasjon som noe uproblematisk, og man antok at så snart et offentlig tiltak var bestemt ville den administrative delene av statsforvaltningen implementere tiltaket uten større problemer. Dette til tross for en omfattende dokumentasjon som konsentrerte seg om effektiv implementering av offentlige tiltak (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, s. 162). Innen statsvitenskaplig forskning kom alt dette til å endre seg ved Pressman og Wildavskys studie *Implementation* i 1973. Denne og etter hvert andre studier påviste at offentlige tiltak ikke nådde sin fastsatte mål, og at problemet i mange tilfeller skyldtes måten de var blitt implementert på. I analysen av dette problemet kom man også fram til at det var lite hensiktsmessig å håndtere prosessen mellom policyformulering og policyeffekt som en "black box" (Hill & Hupe, 2009, s. 42). Dette banet vei for en kraftig oppblomstring av denne type studier, og i den påfølgende perioden ble implementeringsstudienes begrepsapparatet mer presist, de analytiske rammene klarere formulert, og feltet klarere avgrenset (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 138).

Det utviklet seg etter hvert to skoler innen implementeringslitteraturen, og diskusjonen om hvilke av disse to tilnærmingene som best kunne forklare implementeringsproblemer skulle etter hvert utgjøre det som omtales som andregenerasjons implementeringsteori. Den beslutningsorienterte tilnærmingen (*top-down*) fokuserte på sentralstyrte beslutningsprosesser (Pressman og Wildavsky (1973), Van Meter og Van Horn (1975), og Mazmanian og Sabatier

(1980)), mens i den prosessorienterte tilnærmingen (*bottom-up*) var aktørene på de nederste trinnene i iverksettingsprosessen viktigst (Elmore (1980), Hanf, Hjern og Porter (1978), og Barrett og Hill (1984)). Den prosessorienterte tilnærmingen vokste fram som en reaksjon mot de analytiske perspektiver som den beslutningsorienterte tilnærmingen representerer. Mens den beslutningsorienterte tilnærmingen var preget av en stor mengde variabler, var denne mengden betydelig mindre innen den prosessorienterte tilnærmingen, og bidragene var nesten uten unntak sterkt polemiske. Sett opp mot hverandre skiller de to forskjellige tilnærmingene seg fra hverandre innen blant annet definisjon av iverksetting, empirisk utgangspunkt, organisasjonsmessig ramme, oppfatninger av styringselementer, vurderingskriterier for ”vellykkethet” og overordnet siktemål (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 162).

Etter hvert ble det gjort forsøk på å sammenstille den prosessorienterte og den beslutningsorienterte tilnærmingen i en felles modell, som både vektlegger nettverkets betydning for strukturering av implementeringen, samt viktigheten av hierarkisk overordnede vurderinger i systemet, og påvirkning fra eksterne aktører. Imidlertid lyktes man ikke med dette, noe som i følge Parsons skyldtes at man forsøkte å sammenstille teorier fra to uforenlige kuhnske paradigmer (Parsons, 1995, s. 487). Derimot vektlegger det som omtales som tredjegerasjons implementeringsstudier viktigheten av å bruke flere modeller for å beskrive fenomenet.<sup>10</sup> Dette innebærer at analysens formål ikke er å lede til syntese av teorier, men først og fremst en økt forståelse av de forskjellige modellene (teoriene) man velger å benytte.

Forskjellige implementeringsmodeller bør dermed ikke sees på som rivaliserende hypoteser som kan prøves empirisk, men som tvetydige og motstridende forståelsesrammer der de forskjellige tilnærmingene har komparative fortrinn som forklaringer i forskjellige kontekster (Parsons, 1995, s. 488-489).

Når vi derfor omtaler implementeringsteori er det ikke tale om et konsistent og omforent teoretisk rammeverk. utfordringen ligger i å finne den kombinasjon av dem som er best tilpasset de empiriske prosesser en skal studere, forståelse av variablenes rekkevidde på ulike saksområder, samt en mer presis avgrensning av de institusjonelle sammenhenger iverksettingen finner sted i (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 165-166).

---

<sup>10</sup> Begrepet tredjegerasjons implementeringsteori ble først fremmet av Googin et. al i 1990, der hensikten med teorien er å forklare variasjon, og dermed være bevisst implementeringsstudienes multidimensjonale karakter (Hill & Hupe, 2009, s. 97, 99)

---



### 2.4.2 Matlands typologi

Richard E. Matlands (1995) teorier inngår i kategorien *betingelsesteorier*, hvis formål er å forklare implementeringsprosessen ut fra den enkelte situasjon (se pkt 2.2 – forklaring av atferdsmessige variasjoner i en institusjonell og politisk-administrativ sammenheng). Bakgrunnen for Matlands utvikling av denne typologien var hans observasjon av at prosessorienterte forskere studerte andre implementeringsprosesser enn beslutningsorienterte forskere, og de faktorene som bidro til å implementere et tiltak i en kontekst bidro til å forverre allerede eksisterende problemer i en annen kontekst. Matland har identifisert fire implementeringsparadigmer, som bestemmes ut fra tiltakets **tvetydighet** (*ambiguity*) og **konfliktnivå**. Han hevder å ha klart å syntetisere de to tradisjonelle tilnærmingene i denne modellen på en slik måte at modellen bestemmer når den enkelte tilnærming er mest relevant (Matland, 1995, s. 153). Syntetiseringen unngår dermed også å føre sammen et stort antall variabler som ellers har kjennetegnet implementeringsteorien.<sup>11</sup>

**Konflikt** spiller en sentral rolle i skillet mellom beslutningsmodeller. Både forhandlingsvarianten og den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet legger til grunn at aktørene handler rasjonelt i egne interesser. Det som skiller dem er i hvilken grad organisasjonens mål er i overensstemmelse med aktørens egen overbevisning. Mens den hierarkiske varianten legger til grunn stor grad av målspesifisitet, vil forhandlingsvarianten inneha en stor grad av målkompleksitet. Målkompleksitet er også en sentral dimensjon i kulturperspektivet. Tilstedeværelse av konflikt baserer seg på en oppfattelse av et nullsumspill knyttet til samhandlingen mellom uavhengige aktører som har uforenlige mål. Hvorvidt konfliktnivå kan påvirkes er det uenighet om. Tilhengerne av den beslutningsorienterte tilnærmingen mener dette er mulig, og at konfliktnivået kan reduseres for å forenkle implementeringen.

Et eksempel på dette er Van Meter og Van Horn, som hevder at konfliktnivået vil være påvirket av i hvilken grad underordnede (de som skal forestå implementeringen lokalt) har deltatt i beslutningsprosessen forut for tiltaket. Underordnedes deltagelse fører til høyere moral, større grad av forpliktelse, større klarhet rundt bakgrunnen for tiltaket, redusert motstand mot endringer, som igjen fører til større sannsynlighet for vellykket implementering (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 459). På den annen side mener tilhengerne av prosessorientert tilnærming at

---

<sup>11</sup> Som Matland selv sier det: "A literature with three hundred critical variables doesn't need more variables: It needs structure." (Matland, 1995, s. 146)

konfliktnivået ikke lar seg påvirke, da konflikten ofte dreier seg om grunnleggende forskjellige verdier mellom partene.

**Tvetydighet** kan deles inn i to hovedkategorier: måltvetydighet og middeltvetydighet. I den beslutningsorienterte tilnærmingen er klare mål en viktig uavhengig variabel knyttet til vellykket implementering. Dette syn tar ikke hensyn til den negativ korrelasjonen som eksisterer mellom målkonflikt og tvetydighet. En måte å redusere konflikt knyttet til tiltakets mål og midler, er gjennom å øke tiltakets tvetydighet, eksempelvis når et offentlig tiltak har til hensikt å endre på eksisterende byråkratisk makt og strukturer. Et eksempel på dette kan være Stoltenberg II-regjeringens Soria Moria-erklæring fra 2009 som sier at ” Vi vil videre vurdere ytterligere enheter og funksjoner som kan lokaliseres til operative enheter ute i landet for å få styrket kompetansemiljøene i Forsvaret ytterligere” (Regjeringen, 2009). I sin grunnform var erklæringen tvetydig og vakte liten debatt, men i det øyeblikk man fulgte opp erklæringen og bestemte seg for å flytte forsvarsgrensjefene ut fra Oslo, startet en konflikt som fortsatt ikke er avsluttet.

I mange tilfeller kan det være både vanskelig og uheldig å redusere et tiltaks tvetydighet. Dette kan skyldes tiltakets egenart knyttet til hvilken makt som ligger bak tiltaket, eller en manglende forståelse for hva som egentlig er problemet. Matland gjør et poeng av at politikeres krav om handling skaper nye handlinger, uten at et tiltak i tilstrekkelig grad er klarlagt i mål og midler (Matland, 1995, s. 159). Oppsummert vil tvetydighet kunne påvirke implementeringen gjennom: (1) ledelsens evne til å monitorere tiltaket, (2) sannsynligheten for at et tiltak blir forstått på samme måte i hele organisasjonen, (3) sannsynligheten for at lokale kontekstuelle faktorer vil spille vesentlig inn, og (4) forståelsen for hvem som anses å være de relevante aktørene under implementeringen.

De fire forskjellige implementeringsparadigmene er presentert i figur 3, og sammen med den enkelte prosess er også oppført det sentrale prinsipp som er bestemmende for resultatet av implementeringen.

---

**KONFLIKT**

		Liten	Stor
TVETYDIGHET	Liten	<i>Administrativ Implementering</i> Ressurser	<i>Politisk Implementering</i> Makt
	Stor	<i>Eksperimentell Implementering</i> Kontekstuelle Forhold	<i>Symbolsk Implementering</i> Lokal aktørs styrke

Figur 3 Matlands tvetydighet-konflikt matrise

**Liten konflikt/liten tvetydighet** benevnes *administrativ implementering* og krever ingen inngående forklaring. Paradigmet kan beskrives som en idealsituasjon for beslutningsorientert tilnærming og instrumentelt perspektiv, og implementeringsevnen styres av tilgjengelige ressurser.

**Stor konflikt/liten tvetydighet** benevnes *politisk implementering* og utfallet bestemmes av maktforhold. Aktørene i dette perspektivet har klart definerte mål, men konflikt er tilstedeværende da disse målene er uforenlige. I noen tilfeller vil en aktør eller gruppe av aktører inneha så stor makt at de er i stand til å tvinge sin vilje på andre aktører. I andre tilfeller vil utfallet bestemmes gjennom at aktørene tyr til forhandling for å oppnå enighet.

**Liten konflikt/stor tvetydighet** benevnes *eksperimentell implementering*, og utfallet bestemmes av tilgjengelige ressurser og hvilke aktører som er involverte og aktive i implementeringen på lavt nivå i organisasjonen. Disse forholdene vil variere mellom de forskjellige avdelingene i organisasjonen, med et tilsvarende forskjellig utfall av implementeringen. Dette paradigmet har klar likheter til *Garbage can*-teorien, som beskriver en strøm av aktører, problemer, løsninger og muligheter som bestemmende for et utfall som vanskelig kan predikeres (Cohen, March, & Olsen, 1972).

**Stor konflikt/stor tvetydighet** benevnes *symbolsk implementering*, og bygger på den forutsetning at det faktisk eksisterer tiltak som både er konfliktfylte og har stor tvetydighet. Dette til tross for at man som tidligere nevnt ofte vil søke å redusere konfliktpotensialet gjennom å gjøre tiltaket mer uklart. Tiltak som har til hensikt å påvirke sterkt fremtredende symboler i en organisasjon, produserer ofte konflikter, selv om mål og midler er uklare. Symbolske tiltak spiller en sentral rolle i å bekrefte nye mål, stadfeste forpliktelser til eksisterende mål, eller ved stadfesting av viktige verdier og prinsipper. Utfallet av tiltaket bestemmes av koalisjonen av aktører på lokalt nivå i organisasjonen som kontrollerer ressursene. Et viktig poeng i Matlands artikkel er at symbolpolitikk tradisjonelt har vært ensbetydende med ikke-implementering. Dette dreier seg typisk om et tiltak som får betydelig oppmerksomhet ved utgivelsen, men som ender opp med liten vesentlig effekt.

Forut for den empiriske gjennomgangen, kan det allerede her slås fast at HEL ble tatt i mot på en konfliktfylt måte i Forsvaret, selv om enkelte deler av handlingsplanen var lite omstridt. Det kan dermed hevdes at handlingsplanen på en eller annen måte befinner seg i høyre halvdel av Matlands matrise, uten at det på dette punkt i studien kan konkluderes med hvorledes.

## 2.5 Røvik: Organisatorisk bearbeiding gjennom oversettelse

### 2.5.1 HEL som institusjonalisert organisasjonsoppskrift<sup>12</sup>

Utgangspunktet for dette teoretiske perspektivet er professor Røviks studier av *institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter* og hva som skjer når disse blir tatt inn (implementert) i en organisasjon. Han definerer en institusjonalisert organisasjonsoppskrift som en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon. Dette er en oppskrift som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner, og bygger på resonnementer fra den nyinstitusjonelle skole i nyere organisasjonssosiologi. En institusjonalisert oppskrift forstås her som en sosialt skapt konvensjon for hva som er ”riktig” organisering (Røvik, 1998, s. 19). Eksempler på institusjonaliserte oppskrifter som er eller har vært i bruk i Forsvaret er medarbeidersamtaler, balansert målstyring, matriseorganisering og læringskultur.

Kan så HEL sies å være en institusjonalisert organisasjonsoppskrift? Etter mitt syn kan HEL ses både som et enkeltstående offentlig tiltak og som et produkt av en institusjonalisert standard. Av de 1060 organisasjonsoppskriftene som Røvik har registrert, faller 10 prosent av dem i den kategorien som har til hensikt å påvirke en organisasjons sosiale system og kultur og dermed

---

virke styrende for de ansattes atferd, normer (som kommer til uttrykk i verdier), trosforestillinger, ideologier og identifikasjoner (Røvik, 1998, s. 189). Dette var en type oppskrifter som slo gjennom i 1990-årene i så vel vestlige organisasjoner som vestlig organisasjonsteori. Det er tre hovedtyper av forklaringer på hvorfor organisasjoner velger å ta slike oppskrifter i bruk: (1) motivert ut fra organisasjonsinterne problemer, (2) motivert ut fra eksternt skapte problembeskrivelser (knyttet til nyinstitusjonell teori), og (3) som et uttrykk for organisatorisk identitetsforvaltning (Røvik, 1998, s. 119).

I sin beskrivelse av implementeringen av organisasjonsoppskrifter plasserer Røvik seg i den prosessorienterte retningen, da han hevder at oppskriften i møte med lokale tradisjoner, rutiner og innsikter vil brytes og brynes, og tilpasse seg organisasjonen. Dermed vil verken teorien om ensretting og isomorfi, eller teorien om organisatorisk immunitet gi dekkende beskrivelser av hva som faktisk skjer, og Røvik fremmer her teorien om organisatorisk bearbeiding (Røvik, 1998, s. 145-146).<sup>13</sup>

### 2.5.2 Implementering i et organisasjonsteoretisk perspektiv

I følge Røvik eksisterer det tre hovedantakelser innen organisasjonsteorien om hva som skjer når en organisasjonsoppskrift innføres i en organisasjon. For det første vil det i en instrumentell tankegang finne sted en **rask tilkøpling** - som vi kjenner som den rådende oppfatning da utviklingen av implementeringsteorien startet (Hill & Hupe, 2009; Van Meter & Van Horn, 1975, s. 450). For det andre kan det finne sted en **frastøting** – enten fordi eksisterende oppskrifter oppfattes som mer passende, eller at eksternt skapte konsepter støter an mot grunnleggende normer og verdier. For det tredje kan det finne sted en **frikøpling** – det vil si at oppskriften implementeres utad for å skape legitimitet, mens den innad i liten grad er styrende for aktiviteten (Røvik, 1998, s. 148-149). Alle disse tre hovedantakelsene er i følge Røvik svakt empirisk fundert, og i den grad de er undersøkte er det som tverrsnittstudier og ikke som tidsseriestudier.

Røvik har derfor utviklet oversettelsesteorien, som bygger på at oppskrifter kontinuerlig oversettes og omformes når, og som følge av at de reiser inn i en organisasjon. Han viser til Bruno Latours oversettelsesmodell, som hevder at ideer vil forskyves i tid og rom som følge av

---

<sup>12</sup> Røviks studier av institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter har sitt utgangspunkt innen nyinstitusjonell teori som ble presentert i pkt 2.3, men oversettelsesteorien vil med hensyn til organisering av stoffet i denne studien bli benyttet som et selvstendig teoretisk grunnlag.

<sup>13</sup> Teorien om isomorfi ble først introdusert i organisasjonsteorien av Amos Hawley i 1968, der han argumenterte for at organisasjoner som utsettes for de samme miljømessige betingelser vil få en tilsvarende form for organisering (Scott, 2008, s. 152). Innen nyinstitusjonell organisasjonsteori er betydningen av isomorfi vektlagt gjennom blant annet det sentrale bidraget fra DiMaggio og Powell (DiMaggio & Powell, 1991).

---

at stadig ny energi tilføres av aktørene i spredningskjeden, ved at aktørene aktivt bearbeider og omformer ideene (Røvik, 1998, s. 152).

### 2.5.3 Om energibetraktninger i beslutningspunkter

*"[...] the spread in time or space of anything – claims, orders, artifacts, goods – is in the hands of people; each of these people may act in many different ways, letting the token drop, or modifying it, or deflecting it, or betraying it, or adding to it, or appropriating it."*

Bruno Latour<sup>14</sup>

Det er behov for å utvide forståelsen av hva som skjer i Latours ledd i spredningskjeden, da det for det første er relevant for den senere empirien, og for det andre at det knytter seg forskjellige forståelser til dette begrepet. Pressman og Wildavskys studie *Implementation* fra 1973 utgjør som tidligere nevnt en standardreferanse innen feltet implementeringsstudier, og med denne ønsket de å klargjøre resultatene i en bestemt organisasjon under selve implementeringsfasen av et tiltak (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 139-141). De plasserer seg trygt i den beslutningsorienterte tilnærmingen, blant annet ved at de klart skiller mellom vedtaksfasen og implementeringsfasen av et tiltak.

Pressman og Wildavsky så på implementering som avhengig av **en kjede av aktører og godkjenningpunkter**, og manglende samhandling mellom de forskjellige aktørene i de forskjellige godkjenningpunktene ville kunne skape barrierer for den videre utviklingen av tiltaket. Godkjenningpunkter ble fremhevet som den viktigste enkeltstående hindringen for gjennomføringen av offentlige tiltak, og jo færre godkjenningpunkter man hadde, jo lettere ville implementeringen være (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 140). Pressman og Wildavsky nevner en rekke grunner til at aktører som egentlig er enige om implementering av et tiltak velger å gå mot dette når det kommer til beslutning i et godkjenningpunkt. Her kan nevnes målkonflikt, manglende prioritering, mangel på ressurser, mangel på støtte fra andre aktører, og manglende forståelse av hva som er problemet (Pressman Wildavsky, 1973, gjengitt i (Krogstad, 2010, s. 20)).

Mot dette synspunktet har det vært reist en del kritikk, da bruk av sannsynlighetsteori og matematisk akkumulering av beslutningspunkter ved implementering, i følge Pressman og Wildavsky alltid vil gi et implementeringsunderskudd. Bowen tar til orde for at man heller må se godkjenningpunktene som arenaer for **repetitive handlinger** mellom aktører, og i den sammenheng vil spillteori være mer passende å bruke (Hill & Hupe, 2009, s. 45). Dette synspunktet kan i stor grad sies å samsvare med Latours teorier. Også Cohen, March & Olsen

---

bidrar til samme forståelse gjennom sin *Garbage can*-teori, der de hevder at den enkelte aktør bidrar med en **strøm av energi** som gjøres tilgjengelig for beslutningstaking i et bestemt tidsrom (Cohen et al., 1972, s. 3). Dette synet underbygger et prosessorientert perspektiv på implementering, ved at handlinger i et beslutningspunkt som avviker fra det overordede tiltaket, ikke automatisk bidrar til en mislykket implementering.

Jeg velger i denne oppgaven å se på beslutningspunkter som kritiske for implementeringen, og vurderer energitilførselen i det enkelte punkt som viktigere for en vellykket implementering enn betydningen av antall beslutningspunkter i implementeringskjeden.

#### 2.5.4 Hvorfor organisasjonsoppskrifter oversettes

Til slutt i den teoretiske gjennomgangen vil jeg si litt om hvorfor organisasjonsoppskrifter blir oversatt, noe jeg forventer å identifisere senere i oppgaven. Bakgrunnen for at organisasjonsoppskrifter blir oversatt kan i følge Røvik deles inn i tre hovedtyper av forklaringer (Røvik, 1998, s. 153-168):

(1) Rasjonelt kalkulert oversettelse

Organisasjonens interne bearbeiding av konseptet er klart intendert og basert på instrumentelle kalkulasjoner. Det kan legges til grunn hvilke aspekter ved konseptet som vil kunne gi økonomisk og effektivitetsmessig uttelling, vurdere hvorvidt innføringen vil medføre omfattende organisasjonsendringer og dermed bli en belastning for organisasjonen, og sist men ikke minst unngå at innføringen av prosjektet støter an mot lokale tradisjoner eller vekker opp og utfordrer latente konflikter.

(2) Uintenderte hendinger og begrenset rasjonalitet

Her ligger at konseptet blir oversatt og omformet, selv om man forsøker og tror at man har lyktes med å adoptere det i sin originale form. En fremtredende grunn til dette kan være at ledere har begrenset tid og kapasitet til å sette seg grundig inn i alle sider ved et konseptet.

(3) Organisasjoners forsøk på å forvalte sin identitet

Omforming av konsepter springer av og til ut av et mer eller mindre bevisst ønske om å markere organisasjonens identitet. Organisasjoners identitetsforvaltning foregår i et paradoksalt spenningsfelt mellom markering av tradisjon og fornyelse, frastøting og tiltrekning, og mellom ønsket om å være unik og samtidig lik noen/noe. Eksterne konsepter som trenger seg på, er derfor ofte høyst tvetydige stimuli for moderne

---

<sup>14</sup> Gjengitt i (Røvik, 1998, s. 152)

organisasjoner i deres forsøk på å utvikle og forvalte sin identitet. Ved å adoptere det som alle andre gjør – og som dermed uvegerlig blir allemannseie – viskes det selvstendige og unike bort. En nærliggende løsning kan da være å foreta en mild oversettelse av konseptet slik at det knyttes og identifiseres mer eksplisitt til vedkommende organisasjon. I noen tilfeller er det nok å gi det generelle konseptet et lokalt navn.

## 2.6 Oppsummering av teoretisk utgangspunkt: Forventninger

For å kunne besvare studiens problemstilling vil det i det videre arbeidet være viktig å ha en klar forståelse av sluttpunktet for implementeringen, og hvorledes dette er beskrevet i HEL. Forståelsen av dette sluttpunktet baserer seg på hvorvidt aktivitetene som tiltaket beskriver har blitt implementert. I denne studien velger jeg å definere en vellykket implementering som en analyse av om oppdragsmottakere har møtt de krav som stilles gjennom tiltakets beskrivelse av sluttpunkt. Dersom sluttpunktet i noen grad framstår som uklart, blir det viktig at tiltakets intensjoner er møtt.

De tre organisasjonsperspektivene som trekkes frem i teorigrunnlaget, beskriver tre forskjellige handlingslogikker for en organisasjon. Jeg forventer å bruke samtlige perspektiver i den empiriske gjennomgangen, og at alle tre perspektivene vil gi forklaringskraft til forskjellige deler av denne. I noen tilfeller forventer jeg at perspektivene gir forskjellige innsikter som kan oppfattes som motsetninger i en og samme situasjon, i andre sammenhenger forventer jeg at ett og samme perspektiv gir forskjellig meningsinnhold for de forskjellige aktørene. Hvilket av perspektivene som gir størst forklaringskraft bidrar til å besvare påvirkningen fra de kontekstuelle forholdene.

Med bakgrunn i Matlands typologi forventer jeg å finne at handlingsplanens egenart knyttet til faktorene tvetydighet og konflikt, vil påvirke hvorledes planen blir oppfattet i organisasjonen, og hvilke konsekvenser dette vil gi for den videre implementeringen. Denne analysen kan gjøres på to nivåer: både som en overordnet analyse av planen i sin helhet, og som en analyse av de aktuelle tiltakene i planen som denne studien fokuserer på.

Jeg forventer å finne at implementering av HEL ble gjenstand for en oversettelsesprosess i organisasjonen som kan ha tre bakenforliggende årsaker: rasjonell kalkulert oversettelse, uintendert oversettelse, eller oversettelse grunnet identitetsforvaltning.

Ved å følge planens implementering gjennom de forskjellige beslutningspunktene forventer jeg å finne at disse spiller en vesentlig rolle for implementeringen, og ved å avdekke energistrømmer og aktørenes vurderinger i de samme energipunktene, vil dette bidra til å avdekke den konkrete oversettelsen av tiltaket som finner sted.

---



### 3 Metode

*”The typical case study is a lengthy narrative that follows no predictable structure and is hard to write and hard to read. This pitfall may be avoided if a study is built on a clear conceptual framework”.*

Robert Yin<sup>15</sup>

#### 3.1 Casestudie som forskningsdesign

For å besvare studiens problemstilling har jeg valgt casestudie som overordnet forskningsdesign, der siktemålet er å beskrive og forklare implementeringsprosessens forløp og påvirkninger innen et nærmere angitt tidsrom. Oppgaven følger den rasjonalitet som Andersen omtaler som en teoretisk fortolkende casestudie, der motiveringen for studiet er knyttet til interesse for den case som studeres, samtidig som studiet av det enkelte tilfellet kan ses som et typisk eksempel på en (eller flere) klasser av fenomener som det allerede eksisterer en viss kunnskap om (Andersen, 1997, s. 68).

Studien har ikke som ambisjon å generalisere, men i stedet berike min egen forståelse av en gitt problemstilling i en gitt kontekst. En slik oppgave anvender generaliseringer gjennom etablerte begreper og teorier. Dens bidrag blir da ikke i særlig grad videre teoriutvikling, men bruker derimot begreper og teoretiske sammenhenger til å oppsummere eller strukturere et empirisk materiale.<sup>16</sup> Casestudier vil av enkelte fremheves som uvitenskaplige eller uegnet til å teste teorier, med den begrunnelse at de ikke tilfredsstillt krav til *statistisk* representativitet.<sup>17</sup> På motsatt side kan det hevdes at fordelene med casestudier er tilfang til detaljert innsikt i sosial kontekst, aktørenes virkelighetsoppfatninger og utviklingsforløp. Robert Yin framhever at det ikke er statistisk, men *analytisk eller teoretisk representativitet* som generalisering, casestudiet hviler på. Teoretisk signifikans innebærer teoretisk tolkning innen en ramme der uønsket variasjon kontrolleres gjennom eksperimentdesign. I denne sammenheng blir forskningsstrategi av avgjørende betydning, da jeg som forsker naturlig velger ut case på en slik måte at jeg maksimerer variasjon i de begreper og variabler jeg er interessert i, samtidig som andre forhold varierer minst mulig (Andersen, 1997, s. 14-15).

---

<sup>15</sup> Gjengitt i (Andersen, 1997, s. 20)

<sup>16</sup> I følge Røvik er det i en verden av organisasjonsoppskrifter ingen lovmessigheter i organisasjon og ledelse, men mange regelmessigheter. Det vil si forhold som gjentar seg så mange ganger at det dannes mønster som det kan lages regler om kring (K.A. Røvik, forelesning ved Universitetet i Tromsø, 7. september 2005).

<sup>17</sup> Begrepet testing er knyttet til statistiske prosedyrer. Betegnelsen prøving av teori synes imidlertid mer dekkende i omtale av case-studier (Andersen, 1997, s. 83).

Undersøkelsen er godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), og registrert hos personvernombudet for forskning.<sup>18</sup>

### 3.2 Om bruk av modeller

Sitatet fra Robert Yin i begynnelsen av dette kapitlet forfekter det syn at casestudier må bygges på et klart rammeverk, og Andersen hevder at det er ekstra viktig å ha en klar modell siden så lite av forskningsprosessen og analysen følger standardiserte regler. Denne studien beveger seg i grenselandet mellom samfunnsvitenskapen på den ene siden og historiefaget på den annen, og dette krever et bevisst forhold til bruk av modeller i studien. Historiefaget er mindre opptatt av teoretiske fremstillinger og regelmessigheter, og Jens Arup Seip advarer mot å legge for stor vekt på å utvikle modeller med for høyt generalitetsnivå. Samfunnsforskeren Gudmund Hernes har på sin side påpekt at historikere likevel ofte låner modeller som ligger langt fra det de studerer, for å redegjøre for deler av sitt materiale. Konklusjonen bør imidlertid ikke være at man skal unngå modeller, men snarere at man har et bevisst forhold til de forutsetninger som bygges inn i en modell. Samtidig må man være klar over at en modell eller teori kun fanger inn deler av et fenomen og at alternative tilnærminger kan gi andre resultater (Andersen, 1997, s. 21-22).

Ideen om modeller som hovedsakelig ufullstendige og begrensede perspektiver på komplekse problemer og realiteter, er et tema som blant annet er adressert i arbeidene til Gareth Morgan (Parsons, 1995, s. 489). Morgan hevder at vi for å være i stand til å forstå kompleksitet, må slutte oss til en kritisk og kreativ tenkning ved bruk av modeller – eller ”metaforer”. I en analyse av komplekse problemer vil syntetisering av forskjellige modeller i følge Morgan være feilslått. Det er tvert imot viktig å anerkjenne forskjeller, begrensninger, ufullstendigheter og forstyrrelser som iboende i menneskelig kunnskap og resonnement. Metaforer/modeller/teorier skaper innsikt og måter å se ting på, men kan samtidig utelukke andre perspektiver.<sup>19</sup>

Av dette følger at det ikke kan eksistere en universell teori, og at et problem kan konstrueres og fremstilles på mange forskjellige måter. Dette medfører at denne oppgaven vil bli løst gjennom et bevisst forhold til bruk av forskjellige modeller som komplementære forklaringer på problemstillingen.

---

<sup>18</sup> Studien har fått prosjektnummer 26673.

<sup>19</sup> Jambjør det innledende sitatet til kapittel 2: *A way of seeing is also a way of not seeing.*

---

### 3.3 Narrativ analyse

Valg av analyseform vil i stor grad påvirke studiens innretning. Gitt denne studiens ambisjon om å forklare hva som skjedde i en konkret situasjon, finner jeg det passende å bruke narrativ analyse. Jacobsen nevner narrativ analyse som et alternativ til innholdsanalyse (D. I. Jacobsen, 2005, s. 197). Mens innholdsanalyse kan beskrives som et statisk kartlegging og analyse gjennom kategorisering av rådata, har narrativ analyse derimot fokus på prosess og sekvens, og forsøker å klarlegge en kjede av hendelser i tid (D. I. Jacobsen, 2005, s. 204-209). Det kan her dreie seg om både parallelle og sekvensielle hendelser som bidrar til å konstruere forståelse av hva som skjedde og hvilken konsekvens dette resulterte i. Den narrative analysen følger tre faste steg: (1) identifisering av de sentrale historieelementene, (2) eliminering av historieelementer som ikke bidrar til sammenhengen, og (3) historien leses som helhet for å finne hva som er budskapet (eller budskapene). Den narrative analysen følger kapittelinnstillingen.

### 3.4 Datainnsamling og kilder

Jeg har i denne oppgaven benyttet både primær- og sekundærkilder. Det er gjennomført totalt fem intervjuer som kan klassifiseres som primærkilder. I tillegg bygger oppgaven på utstrakt bruk av sekundærkilder, spesielt regjeringsdokumenter, departementale dokumenter og offentlig tilgjengelig informasjon hentet fra internett. Studien bærer preg av at det er dokumentanalysen som har vært hovedgrunnlaget for empirien. Intervjuene har likevel vært meget verdifulle for å skape bedre innsikt i empirien der det skriftlige materialet har vært mangelfullt.

#### 3.4.1 Dokumentanalyse

Dokumentene som danner grunnlaget for empirien og analysen i denne studien er en blanding av dokumenter som representerer den formelle skriftlige delen av styringsdialogen, ulike interne dokumenter som for eksempel møtereferater, samt offentlige dokumenter med relevans for studien. En rekke dokumenter, som for eksempel HEL, er offentlig tilgjengelig på internett. Andre dokumenter har jeg fått tilgang til gjennom begrenset gradert nett i Forsvaret, men felles for alle dokumenter med tilgangsbegrensning er gjennomført krav om offentliggjøring av innhold. Søknad om offentliggjøring av gradert dokumenter, og dokumenter unntatt offentlighet, er i samråd med Forsvarets Arkivadministrasjon (FAA) behandlet ved direkte forespørsel til dokumenteier/-utsteder. Dette gjelder både dokumenter som er registrert i Forsvarets arkivsystem

---

(FOARK), og dokumenter som ikke er arkivert, men som jeg har fått tilgang til på begrenset nett. De graderte dokumentene som er benyttet inngår i studiens kildeliste.<sup>20</sup>

For å besvare problemstillingen på en best mulig måte, har det vært nødvendig å kartlegge andre aspekter ved implementeringsprosessen som ikke fremgår gjennom styrende dokumenter og rapporter i Forsvarets militære organisasjon. Intervjuer har derfor vært et nødvendig supplement til dokumentene.

### 3.4.2 Intervju som metode

Jeg har valgt å benytte meg av datainnsamlingsmetoden som benevnes som det åpne individuelle intervjuet. Den kjennetegnes ved at undersøker og respondent prater sammen som i en vanlig dialog, og de data som samles inn, kommer i form av ord, setninger og fortellinger i løpet av samtalen (D. I. Jacobsen, 2005, s. 142). Intervjuene var pre-strukturerte, ved at det var utarbeidet unik intervjuguide med middels strukturingsgrad for det enkelte intervju, med en oversikt over de forskjellige temaer jeg ønsket å ta opp med respondenten. Noen av intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt, mens andre intervjuer ble av praktiske årsaker gjennomført per telefon. Alle intervjuer ble tatt opp på lydbånd og senere transkribert. For en oversikt over intervjuer og utsendt materiale – se vedlegg B med undervedlegg.

Respondentene ble valgt ut med bakgrunn i tilknytning til implementeringen av HEL, og den antakelse at de trolig innehadde kunnskap og informasjon som kunne være nyttig for studien. Respondentene representerer de forskjellige nivåene i organisasjonen, fra Forsvarsstabsnivå til bataljonsnivå. Respondentene ble underrettet om oppgaven gjennom tilsendt informasjonsskriv, intervjuguide og samtykkeerklæring. Ingen av respondentene påberopte seg anonymitet i studien, men i enkelte tilfeller fremkom det opplysninger under intervjuet som den aktuelle respondent påla meg ikke å sitere i studien. Dette er selvfølgelig tatt hensyn til i utarbeidelsen av studien.

### 3.5 Vurdering av validitet og reliabilitet

Den foregående beskrivelsen viser hvilke metodiske valg som er lagt til grunn for denne studien. Valg av, og organisering av de teoretiske forventningene vil ha betydning for hvilke slutninger jeg kommer frem til i studien.

---

<sup>20</sup> Det ble sendt fram søknad til Forsvarsstaben, Hærstaben og Krigsskolen om tillatelse til offentliggjøring av hele eller deler av klausulerte og ikke-klausulerte dokumenter. Alle søknader ble godkjent. Denne korrespondansen er arkivert i Forsvarets Arkivsystem DocuLive på saksnummer: **2011014585 – Søknad om offentliggjøring av graderte dokumenter for bruk i masteroppgave ved FHS.**

---

Reliabilitet er knyttet til studiens etterprøvbarehet, og bestemmes av hvordan målingene er utført. I en fortolkende casestudie er det spesielt viktig med etterrettelighet knyttet til kildetilfanget, da målingene som foretas er subjektive vurderinger eller beskrivelser av en situasjon eller hendelse. Både skriftlige data og informasjon fremkommet under intervjuer kan være farget av erindringsforskyvning og etterrasjonalisering, noe som har betydning for dataenes pålitelighet (D. I. Jacobsen, 2005). Flere sammenfall i respondentenes svar tyder på at tendenser og oppfatninger av implementeringsprosessen i hovedsak gikk igjen over hele organisasjonen. Det indikerer at dataene gir et relevant bilde av respondenten erfaringer knyttet til studiens problemstilling.

Validitet er knyttet til om studien måler det riktige, det vil si gyldighet og relevans. Jeg mener at studiens begrepsvaliditet er ivaretatt, gjennom operasjonaliseringen i kapittel 2 av hva som skal måles, det vil si en måling av output og ikke outcome av handlingsplanen.

Undersøkelsen på bataljonsnivå er fokusert på kvalitativ validitet, da jeg kun har intervjuet to av tolv bataljonssjefer i Hæren. Til tross for et begrenset utvalg produserer intervjuene uansett både gyldige og relevante data, som bidrar til å besvare studiens problemstilling.

På grunnlag av drøftingen ovenfor, mener jeg studiens reliabilitet og validitet er ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

---

## 4 Forhistorien – omdømme og kultur i kontekst

Dette avsnittet har til hensikt å beskrive en rekke handlinger og hendelser som bidro til å etablere konteksten som eksisterte forut for initiativet til handlingsplanen. I implementeringsstudier er kontekstualisering viktig, da implementering alltid vil være knyttet til en spesifikk policy, som igjen er en respons på et spesifikt problem i organisasjonen (Hill & Hupe, 2009, s. 5). Problemet, eller situasjonen, som fremtvinger en spesifikk policy kan ha flere forskjellige årsaker.

Denne forhistorien starter med en redegjørelse av hendelser som påvirket Forsvarets omdømme i perioden 2003 – 2006. Deretter vil jeg redegjøre for de organisatoriske og kulturelle prosesser som fant sted i Hæren i samme periode, som nødvendigvis skaper en bias for det tiltak som skulle komme.

### 4.1 Forsvarets omdømme

I den typiske moderne organisasjon av i dag er man i betydelig større grad enn for bare ti-femten år siden opptatt av å håndtere sitt omdømme, og spesielt viktig er dette for toppledelsen. Omdømme kan defineres som ”summen av omgivelsenes oppfattede erfaringer med organisasjonen (Wæraas 2004, gjengitt i (Røvik, 2010, s. 68)). Omdømmehåndtering kan derfor bestemmes som tiltak rettet inn mot bevisst, planmessig presentasjon av en organisasjon overfor relevante aktørgrupper i omgivelsene med sikte på å styrke disses oppfatninger av – og tillit til organisasjonen. Mens man for sivile bedrifter ser en klar sammenheng mellom omdømme og økonomisk lønnsomhet, er ikke dette en like relevant måleparameter for offentlige etater. Men en etats omdømme påvirker etatsens mulighet til å utøve sin virksomhet, øve sin innflytelse, få gjennomslag for sine mål, tiltrekke seg kompetanse og løse sine samfunnsplagte oppgaver. Omdømmet til en etat spiller dermed inn på arenaer der rammevilkårene for virksomheten fastsettes (Kavli & Wergeland, 2009, s. 22).

Markedsanalyse- og rådgivningsselskapet Synovate startet i 2004 en årlig omdømmemåling av offentlige etater og organisasjoner i Norge (Synovate, 2011). Undersøkelsen måler blant annet det norske folks totalinntrykk av etatenes samfunnsansvar, og det måles etter parametrene effektivitet og økonomisk styring, åpenhet og informasjon, samt kompetanse og fagkunnskap. Synovates undersøkelse viser at positivt totalinntrykk av Forsvaret falt fra en 37.plass (av 83 enheter) til en 69.plass (av 82 enheter) i perioden 2004 og 2005.<sup>21</sup> Tilsvarende økte andelen av respondenter som hadde et negativt inntrykk av Forsvaret fra 31 % i 2004 til 54 % i 2005. Det

---

<sup>21</sup> Forsvarsdepartementet inngikk som selvstendig organisasjon i undersøkelsen.

---

må her nevnes at Forsvaret i 2005 var tredje dårligst av de 82 deltagende enhetene i undersøkelsen hva gjelder negativt inntrykk, kun slått av Forsvarsdepartementet (60 %) og regjeringen (55 %) (Johansen, 2007).

Hva var årsaken til dette drastisk forverrede omdømmet for Forsvaret? Jeg vil her peke på to forhold jeg mener var av sentral betydning for den situasjonen man befant seg i omdømmemessig i 2005: forvaltningsetiske hendelser, og omstillingen av Forsvaret.

#### 4.1.1 Forvaltningsetiske hendelser

I 2002 ansatte justisminister Odd Einar Dørum den kjente korrupsjonsjegeren Eva Joly som spesialrådgiver i et prosjekt mot korrupsjon nasjonalt og internasjonalt, med et påfølgende økt fokus på korrupsjon og smøring generelt i Norge. I 2003 ble statens korrupsjonsbestemmelser som del av straffeloven, kraftig innskjerpet. Dette førte ikke til noen umiddelbar endring i verken regelverk eller mentalitet i Forsvaret, men i kjølvannet av dette ble det avdekket en rekke hendelser i Forsvaret som satte fokus på etikk (M. Jacobsen & Hansen, 2008). I desember 2003 ble det gitt mediedekning i en sak knyttet til habilitet ved anskaffelse, der en tidligere forsvarsansatt representerte en tilbyder.<sup>22</sup> I januar 2005 var det oppe en sak hvor flere hæroffiserer hadde vært på laksefisketur sammen med en representant for Thales Norway, betalt av Thales.

I februar 2005 sprakk saken om Siemens Business Services (SBS) og FISBasis-kontrakten i mediebildet. Denne saken skapte stor publisitet, og var i mediebildet gjennom hele 2005. På samme tid hadde også controller-enheten i Forsvarsdepartementet gjennomført en undersøkelse knyttet til bruk av konsulenter innen IKT-området i Forsvaret. Resultatet av denne undersøkelsen avdekket brudd på anskaffelsesregelverket, interne rutiner og etiske retningslinjer, og var av et slikt omfang at det den 6. januar 2006 i kongelig statsråd ble oppnevnt et granskingsutvalg for IKT-kontrakter i Forsvaret, også kjent som Dalseide I-utvalget. Utvalget fikk som mandat å granske alle IKT-kontrakter i Forsvaret i perioden 1995-2005, herunder omfang av eventuelle strafferettslige handlinger, vurdering av identifisert normavvik, og om mulig tallfeste økonomisk skade påført Forsvaret (Dalseide, 2006, s. 3).

Utvalget avga sin rapport 16. juni 2006. Blant hovedkonklusjonene fant en at Forsvaret ikke hadde etterlevd regelverk for økonomistyring, det hadde funnet sted utstrakte brudd på anskaffelsesregelverket ved blant annet bruk av kundepleie overfor forsvarsansatte, og at Forsvarets ansatte hadde innehatt uheldige dobbeltroller. Utvalget påpekte i rapporten at

---

prinsipper om god forvaltningsskikk, etikk og rolleryddighet må være kjente og gjenspeiles i alle handlingsvalg, men at det allerede på tidspunktet for rapportens utgivelse hadde skjedd mye i Forsvarets regi innen utviklingen av etiske normer og holdninger (Dalseide, 2006, s. 175-181).

#### 4.1.2 Omstillingen av Forsvaret sett i relasjon til omdømme

Forsvaret var i perioden 2000-2005 under omstilling grunnet ressursmessig og oppgavemessig ubalanse. Denne omstillingen benevnes som en av de største reorganiseringsprosessene i offentlig sektor i nyere tid (Etholm, 2007). Samtidig så man på begynnelsen av 2000-tallet en inntreden av New Public Management i norsk offentlig forvaltning. Denne trenden førte med seg større krav til effektivisering i det offentlige, samtidig som fokuset på forvaltningen (*governance*) økte i samfunnet. Mens omstillinger på 1990-tallet i betydelig grad hadde vært en *bottom-up*-prosess, endret dette seg etter 2000 ved at de ble styrt strammere fra toppen, noe som medførte at forsvarsgrenene fikk stramme rammer og i mindre grad ble premissgivere for egen utvikling (Gjeseth, 2008, s. 125).

I 2003 ble Forsvarets årsregnskap underkjent av Riksrevisjonen grunnet flere feil og mangler ved regnskapet. Forsvaret anførte i denne sammenheng at regnskapsfeilene primært skyldtes overgang til nytt regnskapssystem (Forsvaret, 2004). I 2004 gikk Forsvaret på en budsjettsprekke med et merforbruk på 941 mill NOK. Det spesielle, ved siden av selve størrelsen på merforbruket, var at så sent som 20. desember 2004 rapporterte FST til Forsvarsdepartementet at Forsvaret ville gå i balanse totalt sett. Da størrelsen på overforbruket ble kjent, vakte det stor oppmerksomhet så vel i offentligheten som i Stortinget (Gjeseth, 2008, s. 136). Dette merforbruket ble begrunnet i en kombinasjon av, og forsterkning mellom, store omstillingsprosesser med høyt ambisjonsnivå, utilstrekkelige styrings- og kontrollrutiner, og omfattende operative leveranser med høyt kostnadsnivå (Forsvarsstaben, 2005). Resultatet av budsjettsprekken i 2004 ble at Generalinspektøren for Hæren, generalmajor Lars Sølvsberg, og sjef for Forsvarets Logistikkorganisasjon, Erik Hernes, ble sparket (Dagsavisen, 2005).

#### 4.2 Reformprosesser i Hæren

Hæren var i 2003 fortsatt preget av arven fra etterkrigstidens mobiliseringsforsvar, med en organisasjon og kultur som utelukkende fokuserte på forsvar av Norge på norsk territorium. (Hærstaben, 2004). Reduksjonen av antall ansatte hadde tatt for lang tid, og Hæren lå etter planen for nedtrekk (Gjeseth, 2008, s. 132). Generalinspektør for Hæren, generalmajor Sølvsberg,

---

<sup>22</sup> I denne saken var det en tidligere militær helikopterpilot som representerte NH Industries som leverandør av



iverksatte derfor 2 programmer som skulle rette opp på dette: Program Jupiter og Program Venus. Året etter at Program Jupiter ble terminert ble Hæren pålagt en ny omstilling som gjaldt for hele Forsvaret: Helhetlig Omstillingsplan. Samme år ble også Prosjekt BASIC iverksatt i Hæren, et prosjekt som hadde til hensikt å ytterligere fokusere organisasjonen på holdninger og ledelse knyttet til yrkesutøvelsen.

Program Jupiter ble etablert 1. april 2003 og hadde til hensikt å fullføre Stortingets vedtak for inneværende langtidsperiode, bringe Hæren i årsverksmessig og økonomisk balanse, samt reposisjonere og innrette Hæren mot de forventede krav, oppdrag og målsetninger for neste planperiode (Forsvarsdepartementet, 2002).<sup>23</sup> Programmet ble avsluttet 1. mai 2004, og hadde vært en kraftfull og hurtig prosess som ble sett på som et nødvendig grep og avgjørende for Hærens videre utvikling. Selv om programmet brakte med seg radikale endringer og beslutninger preget av den korte tiden man hadde til rådighet, er det en bred oppfatning av at programmet var en suksess (Hærstaben, 2006a, s. 12).

I mai 2004 ble så Program Venus etablert, og skulle i henhold til mandat fra GIH "med utgangspunkt i målsettingene i "delstrategi kultur" [...] iverksette, koordinere og gjennomføre prioriterte tiltak for å sette ytterligere kraft bak Hærens transformasjon [f]or å bidra til å nå Hærens strategiske målsettinger" (Hærstaben, 2006b, s. 3). På folkemunne ble programmet omtalt som Hærens "kulturrevolusjon", med de assosiasjoner dette gav til aktiviteter med samme navn i Kina på 60- og 70-tallet. Med bakgrunn i de tre operasjonslinjene *verdier, relasjoner, og historie og tradisjoner* skulle Program Venus være en katalysator for å utvikle en verdibasert, innovativ innsatskultur, og rettet seg mot alle nivåer i Forsvaret men kraftsamlet mot grasrota (Hærstaben, 2006b, s. 6).

Da programmet ble terminert i juni 2005 var det gjennomført 25 forumer som hadde involvert alle nivåer i Hæren, holdt over 30 foredrag i og utenfor Hæren samt utviklet en rekke virkemidler som skulle bidra til utvikling (Hærstaben, 2006b). Programmet kan sies å ha nådd sine mål, men det er påpekt at resultatene trolig ville ha blitt bedre dersom prosjektorganisasjonen hadde fått en lengre levetid for å ivareta overordnet styring og ledelse av operasjonen (Hærstaben, 2006a).

Etter pålegg fra Forsvarssjefen gjennomførte Hæren en ny omstilling høsten 2005, benevnt Helhetlig OmstillingsPlan (HOP). HOP hadde til hensikt å organisere Hæren innenfor fastsatte rammer for å nå målbilder for 2008 i henhold til St.prp. 42 (2003-2004). Denne prosessen ble i etterkant vurdert som god.

---

NH90, i forbindelse med anskaffelse av nytt redningshelikopter til Forsvaret (M. Jacobsen & Hansen, 2008).

<sup>23</sup> Som del av Program Jupiter ble Operasjon Jupiter iverksatt, for å ta seg av den rent strukturelle del av programmet. For enkelhets skyld omtaler jeg alle aktivitetene som del av Program Jupiter i denne redegjørelsen.

Det siste tiltaket som bør nevnes i denne sammenheng er Prosjekt BASIC, som GIH besluttet iverksatt høsten 2005. Prosjektet fikk en noe redusert betydning sammenlignet med de foregående prosessene, men var likevel betydningsfullt da det stadfestet de kulturelle rammene for Hæren som organisasjon. Hensikten med BASIC var å utvikle nye utdannings- og treningskonsepter, kvalitetsheve og videreutvikle Hærens eksisterende utdannings- og treningskonsepter, samt bygge en felles forståelse i forhold til språk, terminologi og prosedyre (Hærstaben, 2005). Det første av to produkter fra dette prosjektet trådte i kraft 31. desember 2005 - "Delrapport 1 – Trening for operasjoner" – og hadde til hensikt å etablere en plattform for den videre kommunikasjonen. Det som gjør den relevant i denne sammenheng, er at rapporten i et kulturperspektiv aksentuerer og klargjør Hærens visjon, Forsvarets kjerneverdier, Hærens Offiserskodeks og utkast til Hærens Soldatkodeks i ett og samme dokument.

#### 4.3 Oppsummering - forhistorien

Både Forsvarsdepartementet og Forsvaret var preget av dårlig omdømme i perioden forut for utgivelsen av HEL. Dette hadde både en strukturell og en kulturell årsak. Strukturelt hadde Forsvaret vært under omstilling siden begynnelsen av 2000-tallet, og en rekke reformtiltak hadde blant annet bidratt til manglende økonomisk styring i organisasjonen. Kulturelt hadde det blitt avdekket flere uetiske hendelser innen forvaltningssiden av Forsvarets organisasjonen.

Hæren hadde i tillegg til den sentrale omstillingen i Forsvaret, gjennomgått flere strukturelle og kulturelle endringsprosesser internt i egen organisasjon. Som del av program Jupiter, ble det besluttet å gjennomføre en evaluering av programmet i 2006, to år etter dets avslutning. Hæreevalueringen ble lagt fram for Hærens Ledergruppe (HLG) 19. juni 2006, og dets mandat var utvidet til også å omfatte andre omstillingstiltak iverksatt i perioden frem til rapportens framlegg. En viktig erkjennelse på dette tidspunktet var at Hærens personell følte seg under press, både i forhold til tunge arbeidsbelastninger og hyppige utenlandsdeployeringer. Det ble også signalisert en omstillingstretthet i Hæren. En annen viktig erkjennelse var at sentralisering, innstramminger og stadige omkastinger av organisasjonen ble oppfattet å være lite heldig.

I samme evaluering ble det hevdet at Hærens kultur i hovedsak ble oppfattet som positiv, noe som gav seg utslag i lojale medarbeidere og villighet til å strekke seg langt for å løse pålagte oppgaver. Samtidig ble det hevdet at hærkulturen var under press, og at problemene primært skyldtes samhandling, kommunikasjon og relasjoner mellom ulike nivåer og aktører (Hærstaben, 2006a, s. 58).

---

---

## 5 Holdninger, etikk og ledelse i den offentlige diskursen

### 5.1 Den offentlige diskursen før utgivelsen av HEL

”Førsteintrykket er det avgjørende. I kampen om agendaen er en rask start vesentlig når en ny president skal markere seg som leder – og vise nasjonen at han betyr noe i folks liv. De første hundre dagene er den avgjørende prøven. I løpet av disse ukene tar det politiske miljøet og folk flest mål av den nye presidenten – de vurderer om han er aktiv, dominerende, sikker og besluttsom”.

Ronald Reagan<sup>24</sup>

Det er uvisst om Forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen har latt seg inspirere av Ronald Reagan, men etter 85 dager som minister kunngjorde hun 9. januar 2006 fra talerstolen i Oslo Militære Samfund sitt initiativ til en handlingsplan, som i sterkere grad skulle sette kraft bak arbeidet med holdninger og ledelse i Forsvaret. Bakgrunnen for initiativet kan i følge talen synes å være den negative oppmerksomhet Forsvaret hadde fått i media i 2005. Hennes ønske var at Forsvaret skulle fremstå med integritet og med en kultur hvor medarbeiderne er bevisste sin rolle som ansvarlige samfunnsaktører. Til tross for dette ønsket, var hennes hovedinntrykk at de ansatte nettopp hadde disse egenskapene allerede (Anne-Grete Strøm-Erichsen, 2006). Dette utsagnet kan tolkes på forskjellige måter. Sett i lys av myteperspektivet kan utsagnet forstås som et klart bevis for at hovedårsaken til HEL var knyttet til omdømmehåndtering i organisasjonens omgivelser, all den tid Forsvarsministeren indirekte avviser en kausal sammenheng mellom de ansattes opptreden og bakgrunnen for initiativet.

På den annen side kan utsagnet være et uttrykk for en instrumentell håndtering av en vanskelig organisasjonsintern sak, der målet var å unngå tap av legitimitet innad i organisasjonen. Det ville i alle tilfeller fremstått som merkelig og undergravende for egen posisjon om Forsvarsministeren fra talerstolen i Oslo Militære Samfund gav klart uttrykk for at Forsvaret var en organisasjon uten integritet og manglende samfunnsansvar, selv om dette skulle være tilfelle.

Man må kunne forutsette at Forsvarsministerens utspill var rasjonelt begrunnet, men hvilken type rasjonalitet gir best forklaringskraft i denne situasjonen? Nils Brunsson kritiserer beslutningsteorien for å begrense sitt fokus til beslutninger, uten å sette disse inn i en handlingssammenheng. Når man gjør dette vil beslutningsrasjonaliteten settes under tvil: ”rasjonelle beslutninger gir ikke alltid et godt grunnlag for hensiktsmessig og vellykket handling”. Brunsson bruker ordet *handlingsrasjonalitet*, og hevder at når dette påberopes, blir

---

<sup>24</sup> (Smith, 1989, s. 249)

---

nyttens av irrasjonalitet i beslutningsprosessen åpenbar. Denne argumentasjon hviler på den observasjon at organisatorisk handling avhenger av mer enn en beslutning om å handle, som er en ren kognisjon eller tanke. Handling avhenger også av motivasjon (det vil si en vilje til å yte noe) og forpliktelse (for eksempel offentlig tilslutning), som i sin tur krever positive forventninger. Brunsson hevder at de to formene for rasjonalitet - beslutningsrasjonalitet og handlingsrasjonalitet - er vanskelige å oppnå samtidig, fordi rasjonelle beslutningsprosedyrer er irrasjonelle i et handlingsperspektiv. Hvis beslutningen er viktig og krever handling, må beslutningsrasjonaliteten ofte ofres på handlingsrasjonalitetens alter, dersom en skal komme noe vei (Hatch, 2008, s. 307-309). Dette handlingsrasjonelle perspektivet underbygges av det syn at offentlige skandaler skaper en situasjon som tvinger ledelsen til å gjennomgå organisasjonens normer, atferd og oppfatninger som frem til nå har vært tatt for gitt og ikke vært fokusert på. Dette er betydningsfulle hendelser som ikke kan overses, og som derfor vil medføre en eller annen form for endringsprogram (Schein, 2004, s. 311).

Det kan argumenteres for at det var handlingsrasjonalitet som lå til grunn for Forsvarsministerens initiativ, da hun var relativt ny i posisjon, og det faktum at dagens medievirkelighet legger stor vekt på hvordan og med hvilken troverdighet en statsråd fremstår i offentligheten (Bjerga, 2010, s. 121). Det kan dermed argumenteres for at Forsvarsministeren befant seg i et beslutningsdilemma forut for talen i Oslo Militære Samfund.

I den videre perioden frem til utgivelsen av HEL 18. september 2006, fant det sted en rekke aktiviteter som må kunne sies å både være rettet mot organisasjonens omgivelser ("se hva vi gjør"), og mot departement og underliggende etater ("det er dette som er viktig"). Disse aktivitetene, der Forsvarsdepartementets politiske ledelse deltok, ble gitt publisitet i Forsvaret primært gjennom Forsvarets internettsider. Det ble blant annet gjennomført samling med Forsvarets øverste ledelse og arbeidstakerorganisasjonene 4. april 2006 (Forsvaret, 2006d), en dialogkonferanse på Akershus festning 23. mai 2006 der over 80 personer deltok under ledelse av statssekretær Barth-Eide (Forsvaret, 2006a), og et LEJK-seminar (ledelse, etikk, jus og kultur) ved Forsvarets stabsskole primo juni 2006 (Forsvaret, 2006b).

Forsvarsministeren så selv på god forankring og bred deltagelse som viktig for å få handlingsplanen til å gjelde i den daglige virksomheten. Derfor ble målsettinger, utfordringer og tiltak diskutert med mange nøkkelpersoner og miljøer – deriblant Forsvarsstaben, Forsvarets Skolesenter og de sentrale tillitsvalgte både for ansatte og for vernepliktige (Forsvarsdepartementet, 2006b; Anne-Grethe Strøm-Erichsen, 2006, s. 49).

---

---

16. juni 2006 fant det sted to uavhengige men samtidig relaterte hendelser. For det første leverte sorenskriver Nils Dalseide sin første rapport (se punkt 4.2.1) til Forsvarsminister Strøm-Erichsen, der det ble påpekt utstrakte regelbrudd på anskaffelsesregelverket, uheldige dobbeltroller og behov for analyse av Forsvarets internkontrollstruktur (Forsvarsdepartementet, 2006a). Rapporten ble umiddelbart oversendt Økokrim, og skulle etter hvert resultere i Dalseide II-rapporten, hvorpå Forsvarsdepartementet iverksatte ytterligere undersøkelser av fordelsoverføringer fra utvalgte leverandører.<sup>25</sup> Noen av anbefalingene fra Dalseide I-rapporten finner vi igjen i handlingsplanen, men det er ukjent hvorvidt dette er et tilfeldig sammentreff eller et resultat av utgivelsen av rapporten i forkant av handlingsplanen.<sup>26</sup>

For det andre utgav Forsvarsstaben på denne dato *Etiske retningslinjer for Forsvarets militære organisasjon* (Forsvarsstaben, 2006a), som var Forsvarssjefens presisering av etiske retningslinjer som allerede var utgitt av både Forsvarsdepartementet 4. mars 2004 (*Etiske grunnregler for Forsvarsdepartementet og Forsvaret* (Forsvarsdepartementet, 2004)), og Moderniseringsdepartementet 7. september 2005 (*Etiske retningslinjer for statstjenesten* (Moderniseringsdepartementet, 2005)). Ser man på summen av de retningslinjer som var utgitt allerede på dette tidspunktet, i tillegg til de strafferettslige prosesser som ble iverksatt mot flere ansatte i lys av de forvaltningsetiske hendelsene, er det betimelig å spørre seg om det atferdsmessige problemet disse hendelsene utgjorde allerede var korrigert på en tilfredsstillende måte internt i organisasjonen?

Utarbeidelse av et strategisk tiltak som tar sikte på å påvirke organisasjonens holdninger, etikk og ledelse, hviler på den antakelse at organisasjonskulturen lar seg påvirke gjennom sentralisert styring. Spørsmålet om hvorvidt kulturer kan styres, er stort sett en modernistisk problemstilling som har ført til en langvarig og til tider følelseladent debatt mellom organisasjonsteoretikere. De som tror at kultur kan styres, resonnerer slik at dersom kulturen påvirker atferden gjennom normer og verdier, burde det være mulig å styre organisasjonens normer og verdier på en slik måte at ønskelig atferd og andre organisatoriske resultater mer eller mindre kunne garanteres. De som går imot ideen om at kultur kan styres, hevder at siden normer og verdier er forankret i dypt rotfestede grunnantakelser og overbevisninger som tas for gitt, er mulighetene til å styre kulturen

---

<sup>25</sup> Som en kuriositet kan nevnes at oppgavens forfatter ble, som en hel rekke offiserer, gransket for å ha mottatt fordelsoverføringer fra utvalgte leverandører. For egen del ble utfallet at det ikke heftet noe kritikkverdig ved overføringene, og at det dermed ikke heftet noe negativt ved mitt ansettelsesforhold.

<sup>26</sup> Dalseide I-rapporten Pkt. 22.3.9.3.: Under innkjøpsfaglig kompetanse foreslår granskingsutvalget at alle Forsvarets medarbeidere skal gjøres kjent med Forsvarets etiske regelverk og konsekvensene av å fravike dette. Forholdet til dette regelverket bør inngå i årlige medarbeidersamtaler (Dalseide, 2006, s. 181).

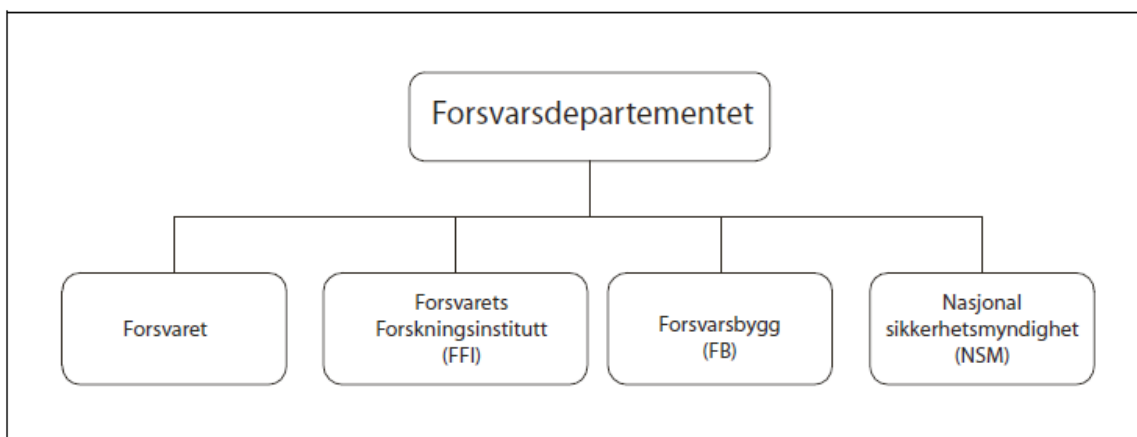
---

svært begrenset (Hatch, 2008, s. 259-260).<sup>27</sup> En av hovedtrendene for organisasjonsutforming i etter år 2000 har vært en utvikling som går fra ledelse til styring. Mens ledelse handler om desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning mellom leder og ansatt, handler styring mer om sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, blant annet gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner. Et av de alle mest populære organisasjonskonsepter på begynnelsen av hundreåret – balansert målstyring – er nettopp en oppskrift på sentralisert, indirekte styring (Røvik, 2010, s. 65-66).

Oppdragsstyring og rapportering av HEL inngikk etter utgivelsen i Forsvarets målstyringssystem, og tiltaket bygger dermed på den antakelse at styring er velegnet som påvirkning av organisasjonen innen et område som dette.

## 5.2 Utgivelsen av Handlingsplanen for HEL

Handlingsplanen for HEL ble lansert 18. september 2006 ved Krigsskolen på Linderud. Forsvarssektoren er organisert med fire etater under Forsvarsdepartementet (figur 4 (Forsvarsdepartementet, 2008)), og på lanseringsmøtet deltok både Forsvarsministeren og hennes fire etatssjefer (Forsvarssjef, Sjef Forsvarets Forskningsinstitutt, Sjef Forsvarsbygg, og Sjef Nasjonal Sikkerhetsmyndighet).



Figur 4 Forsvarssektorens organisering

**HEL tiltak 8.b.:** Innføre vurdering av holdninger og etisk skjønn i årlig tjenesteuttalelse for befal og vernepliktige, og tilsvarende i medarbeidersamtale for sivile (Forsvarsdepartementet, 2006b, s. 11-12).

<sup>27</sup> Mary Jo Hatch hevder at når vi forsøker å endre organisasjonskulturen, vil noe helt sikkert forandres, men forandringene vil oftest være uforutsigbare og til tider uønskelige. Dette betyr ikke at man ikke skal interessere seg for kulturen i organisasjonen. Det er tvert i mot av vesentlig betydning. Men vi må slutte å tenke på en kultur som en sluttet enhet og å forsøke å forstå hva den *gjør*. I stedet bør vi betrakte kultur som en kontekst for meningsproduksjon og fortolkning. Vi skal ikke tenke på å forsøke å styre kulturen; andre menneskers meninger og fortolkninger er ytterst vanskelige å styre (Hatch, 2008, s. 260-261).

Handlingsplanen hadde 23 tiltak fordelt på 3 hovedmål: (1) Forsvarets skoler skal gi kunnskap og bevissthet om holdninger og etiske utfordringer – tiltak 1-7, (2) Bevissthet rundt holdninger og etisk refleksjon skal være del av den enkeltes atferd i det daglige virke – tiltak 8-21, og (3) Forsvarssektoren skal øke samarbeidet eksternt om holdninger og ledelse – tiltak 22 og 23 (Forsvarsdepartementet, 2006b).<sup>28</sup> Mens de to første målene kan beskrives som organisasjonsinterne, er det siste målet rettet mot Forsvarets omgivelser og relasjoner både nasjonalt og internasjonalt.

I min gjennomgang av disse 23 tiltakene, har jeg gruppert dem i kategoriene sentraliserte og desentraliserte tiltak. Med sentraliserte tiltak menes de tiltak der enten Forsvarsdepartementet selv eller Forsvarsstaben sentralt står ansvarlige for utførelsen av tiltaket, og/eller der tiltakets egenart medfører endringer som omfatter hele etaten (eksempelvis tiltak i regi av Forsvarets Skolesenter). Med desentraliserte tiltak forstås de tiltak der ansvaret ligger på nivåene under etatsledelsen, i Forsvaret forstås dette til å være innen forsvarsgrenene.

Med en slik tolkning lagt til grunn inneholdt handlingsplanen etter mitt syn 21 sentraliserte tiltak, og 2 desentraliserte tiltak. De desentraliserte tiltakene var *Tiltak 6 – Integrere kulturforståelse i utdanningen*, og *Tiltak 11 – Utvikle lokale planer for holdninger og ledelse*. Hovedvekten av de sentraliserte tiltakene som handlingsplanen skisserer har høy grad av **utvetydighet**, det vil si at de fremstår som avgrensede, med rimelig klart definert slutttilstand, og ansvar for gjennomføring. Eksempler på dette er tiltak 13 – etablere felles intranettportal for holdninger og ledelse, og tiltak 15 – etablere årlige dialogkonferanser om HEL.

Av de tiltakene jeg har kategorisert som desentraliserte, er det knyttet stor **tvetydighet** til tiltak 11 – utvikling av lokale planer. Tvetydigheten kommer best til uttrykk ved å sammenstille intensjonen for tiltaket (og handlingsplanen som helhet), og det definerte sluttpunktet for tiltaket. I henhold til HEL er sluttpunkt for tiltaket todelt: (I) Hærstaben skal utarbeide lokal handlingsplan, og (II) Forsvarsdepartementet skal gi ut *kick-off* pakke/verktøykasse til hjelp for avdelinger ute (Forsvarsdepartementet, 2006b, s. 15).<sup>29</sup>

Samtidig har handlingsplanen en intensjon om at den skal ”medvirke til at holdninger, ledelse og etikk **i enda større grad** (min understrekning) inngår i profesjonsidentiteten og yrkesstoltheten”. Videre er god forankring, bred deltagelse, og måten ledere på alle nivåer formidler og tar inn over seg handlingsplanen, nødvendig for å få planen til å gjelde i hele forsvarssektoren og i den daglige virksomheten (Forsvarsdepartementet, 2006b, s. 3). Det er dermed grunnlag for å hevde

---

<sup>28</sup> For detaljer, se vedlegg A – Tiltakene i handlingsplanen for HEL (2006)

<sup>29</sup> Uten at det har noen innvirkning på konklusjonene i denne studien, kan det kan her nevnes at utarbeidelse av *kick-off* pakke i regi av Forsvarsdepartementet enda ikke har funnet sted.

at tiltak 11 er betydelig tvetydig, da tiltaket på den ene siden har som ambisjon å gi ut en lokal plan på forsvarsgrensnivå, uten at det stilles krav i tiltaket over hva og hvordan man skal nå intensjonen i det overordnede målet knyttet til holdninger og etisk refleksjon som del av den enkeltes atferd i det daglige virke.

Allerede på dette punkt i studien er det mulig å konkludere med at implementeringen var vellykket, vel å merke dersom man legger en instrumentell tilnærming til grunn, som fokuserer på samsvaret mellom de opprinnelige mål for tiltaket og de lokale foranstaltninger. Dette med bakgrunn i det faktum at Hæren utviklet sin lokale handlingsplan *HELt og Holdent* innen tidsfristen som er beskrevet i HEL, slik den ble gitt det i oppdrag fra Forsvarsstaben (mer om dette i pkt 6.4). Ser man derimot på HELs overordnede intensjon om i hvilken grad tiltaket blir implementert i organisasjonens operative kjerne, krever svaret på dette en nærmere analyse av blant annet forankring og deltagelse i organisasjonen.

Handlingsplanen skisserte få økonomiske og administrative konsekvenser, i hovedsak antok planen at det dreide seg om ”noen grad av omprioritering av ansattes arbeidstid”, og at det for en periode var behov for 2-3 årsverk i Forsvarsdepartementet (innenfor eksisterende ramme). Formelt sett skulle planen gis ut med årlig oppdatering som presisering, endring og tillegg (PET) til iverksettelsesbrev (IVB) for den enkelte etat, og rapporteres årlig i respektive etaters årsrapporter (Forsvarsdepartementet, 2006b).

Gjennom dokumentanalysen til denne studien kan det virke som om den offentlige diskursen omkring HEL ble avsluttet etter lanseringen av handlingsplanen.

### 5.3 Forsvarssjefen i den offentlige diskursen

“You like potato and I like potahto, You like tomato and I like tomahto  
Potato, potahto, tomato, tomahto, Let’s call the whole thing off.”

Louis Armstrong

Som sjef for Forsvarets militære organisasjon, deltok ikke Forsvarssjefen på andre offentlige HEL-evenementer enn selve lanseringskonferansen ved Krigsskolen 18. september 2006. Faktisk har det gjennom arbeidet med denne studien vært vanskelig å finne noen som helst uttalelse fra Forsvarssjefen om HEL i det offentlige. Som eksempel kan nevnes Forsvarssjefens årlige

---



---

foredrag i Oslo Militære Samfund 13. november 2006, knappe to måneder etter lanseringen av HEL, der verken holdninger, etikk eller ledelse nevnes en eneste gang (Diesen, 2006).

Hva som blir sagt, og hva som ikke blir sagt er interessant på den måte at det kan si noe om hva vi kan forvente senere i implementeringsprosessen, da Forsvarssjefen har stor autoritet innad i etaten. Selv om Forsvarssjefen ikke nevner HEL, gav nok noen av tiltakene i handlingsplanen gjenklang hos ham. Allerede 27. september 2006 ble det avholdt seminar om militæretikk ved den Gamle Krigsskolen i Oslo, der Forsvarssjefen tilkjennega at dette var et tema han ofte tenkte på (Forsvaret, 2006c).

Forsvarets Fellesoperative Doktrine (FFOD) var på samme tidspunkt under utarbeidelse. Dette var et dokument innrettet med sikte på kulturutvikling i den militære organisasjonen, og som vektla formidling av ideer, verdier og holdninger som skulle prege organisasjonen (Forsvarsstaben, 2007a, s. 7). I innledningen til FFOD som ble utgitt 15. juni 2007, uttaler Forsvarssjefen at dokumentet skulle være ”et pedagogisk verktøy som bidrar til at offiserskorpset utvikler en felles forståelse, felles tankesett, felles referanseramme, et felles begrepsapparat og dermed grunnlaget for utvikling av en felles profesjonskultur” (Forsvarsstaben, 2007a, s. 3).<sup>30</sup>

Årsakene til Forsvarssjefens tilsynelatende manglende tilslutning og støtte til HEL, samtidig som det pågikk en betydelig normativ kulturutvikling i etaten, kan være forskjellige. For det første kan det hende at Forsvarssjefen oppfattet HEL som utelukkende en politisk basert **instrumentell** håndtering av et omdømmeproblem og ikke et institusjonelt problem innad i etaten. Denne forklaringen gis støtte gjennom den oppfatning at tiltaket var utløst av mediasaker, og etatssjefene så dermed nytten av tiltaket, men likte det ikke (Moxness, 2011). I et instrumentelt perspektiv kan det også tenkes at han vurderte at de atferdsmessige problemene som kunne tenkes å ligge til grunn for handlingsplanen allerede var korrigerende, og at HEL i denne situasjonen framsto som overflødig. Dette kan begrunnes med at Forsvarssjefen, som allerede nevnt, utgav sine egne etiske retningslinjer for Forsvaret tre måneder før lanseringen av HEL. For det andre kan det i et **kulturperspektiv** tenkes at Forsvarssjefen fant HEL upassende som redskap for kulturutvikling i organisasjonen. Kulturer er i seg selv stabile, men ikke statiske fenomener, og kanskje det som minst lar seg rasjonelt utforme i organisasjoner. Et annet forhold som gir forklaringskraft i et kulturperspektiv, er at i stabile organisasjoner er ledere vanligvis selv en del av kulturen, de må kjenne den og uttrykke den for å være legitime, og ledere utenfra

---

<sup>30</sup> FFOD omtaler ikke HEL en eneste gang.

eller sterke reformatorer må vente motstand. (Strand, 2007, s. 211).<sup>31</sup> I denne sammenheng kan det hevdes at Forsvarsministeren og departementets politiske ledelse ikke var en del av kulturen de søkte å påvirke, og allerede på etatssjefsnivå møtes HEL med motstand, da det ses på som en trussel mot organisasjonen.

For det tredje kan det tenkes at Forsvarssjefen som institusjon hadde et selvstendig behov for å bedrive **identitetsutvikling og –forvaltning** i det offentlige rom. En slik fortolkning er en videreutvikling av **myteperspektivet**, og kommer til uttrykk ved at man forsøker å etterligne noen og markere avstand til andre, i dette tilfellet avstand til Forsvarsdepartementet som på en måte utgjør en del av Forsvarets institusjonelle omgivelser (Røvik, 1998, s. 142). Et argument som underbygger dette synet finner vi i Forsvarssjefens sjefsmøte 1. juni 2006, vel 3 måneder før utgivelsen av HEL. Det ble der referatført at ”HEL må få reell substans, men på militære premisser. Det blir forventet at lederne i Sjefsmøtet beskriver, etterlever og synliggjør HEL i en militær profesjonskultur og –identitet innen sine ansvarsområder. Den respektive forsvarsgrens kultur kan brukes som avfarende plass for arbeidet.” (Forsvarsstaben, 2006b)

#### 5.4 Oppsummering av den offentlige diskursen

Det kan argumenteres for at Forsvarsministeren forut for presentasjonen av initiativet til tiltaket, befant seg i et beslutningsdilemma mellom omgivelsenes krav om handling, og hva som ville være den mest rasjonelle beslutningen for å håndtere problemene organisasjonen sto ovenfor. Det kan virke som om problemene først og fremst var knyttet til Forsvarets omdømme i omgivelsene, med andre ord gir det nyinstitusjonelle perspektivet best forklaringskraft til den handlingen som finner sted. På tidspunktet for utgivelsen av HEL kan det være betimelig å spørre om de atferdsmessige problemene som tiltaket rettet seg mot innad i organisasjonen, allerede var korrigert på en tilfredsstillende måte.

Av handlingsplanens 23 forskjellige tiltak, var hovedvekten av de sentraliserte tiltakene utvetydige og klare med hensyn til slutt punkt og mål. Derimot var det knyttet stor tvetydighet til planens tiltak 11 – utvikling av lokale planer, en tvetydighet som best kommer til uttrykk ved å sammenstille intensjonen for tiltaket (og handlingsplanen som helhet), og det definerte slutt punktet for tiltaket. Den interne prosessen i Forsvaret vil avdekke hvilket konfliktnivå som var knyttet til handlingsplanen og de forskjellige tiltakene.

---

<sup>31</sup> General Diesen var selv kjent som en sterk reformator i rollen som Forsvarssjef, og hans forsøk på å ta drastiske

---

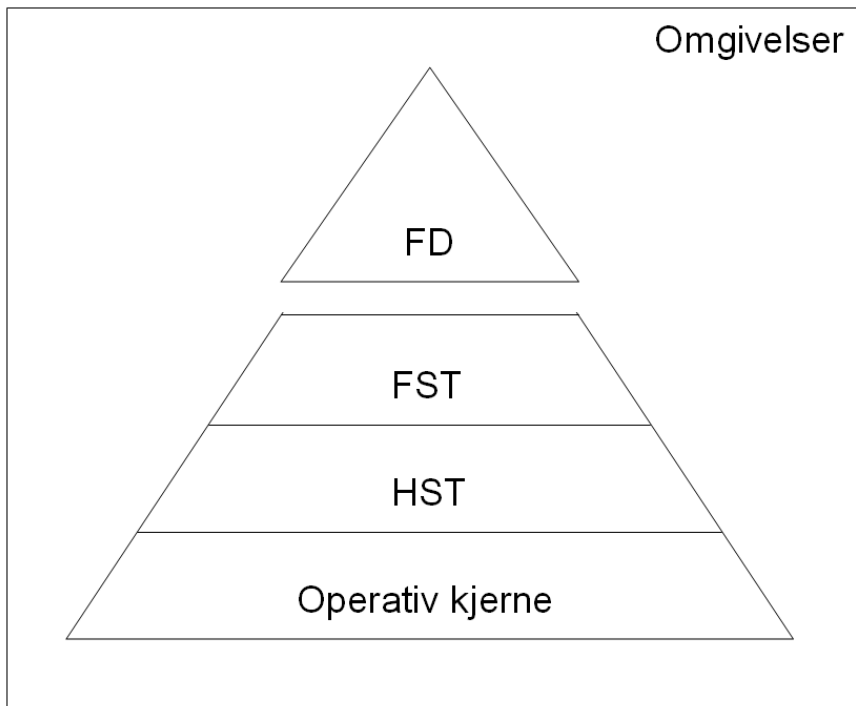
Forsvarssjefens tilsynelatende manglende tilslutning og støtte til HEL i den offentlige diskursen kan forklares både i et instrumentelt, kulturelt og nyinstitusjonelt perspektiv. I et instrumentelt perspektiv kan HEL ha blitt sett på som en politisk instrumentell håndtering av et omdømmeproblem, ved at Forsvarssjefen så behovet for tiltaket men likte det ikke. I et kulturelt perspektiv kan HEL ha blitt oppfattet som en trussel mot organisasjonen, mens i et nyinstitusjonelt perspektiv hadde Forsvarssjefen behov for å drive selvstendig identitetsforvaltning i det offentlige rom.

## **6 Den interne prosessen i Forsvaret**

### **6.1 Innledning**

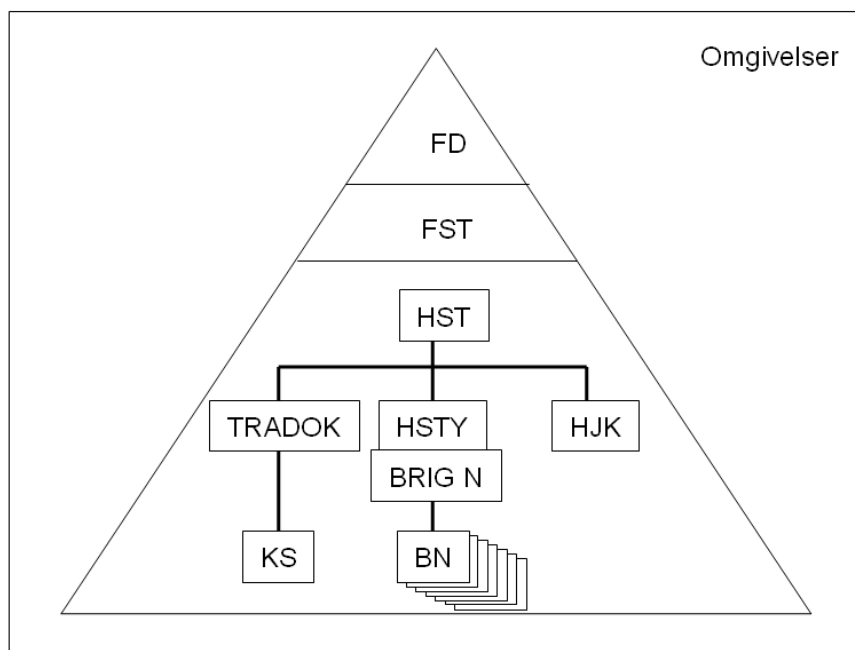
I drøftingen av hva som skjedde i den interne prosessen i Forsvaret etter utgivelsen av handlingsplanen, vil en naturlig fremgangsmåte være å følge planen gjennom de beslutningspunktene tiltaket fulgte. Dette er en reise mellom de enkelte nivåer av organisasjonen, men som studien vil vise, fulgte ikke implementeringen av handlingsplanen en ren vertikal organisatorisk linje som man kanskje skulle forvente. Et naturlig utgangspunkt vil være å starte med Forsvarsdepartementets formelle overlevering av oppdrag til Forsvarsstaben, og deretter hvorledes Forsvarsstaben tar planen inn i eget planverk til underliggende nivå – i denne studien Hærstaben.

Selv om Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben på dette tidspunkt var fysisk samlokalisert og organisert i en Integrert Strategisk Ledelse, er det naturlig å skille nivåene fra hverandre av flere årsaker. For det første opererte Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben med separate planverk. For det andre, og sett i et organisasjonsperspektiv, kan det hevdes at Forsvarsdepartementet og Forsvaret utgjør to forskjellige organisasjonsidentiteter, se figur 5. Dette bygger på denne studiens institusjonelle forutsetning, der det kan hevdes at Forsvaret og Forsvarsdepartementet er to forskjellige organisasjoner med forskjellige uformelle normer og verdier.



Figur 5 Forsvarsdepartementet og Forsvaret som separate organisasjonsidentiteter

Hæren var i perioden 1. mai 2004 til 31. juli 2009 organisert på tre søyler: Hærens Styrker (HSTY), Transformasjon- og doktrinekommandoen (TRADOK) og Hærens Jegerkommando (HJK), se figur 6.



Figur 6 Hærens organisering 2004 - 2009

De konvensjonelle taktiske enhetene (bataljonene) i Hæren befant seg i Brigade Nord i Hærens Styrker, mens Krigsskolen (KS) var en underavdeling av TRADOK.<sup>32</sup> I et vertikalt implementeringsløp er det naturlig å følge linjen ned til Hærens bataljoner, men den videre redegjørelsen avdekker at det er relevant å ta inn Krigsskolens rolle i denne prosessen. Ledelsen i Brigade Nord var i denne perioden en del av den matriseorganiserte stabs- og ledelsesstrukturen i Hærens Styrker, og besto av 6-8 personer. Det er derfor naturlig å se på Hærens Styrker og Brigade Nord som samme ledelsesnivå i denne sammenheng. Dette gir i sum en kommando- og styringslinje på totalt fem nivåer fra departement til bataljon.

Styringslinjene i Hæren ble oppfattet som klare, men det ble hevdet at mangelfull dokumentasjon av roller og ansvar mellom Hærens Styrker og TRADOK bidro til å vanskeliggjøre en effektiv styring av virksomheten. Dette forholdet ble ytterligere komplisert grunnet geografiske og historiske motsetningsforhold mellom de forskjellige miljøene (nord-sør-problematikk) (Hærstaben, 2006a, s. 40-41).

## 6.2 Forsvarsdepartementet (FD)

Forsvarsdepartementet utgjorde det første beslutningspunktet i implementeringen, og utarbeidelsen av handlingsplanen ble gjennomført med deltagelse fra de underliggende etatene. Utfordringene knyttet til implementering kan sies å være grunnleggende forskjellige mellom etatene, spesielt med tanke på Forsvarets størrelse (over 17000 ansatte) og antall nivåer. Det er likevel et inntrykk av at Forsvarsdepartementet hadde liten forståelse for dette (Moxness, 2011). Etter lanseringen ble handlingsplanen gjort tilgjengelig både på Forsvarets intranett og under Forsvarsdepartementets internettsider, men internt i Forsvaret ble ikke planen formelt iverksatt før ved utgivelsen av *Iverksettelsesbrev for Forsvarets militære organisasjon for budsjettåret 2007*, datert 22. desember 2006. Handlingsplanen ble der identifisert som del av Forsvarets strategiske mål M-1: *Personellressurser med sammensetning, kompetanse og holdninger til ledelse som ivaretar Forsvarets skiftende behov*. I innledningen av iverksettelsesbrevet (IVB) blir det presisert at det er viktig med et fortsatt fokus på holdninger, etikk og ledelse, både for å videreføre omstillingen av Forsvaret, og for å bidra til å opprettholde den nødvendige troverdighet og tillit i samfunnet. For å oppnå dette var oppdraget til Forsvaret å iverksette de deler av handlingsplanen som var relevante for etaten (Forsvarsdepartementet, 2006c).

---

<sup>32</sup> Dette gjelder med unntak av ISTAR-bataljonen og Garnisonen i Syd-Varanger (GSV) som var organisert i under ISTAR-søylen, også dette et ledelselement integrert i staben til Hærens Styrker.

I denne prosessorienterte formuleringen gis dermed Forsvaret tillatelse og muligheten til å foreta en nødvendig tilpasning – eller med andre ord oversettelse - av oppdraget.

### 6.3 Forsvarsstaben (FST)

Neste beslutningspunkt var Forsvarsstaben, og i prosessen med å utvikle oppdraget internt, nedsatte sjef for Personell-, Økonomi-, og Styringsstaben (PØS) en arbeidsgruppe for implementering i Forsvaret, der stabsoffiserer fra forsvarsgrenstabene deltok. Fokus for dette arbeidet var på tiltak 11 – utvikling av lokal plan. Sjef PØS var opptatt av at enten Forsvarssjef eller sjef for Forsvarsstaben skulle gå foran og fronte HEL i Forsvaret. Denne lederforankringen tok noe tid å få på plass, men til slutt fikk man endelig i april/mai 2007 sjef Forsvarsstab til å gjøre dette, og oppdraget ble dermed gitt til neste nivå (Moxness, 2011).

Utfordringen med å få planen sjefsforankret kan ha to forklaringer: For det første kan dette ha bakgrunn i konflikt omkring selve tiltaket, og dermed manglende vilje til å kjøre tiltaket fram, noe som allerede er begrunnet i Forsvarssjefens håndtering av HEL. For det andre kan manglende sjefsforankring forklares i organisasjonens opptakskapasitet, og prioritering av andre oppdrag. Studier viser at de tiltak som skal gjennomføres, i ni av ti tilfeller må konkurrere med en rekke andre tiltak om aktørens tid og oppmerksomhet (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 142). Årlig mottar Forsvarsstaben en stor mengde oppdrag fra Forsvarsdepartementet, og det kan tenkes at handlingsplanen ble vurdert som mindre viktig enn andre oppdrag i samme periode.

Uansett forklaringsårsak ble viktigheten av HEL tonet noe ned, gjennom tiltakets ikke spesielt framtrædende plassering i oppdragsporteføljen til det neste nivået i organisasjonen. Der kommer planen først som oppdrag nr 44 i *Vedlegg B – Andre oppdrag til FMO* (Forsvarsstaben, 2007b). Denne nedtoningen begrunnes med et opplevd misforhold mellom den oppmerksomhet HEL hadde fått i den offentlige diskursen, og plasseringen i oppdragsporteføljen.

I et kulturelt perspektiv ble det identifisert en viss konflikt i forbindelse med utviklingen av tiltaket i Forsvarsstaben. Budskapet fra Forsvarsledelsen var at det ble gjort mye bra i Forsvaret allerede, men man erfarte i Forsvarsstaben at folk ble sinte, irriterte og følte seg tråkket på av tiltaket, med andre ord en handling som ikke samsvarer med handlingslogikken for passende atferd. Man opplevde at de forvaltningsetiske hendelsene ikke gjaldt dem, og at man nå ble tatt for noe man ikke hadde fortjent. Hæren på sin side hadde allerede jobbet mye med egen kultur – skulle man nå gjøre dette på nytt igjen? Fokuset fra sjef PØS ble derfor å fokusere på og videreutvikle allerede eksisterende tiltak, og utvikle nye dersom arbeidsgruppen så behovet for dette (Moxness, 2011).

---

I henhold til HEL skulle etaten selv bestemme hvor langt ned i organisasjonen lokale planer skulle utarbeides (Forsvarsdepartementet, 2006b, s. 15). Det kan synes som om det ikke fant sted noen videre oversettelse av oppdraget i dette beslutningspunktet, da oppdraget til Hærstaben ikke ble ytterligere spesifisert, og oppdragsformuleringen fra Forsvarsdepartementets IVB ble benyttet uforandret i *Forsvarssjefens Virksomhetsplan for 2007 (Pkt 1.3 Forsvarets utvikling og virksomhet)* som ble utgitt 19. januar 2007. Det samme ble også ordlyden i det strategiske målet M-1.<sup>33</sup> I virksomhetsplanens pkt 2.11.11 som utelukkende omhandlet handlingsplanen, ble det presisert at planen skulle medvirke til at holdninger, ledelse og etikk i enda større grad inngikk i profesjonsidentiteten og yrkesstoltheten. Videre skulle handlingsplanen implementeres i 2007, og måten ledere på alle nivåer formidlet og tok inn over seg denne handlingsplanen på, ville være avgjørende for utviklingen og effekten som oppnås.

Oppsummert kan det hevdes at behandlingen av HEL i Forsvarsstaben var preget av Forsvarsledelsens forhold til tiltaket. En tilsynelatende utfordring med å få HEL sjefsforankret innad i Forsvarsstaben underbygger vanskelighetene ved å innføre planen. I tillegg erfarte man nå en konflikt i et kulturelt perspektiv, gjennom den mottakelse tiltaket fikk i arbeidsgruppen nedsatt av Sjef PØS. I henhold til Matlands typologi kan det kan hevdes at HEL på i denne sammenheng fremsto som et politisk tiltak, da utfallet av implementeringen ble bestemt av politisk makt, og at aktørene i de to beslutningspunktene Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben hadde klart definerte men ikke konsistente mål med tanke på påvirkning av kultur og profesjonsidentitet i etaten. Det skjedde ingen oversettelse av HEL i Forsvarsstaben, kun en forankring av oppdraget blant både ledelse og underordnede avdelinger.

#### 6.4 Hærstaben (HST)

”I Hæren kaller vi HEL for RAM.”<sup>34</sup>

(Døllør, 2011)

Behandlingen av HEL i det neste beslutningspunktet - Hærstaben - lot seg prege av en rekke eksterne og interne forhold. Hærstaben hadde vært representert i arbeidet med HEL som fant sted i Forsvarsstaben, men man oppfattet behandlingen i Forsvarsstaben preget av et dilemma, der man på den ene siden ønsket å følge departementets pålegg om innføring, samtidig som

---

<sup>33</sup> Strategiske mål står oppført i FSJ VP Vedlegg A – Strategiske mål og resultatkrav for FMO (Forsvarsstaben, 2007b).

<sup>34</sup> RAM står Forsvarets kjerneverdier Respekt – Ansvar – Mot, som opprinnelig ble utviklet i Hæren som del av Prosjekt Venus.

Forsvarssjefen signaliserte at han ikke la særlig vekt på dette i det hele tatt. Dette bidro til å gjøre saksbehandlerne i Hærstaben usikre på hvilket trykk man skulle legge på implementeringen av HEL (Døllør, 2011).

Internt i Hæren var det flere forhold som fikk innvirkning på implementeringen. For det første ble HEL også her av veldig mange oppfattet som en reaksjon på en omdømmesak, på grunn av alle de negative oppslagene i media. Man mente i denne sammenheng at Hæren i ganske liten grad var påvirket av de etiske dilemmaene som lå til grunn for handlingsplanen, og dermed ble HEL sett på som en sak som i hovedsak ikke gjaldt Hæren (Døllør, 2011). Men holdninger, etikk og ledelse var likevel sett på som viktig i Hærstaben. I 2006 og 2007 gjennomførte Hærens ledergruppe (HLG) i snitt 16 møter pr år.<sup>35</sup> Etter hva som er dokumentert i møtereferatene gjennom disse to årene kan det virke som om HLG i liten grad hadde holdninger, etikk, kultur og ledelse på agendaen. Men i praksis var det et betydelig fokus på etiske og holdningsmessige problemstillinger under disse møtene, selv om de ikke ble referatført eller nevnt i sammenheng med HEL (Døllør, 2011).

For det andre, og som Hærevalueringen hadde konkludert med, var Hæren på dette tidspunktet omstillingstrett (se pkt 4.3). Samtidig fant det sted en betydelig økning i leveransene fra Hæren til utenlandsoperasjoner, noe som ble oppfattet som utfordrende for organisasjonen.

For det tredje, og sett i et kulturelt og prosessorientert perspektiv, var man av den oppfatning i Hærstaben at det var vanskelig å implementere sentraliserte tiltak i Hæren, så lenge disse ikke var tilstrekkelig forankret i bunnen av organisasjonen. Dette hadde program Venus i større grad vært enn hva HEL var. Skulle man lykkes med HEL måtte implementeringsstrategien bygge på en kombinasjon av *top-down*-, og *bottom-up*-tilnærming. Samtidig så man i et instrumentelt perspektiv behovet for det HEL representerte: det kunne brukes som verktøy for å håndtere en situasjon med tøffere og tøffere operasjoner, et økende antall ansatte, og fremtidige omstillinger man så ville komme, og som ville kreve en endring i de ansattes holdningsdimensjon. Denne vurderingen baserer seg på en oppfatning om at Program Venus hadde blitt terminert før man så de ønskede resultatene, og at man ikke nå hadde tid til å reetablere programmet (Døllør, 2011).

Det som så skjedde kan omtales som en **rasjonell kalkulert oversettelse** av HEL, ved at det fant sted en organisasjonsintern bearbeiding av handlingsplanen, og at man valgte en

---

<sup>35</sup> HLG gjennomførte enten kjernemøter eller utvidete møter. Dette medførte at deltagelsen varierte, men en grunnkonfigurasjon besto av Generalinspektøren for Hæren, sjef Hæren Styrker, sjef TRADOK, Stabssjef Hærstaben, sjef Landops ved Fellesoperativt Hovedkvarter og sjef Brigade Nord. I tillegg deltok ved flere anledninger Plasskommandant Østerdalen Garnison, Stabsoffiser Kommunikasjon i Hærstaben, Virksomhetskontroller i Hærstaben, og en eller flere seksjonssjefer i Hærstaben avhengig av hovedtema for møtet.

---



implementeringsstrategi som medførte minst mulig belastning for organisasjonen, og dermed holdt konfliktnivået i organisasjonen på et minimum. Dessuten finner man her et eksempel på det Røvik omtaler som **frikobling** under implementering, ved at oppskriften implementeres utad for å skape legitimitet, mens den innad i liten grad er styrende for aktiviteten (se pkt 2.5.2). Dette kan begrunnes med at HEL ble oppfattet som en viktig politisk sak, og det var viktig å vise oppover at Hæren gjorde noe, samtidig som man var av den oppfatning at dette var noe man alltid hadde vært flink til men under andre navn og begreper (Døllør, 2011). Dette inntrykket forsterkes av at det var viktigere å synliggjøre Hærens handlingsplan *HELT og Holdent* hos overordnet nivå, enn å forankre den i egen organisasjon.<sup>36</sup>

Et annet eksempel på denne form for legitimerende atferd finner man i HLGs møte 1. mars 2007, der GIH etter et besøk av Forsvarsminister Strøm-Erichsen uttalte at "FMIN [er] opptatt av pers, familie, rekruttering, etikk og verdier. Legg til rette for at disse temaene følges opp når dere senere får besøk av henne" (Hærstaben, 2007a).

HLG ble informert om Hærens tilnærming til HEL på møte 27. september 2007, ved at GIHs handlingsplan *HELT og holdent* ble presentert. Hærens handlingsplan var basert på tiltak 11 i Forsvarets plan [sic], og hensikten var å systematisere og klargjøre initiativer rettet mot verdiforankring og bevisstgjøring av holdninger, etikk og ledelse.

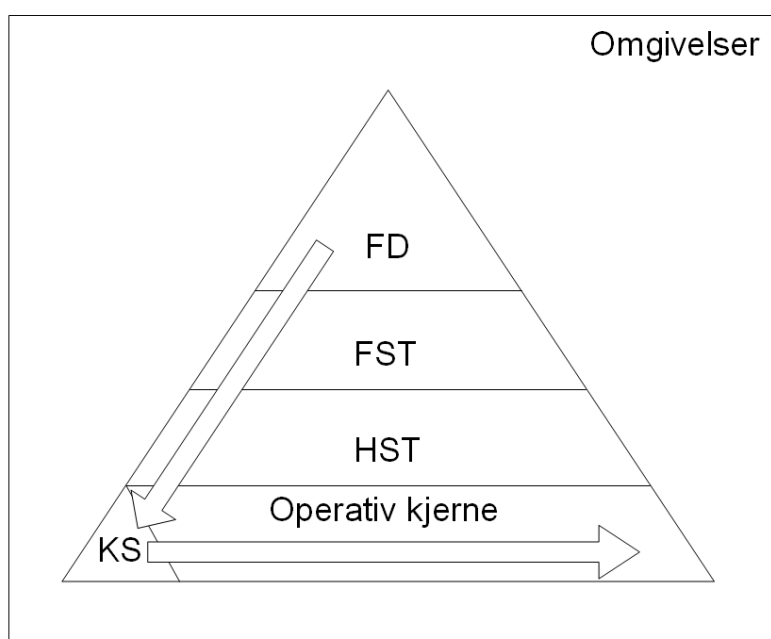
GIH skriver i sin intensjon for *HELT og holdent* at han vil ta utgangspunkt i alt det gode arbeidet som Hæren allerede har gjort innen området, og at fokuset nå er å gå fra ord til handling. Han holder fram at *HELT og holdent* nå skal operasjonaliseres og tas i bruk av alle avdelinger i Hæren. Han understreker at dette skal forankres blant Hærens ledere på alle nivåer, og gjennomsyre hverdagen. GIH framholder videre at planen er intensjonsstyrt, slik at den enkelte sjef/avdeling avgjør hvordan intensjonen best kan oppnås. Hærens sjefer oppfordres til selv å finne riktig tema og riktig arena for å oppnå intensjonen i størst mulig grad. *HELT og holdent* nevner en lang rekke forslag til arenaer der det vil være naturlig å ta opp emner i tilknytning til dette, nettopp for å få dette inn som en del av den daglige tjenesten, ellers er det ingen konkrete egne tiltak. Planen viser til hovedmål 2 i felles handlingsplan: Bevissthet rundt holdninger og etisk refleksjon skal være en del av den enkeltes atferd i det daglige virke (Krigsskolen & Arbeidsforskningsinstituttet, 2010). I samme møte ble det informert om at oppdraget var analysert og forstått av Hærens underlagte avdelinger, at planen var diskutert i Hærens P-forum,

---

<sup>36</sup> Det kan synes som om Hærens lokale plan ikke ble sendt ut til bataljonene før møtene med Krigsskolen fant sted, det vil si over to år etter dens utgivelse. Det kan også legges til at planen verken er forskriftsmessig arkivert i Forsvarets arkivsystem eller lagret lett tilgjengelig på Forsvarets intranett.

og at kommunikasjonsplan for implementeringen var under arbeid. Planen ble gjort gjeldende fra 1. desember 2007 (Krigsskolen & Arbeidsforskningsinstituttet, 2010).

Man valgte nå en implementeringsstrategi som avvek fra Hærens vertikale kommandolinjer, og TRADOK representert ved Krigsskolen ble gitt ansvar for implementering og vedlikehold av handlingsplanen (Hærstaben, 2007b). I denne sammenheng søkte man å gi Krigsskolen sammen rolle i forbindelse med HEL som prosjektgruppen under Program Venus hadde hatt (Dølør, 2011). Denne implementeringsstrategien kan illustreres som vist i figur 7.



Figur 7 Implementeringsstrategi i Hæren

Valg av implementeringsstrategi skulle vise seg å få stor betydning for sjefsforankringen av handlingsplanen i organisasjonen. Det faktum at implementeringsoppdraget hadde gått til Krigsskolen, medførte en manglende sjefsforankring i linjen, da avdelingene under Hærstaben ikke fikk dette i oppdrag og dermed heller ikke la spesielt vekt på det. At noen ikke velger å løse et oppdrag de ikke har fått, bør ikke komme som en overraskelse, men implementeringsstrategien resulterte i en divergens til *Forsvarssjefens virksomhetsplan* og Hærens handlingsplan *HELT og Holdent*, som begge vektla betydningen av sjefsforankring på alle nivåer i organisasjonen for å lykkes med implementeringen av tiltaket.

Da Hærens Styrker utgjorde et naturlig beslutningspunkt i organisasjonen, kan dette ses i sammenheng med betydningen av energitilførsel i beslutningspunkter for en vellykket implementering (som drøftet i punkt 2.5.3). Den manglende sjefsforankringen i linjen, både med

tanke på bakgrunnen for tiltaket og fokus på dette på bataljonssjefsforumer, førte til at man ikke selv la spesielt trykk på HEL i egen avdeling (Solberg, 2011). Det ble riktignok sendt ut et informasjonsskriv fra Hærstaben om dette 13. oktober 2008, der GIH ba Hærens Styrker om å legge til rette for implementeringen av HEL gjennom forskningsprosjektet *Praktisk profesjonsetikk i Hæren* (PPH). Skrivet avsluttet med at Krigsskolen ville initiere den videre prosess (Hærstaben, 2008). Dette skrivet, samt en e-post fra stabssjef i Brigade Nord, er så vidt det har vært mulig å bringe på det rene den eneste informasjonen bataljonssjefene fikk om HEL i linjen.<sup>37</sup> De årlige produksjonsordrene til Hærens Styrker for årene 2007, 2008 og 2009 inneholder heller ikke spor av oppdrag knyttet til handlingsplanen for HEL eller PPH.<sup>38</sup> Det kan dermed konkluderes med at lederforankringen i linjen var minimal.

Oppsummert kan det hevdes at Hærstabens prioritering av HEL var påvirket av den behandling HEL fikk i Forsvarsstaben, samt at det også i Hærstaben var en utstrakt oppfatning av HEL som et rent omdømmetiltak. Sammen med kulturelle og strukturelle forhold i organisasjonen, og at man av andre årsaker så behovet for tiltaket i organisasjonen, ble det foretatt en rasjonell kalkulert oversettelse av implementeringen gjennom en implementeringsstrategi der Krigsskolen skulle inneha en nøkkelrolle. Denne implementeringsstrategien resulterte innledningsvis i en frikopling, gjennom bruk av legitimerende atferd utad, samt en ytterligere manglende sjefsforankring i Hærens underavdelinger.

## 6.5 Krigsskolen (KS)

Krigsskolen ble nå det neste beslutningspunktet for HEL i Hæren, og Seksjonen for ledelse ved Krigsskolen gjennomført oppdragsanalysen. Denne analysen konkluderte med at man ønsket å gjøre implementeringen av *HELT og Holdent* som et forskningsprosjekt, og bygde på tre forhold. For det første vurderte man at HEL ikke var direkte etterspurt i Hæren, et syn som gjenspeiler de kulturelle og instrumentelle oppfatningene som allerede er identifisert på de overordnede

---

<sup>37</sup> Informasjonen til bataljonssjefene fra stabssjef Brigade Nord kom på initiativ fra prosjektet ved Krigsskolen. "Dette var vår måte å få ryggdekning på, og kom som et ønske fra oss" (Eidhamar, 2011).

<sup>38</sup> Følgende dokumenter er gjennomgått: HSTY Produksjonsordre 2007-2010 utgitt 26. januar 2007 (FOARK/DocuLive: 2007/005765-003), HSTY Produksjonsordre 2008-2011 utgitt 30. januar 2008 (FOARK/DocuLive: 2007/054622-008), og HSTY Produksjonsordre 2009-2012 utgitt 13. februar 2009 (FOARK/DocuLive: 2008000985-069). Av skriftlige produkter knyttet til HEL i HSTY som er bevart for ettertiden, ble det utarbeidet en "Handlingsplan for bedre integrering av kvinnelige mannskaper i HSTY", utgitt 11. juni 2008 (HSTY, 2008). Denne planen hadde som formål å gi enhetlige retningslinjer og sette fokus på vesentlige forhold for å oppnå gode resultater med en bedre integrering av kvinnelige mannskaper som skulle tjenestegjøre i HSTY. Denne planen ble forelagt bataljonssjefsforum i Brigade Nord 16. mai 2008, og må ses på som et frittstående lokalt tiltak uten overordnet forankring, da denne ble iverksatt fire måneder før skrivet fra Hærstaben 13. oktober 2008 ble utstedt.

nivåene. For det andre hadde man liten tro på en vellykket implementering gjennom bruk av *kick-off*-pakker som HEL beskrev, da dette raskt ville ende opp som en *happening*, og ikke noe mer. Implementeringen ville kun lykkes dersom man gjorde denne til en *bottom-up*-prosess, ved at Krigsskolens rolle under implementeringen tok utgangspunkt i de lokale avdelingenes egne behov. For det tredje oppfattet Krigsskolen Hærens handlingsplan *HELT og Holdent* som særdeles lite konkret (Eidhamar, 2011). Dette innebar at Hærens lokale plan ikke lot seg realisere slik den forelå uten en betydelig oversettelse.

Prosjektanbefalingen ble godkjent av Hærstaben, og Krigsskolen etablerte dermed prosjektet *Praktisk profesjonsetikk i Hæren* (PPH).<sup>39</sup> Dette prosjektet hadde i tillegg som mål å utvikle praktisk kunnskap om metoder for å integrere profesjonsetikk i avdelingenes utdanning og praksis. I følge Krigsskolen handlet implementering av HEL om å skape arenaer og betingelser for refleksjon som ville gjøre det mulig å videreutvikle kompetanse i etikk lokalt, blant ledere på alle nivåer.

Prosjektet ble gjennomført som et forskningsprosjekt i fire faser. I **forankringsfasen** (fase 1) ble avdelingene på bataljonsnivå adressert gjennom skriv fra Hærstaben og mail fra Brigade Nord samt formøter ved den enkelte avdeling.<sup>40</sup> Det ble også som del av denne fasen gjennomført spørreundersøkelse blant befall i Hæren der tema var Mangfold og inkludering, åpenhet og tillit, forsvarlig håndtering av kritikkverdige forhold og ledere som rollemodeller. I **gjennomføringsfasen** (fase 2) ble det gjennomført 11 strukturerte arbeidsmøter ved avdelingene i Hæren med 10 til 20 deltakere på hvert arbeidsmøte, der målet var å utvikle lokale tiltak som senere kunne bli en del av avdelingens handlingsplan. De første møtene ble gjennomført våren 2009, de siste våren 2010. Fase 3 – **Oppfølgingsfasen** ble vurdert som et kunnskapsutviklingsprosjekt om hvilke betingelser som bidrar til at tiltakene/de lokale handlingsplanene blir implementert. Fasen gikk fra våren 2010 til primo 2011. Den siste fasen var **publiserings- og spredningsfasen**, som hadde til hensikt å måle effektene på bevissthet rundt profesjonsetiske spørsmål. Denne fasen var planlagt avsluttet i januar 2011.

Ser man på fremdriften i dette arbeidet, ble mandat gitt i *HELT og holdent* 1. desember 2007, mens første fase av PPH - forankringsfasen - startet i november 2008. Deretter utviklet man lokale tiltak frem til våren 2010, og analyserte implementeringen frem til primo 2011.

---

<sup>39</sup> Sjefsforankringen beskrives som god ved Krigsskolen, men dette gjelder i forhold til utviklingen av PPH og ikke implementeringen av HEL som sådan.

<sup>40</sup> Formøter i forankringsfasen er i henhold til prosjektplanen for PPH. Ingen av mine respondenter kjenner til disse formøtene, verken gjennom egen deltagelse eller ved informasjon fra tidligere avdelingssjefer. Man kan dermed anta at dette har bidratt til å svekke forankringen av PPH på bataljonsnivå.

---

Krigsskolens valg med å implementere HEL i rammen av PPH, og Hærstabens godkjenning av dette, vil jeg omtale som en **uintendert oversettelse** av HEL, og et utslag av aktørenes *begrensede rasjonalitet*. Mens HEL i sitt utgangspunkt favner over både holdninger, etikk og ledelse, fant det for det første sted en dreining mot etikk, noe som blant annet understrekes av den sentrale rollen som presten ved Krigsskolen fikk i det videre arbeidet. Dette kan ha sammenheng med prestens rolle i Forsvaret, og at etikk tradisjonelt har blitt sett på som en oppgave for prestene (Lunde, 2008). Dette kan fremstå som en svakhet ved oversettelsen av HEL, og bidra til å marginalisere betydningen og sjefsforankringen av handlingsplanen. Dette argumentet støttes fra bataljonsnivå, da man var overrasket over at det var presten ved Krigsskolen som skulle forestå implementeringen av HEL i Hæren, og at det ikke var et tema på blant annet bataljonssjefsforumene som ble gjennomført i Brigade Nord (Hammer, 2011; Solberg, 2011).

For det andre medførte oversettelsen til en prosjektorganisering ved Krigsskolen, at fremdriftsplanen ble betydelig justert ut i tid. I henhold til beskrivelsen av fase 2 av PPH, ble ikke denne ferdigstilt og dermed lokale planer utviklet i alle avdelinger før våren 2010, hvilket er utenfor rammene av både den opprinnelige handlingsplanen og avgrensningen for denne studien. Som en oppfølger til vurderingen av i hvilken grad man lyktes med implementeringen (se pkt 5.2) i et instrumentelt perspektiv, kan det i et prosessorientert perspektiv være grunn til å anta at man heller ikke lyktes med å fullføre implementeringen av planen innen gitt tidsfrister i alle bataljoner i Hæren.<sup>41</sup>

Her kan det selvfølgelig innvendes at målene for HEL trenger lang tid på å bli implementert i en organisasjon, og det eksisterte i Hærstaben en erkjennelse av at dette ville ta lang tid (Dørlør, 2011). En tredje effekt av denne oversettelsen, var at PPH ble oppfattet til å være et mål i seg selv, og ikke et middel for implementering av HEL. Etter gjennomført arbeidsmøte i en av bataljonene, opplevde man at resultatet av møtet var at Krigsskolen hadde fått gjort de funnene de trengte i sitt videre forskningsbaserte arbeid (Hammer, 2011).

---

<sup>41</sup> Major Eidhamar deler den prosessorienterte tilnærmingens syn på forståelsen av en vellykket implementering. Etter hans syn er ikke kjennskap til planen nødvendigvis en målestokk for hvor godt den var implementert, men derimot er det viktigere å se på hva planen har resultert i av tiltak og handlinger som påvirket det planen var ment for. Major Eidhamar kom med denne uttalelsen under et profesjonsetikkseminar ved den gamle krigsskolen i T-10, Oslo, 1. desember 2010.

Det ble heller ikke gjennomført møter mellom Krigsskolen og alle bataljonene i gjennomføringsfasen av PPH (Solberg, 2011).

---

Oppsummert kan det hevdes at man i oppdragsanalysen på Krigsskolen opplevde stor mål- og middeltvetydighet knyttet til Hærens handlingsplan *HELT og Holdent*. Analysen avdekket videre forventinger om et visst konfliktnivå knyttet til tiltaket ("ikke direkte etterspurt i Hæren"), noe som indikerer et symbolsk tiltak i henhold til Matlands typologi. Dette resulterte i en oversettelse av tiltaket jeg mener kan beskrives som uintendert, ved at fokus ble dreid mot etikk. Dette var igjen et resultat av den rasjonelt kalkulerte oversettelsen som fant sted i Hærstaben. Heller ikke på dette nivået ble det stilt spørsmål med en handlingsplans evne til å påvirke organisasjonskulturen. Istedenfor gis planen en instrumentell fortolkning som et politisk tiltak, der man på lokalt nivå må prøve å gjøre det beste ut av situasjonen.

Denne oversettelsen medfører videre en manglende måloppnåelse innen gitte tidsfrister i et prosessperspektiv. Med tanke på energitilførsel i beslutningspunktet finner det her sted en betydelig energitilførsel, men ikke i den retning som den overordnede planen sikter mot, ved at PPH blir oppfattet som et mål i seg selv.

## 6.6 Bataljonsnivået

Det siste beslutningspunktet som vil omtales i denne studien er bataljonsnivået. Hærens Styrker som mellomliggende nivå mellom Hærstaben og bataljonene er allerede nevnt i kapittel 6.4. Dette mellomliggende nivåets rolle antas å ha vært marginal under implementeringen, og vil ikke bli videre omtalt i denne studien.

Som det allerede er konkludert med, lyktes man bare delvis med å nå alle bataljonene innenfor gitte tidsfrist i HEL. For ikke å konkludere for tidlig med at man ikke lyktes med implementeringen, kan det være interessant å vite på hvilken måte PPH fikk innvirkning på laveste nivå i organisasjonen, uavhengig av de tidskrav som var beskrevet i HEL. Fra de avdelingene som Krigsskolen gjennomførte møter med, var tilbakemeldingene positive med hensyn til den vinkling Krigsskolen og prosjektet hadde valgt for møtene, men i mindre grad positive til utgangspunktet for HEL (Eidhamar, 2011). Igjen finner man oppfatningen av HEL som et politisk tiltak primært brukt som omdømmehåndtering.

Mine intervjuer med et utvalg av bataljonssjefene avdekker klare oppfatninger omkring kultur- og identitetsutvikling i egen avdeling. Det ble beskrevet som et naturlig arbeid knyttet til troppeart-tilhørigheten ved at kulturen måtte dyrkes på lavt nivå i den enkelte avdeling, og at dette var noe man brukte mye tid på i hverdagen. Når det gjelder innvirkningen av PPH på bataljonsnivå, blir det fra dette hold hevdet at implementeringen av HEL ikke fikk noen

---

påvirkning av det videre arbeidet med holdninger, etikk og ledelse i bataljonen. Dette skyldtes at avdelingen allerede hadde et sterkt fokus på dette, og at dette var en ekstra dimensjon som ikke gav noen merverdi for bataljonen. Effekten ville blitt den samme, uavhengig av tiltakene som fant sted i regi av Krigsskolen (Hammer, 2011).

Denne oppfatningen deles av Vikan i hennes undersøkelse av hvorvidt HEL kan ses på som et tiltak som møter Forsvarets operative virkelighet i Afghanistan. Hovedinntrykket er at HEL ikke vil ha noen reell effekt i denne kontekst, da etikk allerede står sentralt i Forsvaret. Mens den øverste ledelsen signaliserer at etikk må tas på alvor og integreres nedover i organisasjonen via sjefer på alle nivåer, mener de fleste av Vikans informanter at etikk har vært sentralt i alle ledd lenge, gjennom den sterke integreringen faget har i lederskap, utdanning og avdelingskultur. Informantene opplever overveiende at det er høy etisk bevissthet blant ledere i Forsvarets militære organisasjon og gode holdninger blant norske militære ledere og soldater i internasjonale operasjoner (Vikan, 2009, s. 41). Problemet har kanskje ikke vært at holdningene og det etiske grunnlaget har vært for dårlig, men at man ikke vært flinke nok til å håndtere saker og hva man kommuniserer (Solberg, 2011).

## 6.7 Oppsummering

Ved å følge implementeringen av HEL gjennom de forskjellige beslutningspunktene, ser man at det har funnet sted flere oversettelser av den opprinnelige handlingsplanen, noe det var gitt rom for i føringene fra Forsvarsdepartementet. En av disse oversettelsene (Hærstaben) bidrar til å ta implementeringen av tiltaket ut av linjen i organisasjonen, med en betydelig redusert sjefsforankring som resultat. En annen oversettelse (Krigsskolen) bidrar til å redusere tiltakets omfang, ved at det i større grad fokuseres på den etiske siden av tiltaket, og i mindre grad på ledelsesmessige og holdningsmessige aspekter. Gjennom alle beslutningspunktene oppfattes tiltaket som konfliktfylt, mens grad av tvetydighet er forskjellig avhengig av hvilket organisasjonsperspektiv som legges til grunn. I et instrumentelt og beslutningsorientert perspektiv oppfylles ambisjonene i HEL ved at Hæren utvikler sin lokale plan innen gitt tidsfrist, mens man i et prosessorientert perspektiv ikke lykkes med å implementere planen, verken i forhold til tidsfrister eller hva gjelder tiltakets evne til å påvirke atferden i organisasjonens operative kjerne. Dette gir seg også utslag i legitimerende atferd, der man utad signaliserer at tiltaket er implementert, samtidig som det ikke får nevneverdig innvirkning på atferden i organisasjonen.

---

## 7 Avslutning: oppsummering, hovedfunn og implikasjoner

### 7.1 Innledning

Fokus for denne studien har vært på implementering av et politisk tiltak i Forsvaret i perioden 2006-2009. Jeg har ønsket å gå inn i de trekk ved tiltaket og de kontekstuelle forhold som kan gi forklaring til i hvilken grad man lyktes med å implementere tiltaket. I dette avslutningskapitlet vil jeg som en oppsummering forsøke å svare på problemstillingen ved å trekke frem det jeg mener er hovedfunn i studien. Videre vil jeg drøfte noen praktiske implikasjoner knyttet til implementeringsprosesser generelt, og offentlige tiltak spesielt.

Til sist peker jeg på områder der jeg mener det hadde vært interessant å foreta ytterligere studier, for å kaste lys over flere sider ved denne type prosesser som vil være interessante fra et organisasjonsteoretisk perspektiv.

### 7.2 Oppsummering

I denne oppgaven har jeg forsøkt å svare på problemstillingen:

#### **I hvilken grad lyktes man med å implementere HEL i Hæren?**

Fremgangsmåten min har vært datainnsamling ved hjelp av dokumentanalyse og intervjuer, samt analyse av den innsamlede data. I analysen har jeg benyttet meg av både implementeringsteori knyttet til hvorledes et tiltak blir oppfattet i organisasjonen, og teori som etablerer forståelse for beslutningspunktene betydning under selve implementeringen. Videre har jeg benyttet tre teoretiske perspektiver som grunnlag for å forstå de forskjellige aktørenes handlinger i tilknytning til prosessen, samt teori som sier noe om hva vi kan forvente vil skje gjennom de oversettelser av tiltaket som finner sted i organisasjonen. Problemstillingen er besvart gjennom en narrativ analyse, der empirien er organisert sekvensielt i den hensikt å få frem de forhold som i størst grad har påvirket implementeringsløpet.

Denne studiens målsetting har ikke vært å beskrive den instrumentelle implementeringen av et tiltak i Forsvaret med tilhørende mål-middel-rasjonalitet. Med dette som mål får man et endimensjonalt svar om at implementeringsprosessen i stor grad lyktes, ved at Hæren gav ut sin lokale handlingsplan *HELT og Holdent* innen den tidsfrist som var beskrevet i handlingsplanen for HEL. Dette er også bekreftet gjennom Hærens rapportering til Forsvarssjefens Årsrapport for 2007. En slik vinkling av studien gir kun støtte til den eksisterende resultatmålingslogikken i

---



---

Forsvaret, uten å få frem i hvilken grad tiltaket faktisk har evnet å påvirke den atferd eller problemet det retter seg mot.<sup>42</sup>

Siden jeg har operasjonalisert studiens problemstilling gjennom to underliggende spørsmål, vil jeg starte med å trekke frem funn knyttet til disse to spørsmålene, før jeg avslutter med studiens hovedfunn. Det første spørsmålet har vært på hvilken måte de kontekstuelle forhold har påvirket implementeringen, og det andre spørsmålet har vært på hvilken måte handlingsplanens egenart har hatt innvirkning på resultatet av selve implementeringen.

### 7.2.1 På hvilken måte har de kontekstuelle forhold påvirket implementeringen?

På det tidspunkt handlingsplanen for HEL ble lansert, hadde Hæren vært gjennom en rekke omstillingsprosesser, som sammen med hyppige utenlandsdeployeringer hadde bidratt til at personellet følte seg under press. Det ble signalisert omstillingstretthet i Hæren, og sentraliseringer, innstramminger og stadige omkastinger ble oppfattet som lite heldig. Samtidig hadde både Forsvarsdepartementet og Forsvaret opparbeidet seg et dårlig omdømme i samfunnet for øvrig, knyttet til effekter av strukturelle endringer og det som så ut til å være en forvaltningsetisk ukultur i deler av Forsvaret.

Som allerede stadfestet kan Forsvaret ses på som en institusjonalisert organisasjon, med det som kan beskrives som en sterk hierarkisk formell normativ kultur, og med en handlingslogikk nært knyttet til passende atferd (institusjonelt og nyinstitusjonelt perspektiv) (Etholm, 2007, s. 96).

Bakgrunnen for HEL ble av Hærens ansatte oppfattet å være knyttet til organisasjonens omdømme, og ikke til konkrete misligheter innad i Hæren. Dette er en oppfatning som Forsvarsministeren bekreftet ved lanseringen av HEL.

Disse kontekstuelle forholdene bidro til å forsterke oppfatningen blant aktørene i Hæren om HEL som et kontroversielt tiltak, som igjen bidro til å øke konflikten rundt tiltaket.

---

<sup>42</sup> I denne sammenheng kan det framstå som et paradoks at Forsvarets Medarbeiderundersøkelser for 2010 og 2011 har hatt spørsmål knyttet til de ansattes kjennskap til HEL. Selv om man her har påvist en positiv utvikling blant de ansattes kjennskap til handlingsplanen, gir denne målingen ingen svar på verken hvorvidt aktivitetene som tiltaket beskriver er etablert (*output*), eller hvorvidt de etablerte aktivitetene har effekt på problemet som var utgangspunktet for handlingsplanen (*outcome*) (Forsvarsstaben, 2011). Godkjenning på bruk av data for Hæren i MMU 2010 og 2011 gitt av Overlege/Seniorrådgiver Anne Kari Rom pr mail 12 apr 2011.

---

### 7.2.2 På hvilken måte har handlingsplanens egenart hatt innvirkning på resultatet av selve implementeringen?

Analysen av handlingsplanens egenart i relasjon til Matlands typologi kan foretas i flere dimensjoner og på flere nivåer i organisasjonen. Handlingsplanen kan både vurderes i sin helhet og ut fra det enkelte av de 23 tiltakene den beskriver. Det er også slik at handlingsplanen blir tatt i mot på forskjellig måte på de enkelte nivåene i organisasjonen. Uavhengig av nivå har studien avdekket en gjennomgående forståelse for handlingsplanen i en omdømmekontekst, og den politiske håndteringen av denne situasjonen.

Dersom man vurderer tiltaket i sin helhet, kan handlingsplanen sies å ha en overordnet tvetydighet, da det gjennom alle nivåer i organisasjonen oppfattes at dens eksistens bygger på en reaksjon som søker å ivareta Forsvarets omdømme og legitimitet i organisasjonens omgivelser, og ikke et reelt problem innad i organisasjonen. Om handlingsplanens utgangspunkt var organisasjonsinternt problem (se pkt 2.5.1), oppfattes dette problemet både som ivaretatt (med henvisning til konklusjonene fra Dalseide I-utvalget og iverksatte tiltak mot enkeltpersoner i organisasjonen) og begrenset (gjelder bare en liten del av organisasjonen). Tvetydigheten utspiller seg i det faktum at planen foreskriver organisasjonsinterne tiltak uten å etablere en forbindelse til noe som oppfattes å være et konkret problem i organisasjonen.

Planens formål er å påvirke organisasjonskulturen gjennom dens mål og tiltak, og dette resulterer i en konflikt omkring hvorledes organisasjonen skal utvikle sin identitet, samt at dette blir oppfattet som upassende atferd i et kulturelt perspektiv. Stor grad av tvetydighet og konflikt gjør at planen på et overordnet nivå fremstår som et symbolsk tiltak.

En nærmere analyse av de enkelte tiltakene i handlingsplanen, viser at de alle fleste av de 23 tiltakene har stor grad av tvetydighet og liten grad av konflikt knyttet til seg, noe som indikerer at de kan iverksettes uten større problemer. Når det gjelder tiltak 11 – utvikling av lokale planer, kan det hevdes at dette tiltaket fremstår både med stor grad av konflikt og stor grad av tvetydighet i handlingsplanen, da det på en og samme tid søker å påvirke organisasjonskulturen og fremstår som uklart med hensyn til hvordan dette skal oppnås. Dette gir grunnlag for oppfattelsen av tiltaket som et **symbolsk tiltak**.

Det kan også tenkes at det har vært en bevisst mål å redusere målkonflikten rundt det konkrete tiltaket ved å øke dets tvetydighet (gitt Matlands påstand om en negativ korrelasjon mellom grad av tvetydighet og konfliktnivå). Planens egenart støter an mot det kulturelle perspektivet i organisasjonen, knyttet til passende atferd og behovet for egen identitetsforvaltning.

---

Til tross for at både konflikt og tvetydighet er tilstedeværende, og kanskje på grunn av en sterk hierarkisk formell normativ kultur i Forsvaret, blir planen behandlet som en politisk implementering. Dette skyldes også i stor grad den demokratiske makt Forsvarsdepartementet utøver over sine underliggende etater.

Selv om man finner oppfatningen av HEL som en politisk implementering lenger nedover i organisasjonen, er det et markant skille i overgangen fra Hærstaben til Krigsskolen. I behandlingen av handlingsplanen ved Krigsskolen er konfliktdimensjonen dempet ned, samtidig som Hærens handlingsplan også blir beskrevet som tvetydig. Dette legger grunnlaget for hva Matland omtaler som en **eksperimentell implementering**, som preges av hvilke aktører som er involverte og aktive i prosessen, og som i dette tilfellet er forklart med en uintendert oversettelse av tiltaket.

HEL kan dermed beskrives som sammensatt på den måte at handlingsplanens mål og tiltak beveger seg innenfor flere av kategoriene i Matlands typologisering. HEL er ganske treffende omtalt som en paraply som skulle ligge over alle de andre tiltakene som allerede var etablert i Forsvaret (Moxness, 2011).

### 7.3 Hovedfunn

Med bakgrunn i den foregående redegjørelsen av den operasjonaliserte problemstillingen, har jeg kommet til følgende funn:

- Selv om handlingsplanen på et overordnet nivå ble oppfattet som et symbolsk tiltak som støtte an mot organisasjonskultur og egen identitetsforvaltning, var det gjennomgående forståelse for behovet for politiske omdømmehåndtering av den situasjonen man befant seg i.
  - Organisasjonskulturen synes å tillate et hierarkisk og toppstyrt initiativ, og man velger å implementere tiltaket. I et nyinstitusjonelt perspektiv kan dette også forklares som legitimerende atferd i den hensikt å tekkes de institusjonelle omgivelsene som blant annet Forsvarsdepartementet utgjør.
  - Gjennom behandlingen i de forskjellige beslutningspunktene i organisasjonen skjer det flere ting med planen. Først blir vektleggingen av den svekket i Forsvarsstaben, deretter endrer planen retning gjennom en kalkulert oversettelse i Hærstaben. Ved Krigsskolen
-

endrer planen fokus og rolle i forhold til intensjonen, samt tilføres ny energi, gjennom en uintendert oversettelse.

- Valg av beslutningspunkter utenfor styringslinjene, samt manglende sjefsforankring gjennom organisasjonen bidro til å svekke og forsinke implementeringen.
- I organisasjonens operative kjerne ble planen enten ikke implementert eller fikk marginal betydning, da den i sin oversatte form kom i konflikt med den kulturbygging og identitetsforvaltning som finner sted i den enkelte avdeling.
- Dette resulterer i at handlingsplanen, gjennom tiltak 11 - utvikling av lokale planer, i liten eller ingen grad oppnår målet med handlingsplanens intensjon og mål om å bidra til at bevissthet rundt holdninger og etisk refleksjon skal være del av den enkeltes atferd i det daglige virke.

#### **7.4 Praktiske implikasjoner**

Selv om dette har vært en deskriptiv studie, er det mulig å trekke visse normative slutninger som kan ha en viss overføringsverdi til senere implementeringsprosesser av politiske tiltak i en institusjonalisert organisasjon som Forsvaret. For det første kan man ikke ta for gitt at organisasjonskultur lar seg forandre ved bruk av mål-middel-rasjonalitet i et instrumentelt perspektiv.

For den andre vil man trolig, ved å analysere en handlingsplan knyttet til dens antatte tvetydighet og konflikt, kunne si noe om hvordan tiltaket vil bli tatt i mot i organisasjonen, hvorledes tiltaket bør innføres, og i hvilken grad man tror at implementeringen vil lykkes. Så lenge tiltaket blir oppfattet som symbolpolitikk og beveger seg i nedre høyre hjørne av Matlands typologi, vil det være institusjonelle utfordringer knyttet til implementeringen.

For det tredje vil et tiltak ved desentralisert implementering mest sannsynlig bli gjenstand for en oversettelse i organisasjonen, basert på begrenset rasjonalitet og logikken om passende atferd. I slike tilfeller vil et tiltak ikke bli realisert på den måte utsteder hadde forventet.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Dette er også beskrevet av Henry Mintzberg gjennom hans skille mellom planlagte og realiserte strategier (Mintzberg, 1994).

---

---

### 7.5 Interessante områder for senere studier

Denne studien har ikke sett nærmere på de bakenforliggende årsakene til utgivelsen av HEL, utover de kontekstuelle forholdene som er lagt til grunn her. Det kunne vært interessant å se nærmere på om årsaken til Forsvarsdepartementets dårlige oppslutning i Synovateundersøkelsene i 2004 og 2005 hadde andre bakenforliggende politiske årsaker? Ligger en mulig forklaring på politisk side og den foregående regjeringen?<sup>44</sup>

Spørsmålet om hvilken kultur man skal ha i Forsvaret er også et interessant tema som ligger utenfor problemstillingen i denne studien. Samtidig som den politiske etikk utgjør det verdigrunnlag som legitimerer den militære maktutøvelsen (Nørgaard, Thorbjørnsen, & Holsting, 2008), mener både respondentene og andre studier at man nå står i et konfliktforhold mellom samfunnsmessig og funksjonell påvirkning av kulturen (Brunborg, 2008, s. 74). Kultur er alltid et kollektivt fenomen, og rasjonale for de kollektive dydene søkes nå i profesjonskulturen og ikke i nasjonen eller de universelle menneskerettighetene (Brunborg, 2008, s. 78). Dette bygger på den forståelse at Forsvaret er en ekstrem organisasjon som er satt til ekstreme handlinger, som krever verdier som er forskjellige fra den generelle kulturen i samfunnet (Solberg, 2011). Dette motsetningsforholdet kan være interessant å forske videre på.

---

<sup>44</sup> Oppfattede problemer med uklare ansvarsforhold mellom politisk ledelse og Forsvarets Overkommando var en del av bakgrunnen for opprettelsen av Integrert Strategisk Ledelse 1. august 2003, og synes å ha gitt en økt evne til styring av Forsvaret i hvert fall fra departementets side. Imidlertid synes denne prosessen å ha gitt nye uklarheter og problemer i forhold til ansvar og myndighet. Det har også vært en sentral norm at ministeren ikke skal gripe inn i enkeltsaker i en etat, og også dette skillet synes å ha blitt mer uklart i løpet av perioden 2000-2005. Dette synes imidlertid å ha vært knyttet til personen i stillingen og ikke selve posisjonen (Etholm, 2007, s. 97).

---

---

## 8 Litteratur- og kildeliste

- Allison, G., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision - Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd utg.): Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bakke, S.-E. (2005). Balansert målstyring - Teori, erfaringer fra Forsvaret og suksesskriterier. *Praktisk Økonomi og Finans*, 2.
- Bjerga, K. I. (2010). Forsvarets sentrale ledelse: styring gjennom organisasjon. I: G. L. Dyndal (red.), *Strategisk ledelse i krise og krig* (s. 408). Bergen: Fagbokforlaget.
- Brunborg, O. M. (2008). *På sporet av en norsk krigerkultur - Norske militære holdninger til krig og bruk av militærmakt ved begynnelsen av to århundrer*. Forsvarets Høgskole, Oslo.
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (4 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 26.
- Crusius, T. W. (1999). *Kenneth Burke and the conversation after philosophy*: Southern Illinois University.
- Dagsavisen. (2005). *Utvalg frikjenner sparket hær sjef*. Lastet ned 17. mars, fra [www.dagsavisen.no/innenriks/article262337.ece](http://www.dagsavisen.no/innenriks/article262337.ece)
- Dalseide, N. (2006). *Rapport fra Granskingsutvalget for IKT-kontrakter i Forsvaret oppnevnt av Kongen i statsråd 6. januar 2006*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Diesen, S. (2006). *Forsvarets utfordringer*. Paper presentert på Foredrag i Oslo Militære Samfund.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. I: P. J. DiMaggio & W. W. Powell (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dølvør, J. S. (2011). Intervju. Bardufoss/Elverum.
- Eidhamar, A. (2011). Intervju. Bardufoss/Oslo.
- Etholm, E. (2007). *Struktur, kultur og endringer - En analyse av nedbemanning og strukturendringer i Forsvarssektoren 2000-2005*. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Forsvaret. (2004, 7. juli 2004). *Årsregnskap for 2003 underkjent*. Lastet ned 17. mars, fra [www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=79667](http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=79667).
- Forsvaret. (2006a). *Holdninger i søkelyset*. Lastet ned 13. januar, fra <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=122074>.
- Forsvaret. (2006b). *Kjør etikkdebatt*. Lastet ned 13. januar, fra <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=122766>.
- Forsvaret. (2006c). *Profesjonsidentitet i Forsvaret*. Lastet ned 13. januar, fra <http://www.mil.no/start/aktuelt/nyheter/article.jhtml?articleID=127197>.
- Forsvaret. (2006d). *Skal jobbe med holdninger*. Lastet ned 13. januar, fra <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=120130>.
- Forsvarsdepartementet. (2002). *St.prp. nr. 55 (2001-2002) Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo. Lastet ned
-

- 
17. mars 2011, fra  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/20012002/stprp-nr-55-2001-2002-.html>.
- Forsvarsdepartementet. (2004). *Etiske grunnregler for Forsvarsdepartementet og Forsvaret*. Oslo. Lastet ned 13. januar 2011, fra Forsvarets intranett - FOBID (Forsvarets Oversikt over Bestemmelser, Instruksjoner og Direktiver).
- Forsvarsdepartementet. (2006a). *Dalseide-rapportene*. Lastet ned 13. januar, fra  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/etikk-varsling-forsvarssektoren/>.
- Forsvarsdepartementet. (2006b). *Handlingsplan for forsvarssektoren - Holdninger, etikk og ledelse*. Oslo. Lastet ned 13. januar 2011, fra  
<http://www.regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Handlingsplanforholdningeretikkgledelse.pdf>.
- Forsvarsdepartementet. (2006c). *Iverksettelsesbrev for Forsvarets militære organisasjon for budsjettåret 2007*. Oslo. Lastet ned 3. februar 2011, fra Forsvarets arkivsystem DocuLive.
- Forsvarsdepartementet. (2008). *St.prp. nr. 48 (2007-2008) Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Oslo. Lastet ned 17. mars 2011, fra  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/2007-2008/stprp-nr-48-2007-2008.html>.
- Forsvarsdepartementet. (2009). *HEL - Revidert handlingsplan for forsvarssektoren for perioden 2009–2012*. Lastet ned 17. mars 2011, fra  
[http://www.regjeringen.no/upload/FD/Temadokumenter/Handlingsplan\\_2009-2012\\_nytt-omslag.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FD/Temadokumenter/Handlingsplan_2009-2012_nytt-omslag.pdf).
- Forsvarsstaben. (2005). *Forsvarssjefens årsrapport 2004 - vedlegg C - Styring og økonomiforvaltning i FMO - Årsakssammenhenger og forklaringer til merforbruk i 2004*. Oslo. Lastet ned 17. mars 2011, fra  
[www.mil.no/multimedia/archive/00055/F\\_R\\_vedlegg\\_C\\_55590a.doc](http://www.mil.no/multimedia/archive/00055/F_R_vedlegg_C_55590a.doc).
- Forsvarsstaben. (2006a). *Etiske retningslinjer for Forsvarets militære organisasjon*. Oslo. Lastet ned 3. februar 2011, fra Forsvarets arkivsystem DocuLive.
- Forsvarsstaben. (2006b). *Referat Sjefsmøte 1. juni 2006*, Oslo.
- Forsvarsstaben. (2007a). *Forsvarets fellesoperative doktriner : 2007 / [utarbeidet av Forsvarets stabsskole]*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Forsvarsstaben. (2007b). *Forsvarssjefens virksomhetsplan 2007*. Oslo. Lastet ned 3. februar 2011, fra Forsvarets arkivsystem DocuLive.
- Forsvarsstaben. (2011). *Forsvarets medarbeiderundersøkelse*. Oslo.
- Gjeseth, G. (2008). *Hæren i omveltning 1990 - 2005*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Hammer, S. (2011). Intervju. Bardufoss.
- Hatch, M. J. (2008). *Organisasjonsteori*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Haug, A.-V. (2010). Forelesning under metodekurs ved FSTS. Oslo.
- Hill, M., & Hupe, P. L. (2009). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. Los Angeles: Sage.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
-

- 
- HSTY. (2008). *Implementering av hovedmål 2, tiltak 11 i Forsvarets handlingsplan for HEL (holdninger, etikk og ledelse)*. Bardufoss. Lastet ned 17. mars 2011, fra Forsvarets arkivsystem DocuLive.
- Hærstaben. (2004). *Sluttrappport fra Hærens program for strukturell reposisjonering*. Oslo: Hæren. Lastet ned 17. mars 2011, fra Forsvarets arkivsystem DocuLive.
- Hærstaben. (2005). *Prosjekt BASIC Delrapport 1 - Trening for operasjoner Des 2005*. Oslo: Lobo Media. Lastet ned 12. mai 2011, fra Forsvarets arkivsystem DocuLive.
- Hærstaben. (2006a). *Hærevaluering - oversendelse av rapport*. Oslo. Lastet ned 17. mars 2011, fra Forsvarets arkivsystem DocuLive.
- Hærstaben. (2006b). *Sluttrappport Program Venus - arkivering*. Oslo: Hæren. Lastet ned 17. mars 2011, fra Forsvarets arkivsystem DocuLive.
- Hærstaben. (2007a). *Møtereferat HLG 1 MAR 2007*. Oslo. Lastet ned 17. mars 2011, fra Forsvarets arkivsystem DocuLive.
- Hærstaben. (2007b). *Møtereferat HLG 27 SEP 2007*. Oslo. Lastet ned 17. mars 2011, fra Forsvarets arkivsystem DocuLive.
- Hærstaben. (2008). *Praktisk profesjonsetikk i Hæren - iverksetting*. Oslo. Lastet ned 17. mars 2011, fra Forsvarets arkivsystem DocuLive.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer: innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, M., & Hansen, L. (2008). Arbeid med forvaltningsetikk i Forsvarets logistikkorganisasjon. *PACEM*, 11(2), 9.
- Johansen, Ø. (2007). *Offentlige virksomheters omdømme – identitet som katalysator. En sammenlignende studie av Arbeidstilsynet og Forsvaret*. Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Kavli, H., & Wergeland, I. (2009). Offentlige etaters omdømme. *Kommunikasjon*, 1/09, 1.
- Kjellberg, F., & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk: en innføring* (5 utg.). Oslo: TANO.
- Krigsskolen, & Arbeidsforskningsinstituttet. (2010). *Praktisk Profesjonsetikk i Hæren - Statusrapport - 1. desember 2010*. Oslo.
- Krogstad, J. R. (2010). *Ikke akkurat på skinner - En analyse av iverksettingen av IKT-prosjektet Flexus i Oslo og Akershus*. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Lunde, N. T. (2008). *Moral, etikk og yrkesetikk i det norske innsatsforsvaret*. Paper presentert på Foredrag i Oslo Militære Samfund.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 30.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. New York: Prentice Hall.
- Moderniseringsdepartementet. (2005). *Etiske retningslinjer for statstjenesten*. Oslo: Departementenes Servicesenter. Lastet ned 13. januar 2011, fra Forsvarets intranett - FOBID (Forsvarets Oversikt over Bestemmelser, Instruksjer og Direktiver).
- Moxness, H. (2011). Intervju. Oslo.
- Nørgaard, K., Thorbjørnsen, S. R., & Holsting, V. (2008). *Militær etik og ledelse i praksis*. København: Forsvarsakademiet.
-



- 
- Parsons, W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- Regjeringen. (2009). *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009 - 2013*. Oslo: Stoltenberg II-regjeringen. Lastet ned 22. mai 2011, fra [http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny\\_politisk\\_plattform\\_2009-2013.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf).
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2010). Managementtrender. *Praktisk Økonomi og Finans*, 3-2010.
- Schein, E. H. (2004). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Scott, W. R. (2003). *Organizations: rational, natural, and open systems*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Education International.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: ideas and interests*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Smith, H. (1989). *The power game: how Washington works*. London: Fontana/Collins.
- Solberg, R. (2011). Intervju. Bardufoss.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Strøm-Erichsen, A.-G. (2006). Lansering av handlingsplanen for holdninger, etikk og ledelse. *PACEM*, 9(2), 5.
- Strøm-Erichsen, A.-G. (2006). *Sammen for et moderne forsvar. Foredrag i Oslo Militære Samfund*. Lastet ned 17. mars 2011, fra [http://www.oslomilsamfund.no/oms\\_arkiv/2006/2006-01-09-FMIN.html](http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2006/2006-01-09-FMIN.html).
- Synovate. (2011). *Profiler Norske etater og organisasjoner 2010 - Meteorologisk Institutt topper 5. år på rad*. Lastet ned 17. mars, fra [www.synovate.no/page/1574/Profiler-Norske-etater-og-organisasjoner-2010---Meteorologisk-Institutt-topper-5.-år-på-rad.aspx](http://www.synovate.no/page/1574/Profiler-Norske-etater-og-organisasjoner-2010---Meteorologisk-Institutt-topper-5.-år-på-rad.aspx).
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process - A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 43.
- Vikan, C. (2009). *Etikk i gråsonen mellom krig og fred - en undersøkelse av Norges engasjement i Afghanistan*. Universitetet i Tromsø, Tromsø.
-

## Vedlegg A: Tiltakene i handlingsplanen for HEL (2006)

### Tiltakene i handlingsplanen

**Mål:** *Forsvarets skoler skal gi kunnskap og bevissthet om holdninger og etiske utfordringer*

Tiltak 1	Bedre forståelsen av de etiske utfordringene i omstillingsprosesser	FMO (2007)
Tiltak 2	Vurder lederutdanningskonseptet "LEJK" innført fra krigsskolenivå	FMO (2007)
Tiltak 3	Gi studiepoeng for etikkutdanning	FMO (2007)
Tiltak 4	Videreutvikle etikk som fellesfag på alle utdanningsnivåer	FMO (2007)
Tiltak 5	Forsterke forskning på militæretikk	FMO (2007)
Tiltak 6	Integrere kulturforståelse i utdanningen	FMO (2007)
Tiltak 7	Åpne kurstilbud for hele forsvarssektoren	FMO (2007)

**Mål:** *Bevissthet rundt holdninger og etisk refleksjon skal være del av den enkeltes atferd i det daglige virke*

Tiltak 8	Understøtte ledere som rollemodeller, herunder:	
8a	Redusere turnover i militære lederstillinger	FMO (2007)
8b	Innføre vurdering av holdninger og etisk skjønn i årlig tjenesteuttalelse	FD, FMO, FB, NSM, FFI (2007)
8c	Etablere et helhetlig system for leder- og medarbeiderundersøkelser	FD, FMO, FB, NSM, FFI (2007)
8d	Gi ledere kunnskap om intern kommunikasjon som virkemiddel	FD, FMO, FB, NSM, FFI (2007)
8e	Gi ledere tilstrekkelig kompetanse i omstillingsledelse	FD, FMO, FB, NSM, FFI (2007)
8f	Utvikle e-læringsmodul for trening av ledere i dilemmaer og utfordringer i endringsprosesser	FD (2007)
Tiltak 9	Utarbeide et felles verdigrunnlag for forsvarssektoren	FD (2006-2007)
Tiltak 10	Revidere etiske grunnregler	FD (2006)
Tiltak 11	Utvikle lokale planer for holdninger og ledelse	FD, FMO, FB, NSM, FFI (2007)
Tiltak 12	Utarbeide e-læringsprogram for holdninger og etikk	FD (2007)
Tiltak 13	Etablere en intranettportal for holdninger og ledelse	FD (2006)
Tiltak 14	Forbedre sikkerhetskulturen	NSM, FMO (2006-2008)
Tiltak 15	Etablere årlige dialogkonferanser om holdninger, etikk og ledelse	FD (2006-2008)
Tiltak 16	Styrke profesjonsidentiteten	FMO (2006-2008)
Tiltak 17	Forbedre intern og ekstern kommunikasjon	FD, FMO, FB, NSM, FFI (2006-2008)
Tiltak 18	Synliggjøre fordelene ved økt mangfold	FD (2006-2008)
Tiltak 19	Styrke den kollegiale holdningen til vernepliktige	FMO (2006-2008)
Tiltak 20	Etablere et varslingsystem	FD (2007)
Tiltak 21	Opprette et etisk råd for forsvarssektoren	FD (2007)

**Mål:** *Forsvarssektoren skal øke samarbeidet eksternt om holdninger og ledelse*

Tiltak 22	Etablere eksternt tverrfaglig samarbeidsforum	FD (2007)
Tiltak 23	Samarbeid med andre nasjoner	FD (2007)

## Vedlegg B: Intervjuer

### Undervedlegg 1 - Oversikt over intervjuobjektene

#### Jens Schanche Dølør, intervjuet pr telefon 1.april 2011

- Oberstløytnant
- Jobber i HST
- Var HSTs saksbehandler på HEL, og forela Hærens handlingsplan for Hærens ledergruppe i 2007.

#### Are Eidhamar, intervjuet pr telefon 7.april 2011

- Major
- Prest ved Krigsskolen på Linderud
- Sentral aktør i utarbeidelsen av Praktisk Profesjonsetikk i Hæren ved KS.
- Har vært med siden starten av implementeringen av HEL i Hæren.

#### Stein Hammer

- Oberstløytnant
- Sjef Sambandsbataljonen i perioden mai 2008 – juli 2010.

#### Hanne Moxness, intervjuet i FST 10. mars 2011

- Seniorrådgiver
- Jobber ved Utviklingsseksjonen i FST/Personellavdelingen.
- Var FSTs saksbehandler av HEL ved innføringen i 2006.

#### Rune Solberg, intervjuet i HST 29.mars 2011

- Oberstløytnant
  - Jobbet som G-5/Hærens Styrker høsten 2006.
  - Sjef QRF/RC N ISAF 2007, deretter sjef for Telemark Bataljon fra våren 2008.
-

## **Undervedlegg 2 – Informasjonsskriv intervju**

### **Innledning**

Jeg vil innledningsvis takke for at du lar deg intervjuet i forbindelse med min masteroppgave. Det er til stor hjelp. Hensikten med dette skrevet er å gi deg informasjon om mitt forskningsprosjekt og hvordan intervjuet vil bli gjennomført.

### **Masteroppgaven**

Dette er en kvalitativ casestudie om implementering av et politisk initiativ i en offentlig organisasjon, og en analyse av hvilke forhold som kan sies å ha påvirket måloppnåelse for implementering av planen.

Foreløpig tittel er:

**HEL – symbolsk beslutning eller institusjonell utfordring?**

**- en studie av implementeringen av Forsvarsdepartementets Handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse i Hæren i perioden 2006 – 2009**

Foreløpig problemstilling er:

**Hvilke forhold har hatt innvirkning på implementeringen av Handlingsplanen for holdninger, etikk og ledelse (HEL) i Hæren?**

### **Avgrensninger**

- Tidsmessig avgrensning av implementeringsfasen – perioden 2006-2009
- Vil fokusere på handlingsplanens desentraliserte tiltak, herunder utvikling av lokale handlingsplaner på organisasjonens lavere nivå.
- Følger linjen Forsvarsdepartementet – Forsvarsstab – Hærstab – Hærens Styrker – Bataljon

Oppgaven er strukturert gjennom kapitlene (1) Kontekstuelle forhold, (2) Den offentlige diskursen, og (3) Den interne prosessen i Forsvaret, og den teoretiske koblingen og analysen vil følge som en rød tråd gjennom disse kapitlene.

Oppgaven vil bli levert den 23. mai 2011. I tillegg til den skriftlige oppgaven vil det være en muntlig eksamen før sensuren faller. Oppgaven vil bli trykt opp i fem eksemplarer og den vil bli gjort tilgjengelig på internett: <http://www.bibgate.mil.no/fhs>.

---

**Om intervjuet**

Intervjuet vil vare i ca en time. Jeg kommer til å bruke en diktafon og intervjuet vil bli lagret som en lyd-fil på min skole-pc. I tillegg vil jeg gjøre notater underveis.

For å gjøre masteroppgaven tilgjengelig for flest mulig lesere, har jeg valgt å holde den ugradert. Det er derfor viktig at svarene ikke inneholder gradert informasjon. Hvis det imidlertid fremkommer gradert informasjon underveis i intervjuet er det viktig at du gjør meg oppmerksom på det slik at lyd-filen kan oppbevares iht til sikkerhetsloven og offentlighetsloven.

Jeg har i utgangspunktet ikke tenkt å anonymisere informasjon fra intervjuet, men jeg vil kunne etterkomme anonymisering dersom det er ønskelig.

Lyd-filen vil kun være tilgjengelig for meg og min veileder fra Forsvarets høyskole (FHS).

All informasjon fra intervjuene vil bli behandlet seriøst og i henhold til generelle forskningsetiske retningslinjer.

Ta kontakt med meg på telefon 476 65 696 eller på e-post adresse: [tofoshaug@fhs.mil.no](mailto:tofoshaug@fhs.mil.no) hvis du har spørsmål vedrørende prosjektet. Du kan også kontakte veileder Oblt Harald Høiback (FSTS) på telefon 959 10 595 ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Torgrim Foshaug

Major

FHS/Masterstudiet

---

**Undervedlegg 3 - Samtykkeerklæring intervju**

## **Samtykkeerklæring**

Jeg samtykker i å bli intervjuet i forbindelse med masteroppgaven til Torgrim Foshaug. Jeg er klar over at jeg vil bli identifisert i den ferdige oppgaven og eventuell andre skriftlige publikasjoner fra prosjektet.

Sted og Dato:.....

.....

Respondent

.....

Torgrim Foshaug (FHS/Masterstudiet)

---

## Undervedlegg 4 – Eksempel på intervjuguide

### Intervjuguide – Sambandsbataljonen

**Navn**

Stein Hammer

**Stilling**

Sjef Sambandsbataljonen

**Dato**

01.04.11

**Hensikt**

Informantintervju – ustrukturert intervjuteknikk

Muntlig samtaleform

Er relevant når man studerer fenomener som allerede har skjedd

Ønsker å snakke med personer som har førstehåndskjennskap til handlingsplanen.

Eget standpunkt: åpent utfall av masteroppgave – var kanskje mer forutinntatt i fjor vår, men forskningsmessig vil tilnærmingen bli noe annen.

**Spørsmål bataljonssjefene:**

- Hvilken oppfatning hadde du av HEL da den ble utgitt i 2006?
  - Hva oppfattet du at hensikten med HEL var?
  - Hvordan ble budskapet kommunisert i linjen?
  - Hvordan oppfatter du at implementeringen av HEL gikk?
  - Hadde avdelingen din iverksatt andre eller egne tiltak uavhengig av HEL innen området holdninger, etikk og ledelse, og i tilfelle hvilke?
  - Gjennomførte du møte med KS – hvem deltok, og hva ble utfallet?
  - Generelle betraktninger omkring HEL?
  - Oppfatninger omkring:
    - Økonomiske betingelser
    - Kommunikasjon mellom nivåene HST-KS-HSTY-BN
    - Handlingsvilje til å realisere planen
  - Synspunkter på rapportering?
  - Andre oppfatninger/synspunkter?
-

---

**Vedlegg C: Forkortelser**

<b>Forkortelse</b>	<b>Fullt navn</b>
BRIG N	Brigade Nord
DIF	Driftsenhet i Forsvaret
FD	Forsvarsdepartementet
FMIN	Forsvarsminister
FST	Forsvarsstaben
HEL	Handlingsplan for Holdninger, Etikk og Ledelse
HLG	Hærens ledergruppe
HST	Hærstaben
HSTY	Hærens Styrker
IVB	Iverksettingsbrev
KS	Krigsskolen
PPH	Praktisk profesjonsetikk i Hæren

---